

INITIATIEFVOORSTEL

Onderwerp : Inwinnen extern advies en opgelegde geheimhouding
Raadsvergadering : 11 maart 2015 **Raadstafel** : 4 maart 2015
Agendapunt : **Ingediend op** : 19 februari 2015
Voorstelnummer : 1445817

Voorstel

1. Raadsleden onder voorwaarden de mogelijkheid geven om van extern deskundigen advies in te winnen over geheime documenten of informatie.
2. Het Reglement van orde van de Raad aan te passen door toevoeging van artikel 48a "Inwinnen extern advies over geheime documenten en informatie".

Inleiding

De fractie van Gemeentebelang heeft zich altijd ingezet om maximale transparantie van besluitvorming door de gemeenteraad te bereiken. Dat heeft de afgelopen jaren menig raadsdebat opgeleverd. In de afweging of bekrachtigen van door het college opgelegde geheimhouding terecht is, is het belangrijk een zorgvuldige afweging te maken tussen het belang van openbaarheid van bestuur en het belang om bepaalde informatie geheim te laten zijn.

Voor raadsleden is dit per definitie een lastige afweging, omdat vaak moeilijk te beoordelen is wat de precieze gevolgen zijn van het opleggen van geheimhouding en bovendien is het vaak lastig te bepalen of de geheimhouding terecht wordt opgelegd. Veelal ontbreekt een goede argumentatie over het waarom van de geheimhouding. Verder wordt vaak een heel document geheim, terwijl geheimhouding maar enkele alinea's betreft. Veiligheidshalve stemt de raad daarom meestal maar in.

Er zijn gemeenten waar slechts bij hoge uitzondering stukken en overige informatie aan de openbaarheid worden onttrokken. In Deventer komt dit echter regelmatig voor (vanaf januari 2007 t/m december 2014 is er 40 maal geheimhouding bekrachtigd en slechts 2 maal opgeheven).

Behalve het belang van openbaarheid van bestuur voor de inwoners van Deventer, is er ook een verantwoordelijkheid voor het individuele raadslid om zorgvuldig tot een gewogen standpunt en besluit te komen. Sterker, van een gekozen volksvertegenwoordiger mag verwacht worden dat deze zich goed informeert en zo tot een goed onderbouwd standpunt komt. Omdat kwesties waarover de raad een besluit moet nemen in sommige gevallen, zodanig complex zijn, is het niet ongebruikelijk om derden te raadplegen. Zo is het beter mogelijk om tot een gedegen standpunt te komen. Wanneer het echter geheime documenten of informatie betreft, is de mogelijkheid om derden te raadplegen er niet.

Over deze materie is overleg geweest met mr. E.J. Daalder, plv. landsadvocaat en werkzaam bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn Advocaten.

Wettelijk Kader

Artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt, dat op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding kan worden opgelegd door het college, de burgemeester of een commissie. De Algemene wet bestuursrecht (artikel 2:5) bepaalt daarnaast dat iedereen die betrokken is bij de uitvoering van een taak van een bestuursorgaan, en over vertrouwelijke informatie beschikt, verplicht is tot geheimhouding.

Schending geheimhouding

De gemeentewet (artikel 25) geeft aan dat geheimhouding geldt voor iedereen die kennis draagt van het in een besloten vergadering behandelde of de betreffende stukken. De geheimhouding geldt dus niet alleen voor raadsleden, maar ook voor anderen zoals raadsopvolgers, wethouders en ambtenaren.

De geheimhouding wordt in acht genomen tot de raad haar opheft. Als het college van B & W na bekrachtiging geheimhouding door de raad extern advies wil inwinnen op een niet-openbaar onderwerp, dan zal dit voornemen om die reden ook eerst aan de raad moeten worden voorgelegd.

Het schenden van de geheimhouding kan tot strafrechtelijke vervolging leiden. In het Wetboek van

Strafrecht (artikel 272) staat de consequentie van opzettelijk schenden: "wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie".

Overigens is dit artikel evenzeer van toepassing op het openbaar maken van informatie, waarvan een raadslid kan weten dat deze niet-openbaar is. Dat is dus breder dan alleen informatie die formeel als geheim is bestempeld.

