

# Geheimhouding in de gemeente Velsen

Over het voorkomen van een schending van de geheimhoudingsplicht van  
raadsleden

Naam : Joeri Schuitemaker  
Opleiding : HBO- Rechten Haagse Hogeschool  
Scriptiebegeleider : Dhr. M.A. Lunter  
Jaar : 2017

## Inhoud

Voorwoord .....	3
Inleiding en vraagstelling .....	3
Samenvatting.....	4
Hoofdstuk 1: Onderzoek naar de wettelijke kaders .....	5
1.1 Artikel 7 Grondwet .....	5
1.2 Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) .....	6
1.3 Geheimhouding artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet .....	7
1.3.1 Opleggen geheimhouding op grond van de WOB .....	8
1.3.2 Opleggen en bekrachtigen geheimhouding door de gemeenteraad .....	9
1.3.3 Opleggen geheimhouding andere organen en personen.....	9
1.3.4 Eisen aan geheimhoudingsbesluit .....	11
1.4 Geheimhouding artikel 2:5 Algemene Wet Bestuursrecht.....	13
1.5 Strafbaarstelling artikel 272 Wetboek van Strafrecht.....	14
Hoofdstuk 2: Onderzoek naar de gemeente Velsen .....	15
2.1 Het Reglement van Orde van de gemeente Velsen .....	16
2.2 Gedragscode raadsleden .....	18
2.3 De Handreiking voor raadsleden .....	20
2.4 Memo ‘werkwijze en procedures bij besloten vergaderingen’ .....	20
Hoofdstuk 3: Onderzoek naar andere gemeenten .....	22
3.1 Gemeente Ede.....	23
3.1.1 Onderzoek ‘Stiekem Geheim’ .....	23
3.1.2 Reglement van Orde en de verordening Raadscommissie van Ede .....	24
3.2 Gemeente Heerhugowaard en onderzoek geheimhouding .....	25
3.3 Vergelijking geheimhoudingsprotocol en handleiding.....	26
Hoofdstuk 4: Conclusies & aanbevelingen .....	27
4.1 Aanpassingen aan het Reglement van Orde.....	28
4.2 De gedragscode en het gebruik van de term ‘vertrouwelijk’ .....	29
4.3 Geheimhoudingsprotocol.....	30
4.4 Lijst geheime stukken .....	30
Slotwoord.....	31
Bijlage 1: Gedragscode voor raadsleden.....	33
Bijlage 2: Handreiking voor raadsleden juni 2014 .....	37
Bijlage 3: Werkwijze en procedures bij besloten vergaderingen .....	42
Literatuurlijst .....	46

## Voorwoord

Sinds september 2016 loop ik stage bij de gemeente Velsen op de raadsgriffie. Hier kreeg ik de opdracht om te kijken naar de verschillende verordeningen en reglementen die betrekking hebben op de gemeenteraad. Een van mijn eerste opdrachten was om het Reglement van Orde aan te passen. Dit reglement geeft regels en procedures aangaande raadsvergaderingen en commissievergaderingen die in de gemeente Velsen 'sessies' genoemd worden. Dit reglement bracht mij voor de eerste keer in aanraking met het fenomeen 'geheimhouding'. Veel wist ik er toen niet van en eigenlijk was het ook niet echt een onderwerp waar ik meteen in geïnteresseerd was. Dit veranderde toen ik aan het begin van mijn stageperiode een raadsvergadering bijwoonde waarin besloten moest worden of op een bepaald document geheimhouding moest blijven gelden. Aangezien de raadsvergadering openbaar was mocht er niet over de inhoud van het betreffende document gesproken worden. Er mocht alleen worden beslist of het stuk wel of niet openbaar gemaakt zou worden. Echter was er toch een gemeenteraadslid die zijn mond bijna voorbijpraatte. De voorzitter greep gelukkig net op tijd in voordat het raadslid de geheime informatie aan het publiek bekend zou maken. Ik ben mij vervolgens af gaan vragen of het raadslid in dit geval strafrechtelijk vervolgd had kunnen worden indien de voorzitter niet zo alert gereageerd had en hem had laten uitspreken. Gezien het feit dat de vergadering openbaar was zou de informatie dan op straat komen te liggen. In dat geval zou het raadslid zijn geheimhouding hebben geschonden! Ik wilde mij hier na deze vergadering verder in gaan verdiepen. Zo begon mijn eerste zoektocht naar het onderwerp 'geheimhouding'. Ik kwam al vrij snel tot een verrassend antwoord. Volgens de meeste juridische auteurs is een raadslid immuun voor hetgeen hij tijdens een vergadering zegt en kan hij niet strafrechtelijk worden vervolgd. Mijn nieuwsgierigheid naar geheimhouding was gewekt. Vervolgens ben ik mij af gaan vragen wat de gemeente Velsen eigenlijk allemaal doet om de schending van de geheimhoudingsplicht bij raadsleden te voorkomen. Dit is de aanleiding geweest voor het schrijven van deze scriptie.

## Inleiding en vraagstelling

Zoals in het voorwoord is ingeleid zal in de voorliggende scriptie onderzoek worden gedaan hoe de gemeente Velsen in de praktijk met geheimhouding omgaat. Het doel hiervan is een overzicht te krijgen van de regels en werkafspraken die in de gemeente Velsen gelden op het gebied van geheimhouding en besloten vergaderingen. Het uitgangspunt is daarbij wel om met name naar de regels en werkafspraken te kijken die een bijdrage leveren aan het feit dat raadsleden zich houden aan hun geheimhoudingsplicht. Het resultaat van het onderzoek kan leiden tot aanbevelingen. Om deze reden wordt de volgende onderzoeksvraag gesteld:

*In hoeverre waarborgen de interne regelgeving en werkafspraken van de gemeente Velsen dat wordt voldaan aan de geheimhoudingsplicht van raadsleden zoals die voortvloeit uit artikel 2:5 Algemene Wet Bestuursrecht en de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet? En wat zou aan de interne regelgeving en werkafspraken eventueel nog verbeterd kunnen worden?*

De eerste twee woorden van de hoofdvraag 'In hoeverre' impliceren eigenlijk al dat de kans op een schending van een geheimhoudingsplicht nooit helemaal kan worden afgeschermd. Er wordt in dit onderzoek wel uitgegaan van de veronderstelling dat regels en werkafspraken de kans op een schending kunnen beperken. Daarnaast wordt alleen de kans op schending van raadsleden onderzocht. Er wordt niet specifiek ingegaan op de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op steunfractieleden. Wel zijn voor een groot deel dezelfde regels op hen van toepassing. In deze scriptie is met name literatuuronderzoek gedaan. Daarnaast is er gekeken naar de beschikbare documenten van de gemeente Velsen die informatie of regels geven over de gemeentelijke geheimhouding. Er zijn korte gesprekken gevoerd met het griffiepersoneel en een aantal personen binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Velsen om te checken of de informatie in deze documenten klopt. Daarnaast is er ook gekeken naar onderzoeken en documenten die iets zeggen over de geheimhoudingspraktijk van andere gemeenten.

Deze scriptie zal bestaan uit 4 hoofdstukken die ieder een deelvraag beantwoorden. Hoofdstuk 1 gaat over de wettelijke kaders omtrent geheimhouding. Dit hoofdstuk is met name gebaseerd op een literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Vervolgens zal er in hoofdstuk 2 worden gekeken naar de regels en werkafspraken van de gemeente Velsen. Om een breder beeld te krijgen hoe een gemeente kan omgaan met geheimhouding, zal in hoofdstuk 3 worden gekeken naar andere gemeenten. Dit hoofdstuk is met name bedoeld ter voorbereiding op hoofdstuk 4. In dit laatste hoofdstuk zal namelijk kort worden ingegaan op de bevindingen waarna aanbevelingen gedaan worden.

## Samenvatting

Voordat de volledige scriptie wordt weergegeven zal eerst kort worden ingegaan op het resultaat. De kern van mijn scriptie was om te kijken in hoeverre de regels en werkafspraken ervoor zorgen dat raadsleden zich houden aan hun geheimhoudingsplicht. Er was gekeken naar de mogelijke motieven bij raadsleden om de geheimhoudingsplicht te schenden. Naar aanleiding hiervan ben ik tot de conclusie gekomen dat regelgeving en werkafspraken omtrent geheimhouding duidelijk dienen te zijn om de kans op een schending te beperken. Een aantal documenten zijn onderzocht die een inzicht geven hoe de gemeente Velsen met geheimhouding omgaat. Conclusie was dat deze documenten niet altijd even duidelijke regelgeving en werkafspraken laten zien. Zo was er het Reglement van Orde dat zowel van toepassing was op de raadsvergaderingen als de raadscommissies (sessies). Het reglement bevatte geen bepalingen omtrent geheimhouding die waren toegespitst op de raadscommissies. Daarnaast waren er enkele bepalingen die in strijd waren met de Gemeentewet. Verder schreef de gedragscode voor dat de raadsleden informatie buiten de openbaarheid moesten houden terwijl de wet dit niet voorschreef. Ook waren er geen documenten waarin een volledige en duidelijke procesbeschrijving werd gegeven hoe omgegaan werd met geheimhouding. Na onderzoek naar de literatuur en de geheimhoudingspraktijk van andere gemeenten is gebleken dat de gemeente Velsen meer kon doen om een duidelijke en een overzichtelijke geheimhoudingspraktijk te realiseren. Op basis van de bevindingen zijn vervolgens aanbevelingen gedaan.

## Hoofdstuk 1: Onderzoek naar de wettelijke kaders

Geheimhouden wordt in het woordenboek<sup>1</sup> omschreven als ‘verborgen houden’. Een geheimhoudingsplicht houdt in dat er een plicht is tot het verborgen houden. De vraag is echter wat moet dan verborgen gehouden worden? De term geheim wordt in het strafrecht omschreven als iets dat ‘bestemd is om niet bekend te worden dan ter plaatse waar het door bevoegden wordt medegedeeld’<sup>2</sup>. Aangezien dit een brede definitie is geeft het niet direct een antwoord op de vraag wanneer iets nu geheim is. Wanneer is informatie bestemd om niet bekend te worden? En wanneer is iemand bevoegd de informatie mee te delen? Dit zal allemaal afhangen met welk geheimhoudingsregime in de wet we te maken hebben. In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar de geheimhoudingsplicht van raadsleden. Het is daarom van belang om in ieder geval de volgende vraag te beantwoorden:

### *Wat houdt de geheimhoudingsplicht op grond van artikel 2:5 AWB en de artikelen 25, 55, 86 Gemeentewet in?*

Voor het antwoord op deze vraag zal deze scriptie ingaan op de relevante wetten die betrekking hebben op de geheimhoudingsplicht van raadsleden. Eerst zal worden stilgestaan bij de vrijheid van meningsuiting vervat in artikel 7 van de Grondwet. De geheimhoudingsplicht beperkt immers dit belangrijke grondrecht van raadsleden, omdat zij zich over bepaalde zaken niet mogen uitlaten. Daarna zal voor een beter begrip van de geheimhoudingsbepalingen worden gekeken naar de algemene openbaarmakingsregeling, de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Vervolgens zal worden gekeken naar de geheimhoudingsbepalingen van 25, 55 en 85 Gemeentewet. Dit zijn de geheimhoudingsbepalingen die speciaal zijn bedoeld voor raadsleden en de andere bestuurlijke organen van de gemeente. Vervolgens zal worden gekeken naar artikel 2:5 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Dit artikel geeft een geheimhoudingsplicht dat niet alleen van toepassing is op raadsleden maar voor iedereen die diensten uitvoert voor de overheid. Ten slotte zal worden ingegaan op artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht dat schending van deze geheimhoudingsplichten strafbaar stelt.

#### 1.1 Artikel 7 Grondwet

De vrijheid van meningsuiting is een recht die in beginsel iedereen toekomt op grond van artikel 7 van de Grondwet. Dit houdt in dat er in principe geen verlot nodig is van de overheid of een ander om gedachten of gevoelens te openbaren. Deze openbaring kan plaatsvinden door middel van drukpers (lid 1) of radio en televisie (lid 2). Het derde lid geeft aan dat ook alle overige vormen van openbaring onder de vrijheid van meningsuiting vallen. Iedereen kan dus in beginsel zonder enige vorm van controle zijn mening uiten. Echter wordt er in datzelfde artikel ook de grens gesteld, de wet. Die grens kan enerzijds liggen bij de inhoud van de uiting.

---

<sup>1</sup> Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2015 (ook online).

<sup>2</sup> A.J. Machielse in Noyon-Langemeijer-Remmelink, *Het Wetboek van Strafrecht*, aant. 5 bij art. 273 (online in Kluwer Navigator).

Anderzijds kan de grens ook liggen bij de positie van de betrokken persoon die zich uit. Van belang is dat dit recht alleen in een formele wet kan worden beperkt. Bij verordening kan deze beperking dus niet opgelegd worden.<sup>3</sup> Geheimhoudingsbepalingen beperken het recht op vrijheid van meningsuiting. Immers geven deze bepalingen de verplichting aan een persoon om over een bepaald onderwerp zich niet uit te laten. Deze regelingen dienen dus ook in een formele wet te zijn opgenomen.

## 1.2 Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB)

De WOB is een wet die bepaalt wanneer en hoe overheidsinformatie openbaar gemaakt moet worden. De bepalingen omtrent geheimhouding die in deze voorliggende scriptie worden onderzocht regelen wanneer informatie achtergehouden moet worden. Beide regelingen lijken zich dus op hetzelfde speelveld te begeven. De WOB en de geheimhoudingsbepalingen hebben in zekere zin dus iets met elkaar te maken. Zo schrijven de artikelen 25, 55 en 86 van de gemeentewet expliciet voor dat geheimhouding alleen opgelegd mag worden op grond van een bepaling uit de WOB. Voor een goed begrip van de geheimhoudingsbepalingen zal er dus ook kort naar de WOB gekeken worden.

In de aanhef van de WOB is te zien dat met de invoering van deze wet uitvoering is gegeven aan artikel 110 van de Grondwet. Volgens artikel 110 van de Grondwet moet de overheid betrachten bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij wet vast te stellen. Op grond van artikel 1a lid 1 sub b van de WOB zijn ook gemeenten gebonden aan deze wet. Uit artikel 3 van de WOB blijkt dat deze wet alleen van toepassing is op de openbaarheid van informatie uit documenten. Openbaarheid van procedures en registers worden niet geregeld in de WOB<sup>4</sup>. Maar wat voor verplichtingen geeft de WOB nu aan een overheidsorgaan? De WOB geeft de verplichting om informatie uit documenten openbaar te maken. Deze verplichting geldt ten aanzien van 2 gevallen. Ten eerste is er de verplichting van artikel 3 van de WOB. Hier wordt aangegeven dat een ieder een bestuursorgaan kan verzoeken om informatie te verschaffen. De persoon die hierom verzoekt hoeft geen belang te hebben bij het verstrekt krijgen van die informatie<sup>5 6</sup>. Ten tweede kan het bestuursorgaan ook verplicht worden om informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Het uitgangspunt bij beide vormen van informatieverstrekking is dat de documenten openbaar worden gemaakt<sup>7</sup>. Uitzondering op deze hoofdregel is dat deze verplichting niet bestaat als er sprake is van informatie waar in artikel 10 en 11 van de WOB naar wordt verwezen. Alleen op artikel 10 van de WOB zal kort worden ingegaan. Het strekt te ver om artikel 11 van de WOB te behandelen.

Artikel 10 van de WOB maakt onderscheid tussen 2 typen uitzonderingsgronden waarbij geen informatie hoeft worden verstrekt. Dit zijn de absolute uitzonderingsgronden van art. 10 lid 1

---

<sup>3</sup> KB 05 juni 1986, ECLI:NL:XX:1986:AM9086, AB 1986, 569, m.nt. B.J. van der Net.

<sup>4</sup> P. de Haan, G. Drupsteen & R. Fernhout "*Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*", deel 2 Kluwer: Deventer 1998, p.185

<sup>5</sup> ABRvS 15 juli 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7222.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 1988/89*, 19 859. nr. 9, p. 13-14.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II*, 1986/87, 19 859, 3, p. 4.

WOB en de relatieve uitzonderingsgronden van art. 10 lid 2 WOB. De absolute weigeringsgronden bestaan uit een aantal gronden waarbij de informatie altijd achtergehouden moet worden. De relatieve uitzonderingsgronden bestaan uit een aantal belangen die eerst afgewogen moeten worden tegen het belang van openbaarmaking. Pas als na de belangenafweging wordt beoordeeld dat het betreffende belang zwaarder weegt mag informatie achtergehouden worden. Het gaat bij beide vormen om informatie die niet moet of mag worden verstrekt 'voor zover' er sprake is van een grond tot weigering. Het gaat dus alleen over dat deel van de informatie van een informatiebron dat ook daadwerkelijk betrekking heeft op de uitzonderingsgrond. De delen van de informatiebron die hier geen betrekking op hebben moeten wel openbaar gemaakt worden. Dit geldt echter niet als de samenhang van het document door het weglaten van de informatie wegvalt.

