

Zwijgen is **zilver**,



spreken is ***goud*** !

Over beslotenheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding
A16.000308

Inhoudsopgave

Samenvatting 'Zwijgen is zilver, spreken is goud'	49
1 Inleiding	51
2 Vertrouwelijk of geheim?	51
3 Redenen voor geheimhouding	52
4 Sancties op overtreding	53
5 Opleggen van geheimhouding	53
5.1 <i>Geheimhouding en de raad</i>	53
5.2 <i>Geheimhouding en het college</i>	54
5.3 <i>Geheimhouding en een (raads)commissie</i>	54
5.4 <i>Geheimhouding en de (verzending van) stukken</i>	54
5.5 <i>De politieke gedragscode over omgaan met informatie</i>	55
6 Reikwijdte geheimhouding	55
7 Procedures omtrent behandeling van stukken met geheimhouding	56
7.1 <i>Besloten programmacommissievergaderingen</i>	56
7.2 <i>Besloten raadsvergaderingen</i>	57
7.3 <i>Publicatie besloten vergaderingen</i>	58
8 Specifieke situaties van geheimhouding	58
9 Wob-verzoeken	59
10 Borging	59
Bijlage 1: Mogelijkheden tot het opleggen van geheimhouding door gemeentelijke (bestuurs)organen	60
Bijlage 2: Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur	68
Bijlage 3: Artikelen 25, 55, 82 en 86 van de Gemeentewet	69
Bijlage 4: Stroomschema geheimhouding	71
Bijlage 5: Lijst geheime stukken	73

Samenvatting 'Zwijgen is zilver, spreken is goud'

Openbaarheid uitgangspunt

De afspraak is dat alles openbaar is en in de openbaarheid besproken wordt, tenzij er een belangrijke reden is die zich daartegen verzet. Dan wordt op een document geheimhouding gelegd en als er over gesproken moet worden, gebeurt dat in beslotenheid (zie § 1).

'Geheim' en niet 'vertrouwelijk'

Een andere belangrijke afspraak is dat we voor documenten waarop formeel geheimhouding wordt opgelegd, de term 'geheim' gebruiken en niet 'vertrouwelijk' (zie § 2).

Wanneer geheim?

Geheimhouding kan alleen worden opgelegd, wanneer daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Daarvoor is artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur in het bijzonder van belang. Daarnaast verwijst de Gemeentewet ook heel expliciet in de artikelen die de geheimhouding regelen (zie bijlage 3). Artikel 10 van de Wob is limitatief: alles wat er niet onder valt, is dus openbaar. Oplegging van geheimhouding vraagt dat *vooraf* de afweging plaatsvindt of iets onder artikel 10 van de Wob valt (zie bijlage 2). Bij deze afweging worden de *motivatie* voor het opleggen van de geheimhouding en de *duur* ervan betrokken (zie § 3).

Waarop geheimhouding?

Geheimhouding kan worden opgelegd op (de inhoud van) documenten, maar ook op dat wat gezegd is tijdens een besloten vergadering (hetgeen behandeld is) (zie § 5.1 t/m § 5.3). Betreft het documenten, die aan het college van B&W, de (programma)commissie of gemeenteraad worden overgelegd, dan wordt dit in de documenten door middel van een watermerk 'Geheim' aangegeven (zie § 5.4).

Wie mogen geheimhouding opleggen?

Het gaat in deze notitie om de gemeente. In de gemeente is er een aantal (bestuurs)organen dat geheimhouding mag opleggen. Bijlage 1 geeft een schematisch overzicht om welke organen het gaat (zie ook § 5.1 t/m § 5.3). Het gaat daarbij niet alleen om het *opleggen* van de geheimhouding, maar ook om het *bekrachtigen* ervan.

Wie valt onder geheimhouding?

Dat oplegging van geheimhouding procedureel is voorgeschreven, laat zien dat het om iets belangrijks gaat. Dat blijkt ook wanneer de geheimhouding geschonden wordt. Wettelijk gezien rust daar een sanctie op (zie § 4). En deze sanctie kan iedereen betreffen die kennis heeft genomen van documenten waarop geheimhouding rust of aanwezig is geweest bij een (besloten) vergadering (zie ook § 6). Voor politieke ambtsdragers (raadsleden, collegeleden en fractieadviseurs) is bovendien in de voorgeschreven gedragscode een aantal bepalingen van belang die betrekking hebben op het omgaan met geheime informatie (zie § 5.5).

Besloten vergaderingen

Zoals er regels zijn voor het opleggen van geheimhouding, zijn er ook spelregels op welke wijze met documenten waarop geheimhouding is gelegd in vergaderingen moet worden omgegaan. Hoewel de regels voor de verschillende vergaderingen vrijwel identiek zijn, zijn er toch kleine verschillen die bijvoorbeeld kunnen samenhangen met de verschillende bevoegdheden. De belangrijkste is dat de gemeenteraad de geheimhouding kan bekrachtigen dan wel opheffen. Een (programma)commissie kan dat niet. In § 7 worden voor de verschillende vergaderingen de regels beschreven (voor de programmacommissie, zie § 7.1; voor de gemeenteraad, zie § 7.2).

Bijzondere aandachtspunten zijn, dat besloten vergaderingen (als deze voorzienbaar zijn) publiek aangekondigd moeten worden (zie § 7.3) en van deze vergaderingen schriftelijke verslaglegging gedaan wordt.

Borging

Een belangrijk punt is dat de spelregels/afspraken betreffende geheimhouding nagevolgd worden. Daarom is een stroomschema geheimhouding opgesteld (zie bijlage 4). Wanneer de stappen in dat schema successievelijk worden afgelopen, komen alle relevante aspecten die aan het opleggen van geheimhouding verbonden zijn, langs.

