

PROTOCOL GEHEIMHOUDING GEMEENTE MAASDRIEL 2021

Hoofdstuk 1. Algemeen

1.1. Inleiding

In het openbaar bestuur geldt de hoofdregel dat alle informatie openbaar is. Bij hoge uitzondering moet iets geheim blijven. Als er zwaarwegend belangen zijn die door openbaarheid worden geschaad kan het nodig zijn om informatie geheim te houden.

In de praktijk blijkt geheimhouding een lastig vraagstuk. Want is het verschil tussen vertrouwelijk en geheim? Hoe wordt geheimhouding opgelegd en hoe lang blijft iets geheim? Voor welke stukken geldt de geheimhouding? En hoe bewaak je de afspraken hierover? Het onderwerp is in verschillende wetten geregeld maar geeft ruimte voor interpretatie en verschillen in lokale toepassing.

Het geheimhoudingsprotocol Maasdriel 2020 bevat naast een aanvullende procedurele uitwerking van de wettelijke bepalingen inhoudelijke criteria over hoe in Maasdriel met geheimhouding wordt omgegaan.

1.2. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze nota is het eigenlijke protocol. Artikel 1 geeft op hoofdlijnen de wettelijke kaders weer. In de artikelen 2 tot en met 5 wordt de Maasdrielse invulling uitgewerkt. Artikel 2 gaat over de geheimhouding van stukken en besluiten. In artikel 3 wordt een regeling gegeven voor besloten vergaderingen en artikel 4 geeft een regeling voor het opheffen van geheimhouding. Ten slotte wordt in artikel 5 ingegaan op informele bijeenkomsten.

Bijlage 1 geeft een kort overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving met betrekking tot vertrouwelijkheid en geheimhouding. Om het protocol ook in de praktijk te laten werken is een aantal modelteksten voor college- en raadsbesluiten als bijlage 2 opgenomen.

Hoofdstuk 2. Regels en procedures

Afdeling 1 Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Begrippen

- a. **Geheim:** Informatie die niet gedeeld mag worden buiten de kring van geheimhouders, het breken van dit verbod is een strafbaar feit.
- b. **Vertrouwelijk:** Synoniem voor geheim. Omdat niet iedereen begrijpt dat vertrouwelijk dezelfde betekenis heeft, wordt alleen de term geheim gebruikt.¹
- c. **Embargo:** Informatie waarvan wordt verzocht om die niet met derden te delen tot aan een bepaalde datum (moreel appel). Een eerdere openbaarmaking kan onrechtmatig zijn ten opzichte van derden.
- d. **Besloten vergadering:** Vergadering waarbij geen publiek aanwezig mag zijn. De inhoud van deze vergadering is alleen geheim als na afloop tot geheimhouding van de informatie is besloten.
- e. **Openbare vergadering:** Vergadering waarbij iedereen die dat wil aanwezig mag zijn.
- f. **Niet-openbare informatie:** Informatie die (feitelijk) niet voor iedereen toegankelijk is. Of en hoe deze informatie openbaar gemaakt mag worden, is geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur, Wet bescherming persoonsgegevens en Archiefwet.
- g. **Openbare informatie:** Informatie die iedereen kan opvragen.
- h. **Horizonbepaling:** Bepaling waarin wordt aangegeven wanneer de opgelegde geheimhouding eindigt.
- i. **Horizonbepaling:** Voorwaarde waaronder of een datum waarop geheimhouding geacht wordt te zijn opgeheven.

1) In 2010 (ECLI:NL:PHR:2010: BM2422) heeft het Hof Amsterdam het volgende overwogen: "Het hof is, anders dan de verdediging, van oordeel dat er geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat aan de begrippen 'vertrouwelijk' en 'geheim' in dit verband een verschillende betekenis dient te worden toegekend. De strekking van beide begrippen is dat informatie waarover beschikt wordt niet aan derden ter beschikking wordt gesteld noch anderszins aan de openbaarheid prijsgegeven wordt. Dit betekent dat als het college of de burgemeester vertrouwelijkheid vraagt, zonder daarbij een beroep te doen op de WOB-criteria voor geheimhouding, er ook dan een strafbaar feit kan ontstaan.

Artikel 1:2 Geheimhouding als uitzondering

1. In de informatievoorziening van college c.q. burgemeester naar raad, en in de beraadslagingen tussen college c.q. burgemeester en raad is openbaarheid de regel en geheimhouding de uitzondering.
2. Ook overigens geldt als uitgangspunt het algemeen belang van de openbaarheid van bestuurlijke informatie.
3. De keuze voor geheimhouding dient altijd te worden verantwoord, tenzij het belang waarop de geheimhouding ziet zich tegen openbare verantwoording verzet.