Als laatst zal worden ingegaan op het punt dat de WOB een algemene openbaarmakingsregeling<sup>8</sup> is. Dit betekent dat de WOB van toepassing is als niet een andere (formeel) wet specifiek iets bepaalt over openbaarmaking van informatie. Artikel 2 WOB bepaalt dan ook dat bij het verstrekken van informatie door het bestuursorgaan de WOB wordt toegepast "*onverminderd het elders in de wet bepaalde*". Uit dit zinsdeel blijkt dat bijzondere bepalingen omtrent het openbaar maken of achterhouden van overheidsinformatie in andere wetten, voor moet gaan op de WOB. De jurisprudentie heeft echter wel een aanvullende voorwaarde gesteld aan zo'n bijzondere regeling wil deze voorgaan op de WOB<sup>9 10</sup>. Deze regeling moet namelijk uitputtend bedoeld zijn. Dit betekent dat als de WOB zal worden gevolgd in plaats van de bijzondere regeling er afbreuk wordt gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen van de betreffende wet waarin die regeling is opgenomen. Dit betekent dat als in een bepaald geval een bepaalde wet van toepassing is en de bepalingen van de WOB worden gevolgd, de andere bepalingen in die wet niet meer goed overeenstemmen met waar ze voor bedoeld zijn.

### 1.3 Geheimhouding artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet

Uit de aanhef van de Gemeentewet is af te leiden dat deze wet de inrichting van gemeenten regelt alsmede de samenstelling en bevoegdheden van de gemeentebesturen. Het is dus geen wet die uitsluitend gaat over het wel of niet openbaar maken van overheidsinformatie. De wet geeft met name regels voor het gemeentebestuur. Dit zijn onder andere het college van B&W, de burgemeester, de gemeenteraad en de commissies. In de Gemeentewet zijn 3 artikelen te vinden die gaan over geheimhouding waar in deze scriptie nader op ingegaan wordt. Dit zijn artikel 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Elk artikel heeft kort gezegd specifiek betrekking op een orgaan binnen het gemeentebestuur: de gemeenteraad (25), het college van B&W (55) en de commissies (86). Deze organen kunnen op grond van deze artikelen geheimhouding opleggen. Echter wordt in elk van deze artikelen ook verwezen naar de andere organen en personen die informatie onder geheimhouding kunnen overleggen. Zo kan het college

---

<sup>8</sup> *Kamerstukken II, 1986/87, 19 859, 3, p. 5-6.*

<sup>9</sup> ABRvS 14 sept 1999 ECLI:NL:RVS:1999:AE8211.

<sup>10</sup> ABRvS 19 dec 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA9473 AB 2002, 41, m.n.t. S.E. Zijlstra.

geheimhouding opleggen op stukken die het een commissie voorlegt. De commissie is dan gebonden aan geheimhouding. Daarnaast kunnen ook de burgemeester en (bij de commissies) een commissievoorzitter zelfstandig geheimhouding opleggen op stukken en deze delen met de raad, college of commissie. Deze personen hebben geen specifiek artikel omtrent geheimhouding maar zij kunnen deze geheimhouding opleggen op basis van de bovengenoemde artikelen van de raad het college of de commissie. Al deze organen en personen kunnen op grond van de bovengenoemde artikelen geheimhouding opleggen op grond van een belang dat is genoemd in artikel 10 van de WOB. Eerst zal dus kort worden gekeken naar de verhouding tussen de WOB en de geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet. Vervolgens zal worden gekeken hoe, wanneer en waarop de verschillende organen geheimhouding kunnen opleggen bekrachtigen of opheffen. Ten slotte zal nader worden ingegaan wat de vereisten zijn van een besluit om geheimhouding op te leggen.

### 1.3.1 Opleggen geheimhouding op grond van de WOB

Zowel de artikelen 25<sup>11</sup>, 55<sup>12</sup> als 86<sup>13</sup> van de Gemeentewet zijn beoogd uitputtend te zijn en gaan als bijzondere openbaarmakingsregeling voor op de WOB. Wel is het zo dat geheimhouding op grond van deze artikelen alleen kan worden opgelegd als er hiermee een belang wordt gediend dat is benoemd in artikel 10 van de WOB. Op grond van de bepalingen in de Gemeentewet ‘*kan*’ het orgaan geheimhouding opleggen. Deze bepalingen geven dus geen verplichting tot geheimhouding ondanks dat artikel 10 van de WOB bij de absolute weigeringsgronden het achterhouden van informatie dwingend lijkt voor te schrijven. Het gemeentelijke orgaan kan dus kiezen om geheimhouding op te leggen maar is hier niet toe verplicht. Verder is van belang dat geheimhouding ook van kracht is als deze niet is gebaseerd op een belang als bedoeld in artikel 10 van de WOB. Het besluit tot geheimhouding kan dan echter achteraf worden vernietigd door de rechter. De personen blijven in die tussenliggende periode wel gebonden aan de plicht tot het geheimhouden van die informatie. De strafrechter zal namelijk niet beoordelen of er wel of niet terecht op de gronden van artikel 10 WOB geheimhouding is opgelegd. Deze zal slechts kijken of er op de juiste wijze formeel geheimhouding is opgelegd door het orgaan<sup>14</sup>. Alleen de bestuursrechter zal volledig toetsen of het besluit terecht op de gronden van artikel 10 WOB is opgelegd. Vervolgens zal deze bij een onterecht genomen besluit terughoudend moeten toetsen of het orgaan “gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding en hoe het dat heeft gedaan”<sup>15</sup>. Een beroep tot vernietiging van geheimhouding kan sinds een recente uitspraak<sup>16</sup> door eenieder gedaan worden. Voorheen kon een beroep alleen door personen ingesteld worden die rechtsreeks een belang hadden bij de geheimhouding. De rechter heeft nu echter geoordeeld dat de kring van personen die een beroep kunnen doen op openbaarmaking even ruim is als in de WOB. Ook is in dit arrest bepaald dat een WOB-verzoek voor openbaarmaking

<sup>11</sup> RvS, 11 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7453.

<sup>12</sup> Rb. Assen 03 april 2003, ECLI:NL:RBASS:2003:AF7010, *Gst.* 2003, 130, m.nt. S.A.J. Munneke.

<sup>13</sup> ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:761.

<sup>14</sup> HR 17 mei 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AS4610.

<sup>15</sup> ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:610, *AB* 2014, 147, m.nt. E.J. Daalder.

<sup>16</sup> ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140, *AB* 2017, 11, m.nt. M.A.J. West.



van een document waar geheimhouding op rust automatisch ook een verzoek tot het opheffen van geheimhouding is.

### 1.3.2 Opleggen en bekrachtigen geheimhouding door de gemeenteraad

Waar kan de gemeenteraad nu geheimhouding op leggen? De gemeenteraad kan op grond van artikel 25 lid 1 Gemeentewet geheimhouding opleggen en opheffen op hetgeen er in een besloten vergadering is besproken en op de inhoud van de stukken die aan haar worden overlegd. Met een besloten vergadering wordt bedoeld dat er met gesloten deuren wordt vergaderd. Dit is geregeld in artikel 23 van de Gemeentewet. De raad beslist zelf wie er wel of niet aanwezig mag zijn bij de vergadering. Om een vergadering met gesloten deuren te laten plaatsvinden moet een vijfde deel van het aantal leden daarom verzoeken of de voorzitter dit nodig achten. Er hoeft geen sprake te zijn van een grond als bedoeld in artikel 10 WOB om een vergadering besloten te houden. Nadat de deuren gesloten zijn dient er bij meerderheid<sup>17</sup> een besluit genomen te worden door de raad of verder in beslotenheid zal worden vergaderd (art 23 lid 3 Gemeentewet). De raad mag alleen geheimhouding opleggen op informatie als bedoeld in artikel 10 van de WOB. Geheimhouding van hetgeen is besproken in de vergadering zal tijdens de vergadering moeten worden opgelegd. Achteraf is dit niet meer mogelijk<sup>18</sup>. Daarnaast kan de raad op grond van artikel 25 lid 1 Gemeentewet ook geheimhouding opleggen en opheffen op de inhoud van de stukken die zijn overlegd. Echter zullen we hieronder zien dat het college (of een ander orgaan) ook de stukken zelf geheim kan verklaren en de stukken onder geheimhouding delen met de Raad. In dat geval ligt er al geheimhouding op de stukken en moet de Raad de geheimhouding bekrachtigen. Het is daarom van belang om ook de andere organen en personen te bespreken die geheimhouding kunnen opleggen.

### 1.3.3 Opleggen geheimhouding andere organen en personen

Op grond van artikel 86 van de Gemeentewet kan ook een commissie geheimhouding opleggen op stukken en op het behandelde in de vergadering. Zowel de Raad als het College kunnen meerdere soorten commissies instellen. In de voorliggende scriptie wordt alleen ingegaan op de raadscommissie die kan worden ingesteld door de Raad op grond van artikel 82 Gemeentewet. Raadscommissies hebben als taak om besluitvorming voor te bereiden maar mogen niet zelf besluiten nemen. Bij een raadscommissie zijn dezelfde bepalingen omtrent de besloten vergadering van toepassing als de gemeenteraad (art. 82 lid 5 Gemeentewet). Het andere orgaan dat geheimhouding kan opleggen is het college van B&W (artikel 55 Gemeentewet). Dit college bestaat uit de wethouders en de burgemeester die samen het dagelijks bestuur vormen van de gemeente. Het college vergadert in beginsel altijd met gesloten deuren (artikel 54 Gemeentewet).

Verder kunnen ook de burgemeester (zelfstandig zonder deel uit te maken van het college) en een commissievoorzitter geheimhouding opleggen (art. 25,55 en 86 lid 2 Gemeentewet). De commissievoorzitter kan alleen informatie geheim verklaren die hij met een commissie

---

<sup>17</sup> Artikel 30 Gemeentewet

<sup>18</sup> *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, 3, p. 83.*

overlegt. De burgemeester kan zowel aan de raad, het college en een commissie geheimhouding opleggen. Deze geheimhouding kunnen zij alleen opleggen ten aanzien van stukken. Zij kunnen geen geheimhouding opleggen wat er in een vergadering is besproken. Zoals we hebben gezien kan de raad dit wel. Ook het college of een commissie kunnen dit op grond van artikel 55 lid 1 c.q. 86 lid 1 Gemeentewet. Daarnaast kunnen deze organen net als de gemeenteraad geheimhouding opleggen op stukken. Deze bepalingen gaan over het opleggen van geheimhouding op informatie die het college of een commissie niet met de gemeenteraad of een ander orgaan deelt. Hierdoor blijft het college of de commissie exclusief bevoegd om geheimhouding op te heffen of te laten voortzetten.

Zoals hierboven kort is ingeleid kan het college, de burgemeester of een commissie stukken onder geheimhouding met de raad overleggen. Dit kan op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet. Op deze stukken moet melding van de geheimhouding worden gemaakt. Indien de stukken onder geheimhouding overlegd zijn met de raad moet de raad deze geheimhouding in zijn eerstvolgende raadsvergadering bekrachtigen (artikel 25 lid 3 gemeentewet). Het exclusieve recht van het orgaan om geheimhouding in stand te laten of op te heffen vervalt op het moment dat deze de stukken met de raad worden overlegd. Vanaf dat moment mag alleen de raad deze keuze maken. Echter is het wel van belang dat indien de gemeenteraad geheimhouding in stand wil laten dat deze de bekrachtiging in zijn eerstvolgende vergadering doet. Doet de gemeenteraad dit niet dan kan geheimhouding niet meer met terugwerkende kracht worden bekrachtigd<sup>19</sup>.

Maar wat nu als een commissie of college de gemeenteraad mondeling geheime informatie met de Raad wil overleggen? Artikel 25 lid 2 Gemeentewet benoemt immers steeds de stukken die aan de raad zijn overlegd. Artikel 55 lid 3 en 86 lid 3 Gemeentewet gaan over de mondelinge vorm van informatieverstrekking aan de raad. Op het eerste oog wordt dit niet meteen duidelijk uit de artikelen. De jurisprudentie in eerste aanleg geeft hier ook enige onduidelijkheid over<sup>20</sup>. Echter heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak geoordeeld dat artikel 25 lid 2 Gemeentewet over de schriftelijke stukken gaat die zijn overlegd en artikel 55 lid 3 Gemeentewet over alle andere vormen van informatie (alles wat mondeling wordt overlegd)<sup>21</sup>. Ook de wetgever gaf dit aan<sup>22</sup>. Het mondeling overleggen van geheime informatie zal altijd in een besloten raadsvergadering plaats moeten vinden. Vervolgens zal de raad overeenkomstig artikel 25 lid 1 Gemeentewet geheimhouding opleggen op hetgeen er in die besloten vergadering is behandeld<sup>23</sup>. Om deze reden is er geen sprake van bekrachtigen omdat de raad zelf kiest of er geheimhouding zal worden opgelegd.

Op grond van artikel 55 lid 2 en 86 lid 2 Gemeentewet kunnen het college, commissie, of

---

<sup>19</sup> Rb. 's-Hertogenbosch 28 april 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BK2792

<sup>20</sup> Rb. Assen 03 april 2003, ECLI:NL:RBASS:2003:AF7010, *Gst.* 2003, 130, m.nt. S.A.J. Munneke.

<sup>21</sup> ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:705.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, 3, p. 96.

<sup>23</sup> S.A.J. Munneke, "Lastige vragen over het opleggen bekrachtigen en opheffen van geheimhouding", *Gst.* 2014,98.

burgemeester geheime stukken ook aan elkaar overleggen. De stukken worden dan niet met de gemeenteraad gedeeld. Van belang is dat het college of de commissie, als het onder geheimhouding stukken overlegd krijgt van een ander orgaan, nooit zelfstandig de geheimhouding kan opheffen of moet bekrachtigen. Alleen de gemeenteraad kan dit als er informatie of stukken onder geheimhouding met haar worden overlegd. Als laatst geeft artikel 25 lid 2 Gemeentewet aan dat stukken ook kunnen worden gedeeld door een commissie, college of burgemeester met individuele raadsleden. Het orgaan dat geheimhouding oplegt blijft op grond van artikel 25 lid 4 Gemeentewet in dat geval wel exclusief bevoegd om geheimhouding op te heffen. Echter heeft het raadslid wel de mogelijkheid om in een besloten vergadering de geheime informatie te delen met de gemeenteraad en deze te verzoeken om de informatie op te heffen<sup>24 25</sup>. Op dat moment is de geheimhouding voorgelegd aan de gemeenteraad en is de gemeenteraad als enige bevoegd om over de geheimhouding te beslissen.

#### 1.3.4 Eisen aan geheimhoudingsbesluit

Hiervoor is steeds aangegeven dat geheimhouding opgelegd kan worden op stukken en op hetgeen in een besloten vergadering is behandeld. In de besloten vergadering moet uitdrukkelijk een besluit genomen worden tijdens die vergadering dat er geheimhouding wordt opgelegd op hetgeen is behandeld. Daarnaast moet er op de stukken die op grond van art 25, 55 en 86 lid 2 Gemeentewet onder geheimhouding worden gedeeld met een ander orgaan uitdrukkelijk melding worden gemaakt dat deze geheim zijn. De jurisprudentie laat echter zien dat deze vereisten voor het formeel opleggen van geheimhouding niet zo nauw genomen hoeven te worden.

In de gemeente Vlaardingen werd er een geheim rapport verstrekt door het college van B&W aan enkele raadsleden. In een begeleidende brief werd vermeld dat de stukken geheim waren maar niet op de stukken zelf. Een raadslid schond zijn geheimhoudingsplicht en werd vervolgd. Het hof bepaalde dat een vermelding dat de stukken geheim zijn geen vereiste was voor het tot stand komen van een geheimhoudingsplicht<sup>26</sup>. Op basis van de wetsgeschiedenis gaf het hof aan dat alleen van belang was dat het voor de geadresseerde kenbaar was dat geheimhouding was opgelegd en op welke stukken die geheimhouding gold. Daarmee was dus in ieder geval voldaan door de begeleidende brief mee te zenden.

In een andere uitspraak had het hof nader ingevuld wat er onder dit kenbaarheids-vereiste verstaan moest worden<sup>27</sup>. Deze zaak speelde zich af in de gemeente Bergen op Zoom. De raadsvoorzitter had tijdens een vergadering aangegeven dat raadsleden geheime stukken uit een dossier mochten inzien. De stukken zouden worden overlegd door het college van B&W. Een raadslid stuurde nadat hij de stukken had ingezien een brief naar de pers waarin hij de

---

<sup>24</sup> Nadere informatie over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, een rapport op verzoek van de gemeenteraad van Amsterdam: Rekenkamer

<sup>25</sup> *Kamerstukken II 1985/86, 19403, 3*, p. 83.

<sup>26</sup> HR 22 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB7667, *Gst.* 2008, 73 m.nt. S.A.J. Munneke.