Tevens zullen de documenten waarop geheimhouding is opgelegd centraal geregistreerd worden, waarbij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding vermeld worden.

Deze overzichten komen met vaste regelmaat op de agenda's van de betreffende organen. Op deze manier kan de gemeente systematisch bijhouden of de geheimhouding kan worden opgeheven of dat de geheimhouding vervallen is (zie § 10; bijlage 5).

“Zwijgen is zilver, spreken is goud” Over beslotenheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding

§ 1 Inleiding¹

Wat de gemeenteraad bespreekt, is als uitgangspunt openbaar. De gemeenteraad maakt immers deel uit van het openbaar bestuur. Openbaarheid is één van de grondbeginselen van ons democratisch bestel. Daarom bepaalt artikel 23 van de Gemeentewet dat de vergaderingen van de gemeenteraad openbaar zijn. Openbaarheid is dus regel, vertrouwelijkheid en geheimhouding zijn uitzondering. College en raad zijn voor een *transparant* bestuur.

Er kunnen echter zwaarwegende redenen zijn, om van deze gulden regel af te wijken. Het kan nodig zijn dat stukken vertrouwelijk of geheim moeten blijven of dat wat in een vergadering wordt besproken, niet naar buiten mag komen. Juist omdat dit een inbreuk vormt op openheid en transparantie, zijn er spelregels vastgesteld voor dit proces van geheim en vertrouwelijkheid. Met andere woorden: de overheid kan niet ‘zomaar’ iets geheimhouden of in het geheim besluiten. Wanneer de spelregels goed gehanteerd worden, heeft overtreding van deze spelregels geen sanctie tot gevolg. Wie de geheimhoudingsplicht schendt, pleegt een strafbaar feit² en schendt daarmee ook de afspraken binnen de raad (zie bijvoorbeeld § 5.5).

Maar hoe zien die spelregels er eigenlijk uit? Waarom en wanneer kan geheimhouding worden opgelegd? Zijn termen als ‘vertrouwelijk’ en ‘geheim’ identiek aan elkaar? Wie kan geheimhouding opleggen en voor wie geldt die geheimhoudingsplicht dan? Blijft geheimhouding altijd in stand?

Deze notitie beoogt wat duidelijkheid te scheppen in de materie van beslotenheid, vertrouwelijkheid en geheim door deze vragen te beantwoorden.

§ 2 Vertrouwelijk of geheim?

De Gemeentewet kent alleen de term ‘geheim’. Toch is de term ‘vertrouwelijk’ behoorlijk ingeburgerd en heeft zij elders wel een plaats in de wet gekregen (zie bijvoorbeeld artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht). Gevoelsmatig geeft de term ‘geheim’ een zwaardere lading aan, dan het begrip ‘vertrouwelijk’. Vertrouwelijke informatie ‘lijkt’ dan toch net iets minder geheim. Maar is dat zo? In ieder geval kan de vraag opkomen wat precies met ‘vertrouwelijkheid’ wordt bedoeld en wat de juridische consequenties zijn van een dergelijke kwalificatie.

Met de term ‘vertrouwelijkheid’ wordt beoogd te voorkomen dat degene die de vertrouwelijke informatie heeft ontvangen, deze openbaar maakt. Op deze manier bedoelt men hetzelfde te bereiken wat met de geheimhouding beoogd wordt in de Gemeentewet, terwijl minder zware procedures en formaliteiten nodig zouden lijken.

In de rechtspraak is meer duidelijkheid gegeven over beide begrippen. Naar aanleiding van het gebruik van de begrippen ‘geheim’ en ‘vertrouwelijkheid’ oordeelde in 2008 het Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch³ dat er geen aanleiding is “te veronderstellen dat deze begrippen in het normale spraakgebruik een heel verschillende inhoud hebben. Kern van de beide begrippen is dat de informatie waarover iemand zelf beschikt of die hij van anderen heeft ontvangen, door hem niet aan de openbaarheid wordt prijsgegeven, met als gevolg dat willekeurige geïnteresseerde derden van de informatie kennis zouden kunnen nemen.”

Hoewel het Hof dus de begrippen ‘vertrouwelijk’ en ‘geheim’ als identieke begrippen opvat, zal het voor degenen die vertrouwelijke informatie ontvangen vaak niet helder zijn wat er nu van hen in het concrete geval wordt verwacht en wat de consequenties kunnen zijn van de overtreding van de opgelegde vertrouwelijkheid. Praktijkvoorbeelden laten zien dat de vraag rijst welke betekenis de term ‘vertrouwelijkheid’ heeft naast de wettelijke figuur van de geheimhouding wanneer de vormvereisten omtrent geheimhouding niet strikt in acht worden genomen. Daarom moet helder zijn waarom men de termen ‘vertrouwelijkheid’ en ‘geheim’ gebruikt.

¹ Voor deze notitie en in het bijzonder van § 10 is gebruikgemaakt van een notitie van de griffie van de Provinciale Staten van Zuid-Holland (van de hand van mr. R.T.J. van Halen). Tevens is de nodige informatie aangeleverd van collega-griffiers.

² Zie Hoge Raad, 18 februari 2014 (ECLI:NL:HR:2014:362; link: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2014:362>).

³ Zie: ECLI:NL:GHSHE:2008:BC8346; link: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSHE:2008:BC8346>. Het Gerechtshof deed dat in navolging van de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam in 2003 (die in 2004 door de Hoge Raad bevestigd is).

