

## Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Oldenzaal houdende regels omtrent protocol geheimhouding en beslotenheid gemeente Oldenzaal

De raad van de gemeente Oldenzaal;

gelezen het voorstel van het raadspresidium van 12 februari 2020, reg.nr. INTB-20-04493;

gelet op:

- de artikelen 14, 23, 24, 25, 55, 82 86 van de Gemeentewet;
- artikel 2:5 van de Algemene wet Bestuursrecht en;
- artikel 1, 10, 11 van de Wet openbaarheid van bestuur en;
- artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht

### **b e s l u i t :**

vast te stellen het navolgende Protocol geheimhouding en beslotenheid gemeente Oldenzaal

#### **ALGEMEEN**

1. Openbaarheid is uitgangspunt en een groot goed en regel in het openbaar bestuur. Geheimhouding wordt slechts in uitzonderlijke gevallen opgelegd.
2. Geheimhouding kan worden opgelegd op stukken, op het verhandelde tijdens een vergadering en op besluitenlijsten van besloten vergaderingen.
3. Geheimhouding moet zijn genormeerd aan de hand van de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Bij elk besluit tot het opleggen van geheimhouding geeft het college aan welk belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, naar zijn oordeel prevaleert boven het belang van openbaarheid en geeft het college aan voor welke termijn deze geheimhouding geldt.
4. Indien het college gebruikmaakt van zijn bevoegdheid ex artikel 25, lid 2, van de Gemeentewet om geheimhouding op te leggen, dan wordt voor de betreffende stukken, op het verhandelde tijdens een vergadering en op besluitenlijsten in overeenstemming met de terminologie van de Gemeentewet, altijd de kwalificatie "geheim" gebruikt.

#### **Geheimhouding op stukken**

5. Van de geheimhouding op stukken wordt melding gemaakt door het plaatsen van een stempel op de voorpagina en de volgende pagina's. Bij digitale stukken wordt dit op het digitale exemplaar kenbaar gemaakt.
6. Het college laat het aan het presidium over om namens de raad te beslissen over de wijze waarop de leden van de raad stukken, waarop geheimhouding rust, kunnen inzien.
7. Elk besluit van het college tot het opleggen van geheimhouding ten aanzien van stukken die het aan de raad overlegt gaat vergezeld van een gemotiveerd raadsvoorstel en ontwerpraadsbesluit tot bekrachtiging van de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering van de raad.
8. Als de raad de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering niet bekrachtigt, vervalt de geheimhoudingsplicht per direct.

9. Als de raad de geheimhouding bekrachtigt door middel van een raadsbesluit, geldt de geheimhoudingsplicht tot de raad deze opheft. Het college kan de raad daartoe een voorstel doen. Ook kan een raadslid door middel van een initiatiefvoorstel de raad voorstellen de geheimhouding op te heffen.
10. Als het college, de burgemeester of de voorzitter van een commissie 3) een stuk onder geheimhouding aanbiedt aan een selectie van leden van de raad (artikel 25, lid 4) of aan een commissie (artikel 86) in plaats van de gehele raad is geen bekrachtiging nodig. De geheimhouding wordt in deze gevallen in acht genomen totdat het orgaan, dat de verplichting heeft opgelegd, deze opheft. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd geeft aan voor welke termijn deze geheimhouding geldt. Van door de gemeenteraad bekrachtigde besluiten tot geheimhouding wordt door de griffier een register bijgehouden. De griffie legt jaarlijks het register voor aan de raad zo nodig voorzien van een advies van het college m.b.t. het opheffen van de geheimhouding.

#### **Niet-openbare besluitenlijsten van het college**

11. In beginsel zijn alle besluiten van het college openbaar. Voor zover dit niet van toepassing is heeft het college een actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.
12. Slechts in bepaalde gevallen neemt een college een besluit wat niet-openbaar kan zijn. Hieraan liggen altijd de gronden van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur ten grondslag en in het stuk geeft het college aan voor welke termijn het besluit niet openbaar is.
13. Als raads- en forumleden van mening zijn dat bepaalde besluiten onterecht als niet-openbaar zijn gekwalificeerd, dan kan in het presidium worden verzocht om heroverweging van betreffende besluit.