<sup>27</sup> Hof 's-Hertogenbosch 16 oktober 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BY0237.

geheime informatie lekte. Het raadslid voerde aan dat de stukken niet waren voorzien van een stempel 'geheim'. Ook hier oordeelde het hof dat op de stukken zelf, niet aangegeven hoefde te worden deze geheim waren. Het raadslid had uit de aard van de documenten en de mededelingen die de voorzitter had gedaan moeten begrijpen dat de stukken geheim waren. Daarnaast was ook van belang dat het raadslid jarenlange ervaring had als raadslid.

Nog verder ging het hof in zijn uitspraak in een zaak die zich afspeelde in de gemeente Houten<sup>28</sup>. Hier overlegde het college onder geheimhouding stukken aan de leden van een commissie. In een nota was aangegeven dat de stukken vertrouwelijk voor de raadsleden ter inzage lagen. Het hof oordeelde dat de gebruikte term 'vertrouwelijk' ook 'geheim' was in de zin van artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet. Het hof vond het hierbij wel relevant dat de term 'vertrouwelijk' geen andere betekenis dan de term 'geheim' had binnen de gemeente Houten. Overigens had het hof het raadslid op grond van artikel 2:5 AWB veroordeeld en niet op grond van de geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet. Deze vorm van geheimhouding zal later in deze scriptie nog nader besproken worden.

In de gemeente Tilburg waren er stukken overlegd door de burgemeester aan de leden van het raadspresidium. In de agenda die was meegestuurd voorafgaande aan de vergadering gaf de burgemeester aan dat de stukken vertrouwelijk waren. Na de behandeling van de stukken in het presidium legde de burgemeester ook op het verslag van deze vergadering (het behandelde) geheimhouding op. Een raadslid maakte zowel de stukken als het verslag openbaar en beriep zich onder andere op het feit dat de term 'vertrouwelijk' niet 'geheim' was en dat er geen geheimhouding was opgelegd. Het hof<sup>29</sup> merkte het presidium niet aan als een commissie maar gaf aan dat de burgemeester geheimhouding had opgelegd aan individuele leden van de raad. Hij verwees naar de bovengenoemde uitspraak van de gemeente Houten dat vertrouwelijk ook geheim betekende. Daarnaast oordeelde het hof zelfs dat het niet nodig was dat formeel geheimhouding opgelegd werd. Daarmee week het af van eerdere jurisprudentie waarbij wel was uitgegaan van het vereiste van de formele oplegging. De Hoge Raad had de uitspraak van het hof niet weersproken<sup>30</sup>.

Het bovenstaande laat zien dat de jurisprudentie omtrent het opleggen van geheimhouding niet altijd duidelijk en consequent is. Om aan te geven dat stukken geheim zijn is genoeg dat het kenbaar is voor raadsleden dat de stukken geheim zijn. Dit zou op veel meer manieren kunnen dan alleen op de stukken melding maken van de status. Zelfs de ervaring van het raadslid kan hier een rol in spelen. De termen 'vertrouwelijk' en 'geheim' lijken door elkaar heen gebruikt te mogen worden. Daarnaast is het niet zeker of er nu wel of niet formeel een besluit genomen moet worden om informatie geheim te verklaren. Dit alles biedt weinig aanknopingspunten wat de vereisten zijn van het opleggen van geheimhouding.

---

<sup>28</sup> Hof Amsterdam 06 augustus 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:AI0892.

<sup>29</sup> Hof 's-Hertogenbosch 02 april 2007, ECLI:NL:GHSHE:2007:BL2285, *Gst.* 2008, 74, m.nt. S.A.J. Munneke.

<sup>30</sup> HR 26 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2422, *Gst.* 2010, 109, m.nt. S.A.J. Munneke.

#### 1.4 Geheimhouding artikel 2:5 Algemene Wet Bestuursrecht

De geheimhoudingsplicht op grond van artikel 2:5 AWB is van toepassing op eenieder die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan. Dit artikel is dus bedoeld voor veel meer personen dan alleen de personen die deel uitmaken van het gemeentebestuur. Deze geheimhoudingsplicht ontstaat doordat de persoon die de beschikking heeft over bepaalde gegevens het vertrouwelijke karakter daarvan kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Het is dus niet nodig dat de geheimhouding moet worden opgelegd, zoals dat wel het geval is met de geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet. Daarnaast is deze vorm van geheimhouding alleen van toepassing als er geen ander wettelijk voorschrift de persoon een geheimhoudingsplicht oplegt of juist tot mededeling verplicht. Dit artikel is dus niet van toepassing als er al geheimhouding is opgelegd op grond van de artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet. Ook zal de WOB, indien deze een plicht tot openbaarmaking van bepaalde informatie geeft, voorgaan op deze bepaling. Dit betekent dat als de WOB van toepassing is, alleen op informatie vervat in documenten als bedoeld in de artikelen 10 en 11 WOB een geheimhoudingsplicht mag gelden. Dit zijn immers de enige gronden in de WOB waarbij informatie niet hoeft worden verstrekt. Ook als de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 AWB wordt geschonden zal de overtreder op grond van artikel 272 Sr kunnen worden gestraft.

Daarnaast geeft artikel 2:5 AWB aan dat indien uit de taak van de persoon de noodzaak tot mededeling voortvloeit, deze persoon niet gehouden is aan de geheimhoudingsplicht. Volgens S.A.J. Munneke<sup>31</sup> verdraagt het uitgangspunt dat raadsleden zoveel mogelijk in de openbaarheid werken dan ook niet met deze vorm van geheimhouding.<sup>32</sup> A.A.L. Beers<sup>33</sup> gaat niet zo ver, en is van mening dat geheimhouding op grond van art 2:5 AWB opgelegd kan worden voor zover er niet de noodzaak is om de informatie naar de achterban te communiceren.<sup>34</sup> Onder omstandigheden is naar zijn mening artikel 2:5 AWB op raadsleden van toepassing. In de jurisprudentie zijn raadsleden in elk geval wel schuldig bevonden op grond van artikel 2:5 AWB, al is deze jurisprudentie wel schaars. Er is de bovengenoemde zaak die zich in de gemeente Houten afspeelde. Het hof ging er in deze zaak van uit dat geheimhouding uit hoofde van een ambt van raadsleden aangenomen kon worden omdat zij door verkiezing zijn geroepen tot het verrichten van een deel van de taak van de staat en zijn organen (r.o. 6.2). Daarnaast is er de bovengenoemde zaak in de gemeente Tilburg waarbij zowel geheimhouding op grond van de Gemeentewet als van artikel 2:5 AWB werd opgelegd (Ad B). Om vast te stellen dat een raadslid het vertrouwelijke karakter van informatie behoort te weten verwees het hof, dat uitspraak deed in de zaak van de gemeente Tilburg, naar eerdere rechtspraak. Van belang zijn de hoedanigheid van de informatieverstrekker, de aard van de verstrekte informatie, het moment van de informatieverstrekking en de hoedanigheid waarin de informatie aan het raadslid is verstrekt.

---

<sup>31</sup> prof. mr. dr. S.A.J. Munneke is hoogleraar staatsrecht aan de rijksuniversiteit Groningen

<sup>32</sup> S.A.J. Munneke, "De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten", *Gst.* 2006, 11, p.14.

<sup>33</sup> A.A.L. Beers was Universitair docent bij de vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant

<sup>34</sup> A.A.L. Beers, "Morele vertrouwelijkheidsplicht naast wettelijke geheimhoudingsplicht voor raads- en commissieleden?", *Gst.* 1998-7075, 1, p. 7.

## 1.5 Strafbaarstelling artikel 272 Wetboek van Strafrecht

Als de geheimhouding van de artikelen 25,55,86 Gemeentewet of 2:5 AWB wordt geschonden zal het raadslid op grond van artikel 272 Sr kunnen worden gestraft. Dit artikel is bedoeld om een aantal geheimhoudingsverplichtingen in de verschillende wetten te bestraffen<sup>35</sup>. Ook de persoon die in het verleden een ambt vervulde en daardoor de beschikking heeft tot geheime informatie, is aan dit artikel gebonden. De straf is een gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar of een geldboete van de vierde categorie. Voor strafbaarstelling op grond van artikel 272 Sr is opzet vereist. Dit betekent dat de persoon in ieder geval de aanmerkelijke kans moet hebben aanvaard dat hij zijn geheimhouding schendt (voorwaardelijk opzet). Aangezien er sprake is van een strafrechtelijke vervolging spelen ook strafuitsluitingsgronden een rol. De meest voor de hand liggende strafuitsluitingsgrond voor raadsleden bij overtreding van hun geheimhoudingsplicht is misschien wel het beroep op overmacht. Er kan geredeneerd worden dat de maatschappelijke plicht als raadslid om het algemeen belang te dienen zwaarder kan wegen dan zich houden aan de wettelijke geheimhoudingsplicht. Er zou dan sprake kunnen zijn van overmacht in de zin van een noodtoestand<sup>36</sup>. Echter is een beroep op overmacht tot op heden niet geslaagd geweest als het ging om de schending van de geheimhoudingsplicht op grond van de Gemeentewet. Zo heeft het hof<sup>37</sup> geoordeeld dat er ook andere middelen open staan zoals een beroep bij de bestuursrechter tegen het onrechtmatig opleggen van de geheimhouding door het orgaan. Er kan worden afgevraagd of een beroep op overmacht sneller kan worden toegewezen op het moment dat een raadslid op grond van artikel 2:5 AWB zijn geheimhouding heeft geschonden. Immers staat er geen beroepsmogelijkheid open bij deze vorm van geheimhouding omdat deze niet tot stand komt door een besluit. Hierdoor kan wellicht makkelijker gerechtvaardigd worden dat het raadslid zijn maatschappelijke plicht voor laat gaan.

Verder is van belang dat een raadslid of commissielid niet strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld als hij tijdens een vergadering tijdens de beraadslaging zijn geheimhouding schendt<sup>38</sup>. Op grond van artikel 22 van de Gemeentewet genieten raadsleden immuniteit over hetgeen zij in de vergadering tijdens de beraadslaging hebben gezegd of schriftelijk hebben overlegd. Dit artikel is ook van toepassing op commissievergaderingen (art. 82 lid 5 en 83 lid 4 Gemeentewet). Zo is er in de gemeente Ede een raadslid geweest die in de vergadering zijn geheimhoudingsplicht schond. Het OM besloot om hem niet te vervolgen. Zowel D.J. Elzinga<sup>39</sup> als het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) brachten hun zienswijze uit<sup>40</sup>. Beide gaven aan dat immuniteit prevaleert boven de geheimhoudingsplicht. In de literatuur zijn de meningen echter wel verdeeld of de immuniteit de strafbaarheid van de schending van de

---

<sup>35</sup> *Kamerstukken II 1965/66*, 8538, 3, p.1.

<sup>36</sup> HR 15 oktober 1923, *NJ 1923*, p. 1329 (Opticien)

<sup>37</sup> Hof 'sHertogenbosch, 1 april 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BC8346.

<sup>38</sup> A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, 136.

<sup>39</sup> D.J. Elzinga, IMMUNITEIT VERSUS GEHEIMHOUDINGSPLICHT, Advies aan de gemeente Ede van 25 augustus 2009

<sup>40</sup> Brief van 14 september 2010 Ministerie BZK aan de VNG

geheimhoudingsplicht opheft.<sup>41 42 43 44</sup> Er is echter nog geen jurisprudentie op dit gebied. De zienswijzen van het ministerie van BZK en D.J. Elzinga en de wetsgeschiedenis lijken de meeste aanknopingspunten te geven dat immuniteit prevaleert. In dit onderzoek zal van dit laatste dus worden uitgegaan.

## Hoofdstuk 2: Onderzoek naar de gemeente Velsen

Bij het onderzoek naar de hogere regelgeving komt naar voren dat de geheimhoudingsbepalingen de vrijheid van meningsuiting van raadsleden beperken. Dit heeft als gevolg dat deze bepalingen alleen bij formele wet geregeld mogen worden. Het is echter wel mogelijk dat de gemeenten binnen de formeel wettelijke kaders een nadere uitwerking geven hoe er moet worden omgegaan met geheimhouding. Zo is er bijvoorbeeld het Reglement van Orde en de verordening voor de raadscommissies die de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad of raadscommissie regelen. Ook worden er in de gemeenten afspraken gemaakt hoe om te gaan met geheimhouding. In deze scriptie zullen we zien dat deze afspraken worden vastgelegd en of beschreven in gedragscodes, protocollen, handreikingen of voorlichtende brieven of memo's. In dit hoofdstuk zal er worden ingegaan op de vraag hoe de gemeente Velsen zijn regelgeving en werkafspraken omtrent geheimhouding heeft vormgegeven. De volgende deelvraag zal hier dus worden gesteld:

*“Welke interne regelgeving en werkafspraken worden er in de gemeente Velsen gehanteerd om de geheimhoudingsplicht zoals beschreven in artikel 2:5 AWB en de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet te waarborgen?”*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient er eerst te worden vastgesteld hoe een gemeente ervoor kan zorgen dat raadsleden zich houden aan hun geheimhoudingsplicht. Hiervoor moet gekeken worden naar de mogelijke motieven die er zijn voor een raadslid om zijn of haar geheimhoudingsplicht te schenden. Hiervoor baseer ik mij op een onderzoek van de regionale omroepen en raadslid.nu<sup>45</sup> namelijk een enquête onder 1010 raadsleden. Daarnaast heb ik gekeken naar de jurisprudentie over zaken waarin raadsleden hun geheimhoudingsplicht hebben geschonden en literatuur<sup>46</sup>. Hieruit zijn drie mogelijke motieven af te lijden waarom raadsleden tot deze beslissing komen. De eerste is dat raadsleden het gevoel hebben dat zij zich door de geheimhoudingsverplichting beperkt voelen in hun volksvertegenwoordigende taak. Uit het bovengenoemde onderzoek blijkt dat meer dan de

---

<sup>41</sup> C.J.N. Versteden, “Maatregelen tegen schending van de geheimhoudingsplicht door immuniteit genietende raadsleden”, *Gst.* 2010, 17

<sup>42</sup> J.A.M. Hennekens, “Derogert immuniteit aan de geheimhoudingsplicht?”, *NJB* 2015/91. Zie ook zijn naschrift in *NJB* 2015/504

<sup>43</sup> R.J.B. Schutgens, “Ook uit de school klappende raadsleden zijn immuun”, *NJB* 2015/503.

<sup>44</sup> J.A.M. Hennekens, “Immuniteit, geheimhouding en vergaderorde”, *Gst.* 2010, 51. Zie ook het naschrift hierbij van C.J.N. Versteden in dit zelfde blad

<sup>45</sup> Raadslid.nu 7 maart 2017, Raadsleden hekelen geheimhouding door colleges,

<sup>46</sup> M.J.E.M. van Dam & M. Rietveld, *In iedere gemeente is een griffier*, Den Haag: Sdu uitgevers 2008, p. 74-80

helft van het aantal onderzochte raadsleden zich in ieder geval soms weleens belemmerd voelt in hun taak als volksvertegenwoordiger<sup>47</sup>. Het tweede motief is dat het voor raadsleden onduidelijk kan zijn waarom geheimhouding is opgelegd en dat er om deze reden het gevoel ontstaat dat er onterecht geheimhouding is opgelegd. Voor 32 procent van de onderzochte raadsleden is het soms niet duidelijk wat de noodzaak is voor het opleggen van geheimhouding. De laatste reden is dat het onduidelijk is of op bepaalde informatie geheimhouding rust. Een voorbeeld is de hiervoor behandelde jurisprudentie over de onduidelijkheden omtrent de term ‘vertrouwelijk’.

Wat kan een gemeente nu doen om schending van de geheimhoudingsplicht te voorkomen? In de inleiding is aangegeven dat een gemeente de kans op een schending nooit helemaal kan voorkomen. Wel kan een gemeente de kans zoveel mogelijk proberen te beperken. Hierbij zijn naar mijn mening op basis van de hiervoor benoemde motieven van een schending, duidelijke regelgeving en werkafspraken van groot belang. Het moet voor iedereen duidelijk zijn wat de regels en procedures zijn en ook wanneer informatie nu geheim is. Daarbij moeten de regels en werkafspraken uiteraard niet in strijd zijn met de Gemeentewet. Daarnaast is het van belang dat duidelijk is dat informatie geheim is en waarom informatie geheim is. Er zal in dit hoofdstuk dus met name gekeken worden in hoeverre de regelgeving en de werkafspraken duidelijk zijn voor raadsleden. Een aantal documenten die regels en werkafspraken geven omtrent geheimhouding en het vergaderen in beslotenheid zullen worden onderzocht. Eerst komen twee documenten aan bod die regels geven omtrent geheimhouding. Dit zijn het Reglement van Orde en de gedragscode voor raadsleden. Deze documenten geven slechts een beperkt inzicht hoe de gemeente Velsen in de praktijk omgaat met geheimhouding. Ook laten deze documenten niet zien hoe de gemeenteraad geïnformeerd wordt over geheimhouding. Om deze reden wordt ook gekeken naar documenten die hier wel iets over kunnen zeggen. Dit zijn de Handreiking voor raadsleden en een memo aan het presidium.