Dat maakt artikel 2:5, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht duidelijk: “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.” Wanneer het gemeentebestuur echter met de term ‘vertrouwelijk’ beoogt te bewerkstelligen dat vanuit een fatsoensnorm omzichtig met bepaalde stukken wordt omgegaan, terwijl er tegelijkertijd geen sprake hoeft te zijn van geheimhouding in de zin van de wet, kan verwarring ontstaan wanneer beide termen door elkaar worden gebruikt. Het begrip ‘vertrouwelijkheid’ kan niet worden gehanteerd als buitenwettelijke ‘lichte variant’ van de geheimhouding uit hoofde van de Gemeentewet. Dit pleit ervoor om een heldere werkwijze met elkaar af te spreken wanneer iets ‘geheim’ of ‘vertrouwelijk’ is. Zie daarvoor § 5.4.

Afrondend

De term ‘vertrouwelijkheid’ kan geen juridisch houdbare betekenis hebben wanneer daar niet nadrukkelijk mee wordt beoogd om geheimhouding op te leggen als bedoeld in de Gemeentewet. Het dient de duidelijkheid wanneer de term ‘vertrouwelijkheid’ in het geheel niet meer wordt gebruikt. In plaats daarvan wordt de kwalificatie ‘geheim’ gehanteerd, zodat die terminologie overeenkomt met de Gemeentewet.

§ 3 Redenen voor geheimhouding

Hetzelfde Gerechtshof geeft in de eerder aangehaalde uitspraak aan, dat de wet een koppeling aanbrengt tussen geheimhouding van de inhoud van stukken enerzijds en artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur anderzijds. “De koppeling bestaat hierin dat ingevolge de Gemeentewet slechts tot geheimhouding van informatie kan worden besloten in gevallen waarin artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur toelaat dat zij niet aan een ieder op diens verzoek wordt verstrekt, met andere woorden toelaat dat deze informatie niet openbaar wordt.”

Een beperking van de openbaarheid van bestuurlijke informatie kan dus alleen en uitsluitend op grond van een wettelijke regeling plaatsvinden. De Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zijn in dit verband van belang.

Artikel 25, eerste lid van de Gemeentewet luidt: “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.”⁴ In de Wob staat in artikel 10 een *limitatieve* opsomming. Alles wat daar niet onder valt, is dus openbaar en kan niet onder de geheimhouding vallen.⁵ In beginsel zijn dus alle overheidsstukken openbaar, tenzij openbaarmaking met de in de Wob genoemde belangen achterwege moet blijven.

Het opleggen van geheimhouding vergt zodoende wel dat *vooraf* wordt overwogen of er in een bepaalde aangelegenheid belangen als bedoeld in artikel 10 Wob in het geding zijn en of die het opleggen van geheimhouding rechtvaardigen.

Om welke uitzonderingen gaat het dan in artikel 10 Wob? De belangrijkste uitzonderingen zijn:

- a. persoonsgegevens, zoals bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens;
- b. bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld;
- c. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (na belangenafweging);
- d. de inhoud van documenten die de economische of financiële belangen van onder andere de gemeente en andere publiekrechtelijke lichamen schaden (er moet dan eveneens sprake zijn van een belangenafweging).

⁴ Overigens bepaalt artikel 24 van de Gemeentewet dat in een besloten vergadering niet kan 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.

⁵ Voor de volledige tekst van artikel 10 Wob: zie bijlage 2; voor de volledige tekst van artikel 25 van de Gemeentewet: zie bijlage 3.

Is er geen link naar de onderwerpen zoals die genoemd worden in artikel 10 Wob, dan kan er geen geheimhouding worden opgelegd op grond van de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet.⁶

Motivering en duur

Deze constatering onderstreept het belang van een goede motivering van de geheimhouding. Wordt geheimhouding opgelegd op een document of een deel van het document, dan zal dit nadrukkelijk gemotiveerd moeten worden.

Bij deze onderbouwing is het bovendien van belang, dat iets wordt opgenomen over de duur van de geheimhouding.

§ 4 Sancties op overtreding

Schending van de geheimhoudingsplicht is op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht een strafbaar feit. Artikel 272, eerste lid bepaalt dat “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, gestraft wordt met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.”

Dit geeft wel aan dat van degene die kennis heeft aan een geheim stuk of een geheim beraad zorgvuldig met deze kennis moet omgaan. In de jurisprudentie is een centrale lijn terug te vinden: wie weet of had behoren te weten dat een stuk vertrouwelijk is, is strafbaar; vormvereisten (procedures rond geheimhouding) zijn voor de rechter minder van belang, zeker als de betrokkene ‘wist’ of ‘had behoren te weten’ dat het betreffende stuk vertrouwelijk was.

§ 5 Opleggen van geheimhouding

Als we ons beperken tot de geheimhoudingsregeling zoals die in de Gemeentewet op verschillende plaatsen is opgenomen, kan geheimhouding door verschillende partijen worden opgelegd. In de volgende paragrafen wordt daar nader op ingegaan. In bijlage 1 is een schematisch overzicht opgenomen van de mogelijkheden tot het opleggen van geheimhouding door gemeentelijke (bestuurs)organen.

§ 5.1 Geheimhouding en de raad

Wat betreft het thema geheimhouding en de gemeenteraad zijn de volgende situaties mogelijk:

- Artikel 25, eerste lid van de Gemeentewet bepaalt dat “de raad 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 kan opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering *behandelde* wordt tijdens die vergadering opgelegd.” De geheimhouding blijft in stand totdat de raad haar opheft. De openbaarmaking van de notulen of besluitenlijst blijft achterwege (zie artikel 23, vijfde lid, Gemeentewet).
- Daarnaast kunnen het college, de burgemeester en een commissie geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die zij aan *de raad* of *leden van de raad* overleggen. Op die betreffende stukken wordt daarvan melding gemaakt (art. 25, tweede lid van de Gemeentewet). Deze geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalst, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd (art. 25, derde lid van de Gemeentewet). Dit punt moet dan expliciet vermeld worden op de agenda.
- Artikel 25, vierde lid van de Gemeentewet gaat in op de situatie dat het college, de burgemeester of een commissie geheimhouding heeft opgelegd met betrekking tot aan *leden van de raad* overgelegde stukken. Deze geheimhouding wordt in acht genomen tot het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, deze opheft of tot de raad haar opheft. In het laatste geval moet het stuk aan de raad zijn voorgelegd. Dit artikellid heeft dus betrekking op de aan leden van de raad onder geheimhouding overgelegde stukken. Onder leden van de raad kunnen vallen: commissieleden, leden van het presidium, fractievoorzitters en dergelijke. Feitelijk alle organen van de gemeente waarin raadsle-

