

Protocol geheimhouding, beslotenheid en vertrouwelijkheid

Gemeente Montfoort, 2023

Aanleiding

In veel Nederlandse gemeenten zijn spelregels opgesteld, hoe ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad met elkaar omgaan als het gaat om het beschikbaar stellen en delen van informatie. Om dit uit te lijnen zijn een aantal richtlijnen opgesteld hoe om te gaan met geheimhouding en vertrouwelijkheid op stukken, besloten raadsvergaderingen en overige besloten bijeenkomsten.

Actieve openbaarmaking is het uitgangspunt. Toch kan het opleggen van geheimhouding soms ook nodig zijn (bijvoorbeeld wanneer de economische belangen van de gemeente geschaad zouden worden door actieve openbaarmaking). En hier ontstaat een 'dilemma'. Immers het opleggen van geheimhouding kan vanuit een (bedrijfs-)economisch perspectief in het belang zijn van de gemeente maar tegelijkertijd kan het ook een beperking betekenen voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Zolang geheimhouding is opgelegd, is een openbaar debat immers niet mogelijk over deze informatie.

Tegen de achtergrond waarbij het uitgangspunt 'openbaarheid' tenzij is, is het voor de gemeente belangrijk dat de afweging tussen openbaarheid en geheimhouding zorgvuldig wordt gemaakt. Helderheid over de juridische kaders en lokale spelregels is daarbij essentieel.

Juridische kader

De gemeenteraad is een openbaar bestuursorgaan en vergadert in het openbaar tenzij de raad anders besluit. Het college van burgemeester en wethouders vergadert in beginsel besloten, maar de besluiten zijn openbaar tenzij het college anders besluit. Transparantie in het openbaar bestuur is van groot belang en de besluitvorming dient controleerbaar te zijn. Om die reden zijn alle openbare stukken die door het college aan de raad aangeboden worden digitaal te raadplegen via de website van Montfoort, zodat deze voor iedereen zijn in te zien.

In sommige gevallen is het echter noodzakelijk om geheime informatie te delen met de raad of dat besluiten van het college, al dan niet tijdelijk, geheim moeten zijn. Om te waarborgen dat dit zorgvuldig gebeurt, moet aan een aantal wettelijke voorwaarden worden voldaan. Het opleggen van geheimhouding moet in overeenstemming zijn met de eisen die de Grondwet aan beperkingen van een grondrecht stelt. Dit betekent dat de geheimhoudingsplicht moet worden neergelegd in een bepaling in een wet die tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een geheimhoudingsplicht normeert.

In hoofdstuk VA (artikel 87 tot en met 89) van de Gemeentewet wordt deze geheimhouding geregeld. Artikel 87 van de Gemeentewet geeft de normering aan: geheimhouding kan worden opgelegd op grond van een belang genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Wet open overheid (hierna: Woo). De grondwetsbepaling laat niet toe dat in een gemeentelijke verordening een geheimhoudingsplicht wordt gecreëerd of aanvullende regels worden gesteld. Indien op informatie geen geheimhouding rust dan is die informatie openbaar. Een ieder die kennis draagt van geheim verklaarde informatie dient zich te realiseren dat, bij schending van de geheimhoudingsplicht terwijl die nog niet opgeheven is, overgegaan kan worden tot strafvervolging op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Voor een zorgvuldige uitvoering van de wettelijke bepalingen stelt de raad het Protocol geheimhouding, beslotenheid en vertrouwelijkheid vast.

Algemeen

1. Openbaarheid is het uitgangspunt en een groot goed in het openbaar bestuur. Geheimhouding wordt slechts in uitzonderlijke gevallen opgelegd.
2. Geheimhouding kan worden opgelegd op (delen van) stukken, op het verhandelde tijdens een vergadering en op besluitenlijsten van besloten vergaderingen. De keuze voor geheimhouding dient altijd te worden verantwoord. Zoveel mogelijk in het openbaar of op een openbare besluitenlijst.
3. Voor schriftelijke informatie geldt dat geheimhouding moet worden opgelegd, op mondelinge informatie tijdens een besloten raadsvergadering rust vanaf 1 april 2023 van rechtswege geheimhouding.

