

Uitleg regelgeving en werkwijze geheimhouding Midden-Delfland 2023

Sluiten van de deuren en geheimhouding?

Artikel 23, 2^e lid [Gemeentewet](#) (GW) bevat de procedurevoorschriften om een raadsvergadering achter gesloten deuren te houden (beslotenheid). Na het sluiten van de deuren geldt dat alle informatie onder de geheimhouding valt. De procedure voor het opleggen van geheimhouding is geregeld in hoofdstuk Va GW, artikelen 87, 88 en 89.

Wat kunnen redenen voor beslotenheid met geheimhouding zijn?

Alleen op grond van een belang, genoemd in de [Wet open overheid](#) (WOO) artikel 5.1, 1^e en 2^e lid kan geheimhouding worden opgelegd. De wet onderscheidt absolute (artikel 5.1, 1^e lid) en relatieve (artikel 5.1, 2^e lid) gronden voor het opleggen van geheimhouding. Bij een absolute grond mag de gemeente de informatie niet verstrekken. Bij een relatieve geheimhoudingsgrond moet de gemeente een belangenafweging maken. Absolute gronden zijn de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn verstrekt en bijzondere persoonsgegevens. Relatieve gronden zijn stukken die de betrekkingen van Nederland kunnen schaden, economische en financiële belangen overheidsorganen (milieu-informatie alleen bij handelingen met een vertrouwelijk karakter), opsporing van strafbare feiten, inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen, de eerbiediging van de levenssfeer, bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- of fabricagegegevens, bescherming van het milieu, beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage en het goed functioneren van publiekrechtelijke organen.

Uitgangspunt van de WOO is dat overheidsinformatie openbaar is tenzij. Uitgangspunt van de Gemeentewet is dat vergaderingen in het openbaar worden gehouden. Deze uitgangspunten zijn de basis voor advisering en besluitvorming.

Kunnen geheime stukken opgevraagd worden?

Op basis van de WOO kan in een juridische procedure gevraagd worden geheime stukken te verstrekken; bijvoorbeeld bij een persoonlijk of processueel belang, of in het kader van een journalistiek onderzoek. Zijn de juiste gronden voor geheimhouding niet toegepast, dan is de kans groot dat de gemeente deze stukken in een juridische procedure alsnog openbaar moet maken. Als informatie onder geheimhouding met de gemeenteraad is gedeeld, dan besluit de raad over het verzoek op basis van de WOO om geheime stukken te verstrekken. Bij het op verzoek verstrekken van stukken waar geheimhouding op ligt, kan ook gedacht worden aan een gedeeltelijke beschikbaarstelling. Deze situatie doet zich in de praktijk vooral voor bij informatie die met toepassing van relatieve gronden geheim is verklaard, waarbij dan specifieke informatie 'onleesbaar' wordt gemaakt.

Is geheim hetzelfde als vertrouwelijk?

De Gemeentewet hanteert niet het begrip "vertrouwelijk", maar "geheim". De strekking van de begrippen is in het spraakgebruik vrijwel altijd gelijk. Met "geheim" is de procedure formeel goed geregeld. Er zijn in de wet waarborgen ingebouwd om onnodig gebruik te voorkomen, onder meer door te bepalen wanneer wie geheimhouding op mag leggen en wie deze op kan heffen. Voor 'vertrouwelijk' is dat niet geregeld, behalve als de raad het voor intern gebruik doet in zijn Reglement van Orde. Het is dan ook noodzakelijk de kwalificatie vertrouwelijk niet te gebruiken voor stukken in het besluitvormingsproces. In daarvoor in aanmerking komende situatie is daarom het opleggen van geheimhouding een vereiste. Daarna kunnen de stukken waar de geheimhouding voor geldt binnen het besluitvormingsproces gedeeld worden binnen de wettelijke restricties.

Wanneer is er sprake van schending van geheimhouding?