Beoogd resultaat

Raadsleden in staat stellen om, indien dat door hen nodig wordt geacht, onder strikte voorwaarden externe deskundigheid in te schakelen bij de beoordeling van geheime documenten of informatie, met als doel te kunnen komen tot een goed onderbouwd standpunt.

Voorstel

Raadsleden hebben de democratisch gelegitimeerde verantwoordelijkheid om stukken goed te kunnen beoordelen. Als de kennis ontbreekt om dat te doen, moet er altijd een mogelijkheid zijn om een erkend onafhankelijke externe deskundigen te kunnen raadplegen voor advies. Bij geheime documenten betekent dat echter wel dat er een procedure moet zijn met voldoende waarborgen omkleed.

Een reeds bestaande mogelijkheid is dat op verzoek van een enkel raadslid door de gemeenteraad een besluit wordt genomen om als raad een onafhankelijke deskundige te raadplegen. Bij het besluit tot bekrachtigen van geheimhouding kan dan (met een amendement) door de raad zo'n besluit worden genomen. Daarmee erkent de gemeenteraad de democratisch behoefte van een enkel raadslid of een minderheid van de raad om het te vormen politieke standpunt goed te kunnen onderbouwen.

Is er binnen de raad echter geen bereidheid om deze ruimte te gebruiken dan wel te geven, dan zou het wenselijk zijn dat ook een individueel raadslid, vanuit zijn eigen democratische verantwoordelijkheid de gelegenheid heeft om, onder strikte voorwaarden een extern deskundige te raadplegen.

Dit initiatiefvoorstel om het Reglement van Orde van de raad (RvO) aan te passen maakt dit mogelijk.

In het RvO wordt dan een artikel 48a (in Paragraaf Rechten van leden) opgenomen dat luidt:

- "1. Leden van de gemeenteraad kunnen derden raadplegen over documenten dan wel informatie waarop geheimhouding rust. De te raadplegen derde is een niet-bij-het-onderwerp-betrokken erkend deskundige.
2. Indien een lid van de raad gebruik wil maken van het in het eerste lid vermelde recht, dient deze daartoe een schriftelijke en gemotiveerde melding in bij de voorzitter van de raad. Daarbij is aangeduid welke derde hij zou willen raadplegen. Bij deze melding wordt gevoegd een door de te raadplegen derde ondertekende geheimhoudingsverklaring. Aan de melding dient altijd een verzoek aan de gemeenteraad, om als raad een onafhankelijk derde te raadplegen, vooraf te gaan.
3. Indien de voorzitter van oordeel is dat de melding onvolledig dan wel onvoldoende gemotiveerd is dan treedt deze in contact met het raadslid. Wanneer hij dat nodig acht raadpleegt de voorzitter het presidium.
4. De voorzitter brengt de melding van het raadslid terstond ter kennis van de gemeenteraad.
5. De griffier draagt zorg voor registratie van deze verklaring.
6. Gebruik maken van het in het eerste lid genoemde recht is eerst aan de orde wanneer de voorzitter de melding inclusief de ondertekende geheimhoudingsverklaring ter kennis van de gemeenteraad heeft gebracht.
7. Raadsleden kunnen de te raadplegen derde inzage geven in de in de melding vermelde geheime documenten dan wel informatie waarop geheimhouding rust. Door tussenkomst van de griffier kan een gewaarmerkte kopie beschikbaar worden gesteld, die door het raadslid na raadpleging weer aan de griffier in handen wordt gesteld."