⁶ Voor de volledige tekst van de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet: zie bijlage 3.

den (en/of commissieleden) zitting hebben, maar het niet de raad (als orgaan) betreft. De aan leden van de raad opgelegde geheimhouding blijft van kracht tot het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, deze weer opheft. Ook de raad kan dus de geheimhouding opheffen. Opheffen vraagt hier dus actie. Geen actie betekent dat de geheimhouding in stand blijft. Dat in tegenstelling tot de situatie van artikel 25, derde lid van de Gemeentewet.

Van belang is dus dat uit het stuk door met name de adressering duidelijk blijkt of het stuk gericht is aan de raad (als orgaan) of aan leden van de raad (commissie, presidium, etc.). Dit is een punt van aandacht voor de praktijk. Als het namelijk onduidelijk is aan wie het stuk gericht is, is ook onduidelijk welke vervolgactie moet worden genomen.

- Als het college zich tot de raad heeft gericht wat betreft het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft (art. 55, derde lid van de Gemeentewet).

§ 5.2 Geheimhouding en het college

- Het college kan de verplichting tot geheimhouding opleggen “omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd”. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. Die geheimhouding wordt in acht genomen, totdat het college haar opheft. (Zie artikel 55, eerste lid van de Gemeentewet.)
- Overlegt de burgemeester of een commissie stukken aan het college, dan kan hij of zij de verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van die stukken. De geheimhouding geldt totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de gemeenteraad haar opheft. (Zie art. 55, tweede lid van de Gemeentewet.)

§ 5.3 Geheimhouding en een (raads)commissie

- Een raadscommissie kan ook een verplichting tot geheimhouding opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. (Zie artikel 86, eerste lid van de Gemeentewet.)
- Ook de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester kunnen geheimhouding opleggen, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. Deze geheimhouding wordt in acht genomen, totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft. (Zie artikel 86, tweede lid van de Gemeentewet.)
- Heeft een commissie zich tot de raad gericht wat betreft het behandelde waarop geheimhouding is gelegd, dan geldt de geheimhouding totdat de raad haar opheft. (Zie artikel 86, derde lid van de Gemeentewet.)

§ 5.4 Geheimhouding en de (verzending van) stukken

Vermelding ‘geheim’ op stukken

Artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet regelt dat het college, de burgemeester en een commissie geheimhouding kunnen opleggen ten aanzien van stukken die zij aan de raad of leden van de raad overleggen. Dit moet dan ook op de stukken vermeld worden. Dit laatste kan met behulp van een stempel of een watermerk (‘Geheim’) gebeuren. Dat kan geschieden door melding op elk afzonderlijk stuk, maar evenzeer is denkbaar dat dit geschiedt voor categorieën van stukken gezamenlijk in een deze stukken begeleitend document. Zie hiervoor de eerder aangehaalde uitspraak van het hof.

Een vergelijkbare regeling voor stukken aan het college en aan een commissie vinden we in respectievelijk artikel 55, tweede lid, en artikel 86, tweede lid van de Gemeentewet.

Verzending geheime stukken

Indien geheime stukken worden verzonden naar de raadsleden (en –indien van toepassing– naar de leden van de commissie waarin het betreffende onderwerp besproken kan worden), dan kunnen deze stukken op verschillende manieren verzonden kunnen worden. In het fractievoorzittersoverleg en het presidium is in 2012 afgesproken dat geheime documenten via de vergaderapplicatie verspreid worden.

Het is namelijk mogelijk om een enkel document (of compleet agendapunt) de status vertrouwelijk mee te geven via de vergaderapplicatie.⁷ Dit betekent dat het document m.b.v. de iPad/vergaderapplicatie alleen is in te zien door de leden van het betreffende gremium. De naam van het document (inclusief een slotje) is voor de overige gebruikers wel zichtbaar. In de te verzenden geheime documenten wordt 'GEHEIM' als watermerk opgenomen. Na ca. een maand worden de geheime documenten van de website (dus ook uit het raadsinformatiesysteem en de vergaderapplicatie) gehaald, zodat deze niet meer zijn in te zien. De betreffende stukken blijven uiteraard bij de griffie bewaard.

§ 5.5 De politieke gedragscode over omgaan met informatie

In de "Gedragscode politieke ambtsdragers Zuidplas 2010" is een aparte paragraaf opgenomen over het omgaan met informatie. Een aantal bepalingen (3.1, 3.3 en 3.4) uit die paragraaf luidt:

- 3.1 Een politieke ambtsdrager 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.
- 3.3 Een politieke ambtsdrager verstrekt geen informatie die vertrouwelijk of geheim is.
- 3.4 Een politieke ambtsdrager maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

§ 6 Reikwijdte geheimhouding

Voor wie geldt nu die geheimhouding? Zodra één van deze organen geheimhouding heeft opgelegd, moet daarnaar gehandeld worden. Ieder die kennis draagt van de inhoud van geheime stukken of het behandelde waarop geheimhouding is opgelegd, is gebonden aan de geheimhouding, totdat deze wordt opgeheven. En is er een onderwerp waarop geheimhouding is opgelegd, dan kan daarover alleen gesproken worden in een *besloten* vergadering. De afspraken over besloten vergaderingen staan in de Gemeentewet (zie artikel 23) en (voor wat betreft de gemeenteraad) de betreffende eigen regelingen als het *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Zuidplas* en de *Regeling programmacommissies gemeente Zuidplas*.

