

Raadsvoorstel inzake geheimhouding

Nieuw

Aanleiding

De Rekenkamer Tilburg heeft in kaart gebracht met welke frequentie ('hoe vaak') en volgens welke procedure ('hoe') geheimhouding de afgelopen raadsperiode in Tilburg is opgelegd. De onderzoeksbevindingen zijn vastgelegd in het rapport: 'Licht op geheimhouding' een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding (juli 2013). De Rekenkamer Tilburg heeft tot dit onderzoek besloten mede naar aanleiding van een gastopinie van de fractievoorzitters van de oppositiepartijen in het Brabants Dagblad (november 2012). Inzage in zowel de frequentie als de gevolgde procedures kan volgens de Rekenkamer Tilburg een bijdrage leveren aan een debat over de binnen Tilburg gewenste omgang met geheime informatie door de raad, het college, de burgemeester en de raadscommissie.

Rapport ' Licht op geheimhouding'

Ten aanzien van de frequentie ('hoe vaak') constateert de Rekenkamer Tilburg dat het aantal besloten raads- en commissievergaderingen over de periode april 2010 - april 2013 is toegenomen. Er is met name sprake van een piek in 2012.

Procesgang	2010	2011	2012	2013	Totaal
Raadsvergaderingen					
Raadsvoorstellen behandeld in een <u>besloten</u> raadsvergadering	1	2	4	0	7
Raadsvoorstellen behandeld in <u>openbare</u> raadsvergadering en commissievergadering met vertrouwelijke bijlagen	1	4	4	2	11
Totaal	2	6	8	2	18

Procesgang	2010	2011	2012	2013	Totaal
Commissievergaderingen					
Commissie Economie	X	1	5	0	6
Commissie Fysiek	X	1	5	0	6
Commissie Modern Bestuur	X	0	2	0	2
Commissie Maatschappij	X	0	0	0	0
	X	2	12	0	14

Daarnaast zijn er de afgelopen raadsperiode minstens elf raadsvoorstellen door de raad behandeld waarbij vertrouwelijke bijlage(n) ter inzage zijn gelegd voor de raadsleden. De Rekenkamer Tilburg heeft niet nader geanalyseerd wat de reden voor de toename (met name in 2012) is geweest. Zowel het aantal besloten commissie- en raadsvergaderingen als het aantal collegebesluiten waarbij geheimhouding is opgelegd, is vervolgens weer afgenomen in 2013.

Aan de hand van een zevental cases heeft de Rekenkamer Tilburg het procesverloop rond het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding nader bestudeerd. Het procesverloop kent volgens de Rekenkamer Tilburg enkele belangrijke onvolkomenheden. Zo wordt er niet verwezen naar de wettelijke grondslag voor het opleggen van geheimhouding (artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet), waardoor er onduidelijkheid bestaat of de raad bevoegd is de geheimhouding te bekrachtigen of op te heffen. De inhoudelijke onderbouwing van geheimhouding is onvoldoende. Ook is er geen archivering van vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken.

Beoogd effect

Op basis van het onderzoek stelt de Rekenkamer Tilburg vast dat verbetering in het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding noodzakelijk is. De Rekenkamer Tilburg adviseert de raad om met het college een gezamenlijke gedragslijn op te stellen hoe om te gaan met het opleggen, bekrachtigen en

opheffen van geheimhouding. Tenslotte adviseert de Rekenkamer Tilburg om het college in samenwerking met de raadsgriffie een registratie te laten bijhouden van documenten waarop geheimhouding is opgelegd. Deze voorstellen dragen in de optiek van de Rekenkamer Tilburg bij aan een verbeterd procesverloop.

