

Gemeente Dinkelland; Protocol geheimhouding en beslotenheid gemeente Dinkelland 2018

De raad van de gemeente Dinkelland,
gelezen het voorstel van het presidium van 23 januari 2018, nr. 6714;
gelet op het bepaalde in artikel 25 tweede en derde lid van de Gemeentewet;
vast te stellen het navolgende

Protocol geheimhouding en beslotenheid gemeente Dinkelland 2018

Algemeen

1. Openbaarheid is uitgangspunt en regel bij de gemeente Dinkelland. Geheimhouding wordt slechts in uitzonderlijke gevallen opgelegd.
2. Geheimhouding kan worden opgelegd op stukken, op het behandelde tijdens een vergadering en op besluitenlijsten van besloten vergaderingen.
3. Geheimhouding moet zijn gebaseerd op de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Bij elk besluit tot het opleggen van geheimhouding geeft het college, respectievelijk de burgemeester, aan welk belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, naar zijn oordeel prevaleert boven het belang van openbaarheid.
4. Indien het college, respectievelijk de burgemeester, gebruik maakt van zijn bevoegdheid ex artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet om geheimhouding op te leggen dan wordt voor de betreffende stukken, op het behandelde tijdens een vergadering en op besluitenlijsten in overeenstemming met de terminologie van de Gemeentewet, altijd de kwalificatie "geheim" gebruikt.

Geheimhouding op stukken

5. Van de geheimhouding op stukken wordt op de stukken melding gemaakt door plaatsing van het woord geheim.
6. Het presidium bepaalt namens de raad op welke wijze de leden van de raad stukken waarop geheimhouding rust, kunnen inzien.
7. Elk besluit van het college, respectievelijk de burgemeester, tot het opleggen van geheimhouding ten aanzien van stukken die het aan de raad over legt gaat vergezeld van een gemotiveerd raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit tot bekrachtiging van de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering van de raad.
8. Als de raad de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering niet bekrachtigt, vervalt de geheimhoudingsplicht per direct. De stukken zijn daarmee nog niet openbaar omdat de artikelen 2:5 Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur algemeen van toepassing blijven.
9. Als de raad de geheimhouding bekrachtigt door middel van een raadsbesluit, geldt de geheimhoudingsplicht tot de raad deze opheft. Het college kan de raad daartoe een voorstel doen. Ook kan een raadslid middels een initiatiefvoorstel de raad voorstellen de geheimhouding op te heffen.
10. Als het college, respectievelijk de burgemeester, een stuk onder geheimhouding aanbiedt aan leden van de raad in plaats van de gehele raad of aan leden van een raadscommissie is geen bekrachtiging nodig. De geheimhouding wordt in deze gevallen in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, deze opheft.
11. Van door de raad bekrachtigde besluiten tot geheimhouding wordt door de griffie een register bijgehouden. De griffie legt jaarlijks het register voor aan de raad zo nodig voorzien van een advies van het college, respectievelijk de burgemeester, met betrekking tot het opheffen van de geheimhouding.

Niet-openbare besluitenlijsten van het college

12. In beginsel zijn alle besluiten van het college openbaar.
13. Slechts in bepaalde gevallen neemt het college een besluit dat niet-openbaar kan zijn. Hieraan liggen altijd de gronden van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur ten grondslag.
14. De niet-openbare besluitenlijsten van collegevergaderingen worden indien een raadslid daarom verzoekt op de griffie ter inzage gelegd voor raads- en commissieleden. Raads- en commissieleden respecteren de niet-openbaarheid en zullen geen mededelingen doen betreffende deze besluiten.

Besloten raadsvergadering

15. De oproep voor een besloten raadsvergadering wordt door de burgemeester verzonden aan de leden van de raad. Het presidium, of in spoedeisende gevallen de burgemeester, stelt de agenda

