

Algemene toelichting geheimhouding en beslotenheid, behorend bij Protocol Geheimhouding Papendrecht, vastgesteld door de raad 12-12-2024

Begrippen

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

Wat is de verhouding tussen beslotenheid en geheimhouding?

Het gewijzigde artikel 23 Gemeentewet bepaalt dat indien er in beslotenheid wordt vergaderd, er automatisch een verplichting tot geheimhouding geldt omtrent informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. Er hoeft geen sprake te zijn van een belang als bedoeld in artikel 5 van de Wet open overheid (Woo). De verplichting duurt voort, totdat de raad haar opheft.

Bij het overleggen van geheime stukken voor, tijdens of na deze vergadering dient er op grond van artikel 87 Gemeentewet wel geheimhouding te worden opgelegd op grond van een belang als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet open overheid.

Besloten raadsvergadering

In artikel 23 Gemeentewet zijn regels opgenomen over besloten vergaderen. Deze regels worden hieronder toegelicht. De oproep voor een besloten raadsvergadering (of besloten beeld- of oordeelsvormende raadsvergadering) wordt door de voorzitter verzonden aan de leden van de raad. De agendacommissie, of in spoedeisende gevallen de voorzitter, stelt de agenda op voor een besloten vergadering. De openbare agenda wordt tegelijk met de oproep verzonden aan de leden van de raad.

Alle vergaderingen van de raad moeten openbaar beginnen (art 23 lid 1). Het verzoek om een besloten vergadering wordt in de openbaarheid gedaan. In de raadsvergadering worden de deuren gesloten (besloten) als tenminste één vijfde van de aanwezige leden daarom verzoekt of de voorzitter het nodigt oordeelt (art 23 lid 2). In beslotenheid kan diegene, die een verzoek voor beslotenheid heeft gedaan, dit toelichten. Vervolgens beslist de raad of er in beslotenheid wordt vergaderd (art 23 lid 3). Indien in een vergadering wordt verzocht de geheimhouding op stukken op te heffen kan, indien daarom wordt verzocht door het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, in een besloten vergadering met het desbetreffende orgaan worden overlegd.

In een besloten raadsvergadering zijn aanwezig de voorzitter, raadsleden, de griffier en/of griffiemedewerker en het college. De raad beslist op voorstel van de voorzitter wie verder bij de vergadering aanwezig mag zijn.

Indien met gesloten deuren wordt vergaderd, geldt een verplichting tot geheimhouding omtrent alle informatie die in die vergadering ter kennis van de aanwezigen komt. De verplichting duurt voort, totdat de raad haar opheft (art 23 lid 4). De geheimhouding geldt voor allen die van de informatie kennis dragen. (Art 89 lid 2 Gemeentewet). Dit betreft dus ook mondelinge informatie.

Van de besloten raadsvergadering wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt, tenzij de raad besluit de geheimhoudingsverplichting op te heffen (art 23 lid 5).

De notulen van een besloten raadsvergadering worden in het raadsinformatiesysteem achter een slotje geplaatst. De notulen waarop geheimhouding ligt, worden in een besloten vergadering vastgesteld. Indien de notulen aanleiding geven tot opmerkingen, dan wordt dat in beslotenheid gedaan.

Artikel 23 zesde lid Gemeentewet bepaalt: "De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege in de gevallen waarin een verplichting tot geheimhouding geldt of wanneer openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang."

Werkwijze opleggen en opheffen geheimhouding op stukken

Opleggen geheimhoudingsplicht

Op grond van artikel 87 Gemeentewet kunnen college, burgemeester of commissie geheimhouding opleggen op informatie, vanwege een belang, genoemd in artikel 5.1 Woo. Op grond van artikel 88 Gemeentewet kunnen zij deze informatie verstrekken aan de raad. De wetswijziging maakt het niet meer mogelijk de geheime informatie slechts aan individuele raadsleden (bijvoorbeeld alleen aan fractievoorzitters) te verstrekken. Hier geldt het uitgangspunt van gelijkheid in de informatiepositie van raadsleden.

Overigens wordt in de Memorie van Toelichting wel aangegeven dat zich situaties kunnen voordoen waarin bijvoorbeeld de burgemeester vertrouwelijke informatie met enkele raadsleden (bijvoorbeeld de fractievoorzitters) wil bespreken, bijvoorbeeld in een presidium. Een generieke wettelijke regeling voor het opleggen van geheimhouding in die situatie heeft de wetgever niet geregeld, omdat hij dit niet noodzakelijk en niet wenselijk heeft geacht. Het kan dus ook na deze wijziging in de Gemeentewet.

Bekrachtigingsmogelijkheid vervallen, opheffing geheimhoudingsplicht.

De wetswijziging bepaalt dat de raad de geheimhouding niet meer hoeft te bekrachtigen. Door verstrekking van de geheime informatie aan de raad, kan het orgaan dat de informatie verstrekt, niet zelf meer de geheimhouding opheffen, maar is dit een bevoegdheid van de raad geworden (Primaat van de raad, Art 89 lid 4 Gemeentewet). Wanneer de raad de geheimhouding opheft, wil dat nog niet zeggen dat de stukken daarmee direct openbaar zijn. Hiervoor is een toets aan de Woo vereist.

