Gemeente Midden-Delfland
Anna van Raesfeltstraat 37, Postbus 1, 2636 ZG Schipluiden
T (015) 380 41 11, F (015) 380 99 92
E gemeente@middendelfland.nl, I www.middendelfland.nl

Openbare of besloten bijeenkomsten

Deze notitie bevat een korte samenvatting van de basis wettelijke structuur over geheimhouding, openbaar en niet-openbaar. Kort benoemd zijn de uitgangspunten en structuur van de Wet open overheid (Woo) en Gemeentewet. In de bijlage een overzicht van actuele ontwikkelingen

Grondwet
Artikel 125: Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.
Artikel 180: De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.

Vanuit Grondwet een splitsing in openbaarheid van informatie en vergadering. Is in de praktijk ook in twee bestuurskundige stelsel nader uitgewerkt. Basis vormen de Gemeentewet (vergaderen) en Wet open overheid (informatie). De Woo en de Gemeentewet zijn aan elkaar gekoppeld als sprake is van informatie waar geheimhouding op rust.

Wet open overheid
Uitgangspunt hierbij is dat iedereen recht heeft op toegang tot publieke informatie en dat alle overheidsinformatie in beginsel openbaar is. De Wet open overheid (Woo) regelt welke overheidsinformatie openbaar is en hoe iemand die kan aanvragen. Door de Woo moet duidelijker worden wat de overheid doet en waarom. Overheidsinformatie is openbaar, behalve als er een reden is waarom dat niet kan.
De uitzonderingsgevallen worden beschreven in het stelsel van geheimhouding. Hierbij geldt het strikte toetsingscriterium uit de Woo. Hoe in Midden-Delfland om te gaan met het delen van informatie die valt onder de geheimhoudingsplicht is vastgelegd in Verordening delen van informatie onder geheimhouding Midden-Delfland 2023
Alleen op grond van een belang, genoemd in de Wet open overheid (WOO) artikel 5.1, 1e en 2e lid kan geheimhouding worden opgelegd. De wet onderscheidt absolute (artikel 5.1, 1e lid) en relatieve (artikel 5.1, 2e 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.

De Woo regelt alleen dat bij informatie met geheimhouding de beraadslagingen ook achter gesloten deuren moet plaatsvinden (artikelen 23-24 Gemeentewet). Hierna is de regulering van vergaderingen toegelicht.

Gemeentewet
Uitgangspunt is dat beraadslaging en besluitvorming openbaar zijn.
In oktober 2023 zijn Kamervragen gesteld over het in beslotenheid vergaderen. Hierover is het volgende antwoord gepubliceerd op de site Nederlandse Vereniging voor Raadsleden:
De gemeenteraad kan daarnaast besluiten tot besloten vergaderingen voor uitzonderlijke situaties. In dat geval bevatten de wetten geen strikte criteria om deze situaties te definiëren. Dergelijke besloten bijeenkomsten moeten een informerend of beeldvormend karakter hebben zonder politieke besluitvorming. "De wet geeft echter geen specifieke inhoudelijke normen voor besloten vergaderingen achter gesloten deuren," aldus de oud-minister. "Het is aan de raad zelf om te besluiten of er redenen zijn om af te wijken van de hoofdregel."

In de beslisnota voor de minister van BZK is de volgende argumentatie voor de beantwoording van de Kamervragen opgenomen:

- Voor overleggen van de gemeenteraad bestaan er twee verschillende typen: een vergadering in de zin van de Gemeentewet of een ander type bijeenkomst.
- Bij een vergadering in de zin van de Gemeentewet is het uitgangspunt dat de besluitvorming door de gemeenteraad en de beraadslaging die aan deze besluitvorming voorafgaat, volledig in de openbaarheid plaatsvinden. Dit uitgangspunt geldt voor de raadsvergadering en voor de vergaderingen van raadscommissies, die de besluitvorming van de raad voorbereiden. Wel biedt de Gemeentewet de mogelijkheid om een vergadering achter gesloten deuren voort te zetten. Die mogelijkheid is naar zijn aard bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, maar wat die gevallen zijn, wordt niet door de wet bepaald.
- Daarnaast kunnen in een gemeente ook andere bijeenkomsten plaatsvinden, die een informerend of beeldvormend karakter hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om technische sessies met ambtenaren (zoals die ook in de Tweede Kamer plaatsvinden) of bijeenkomsten met zowel raadsleden (en eventueel collegeleden) als inwoners. Dit type bijeenkomsten wordt niet gereguleerd in de Gemeentewet. Bij de niet- openbare overleggen die De Stentor beschrijft lijkt het te gaan om dit type bijeenkomsten. De conclusie dat met dergelijke bijeenkomsten de wet overtreden zou worden, is dus onjuist. Van belang is dat tijdens deze bijeenkomsten geen besluitvorming of finale beraadslaging kunnen plaatsvinden.
- In de beantwoording benadrukt u het belang van transparantie naar de inwoners als uitgangspunt en terughoudendheid met informele overleggen buiten de vergaderingen om.

Voor geheime formele vergaderingen gelden in de praktijk deze algemene uitgangspunten:

- financiële belangen van de gemeente of van een onderhandelingspartner
- strategische belangen van de gemeente of van een onderhandelingspartner
- persoonlijke levenssfeer van inwoners

Relevant voor deze notitie is het type bijeenkomst dat niet is benoemd in de Gemeentewet. In Midden-Delfland zijn dit grofweg de raadsinformatiebijeenkomsten en raadswerkgroepen (3e bullet). BZK benadrukt bij de keuze voor openbaar of niet-openbaar het belang van transparantie en het terughoudend omgaan met informele overleggen. Praktijk bij alle bestuursorganen is dat dit type vergadering noodzakelijk is als voorbereiding en ondersteuning bij de besluitvormingstrajecten.