Een ieder die kennis draagt De geheimhouding geldt dus ook andere aanwezigen tijdens een *besloten* vergadering, zoals een notulist, een bode of een gemeenteambtenaar.

De geheimhouding kan worden opgeheven of juist bekrachtigd. Die beslissing kan met meerderheid van stemmen genomen worden. Er is dus geen unanimititeit vereist. Totdat de raad of het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, haar opheft, is een ieder aan de geheimhouding gebonden.

Overigens hebben we in de vorige paragraaf kunnen constateren, dat het verschil maakt aan wie een stuk geadresseerd is. Van belang is dus dat uit het stuk, door met name de adressering duidelijk blijkt of het stuk gericht is aan de raad (als orgaan) of aan leden van de raad (commissie, presidium, et cetera). Als het onduidelijk is aan wie het stuk is gericht, is eveneens onduidelijk welke vervolgactie moet worden genomen. Dit heeft echter geen gevolg voor de geheimhouding als zodanig.

Het verdient daarom aanbeveling om stukken die voor de raad (als orgaan) bedoeld zijn, alleen als volgt te adresseren: "Aan de raad van de gemeente Zuidplas". Stukken gericht aan andere organen waarin raadsleden zitting hebben, kunnen dan als volgt geadresseerd worden "Aan de commissie", "Aan het presidium", "Aan de fractie van ...", et cetera.

⁷ Het lijkt verwarrend dat hier de term 'vertrouwelijk' gebruikt wordt. Het gaat in dit verband echter om de functie 'vertrouwelijkheid' in het programma/de vergaderapplicatie. Als deze functie wordt toegepast, krijgt een document de status vertrouwelijkheid. De term wordt hier dus functioneel gebruikt.

§ 7 Procedures omtrent behandeling van stukken met geheimhouding

Zonder slag of stoot gaat het opleggen van geheimhouding niet. Daar gelden procedures voor. Ook voor het behandelen van geheime documenten in vergaderingen bestaan spelregels. In deze paragraaf beschrijven we met name die regels die voor de commissie- en raadsvergaderingen van belang zijn. De procedure voor het opleggen van de geheimhouding op de stukken die in het college aan de orde zijn, is relatief eenvoudiger en wordt beschreven in artikel 55 van de Gemeentewet. In het stroomschema zoals bedoeld in § 10 komt deze procedure eveneens aan de orde. Het is goed hierbij te bedenken dat de stukken die voor de collegevergadering worden overgelegd, niet automatisch geheim zijn, omdat de vergaderingen van het college besloten zijn. Wanneer er stukken geheim moeten blijven (ook al komen zij niet verder dan de collegetafel), moet ook een formeel besluit tot geheimhouding genomen worden (zie ook § 5.2).

§ 7.1 Besloten programmacommissievergaderingen

De Regeling programmacommissies gemeente Zuidplas bepaalt dat de programmacommissie (= raadscommissie) besloten kan vergaderen. Die bepaling is gebaseerd op de Gemeentewet. Artikel 82, vijfde lid van de Gemeentewet bepaalt dat artikel 23 van de Gemeentewet ook van toepassing is op een raadscommissie.⁸

Artikel 23 van de Gemeentewet opent met de bevestiging van de hoofdregel dat de vergaderingen in de in de openbaarheid worden gehouden en bepaalt vervolgens hoe in beslotenheid vergaderd kan worden. In artikel 23, tweede lid van de Gemeentewet staat: "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." Nadat de deuren gesloten zijn, beslist de programmacommissie vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.⁹ Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag (of een afzonderlijke besluitenlijst) gemaakt, dat niet openbaar gemaakt wordt, tenzij de programmacommissie anders beslist.

In die besloten vergadering kan de programmacommissie geheimhouding opleggen omtrent de inhoud van de stukken en omtrent het behandelde in die vergadering met gesloten deuren. Die geheimhouding wordt tijdens die vergadering opgelegd.

Voor de praktijk betekent dit het volgende:

1. De voorzitter verzoekt belangstellenden en anderen die niet bij de vergadering aanwezig hoeven te zijn, de zaal te verlaten en sluit daarna de deuren.
2. Na het sluiten van de deuren vergewist de voorzitter zich ervan dat de discussie in de zaal niet buiten de zaal te volgen is.
3. Na het sluiten van de deuren stelt de voorzitter de programmacommissie voor te beslissen dat met gesloten deuren wordt vergaderd.
4. Op de agenda voor een besloten vergadering wordt daarom als tweede punt (na de opening) opgenomen: *Vaststellen van de beslotenheid van de vergadering*.
5. Tijdens een besloten vergadering wordt als laatste punt voor de sluiting de oplegging van de geheimhouding geagendeerd.
6. Daarom wordt op de agenda voor een besloten vergadering als laatste punt voor de sluiting opgenomen: *Opleggen geheimhouding*.¹⁰
7. Hiervan wordt expliciet melding gemaakt in het verslag/de adviezenlijst. Dit verslag/de adviezenlijst van het besloten deel is niet openbaar.

In de huidige *Regeling programmacommissies gemeente Zuidplas* zijn de bepalingen omtrent de besloten vergadering opgenomen in hoofdstuk 5 (artikelen 23 t/m 26).

⁸ Voor de volledige tekst van artikel 82 van de Gemeentewet: zie bijlage 3.

⁹ Zie echter ook noot 12. Dat betreft ook de gang van zaken in de raadscommissies.