#### **Besloten raadsvergadering**

14. De oproep voor een besloten raadsvergadering wordt door de voorzitter verzonden aan de leden van de raad. Het presidium, 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.
15. De stukken, waarop geheimhouding is gelegd en die ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd, worden digitaal in een besloten omgeving beschikbaar gesteld.
16. Alle vergaderingen van de raad moeten openbaar beginnen. Het verzoek om een besloten vergadering wordt in de openbaarheid gedaan. In de raadsvergadering worden de deuren gesloten (besloten) als ten minste één vijfde van de aanwezige leden daarom verzoekt of de voorzitter het nodigt oordeelt. In beslotenheid kan diegene, die een verzoek voor beslotenheid heeft gedaan, dit toelichten. Vervolgens beslist de raad of er in beslotenheid wordt vergaderd. Indien in een vergadering wordt verzocht de geheimhouding op stukken op te heffen kan, indien daarom wordt verzocht door het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, in een besloten vergadering met het desbetreffende orgaan worden overlegd.
17. In een besloten raadsvergadering zijn aanwezig de voorzitter, raadsleden, de griffier en/of griffie-medewerker en het college. De raad beslist op voorstel van de voorzitter wie verder bij de vergadering aanwezig mag zijn.
18. De raad kan, op wat er in een besloten raadsvergadering is besproken (de zgn. mondelinge be-raadslaging) geheimhouding opleggen op grond van de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De geheimhouding moet opgelegd worden in dezelfde vergadering als waar het besproken is. De geheimhouding geldt voor alle aanwezigen.
19. In de besloten raadsvergadering wordt wel of niet geheimhouding opgelegd op de notulen/ besluitenlijst. Een duidelijke motivering daarvoor (o.g.v. Wob) wordt vermeld in de notulen/ besluitenlijst. De notulen van een besloten raadsvergadering worden digitaal in een besloten omgeving voor de raads- en forumleden beschikbaar gesteld. De notulen waarop geheimhouding ligt, worden in een besloten vergadering vastgesteld. In die vergadering beslist de raad over het al dan niet openbaar maken van de notulen. Indien de notulen aanleiding geven tot opmerkingen, dan

wordt dat in beslotenheid gedaan. De besluitenlijst van de raadsvergadering is volgend in de procedure van de notulen m.b.t. opgelegde geheimhouding of openbaarmaking.

#### **Overige besloten bijeenkomsten**

20. Als het college buiten het formele kader van de raadsvergaderingen om in beslotenheid wil overleggen met de gemeenteraad, of als de raad dat zelf wil, kan worden gekozen voor een andere overlegvorm.
21. Het college en/of de raad zal terughoudend zijn in de organisatie van dergelijke besloten bijeenkomsten aangezien openbaarheid uitgangspunt is. Een dergelijke besloten bijeenkomst zal in principe slechts worden gehouden indien voldaan wordt aan de uitzonderingsgronden die in de Wet Openbaarheid van Bestuur (art. 10) zijn aangegeven.
22. Het college en/of de raad kan echter ook menen dat een dergelijke besloten bijeenkomst op andere gronden gewenst is, zoals bij vooraankondiging van collegebesluiten met grote maatschappelijke impact en bepaalde technische beraden.
23. Deze besloten bijeenkomsten hebben geen formeel karakter en kennen geen wettelijke bepalingen behalve artikel 2:5 AWB. Voorafgaand en aan het begin van een dergelijke bijeenkomst wordt door het college in een openbaar memo aan het presidium de agendacommissie gemotiveerd wat doel en status van de bijeenkomst zijn, op welke grond van de Wob de besloten bijeenkomst wordt gehouden en hoe raads- en forumleden met de besproken informatie om dienen te gaan inclusief de termijn van de niet openbare informatie. Deze afspraken worden gemaakt op basis van vrijwilligheid en vertrouwen. Indien een raads- en forumlid zich niet wil houden aan deze afspraken zal betrokkene niet deelnemen aan de bijeenkomst. In het memo wordt duidelijk wie namens het college of de raad notuleert, dat er een audio-opname wordt gemaakt en het verslag en de opname wordt toegevoegd aan het (digitale) archief en ter inzage wordt gelegd bij de griffie.

