

## MEMORANDUM

**Datum** : 13 oktober 2008

---

**Aan** : de leden van de raad

---

**Kopie aan** :

---

**Van** : Michiel Hendriks, (0572) 347 640doorkiesnummer:

---

**Onderwerp** : ontwerpprotocol geheimhouding

---

Bijgevoegd ontwerpprotocol geheimhouding met toelichting, waarvan de vaststelling tot de bevoegdheid van het college en de burgemeester behoort, is door deze bestuursorganen aangehouden omdat ze daarover eerst met de gemeenteraad van gedachten willen wisselen. Daartoe was het stuk geagendeerd voor de raadpleinsessie van 7 oktober jl. De opiniërende discussie hierover is echter vanwege tijdgebrek verschoven naar een in november a.s. te houden raadpleinsessie. In het juridisch vakberaad is door de griffie aangedrongen op het opstellen van een protocol vanwege de gewenste transparantie in het verkeer tussen de raad en het college en mede omdat vanuit de raad eerder is aangegeven dat raadsleden niet in de positie moeten worden gebracht dat zij zelf moeten beoordelen welke informatie zij wel en niet in het openbaar mogen gebruiken.

**Protocol geheimhouding ex artikel 25, leden 2 en 3, Gemeentewet.**

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester<sup>1</sup> van de gemeente Raalte stellen, met inachtneming van het bepaalde in artikel 25, tweede en derde lid, van de Gemeentewet de volgende uitgangspunten vast voor het opleggen van geheimhouding ten aanzien van stukken in het verkeer tussen het college en de raad:

1. Voor stukken in het verkeer tussen het college en de raad wordt, indien het om niet-openbare informatie gaat, niet de kwalificatie 'vertrouwelijk' gebruikt. Indien het college gebruik maakt van zijn bevoegdheid ex artikel 25, lid 2, van de Gemeentewet, dan wordt voor de betreffende stukken in overeenstemming met de terminologie van de Gemeentewet altijd de kwalificatie "geheim" gebruikt.
2. Het college voorkomt dat raadsleden zelf moeten beoordelen welke informatie ze wel en niet in het openbaar mogen gebruiken.
3. Geheimhouding moet zijn genormeerd aan de hand van de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Bij elk besluit tot het opleggen van geheimhouding geeft het college gemotiveerd aan welk belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur naar zijn oordeel prevaleert boven het belang van openbaarheid.
4. Van de geheimhouding wordt op de stukken melding gemaakt door het plaatsen van een sticker op de voorpagina en de volgende pagina's.
5. Het college laat het aan het presidium over om namens de raad te beslissen over de wijze waarop de leden van de raad stukken waarop geheimhouding rust kunnen inzien.
6. Elk besluit van het college tot het opleggen van geheimhouding ten aanzien van stukken die het aan de raad overlegt gaat vergezeld van een raadsvoorstel en ontwerpraadsbesluit tot bekrachtiging van de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering van de raad.
7. Dit protocol wordt binnen 1 jaar na vaststelling geëvalueerd.

**Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders op**

de secretaris,  
mw. drs. T. van Lenthe.

de burgemeester,  
de heer P.A. Zoon.

**Aldus vastgesteld door de burgemeester op**

de burgemeester,

de heer P.A. Zoon

---

<sup>1</sup> Waar in dit protocol wordt gesproken over "college" wordt hiermee tevens bedoeld op de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan.