Artikel 1:3 Wettelijke kaders voor geheimhouding

1. De Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) geeft in artikel 10 en 11 de gevallen aan waarbij de openbaarheid van bestuur kan worden beperkt.
2. De WOB bevat de algemene regeling. In verschillende wetten zijn bijzondere bepalingen opgenomen. Die bepalingen gaan als bijzondere regeling voor de bepalingen uit de WOB². De in het de gemeentepraktijk meest voorkomende uitzondering op de hoofdregel uit de Wob is de geheimhoudingsregeling in de artikelen 25 en 55 van de Gemeentewet. Waarmee raad respectievelijk college geheimhouding kan opleggen.
3. De Algemene Wet Bestuursrecht bepaalt in artikel 2:5 dat een geheimhoudingsplicht geldt voor alle gegevens waarvan iemand het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden.
4. Het Wetboek van Strafrecht stelt in artikel 272 het schenden van geheimen strafbaar.
5. De Gemeentewet bepaalt in artikel 23 en 24 de regels voor besloten raadsvergaderingen, in artikel 25 de regels voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, en in artikel 86 de regels voor besloten commissievergaderingen.
6. De Gemeentewet bepaalt in artikel 54 dat collegevergaderingen in principe met gesloten deuren plaatsvinden, bepaalt in artikel 55 de regels voor het opleggen en opheffen van geheimhouding over het in collegevergaderingen besprokene of over aan het college overgelegde stukken, en in artikel 60 de regels voor kennisgeving van beslissingen van het college aan de raad en het openbaar maken van besluitenlijsten van collegevergaderingen.
7. De Gemeentewet bepaalt in artikel 81 de regels voor kennisgevingen van beslissingen van de burgemeester aan de raad.

Artikel 1:4 Gemeentelijke kaders voor geheimhouding

1. In het Reglement van Orde voor de raad Maasdriel worden in de artikelen 22 tot en met 24 de regels voor besloten vergaderingen en geheimhouding nader uitgewerkt.
2. In het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van het college wordt in artikel 9 bepaald dat het college kan besluiten een openbare vergadering te houden.
3. De Verordening op de raadscommissies bevat ook enkele bepalingen over geheimhouding (artikel 8, 12 en 21). Hetzelfde geldt voor Verordening op de Rekenkamercommissie (artikel 11) en de Verordening op de vertrouwenscommissie (artikel 6).

Afdeling 2 Geheimhouding van stukken en besluiten

Artikel 2:1 Geheim en vertrouwelijk

1. In het verkeer tussen college c.q. burgemeester en raad wordt de term 'geheim' wel, en 'vertrouwelijk' niet gehanteerd.
2. Informatie van het college c.q. burgemeester is openbaar, of zij is geheim.
3. Ten aanzien van informatie waarover geen geheimhouding is opgelegd geldt dat zij in principe openbaar is tenzij een belang genoemd in enige wettelijke bepaling zich daartegen verzet.

Artikel 2:2 Openbaarmaking collegebesluiten

1. Het college maakt een door hem genomen besluit openbaar, tenzij het en voor zover het gemotiveerd geheimhouding oplegt op grond van art. 55 of art. 60 lid 3 van de Gemeentewet van toepassing is.
2. Betreft de geheimhouding informatie die in enigerlei vorm aan de raad wordt overlegd, dan legt het college aan de raad geheimhouding op, onder verwijzing naar art. 25 lid 2 van de Gemeentewet en met het gelijktijdige verzoek aan de raad de geheimhouding te bekrachtigen.
3. Indien de reden van geheimhouding zich daar niet tegen verzet, wordt het besluit tot geheimhouding opgenomen in de besluitenlijst.

2) Zo kent bijvoorbeeld artikel 61c van de Gemeentewet een bijzondere geheimhoudingsregeling met betrekking tot de (her)benoemingsprocedure van de burgemeester. Artikel 8.79 van de Awb in samenhang met artikel 838 van het wetboek van Burgerlijk Rechtsvordering kent een eigen uitputtende regeling voor de openbaarmaking van processtukken.

Artikel 2:3 Informatie aan raad, leden van de raad, en commissie

1. Artikel 86 van de Gemeentewet bepaalt t.a.v. commissiestukken een andere procedure dan t.a.v. raadsstukken; aangezien in Maasdriel stukken voor de voorbereidende raadscommissies naar de hele raad gaan en opgelegde geheimhouding in de commissie niet geldt t.o.v. andere raadsleden, zij hier met nadruk vermeld dat stukken voor de commissie tevens gelden als zijnde stukken voor de raad, met de daarbij behorende procedure.