- op voor een besloten vergadering. De openbare agenda wordt tegelijk met de oproep verzonden aan de leden van de raad.
16. De stukken waarop geheimhouding is gelegd en die ter besluitvorming aan de raad worden overgelegd, worden niet toegezonden aan de raadsleden. Die stukken liggen ter inzage bij de griffier.
 17. Alle vergaderingen van de raad moeten openbaar beginnen. Het verzoek om een besloten vergadering wordt in de openbaarheid gedaan. In de raadsvergadering worden de deuren gesloten als tenminste één vijfde van de aanwezige leden daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt. In beslotenheid kan diegene, die een verzoek voor beslotenheid heeft gedaan, dit toelichten. Vervolgens beslist de raad of er in beslotenheid wordt vergaderd. Indien in een vergadering wordt verzocht de geheimhouding op stukken op te heffen, indien daarom wordt verzocht door het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, in een besloten vergadering met het desbetreffende orgaan worden overlegd.
 18. In een besloten raadsvergadering zijn aanwezig de voorzitter, raadsleden, de griffier, griffiemedewerker en de wethouders en de gemeentesecretaris. De wethouders en de gemeentesecretaris zijn niet aanwezig bij de raadsvergaderingen omtrent de aanbevelingen voor burgemeestersbenoemingen. De raad beslist op voorstel van de voorzitter wie verder bij de vergadering aanwezig mag zijn.
 19. De raad kan op wat er in een besloten raadsvergadering is besproken (de zgn. mondelinge beraadslaging) geheimhouding opleggen op grond van de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur. De geheimhouding moet opgelegd worden in dezelfde vergadering als waar het besproken is. De geheimhouding geldt voor alle aanwezigen.
 20. In de besloten raadsvergadering wordt al dan niet geheimhouding opgelegd op de besluitenlijst. Een duidelijke motivering daarvoor op grond van de Wet openbaarheid van bestuur wordt vermeld in de besluitenlijst. De besluitenlijst van een besloten raadsvergadering wordt voor de raadsleden ter inzage gelegd bij de griffier. De besluitenlijst waarop geheimhouding rust wordt in een volgende raadsvergadering vastgesteld waarbij de raad tevens beslist over het al dan niet openbaar maken van de besluitenlijst. Indien de besluitenlijst aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen, dan wordt dit in beslotenheid gedaan.

Overige besloten (niet-openbare) bijeenkomsten

21. Als het college, respectievelijk de burgemeester buiten het formele kader van raads- en commissievergaderingen in beslotenheid wil overleggen met de raad, een raadscommissie of de fractievoorzitters, of als de raad, raadscommissie of fractievoorzitters dat zelf willen, kan worden gekozen voor een andere overlegvorm.
22. Het college, de burgemeester, de raad, het presidium, de raadscommissie en fractievoorzitters zullen terughoudend zijn in de organisatie van dergelijke besloten bijeenkomsten, aangezien openbaarheid uitgangspunt is. Een dergelijke besloten bijeenkomst zal in principe slechts worden gehouden indien voldaan wordt aan de uitzonderingsgronden die in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 10) zijn aangegeven zoals het schaden van de financiële belangen van de gemeente, gerechtelijke procedures of wanneer het gaat over personen.
23. Het college, de burgemeester, de raad, raadscommissie of fractievoorzitters kunnen echter ook van oordeel zijn dat een dergelijke besloten bijeenkomst op andere gronden gewenst is, zoals bij vooraankondiging van collegebesluiten met een (mogelijk) grote maatschappelijke impact, technische beraden en themabijeenkomsten.
24. Deze besloten bijeenkomsten hebben geen formeel karakter en kennen geen wettelijke bepalingen behalve artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht. Voorafgaand en aan het begin van een dergelijk overleg wordt door het college of de voorzitter gemotiveerd wat doel en status van de bijeenkomst zijn en hoe raads- en commissieleden met de besproken informatie om dienen te gaan. Deze afspraken worden gemaakt op basis van vrijwilligheid en vertrouwen. Indien een raads- of commissielid zich niet wil houden aan deze afspraken zal betrokkene niet deelnemen aan de bijeenkomst.

Inwerkingtreding en evaluatie

25. Dit protocol treedt in werking op 1 april 2018
26. Dit protocol wordt twee jaar na zijn inwerkingtreding geëvalueerd.

*Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 20 februari 2018
De raadsgriffier, De voorzitter,
mr. O.J.R.J. Huitema MPM, J.G.J. Joosten*

Algemene toelichting op het Protocol geheimhouding en beslotenheid

Begrippen

Wat is het verschil tussen geheim en vertrouwelijk?

De Gemeentewet hanteert niet het begrip "vertrouwelijk" maar "geheim". De strekking van de begrippen is vrijwel altijd gelijk maar "geheim" is formeel beter geregeld. 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 formele stukken in het verkeer tussen raad en college of burgemeester.

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 tijdens die vergadering een expliciet besluit genomen worden. Dit staat beschreven in artikel 23 Gemeentewet waarin procedurevoorschriften zijn opgenomen voor "het sluiten van de deuren", ofwel de wijze waarop een raadsvergadering een besloten raadsvergadering 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". In de praktijk gebeurt dit ook bij raadsvergaderingen waarin de aanbeveling voor een nieuwe burgemeester wordt besproken. Met geheimhouding ontstaat een zwijgplicht. Indien geen geheimhouding wordt opgelegd, kan na afloop van de vergadering mededeling worden gedaan van het in de vergadering behandelde.

Werkwijze opleggen en opheffen geheimhouding op stukken

Voorlopige geheimhoudingsplicht

Artikel 25 lid 2 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. Dit 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 deze formulering brengt tot uitdrukking dat stukken ook aan individuele raadsleden kunnen worden overgelegd.