4. De burgemeester, het college, de raadscommissies of de raad kunnen geheimhouding opleggen op informatie die bij hun berust. Individuele raadsleden en wethouders kunnen geen geheimhouding opleggen.
5. Geheimhouding moet zijn genormeerd aan de hand van de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur, genoemd in artikel 5.1 van de WOO. Bij elk besluit tot het opleggen van geheimhouding geeft het bestuursorgaan aan welk belang, genoemd in artikel 5.1, eerste lid en tweede lid van de WOO, zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.
6. Geheimhouding geldt voor degenen die bij de behandeling aanwezig waren en voor hen die kennis van de stukken dragen.
7. Schending van de geheimhoudingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.
8. De burgemeester houdt een lijst bij van alle stukken waarop de burgemeester geheimhouding heeft opgelegd. De gemeentesecretaris houdt een lijst bij van alle collegestukken en besprekingen waarop geheimhouding is opgelegd. De griffier houdt een lijst bij van alle stukken ten aanzien waarvan de raad of een raadscommissie geheimhouding heeft opgelegd.

Geheimhouding opleggen

1. Het college, de raad, de burgemeester of een raadscommissie kan op grond van artikel 87 Gemeentewet alleen geheimhouding opleggen op informatie die bij henzelf berust.
2. Van de geheimhouding op stukken wordt melding gemaakt door het plaatsen van een (digitale) stempel "geheim" op de voorpagina en de volgende pagina's.
3. In het format dat wordt gebruikt voor college-, burgemeester- of raadsvoorstellen wordt gemotiveerd waarom en waarop geheimhouding rust.
4. De termijn tot wanneer de geheimhouding wordt opgelegd wordt in het college-, burgemeester of raadsvoorstellen genoemd.
5. Er wordt geen geheimhouding opgelegd over een compleet besluit of (de) bijlage(s) wanneer het ook mogelijk is om de geheimhouding te beperken tot specifieke delen of aspecten.
6. Het bestuursorgaan dat geheimhouding heeft opgelegd kan indien dat noodzakelijk is besluiten om de geheimhouding te verlengen. Dit gaat via een nieuw college-, burgemeester- of raadsvoorstel.

Informatie waarop geheimhouding rust verstrekken

1. Het college kan, op grond van artikel 88 Gemeentewet, informatie waarop het college geheimhouding heeft opgelegd verstrekken aan de raad, de rekenkamer en een raadscommissie.
2. De raad kan informatie waarop de raad geheimhouding heeft opgelegd of wat is besproken in een besloten vergadering verstrekken aan het college, de burgemeester, de rekenkamer en een raadscommissie.
3. Van de bevoegdheid om informatie onder geheimhouding te verstrekken wordt alleen gebruik gemaakt wanneer het echt niet zonder geheimhouding kan. Het uitgangspunt is dat informatie zo veel als mogelijk openbaar wordt verstrekt aan het andere bestuursorgaan.
4. Wanneer het college of de burgemeester informatie waarop geheimhouding is opgelegd verstrekt aan de raad of een raadscommissie gebeurt dit door tussenkomst van de (commissie)griffier.
5. De geheime stukken worden digitaal verstrekt aan raadsleden beveiligd of achter een slotje.
6. Wanneer het college, de raad of de burgemeester informatie verstrekt waarop geheimhouding is opgelegd wordt gemotiveerd aangegeven waarom de geheimhouding in stand moet blijven en in acht moet worden genomen.

Opheffen geheimhouding

1. De geheimhouding geldt totdat degene (college, raad, burgemeester of raadscommissie) die de geheimhouding heeft opgelegd deze opheft. Let op! Wanneer informatie waarop geheimhouding rust aan de raad is verstrekt, dan is alleen de raad bevoegd om de geheimhouding op te heffen.
2. Wanneer de raad de geheimhouding op door het college of burgemeester aan hem verstrekte geheime informatie wil opheffen treedt de raad in overleg met het college of de burgemeester.
3. De griffier controleert jaarlijks of de geheimhouding op stukken en vergaderingen nog noodzakelijk is. Dit wordt besproken in het presidium. Indien nodig wordt een raadsvoorstel tot opheffing van de geheimhouding voorbereid.
4. De gemeentesecretaris doet overeenkomstig het voorgaande, voor zover van toepassing hetzelfde met de lijst geheime stukken en vergaderingen van het college.