## **Toelichting bij protocol geheimhouding ex artikel 25, leden 2 en 3, Gemeentewet.** (behorende bij protocol geheimhouding, vastgesteld door het college op (datum))

### **Inleiding**

Regelmatig is er in de raad discussie over het vertrouwelijke of zeer vertrouwelijke karakter van stukken. Daarbij komen vragen aan de orde als "is het niet beter om de formele weg van de Gemeentewet te bewandelen door op bepaalde documenten geheimhouding te leggen en hoe gebeurt dit dan, onder welke voorwaarden en voor hoe lang? "Gelden bij vertrouwelijkheid dezelfde eisen als bij geheimhouding?". Om te voorkomen dat in de raad, tijdens raadpleinssessies en raadsvergaderingen, steeds een proceduredebat moet worden gevoerd over dit soort zaken, is in het juridisch beraad op verzoek van de griffie afgesproken dat het college een protocol geheimhouding en de daarbij te hanteren uitgangspunten vaststelt dat een heldere lijn voor het college en de raad bevat. Uitgangspunt daarbij is artikel 25, lid 2, Gemeentewet, dat het opleggen van geheimhouding door het college en de burgemeester ten aanzien stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen regelt.

De meest gestelde vragen over geheimhouding zijn hieronder weergegeven en van een antwoord voorzien.

### **Algemeen**

Artikel 25 Gemeentewet geeft aan dat de raad in bepaalde gevallen een geheimhoudingsplicht kan opleggen. Het college en de burgemeester kunnen op grond van het tweede lid van dit artikel een voorlopige geheimhoudingsplicht opleggen. Voorlopig, want deze geheimhoudingsplicht moet voor zover die geldt voor stukken die aan de raad worden overgelegd in de eerstkomende raadsvergadering bekrachtigd worden, anders vervalt ze.

### **Grond**

Er moet een grond bestaan voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht. De inhoudelijke gronden daarvoor zijn te vinden in artikel 10 van de WOB, waaraan artikel 25 Gemeentewet refereert.

### **Voorlopig**

Lid 2 van artikel 25 Gemeentewet gaat over de bevoegdheid van het college en de burgemeester een voorlopige geheimhoudingsplicht op te leggen voor stukken die deze organen aan de raad of leden van de raad overleggen. In principe zullen aan alle raadsleden, onder oplegging van de geheimhoudingsplicht, de betreffende stukken ter inzage worden gegeven. Dat vloeit voort uit de formulering "aan de raad of aan leden van de raad overleggen". Het artikel verschaft op deze manier een automatisch inzagerecht. Indien een bepaald raadslid geheime informatie wenst, kan daarvoor ook een geheimhoudingsplicht worden opgelegd. Het artikel spreekt namelijk van leden van de raad. Het gebruik van de formulering "leden van de raad" brengt tot uitdrukking dat stukken ook aan individuele raadsleden kunnen worden overgelegd.

### **Hoe is duidelijk op welke stukken geheimhouding rust?**

Indien er een geheimhoudingsplicht rust op bepaalde stukken, wordt hiervan op de stukken melding gemaakt. Voor de wijze waarop dit dient te gebeuren zijn geen richtlijnen beschikbaar. Gebruikelijk is geheimhouding aan te geven door het plaatsen van een duidelijke stempel/sticker op de voorpagina en de volgende pagina's.

### **Bekrachtiging voorlopige geheimhoudingsplicht door de raad**

Indien de raad de voorlopige geheimhoudingsplicht die is opgelegd door het college of de burgemeester niet in zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigt, vervalt de geheimhoudingsplicht. De raad kan slechts tot bekrachtiging overgaan indien het quorum aanwezig is. Indien het quorum niet aanwezig is, wordt geen nieuwe vergadering belegd (in afwijking van artikel 20, lid 2, Gemeentewet). De geheimhouding geldt dan in elk geval totdat een voldoende bezochte vergadering is gehouden.

Er is geen bekrachtiging nodig voor stukken die niet aan de raad maar aan leden van de raad zijn overgelegd.

#### **Opheffen geheimhoudingsplicht voor enkel raadslid**

Op grond van lid 2 van artikel 25 kan ook aan een enkel lid van de raad een geheimhoudingsplicht worden opgelegd. Deze geheimhoudingsplicht blijft bestaan tot het moment dat ze wordt opgeheven door het orgaan dat deze verplichting heeft opgelegd (meestal het college).