Artikel 2:4 Opleggen geheimhouding

1. Het college legt enkel geheimhouding op als een belang genoemd in artikel 10 van de WOB in geding is, of als er anderszins een wettelijke grondslag voor is.
2. Het college legt geen geheimhouding op over een compleet document (brief, voorstel of bijlage daarbij) als het ook mogelijk is de geheimhouding te beperken tot specifieke delen of aspecten daarvan.
3. In geval van gedeeltelijk opgelegde geheimhouding levert het college zo mogelijk twee exemplaren van het document aan, een met en een zonder de geheime delen of aspecten.
4. In geval van opgelegde geheimhouding (geheel of gedeeltelijk) vermeldt het college altijd in zwarte kapitalen bovenaan het document dat hiervan sprake is, onder verwijzing naar de relevante bepaling uit de Gemeentewet. Op alle vervolgpagina's worden ook de tekst 'GEHEIM' vermeld.
5. Als het college geheimhouding oplegt aan de raad conform art. 25 Gemeentewet, wordt deze geacht ook voor de leden van het college te gelden.

Artikel 2:5 Bekrachten geheimhouding

1. Als ten aanzien van (een deel van) een raadsvoorstel respectievelijk een brief aan de raad door het college geheimhouding is opgelegd, wordt aan het besluit van de raad over het voorstel c.q. de brief toegevoegd dat de opgelegde geheimhouding wordt bekrachtigd. Het besluit tot geheimhouding wordt in de nota of de brief gemotiveerd en zo mogelijk voorzien van een horizonbepaling. Het voorstel of de brief zijn via een aangebracht opschrift herkenbaar als geheim.
2. Een horizonbepaling kan bevatten een conditie waaronder of een datum waarop geheimhouding geacht wordt te zijn opgeheven (onverlet de mogelijkheid de datum bij gemotiveerd besluit te verlengen). Is een dergelijke bepaling niet mogelijk dan wordt opgenomen "tot een nader te bepalen moment".
3. Aan het agendapunt 'lijst van ingekomen stukken' wordt de bekrachtiging van de geheimhouding t.a.v. genoemd stuk dan als apart besluitpunt toegevoegd.
4. Een besluit tot bekrachtiging van opgelegde geheimhouding dient te worden genomen in de eerstvolgende raadsvergadering (die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht) na ontvangst van het desbetreffende stuk.

Artikel 2:6 Publicatie geheime raadsstukken

1. Geheime raadsstukken worden achter het gesloten gedeelte van het elektronische raadsinformatiesysteem geplaatst of op de griffie ter inzage gelegd of op papier verstrekt. Stukken die op papier zijn verstrekt worden aan het einde van de raadsvergadering door de griffier ingenomen.
2. Artikel 8 lid 2 van het Reglement van Orde is niet van toepassing op geheime stukken.

Afdeling 3 Vergaderen in beslotenheid

De bepalingen in deze afdeling zijn bedoeld als verduidelijking en nadere invulling van het Reglement van orde van de raad en van het college.

Artikel 3:1 Openbare aankondiging en opening

1. Raads- en commissievergaderingen zijn in principe openbaar; ze worden in ieder geval in het openbaar aangekondigd en geopend.

Artikel 3:2 Het sluiten van de deuren

1. Op verzoek van ten minste een vijfde deel van het aantal aanwezige leden danwel als de voorzitter dit nodig oordeelt worden de deuren gesloten.
2. Het besluit dat de deuren gesloten worden wordt in de openbare vergadering genomen.
3. Als de deuren worden gesloten besluit de vergadering of er naast de raads- of commissieleden zelf en de betrokken leden van het college nog anderen aanwezig mogen zijn (bijv. betrokken ambtenaren).
4. Als de deuren worden gesloten, zorgt de griffie ervoor dat de uitzending via internet wordt stopgezet en dat de vergadering niet langer buiten de raadszaal te volgen is.
5. Van het besloten deel wordt een apart, geheim verslag, gemaakt. In dit verslag dienen in ieder geval de namen van alle aanwezigen te worden opgenomen.
6. De vaststelling van dit verslag dient eveneens achter gesloten deuren plaats te vinden, tenzij dit zonder op en aanmerkingen kan gebeuren.

Artikel 3:3 Vergaderen achter gesloten deuren

1. Nadat de deuren zijn gesloten geeft de voorzitter eerst het voorstel om met gesloten deuren te vergaderen in bespreking; alleen als de raad c.q. de commissie in meerderheid hiermee instemt zal daadwerkelijk met gesloten deuren worden vergaderd; zo niet, dan worden de deuren weer geopend.