#### **Evaluatie**

24. Dit protocol wordt binnen 1 jaar na vaststelling geëvalueerd.

*Vastgesteld in de openbare vergadering van 25 mei 2020,*

*de griffier,  
J.H. Brokers*

*de voorzitter,  
P.G. Welman*

## **Toelichting behorende bij het Protocol geheimhouding en beslotenheid gemeente Oldenzaal (vastgesteld bij raadsbesluit van 25 mei 2020 2020, nr. 993)**

#### **Algemeen**

Openbaarheid is een groot goed en regel in het openbaar bestuur. Beslotenheid en geheimhouding moeten een uitzondering blijven maar kunnen noodzakelijk zijn ter bescherming van bepaalde belangen. Aangezien beslotenheid en geheimhouding per definitie gevoelige onderwerpen betreffen, is het van belang dat het voor een ieder duidelijk is hoe in dergelijke gevallen te handelen.

Hoe wettelijk met beslotenheid en geheimhouding om moet worden gegaan, is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Gemeentewet en de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Dit is lokaal verder uitgewerkt in het Reglement van orde en in het integriteitsprotocol 2). Zowel vanuit de raad als vanuit het college 1) is de behoefte aan meer duidelijkheid hierover aangegeven.

Dit protocol en de algemene toelichting daarop beogen de gewenste duidelijkheid te bieden met betrekking tot de handelwijze in Oldenzaal. Het gaat hier om politiek-bestuurlijke afspraken die raad en college met elkaar maken. De basis is de bestuurscultuur die raad en college samen willen uitdragen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het hier gaat om het vastleggen van gedragslijnen die in de praktijk verder gestalte moeten krijgen, en derhalve ook na één jaar en zo nodig ook daarna worden geëvalueerd om te bezien of de afspraken eventueel aanpassing behoeven.

De afspraken in het protocol dienen te worden uitgewerkt in interne werkinstructies voor de gemeentelijke organisatie zodat op adequate wijze vorm wordt gegeven aan deze afspraken en geen verwarring ontstaat, o.a. expliciete opname van openbaarheid in collegestukken. Het College zal eveneens alert zijn dat gemaakt afspraken worden nageleefd.

### **Wettelijk kader**

In basis zijn er twee scenario's te onderscheiden met betrekking tot geheimhouding:

#### **1. De algemene geheimhoudingsverplichting vanuit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 2:5).**

Dit scenario kan worden gezien als het basisscenario, een soort vangnetconstructie. Het gaat hierbij om een brede verplichting die zich richt tot iedereen, die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking heeft over gegevens waarvan hij of zij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Hiervoor is het niet per se nodig dat er een besluit tot het opleggen van geheimhouding is genomen maar kan de verplichting reeds uit de aard van de informatie en de daarbij betrokken belangen voortvloeien.

De Hoge Raad heeft een uitspraak gedaan in een zaak waar niet expliciet geheimhouding is opgelegd, maar de informele norm van vertrouwelijkheid uit artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht om de hoek komt kijken. Het draaide hierbij om de vraag of een raads- en forumlid documenten, waarop niet expliciet staat vermeld dat deze "vertrouwelijk" of "geheim" zijn, openbaar mag maken door eruit te citeren. De Hoge Raad oordeelde dat een raads- en forumlid zelf de vertrouwelijkheid van documenten moet inschatten. Het eerder vastgestelde integriteitsprotocol sluit hier ook op aan.

#### **2. De formele geheimhoudingsplicht vanuit de Gemeentewet (artikel 25)**

In dit scenario gaat het om de formele bevoegdheid van de raad om in bepaalde gevallen een geheimhoudingsplicht op te leggen dan wel te bekrachtigen. Dit kan uitsluitend op grond van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Op welke wijze geheimhouding moet worden opgelegd wordt ook bepaald in genoemd artikel 25 Gemeentewet.