Onder embargo

1. Wanneer geheimhouding niet noodzakelijk is, maar het wel zeer wenselijk is dat de informatie nog niet openbaar wordt kan informatie door het college of de burgemeester 'onder embargo' worden verstrekt aan de raad.
2. 'Onder embargo' heeft geen juridische status en is uitsluitend bedoeld voor informatie waarop kort na het delen met de raad een persbericht volgt. De raad zal deze informatie onder zich houden totdat het persbericht is gepubliceerd.
3. Op en in het stuk wordt duidelijk gemotiveerd dat de informatie 'onder embargo' wordt verstrekt en op welke moment het persbericht volgt.

Besloten raadsvergadering

1. De oproep voor een besloten vergadering 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.
2. De documenten van de besloten raadsvergadering staan op het besloten gedeelte van het raadsinformatiesysteem.
3. De vergadering van de raad begint altijd openbaar! Het verzoek om een besloten vergadering wordt in de openbaarheid gedaan.
4. De deuren worden gesloten als ten minste 1/5 deel van de leden daarom verzoekt of als de voorzitter het nodig oordeelt.
5. In dat geval moeten in ieder geval de in de vergadering aanwezige belangstellenden en de pers de vergaderzaal verlaten. Collegeleden en/of ambtenaren kunnen, dat is ter beoordeling aan de raad of raadscommissie, zitten blijven.
6. In beslotenheid kan diegene, die een verzoek om beslotenheid heeft gedaan, dit toelichten.
7. Vervolgens beslist de raad of er in beslotenheid wordt vergaderd.
8. Wordt besloten tot een vergadering in beslotenheid, dan blijven de deuren dicht tot hetgeen in beslotenheid moet worden besproken is afgehandeld.
9. De besluitenlijst wordt zo spoedig mogelijk in een besloten raadsvergadering aangeboden en vastgesteld. Tijdens deze besloten raadsvergadering neemt de raad een besluit over het al dan niet openbaar maken van de besluitenlijst van de besloten vergadering. De besluitenlijst wordt door de voorzitter en griffier ondertekend.

Overige besloten bijeenkomsten

1. Als het college buiten het formele kader van de raadsvergadering om in beslotenheid wil overleggen met de gemeenteraad, of als de raad dat zelf wil, kan worden gekozen voor een andere overlegvorm.
2. Het college en/of de raad is terughoudend 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 Open Overheid (artikel 5.1) zijn aangegeven.
3. 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.

Vertrouwelijkheid

1. Vertrouwelijke informatie aan raadsleden, zowel schriftelijk als mondeling, komt af en toe voor. Zonder dit per geval concreet af te spreken, wordt aangenomen dat de raadsleden die de vertrouwelijke informatie ontvangen er ook vertrouwelijk mee omgaan.
2. Vertrouwelijkheid is een afspraak, meestal stilzwijgend, soms uitdrukkelijk gemaakt. Het openbaar maken van vertrouwelijke informatie is iets anders dan het schenden van de formele geheimhoudingsplicht. Het stempel vertrouwelijk heeft op zichzelf geen juridische betekenis. Het zich houden aan vertrouwelijkheid is een politiek/bestuurlijke fatsoensnorm.
3. Het is geen automatisme dat het besprokene in een besloten vergadering vertrouwelijk is. Gebruikelijk is wel dat er terughoudend met die informatie wordt omgegaan.
4. Het is van belang om vertrouwelijkheid en geheimhouding altijd goed te onderscheiden. Zo moet er steeds nadrukkelijk worden stilgestaan bij de vraag of vertrouwelijkheid voldoende is of dat er geheimhouding opgelegd moet worden. Indien vertrouwelijkheid wenselijk is, is het verstandig dit ook vast te leggen in het verslag van de vergadering waarin dit wordt afgesproken. Het is gebruikelijk om die vertrouwelijkheid aan het begin van de vergadering af te spreken.

5. Vertrouwelijkheid met betrekking tot stukken moet worden vastgelegd in de stukken of in een begeleidende brief, waarin ook de reden van de vertrouwelijkheid wordt vermeld. Bovenaan de stukken staat dat het een vertrouwelijk stuk is.
6. Door de griffier wordt ook bijgehouden in een register:
 - a. welke stukken vertrouwelijk zijn verstrekt;
 - b. in welke vergadering de vertrouwelijkheid is afgesproken;
 - c. tot wanneer de vertrouwelijkheid geldt.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad, gehouden op 13 november 2023

De griffier, S.G. Meijer

De burgemeester, P.J. van Hartskamp-de Jong