¹⁰ De besloten vergadering kan met de volgende formule worden afgesloten: "De programmacommissie besluit geheimhouding op te leggen omtrent het in deze vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die daarbij aan de commissie zijn overgelegd". Voor de commissie is dit (wat betreft de stukken die door het college aan de raad zijn overgelegd) een extra zekerheid. Meestal gaat het dan in een besloten vergadering over stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd. De programmacommissie kan deze geheimhouding niet opheffen. Dat kan alleen de raad (zie art. 55, derde lid van de Gemeentewet). Met andere woorden: ook zonder deze formule blijft de door het college opgelegde verplichting tot geheimhouding van kracht. Het kan echter zijn, dat er in een commissie extra informatie is verstrekt, of dat ook over andere 'geheime' zaken is gesproken. De formule waarmee de commissie de vergadering afsluit, dekt ook deze onderwerpen.

Artikel 86, eerste lid van de Gemeentewet bepaalt verder nog: “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.*”

Overigens is het elders praktijk, wanneer sluiting van de deuren voorzienbaar is, dat dan aangegeven wordt dat bij een bepaald agendapunt de deuren worden gesloten en dat ‘naar verwachting’ daarover in beslotenheid zal worden vergaderd. Het onderwerp wordt in die gevallen in algemene termen aangegeven, omwille van de openheid.

§ 7.2 Besloten raadsvergaderingen

Het Reglement van orde voor de gemeenteraad van Zuidplas bepaalt dat de raad besloten kan vergaderen. Die bepaling is gebaseerd op de Gemeentewet, te weten het al eerder aangehaalde artikel 23. De bovenbeschreven regeling geldt dus ook voor de raadsvergadering met dien verstande dat de raad ook het opheffen van de geheimhouding als punt op de agenda kan hebben.

Voor de praktijk kan dit dan het volgende betekenen:

1. De voorzitter verzoekt belangstellenden en anderen die niet bij de vergadering aanwezig hoeven te zijn, de zaal te verlaten en sluit daarna de deuren.
2. Na het sluiten van de deuren vergewist de voorzitter zich ervan, dat de discussie in de zaal niet buiten de zaal te volgen is.
3. Na het sluiten van de deuren stelt de voorzitter de raad voor te beslissen dat met gesloten deuren wordt vergaderd.¹¹
4. Op de agenda voor een besloten vergadering wordt daarom als tweede punt (na de opening) opgenomen: *Vaststellen van de beslotenheid van de vergadering.*
5. Tijdens een besloten vergadering wordt als laatste punt voor de sluiting de oplegging van de geheimhouding geagendeerd.
6. Daarom wordt op de agenda voor een besloten vergadering als laatste punt voor de sluiting opgenomen: *Opleggen geheimhouding.*¹² De raad kan besluiten de geheimhouding op te heffen.
7. Hiervan wordt expliciet melding gemaakt in het verslag. Dit verslag van het besloten deel is niet openbaar.

Hierbij zijn nog drie aandachtspunten te vermelden:

8. Wanneer sprake is van geheime stukken waarover de raad een oordeel kan hebben (zie daarvoor § 5) is een punt van aandacht of de raad de geheimhouding op moet heffen. Met andere woorden: bekrachtiging van de ten aanzien van door het college, de burgemeester en/of programmacommissies overgelegde stukken waarop geheimhouding is gelegd.
9. Ten slotte is van belang het bepaalde in artikel 25, derde lid van de Gemeentewet waarin aangegeven wordt dat in bepaalde gevallen de bekrachtiging van de geheimhouding in de *eerstvolgende* vergadering moet plaatsvinden.
10. Punt van afweging is, wanneer sluiting van de deuren voorzienbaar is, dat dan aangegeven wordt dat bij een bepaald agendapunt de deuren worden gesloten en dat ‘naar verwachting’ daarover in beslotenheid zal worden vergaderd. Het onderwerp wordt in die gevallen in algemene termen aangegeven, omwille van de openheid.

In het huidige *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Zuidplas* zijn de bepalingen omtrent de besloten vergadering opgenomen in hoofdstuk 7 (artikelen 47 t/m 50).

Artikel 50 van het Reglement vermeldt het volgende nog wanneer de raad de geheimhouding wil opheffen, in het geval die geheimhouding door een ander orgaan is opgelegd: Indien de raad op grond

¹¹ Uit de kamerstukken over de wijziging van de Gemeentewet blijkt dat de raad een belangenafweging moet maken. Zijn de belangen die beschermd worden door het sluiten van de deuren zo zwaarwegend, dat het belang van openbaarheid van de vergadering daarvoor moet wijken? Het met gesloten deuren vergaderen werkt slechts verder dan het moment van de vergadering zelf, wanneer de raad ter zake van het in die vergadering behandelde geheimhouding oplegt. Daarbij moet de raad de gronden van artikel 10 Wob kunnen invoeren. Wordt geen geheimhouding opgelegd, dan verliest de beslotenheid van de vergadering in belangrijke mate haar zin.

¹² Zie ook noot 11, met dien verstande dat het nu om de gemeenteraad gaat.

van artikel 25, derde en vierde lid, artikel 55, tweede en derde lid, of artikel 86, tweede en derde lid van de Gemeentewet voornemens is de geheimhouding op te heffen, wordt, indien daarom wordt verzocht door het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd, in een besloten vergadering met het desbetreffende orgaan overleg gevoerd.

Een apart aandachtspunt (voor zowel de besloten programmacommissie- als raadsvergaderingen) betreft de stukken die onder geheimhouding ter plekke aan de raad worden overgelegd. Worden de stukken weer ingenomen? Wordt een dossier van geheime/vertrouwelijke stukken ingeleverd? (Denk bijv. aan de vertrouwenscommissie.) Het verdient aanbeveling per geval hieraan aandacht te besteden. Dit gebeurt dan door het orgaan dat de geheimhouding oplegt.