## 2.1 Het Reglement van Orde van de gemeente Velsen<sup>48</sup>

Op grond van artikel 16 van de Gemeentewet is de gemeenteraad verplicht om een Reglement van Orde (RvO) op te stellen. Onduidelijk is wat nu de juridische status is van het Reglement van Orde. De wetgever heeft zich hier niet over uitgelaten<sup>49</sup>. De benaming ‘reglement’ geeft in elk geval aan dat dit bedoeld is als een interne regeling van de Raad waar het zijn eigen wijze van functioneren vaststelt<sup>50</sup>. Het reglement geeft dus in beginsel met name regels aangaande zijn eigen raadsvergaderingen. Deze regels kunnen bijvoorbeeld gaan over de verslaglegging, het maken van video opnames in de zaal of het indienen van amendementen of moties. In de gemeente Velsen is ervoor gekozen de vergaderingen van de raadscommissie op te nemen in het Reglement van Orde. Dit is gezien het voorgaande, opmerkelijk omdat het

---

<sup>47</sup> Zie ook bijvoorbeeld het arrest in noot 30 waarbij het raadslid een beroep deed op overmacht omdat hij vond dat hij vanuit zijn rol als volksvertegenwoordiger het belang moest dienen om misstanden aan de kaak te stellen.

<sup>48</sup> Volledige naam: “Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en van het raadsplein van de gemeente Velsen”. De laatste wijziging vond plaats op 10/9/2015.

<sup>49</sup> A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 122.

<sup>50</sup> W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: VNG, p.13 (ook online).



reglement een interne regeling is waar normaal gesproken geen regels worden gegeven aan andere organen dan zichzelf. Echter maakt dit waarschijnlijk niet uit voor de toepasselijkheid van de bepalingen voor de raadscommissie. Het reglement van de gemeente Geldrop-Mierlo die ook bepalingen omtrent de raadscommissie (raadsronden) had opgenomen in zijn Reglement en deze had laten toetsen door het ministerie van BZK is in elk geval niet voor vernietiging in aanmerking gekomen<sup>51</sup>. De raadscommissies heten op basis van het reglement van Velsen sessies en worden aangemerkt als raadscommissies in de zin van artikel 82 Gemeentewet (art. 1 f RvO). De sessies zijn losse vergaderingen waar alle raadsleden en fractieleden aan deel mogen nemen. De sessie heeft daarmee niet het karakter van een commissie gezien het feit dat er geen vaste samenstelling is. Dit wordt wel voorgeschreven in artikel 82 Gemeentewet. Desalniettemin moeten de sessies wel als raadscommissies worden aangemerkt en zijn de wettelijke bepalingen omtrent raadscommissies van toepassing.<sup>52</sup>

Voor zover van belang komt uit het Reglement naar voren dat geheime stukken voorafgaande aan de vergadering alleen voor de raadsleden en steunfractieleden ter inzage liggen bij de griffier (artikel 12 lid 3 RvO). Raadsleden en steunfractieleden krijgen op grond van het reglement de stukken dus niet uitgereikt. Het is opvallend dat er geen artikel is die dit regelt voor geheime stukken die zijn overlegd met de sessie. Er wordt in de bepaling namelijk alleen verwezen naar artikel 25 lid 1 en 2 Gemeentewet dat van toepassing is op de raad. Er wordt niet verwezen naar artikel 86 lid 1 en 2 Gemeentewet dat gaat over de stukken of informatie die een commissie geheim kan verklaren of overlegd krijgt. Dit betekent dat op grond van de Gemeentewet dit artikel niet mag regelen dat ook steunfractieleden inzage mogen hebben in de stukken voorafgaande aan de raadsvergadering. Zij zijn immers geen lid van de raad.<sup>53</sup> Daarnaast zijn er nog twee artikelen die op gespannen voet lijken te staan met de Gemeentewet. In artikel 34 van het reglement staat dat de agendacommissie kan besluiten dat de sessie in beslotenheid plaatsvindt. Dit is opmerkelijk aangezien artikel 23 lid 3 (j.o. 82 lid 5) van de Gemeentewet voorschrijft dat alleen de raad mag besluiten of een vergadering in beslotenheid zal plaatsvinden. Daarnaast geeft artikel 49 lid 1 van het reglement aan dat aan het begin van de besloten raadsvergadering of sessie wordt besloten of er wel of niet een verslag opgemaakt wordt. Artikel 23 van de Gemeentewet lijkt echter dwingend te bepalen dat er een verslag wordt opgemaakt van een besloten vergadering. Er wordt namelijk geen uitzonderingsgrond gegeven om af te wijken van deze regel.

Het is opvallend dat naast artikel 12 van het reglement ook de andere bepalingen die gaan over geheimhouding niet van toepassing zijn op de sessies. Zo wordt er in het zesde hoofdstuk van het reglement bepalingen gegeven over besloten vergaderingen en geheimhouding. Als dit hoofdstuk goed gelezen wordt, is te zien dat de geheimhoudingsbepalingen alleen van toepassing zijn op de raadsvergaderingen. De bepalingen die gaan over de besloten vergaderingen en de verslaglegging zijn echter wel van toepassing op de sessies. Het reglement

---

<sup>51</sup> Mr. R.J.M.H. de Greef, *'Betrokken burgers of burgers betrokken: raadscommissies onder de loep genomen'* *Gst.* 2012, 71, p. 9-10

<sup>52</sup> F. Diepenmaat e.a., *Gemeenterecht in de praktijk*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016, p. 188.

<sup>53</sup> S.A.J. Munneke, *Afwezig en geheim*, *Gst.* 2013,44

geeft daarmee naar mijn mening onduidelijkheid aan de lezer of er nu geheimhouding opgelegd kan worden in de sessies. Gezien het feit dat de sessies worden gezien als raadscommissies (ex artikel 82 Gemeentewet) hebben deze op basis van artikel 86 Gemeentewet wel degelijk de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen. Het is dan ook onvolledig om geen bepalingen op te nemen die gaan over geheimhouding in de sessies. Mogelijk heeft deze keuze deels te maken met het karakter van de sessie die weinig meer weg heeft van een raadscommissie. Hierbij kom ik terug op de bepaling over het ter inzage leggen van geheime stukken voorafgaande aan de vergadering (artikel 12 RvO). Stel dat de bepaling wel van toepassing zou zijn op de sessies. Dit zou betekenen dat voorafgaande aan de vergadering nog helemaal niet duidelijk is aan wie de stukken verstrekt mogen worden. Immers is het onduidelijk wie nu deel gaat nemen aan de vergadering die de commissie zal gaan vormen. Daarnaast is het mogelijk dat het reglement vooral gebaseerd is op het model Reglement van Orde en niet op het model van de raadscommissies van de VNG. Er is immers geen model die het reglement van orde en de verordening voor de raadscommissies heeft samengevoegd. Mogelijk zijn dus alleen de model geheimhoudingsbepalingen voor de raadsvergaderingen overgenomen.

Dit laatste punt kan ook verklaren dat het reglement niet altijd even duidelijk is of bepalingen nu betrekking hebben op de raadsvergaderingen of de sessies. Het reglement verwijst namelijk steeds op een andere manier wanneer een bepaling van toepassing is op de sessies. De ene keer worden bepalingen van de raadsvergaderingen van overeenkomstige toepassing verklaard op de sessies (art. 39 RvO), de andere keer wordt in een bepaling zelf benoemd of deze van toepassing is op de sessies (vb. art. 49 RvO). Soms wordt helemaal niet duidelijk of een bepaling over de sessies gaat. Zo moet bij artikel 12 van het reglement dat hier boven is benoemt, eerst het artikel in de gemeentewet nagegaan worden voordat duidelijk wordt dat deze alleen van toepassing is op de raadsvergaderingen. Dit kan onduidelijk zijn voor de lezer. Er is namelijk ook geen toelichting op het reglement die hier uitleg over kan geven.

## 2.2 Gedragscode raadsleden<sup>54</sup>

Op grond van artikel 15 lid 3 Gemeentewet moet elke gemeenteraad voor zijn leden een gedragscode vaststellen. Ook van de gedragscode is een model samengesteld door het ministerie van BZK en de VNG<sup>55</sup>. Uit de toelichting op dit model wordt duidelijk wat de gedragscode inhoudt:

*“de gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten”*

---

<sup>54</sup> “De gedragscode voor raadsleden”. Laatste wijziging: 12 februari 2009. Deze is niet vindbaar op overheid.nl of op de website van de gemeente Velsen en om deze reden opgenomen in bijlage 1 .

<sup>55</sup> VNG, Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen, maart 2015

Daarbij wordt in de toelichting aangegeven dat het niet naleven van de gedragscode geen rechtsgevolgen heeft. Wel kan een raadslid die de gedragscode schendt aangesproken worden op zijn handelen door de gemeenteraad of zijn achterban. Hierdoor kan de gedragscode wellicht wel politieke gevolgen hebben voor een raadslid zoals bijvoorbeeld het verlies van draagvlak. Echter kan een raadslid door schending van de gedragscode niet gedwongen worden om af te treden<sup>56</sup>.

In de modelgedragscode wordt ook ingegaan op geheimhouding (paragraaf 3 model). De gedragscode van de gemeente Velsen (2009) heeft een bepaling opgenomen die deels gebaseerd is op dit artikel uit het modelreglement. Dit is artikel 5 van de gedragscode van Velsen (omgaan met informatie). Net als in het model wordt in artikel 5 onder a van de gedragscode Velsen aangegeven dat een raadslid zorgvuldig en correct om moet gaan met de informatie waarover hij beschikt. Hij mag ook geen informatie verstrekken waarvan de geheimhoudingsplicht is opgelegd. Verder bepaalt het artikel dat een raadslid geen informatie verstrekt die als vertrouwelijk is medegedeeld. Daarbij bepaalt de gedragscode dat vertrouwelijke informatie wel mag worden verstrekt als het presidium heeft vastgesteld dat de informatie openbaar gemaakt kan worden. Met deze laatste regel wijkt de gedragscode van de gemeente Velsen af van het model.

De bepaling is om twee redenen merkwaardig te noemen. Vertrouwelijke informatie krijgt ten eerste namelijk een andere status dan geheime informatie. Immers is bij geheime informatie deze regel niet van toepassing. In het eerste hoofdstuk is geconcludeerd dat geheimhouding (als bedoeld in de Gemeentewet) ook kan worden opgelegd, als er vertrouwelijk informatie is voorgelegd. Het is dus niet juist door aan te nemen dat de begrippen twee verschillende eenheden zijn. Daarnaast is het opvallend dat het presidium mag oordelen of de informatie openbaar gemaakt mag worden. Het presidium als geheel kan namelijk geen geheimhouding opleggen<sup>57</sup>. Echter kunnen raadsleden op grond van artikel 2:5 AWB gebonden zijn aan dit oordeel. Informatie waarvan raadsleden het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden kan hier namelijk wel onder vallen. Op deze wijze krijgt een selecte groep raadsleden wel een erg grote bevoegdheid. Ondanks het feit dat het presidium bestaat uit alle fractievoorzitters, is het naar mijn mening niet wenselijk dat het deze bevoegdheid krijgt.

Verder wordt in de gedragscode aangegeven dat raadsleden geen informatie mogen verstrekken dat valt onder artikel 10 van de WOB. Dit is naar mijn mening ook niet wenselijk. Er ontstaat namelijk niet direct een geheimhoudingsplicht bij dit type informatie. Immers is na het onderzoek van de eerste deelvraag duidelijk geworden dat op grond van de Gemeentewet de raad (of een ander orgaan) oordeelt of op de informatie als bedoeld in artikel 10 WOB geheimhouding zal gelden. De informatie in artikel 10 WOB zou kunnen vallen onder informatie waarbij raadsleden het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs behoren te kennen (de geheimhouding van art. 2:5 AWB). Echter is er nog geen duidelijk aanknopingspunt

---

<sup>56</sup> D.J. Elzinga, 'Gedragscodes kunnen wet en Grondwet uithollen', *Gst.* 2015, 130, p. 5.

<sup>57</sup> Overigens kan de burgemeester die in het presidium zit dit wel zie het arrest bij noot 41

voor dat kennisneming van de informatie bedoeld in artikel 10 WOB direct een plicht geeft tot geheimhouding. Naar mijn mening wordt hier dus te veel geregeld.

Net als in het Reglement van Orde zijn er dus opmerkingen te plaatsen bij de bepalingen van de gedragscode. Dit geldt met name voor de bepalingen die afwijken van het model van de VNG. Echter zijn er ook bij het model van de VNG en de gedragscode in het algemeen kanttekeningen te plaatsen. In de literatuur is er namelijk nogal wat kritiek komen te staan op de gedragscode en het model. Een voorbeeld is een artikel in de gemeentestem<sup>58</sup> dat is verschenen van H. Doornhof<sup>59</sup> en S.A.J. Munneke. Hierin worden een aantal kritiekpunten gegeven die betrekking hebben op de bepalingen omtrent geheimhouding van het model. Zo schrijft de gedragscode voor dat geheime of vertrouwelijke informatie niet mag worden verstrekt. Echter regelt de wet precies hetzelfde, en voegt het niets toe aan de al bestaande geheimhoudingsverplichtingen. Daarnaast is het volgens de schrijvers niet wenselijk om het woord 'vertrouwelijk' te gebruiken. Deze term geeft onduidelijkheid, informatie moet daarom geheim zijn of niet geheim.

### 2.3 De Handreiking voor raadsleden<sup>60</sup>

Dit document bevat algemene informatie voor raadsleden voor de uitoefening van hun werkzaamheden. Ook wordt er informatie gegeven over geheimhouding en besloten vergaderingen (par. 2.2 t/m 2.4 en 3.3.4. Handreiking). Hier wordt in grote lijnen de relevante wet en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van geheimhouding uitgelegd. Zo wordt er ingegaan op de term 'vertrouwelijk' en op de geheimhoudingsverplichting van zowel de Gemeentewet als de algemene geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 AWB. Daarnaast wordt er ingegaan de geheimhoudingsbepalingen in de gedragscode. Het geeft aan dat de raadsleden met de gedragscode zichzelf de verplichting hebben opgelegd om geheime en vertrouwelijke informatie niet te verspreiden. Dit is een ongelukkige formulering gezien het feit dat een meerderheid van de raadsleden de gedragscode heeft vastgesteld. Een minderheid kan het nog steeds oneens zijn. Daarnaast stamt de gedragscode uit 2009 en heeft het niet veel meer van doen met de nieuwe gemeenteraad. Verder is de uitleg kort en geeft het een beperkt beeld van de aspecten van geheimhouding. Zo is er bijvoorbeeld niet aangegeven wie er naast het college nog meer geheimhouding kan opleggen zoals een commissie of burgemeester. Daarnaast is er niet ingegaan op de besloten sessies. Verder laat de Handreiking bijna niet zien hoe er in de gemeente Velsen omgegaan wordt met geheimhouding. Er wordt met name over de wettelijke kaders van de gemeentewet geschreven.

### 2.4 Memo 'werkwijze en procedures bij besloten vergaderingen'<sup>61</sup>

Deze memo is gedateerd op 8 juni 2016 en is opgesteld door de raadsgriffie aan de raadsleden van het presidium. Ook in dit document wordt informatie gegeven, maar er worden ook

<sup>58</sup> Mr. H. Doornhof en mr. S.A.J. Munneke, 'De gedragscode voor raadsleden gewogen ... en te licht bevonden', *Gst.* 2013,118.

<sup>59</sup> Hugo Doornhof is advocaat en partner bij AKD in Amsterdam

<sup>60</sup> Zie bijlage 2

<sup>61</sup> Zie bijlage 3

voorstellen gedaan aan het presidium. Het presidium heeft de voorstellen blijkens het verslag van de vergadering van 7 september 2016 echter niet besproken. Het stuk is vervolgens ongewijzigd ter kennisneming vastgesteld als ingekomen stuk door de raad op 26 oktober 2016. Over de voorstellen is dus zowel door het presidium als de raad niet beslist.

Er worden aan het begin van de memo enkele begrippen gedefinieerd. Zo wordt aangegeven dat vertrouwelijke informatie geen juridische betekenis heeft en dat de geheimhoudingsprocedure in de Gemeentewet niet kan worden gevolgd. Dit kan tot verwarring leiden. Eerder bleek al dat vertrouwelijke informatie wel dezelfde status kan innemen als geheime informatie. De geheimhoudingsprocedure kan dus wel degelijk gevolgd worden bij informatie die de benaming 'vertrouwelijk' heeft. Daarnaast wordt de term 'besloten' gedefinieerd als 'een vergadering waarin stukken worden behandeld waarop geheimhouding rust'. Ook dit klopt niet. De behandeling van geheime stukken is geen vereiste voor het houden van een besloten vergadering. Verder wordt het begrip 'geheim' omschreven als de term die op elk stuk moet staan waarvoor geheimhouding geldt. Echter is ook informatie geheim die niet is vevat in stukken, zoals het behandelde in een besloten vergadering waar geheimhouding is opgelegd. De definitie van de term 'geheimhouding' is daarnaast ook niet helemaal begrijpelijk. Deze term wordt omschreven als iets dat vast moet zijn gelegd in wet en regelgeving. Een betekenis van het woord wordt hier dus helemaal niet gegeven.