De Wob artikel 10 kent enkele absolute weigeringsgronden. Het gaat dan om de eenheid van de Kroon en de staatsveiligheid, bedrijfs- en fabricagegegevens (bijvoorbeeld offertes bij accountants-selectie) en persoonsgegevens.

Daarnaast kent de Wob enkele relatieve weigeringsgronden. Er moet dan steeds een afweging worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking en onderstaande belangen:

- a. de economische of financiële belangen van de gemeente
- b. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen
- c. eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De Wob kent ook een aantal uitzonderingsgronden, die in artikel 11 zijn genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om persoonlijke beleidsopvattingen. Het college kan vooruitlopend op een raadsbesluit een voorlopige geheimhouding opleggen. In de bijlage zijn Wob-artikelen 10 en 11 opgenomen.

### **Doelstelling**

Juist bij zaken waarbij geheimhouding of vertrouwelijkheid van belang is, is het belangrijk dat iedereen van elkaar weet wat er van hem of haar verwacht wordt bij het omgaan met dergelijke informatie. Daarom is het van belang dat er duidelijkheid is via regels en gedragslijnen.

De basis voor het kunnen delen van geheime en vertrouwelijke informatie moet echter gelegen zijn in het feit dat partijen er vertrouwen in kunnen en mogen hebben dat de betreffende informatie ook als zodanig wordt behandeld. Op die wijze behoeft er geen drempel te worden ervaren om informatie met elkaar te delen. Dit protocol en de algemene toelichting beogen dan ook om een bijdrage te leveren aan de duidelijkheid over regels en procedures om op die manier een basis te vormen voor onderling vertrouwen en daarmee de samenwerking tussen college en raad verder te verbeteren.

### **Opzet van het protocol met algemene toelichting**

Bij het opzetten van dit protocol is binnen de grenzen van de wetgeving gezocht naar een praktisch hanteerbare gedragslijn voor de gemeente Oldenzaal. Daarbij is breed gekeken naar relevante achtergrondinformatie die hierin betrokken diende te worden. In de algemene toelichting wordt informatie verstrekt over achtergronden en relevante wetgeving.

## **Protocol geheimhouding en beslotenheid gemeente Oldenzaal.**

De raad van de gemeente Oldenzaal stelt, met inachtneming van het bepaalde in artikel 25, tweede en derde lid, van de Gemeentewet de volgende uitgangspunten vast voor het opleggen van geheimhouding ten aanzien van stukken in het verkeer tussen het college en de raad:

### **Algemeen**

1. Openbaarheid is uitgangspunt en een groot goed en regel in het openbaar bestuur. Geheimhouding wordt slechts in uitzonderlijke gevallen opgelegd.
2. Geheimhouding kan worden opgelegd op stukken, op het verhandelde tijdens een vergadering en op besluitenlijsten van besloten vergaderingen.
3. Geheimhouding moet zijn genormeerd aan de hand van de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur. Bij elk besluit tot het opleggen van geheimhouding geeft het college<sup>1)</sup> aan welk belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, naar zijn oordeel prevaleert boven het belang van openbaarheid en geeft het college aan voor welke termijn deze geheimhouding geldt.
4. Indien het college gebruikmaakt van zijn bevoegdheid ex artikel 25, lid 2, van de Gemeentewet om geheimhouding op te leggen, dan wordt voor de betreffende stukken, op het verhandelde tijdens een vergadering en op besluitenlijsten in overeenstemming met de terminologie van de Gemeentewet, altijd de kwalificatie "geheim" gebruikt.