Artikel 3:4 Opleggen geheimhouding

1. Als de bespreking achter gesloten deuren is afgerond, stelt de voorzitter voor - alvorens de deuren weer te openen - om geheimhouding op te leggen over het tijdens het besloten deel behandelde en over de stukken die tijdens dat deel aan de raad c.q. de commissie zijn overgelegd; in principe dient dat alleen te gebeuren als een belang genoemd in artikel 10 WOB in geding is, of er een andere wettelijke grondslag voor is.

Artikel 3:5 Collegevergaderingen

1. Het college vergadert achter gesloten deuren.
2. De besluiten die tijdens de collegevergadering worden genomen zijn openbaar, tenzij:
 - a. geheimhouding is opgelegd conform art. 25, art. 55. De geheimhouding kan ook een deel van een besluit betreffen.
 - b. Artikel 60 lid 3 van de Gemeentewet van toepassing is.
 - c. Er een uitzonderingsgrond op basis van de Wob van toepassing is.
 - d. Er een embargo geldt.
 - e. Een besluit wordt aangehouden.
3. Het college kan besluiten tot een openbare vergadering; in dat geval maakt hij dit minimaal 24 uur van tevoren aan de lokale pers bekend.

Afdeling 4 Opheffen geheimhouding over stukken en vergaderingen

Artikel 4:1 Lijst geheime stukken en vergaderingen

1. De gemeentesecretaris houdt een lijst bij van alle stukken ten aanzien waarvan het college c.q. de burgemeester of commissie geheimhouding heeft opgelegd, voor zover de raad die geheimhouding heeft bekrachtigd, alsmede van alle besloten vergaderingen en van alle stukken die tijdens een besloten vergadering zijn overgelegd en waarover geheimhouding is opgelegd. De lijst wordt periodiek aan de griffier toegezonden.
2. De gemeentesecretaris houdt tevens een lijst bij van alle collegestukken en -besprekingen waarover geheimhouding is opgelegd.
3. Genoemde lijsten bevatten in ieder geval voor zover van toepassing de datum van het stuk, de datum van de raadsvergadering waarin de geheimhouding is bekrachtigd c.q. de collegevergadering waarin de geheimhouding is opgelegd, een globale beschrijving van de inhoud, de juridische grondslag voor de geheimhouding en de horizonbepaling c.q. de voorwaarde waaronder of de datum waarop de geheime status wordt beëindigd.

Artikel 4:2 Horizonbepalingen

1. De griffier houdt de horizonbepalingen m.b.t. geheime raadsstukken en -vergaderingen in de gaten. Ruim voordat de daarin genoemde datum nadert, meldt hij aan het college dat hij voornemens is de desbetreffende stukken daarna openbaar te maken. Het college kan daarop besluiten volgens de eerder genoemde procedure opnieuw voor een periode geheimhouding op te leggen. Gebeurt dat niet, dan zet de griffier de geheime stukken na afloop van de in de horizonbepaling genoemde datum op het openbare deel van het raadsinformatiesysteem, en doet daarvan mededeling aan de raad en het college c.q. de burgemeester.
2. De gemeentesecretaris doet voor zover van toepassing hetzelfde m.bt. geheime collegestukken.

Artikel 4:3 Jaarlijkse controle

1. De gemeentesecretaris stuurt de lijst geheime stukken en vergaderingen van de raad één keer per jaar naar het college, met het verzoek na te gaan van welke stukken de geheimhouding kan worden opgeheven.
2. Het college stuurt de lijst voorzien van een raadsvoorstel tot opheffing van de geheimhouding aan de gemeenteraad.
3. De gemeentesecretaris doet voor zover van toepassing hetzelfde met de lijst geheime stukken en vergaderingen van het college en bereidt een collegevoorstel tot opheffing van geheimhouding voor.

Artikel 4:4 Opheffing op initiatief van college of raad

1. Het college c.q. de burgemeester kan ook op eigen initiatief de raad een voorstel tot opheffing van opgelegde en bekrachtigde geheimhouding over overgelegde c.q. toegezonden stukken doen; tevens kan de raad het college c.q. de burgemeester verzoeken met een dergelijk voorstel te komen.

Artikel 4:5 Publicatie openbaar geworden stukken

1. Zodra een voorstel tot opheffing van geheimhouding is aangenomen, zet de griffier z.s.m. de desbetreffende stukken op het openbare deel van het Raadsinformatiesysteem, onder vermelding van genoemd besluit.

Afdeling 5 Openbaar en besloten in andere gevallen

Artikel 5:1 Informele raads- en commissiebijeenkomsten

1. Informele raads- en commissiebijeenkomsten kunnen zowel op initiatief van het college, de raad of de desbetreffende commissie worden georganiseerd.
2. Informele raads- en commissiebijeenkomsten zijn in beginsel niet openbaar tenzij wordt besloten dat een bijeenkomst openbaar is.