Dit is uiteindelijk ter beoordeling van de rechter. Uitgangspunt is dat het onderwerp wel in het openbaar 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 kan op basis van artikel 272 Wetboek van Strafrecht tot strafrechtelijke vervolging leiden. Een procedure kan bijvoorbeeld worden aangespannen door de raad. Hiertoe geeft de raad meestal een mandaat aan de voorzitter (burgemeester) die op zijn beurt meestal een externe derde of een ambtenaar machtigt om op te treden als vertegenwoordiging ter zitting. Bij schending van de geheimhouding ten opzichte van een persoon, vindt vervolging alleen plaats op verzoek van die persoon die in zijn belangen is geschaad.

Daarnaast heeft de gemeenteraad bij schending van de geheimhouding de mogelijkheid een raadslid tijdelijk van het ontvangen van geheime informatie uitsluiten. Op basis van artikel 89, 5^e lid, GW is dat mogelijk voor een maximale termijn van drie maanden.

Op wie zijn deze sancties van toepassing?

Artikel 89 GW bepaalt dat de geheimhouding in acht wordt genomen door iedereen die kennis heeft van die informatie. Dat geldt dus voor iedereen met wie formeel de informatie is gedeeld of op grond van de functie van die informatie kennis heeft genomen (meestal de betrokken ambtenaren). Het gaat dan voornamelijk om die personen die bij de voorbereiding en behandeling van de besluitvorming betrokken waren en die aanwezig waren bij de besloten vergadering op basis van artikel 23, 2^e lid GW.

BESLOTEN VERGADERING

Wie bepaalt of een vergadering besloten is?

De procedure hiervoor staat vermeld in artikel 23 GW: de deuren worden gesloten als de voorzitter dat nodig oordeelt of als een vijfde deel van de aanwezige raadsleden dit wil. Als niet door de voorzitter of een vijfde deel van de raad wordt besloten de deuren te sluiten, is een vergadering dus openbaar. Dit artikel is ook van toepassing op commissies. Hier betreft het de commissievoorzitter of de commissieleden die beslissen.

Uitgangspunt is dat een raadsvergadering in het openbaar wordt gehouden. Artikel 24 GW benoemt de onderwerpen waarover niet in beslotenheid kan worden gesproken. Dit zijn de toelating van nieuwe raadsleden, benoeming en ontslag van wethouders, vaststellen begroting en jaarrekening en de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen.

Wie bepaalt wie bij besloten vergaderingen aanwezig mogen zijn?

Dit bepalen de raad en commissie zelf. In de GW zijn daar geen wettelijke bepalingen voor opgenomen. Het reglement van orde is hierbij maatgevend, waarbij de voorzitter bepaalt wie aanwezig mogen zijn. Meestal is dit vastgelegd in een het reglement van orde, dat bijvoorbeeld als volgt luidt: "de raad besluit of anderen dan leden, voorzitter en griffier aanwezig mogen zijn of mogen deelnemen aan de beraadslagingen." Voor commissievergaderingen wordt dat dan vastgelegd in de commissieverordening.

Valt informatie uit een besloten vergadering onder de geheimhouding?

Ja. De raad, het college en een commissie kunnen op grond van artikel 87 GW geheimhouding op stukken opleggen. Als deze stukken in een besloten vergadering worden gedeeld en behandeld, valt alle informatie die daar gedeeld wordt van rechtswege ook onder deze geheimhoudingsplicht.

Hoe wordt omgegaan met notulen van besloten vergaderingen?

In GW art 23, 4^e lid, is bepaald dat van een besloten vergadering een apart verslag wordt gemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist. Deze regeling geldt ook voor een commissie. Hoe de raad en commissie met een verslag van een besloten vergadering omgaan is uitgewerkt in het Reglement van Orde. Het waarborgen van de geheimhouding op het verslag moet van kracht blijven, totdat deze geheimhouding door de gemeenteraad of commissie is opgeheven.

GEHEIMHOUDING

Wie bepaalt of op stukken geheimhouding rust?