### **Geheimhouding op stukken**

5. Van de geheimhouding op stukken wordt melding gemaakt door het plaatsen van een stempel op de voorpagina en de volgende pagina's. Bij digitale stukken wordt dit op het digitale exemplaar kenbaar gemaakt.
6. Het college laat het aan het presidium over om namens de raad te beslissen over de wijze waarop de leden van de raad stukken, waarop geheimhouding rust, kunnen inzien.
7. Elk besluit van het college tot het opleggen van geheimhouding ten aanzien van stukken die het aan de raad overlegt gaat vergezeld van een gemotiveerd raadsvoorstel en ontwerpraadsbesluit tot bekrachtiging van de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering van de raad.
8. Als de raad de geheimhouding in de eerstvolgende raadsvergadering niet bekrachtigt, vervalt de geheimhoudingsplicht per direct.
9. Als de raad de geheimhouding bekrachtigt door middel van een raadsbesluit, geldt de geheimhoudingsplicht tot de raad deze opheft. Het college kan de raad daartoe een voorstel doen. Ook kan een raadslid door middel van een initiatiefvoorstel de raad voorstellen de geheimhouding op te heffen.
10. Als het college, de burgemeester of de voorzitter van een commissie een stuk onder geheimhouding aanbiedt aan een selectie van leden van de raad (artikel 25, lid 4) of aan een commissie (artikel 86) in plaats van de gehele raad is geen bekrachtiging nodig. De geheimhouding wordt in deze gevallen in acht genomen totdat het orgaan, dat de verplichting heeft opgelegd, deze opheft. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd geeft aan voor welke termijn deze geheimhouding geldt. Van door de gemeenteraad bekrachtigde besluiten tot geheimhouding wordt door de griffier een register bijgehouden. De griffie legt jaarlijks het register voor aan de raad zo nodig voorzien van een advies van het college m.b.t. het opheffen van de geheimhouding.

### **Niet-openbare besluitenlijsten van het college**

11. In beginsel zijn alle besluiten van het college openbaar. Voor zover dit niet van toepassing is heeft het college een actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.
12. Slechts in bepaalde gevallen neemt een college een besluit wat niet-openbaar kan zijn. Hieraan liggen altijd de gronden van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur ten grondslag en in het stuk geeft het college aan voor welke termijn het besluit niet openbaar is.
13. Als raads- en forumleden van mening zijn dat bepaalde besluiten onterecht als niet-openbaar zijn gekwalificeerd, dan kan in het presidium worden verzocht om heroverweging van betreffende besluit.

### **Besloten raadsvergadering**

14. De oproep voor een besloten raadsvergadering wordt door de voorzitter verzonden aan de leden van de raad. Het presidium 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.
15. De stukken, waarop geheimhouding is gelegd en die ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd, worden digitaal in een besloten omgeving beschikbaar gesteld.
16. Alle vergaderingen van de raad moeten openbaar beginnen. Het verzoek om een besloten vergadering wordt in de openbaarheid gedaan. In de raadsvergadering worden de deuren gesloten (besloten) als tenminste één vijfde van de aanwezige leden daarom verzoekt of de voorzitter het no-digt oordeelt. In beslotenheid kan diegene, die een verzoek voor beslotenheid heeft gedaan, dit toelichten. Vervolgens beslist de raad of er in beslotenheid wordt vergaderd. Indien in een

verga-dering 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.

17. In een besloten raadsvergadering zijn aanwezig de voorzitter, raadsleden, de griffier en/of griffie-medewerker en het college. De raad beslist op voorstel van de voorzitter wie verder bij de vergadering aanwezig mag zijn.
18. De raad kan, op wat er in een besloten raadsvergadering is besproken (de zgn. mondelinge beraadslaging) geheimhouding opleggen op grond van de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De geheimhouding moet opgelegd worden in dezelfde vergadering als waar het besproken is. De geheimhouding geldt voor alle aanwezigen.
19. In de besloten raadsvergadering wordt wel of niet geheimhouding opgelegd op de notulen/besluitenlijst. Een duidelijke motivering daarvoor (o.g.v. Wob) wordt vermeld in de notulen/besluitenlijst. De notulen en/of besluitenlijst van een besloten raadsvergadering worden digitaal in een besloten omgeving voor de raads- en forumleden beschikbaar gesteld. De notulen en/of besluitenlijst waarop geheimhouding ligt, worden in een besloten vergadering vastgesteld. In die vergadering beslist de raad over het al dan niet openbaar maken van de notulen en/of besluitenlijst. Indien de notulen en/of besluitenlijst aanleiding geven tot opmerkingen, dan wordt dat in beslotenheid gedaan.