Argumenten voor

1. Verantwoordelijkheid voor het individuele raadslid om zorgvuldig tot een gewogen standpunt en besluit te komen.
2. Belang van openbaarheid van bestuur
3. Belang van deugdelijke motivering voor opleggen geheimhouding
4. Belang van publieke verantwoording politieke besluitvorming
5. Belang van onderbouwing politieke standpunten op basis van een deskundigen-advies
6. Ook door ambtelijke organisatie en college wordt indien nodig bij de voorbereiding van documenten waarop geheimhouding zal worden gelegd extern advies ingewonnen door het college.
7. Democratische controle van het bestuur is afhankelijk van kennis en informatie. Met de mogelijkheid om externe deskundigheid in te roepen wordt de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt.
8. Gelijkwaardigheid in het duale systeem. B&W kan in voorkomende gevallen externe deskundigheid inhuren, dan moet dat voor de raad/raadslid ook mogelijk zijn

Kanttekening

1. De bekrachtiging van geheimhouding is een in meerderheid genomen democratisch besluit.
2. Raadsleden die het niet eens zijn met opleggen van geheimhouding kunnen interne mogelijkheden benutten; bovendien kunnen zij de raad verzoeken om opheffing van geheimhouding
3. Bij uitbreiding kring van personen die de geheime informatie kennen wordt het risico van schending opgelegde geheimhouding groter. Dit is echter ondervangen in lid 7 van artikel 48a van het voorstel.
4. Verantwoordelijkheid omtrent zorgvuldig omgaan wordt neergelegd bij het raadslid; de afgelegde eed of verklaring en belofte moet voldoende garantie bieden. Dit past ook in de lijn die is gekozen bij het beschikbaar stellen van geheime documenten aan Deventer raadsleden.
5. Er wordt niet gekozen voor de beperking van deskundigen met een beroepsgeheim, omdat daarmee mogelijk de noodzakelijke deskundigheid uit gesloten zou worden. Het tekenen van een geheimhoudingsverklaring zou toereikend moeten zijn.

Marcel Elferink, raadslid Gemeentebelang

RAADSBESLUIT

Onderwerp : Inwinnen extern advies en opgelegde geheimhouding
Raadsvergadering : 11 maart 2015 **Raadstafel** : 4 maart 2015
Agendapunt : **Ingediend op** : 19 februari 2015
Voorstelnummer : 1445817

De raad van de gemeente Deventer,

Gelezen het initiatiefvoorstel van raadslid M.W.H. Elferink d.d. 19 februari 2015, nummer 1445817,

BESLUIT

1. Raadsleden onder voorwaarden de mogelijkheid geven om extern deskundigen advies in te winnen over geheime documenten of informatie;
2. Het Reglement van orde van de Raad aan te passen door toevoeging van artikel 48a "Inwinnen extern advies over geheime documenten en informatie", luidende:
 1. Leden van de gemeenteraad kunnen derden raadplegen over documenten dan wel informatie waarop geheimhouding rust. De te raadplegen derde is een niet-bij-het-onderwerp-betrokken erkend deskundige.
 2. Indien een lid van de raad gebruik wil maken van het in het eerste lid vermelde recht, dient deze daartoe een schriftelijke en gemotiveerde melding in bij de voorzitter van de raad. Daarbij is aangeduid welke derde hij zou willen raadplegen. Bij deze melding wordt gevoegd een door de te raadplegen derde ondertekende geheimhoudingsverklaring. Aan de melding dient altijd een verzoek aan de gemeenteraad, om als raad een onafhankelijk derde te raadplegen, vooraf te gaan.
 3. Indien de voorzitter van oordeel is dat de melding onvolledig dan wel onvoldoende gemotiveerd is dan treedt deze in contact met het raadslid. Wanneer hij dat nodig acht raadpleegt de voorzitter het presidium.
 4. De voorzitter brengt de melding van het raadslid terstond ter kennis van de gemeenteraad.
 5. De griffier draagt zorg voor registratie van deze verklaring.
 6. Gebruik maken van het in het eerste lid genoemde recht is eerst aan de orde wanneer de voorzitter de melding inclusief de ondertekende geheimhoudingsverklaring ter kennis van de gemeenteraad heeft gebracht.
 7. Raadsleden kunnen de te raadplegen derde inzage geven in de in de melding vermelde geheime documenten dan wel informatie waarop geheimhouding rust. Door tussenkomst van de griffier kan een gewaarmerkte kopie beschikbaar worden gesteld, die door het raadslid na raadpleging weer aan de griffier in handen wordt gesteld.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 11 maart 2015.

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

drs. S.J. Peet.

ir. A.P. Heidema.