Voorstel

De aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport 'Licht op geheimhouding' over te nemen:

1. *Stel als raad en college een gezamenlijke gedragslijn op hoe om te gaan met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Werk in deze gedragslijn in ieder geval de volgende gedragsregels uit:*
 - a) *Neem expliciet in het dictum van het college- en/of raadsbesluit op dat geheimhouding is opgelegd op (onderdelen van) de stukken en/of hetgeen besproken. Koppel hier een termijn aan en verwijs verwijs hierbij naar het relevante artikel uit de Gemeentewet (artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet).*
 - b) *Zorg dat elk besluit tot het opleggen van geheimhouding voorzien is van een deugdelijke motivering. Deze motivering bevat zowel een inhoudelijke toelichting als een verwijzing naar de uitzonderingsgronden zoals opgenomen in de artikelen 10 Wob lid 1 a-d en/of 2 a-g.*
 - c) *Maak expliciet duidelijk hoe de raad procedureel omgaat met door andere organen oplegde geheimhouding.*
2. *Draag het college op om in samenwerking met de raadsgriffie een registratie bij te houden van de documenten waarop geheimhouding is opgelegd.*

Reactie college van B&W (bestuurlijke hoor- en wederhoor)

In het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor heeft de Rekenkamer Tilburg het ontwerprapport voorgelegd aan het college van B&W. De reactie van het college (d.d. 2 juli 2013) op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg, is opgenomen in deel B van het onderzoeksrapport.

Argumenten

1. *Stel als raad en college een gezamenlijke gedragslijn op hoe om te gaan met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.*
De Gemeentewet biedt op basis van de artikelen 25,55 en 86 de verschillende organen (raad, college, burgemeester en (voorzitter van) een commissie) de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen binnen het eigen orgaan maar ook aan een ander orgaan. Om te komen tot een procesverbetering is een gezamenlijke gedragslijn noodzakelijk. In reactie op de bestuurlijke hoor- en wederhoorfase op het ontwerprapport van de Rekenkamer Tilburg heeft het college van B&W aangegeven zich te kunnen vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg. De expertmeeting van de Rekenkamer Tilburg wordt door het college gezien als het begin van een proces om gezamenlijk te komen tot goede, zorgvuldige afspraken tussen raad en college over het omgaan met geheimhouding.

Ter explicitering van de aanbeveling formuleert de Rekenkamer Tilburg een drietal punten die in ogen van de Rekenkamer Tilburg op zijn minst nader uitgewerkt dienen te worden.

a) Neem expliciet in het dictum van het college- en/of raadsbesluit op dat geheimhouding is opgelegd op (onderdelen van) de stukken en/of hetgeen besproken. Koppel hier een termijn aan en verwijs hierbij naar het relevante artikel uit de Gemeentewet (artikel 25,55 of 86 van de Gemeentewet).

De Rekenkamer Tilburg heeft naar aanleiding van de bestudering van dossierstukken een aantal onvolkomenheden aangetroffen. Specifiek is gekeken naar de herkenbaarheid, onderbouwing, kennisneming & archivering, oplegging, bekrachtiging en opheffing van geheimhouding.

Hoewel de geheimhouding doorgaans herkenbaar/te herleiden is in de commissie- en/of raadsstukken (uitnodiging, agenda, commissiestrook e.d.) en collegebundels (agendastroken), adviseert de Rekenkamer Tilburg om in de toekomst expliciet in het dictum een besluit op te nemen ten aanzien van het opleggen van de geheimhouding. Het is gewenst om daar een termijn aan de koppelen.

Gelet op het procedurele verschil ten aanzien van de opleggende geheimhouding op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet en artikel 55 lid 3/artikel 86 lid 3 Gemeentewet, is het volgens de Rekenkamer Tilburg relevant om expliciet te verwijzen naar het van toepassing zijnde wetsartikel. Dit schept helderheid over de te volgen procedure. De wetgever heeft immers een onduidelijkheid geschapen door respectievelijk te spreken over 'aan de raad worden overlegd' (artikel 25 lid 2 Gemeentewet) en 'aan de raad worden gericht' (artikel 55 lid 2/artikel 86 lid 3 Gemeentewet). Door deze onduidelijke formulering kan in de praktijk een verschil van inzicht ontstaan op de vraag of bekrachtiging van geheimhouding door de raad aan de orde is.

b) Zorg dat elk besluit tot het opleggen van geheimhouding voorzien is van een deugdelijke motivering. Deze motivering bevat zowel een inhoudelijke toelichting als een verwijzing naar de uitzonderingsgronden zoals opgenomen in de artikelen 10 Wob lid 1 a-d en/of 2 a-g.