In de memo wordt uitgelegd dat voor zowel de sessies als de raadsvergaderingen de agenda van de vergadering de aanduiding 'geheim' krijgt. Daarnaast wordt de procedure van de besloten vergadering beschreven. Aan het begin van de vergadering is er een apart onderdeel genaamd 'reden van geheimhouding', waarbij de reden van de beslotenheid wordt gegeven. De benaming van dit onderdeel van de vergadering kan vreemd over komen. Het gaat hier immers om de reden van het in beslotenheid vergaderen en niet om de reden van het opleggen van geheimhouding. Met de keuze om in beslotenheid te vergaderen is nog niet gekozen dat er daadwerkelijk geheimhouding opgelegd zal worden. In ieder geval zal er, na het noemen van de reden om een besloten vergadering te houden, moeten worden beslist of er daadwerkelijk een besloten vergadering zal plaatsvinden. Het is dus in de praktijk niet, zoals het reglement aangeeft (art34 RvO) dat de agendacommissie beslist of een sessie in beslotenheid plaats zal vinden. Dit is aan de raads- of commissieleden. Aan het einde van de vergadering wordt vervolgens beslist of wat, wanneer, en zo ja door wie het openbaar wordt gemaakt. Dit onderdeel van de vergadering heet de afhandeling van het punt 'beslotenheid'.

Verder wordt aangegeven dat elk agendapunt in de besloten vergadering gebaseerd is op een raadsvoorstel of memo. Het vereiste van een raadsvoorstel of een memo is dat verwezen wordt naar het wettelijke artikel waarop de beslotenheid gebaseerd is. Verder liggen de geheime stukken en het verslag van de besloten vergadering conform het Reglement van Orde ter inzage bij de griffie. Daarnaast geeft de memo nog enkele afspraken over het bijwonen van raadsleden (of andere personen die de eed hebben afgelegd) die op een later tijdstip de besloten vergadering binnenkomen. Zij moeten eerst met de geheimhouding instemmen. Hetzelfde geldt voor personen die de vergadering bijwonen maar tussentijds willen vertrekken.

Door de voorzitter wordt dan gevraagd of zij instemmen met de geheimhouding. Verder is er de werkafspraken dat in een fractieoverleg waar de geheime informatie besproken wordt alleen raadsleden, steunfractieleden of collegeleden mogen zitten die de eed of de belofte hebben afgelegd.

Als laatst worden er een aantal voorstellen gedaan aan het presidium. Zo wordt voorgesteld dat de term ‘vertrouwelijk’ niet meer gebruikt moet worden en dat er een lijst van alle geheime stukken opgesteld moet worden vanaf het jaar 2002. De raad en het presidium hebben echter geen beslissing genomen over de voorstellen. De vraag is wat er nu met de voorstellen is gedaan. Naar aanleiding van gesprekken met werknemers op de griffie en de ambtelijke organisatie kan worden geconcludeerd dat de term ‘vertrouwelijk’ inderdaad zoveel mogelijk wordt vermeden. Deze werkafspraken is echter niet ontstaan naar aanleiding van de memo en is ongeschreven. Daarnaast is er wel een lijst van geheime stukken opgemaakt maar deze geeft echter alleen een overzicht vanaf het jaar 2014. Verder zijn er bij de memo nog enkele bijlages gegeven. Het strekt te ver om op alle bijlagen in te gaan. Wel verwijs ik voor zover relevant naar de bijlage waarin een circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is gegeven<sup>62</sup>. Hierin worden dezelfde aanbevelingen gedaan zoals die in de memo zijn beschreven over vertrouwelijkheid en de lijst met geheime stukken. Mogelijk is de memo op deze circulaire gebaseerd.

### Hoofdstuk 3: Onderzoek naar andere gemeenten

Nu gekeken is naar de regelgeving en werkafspraken van de gemeente Velsen zal er gekeken worden hoe andere gemeenten met geheimhouding omgaan. Hiervoor is al aangegeven dat elke gemeente binnen de wettelijke kaders haar eigen praktijk omtrent geheimhouding kan inrichten. Hierdoor is het goed mogelijk dat andere gemeenten op een heel andere manier met geheimhouding omgaan dan de gemeente Velsen. Door te kijken naar andere gemeenten kan een breder beeld worden geschept hoe een gemeente kan omgaan met geheimhouding. Op deze wijze kan er wellicht iets geleerd worden. Bij de beantwoording van de laatste deelvraag zal immers gekeken worden naar aanbevelingen hoe de gemeente Velsen beter kan waarborgen dat raadsleden zich blijven houden aan hun geheimhoudingsplicht. Om deze reden luidt de derde deelvraag:

*Welke interne regelgeving en werkafspraken hanteren andere gemeentes om geheimhoudingsplicht zoals beschreven in artikel 2:5 AWB en de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet te waarborgen?*

Voor de beantwoording van deze vraag zal er gekeken worden naar een tweetal gemeenten. Er zal eerst nader worden ingegaan op de gemeente Ede. Daarna zal worden gekeken naar de

---

<sup>62</sup> Circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 29 april 2016 over de ‘wettelijke regeling inzake geheimhouding’(beschikbaar op [rijksoverheid.nl/documenten](http://rijksoverheid.nl/documenten))

gemeente Heerhugowaard. Beide gemeenten zijn interessant om te bekijken aangezien zij onderzoek hebben laten doen naar hun geheimhoudingspraktijk. Daarnaast worden er in beide onderzoeken aanbevelingen gedaan waar de gemeente Velsen mogelijk ook baat bij kan hebben. Om deze reden zullen met name de aanbevelingen besproken worden. Verder zal er ingegaan worden op het Reglement van Orde en de verordening voor de raadscommissie van de gemeente Ede. Hier zijn namelijk een paar bijzonderheden aan. Verder hebben beide gemeenten nog naar aanleiding van de aanbevelingen van de onderzoeken documenten opgesteld die de regelgeving en procedures omtrent geheimhouding weergeven. Deze documenten zullen onderaan dit hoofdstuk tegen elkaar worden afgelegd.

### 3.1 Gemeente Ede

De gemeente Ede is een interessante gemeente om te onderzoeken. In hoofdstuk 1<sup>63</sup> is beschreven dat in 2009 in een raadsvergadering van de gemeente Ede een raadslid in de beraadslaging zijn geheimhouding heeft geschonden. Dit raadslid is hiervoor niet vervolgd. Dit komt mogelijk omdat raadsleden tijdens raadsvergaderingen immuniteit genieten en dat zij hierdoor niet vervolgd kunnen worden voor het schenden van hun geheimhouding. Naar aanleiding van dit incident is er vervolgens een discussie ontstaan of immuniteit tijdens vergaderingen de strafrechtelijke vervolgbaarheid van het schenden van de geheimhoudingsplicht wegneemt<sup>64</sup>. Verder heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Ede recentelijk een onderzoek laten uitvoeren naar de gemeentelijke praktijk omtrent geheimhouding. In dit onderzoek worden een aantal aanbevelingen gedaan die de moeite waard zijn om nader te bekijken. Eerst zal in dit hoofdstuk dus worden ingegaan op dit onderzoek. Daarna zal worden gekeken naar het Reglement van Orde en de verordening voor de raadscommissie van de gemeente Ede.

#### 3.1.1 Onderzoek 'Stiekem Geheim'<sup>65</sup>

De rekenkamer van de gemeente Ede had van 8 mei 2014 tot en met 9 juli 2015 een onderzoek laten uitvoeren naar de praktijk van de gemeente Ede omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en het in beslotenheid vergaderen. Dit onderzoek was in juli 2016 uitgebracht. Het onderzoek richtte zich niet uitsluitend op de regelgeving en de werkafspraken maar ook naar hoe de gemeentelijke praktijk hiermee omging. Er werden op basis van het onderzoek enkele aanbevelingen gedaan. De belangrijkste aanbeveling was dat de gemeenteraad en het college samen een geheimhoudingsprotocol moesten maken. In dit protocol zouden de wettelijke procedureregels omtrent geheimhouding en in beslotenheid vergaderen nader worden uitgewerkt. Daarnaast werd aanbevolen dat bij het opleggen van geheimhouding een termijn moest worden opgelegd. Verder werd benadrukt dat er gemotiveerd moest worden waarom geheimhouding werd opgelegd en dat de grondslag voor het opleggen van geheimhouding werd vermeld. Als laatst werd aanbevolen om expliciet een

---

<sup>63</sup> Zie paragraaf 1.5 waarin artikel 272 sr. wordt besproken

<sup>64</sup> Zie hiervoor noot 41 t/m 44

<sup>65</sup> Rapport rekenkamercommissie Ede, Stiekem, Onderzoek naar de praktijk van geheimhouding en in beslotenheid, juli 2016 (beschikbaar op [gemeenteraad.ede.nl/rekenkamercommissie/rapporten/](http://gemeenteraad.ede.nl/rekenkamercommissie/rapporten/))

besluit te nemen om geheimhouding op te leggen en dat daarbij moest worden verwezen naar artikel 10 van de WOB.

### 3.1.2 Reglement van Orde<sup>66</sup> en de verordening Raadscommissie van Ede<sup>67</sup>

Anders dan de gemeente Velsen heeft de gemeente Ede wel een aparte verordening voor de raadscommissies. Hierdoor bevat het Reglement van Orde geen bepalingen omtrent de raadscommissies. De bepalingen omtrent geheimhouding en besloten vergaderingen komen overeen met de bepalingen in de gemeente Velsen. Dit komt omdat beide reglementen een aantal artikelen hebben overgenomen van het model Reglement van Orde. Echter is er een bepaling die afwijkt van de modelbepalingen (artikel 53 RvO Ede). Dit artikel gaat over sancties die de gemeenteraad kan opleggen aan een raadslid die zijn geheimhouding schendt. Het eerste lid regelt dat de raad kan beslissen dat aan een raadslid die zijn geheimhouding schendt geen geheime stukken meer worden verstrekt over het betreffende onderwerp waar de geheimhouding op rust. Daarnaast kan de raad beslissen dat het raadslid geen besloten vergaderingen meer mag bijwonen die betrekking hebben op de onderwerpen waar geheimhouding op rust.

De Nederlandse bestuurskundige C.J.N. Versteden<sup>68</sup> heeft in de gemeentestem over deze bepaling een artikel geschreven<sup>69</sup>. Hij merkt op dat de bepaling juridisch niet houdbaar is. Hij verwijst hierbij naar artikel 26 lid 3 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft de Raad de bevoegdheid tot het nemen van ordemaatregelen die het op voorstel van de voorzitter aan een raadslid kan opleggen. Op grond van dit artikel mag de gemeenteraad een lid de verdere aanwezigheid van de vergadering ontzeggen indien deze de geregelde gang van zaken van de vergadering belemmert. Indien het lid in een volgende vergadering in herhaling valt kan de gemeenteraad beslissen dat deze voor maximaal 3 maanden de toegang tot de vergadering wordt ontzegd. Versteden verwijst naar een arrest van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State die een uitspraak heeft gedaan over deze ordemaatregelen<sup>70</sup>. In dit arrest heeft de rechter bepaald dat het ontzeggen van de toegang van een raadslid voor een vergadering alleen mogelijk is, indien het raadslid gedragingen verricht die de geregelde gang van zaken van de vergadering belemmert (als bedoeld in artikel 26 Gemeentewet). De toegang tot de vergaderingen is namelijk een fundamenteel recht. Versteden concludeert dat de wetgever expliciet alleen het belemmeren van de gang van zaken van de vergadering heeft genoemd als grond om sancties tegen te kunnen nemen. De gemeente Ede mag naar zijn mening niet nog andere redenen geven op grond waarvan de sancties kunnen worden ingesteld. Verder merkt Versteden nog kort op dat de bovengenoemde bepaling niet van toepassing is voor de commissievergaderingen van de gemeente Ede. De gemeente Ede heeft namelijk een aparte verordening voor de commissievergaderingen. Hieronder zal deze kort worden besproken.

---

<sup>66</sup> Citeertitel: "Reglement van orde voor de gemeenteraad"

<sup>67</sup> Citeertitel: "de Verordening voor de raadscommissie Ede"

<sup>68</sup> C.J.N. Versteden is onafhankelijk bestuurlijk adviseur

<sup>69</sup> C.J.N. Versteden, 'Maatregelen tegen schending van de geheimhoudingsplicht door immuniteit genietende raadsleden', *Gst.* 2010, 17.

<sup>70</sup> ARRvS 4 juli 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2745, AB 1990, 339, m. nt. J.H. van der Veen.



De gemeente Ede heeft net als de gemeente Velsen geen traditionele raadscommissies meer. Deze zijn vervangen door beeldvormende, informatieve en oordeel vormende vergaderingen<sup>71</sup>. Deze vergaderingen worden op grond van de verordening voor de raadscommissie nog wel gezien als raadscommissies als bedoeld in artikel 82 Gemeentewet. Echter worden op grond van deze verordening niet de aparte vergaderingen als commissies gezien. Er is namelijk een aparte raadscommissie die bestaat uit alle raadsleden en steunfractieleden (art. 5 lid 1 en 2 verordening). Deze kan vervolgens aparte vergaderingen belleggen (art. 3 lid 2 verordening). Hiermee wordt meer voldaan aan het vereiste van de samenstelling dan de gemeente Velsen. De samenstelling is immers dat alle raadsleden deel uit maken van de commissie en niet van de aparte vergaderingen. Verder is er in de verordening een bepaling (art. 19 lid 1 sub b verordening Raadscommissie) opgenomen die bepaalt dat een raadslid mag worden gestoord in zijn betoog indien hij informatie of documenten ter sprake brengt waarop geheimhouding rust. De vraag is wat dit artikel toevoegt in de praktijk. Ieder lid kan namelijk al ingrijpen door te interrumperen op grond van art 19 lid 1 sub c verordening Raadscommissie.

### 3.2 Gemeente Heerhugowaard en onderzoek geheimhouding

De gemeente Heerhugowaard is een andere gemeente die interessant is om te bekijken. Deze gemeente heeft ook een onderzoek laten verrichten naar de geheimhoudingspraktijk. Uit dit onderzoek zijn soortgelijke aanbevelingen gekomen als in Ede. Er is echter op een andere manier omgegaan met de aanbevelingen. In plaats van een geheimhoudingsprotocol is er na het onderzoek gekozen voor een handleiding voor besloten vergaderingen en het opleggen van geheimhouding. Hieronder zal kort worden ingegaan op het onderzoek. Daarna komt in de volgende paragraaf kort de handleiding aan bod waarna deze zal worden vergeleken met het geheimhoudingsprotocol van de gemeente Ede. Op het Reglement van Orde en de commissieverordening van Heerhugowaard zal niet worden ingegaan. De bepalingen van deze regelingen verschillen namelijk niet veel van het reglement van de gemeente Velsen en het model van de VNG.

In augustus 2014 was een onderzoek uitgebracht door de rekenkamercommissie van de gemeente Heerhugowaard<sup>72</sup>. Het onderzoek ging over de regels en procedures van de gemeente Heerhugowaard omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en hoe daaraan in de praktijk invulling is gegeven. Op basis van hetgeen wat was onderzocht werd aanbevolen het college op te dragen om een werk of procesbeschrijving op te laten stellen voor het opleggen, opheffen en bekrachtigen van geheimhouding. Ook werd aanbevolen om het college en de griffie een lijst te laten bijhouden van alle geheime stukken. Daarin moest worden aangegeven vanaf wanneer de stukken geheim waren en wanneer geheimhouding ervan kon worden afgehaald. Om het half jaar moest er dan worden besproken of de geheimhouding op de stukken in de lijst kon worden opgeheven. Verder werd geadviseerd het raadsconvent, die dienstdeed als de agendacommissie, de voorstellen van het

---

<sup>71</sup> Vastgesteld bij raadsbesluit op 31 januari 2013 (V.R. nummer: 2012/116)

<sup>72</sup> Rapport rekenkamercommissie Heerhugowaard, geheimhouding, 23 augustus 2014 (behandeld in de raadsvergadering van 16 december 2014, beschikbaar op: raad.heerhugowaard.nl/vergaderingen)

college aan de raad om geheimhouding op te leggen te toetsen op motivatie en op de relevante grond van artikel 10 WOB. Daarnaast moest dit raadsconvent kijken of er ook delen waren van de informatie, die wel openbaar gemaakt konden worden. Als laatst werd aanbevolen dat de raad met elkaar moest bespreken hoe het omging met geheimhouding en tegelijkertijd hoe het kon betrachten dat recht werd gedaan om transparant en openbaar te zijn. Dit kon het doen door gericht te sturen op de motivatie en de duur van de opgelegde geheimhouding.