Artikel 87 GW bepaalt dat de raad, het college, de burgemeester en een commissie geheimhouding kunnen opleggen op de informatie waar zij over beschikken. In artikel 88 GW is bepaald dat deze gemeentelijke organen informatie waar zij geheimhouding op hebben opgelegd, kunnen delen met de gemeentelijke organen (raad, college, burgemeester en commissie). Tevens kan de geheime informatie met de rekenkamer gedeeld worden.

Het gemeentelijk orgaan dat over de desbetreffende informatie beschikt legt de geheimhouding op. Vervolgens kan dit gedeeld worden met de andere gemeentelijke organen.

Hoe is duidelijk op welke stukken geheimhouding rust?

Artikel 89, 1^e lid, GW bepaalt dat geheimhouding op het stuk wordt vermeld. Dat kan met het woord 'geheim', eventueel met verwijzing naar artikel 87 GW. Niet altijd is sprake van schriftelijke informatie. In die situatie moet op een andere passende wijze vermeld worden dat op die informatie een wettelijke plicht tot geheimhouding geldt.

Hoe vindt verspreiding van geheime stukken plaats?

Voor het verspreiden van geheime stukken geldt procesmatig feitelijk geen ander proces, dan voor het papierloos delen en verspreiden van openbare informatie. Stukken worden opgenomen in het gemeentelijk zaaksysteem en op de gebruikelijke wijze via het digitale vergadersysteem van de gemeenteraad. Wel dient expliciet besloten te worden tot het opleggen van geheimhouding en dient dit op de informatie te worden vermeld.

Bij het besluit tot het opleggen van geheimhouding, dient ook direct bepaald te worden met wie deze informatie gedeeld wordt. Op basis van de GW kan de informatie gedeeld worden met en tussen de verschillende gemeentelijke organen en rekenkamer. Daarnaast kan het voor de besluitvorming wenselijk zijn de stukken te delen met andere partijen, zoals direct belanghebbende, ambtelijk medewerkers, advocaten en andere externe adviseurs.

Het gemeentelijk orgaan dat de geheimhouding oplegt bepaalt tegelijkertijd wie over deze geheime informatie kan beschikken. Indien sprake is van besluitvorming door de gemeenteraad of een actieve informatievoorziening aan commissie en/of gemeenteraad, wordt door het college of de burgemeester ook besloten deze informatie met de andere gemeentelijke organen te delen. De gemeenteraad kan op grond van artikel 88, 6^e lid, aanvullende regels stellen voor het verstrekken van geheime informatie als die door het college, de burgemeester of een commissie met de gemeenteraad gedeeld zijn. Uitgangspunt is dat na het delen de gemeenteraad als hoogst gemeentelijk orgaan eigenaar is geworden van de geheime informatie.

Delen geheime informatie met de raadscommissie

Het besluitvormingsproces van de gemeenteraad is in het algemeen gebaseerd op een voorstel van het college, dat na advisering in de commissie, wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Het delen van de vertrouwelijke informatie vindt dan plaats met de commissie. In artikel 88, 5^e lid, GW is bepaald dat het college die informatie dan gelijktijdig aan de gehele raad verstrekt. Doordat sprake is van een commissie op basis van artikel 86 GW en de 'burgerleden' van die commissie de eed of gelofte hebben afgelegd, ontvangen alle commissieleden de geheime informatie die met een commissie gedeeld wordt door het college of de burgemeester.

In de situatie dat geheime informatie direct gedeeld wordt met de gemeenteraad, dan ontvangen de commissieleden, niet zijnde raadslid, formeel de geheime informatie niet. In een apart gemeentelijk reglement heeft de gemeenteraad bepaald dat die informatie ook aan de 'burgerleden' beschikbaar wordt gesteld. Als dit niet wenselijk is, kan het college of de burgemeester besluiten deze informatie niet met de 'burgerleden' te delen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij persoonlijke situaties van bestuurders of ambtenaren of bij het delen van informatie vanuit de functionele rol van werkgever van de gemeenteraad. De raad kan op basis van artikel 88, 6^e lid, altijd nog zelfstandig besluiten de informatie die met hem gedeeld is te delen met anderen, waaronder 'burgerleden'.