Als denkwijze kan voor de niet formele vergaderingen een vergelijkbare lijn worden aangehouden die voortvloeit uit de relatie Gemeentewet-Woo.

1. De bijeenkomsten zijn informerend van aard; dit houdt in dat sprake is van een gesprek met informatieoverdracht. Zodra standpunten of besluitvorming worden verwacht dient het college een commissie- of raadsvergadering te vragen. Informatie- en kennisoverdracht houden in dat op geen enkele wijze vooruit kan worden gelopen op een positiebepaling in het vervolg van een besluitvormingtraject.

   (Circulaire BZK over raadscommissies: Hieruit volgt dat het wettelijk kader van artikel 82 Gemeentewet niet alleen geldt voor vergaderstructuren waaraan in de praktijk de naam 'raadscommissie' is gegeven, maar voor alle gremia waarin de besluitvorming van de raad wordt voorbereid. Het moet dan wel gaan om een vergaderstructuur met een min of meer permanent karakter. Ad hoc overleggen die op incidentele basis plaatsvinden hier niet onder. Gemeenten hebben veel vrijheid als het gaat om het inrichten van een vergaderstructuur op basis van artikel 82 Gemeentewet. Ook als niet met vaste commissies wordt gewerkt maar op andere wijze invulling wordt gegeven aan het voorbereiden van de raadsvergadering, is artikel 82 Gemeentewet van toepassing. *Noot WvD:* informatiebijeenkomsten zijn geen formele overleggen in de zin van de Gemeentewet)

2. Informatie waar geheimhouding op rust kan, met in acht name van de wettelijke uitgangspunten, bij openbare en niet-openbare informatiebijeenkomsten gedeeld worden, waarbij concreet wordt aangegeven welke informatie onder geheimhouding is gedeeld
3. Als de kern van de bijeenkomst wordt bepaald door financiële en/of strategische belangen of de persoonlijke levenssfeer van personen, dan wordt gekozen voor een besloten informatiebijeenkomst

   Noot WvD: in essentie is dit de uitvoering van absolute en relatieve geheimhouding uit de Woo

4. Voor bijeenkomsten waar sprake is van voorbereidende handelingen om te komen tot strategische keuzes, een (uitvoerings)strategie, voorbereidingen op een beleidsmatige kaderstelling grotendeels vanuit ambtelijke inbreng, wordt gekozen voor een besloten informatiebijeenkomst als dit aansluit bij regel 2 of 3, het onderwerp nog nader uitgewerkt wordt voor een openbare informatiebijeenkomst en/of concept beleidsmatig kader voor de gemeenteraad en dit van meerwaarde is voor het vervolg van het besluitvormingsproces
   Noot WvD: gaat hier om strategisch-technische voorbereidingen als voorbereiding op een door de ambtelijke organisatie verder uit te werken adviezen en handelingskader voor het politieke besluitvormingstraject college en gemeenteraad

Bijlage 1: Wijzigingen democratisch werken
De gewijzigde maatschappij en onderlinge verhoudingen in de samenleving vragen ook een andere rol van de overheden binnen het democratisch bestel. Dit is zichtbaar binnen verschillende wetgevingstrajecten met een actieve ondersteuning vanuit Rijksprogramma's.

Gemeentewet: Van inspraakverordening naar participatieverordening
Ten eerste moet de gemeenteraad de reikwijdte van de bovengenoemde inspraakverordening uitbreiden: niet alleen moeten regels worden gesteld betreffende het betrekken van de burger bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid, aldus het eerste lid. Hierdoor wordt de 'inspraakverordening' meer een 'participatieverordening', aldus de toelichting. Voor de uitvoering van beleid denkt de regering aan 'buurtprojecten en feitelijke werkzaamheden die zorgen voor de verbetering van de sociale en fysieke omgeving en de voorzieningen in de buurt'. (uitdaagrecht)
Volgens de toelichting is een belangrijk motief voor de versterking van burgerparticipatie dat op dit moment inwoners "die het gevoel hebben dat de overheid er niet voor of namens hen is, teleurgesteld raken en afhaken". In dat verband wil de regering de verbondenheid van inwoners versterken "zodat inwoners meer het gevoel krijgen dat de overheid er voor hen is en rekening met hen houdt". (zie noot 1) Voor inwoners is verder niet altijd duidelijk, aldus de regering, "waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen over het handelen van de overheid". (zie noot 2)

Implementatie Woo
Handreiking VNG van wob naar woo De Woo beoogt een transparante en actief openbaar makende overheid. Met dit doel kan het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter worden gediend. De Woo kent daarom de verplichting voor overheden om bepaalde categorieën informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Om actieve openbaarmaking structureel en duurzaam te kunnen organiseren is het tevens van belang dat de informatiehuishouding van overheden op orde is. De Woo bevat een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden en schrijft maatregelen voor om digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken.

Omgevingswet
Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. De gedachte is dat door het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij projecten en plannen niet alleen meer draagvlak ontstaat voor die projecten en plannen, maar dat ook de kwaliteit ervan en de besluitvorming erover beter wordt.
In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling staan regels over participatie (zie Informatieblad Participatie in de Omgevingswet). Als overheden instrumenten van de Omgevingswet vaststellen, moeten ze aangeven hoe de hierboven genoemde belanghebbenden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze instrumenten. En welke resultaten dat heeft opgeleverd. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet de aanvrager het initiatief nemen. Hij moet aangeven of, en zo ja hoe, hij de omgeving betrokken heeft bij zijn plan en wat de resultaten hiervan zijn.