Op basis van recente jurisprudentie constateert de Rekenkamer Tilburg dat de rechtsprekende macht hogere eisen gaat stellen aan de onderbouwing van de geheimhouding. Zo heeft bijvoorbeeld de rechtbank in Den Bosch (december 2012) onlangs een besluit tot het opleggen van geheimhouding herroepen omdat een deugdelijke motivering ontbrak.

c) Maak expliciet duidelijk hoe de raad procedureel omgaat met door andere organen opgelegde geheimhouding.

De raad heeft op grond van de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet een aantal bevoegdheden om de geheimhouding welke is opgelegd door andere organen te bekrachtigen en op te heffen. Door expliciet vast te stellen hoe procedureel door de raad wordt omgegaan met door andere organen opgelegde geheimhouding ontstaat voor alle betrokkenen een helder beeld van de bevoegdheden en werkwijze van de raad.

2. *Draag het college op om in samenwerking met de raadsgriffie een registratie bij te houden van de documenten waarop geheimhouding is opgelegd.*

Om beter in 'control' te zijn is het gewenst een registratie bij te houden van de documenten waarop geheimhouding is opgelegd. Hierdoor is zichtbaar wanneer, door welk orgaan, of bekrachtigd en voor welke termijn, geheimhouding is opgelegd.

Datumvoorstel

Dit voorstel is aan de orde geweest in de vergadering van de raadscommissie Bestuur op 23 september 2013. De daarbij gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in dit aangepaste voorstel. Voorgesteld wordt om dit voorstel aan de orde te stellen in de raadsvergadering van 21 oktober 2013.

Stukken ter inzage

- Rapport Rekenkamer Tilburg: 'Licht op geheimhouding; een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in de huidige raadsperiode' (juli 2013) is beschikbaar via www.tilburg.nl/rekenkamer.

Tilburg, 23 september 2013.

De Rekenkamer Tilburg

de secretaris van de Rekenkamer Tilburg,

D.M.H. VAN DONGEN



de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,

N.W. GOUTW

N.W. GOUTW



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het vernieuwde voorstel van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de bevindingen in het rapport 'Licht op geheimhouding';

Besluit

De aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport 'Licht op geheimhouding' over te nemen:

1. *Stel als raad en college een gezamenlijke gedragslijn op hoe om te gaan met het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Werk in deze gedragslijn in ieder geval de volgende gedragsregels uit:*
 - a) Neem expliciet in het dictum van het college- en/of raadsbesluit op dat geheimhouding is opgelegd op (onderdelen van) de stukken en/of hetgeen besproken. Koppel hier een termijn aan en verwijs hierbij naar het relevante artikel uit de Gemeentewet (artikel 25, 55 of 86 van de Gemeentewet).
 - b) Zorg dat elk besluit tot het opleggen van geheimhouding voorzien is van een deugdelijke motivering. Deze motivering bevat zowel een inhoudelijke toelichting als een verwijzing naar de uitzonderingsgronden zoals opgenomen in de artikelen 10 Wob lid 1 a-d en/of 2 a-g.
 - c) Maak expliciet duidelijk hoe de raad procedureel omgaat met door andere organen oplegde geheimhouding.
2. Draag het college op om in samenwerking met de raadsgriffie een registratie bij te houden van de documenten waarop geheimhouding is opgelegd.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 21 oktober 2013

de griffier,

de voorzitter,



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de bevindingen in het rapport 'Licht op geheimhouding';
- gelet op het voorstel van de commissie Bestuur van 23 september 2013, zoals verwoord in het Eindvoorstel, waarin wordt voorgesteld om als raad expliciet te besluiten dat stukken die betrekking hebben op onderwerpen die aan een commissie of aan de raad ter bespreking of besluitvorming worden voorgelegd, altijd formeel aan de raadscommissie c.q. de raad worden aangeboden, zodat de raad uiteindelijk zeggenschap krijgt over het handhaven of opheffen van de geheimhouding van deze stukken.