#### **Overige besloten bijeenkomsten**

20. Als het college buiten het formele kader van de raadsvergaderingen om in beslotenheid wil overleggen met de gemeenteraad, of als de raad dat zelf wil, kan worden gekozen voor een andere overlegvorm.
21. Het college en/of raad zal terughoudend zijn in de organisatie van dergelijke besloten bijeenkomsten aangezien openbaarheid uitgangspunt is. Een dergelijke besloten bijeenkomst zal in principe slechts worden gehouden indien voldaan wordt aan de uitzonderingsgronden die in de Wet Openbaarheid van Bestuur (art. 10) zijn aangegeven.
22. Het college en/of raad kan echter ook menen dat een dergelijke besloten bijeenkomst op andere gronden gewenst is, zoals bij vooraankondiging van collegebesluiten met grote maatschappelijke impact en bepaalde technische beraden.
23. Deze besloten bijeenkomsten hebben geen formeel karakter en kennen geen wettelijke bepalingen behalve artikel 2:5 AWB. Voorafgaand en aan het begin van een dergelijke bijeenkomst wordt door het college in een openbaar memo aan het presidium gemotiveerd wat doel en status van de bijeenkomst zijn, op welke grond van de Wob de besloten bijeenkomst wordt gehouden en hoe raads- en forumleden met de besproken informatie om dienen te gaan inclusief de termijn van de niet openbare informatie. Deze afspraken worden gemaakt op basis van vrijwilligheid en vertrouwens. Indien een raads- en forumlid zich niet wil houden aan deze afspraken zal betrokkene niet deelnemen aan de bijeenkomst. In het memo wordt duidelijk wie namens het college of de raad notuleert, dat er een audio opname wordt gemaakt en het verslag en de opname wordt toegevoegd aan het (digitale) archief en ter inzage wordt gelegd bij de griffie.

#### **Evaluatie**

Dit protocol wordt binnen 1 jaar na vaststelling geëvalueerd.

#### **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 raads- en forumleden, 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 automatische inzagerecht. Indien een bepaald raads- en forumlid 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 raads- en forumleden 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 raads- en forumlid 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.

Het enige (rechtsgevolg) van opheffen geheimhouding is dat de informatie waarop de geheimhouding lag niet langer geheim is. Er kan dus zonder enige terughoudendheid over worden gesproken, zonder dat sprake is van strafbaar lekken. 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 raads- en forumlid het niet eens is met de opgelegde geheimhouding** Kan een raads- en forumlid gebruikmaken van de Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is bedoeld voor iedereen, alleen raads- en forumleden 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 raads- en forumlid 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 raads- en forumlid 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 gemeenteraads- en forumleden en anderen op wie de geheimhoudingsplicht is komen te rusten. Maar de Afdeling sluit in de hiervoor aangehaalde uitspraak van 26 oktober 2005 niet uit dat er ook andere personen zijn, die een zodanige betrokkenheid kunnen hebben bij stukken ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd, dat zij door het geheimhoudingsbesluit rechtstreeks in hun belangen worden geraakt.

## 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 2020 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 tijdens een bijeenkomst over onderwerpen die op zich openbaar of niet geheim zijn maar op het moment van bespreking nog niet in openbaarheid kunnen worden besproken.

Het college zal gemotiveerd aangeven wat doel en status van de bijeenkomst zijn en hoe raads- en forumleden met de besproken informatie om dienen te gaan. Indien een raads- en forumlid 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. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
2. 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.
3. 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 raadslid of forumlid 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.

#### **Gedragcodes voor de leden van de raad, de forumleden, de wethouders en burgemeester 2018**

##### **3 Informatie**

1. Een politiek ambtsdrager 4) gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij zorgt ervoor dat stukken met vertrouwelijke gegevens veilig worden opgeborgen en dat computerbestanden beveiligd zijn.
2. Een politiek ambtsdrager houdt geen informatie achter.
3. Een politiek ambtsdrager verstrekt geen informatie die vertrouwelijk of geheim is.
4. Een politiek ambtsdrager maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.
5. Een politiek ambtsdrager gaat verantwoord om met de e-mail- en internetfaciliteiten alsmede met de sociale media van de gemeente, de provincie of het waterschap.