### 3.3 Vergelijking geheimhoudingsprotocol en handleiding

Net als de gemeente Ede heeft Heerhugowaard een document proberen te maken waarin er duidelijkheid wordt gegeven aan de wettelijk kaders en de gemeentelijke praktijk omtrent geheimhouding. Echter heeft het gekozen voor een handleiding<sup>73</sup> in plaats van een protocol. Dit heeft mogelijk te maken met de aanbevelingen die zijn gedaan. De gemeente Ede is geadviseerd dat de Raad en het college samen een protocol moeten op stellen. Bij Heerhugowaard is er voorgesteld om een werk en procesbeschrijving te maken en dit op te laten stellen door alleen het college. Het protocol is in samenspraak gemaakt tussen de raad en het college terwijl de handleiding alleen door het college is opgesteld. Dit heeft er waarschijnlijk toe geleid dat de twee documenten van elkaar verschillen. In de literatuur is er met name gepleit voor een geheimhoudingsprotocol. Zo heeft D.J. Elzinga gepleit voor een dergelijk protocol<sup>74 75</sup>. De wettelijke regelgeving omtrent geheimhouding is naar zijn mening namelijk niet altijd even duidelijk. Met name indien er meerdere gemeentelijke organen geheimhouding aan elkaar opleggen of aan individuele raadsleden wordt de situatie vaak complex. Daarnaast is er de onduidelijkheid rond de term 'vertrouwelijk'. Er dienen voor deze moeilijkheden criteria of procedures te bestaan die worden opgenomen in een geheimhoudingsprotocol. Op deze wijze kunnen de gemeenten zichzelf handvaten geven hoe om te gaan met geheimhouding.

De vraag is waarom er nu juist wordt gepleit voor een geheimhoudingsprotocol en niet voor een handleiding. In het woordenboek<sup>76</sup> wordt een protocol omschreven als een geheel van vastgelegde regels en afspraken op een bepaald gebied. Een handleiding wordt omschreven als een gebruiksaanwijzing of leerboek. Dit wordt ook duidelijk als de stukken met elkaar vergeleken worden. Qua vormgeving verschillen de documenten namelijk al van elkaar. Het geheimhoudingsprotocol ziet er op het eerste gezicht meer uit als een soort verordening waarbij de artikelen eigenlijk antwoord geven op vragen. Er wordt kort en vaak puntsgewijs uitleg gegeven aan de wettelijke kaders en procedures. Ook wordt er veel gebruik gemaakt van tabellen en tussendoor voorbeelden. In de handleiding van de gemeente Heerhugowaard wordt de inhoud met name in een lopende tekst vermeld. In een ingekaderde tekst wordt tussendoor af en toe een belangrijke procedure kort uitgelegd. Beide stukken geven informatie

---

<sup>73</sup> Volledige benaming: "Informatie en handleiding over besloten vergaderingen en het opleggen van geheimhouding" beschikbaar op raad.heerhugowaard.nl

<sup>74</sup> D.J. Elzinga, 'Geheimhouding vereist een geheimhoudingsprotocol' *Gst.* 2015, 8.

<sup>75</sup> D.J. Elzinga, 'Gemeente heeft protocol voor geheimhouding nodig' *binnenlands bestuur* 2 december 2011.

<sup>76</sup> *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2015 (ook online).

over de gemeentelijke geheimhoudingspraktijk. Echter beschrijft het protocol meer (aanvullende) gemeentelijke voorschriften en werkafspraken dan de handleiding. Met name voor het college schrijft het protocol meer regels voor. Zo is er een checklist waar zij op moeten letten indien zij geheimhouding willen opleggen en voorleggen aan de raad. Ook wordt er aangegeven welke collegestukken wel of niet openbaar mogen worden gemaakt. De handleiding heeft alleen een instructie voor het ambtelijk personeel die als bijlage is opgenomen. Dat er weinig werkafspraken voor het college zijn beschreven wekt de indruk dat de handleiding met name voor de raad is gemaakt. Verder wordt er in het protocol meer informatie over het wettelijk kader gegeven. Zo wordt nader ingegaan op de begrippen vertrouwelijkheid en geheim en met wie geheime informatie mag worden gedeeld. Ook wordt duidelijk dat er een geheimhoudingsplicht is op grond van artikel 2:5 AWB. In de handleiding van de gemeente Heerhugowaard worden deze zaken slechts benoemt maar niet omschreven. Zo wordt er alleen in een bijlage bestemd voor het ambtelijk personeel, ingegaan op de term 'vertrouwelijk' en niet in de hoofdtekst. Ook wordt de geheimhouding van artikel 2:5 AWB niet beschreven in de hoofdtekst. Dit artikel wordt alleen zonder beschrijving vermeld in een bijlage.

Gezien het bovenstaande is de gemeente Ede er beter in geslaagd een completer en duidelijker document te maken die inzicht geeft in de wettelijke regels en zijn eigen geheimhoudingspraktijk. De handleiding van de gemeente Heerhugowaard geeft een beperkter beeld in de gemeentelijke regels en werkafspraken. Met name voor het college worden er weinig regels voorgeschreven. Het geheimhoudingsprotocol doet dit wel waardoor er, zoals D.J. Elzinga ook beoogd, een document is waarin afspraken staan opgenomen van alle gemeentelijke organen hoe er met geheimhouding wordt omgegaan en waar de handelwijzen op elkaar zijn afgestemd. Daarbij is de aanpak van het opstellen van het document van belang. De gemeenteraad en het college moeten *samen* het document opstellen zoals in de gemeente Ede ook is gedaan. Op deze manier kan die afstemming plaatsvinden en kan er gewerkt worden naar een vaste en duidelijke werkwijze van het gehele gemeentebestuur. Een geheimhoudingsprotocol is hiervoor het meest geschikt.

## Hoofdstuk 4: Conclusies & aanbevelingen

Nu de eerste drie hoofdstukken zijn behandeld wil ik in dit hoofdstuk bekijken of de hoofdvraag van dit onderzoek kan worden beantwoord. In de inleiding is al aangegeven dat het risico op het schenden van de geheimhoudingsplicht van raadsleden nooit helemaal kan worden afgeschermd. Wel kan een gemeente dit risico met regels en werkafspraken beperken. In hoofdstuk twee komt naar voren dat het van belang is dat de regelgeving en werkafspraken duidelijk dienen te zijn. Daarbij moet onder andere zo goed mogelijk het wettelijk kader van de Gemeentewet worden gevolgd. Ook dient het duidelijk te zijn wanneer en welke informatie geheim is. Er kan op basis van het tweede hoofdstuk worden geconcludeerd dat er een aantal regels en werkafspraken binnen de gemeente Velsen zijn die die duidelijkheid niet altijd geven.

Daarnaast blijkt uit het derde hoofdstuk dat andere gemeenten hier beter in zijn geslaagd. De gemeente Velsen kan de kans op een eventuele schending van een geheimhoudingsplicht dus nog meer beperken. De volgende deelvraag kan beantwoord worden:

### *Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden?*

Bij de beantwoording van deze vraag zal er worden gekeken wat de gemeente Velsen kan verbeteren in de regelgeving en werkafspraken. Bij het doen van aanbevelingen is met name gekeken naar de literatuur omtrent geheimhouding en naar andere gemeenten. Eerst zal er worden behandeld hoe het Reglement van Orde en de gedragscode van de gemeente Velsen kunnen worden verbeterd. Daarbij is kort aangegeven waarom deze documenten onduidelijkheid geven en daarmee dus de kans op schending van een geheimhoudingsplicht vergroten. Verder zijn er bij het onderzoek naar andere gemeenten nog andere bevindingen gedaan die een bijdrage kunnen geven aan een duidelijke geheimhoudingspraktijk. Deze bevindingen zullen apart worden behandeld.

#### **4.1 Aanpassingen aan het Reglement van Orde**

Het Reglement van Orde regelt, naast de raadsvergaderingen, ook de vergaderingen van de sessies (raadscommissie ex art. 82 gemeentewet). Dit betekent dat er bepalingen in het reglement staan die betrekking kunnen hebben op alleen de raadsvergaderingen, de sessies of allebei de vergaderingen. Dit wordt niet altijd duidelijk aangegeven. Daarnaast zijn de bepalingen van het Reglement van Orde die gaan over geheimhouding niet van toepassing op de sessies. Om deze reden wordt aanbevolen:

- **De bepalingen aangaande de commissievergaderingen (de sessies) in een aparte verordening te regelen waarbij ook de bepalingen omtrent geheimhouding zijn afgestemd op de commissievergaderingen. Indien er geen draagvlak is voor deze wijziging is het ook mogelijk het reglement zodanig aan te passen dat de geheimhoudingsbepalingen ook van toepassing zijn op de sessies. Daarbij wordt aangeraden duidelijk aan te geven wanneer bepalingen van toepassing zijn op de sessies. Daarnaast kan een toelichting op het Reglement van Orde duidelijkheid geven aan de lezer wat er met bepaalde bepalingen wordt bedoeld.**

Verder heeft de gemeente Velsen in het Reglement van Orde bepaald dat sessies raadscommissies zijn. Echter is er geen vaste samenstelling omdat niet vaststaat wie ervoor kiest om de vergadering van de raadscommissie bij te wonen. De gemeentewet schrijft wel een vaste samenstelling voor. Deze tegenstrijdigheid met de gemeentewet leidt er niet toe dat de sessies geen raadscommissies zijn. Echter heeft dit wel als gevolg dat bepalingen in het reglement niet helemaal meer kloppen. Als niet vaststaat wie er onderdeel uitmaakt van de commissie kan immers niet vastgesteld worden wie nu recht heeft om geheime stukken voorafgaande aan de vergadering in te zien. De gemeente Ede heeft een betere invulling gegeven aan de eis van een samenstelling door alle raadsleden en steunfractieleden lid te maken van een raadscommissie. Dit is dan de samenstelling. Vervolgens kan deze commissie vergaderen in aparte sessies. Op deze wijze wordt duidelijk uit welke leden de commissie

bestaat en op wie de wettelijke bepalingen omtrent geheimhouding dus van toepassing zijn. Verder zijn er bepalingen in het Reglement die in strijd zijn met de Gemeentewet. Zo wordt bepaald dat er geen verslag hoeft te worden opgesteld van een besloten vergadering terwijl artikel 23 lid 4 van de Gemeentewet dit wel voorschrijft. Om deze redenen wordt aanbevolen:

- **Het reglement aan te passen zodat geregeld wordt dat er een commissie is (bijvoorbeeld de carrousel) die bestaat uit alle raadsleden en steunfractieleden, die kan vergaderen in aparte sessies. Pas daarnaast het reglement ook op andere punten aan zodat deze in overeenstemming is met de Gemeentewet.**

#### 4.2 De gedragscode en het gebruik van de term 'vertrouwelijk'

In het tweede hoofdstuk is naar voren gekomen dat de gedragscode normen en regels geeft die juridisch gezien niet bindend zijn. Desalniettemin heeft de gedragscode wel enige status, gezien het feit dat het niet naleven ervan politieke gevolgen kan hebben voor een raadslid. In de gedragscode is opgenomen dat geheime informatie niet verstrekt mag worden door raadsleden. Daarnaast mag vertrouwelijke informatie alleen vrij worden gegeven als het presidium hiertoe beslist. In het eerste hoofdstuk is gebleken dat informatie dat 'vertrouwelijk' is en voorgelegd wordt aan raadsleden, ook als 'geheim' kan worden aangemerkt. Echter wordt de term 'vertrouwelijk' in de Gemeentewet niet gebruikt en kan het gebruik hiervan tot onduidelijkheid leiden. Het is dus niet wenselijk dat de term 'vertrouwelijk' wordt gebruikt. Daarnaast is het niet wenselijk dat vertrouwelijke informatie in de gedragscode een andere status lijkt aan te nemen dan geheime informatie. Vertrouwelijke informatie mag immers, anders dan geheime informatie, openbaar gemaakt worden als het presidium hiertoe beslist. Als laatst is het niet wenselijk dat een selecte groep raadsleden en de burgemeester samen kunnen bepalen wat nu vertrouwelijk is en wat niet. Immers kan bij andere raadsleden de vraag ontstaan waarom zijzelf niet mogen bepalen of informatie openbaar gemaakt mag worden. Dit kan schending van de geheimhoudingsplicht in de hand werken. Om deze reden wordt aanbevolen:

- **Beëindig de procedureregel dat het presidium de bevoegdheid heeft om te bepalen of informatie vertrouwelijk is en verwijder de betreffende bepaling uit de gedragscode. Maak een afspraak dat de term niet wordt gebruikt en verwijder deze term uit de gedragscode.**

De derde aanbeveling betreft de bepaling in de gedragscode dat raadsleden ook informatie als bedoeld in artikel 10 van de WOB niet openbaar mogen maken. In het eerste hoofdstuk is beschreven dat artikel 10 van de WOB een aantal belangen geeft op grond waarvan een overheidsorgaan geheime informatie achterwege moet houden. Het uitgangspunt in de Gemeentewet is dat de raad bij meerderheid moet beslissen of er een geheimhoudingsplicht zal rusten op deze informatie. De gedragscode regelt met deze bepaling te veel. Hoe meer er aan raadsleden voorgeschreven wordt om informatie buiten de openbaarheid te houden hoe groter de kans op een schending van een geheimhoudingsplicht. Raadsleden kunnen zich namelijk belemmerd voelen in hun taak als volksvertegenwoordiger waardoor er een grotere kans bestaat op schending van hun geheimhoudingsplicht. Om deze reden wordt aanbevolen:

- **Verwijder de bepaling uit de gedragscode dat raadsleden informatie achter moeten houden als bedoeld in artikel 10 van de WOB.**

#### 4.3 Geheimhoudingsprotocol

De gemeente Velsen heeft twee documenten die informatie en procedures geven omtrent geheimhouding. Dit zijn de memo (Werkwijze en procedures bij besloten vergaderingen) en de Handreiking (2014) die in hoofdstuk 2 zijn besproken. Deze stukken geven slechts een beperkte uitleg en zijn niet altijd even duidelijk over de regelgeving omtrent geheimhouding. Ook geven deze documenten geen compleet beeld wat de procedures en werkafspraken van de gemeente Velsen zijn met betrekking tot geheimhouding. In het derde hoofdstuk is gekeken naar hoe de gemeente Ede en Heerhugowaard omgaan met geheimhouding. Beide gemeenten hebben onderzoeken laten uitvoeren naar hun geheimhoudingspraktijk. Uit deze onderzoeken zijn aanbevelingen gekomen die ook aan de gemeente Velsen voorgelegd kunnen worden. Zowel de gemeente Ede als Heerhugowaard is aanbevolen om een document op te stellen, waarin de wettelijke kaders en de gemeentelijke regels, werkafspraken en procedures zijn vastgelegd. De gemeente Ede heeft vervolgens een geheimhoudingsprotocol opgesteld en Heerhugowaard een handleiding. Het geheimhoudingsprotocol van de gemeente Ede is het meest duidelijk en compleet gebleken. Daarnaast voorziet het document in regels en afspraken voor alle gemeentelijke organen die te maken krijgen met geheimhouding. Van belang is dat de raad en het college samen het protocol moeten vaststellen. Op deze wijze is er vooraf overleg waardoor de regels en afspraken omtrent geheimhouding op elkaar kunnen worden afgestemd. Om deze reden wordt aanbevolen:

- **De raad en het college samen een geheimhoudingsprotocol te laten vaststellen waarin de wettelijke kaders omtrent geheimhouding worden beschreven en de gemeentelijke regels, afspraken en procedures nader zijn uitgewerkt.**

#### 4.4 Lijst geheime stukken

Verder wordt in het onderzoek van de gemeente Heerhugowaard aanbevolen een lijst bij te houden van alle geheime stukken. In de lijst moet worden aangegeven sinds wanneer de geheimhouding op de stukken rust en tot wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven. Elk half jaar moet worden besproken of geheimhouding op de stukken in de lijst kan worden opgeheven. Op deze wijze ontstaat er overzicht welke stukken geheim zijn, waardoor kan worden voorkomen dat documenten onnodig uit de openbaarheid worden gehouden. Op deze wijze blijven raadsleden ook niet onnodig gebonden aan geheimhouding waardoor schending van een geheimhoudingsplicht kan worden beperkt. Uit een memo van de gemeente Velsen aan het presidium (werkwijze en procedures bij besloten vergaderingen) wordt hetzelfde voorgesteld. Echter blijkt uit gesprekken met de raadsgriffie en de ambtelijke organisatie dat er alleen een lijst is die een weergave geeft van de geheime stukken vanaf het jaar 2014. Om deze reden wordt aanbevolen:

- **De lijst die een overzicht geeft van alle documenten waar geheimhouding op rust uit te breiden. Probeer daarbij tussentijds te overleggen of de geheimhouding op de stukken in de lijst kan worden opgeheven.**

## Slotwoord

Met deze scriptie heb ik een beeld proberen te scheppen hoe de gemeente Velsen in de praktijk omgaat met geheimhouding. Bij de beantwoording van mijn onderzoeksvraag ben ik tot een aantal bevindingen gekomen die hebben geleid tot aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om de kans te beperken dat een schending van een geheimhoudingsplicht plaatsvindt. Een schending is tot op heden in de gemeente Velsen gelukkig niet voorgekomen. Ik hoop dat mijn aanbevelingen ertoe kunnen bijdragen dat dit zo blijft. Daarnaast kunnen de aanbevelingen ook een ander doel dienen. De aanbevelingen kunnen namelijk ook bijdragen aan een transparanter bestuur. Door bijvoorbeeld tussentijds te kijken of geheimhouding kan worden opgeheven kan worden voorkomen dat stukken onnodig uit de openbaarheid blijven. Ook het opstellen van een geheimhoudingsprotocol geeft de buitenwereld inzicht hoe er in de gemeente Velsen met geheimhouding omgegaan wordt. Het uitgangspunt is dat overheidsinformatie altijd openbaar is, tenzij er sprake is van een uitzondering. Die uitzondering kan zijn dat bepaalde informatie als geheim wordt aangemerkt. Het openbaar maken van deze informatie door een raadslid kan tot strafrechtelijke vervolging leiden. Het is juist om deze reden van belang dat de gemeenteraad er goed over nadenkt hoe zij met geheimhouding omgaat. Niet alleen ontnemt de gemeenteraad de burger het recht om informatie te krijgen, ook geeft het zichzelf de plicht om de informatie achter te houden. Een plicht die, zoals is gebleken in de praktijk, een zware last kan zijn voor raadsleden.