Welke instrumenten heeft een raadslid als er geheimhouding is opgelegd?

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. Er kan ook vanuit het college een voorstel tot opheffing van geheimhouding aan de raad worden gedaan. 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 Woo, 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 open overheid?

De Wet open overheid (Woo) is bedoeld voor iedereen, alleen raadsleden hoeven geen aanspraak te maken op de Woo 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 Bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat er van uit dat de beslissing tot het opleggen van geheimhouding op grond van artikel 87 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 (AbRVS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5002). Belanghebbenden zijn in ieder geval gemeenteraadsleden en anderen op wie de geheimhoudingsplicht is komen te rusten.

Schending van de geheimhouding

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 2024 maximaal 25.750 euro)

Het schenden van de geheimhouding in een openbare vergadering is strafbaar, maar op grond van artikel 22 Gemeentewet kan een raadslid hiervoor niet vervolgd worden (immunitetsregel).

In artikel 89 lid 5 Gemeentewet een specifieke sanctie opgenomen bij schending van de geheimhoudingsverplichting:

"Een lid van de raad (of van een door de raad ingestelde commissie) dat in strijd handelt met de geheimhoudingsverplichting, kan bij besluit van de raad ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt".

Dit is een bepaling waar slechts in uiterste gevallen gebruik van zal worden gemaakt.

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.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 lid 3 en 4: Indien geheime informatie gedeeld wordt met het fractievoorzittersoverleg, zijnde een deel van de raad, dient op grond van artikel 88 tweede lid Gemeentewet de informatie aan de gehele raad te worden verstrekt.

Als de wens bestaat geheime informatie aan een of enkele raadsleden te verstrekken, moet deze informatie aan de gehele raad worden verstrekt (Kamerstukken II 2019/20, 35 546, nr. 3, p. 10 en 20). Ook als geheime informatie wordt verstrekt aan een commissie waarin raadsleden zitting hebben, moet die informatie tevens aan de voltallige raad worden verstrekt (artikel 88, vijfde lid, Gemeentewet). Hiermee heeft de wetgever de gelijkheid in de informatiepositie tussen raadsleden willen benadrukken. Ook voorkomt dit dat onduidelijkheid ontstaat over de status van informatie en bijvoorbeeld over de (on)mogelijkheid om deze informatie in de fractie te delen of bespreken.

Indien slechts vertrouwelijke informatie wordt gedeeld kan dit wel worden beperkt tot alleen delen in fractievoorzittersoverleg overleg. Het fractievoorzittersoverleg kan geen geheimhouding opleggen. Er kan wel aan de voorzitter van de raad over opleggen van geheimhouding worden geadviseerd.

Artikel 1 lid 5 b: Indien geheime schriftelijke informatie wordt gedeeld dient aangegeven te worden

welke weigeringsgrond van artikel 5.1, eerste of tweede lid, van de Wet open overheid van toepassing is. Bij mondelinge informatie geldt dit niet.

Artikel 1 lid 5c: Aangezien, in het geval het college geheimhouding op stukken legt en deze aan de raad verstrekt, de raad degene is die de geheimhouding eraf kan halen, kan het college niet bepalen tot wanneer de geheimhouding geldt. Dit kan slechts een advies zijn.

Artikel 1 lid 5d: Op grond van artikel 88 zesde lid Gemeentewet mag de raad, in het geval het college geheimhouding op stukken legt en deze aan de raad verstrekt, bepalen met wie deze informatie nog meer gedeeld mag worden.

Artikel 2 lid 1: Op grond van artikel 89 eerste lid Gemeentewet dient ook ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, de geheimhoudingsverplichting kenbaar te worden gemaakt.

Artikel 2 lid 2 : Op grond van artikel 89 tweede lid Gemeentewet wordt de verplichting tot geheimhouding in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen, dus ook indien men er buiten de vergadering kennis van neemt.

Artikel 3 lid 2: Op grond van artikel 88 tweede lid Gemeentewet kan het college geheime informatie verstrekken aan de gemeenteraad. Indien dit is gedaan, kan, op grond van het zesde lid, slechts de raad de aan hem verstrekte geheime informatie delen met derden. De raad kan echter wel regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het college of de burgemeester en die tevens aan de raad is verstrekt. Die bepaling is uitgewerkt in artikel 3 lid 2. Het college c.q. de burgemeester is bevoegd om geheime informatie te verstrekken aan derden indien en voor zover dit voor het dagelijks bestuur van de gemeente noodzakelijk is. Hierbij kan gedacht worden aan het verstrekken in het kader van een auditopdracht.

Artikel 4 lid 3: Tekst conform artikel 23 vierde lid Gemeentewet.

Artikel 4 lid 4: Tekst conform artikel 23 vijfde lid Gemeentewet.

Artikel 5 lid 2: Indien de geheimhoudingsgrond vervalt en de geheimhouding wordt opgeheven, dient er, alvorens de informatie openbaar wordt gemaakt, een toets te worden gedaan aan de Wet open overheid. Het kan zijn dat er andere gronden zijn, op grond van deze wet die (gedeeltelijke) openbaarmaking beletten, bijvoorbeeld vanwege eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.