Hoe moet nu worden omgegaan met, bijvoorbeeld, geheime exploitatieovereenkomsten? Dit voorbeeld is met genoeg andere voorbeelden van geheime documenten (bijvoorbeeld als bijlagen bij een raadsvoorstel) aan te vullen. Hoe werkt dat nu tijdens een vergadering? Wat mag wel, wat niet? Dergelijke documenten, die als geheim zijn verspreid, kunnen altijd in een besloten deel, na het openbare deel van de vergadering, besproken worden. Zijn er naar aanleiding van concrete voorstellen vragen, dan kan hierover altijd met de griffie contact opgenomen worden. De griffie zal de raadsleden graag informeren over de wijze van behandeling.

§ 7.3 Publicatie besloten vergaderingen

Indien van tevoren duidelijk is, dat een raadsvergadering dan wel programmacommissievergadering in beslotenheid zal plaatsvinden, zal dit (net als bij een openbare vergadering) eveneens gepubliceerd worden (zie artikel 19, tweede lid van de Gemeentewet en artikel 82, vijfde lid van de Gemeentewet). Uiteraard vindt de onderwerpvermelding zó plaats, dat de omschrijving wel aangeeft wat het onderwerp is, maar dat niet een tipje van de geheimhouding wordt opgelicht.

Voorbeeld van een dergelijke publicatie: zie het tekstkader hiernaast.

§ 8 Specifieke situaties van geheimhouding

Er wordt in de Gemeentewet nog op andere plaatsen over geheimhouding gesproken. Het gaat daarbij echter om specifieke situaties die in deze notitie buiten beschouwing zijn gelaten. Waarom gaat het daarbij dan zoal?

1. De geheime stemming over benoemingen, voordrachten of aanbevelingen over personen (zie artikel 31, eerste lid van de Gemeentewet).
2. De beraadslagingen over de (her)benoeming van de burgemeester en over de verklaring van de raad dat er een verstoorde verhouding is met de burgemeester zijn geheim.
3. De geheimhouding waarover gesproken wordt in artikel 155c van de Gemeentewet. Dit heeft betrekking op de onderzoekscommissie vanuit de raad (recht van enquête). Deze specifieke situatie komt ook aan de orde bij de vaststelling van de betreffende verordening die nadere regels stelt omtrent de onderzoeken als bedoeld in artikel 155a van de Gemeentewet.

Naast deze bijzondere gevallen, kan ook wel uit pragmatische overwegingen worden gekozen om de openbaarheid van stukken of gegevens op een andere wijze te reguleren, dan de mogelijkheden die de Gemeentewet en de Wob bieden. Het gaat hierbij dan niet om gegevens die geheim gehouden moeten worden of waarop de Wob kan worden toegepast. Denk hierbij, bijvoorbeeld, aan het uitreiken van een koninklijke onderscheiding. Het publiceren daarvan zou het verrassingseffect wegnemen voor de te decoreren inwoner. Het persbericht kan dan 'onder embargo' worden verstrekt om dat te voorkomen. Daarbij zal dan ook steeds een datum en tijdstip genoemd moeten worden waarop het stuk of de gegevens openbaar zullen worden.



Raadsvergadering (besloten)
Datum: dinsdag 17 november 2015
Aanvang: 20.00 uur
Locatie: Raadzaal gemeentehuis

Op de conceptagenda staat één onderwerp:

- Toelichting Tussentijdse Rapportage Grondbedrijf 2015

Voordat de presentatie wordt gegeven, beslist de gemeenteraad of de presentatie in beslotenheid of openbaarheid wordt gehouden.

Meer informatie
Voor vragen over deze besloten raadsvergadering kunt u contact opnemen met de griffie, tel. (0180) 330 312.

Publicatie besloten vergadering

§ 9 Wob-verzoeken

De in de Wob gegeven regeling is passief van aard. De vraag of informatie over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid openbaar gemaakt kan worden of niet, wordt beoordeeld naar aanleiding van een concreet verzoek van een persoon die de betreffende informatie wil verkrijgen. Een dergelijk verzoek is een zgn. Wob-verzoek. Er kunnen ook Wob-verzoeken worden ingediend met betrekking tot geheime stukken. Dergelijke Wob-verzoeken worden voorgelegd aan het orgaan dat bevoegd is de geheimhouding op te heffen. Betreft het een zaak van de raad, dan beslist de raad daarover in een besloten vergadering. Overigens is bij raadsbesluit van 19 april 2016 besloten dat Wob-verzoeken die aan de raad gericht zijn, door het college worden afgedaan.¹³

§ 10 Borging

Nu beschreven is hoe geheimhouding wordt opgelegd, door wie dat kan gebeuren en wat de regelgeving zegt omtrent de opheffing van de geheimhouding, is het de bedoeling dat dit regels ook voldoende nageleefd worden. Daarbij gaat het er vooral op, dat de te volgen handelwijze 'tussen de oren' komt en aanwezig blijft. Naast dit cultuuraspect, is ook een bepaalde structuur een handig handvat om de juiste route te bewandelen. Dit kan voor een belangrijk deel een goede werkwijze borgen. De volgende aandachts- en actiepunten zijn in ieder geval dan van belang:

1. Gebruik stroomschema geheimhouding

De beperking van openbaarheid gebeurt niet op gevoel, maar wordt vooraf getoetst. Daarbij wordt nagegaan of het ook werkelijk gaat om belangen die in artikel 10 Wob worden genoemd. Dit voorkomt dat later, wanneer de rechtmatigheid van de geheimhouding ter discussie komt te staan, geconstateerd moet worden, dat de reden voor de geheimhouding niet strookt met artikel 10 Wob. Zou in zo'n geval nadien op een of andere wijze naar artikel 10 Wob toe geredeneerd worden, dan verdient dit "stellig geen aanbeveling" (Hof Amsterdam).¹⁴ Wanneer overwogen wordt geheimhouding op te leggen, wordt het stroomschema geheimhouding gevolgd (zie bijlage 4). In dit schema komen in ieder geval de volgende aspecten aan de orde:

