

Algemene toelichting geheimhouding en beslotenheid

Begrippen

Geheimhouding kan worden opgelegd op stukken, op hetgeen besproken is in een besloten vergadering (de beraadslaging) en op het verslag/de notulen/de besluitenlijst.

Wat is het verschil tussen geheim en vertrouwelijk?

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

Wat is het verschil tussen beslotenheid en geheimhouding?

Als er in beslotenheid is vergaderd, rust er nog geen geheimhouding op datgene wat is besproken en de bijbehorende stukken. Hiervoor moet tijdens die vergadering een expliciet besluit genomen worden. Dit staat beschreven in artikel 23 Gemeentewet, waarin procedurevoorschriften zijn opgenomen voor “het sluiten van de deuren”: de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt. Artikel 25 Gemeentewet geeft vervolgens aan hoe met geheimhouding moet worden omgegaan. In een toelichting formuleert het ministerie van BZK dat ook nog eens op andere wijze: “Hetgeen besproken wordt in een besloten vergadering, valt niet van rechtswege onder de geheimhoudingsplicht. Daarvoor is toepassing van de procedure volgens artikel 25 van de Gemeentewet nodig.” In de praktijk gebeurt dit ook bij raadsvergaderingen, zoals de vergadering waarin de voordracht voor een nieuwe burgemeester wordt besproken. Met geheimhouding ontstaat een zwijgplicht. Indien geen geheimhouding wordt opgelegd, kan na afloop van de vergadering mededeling worden gedaan van het in de vergadering behandelde.

Werkwijze opleggen en opheffen geheimhouding op stukken

Voorlopige geheimhoudingsplicht

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

Bekrachtiging voorlopige geheimhoudingsplicht door de raad

Indien de raad de voorlopige geheimhoudingsplicht, die is opgelegd door het college of de burgemeester, niet in zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigt, vervalt de geheimhoudingsplicht. De raad kan slechts tot bekrachtiging overgaan indien het quorum aanwezig is. Indien het quorum niet aanwezig is, wordt geen nieuwe vergadering belegd (in afwijking van artikel 20, lid 2, Gemeentewet). De geheimhoudingsplicht kan dan niet worden bekrachtigd en vervalt. Aan de raad, als hoogste bestuursorgaan, wordt de beslissing overgelaten de geheimhoudingsplicht al dan niet te laten voortduren.

Er is geen bekrachtiging nodig voor stukken die niet aan de raad maar aan leden van de raad zijn overgelegd. Wanneer de raad de geheimhouding niet bekrachtigt wil dat nog niet zeggen dat de stukken daarmee direct openbaar zijn.



Welke instrumenten heeft een raadslid als er geheimhouding is opgelegd?

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

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

Praktisch gezien kan de opheffing van geheimhouding op aan de raad overgelegde stukken worden verkregen door een raadsbesluit te nemen, middels het indienen van een initiatiefvoorstel. Elk raadslid heeft het recht initiatiefvoorstellen in te dienen, het Reglement van orde regelt daarbij de procedure. Na een besluit tot opheffen van geheimhouding kan de raad in debat vrijelijk over het onderwerp spreken. In alle bovenstaande gevallen geldt, dat het vervallen van de geheimhouding echter niet automatisch betekent dat de informatie (direct) voor een ieder openbaar is. Afgewogen moet worden of op grond van de uitzonderingsgronden van de Wob informatie wel of niet verstrekt mag worden.

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

Kan een raadslid gebruikmaken van de Wet openbaarheid van bestuur

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

Beroepsmogelijkheden

De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State gaat er van uit dat de beslissing tot het opleggen van geheimhouding op grond van artikel 25 van de Gemeentewet een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene Wet Bestuursrecht, waartegen voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat (AbRS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5002). Belanghebbenden zijn in ieder geval gemeenteraadsleden en anderen op wie de geheimhoudingsplicht is komen te rusten.

Wanneer is er sprake van schending van geheimhouding?

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

Welke sancties staan op het schenden van de geheimhouding?

Het schenden van opgelegde geheimhouding is strafbaar gesteld volgens artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Ook artikel 2.5 AWB handelt hierover. De maximale straf is een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete van de vierde categorie (in 2015 maximaal € 20.250)

Op wie zijn deze sancties van toepassing?

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



Overige besloten vergaderingen

De hoofdlijn is openbaarheid van informatie, en geheimhouding moet alleen bij grote uitzondering worden toegepast. Dat neemt niet weg dat het bij het besturen van een gemeente kan voorkomen dat het college de raad wil informeren over onderwerpen die op zich openbaar of niet geheim zijn maar op het moment van bespreking nog niet in openbaarheid kunnen worden besproken. Deze helderheid is niet per geval te bepalen, maar kent twee aanleidingen:

1. Indien voldaan wordt aan de uitzonderingsgronden die in de Wet Openbaarheid van Bestuur (art. 10). Hierbij dient gedacht te worden aan het schaden van de financiële belangen van de gemeente, gerechtelijke procedures of wanneer het gaat over personen. In dit soort gevallen zal besloten worden vergaderd.
2. Het College en/of Raad kan echter ook menen dat een dergelijke besloten bijeenkomst op andere gronden gewenst is, zoals het peilen van de gevoelens van de gehele Raad, vooraankondiging van collegebesluiten met grote maatschappelijke impact, bepaalde technische beraden.

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

Wettelijke bepalingen

Gemeentewet

Artikel 14

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, leggen de leden van de raad in de vergadering, in handen van de voorzitter de volgende eed (verklaring en belofte) af.

“Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de raad benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel dan ook, enig gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (verklaar) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als lid van de raad naar eer en geweten zal vervullen. Zo waarlijk helpe mij God Almachtig. (Dat verklaar en beloof ik).”

Artikel 23

1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.
2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
5. De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 24

In een besloten vergadering kan niet worden beraadslaagd of besloten over:

- a. de toelating van nieuw benoemde leden;
- b. de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening;



- c. de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen, en d. de benoeming en het ontslag van wethouders.

Artikel 25

1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb.
2. 1991, 703), omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.
3. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.
4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.
5. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 55

1. Het college kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat het college haar opheft.
1. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.
2. Indien het college zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Artikel 82

1. De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van de raad inzage hebben in stukken waaromtrent door een raadscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.
2. De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een raadscommissie.



3. Bij de samenstelling van een raadscommissie zorgt de raad, voor zover het de benoeming betreft van leden van de raad, voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen.
4. Een lid van de raad is voorzitter van een raadscommissie.
5. De artikelen 19, tweede lid, 21, tweede lid, 22 en 23 zijn van overeenkomstige toepassing op een vergadering van een raadscommissie, met dien verstande dat in artikel 19, tweede lid, voor «de burgemeester» wordt gelezen «de voorzitter van een raadscommissie», in artikel 21, tweede lid, voor «Een wethouder» wordt gelezen «De burgemeester of een wethouder» en in artikel 23, vijfde lid, voor «artikel 25» wordt gelezen «artikel 86».

Artikel 86

1. Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.
3. Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Algemene wet Bestuursrecht

Artikel 2:5

1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen.

Wet Openbaarheid van Bestuur

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;



- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voor zover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.



5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voor zover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

1. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
2. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
3. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Wetboek van Strafrecht

Artikel 272

Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.

Gedragcode Integriteit

3 Informatie / Geheimhouding

Artikel 3.1

Het (duo-)raadslid zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.

Artikel 3.2

Het (duo-)raadslid maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen niet openbare informatie.