Tot slot wil ik terugblikken op mijn stageperiode bij de gemeente Velsen. Ik heb deze scriptie namelijk niet kunnen schrijven als ik niet de gelegenheid heb gehad om hier onderzoek te mogen doen. Mijn stage bij de raadsgriffie is met name interessant geweest omdat ik bij de juridische werkzaamheden die ik heb uitgevoerd ook de politieke achtergrond heb mee gekregen. Ik heb hier met name geleerd om te kijken wat nu de reden is dat er een juridische regel is. Ik werd daarmee uitgedaagd om verder te kijken dan alleen een juridisch probleem op te lossen. Ik ben erg blij dat ik hier de vrijheid heb gekregen om mijn eigen weg te vinden waardoor ik zelf de dingen heb kunnen ontdekken die ik leuk vind. De ervaringen en vaardigheden die ik heb opgedaan hebben bijgedragen aan het schrijven van deze scriptie. Ik ben iedereen dankbaar die mij heeft begeleid en geholpen bij mijn studie en mijn stage: docenten, collega's en vrienden.

# Bijlagen



## Bijlage 1: Gedragscode voor raadsleden

### GEDRAGSCODE VOOR RAADSLEDEN

#### **1 De toepassing van de gedragscode**

- a Deze gedragscode geldt voor alle leden van de gemeenteraad. De code wordt op de met een \* gemarkeerde onderdelen naar analogie toegepast op commissieleden/ niet- raadsleden.
- b\* De door de raad vastgestelde gedragscode is openbaar en door derden te raadplegen.
- c\* De leden van raad ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de code.
- d\* De gedragscode is voor elk raadslid het uitgangspunt voor de verwachtingen omtrent het optreden van de raadsleden.
- e\* In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt afstemming plaats in het presidium. Zonodig vindt bespreking plaats in de gemeenteraad.
- f\* De gedragscode vormt de basis voor het presidium bij de beoordeling van gedragingen van leden van de gemeenteraad.
- g\* Het presidium kan zich hierbij laten bijstaan door een adviescommissie.
- h\* De raad kan (op voordracht van het presidium) wegens schending van de gedragscode besluiten tot een sanctie. Het raadslid in kwestie onthoudt zich daarbij van stemming
- i\* De burgemeester treedt op als 'vertrouwenspersoon integriteit': hij adviseert over integriteitvragen
- j\* De griffier beheert de gedragscode 'integriteit raadsleden'.

#### **2 Algemene bepaling**

- a\* Een raadslid onthoudt zich van al hetgeen het aanzien van het raadlidmaatschap en het aanzien van de raad schaadt.

#### **3 Belangenverstrengeling**

- a Het algemene uitgangspunt is, dat een raadslid te allen tijde vrij moet zijn in zijn toekomstige beslissingen en keuzes, en zich niet verbindt aan particuliere belangen (eigen belangen of die van derden).
- b\* Een raadslid zal bij aangelegenheden, die hem direct of indirect persoonlijk aangaan, of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken niet aan de

- beraadslagingen deelnemen.
- c\* Een raadslid dat familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen (waaronder eventuele financiële belangen) heeft met een aanbieder van producten of diensten aan de gemeente, onthoudt zich van deelname aan de beraadslagingen over de betreffende opdracht.
  - d\* Een raadslid neemt van een aanbieder van producten of diensten aan de gemeente geen faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kan beïnvloeden
  - e Bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties voorkomt het raadslid (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen

#### **4 Nevenfuncties**

- a Een raadslid vervult geen nevenfuncties waarbij strijdigheid is of kan zijn met het belang van de gemeente.
- b Een raadslid maakt melding van al zijn nevenfuncties waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt.

#### **5 Omgaan met informatie**

- a\* Een raadslid gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij verstrekt geen informatie waaromtrent de geheimhoudingsplicht is opgelegd.
- b\* Een raadslid verstrekt evenmin informatie die als vertrouwelijk is meegedeeld, tenzij door het presidium is vastgesteld dat de informatie openbaar gemaakt kan worden.
- c\* Een raadslid houdt geen informatie achter, tenzij deze geheim of vertrouwelijk is en het niet geven van informatie mogelijk is op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.
- d\* Een raadslid maakt niet ten eigen bate of van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

#### **6 Aannemen van geschenken**

- a\* Geschenken en giften die een raadslid uit hoofde van zijn ambt ontvangt, worden gemeld en geregistreerd en zijn eigendom van de gemeente. Er wordt een gemeentelijke bestemming voor gezocht.
- b\* Indien een raadslid eenmalige geschenken of giften ontvangt die een waarde van minder dan 50 euro vertegenwoordigen, kunnen deze in afwijking van het bovenstaande worden behouden en behoeven ze niet te worden gemeld

en geregistreerd.

## **7 Gebruik van gemeentelijke voorzieningen**

- a\* Gebruik van gemeentelijke eigendommen of voorzieningen voor privé-doeleinden is niet toegestaan.

## **8 Uitgaven en declaraties**

- a Uitgaven worden uitsluitend vergoed op basis van bestaande afspraken en regelingen
- b Declaraties worden afgewikkeld volgens een daartoe vastgestelde procedure
- c Een declaratie wordt ingediend door middel van een daartoe vastgesteld formulier. Bij het formulier wordt een betalingsbewijs gevoegd en op het formulier wordt de functionaliteit van de uitgave vermeld
- d Gemaakte kosten worden binnen een maand gedeclareerd. Eventuele voorschotten worden voorzover mogelijk binnen een maand afgerekend.
- e De griffier is verantwoordelijk voor een deugdelijke administratieve afhandeling en registratie van declaraties. Declaraties van raadsleden worden administratief afgewikkeld door een daartoe aangewezen ambtenaar.

## **9 Reizen buitenland**

- a\* Buitenlandse reizen voor de gemeenteraad of leden daarvan, vinden in beginsel plaats op voorstel van het presidium.
- b\* Uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken en dergelijke op kosten van derden worden bij bespreking in het presidium onder meer getoetst op het risico van belangenverstremming. Het gemeentelijk belang van de reis is doorslaggevend voor de besluitvorming
- c\* Het ten laste van de gemeente meereizen van derden is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is toegestaan wanneer dit gebeurt op uitnodiging van de ont- vangende partij. Het meereizen van derden wordt bij de besluitvorming betrokken.
- d\* Het verlengen van een buitenlandse reis voor privé-doeleinden is toegestaan, mits dit is betrokken bij de besluitvorming van het presidium. De extra reis- en verblijfkosten komen volledig voor rekening van het raadslid.
- e\* De in verband met de buitenlandse reis gedane functionele uitgaven worden vergoed conform de geldende regelingen. Uitgaven worden vergoed voor zover zij redelijk en verantwoord worden geacht.

f\* Van de reis wordt een verslag opgesteld. De buitenlandse reizen worden vermeld in het gemeentelijk jaarverslag.

## **10 Meningsuitingen**

- a\* Het raadslid formuleert zijn (schriftelijke en mondelinge) meningsuitingen zorgvuldig, draagt zorg voor een degelijke feitenonderbouwing, en legt daar rekenschap over af.
- b\* Het raadslid geeft de aangesprokene volop gelegenheid direct op het in het openbaar beweerde te reageren. Bij voorkeur via debatten in raad, commissies of anderszins.
- c\* Het raadslid draagt er zorg voor, dat de toonzetting van de beweringen niet geschiedt in persoonlijke grievende bewoordingen
- d\* Naderhand onjuist gebleken beweringen worden door het betrokken raadslid ruitelijk toegegeven, en publiekelijk gerectificeerd.
- e. Het raadslid spreekt ambtenaren op geen enkele wijze persoonlijk aan op beleidsinhoudelijke besluiten, standpunten, mededelingen e.d.
- f. Kritiek op beleidsinhoudelijke standpunten e.d. wordt uitsluitend op het college, dan wel de betrokken portefeuillehouder uitgeoefend.
- g. Bij klachten over de gedraging van een ambtenaar, neemt het raadslid contact op met de gemeentesecretaris met het verzoek een onderzoek in te stellen en de uitkomst daarvan aan het raadslid te melden.

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 10 april 2003, in werking tredend vanaf 11 april 2003. Gewijzigd bij besluit van 12 februari 2009.

## Bijlage 2: Handreiking voor raadsleden juni 2014

(Uitleg geheimhouding & gedragscode)

(Hoofdstuk 2)

### 2.1 Vertrouwelijk en geheim

In het spraakgebruik bestaat weinig verschil tussen vertrouwelijk en geheim; meestal worden deze termen door elkaar gebruikt. Daar is op zich niets op tegen, maar wanneer het gaat om de vraag of het verspreiden van informatie strafbaar is, dan is het onderscheid cruciaal. Vertrouwelijk is een fatsoensnorm, geheim een juridisch begrip. Dat wil zeggen dat alleen stukken waaromtrent geheimhouding is opgelegd 'echt' geheim zijn. Dat neemt niet weg dat in de Gedragscode is in aanvulling op de bepalingen in de Gemeentewet, vastgelegd dat ook met vertrouwelijke informatie zorgvuldig wordt omgegaan. Een recente uitspraak van de Hoge Raad bepaalt dat raadsleden ook strafbaar zijn als ze informatie openbaar maken waarvan ze horen te weten dat die vertrouwelijk hoort te blijven.

### 2.2 Schending geheimhouding, hoe zit het met de immuniteit van raadsleden

Naar aanleiding van publicaties in o.a. Binnenlands Bestuur is gesuggereerd dat de geheimhoudingsplicht niet geldt voor raadsleden. Dat is een onjuiste opvatting. Hieronder een overzicht van de geldende bepalingen en hun werking.

#### Ten aanzien van de geheimhouding:

##### Wettelijke regelingen:

De wettelijke verplichting tot geheimhouding (die wordt opgelegd op grond van artikel 25 Gemeentewet) is onverkort van toepassing op raadsleden en geldt totdat de geheimhouding is opgeheven, dan wel niet wordt bekrachtigd door de raad.

De algemene wet bestuursrecht (zie artikel 2:5 Awb) geeft een veel bredere algemene wettelijke verplichting om vertrouwelijk om te gaan met informatie waarvan je weet of behoort te weten dat die vertrouwelijk is.

##### Gedragscode:

De gedragscode voor de raadsleden – door de raad zelf vastgesteld en bindend voor raads- en steunfractieleden – kent een heldere verplichting om zowel geheime als vertrouwelijke informatie niet te verspreiden (zie artikel 5 van deze code).

Conclusie is dat raadsleden niet alleen wettelijk verplicht zijn tot geheimhouding, maar in aanvulling daarop zichzelf de verplichting hebben opgelegd om geen vertrouwelijke en geheime informatie naar buiten te brengen.

### Recente ontwikkeling

In een recente uitspraak bevestigt de Hoge Raad (februari 2014) dat documenten vertrouwelijk kunnen zijn zonder dat er expliciet 'vertrouwelijk' of 'geheim' op staat. Raadsleden moeten uit de aard van informatie zelf afleiden of zij het naar buiten mogen brengen of niet.

Die uitspraak van het gerechtshof in 's-Hertogenbosch is daarmee zonder verdere inhoudelijke behandeling door de Hoge Raad bevestigd. Een gemeenteraadslid werd veroordeeld voor het openbaar maken van teksten over dreigende verliezen bij grondexploitaties waaromtrent geen geheimhouding was opgelegd. Hoewel de rechter niet twijfelde aan de integriteit en de goede bedoelingen had het raadslid met zijn jarenlange ervaring als raadslid en als voorzitter van diverse gemeentelijke rekenkamers moeten weten dat de inhoud geheim had moeten blijven. Het argument dat het Wetboek van Strafrecht, waarin openbaarmaking van 'geheimen waarvan men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat men die moet bewaren' strafbaar is gesteld, niet geldt voor gemeenteraadsliden omdat hun geheimhoudingsplicht al uitputtend geregeld zou zijn in de Gemeentewet werd door het gerechtshof en de Hoge Raad verworpen. Die redenering gaat volgens de rechter niet op: het Wetboek van Strafrecht betreft ook gemeenteraadsliden.

### **Ten aanzien van de immuniteit:**

Artikel 22 van de Gemeentewet bepaalt dat raadsleden en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging niet vervolgd kunnen worden voor hetgeen ze in de vergaderingen van de raad zeggen.

Dit artikel is bedoeld om de onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers te garanderen; zij moeten zonder angst voor juridische interventies of andersoortige dwang hun mening naar voren kunnen brengen. Het is uiteraard niet bedoeld om raadsleden de mogelijkheid te bieden onder de plicht tot geheimhouding uit te komen, maar het heeft wel die consequentie.

### **Ten aanzien van de relatie tussen deze regelingen:**

De immuniteit of vrijwaring van rechtsvervolgning is een heel belangrijke beschermende maatregel voor raadsleden en andere volksvertegenwoordigers; het is een ingrijpende uitzondering op de voor iedereen geldende regels met betrekking tot aansprakelijkheid voor wat je zegt.

Deze onvervolgbaarheid geldt voor alles wat in een raads- of commissievergadering naar voren wordt gebracht, en geldt niet alleen voor de raadsleden, maar ook voor andere personen als collegeleden, steunfractieleden en ambtenaren, althans voor zover ze deelnemen aan de beraadslaging.

Omdat het een uitzonderlijke en ingrijpende maatregel is moet deze immuniteit ook alleen ingeroepen worden als er een groot belang tegenover staat. Het enkele gegeven dat een raadslid niet in rechte aangesproken kan worden is vanzelfsprekend geen aanleiding om met een beroep op deze immuniteit geheime informatie in een vergadering aan de orde te stellen. Het is de verantwoordelijkheid van ieder raadslid om persoonlijk na te gaan onder welke omstandigheden en voor welk belang het noodzakelijk is in een vergadering dingen naar voren te brengen die zonder de bescherming van artikel 22 Gemeentewet als onjuist, onfatsoenlijk, kwetsend of als strafrechtelijk vervolgbaar gekwalificeerd zouden worden. Dat hoeft helemaal

niet te gaan om informatie waaromtrent geheimhouding is opgelegd.

De opmerking in Binnenlands Bestuur dat volksvertegenwoordigers opgelegde geheimhouding makkelijk kunnen omzeilen geeft dan ook een heel verkeerd beeld: alsof raadsleden er op uit zouden zijn om zoveel mogelijk geheime informatie op straat te gooien. Oplegging van geheimhouding hoort alleen te gebeuren als openbaarmaking onevenredig nadelige gevolgen zou hebben en die afweging kan door de raad getoetst worden bij het opleggen of bekrachtigen van geheimhouding.

Bij dit alles moeten ook zaken betrokken worden als een goede proces- en vergaderorde waar individuele raadsleden zich niet aan moeten onttrekken. In de tegenwoordige tijd zal het dan ook slechts bij hoge uitzondering nodig zijn om een beroep te doen op artikel 22 Gemeentewet.