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 deze vergadering blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden (het quorum) is bezocht. Indien het quorum niet aanwezig is, wordt geen nieuwe vergadering belegd (in afwijking van artikel 20 lid 2 Gemeentewet). De geheimhoudingsplicht kan dan niet worden bekrachtigd en vervalt. Aan de raad als hoogste bestuursorgaan wordt de beslissing overgelaten de geheimhoudingsplicht al dan niet te laten voortduren.

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

Wanneer de raad de geheimhouding niet bekrachtigt, heeft dat niet tot gevolg dat de betreffende stukken daarmee direct openbaar zijn. De artikelen 2:5 Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur blijven algemeen van toepassing.

Welke instrumenten heeft een raadslid als er geheimhouding is opgelegd?

Ten aanzien van artikel 25 Gemeentewet gaat het om opleggen van een voorlopige geheimhouding. De voorlopige geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd. Na bekrachtiging wordt de geheimhouding in acht genomen tot de raad besluit de geheimhouding op te heffen.

De geheimhouding met betrekking tot aan de leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, deze opheft.

Praktisch gezien kan de opheffing van geheimhouding op aan de raad overgelegde stukken worden verkregen door een raadsbesluit te nemen middels het indienen van een initiatiefvoorstel. Elk raadslid heeft het recht initiatiefvoorstellen in te dienen. Het Reglement van orde regelt daarbij de procedure.

Na een besluit tot opheffen van de geheimhouding kan de raad in debat vrijelijk over het onderwerp spreken. Het vervallen van de geheimhouding betekent echter niet automatisch dat de informatie (direct) voor een ieder openbaar is. Afgewogen moet worden of op grond van de uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur informatie wel of niet verstrekt mag worden.

Wat als een raadslid het niet eens is met de opgelegde geheimhouding

Kan een raadslid gebruik maken van de Wet openbaarheid van bestuur.

De Wet openbaarheid van bestuur is bedoeld voor iedereen, alleen raadsleden hoeven er geen aanspraak op te doen om aan informatie te komen. Dit vloeit voort uit de bijzondere positie en speciale regelingen die de Gemeentewet voor de relatie tussen het college en de raad kent. Het college dient de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (artikel 169 lid 2 Gemeentewet). Daarnaast heeft ieder individueel raadslid het recht op inlichtingen, tenzij de verstrekking daarvan in strijd zou zijn met het openbaar belang (artikel 169 lid 3 Gemeentewet). Met deze bepaling wordt beoogd te voorkomen dat een individueel raadslid te weinig informatie van het college krijgt.

Beroepsmogelijkheden

De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State gaat ervan uit dat de beslissing tot het opleggen van geheimhouding op grond van artikel 25 van de Gemeentewet een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene Wet Bestuursrecht waartegen voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat.

Wanneer is sprake van schending van geheimhouding?

Dit is uiteindelijk ter beoordeling aan 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. Ook artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht handelt hierover. De maximale straf is een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete van de vierde categorie (in 2017 maximaal € 20.500,-).

Op wie zijn deze sancties van toepassing?

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

Overige besloten bijeenkomsten

De hoofdregel is openbaarheid van informatie. Geheimhouding moet alleen bij grote uitzondering worden toegepast. Dat neemt niet weg dat het bij het besturen van een gemeente kan voorkomen dat het college de raad wil informeren over onderwerpen die op zich openbaar of niet geheim zijn maar op het moment van bespreking nog niet in openbaarheid kunnen worden besproken.

Voor een "overige besloten bijeenkomst" (dus niet zijnde een besloten raads- of commissievergadering) zijn twee aanleidingen:

1. Indien voldaan wordt aan de uitzonderingsgronden volgens artikel 10 van de Wet Openbaarheid van bestuur zoals het schaden van de financiële belangen van de gemeente, gerechtelijke procedures of wanneer het gaat over personen.
2. Het college en/of de raad kunnen echter ook van oordeel zijn dat een dergelijke besloten bijeenkomst op andere gronden gewenst is, zoals het peilen van het gevoel van de raad, de voorankondiging van collegebesluiten met een (mogelijk) grote maatschappelijke impact, technische beraden en themabijeenkomsten.

Het college, respectievelijk de burgemeester zal gemotiveerd aangeven wat doel en status van de betreffende bijeenkomst zijn en hoe raadsleden met de besproken informatie om dienen te gaan. Indien een raadslid zich niet wil houden aan deze afspraken zal betrokkene niet deelnemen aan de bijeenkomst. Deze afspraken worden gemaakt op basis van vrijwilligheid en vertrouwen.

In dit licht wordt tevens verwezen naar de Richtlijn vormgeving en invulling voorhangprocedure artikel 169 lid 4 Gemeentewet die de raad op 8 oktober 2013 heeft vastgesteld. In de gevallen waarin met betrekking tot voorgenomen collegebesluiten toepassing moet worden gegeven aan de voorhangprocedure treden de gezamenlijke fractievoorzitters namens de raad op als overlegplatform voor het college respectievelijk de burgemeester. Dit overleg vindt plaats in beslotenheid.