Besluit

stukken die betrekking hebben op onderwerpen die door het college of de burgemeester aan een commissie of aan de raad ter bespreking of besluitvorming worden voorgelegd, worden altijd formeel aan de raadscommissie c.q. de raad aangeboden.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 21 oktober 2013.

de griffier,



de voorzitter,



**Praktische handvatten voor de toepassing van de geheimhoudingsplicht
(Bijlage bij Raadsvoorstel n.a.v. het rapport van de Rekenkamer "Licht op geheimhouding")**

Tijdens de expertmeeting van 2 september 2013, waarbij het rapport van de Rekenkamer "Licht op geheimhouding" is toegelicht, is gevraagd om enkele praktische handvatten voor de raad over de toepassing van de geheimhoudingsplicht.

1. Het college maakt de volgende afspraak met de raad:

Het college kan informatie aan de raad sturen, iets ter bespreking voorstellen of een raadsvoorstel doen. In ieder van die gevallen kan het college het nodig vinden om op het totaal, op een bijlage of op een passage geheimhouding te leggen.

Het college zal voortaan bij het opleggen van geheimhouding per brief aan de raad de redenen kenbaar maken waarom het stuk aan de raad wordt voorgelegd (informerend, besprekend of besluiten) en waarom en waarop de geheimhouding is opgelegd.

De motivering van de geheimhouding zal altijd gebaseerd zijn op artikel 10 van de WOB en specifiek zijn. Het college geeft specifiek weer op welk deel de geheimhouding is gelegd en tot wanneer. Op elke bladzijde van het betreffende onderdeel staat het woord GEHEIM.

2. 3 mogelijke situaties

Er kunnen zich drie situaties voordoen waarbij het college geheimhouding oplegt en waarbij de raad of de commissie betrokken is.

1^e situatie: Het college legt geheimhouding op, op stukken die in de collegevergadering aan de orde zijn geweest.

- Als het college zich (o.g.v. de actieve of passieve informatieplicht) tot de raad heeft gericht over een aangelegenheid waarop het college geheimhoudingsplicht heeft opgelegd, dat blijft de geheimhoudingsplicht totdat het college de geheimhouding opheft (art. 55, lid 1 Gemeentewet) of de raad de geheimhoudingsplicht opheft (art. 55, lid 2).
Hierbij gaat het om stukken die door het college ter kennisneming aan de raad worden gestuurd (dus niet om aangelegenheden die ter bespreking of besluitvorming aan de raad worden overgelegd).
- Hoe kan de raad besluiten tot opheffing van de geheimhouding?
Op grond van artikel 12 van het Reglement van Orde van de raad kunnen (ondermeer) het college, een commissie en een individueel raadslid (initiatiefvoorstel) een voorstel tot opheffing van de geheimhouding agenderen voor de raad.
- Omdat het gaat om stukken die nog geheim zijn, moet de raadsvergadering, waarin wordt gesproken en besloten over het opheffen van geheimhouding, met gesloten deuren worden gehouden.
- De raad besluit dan bij meerderheid over het al dan niet opheffen van de geheimhouding.
- Bij de afweging door de raad of de geheimhouding kan worden opgeheven, moet de raad de criteria van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht nemen.

2^e situatie: Het college legt geheimhouding op, op stukken die ter bespreking of besluitvorming aan de commissie worden overgelegd.

Bij deze situatie gaat het niet alleen om het voorstel zelf, maar ook om bijlagen.

Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als een onderwerp voor wensen en bedenkingen aan de commissie wordt voorgelegd.

- In een dergelijk geval kan de commissie hierover alleen achter gesloten deuren vergaderen.
- De geheimhouding blijft gehandhaafd, totdat het college of de raad de geheimhouding opheft.
- De procedure tot opheffing door de raad is dezelfde als bij de hierboven beschreven 1^e situatie.
- Specifiek ten aanzien van stukken die voor wensen en bedenkingen worden overgelegd, kan nog het volgende worden opgemerkt:
In Tilburg is het gebruikelijk dat stukken voor wensen en bedenkingen in de commissie worden behandeld. Slechts wanneer de commissie daar aanleiding voor heeft, wordt de aangelegenheid ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. In dat geval gelden de regels omtrent (het opheffen van) geheimhouding, zoals hieronder beschreven bij de "3^e situatie".

3^e situatie: Het college legt geheimhouding op, op stukken die aan de raad worden overgelegd.

- Ook in dit geval blijft het college bevoegd om de geheimhouding op te heffen.
- Anders dan in de 2^e situatie (waarin de stukken aan de commissie worden overgelegd), moet de raad de geheimhouding expliciet bekrachtigen in de eerstvolgende raadsvergadering. Doet de raad dat niet, dan vervalt de geheimhoudingsplicht.
- Een raadsvoorstel tot bekrachtiging van geheimhouding kan uitgaan van (ondermeer) het college, een raadscommissie of het presidium. Omdat het in de praktijk gaat om een geheim raadsvoorstel c.q. op geheime bijlagen bij een raadsvoorstel die in deze fase van bestuurlijke besluitvorming bij de raad berusten, ligt het voor de hand dat raadsvoorstellen omtrent het bekrachtigen van geheimhouding als regel door het presidium aan de raad worden voorgelegd.
- Als de raad de geheimhouding niet bekrachtigt, dan heeft het college (volgens recente jurisprudentie), altijd nog de mogelijkheid om de geheime stukken terug te trekken, wanneer het college het niet eens is met openbaarmaking. Maar, zo bleek in de expertmeeting, politiek wordt dit dan wel een lastig verhaal.

3. Wie mogen kennis nemen van vertrouwelijke informatie?

Alleen raads- c.q. commissieleden mogen kennis nemen van geheime informatie, dus niet steunfractieleden of anderen.

Geheime stukken mogen derhalve ook niet in het bijzijn van steunfractieleden of anderen (dan raads- c.q. commissieleden) in een fractie besproken worden.

Tijdens de expertmeeting van 2 september werd de vraag gesteld of aan derden-experts (bijvoorbeeld een accountant) over geheime stukken advies mag worden gevraagd. Mr. Daalder (van de Landsadvocaat), die als deskundige bij de expertmeeting aanwezig was, gaf aan dat het onder omstandigheden toelaatbaar kan zijn dat een fractie of een raadslid advies vraagt aan een externe deskundige, die vanuit zijn professie gebonden is aan een beroepsgeheim.

In een dergelijk geval is het raadzaam om de burgemeester, in zijn rol van vertrouwenspersoon, hierbij te betrekken.

4. Geheime stukken verspreiden of ter inzage leggen?

Om risico's met betrekking tot "lekker" van geheime informatie zo veel mogelijk te voorkomen, worden geheime stukken alleen bij de raadsgriffie ter inzage gelegd, waar deze door raads- en commissieleden kunnen worden ingezien.

5. Mondelinge informatie

Bovenstaande handvatten hebben betrekking op geheime schriftelijke informatie.

Ook op mondelinge informatie kan geheimhouding worden opgelegd.

In een commissievergadering kan een commissie besluiten tot het opheffen en opleggen van geheimhouding omtrent hetgeen in de commissie is besproken (artikel 86 gemeentewet).

Voor de raad is dit op dezelfde manier geregeld in artikel 25 van de Gemeentewet.