#### **Geheimhouding en besloten vergaderingen**

Het komt voor dat de raad stukken voorgelegd krijgt waar geheimhouding op ligt, of dat de raad besloten wil vergaderen. Om dit te kunnen doen moet er een veelheid aan regels in acht worden genomen. Hoe met beslotenheid en geheimhouding om moet worden gegaan is vastgelegd in de Gemeentewet en de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) en verder lokaal uitgewerkt in het reglement van orde. Hierbij moet worden opgemerkt dat alle vormen van geheimhouding en beslotenheid een beperking opleveren van artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Bovendien kunnen geheimhouding en beslotenheid een ordentelijk politiek proces belemmeren, omdat raadsleden er niet meer vrijelijk over kunnen discussiëren. Een publiek debat is daarmee niet mogelijk.

#### **Is geheim hetzelfde als vertrouwelijk?**

De Gemeentewet hanteert niet het begrip "vertrouwelijk", maar "geheim". De strekking van de begrippen is vrijwel altijd gelijk, maar "geheim" is formeel geregeld in de Gemeentewet. Er zijn in de wet waarborgen ingebouwd om onnodig gebruik te voorkomen, onder meer door te bepalen wie geheimhouding op mag leggen, wie deze op kan heffen en op grond waarvan. Voor 'vertrouwelijk' is dat niet geregeld. Het is dan ook beter de kwalificatie vertrouwelijk niet te gebruiken voor stukken in het verkeer tussen raad en college of burgemeester, maar in voorkomende gevallen geheimhouding op te leggen.

#### **Wat is het verschil tussen beslotenheid en geheimhouding?**

Als er in beslotenheid is vergaderd, rust er nog geen geheimhouding op datgene wat is besproken en de bijbehorende stukken. Hiervoor moet een expliciet besluit genomen worden. Dit staat beschreven in artikel 23 Gemeentewet, waarin procedurevoorschriften zijn opgenomen voor 'het sluiten van de deuren': de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt. Artikel 25 Gemeentewet geeft vervolgens aan hoe met geheimhouding moet worden omgegaan. In een toelichting formuleert het ministerie van BZK dat ook nog eens op andere wijze: "Hetgeen besproken wordt in een besloten vergadering, valt niet van rechtswege onder de geheimhoudingsplicht. Daarvoor is toepassing van de procedure volgens artikel 25 van de Gemeentewet nodig."

#### **Wanneer is er sprake van schending van geheimhouding?**

Dit is uiteindelijk ter beoordeling van de rechter. Uitgangspunt is dat het onderwerp wel genoemd mag worden, maar dat op geen enkele manier de inhoud of inhoudelijke gegevens openbaar gemaakt mogen worden.

#### **Welke sancties staan op het schenden van de geheimhouding?**

Het schenden van opgelegde geheimhouding is strafbaar gesteld volgens artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

#### **Op wie zijn deze sancties van toepassing?**

De geheimhouding geldt voor allen die bij de behandeling aanwezig waren, die kennis dragen van het behandelde en/of iedereen die kennis draagt van de geheime stukken.

**Wie bepaalt wie stukken krijgt waar geheimhouding op rust?**

Dit is niet expliciet aangegeven. Uit artikel 25 Gemeentewet kan echter worden afgeleid dat degene die de stukken overlegt, bepaalt aan wie dat gebeurt. Dit betekent dus dat als het college geheimhouding oplegt ten aanzien van een stuk, het college ook bepaalt wie dit stuk krijgt.

**Hoe vindt verspreiding van geheime stukken plaats?**

De raad beslist hoe geheime stukken worden verspreid. In het verleden lagen dat soort stukken wel eens louter ter inzage bij de secretaris of in een leeskamer en bepaalde het college dat deze het gemeentehuis niet uit mochten. Dat is echter niet iets dat het college kan beslissen. Het is inmiddels praktijk bij de gemeente Raalte dat geheime stukken bij de griffie ter inzage liggen en dat steeds, afhankelijk van de situatie, een oplossing wordt gevonden om inzage ook buiten kantoor tijd mogelijk te maken.