### **Samenvatting:**

De conclusie dat geheimhouding voor raadsleden niet geldt is zoals gezegd onjuist: in beginsel hebben raadsleden een verplichting tot geheimhouding als deze opgelegd is. Alleen als een raadslid ervan overtuigd is dat er zodanige belangen in het spel zijn dat hij zich hieraan niet kan houden, kan hij voor deze schending van een wettelijke verplichting in het algemeen niet vervolgd worden, tenminste als deze plaatsvindt tijdens een vergadering van de raad. De mogelijkheid om ordemaatregelen te nemen, tot zelfs ontzeggen van de toegang tot de vergaderingen voor drie maanden, blijft wel bestaan. Het 'lekker' van geheime – en sinds de uitspraak van de Hoge Raad ook vertrouwelijke – informatie buiten raadsvergaderingen is ook voor raadsleden strafbaar.

Voor de volledigheid: het bovenstaande geldt in beginsel ook voor steunfractieleden. De geheimhoudingsbepalingen en artikel 5 van de gedragscode zijn zonder meer van toepassing, de immuniteit alleen voor zover een steunfractielid aan de beraadslaging in een vergadering deelneemt. Deze geldt niet voor steunfractieleden die als toehoorder bij een vergadering aanwezig zijn.

### **2.4 Gedragscode voor raadsleden**

In aanvulling op de geldende wettelijke regelingen heeft de raad zoals voorgeschreven in de Gemeentewet, voor zichzelf een gedragscode opgesteld over onderwerpen als:

- belangenverstremgeling
- omgaan met (vertrouwelijke) informatie
- nevenfuncties
- aannemen van geschenken
- declaraties
- (buitenlandse) reizen
- en meningsuitingen.

De gedragscode bevat geen directe sancties, maar wel de mogelijkheid voor de raad om bij schending ervan een raadslid tot de orde te roepen. In eerste instantie beoordeelt het

presidium de gedragingen van leden van de raad, eventueel bijgestaan door een adviescommissie. Indien het presidium meent dat een sanctie moet worden opgelegd doet het daartoe een voorstel aan de raad die daarover een besluit neemt.

De burgemeester/voorzitter van de raad treedt op als vertrouwenspersoon in kwesties rond integriteit. Bij twijfel over mogelijke belangenverstrengeling en daarmee vragen over wel of niet deelnemen aan beraadslaging en besluitvorming over bepaalde zaken, is het verstandig om vooraf te overleggen met griffier en/of raadsvoorzitter.

## **2.5 Samenvattend: Integriteit: houding, handelen en doen**

Als raadslid behartig je het belang van de inwoners van Velsen. Je doet dit 'zonder last of ruggespraak', dat wil zeggen dat je alle voors en tegens van voorstellen eerlijk afweegt, zonder daarbij iets of iemand specifiek te bevoordelen of te benadelen. Bij de installatie heb je (onder ede) verklaard en beloofd dat je om dit werk te doen niets hebt aangenomen van anderen en niets zult aannemen.

Integer handelen lijkt logisch, maar is niet altijd even duidelijk en gemakkelijk. Het gaat erom dat je je onthoudt van al hetgeen het aanzien van het raadslidmaatschap en het aanzien van de raad als geheel schaadt. Het gaat om vertrouwenwekkend opereren.

Hiervoor is al aangegeven dat de Gemeentewet een aantal regelingen bevat die bedoeld zijn om richting te geven aan een transparante taakopvatting bij raadsleden.

1. In de eerste plaats is er de verplichting om functie(s) en nevenfuncties te publiceren.
2. Dan zijn er onverenigbare betrekkingen opgenomen in artikel 13. Deze betrekkingen kunnen niet gecombineerd worden met het raadslidmaatschap omdat anders belangenverstrengeling kan plaatsvinden.
3. Ook zijn er in artikel 15 activiteiten opgenomen die een raadslid niet mag ondernemen; voor sommige kan ontheffing worden verkregen van Gedeputeerde Staten.
4. Artikel 28 bepaalt in het algemeen dat een raadslid niet meestemt over een aangelegenheid waar hij persoonlijk of als vertegenwoordiger bij is betrokken.
5. Als sluitstuk in de Gemeentewet (artikel 15 lid 3) is voorgeschreven dat de raad voor zichzelf een gedragscode vaststelt.
6. Ook de Algemene wet bestuursrecht geeft in artikel 2:4 een voorschrift ten aanzien van de integriteit van raadsleden; zij moeten zonder vooringenomenheid besluiten nemen en ook elkaar aanspreken als daar inbreuk op wordt gemaakt of dreigt te worden gemaakt. Niet alleen een verplichting om zelf goed op te letten, maar ook om de collega's te behoeden voor misstappen.

Iedere gemeente kan zelf de inhoud van de gedragscode bepalen. In de Velsense code worden het gedrag en de risico's benoemd die de integriteit van een raadslid en van de raad schade kunnen berokkenen. Het gaat om: belangenverstrengeling, nevenfuncties, omgaan met informatie, aannemen van geschenken, gebruik van gemeentelijke voorzieningen, uitgaven en declaraties, reizen (buitenland) en meningsuitingen.



### (Hoofdstuk 3)

#### **3.3.4 Besloten raadsvergadering**

De voorzitter of tenminste een vijfde van de aanwezige raadsleden kunnen voorstellen om bij een vergadering de deuren te sluiten. De raad beslist daarover.

De raad kan in aanvulling daarop ook besluiten geheimhouding op te leggen over de stukken en alles wat in zo'n besloten vergadering besproken is. Daarvoor moet een van de belangen genoemd in art. 10 Wet openbaarheid van bestuur in het geding zijn (kort samengevat: aantasting van de persoonlijke levenssfeer van een betrokken persoon, economische of financiële belangen van de gemeente of onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke of rechtspersonen).

De geheimhouding geldt voor iedereen die bij de bespreking aanwezig was of anderszins op de hoogte is van de inhoud van de stukken en duurt totdat de raad deze opheft.

Ook het college en de burgemeester kunnen geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die ze aan de raad voorleggen, maar deze geheimhouding moet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigd worden anders vervalt ze.

Het spreekt voor zich dat verslagen van besloten vergaderingen niet gepubliceerd worden.

## M E M O

Vastgesteld in het presidium van 7 september 2016

Aan : het presidium  
Van : .....  
Datum : 8 juni 2016  
Onderwerp : Werkwijze en procedures bij besloten vergaderingen

---

Deze memo is opgesteld om meer duidelijkheid te geven aan de fenomenen besloten en geheim in sessies en raadsvergaderingen, en die dient voor een discussie in het presidium. Na bespreking wordt deze memo verzonden naar de raadsleden, steunfractieleden en collegeleden.

Dit memo is gebaseerd op zowel het “Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en van het raadsplein van de gemeente Velsen” als andere wet- en regelgeving. In de bijlagen worden de belangrijkste punten op een rijtje gezet.

NB. De gemeenteraad kent ook informatiebijeenkomsten. Hoewel deze bijeenkomsten niet als ‘besloten’ worden aangemerkt, zijn ze uitsluitend bedoeld voor de raadsleden en steunfractieleden, zoals is omschreven in de eerder vastgestelde memo (bijlage a).

NB. De raadsvergadering in het kader van de (her)benoeming van de burgemeester kent een ander juridisch ‘gesternte’.

### *Vooraf een aantal definities*

- **Besloten** is de term die geldt voor een vergadering waarin stukken worden behandeld waarop **geheimhouding** rust.
- **Geheimhouding** is een activiteit die moet zijn vastgelegd in wet- en regeling.
- **Geheim** is de aanduiding die op elk document moet staan waarvoor **geheimhouding** geldt.
- **Vertrouwelijk** bestaat niet! Vertrouwelijkheid is een afspraak, meestal stilzwijgend, soms uitdrukkelijk gemaakt. Echter in juridische zin bestaat deze term niet. De geheimhoudingsprocedure, zoals bepaald in de Gemeentewet, kan dan ook niet worden gevolgd.

### *Risico*

Als met betrekking tot besloten vergaderingen en het opleggen van geheimhouding niet volgens de wettelijke regels wordt gehandeld, kan dit tot problemen leiden, omdat raads- en steunfractieleden dan niet aan de geheimhouding gebonden zijn, hetgeen wel de bedoeling was.

### *Eed en Belofte*

Alle raadsleden, steunfractieleden, collegeleden en ambtenaren hebben de eed of belofte afgelegd.

### *Werkwijze bij besloten vergaderingen*

Op de vragen wie legt geheimhouding op? Wie 'haalt' geheimhouding er af? kan eenvoudig worden verwezen naar artikel 25 van de Gemeentewet. Op basis van de leden 1 en 2 kan geheimhouding worden opgelegd door de raad, het college, de burgemeester en een commissie. En op basis van de leden 1, 3 en 4 kan geheimhouding worden opgeheven door de raad en op voorstel van resp. de raad, het college, de burgemeester en een commissie (zie ook stroomdiagram art 25 Gemeentewet, bijlage b).

NB. Geheimhouding wordt op basis van art 25 Gemw opgelegd. Ook voor andere vergadervormen die niet zijn vastgelegd in een Reglement van Orde geldt art 25 Gemw.

### *Beginsel van openbaarheid.*

De in de Gemeentewet opgenomen voorschriften met betrekking tot de openbaarheid van raadsvergaderingen en vergaderingen van raadscommissies, behoren tot de fundamentele beginselen van het gemeenterecht. De gemeenteraad en de raadscommissies behoren immers als volksvertegenwoordigende organen in de openbaarheid te vergaderen. Besloten vergaderingen behoren uitzondering te zijn.

In artikel 23 van de Gemeentewet is bepaald dat de vergaderingen van de raad in het openbaar worden gehouden. Uit het eerste lid van dit artikel in samenhang met het derde lid, kan worden afgeleid dat een raadsvergadering altijd in het openbaar moet beginnen en dat de raad vervolgens kan beslissen of in beslotenheid (verder) wordt vergaderd. Formeel is er dan geen sprake van een besloten vergadering, maar van een besloten deel van een openbare vergadering. Door de gemeenteraad moet expliciet een besluit omtrent de beslotenheid van de vergadering worden genomen.

### *Werkafspraken gebaseerd op wet- en regelgeving*

#### **1a. Agenda en verzending - raadsvergadering**

Voor iedere besloten raadsvergadering wordt een agenda opgesteld.

Op deze agenda staat de aanduiding 'Geheim'. Deze agenda wordt 'uiterlijk 12.00 uur de dinsdag voorafgaand aan de vergadering per mail via de griffie aangekondigd' (art 10 lid 4 RvO) en daarna in Ibabs geplaatst voor slechts de raadsleden, steunfractieleden, collegeleden, gemeentesecretaris en griffier.

Het eerste agendapunt na de opening van de besloten raadsvergadering is een apart agendapunt, genaamd 'reden van geheimhouding', waarbij in de annotatie of ter plaatse mondeling de reden wordt vermeld waarom het betreffende agendapunt(en) in beslotenheid dient te worden behandeld. De gemeenteraad dient daarna direct een (mondeling) besluit te nemen omtrent de openbaarheid van de raadsvergadering. Dit besluit wordt vastgelegd in het verslag. Daarna volgt het agendapunt 'vaststellen agenda', gevolgd door het eerstvolgende agendapunt.

Het laatste agendapunt is de afhandeling van het punt 'beslotenheid'. Dit gaat over of, en zo ja, wat, wanneer en door wie het openbaar wordt gemaakt. Dit wordt in de verslaglegging opgenomen.

#### **1b. Agenda en verzending - sessie**

Voor iedere besloten sessie wordt een agenda opgesteld.

Op deze agenda staat de aanduiding 'Geheim'. Deze agenda wordt 'uiterlijk 12.00 uur de dinsdag voorafgaand aan de vergadering per mail via de griffie aangekondigd' (art 10 lid 4 RvO) en daarna in Ibabs geplaatst voor slechts de raadsleden, steunfractieleden, collegeleden, gemeentesecretaris en griffier.

Het eerste agendapunt na de opening van de besloten sessie is een apart agendapunt, genaamd 'reden van geheimhouding', waarbij in de annotatie of ter plaatse mondeling de reden wordt vermeld waarom het betreffende agendapunt(en) in beslotenheid dient te worden behandeld. De

aanwezigen raadsleden en steunfractieleden dienen daarna direct een (mondeling) besluit te nemen omtrent de openbaarheid van de raadsvergadering. Dit besluit wordt vastgelegd in het verslag. Daarna volgt het agendapunt 'vaststellen agenda', gevolgd door het eerstvolgende agendapunt.

Het laatste agendapunt is de afhandeling van het punt 'beslotenheid'. Dit gaat over of, en zo ja, wat, wanneer en door wie het openbaar wordt gemaakt. Dit wordt in de verslaglegging opgenomen.

## **2. Ter inzage ligging geheime stukken**

Ieder inhoudelijk agendapunt is gebaseerd op een raadsvoorstel of memo. Op dit voorstel of memo staat de aanduiding 'Geheim'. Tevens wordt in het raadsvoorstel of memo verwezen op welke artikel de beslotenheid gebaseerd is.

De raadsvoorstellen/concept raadsbesluiten en andere achterliggende stukken worden niet verzonden naar raadsleden en / of steunfractieleden. De stukken, incl. een tekenlijst, liggen uiterlijk 48 uur voor het begin van de vergadering op de kamer van de griffier.

De griffie neemt de geheime stukken mee naar de vergadering. Tijdens deze vergadering is tekenen van de tekenlijst niet nodig.

## **3. Verslaglegging**

In de notulen of kort verslag is de aanwezigen vermeld.

Tijdens het laatste agendapunt (agendapunt 'afhandeling beslotenheid', zie hierboven) besluit de vergadering over het wel of niet openbaar maken van deze notulen.

De notulen of kort verslag van een besloten vergadering worden niet rondgedeeld, maar liggen uitsluitend in een papierenversie ter inzage bij de griffie. De notulen worden ook niet digitaal beschikbaar gesteld.

De notulen of kort verslag worden alleen in een besloten vergadering ter vaststelling aangeboden.

## **4. Enkele gedragsregels**

- Mochten zij die de eed of de belofte hebben gedaan later een besloten vergadering willen betreden, dan zal slechts aan hen worden voorgelegd of zij ook de geheimhouding van de vergadering met een instemmend 'ja' bekrachtigen. Na deze instemming wordt de vergadering in hun bijzijn vervolgd.
- Mochten aanwezigen de zaal wensen te verlaten, dan is dat mogelijk. Dit nadat zij dit melden bij de voorzitter (geldt ook voor de publieke tribune). De voorzitter verzoekt de vertrekkende persoon in te stemmen met de eerder opgelegde geheimhouding. Na deze instemming kan deze persoon de vergadering verlaten.
- In een (fractie)vergadering kan slechts worden gesproken over de geheime stukken ter voorbereiding op een besloten vergadering wanneer slechts aanwezig zijn de leden (raad/steunfractie/college) die de eed of belofte hebben afgelegd.

Aan het presidium worden de volgende voorstellen gedaan:

### **Voorstel A**

De term 'vertrouwelijk' wordt niet meer toegepast.

### **Voorstel B**

Er wordt een lijst van alle stukken waarop vanaf maart 2002 geheimhouding is bekrachtigd opgesteld. Deze lijst wordt jaarlijks aan de raad in een besloten raadsvergadering voorgelegd met zo mogelijk een raadsvoorstel voorstel om de geheimhouding van stukken af

te halen.

### **Voorstel C**

Op basis van de punten 1, 2 en 3 en de circulaire van 29 april 2016 dient een aanpassing en aanscherping op de teksten van het Reglement van Orde te komen.

De aanpassingen van het Reglement van Orde dient te worden meegenomen met de aanstaande codificatie.

### **Voorstel D**

In besloten sessie vindt geen rondvraag plaats.

### *Bijlagen*

- a. 151229-memo informatiebijeenkomsten
- b. stroomdiagram art 25 Gemeentewet
- c. Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en van het raadsplein van de gemeente Velsen – juli 2012 (art 48 t/m 51)
- d. Circulaire van ministerie BZK inzake wettelijke regeling inzake geheimhouding (29 april 2016)

## Literatuurlijst

### **A.J. Machielse**

A.J. Machielse, 'Commentaar op art. 273 Sr', in: T.J. Noyon/G.E. Langemeijer & J. Remmelink (voortgezet door J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J. Machielse), *Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer (online in Kluwer Navigator).

### **P. de Haan, G. Drupsteen & R. Fernhout 1998**

P. de Haan, G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, deel 2 Kluwer: Deventer 1998, p.185.

### **A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga 2004**

A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 122, 136.

### **M.J,E.M. van Dam & M. Rietveld 2008**

M.J,E.M. van Dam & M. Rietveld, *In iedere gemeente is een griffier*, Den Haag: Sdu uitgevers 2008, p. 74-80.

### **F. Diepenmaat e.a. 2016**

F. Diepenmaat e.a., *Gemeenterecht in de praktijk*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016, p. 185-188.

### **W. Konijnenbelt 2016**

W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016, p. 13 (ook online).

### **Van Dale 2015**

*Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, Utrecht: Van Dale Lexicografie 2015 (ook online).