Hoe wordt geheimhouding op stukken opgeheven?

Geheimhouding van rechtswege

Artikel 89, 3^e lid, GW bepaalt dat geheimhouding geldt tot aan het moment dat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd deze weer opheft. In de praktijk is vaak sprake van een processueel belang om de informatie tijdelijk geheim te houden. Vanuit het uitgangspunt dat zoveel mogelijk overheidsinformatie openbaar is, is het streven om het aantal geheime stukken zo laag mogelijk te houden en de tijdsperiode van geheimhouding te beperken. Bij de besluitvorming over het opleggen van de geheimhouding kan al een bepaald moment in de toekomst voorspeld worden waarop de geheimhouding kan vervallen. Dit kan een specifieke datum zijn, maar ook het verloop van een bepaalde gebeurtenis. Het orgaan dat de geheimhouding oplegt kan dan in de besluitvorming direct het moment van opheffing vastleggen. Dit is efficiënt en voorkomt dat onnodig sprake is van informatie waar geheimhouding op ligt.

Bij de besluitvorming is het uitgangspunt om zo veel als mogelijk is het moment van de opheffing van de geheimhouding in het besluit vast te leggen.

Geheimhouding na delen met de gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoogste orgaan binnen de gemeente. Artikel 89, 4^e lid, GW bepaalt daarom dan ook dat het opheffen van geheimhouding van stukken die met de gemeenteraad zijn gedeeld, alleen kan gebeuren door de gemeenteraad. Dit is een afwijking van het beginsel dat het orgaan (college of burgemeester) dat geheimhouding heeft opgelegd, deze ook opheft. Voor een commissie geldt dat de gemeenteraad, naast de commissie ook bevoegd is de geheimhouding op te heffen. Consequentie hiervan is dat voor besluitvorming die (mede) gebaseerd is op geheime informatie de gemeenteraad een voorstel gedaan wordt over het moment van opheffing van de geheimhouding.

Registratie informatie met geheimhouding

Wettelijk uitgangspunt van de WOO is dat iedereen recht heeft op toegankelijke overheidsinformatie en dat die informatie in beginsel openbaar is. Om dit uitgangspunt te bewaken houdt het college een lijst bij van dossiers waarop geheimhouding ligt. Deze lijst is digitaal gekoppeld aan het zaakstelsel, waardoor dit procesmatig gekoppeld is aan de besluitvorming en archivering.

Standaard tekst college besluitvorming opleggen geheimhouding?

Bij het opleggen van geheimhouding dient bij de besluitvorming zo veel mogelijk onderstaande standaard tekst gebruikt te worden. Door deze teksten te gebruiken binnen het zaakstelsel is het goed mogelijk een complete lijst met geheime stukken bij te houden, inclusief het moment van vervallen van de geheimhouding. Hieruit is ook de lijst van stukken te genereren van stukken met geheimhouding onder de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Standaard besluitvormingstekst college

- Geheimhouding op te leggen op basis van artikel 87, van de Gemeentewet, in samenhang met artikel 5.1, <kiezen grondslag 1e lid onder a-e of 2e lid, onder a-i> van de Wet open overheid op de volgende documenten/informatie <noemen besluit .. en/of bijlage .. **tot** ..>:
(link [Wet open overheid, artikel 5.1 - BWBR0045754](#))
- Informatie waar geheimhouding op is gelegd op basis van artikel 88, 2e lid Gemeentewet (*bij informatie van burgemeester noemen 3e lid*) te delen met de raadscommissie (*kan ook met rekenkamer en/of gemeenteraad*)
- De gemeenteraad voor te stellen de geheimhouding op te heffen op <datum of toekomstige gebeurtenis benoemen> (gegevens overnemen uit collegebesluit 1^e streepje)

Informatie die met de raadscommissie wordt gedeeld moet op grond van artikel 88, 5e lid, GW ook tegelijkertijd met de gemeenteraad gedeeld worden.