- Op welke gegevens wordt geheimhouding opgelegd? Betreft het een heel document of een deel ervan? (Onder de geheimhouding gedeeltelijk opleggen behoort, bijvoorbeeld, ook het 'zwarten' van bedragen. Waarom gegevens dan 'gezwart' worden, moet uiteraard ook gemotiveerd worden.)
- Mag geheimhouding worden opgelegd? (Wettelijke grondslag)
- Waarom wordt geheimhouding opgelegd? (Onderbouwing; sprake van een belang van art. 10 Wob)
- Is iets te zeggen over de duur van de geheimhouding? Kan iets gezegd worden over het moment van opheffing?

2. Naleving wet- en regelgeving

Bij het opleggen van geheimhouding zijn drie fases te onderscheiden. Een fase van a. *opleggen*, b. *bekrachtigen* en c. *opheffen* van de geheimhouding. Deze fases zijn uitvoerig in voorgaande paragrafen beschreven. Dit leidt tot de volgende actiepunten:

- Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding zullen in een centraal overzicht worden geregistreerd (zie bijlage 5).
- Deze overzichten (voor elk van de betreffende gremia één) komen regelmatig op de agenda's van de betreffende organen. Op deze manier kan de gemeente systematisch bijhouden of de geheimhouding kan worden opgeheven of dat de geheimhouding vervallen is.
- Zijn geheime documenten gepubliceerd in een vergaderapplicatie of geplaatst in het raadsinformatiesysteem, dan zullen deze na een maand worden verwijderd. Het spreekt voor zich dat de documenten altijd voor raadpleging beschikbaar blijven bij de griffie.

¹³ Raadsbesluit 19 april 2016 (Delegatie- en mandaat besluit van de raad 2016).

¹⁴ Zie ECLI:NL:GHAMS:2003:AI0892; link: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2003:AI0892>.

BIJLAGE 1: MOGELIJKHEDEN TOT HET OPLEGGEN VAN GEHEIMHOUDING DOOR GEMEENTELIJKE (BESTUURS)ORGANEN

Door welk orgaan ?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
Gemeenteraad	Art. 25, lid 1 Gemeentewet	Stukken die aan de gemeenteraad worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	- Het verdient aanbeveling de geheimhouding in een besloten vergadering op te leggen en de stukken duidelijk als geheim te waarmerken (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de gemeenteraad de geheimhouding opheft.
Gemeenteraad	Art. 25, lid 1 Gemeentewet	Hetgeen in een besloten raadsvergadering is behandeld	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Geheimhouding dient nog tijdens de vergadering opgelegd te worden. Het verdient aanbeveling het verslag en overige schriftelijke weerslagen van dergelijke vergaderingen duidelijk als geheim te waarmerken (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de gemeenteraad de geheimhouding opheft.

Door welk orgaan?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
College van burgemeester en wethouders	Art. 25, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door B&W aan de gemeenteraad worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Ja, door de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering, die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Geheimhouding vervalt van rechtswege , wanneer deze niet door de gemeenteraad wordt bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering, die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht (art. 25, lid 3 Gemeentewet).
College van burgemeester en wethouders	Art. 25, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door B&W aan individuele raadsleden worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat B&W de geheimhouding opheft. N.B.: indien de stukken tevens aan de Gemeenteraad zijn voorgelegd, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft in een vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht (art. 25, lid 4 Gemeentewet).

Door welk orgaan?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
College van burgemeester en wethouders	Art. 25, lid 2 Gemeentewet (mutatis mutandis)	Stukken die door B&W voor individuele raadsleden ter inzage worden gelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob.	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangetekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat B&W de geheimhouding opheft. N.B.: indien de stukken tevens aan de Gemeenteraad zijn voorgelegd, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft in een vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht (art. 25, lid 4 Gemeentewet).
College van burgemeester en wethouders	Art. 55, lid 1 Gemeentewet	Stukken die aan B&W worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	- Het verdient aanbeveling de stukken duidelijk als geheim te waarmerken (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat B&W de geheimhouding opheft.
College van burgemeester en wethouders	Art. 55, lid 1 Gemeentewet	Hetgeen in een besloten collegevergadering is behandeld	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Geheimhouding dient nog tijdens de vergadering opgelegd te worden. Het verdient aanbeveling het verslag en overige schriftelijke weerslagen van dergelijke vergaderingen duidelijk als geheim te waarmerken (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat B&W , de geheimhouding opheft. N.B.: Indien B&W zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de Gemeenteraad hebben gericht, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft. (art. 55, lid 3 Gemeentewet)
College van burgemeester en wethouders	Art. 86, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door B&W aan een commissie worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangetekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat B&W of de gemeenteraad de geheimhouding opheft.

Door welk orgaan ?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
De burgemeester	Art. 25, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door de burgemeester aan de gemeenteraad worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Ja, door de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering, die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Geheimhouding vervalt van rechtswege , wanneer deze niet door de gemeenteraad wordt bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering, die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht (art. 25, lid 3 Gemeentewet).
De burgemeester	Art. 25, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door de burgemeester aan individuele raadsleden worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de burgemeester de geheimhouding opheft. N.B.: indien de stukken tevens aan de Gemeenteraad zijn voorgelegd, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft in een vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht (art. 25, lid 4 Gemeentewet).
De burgemeester	Art. 25, lid 2 Gemeentewet (mutatis mutandis)	Stukken die door de burgemeester voor individuele raadsleden terinzage worden gelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de burgemeester de geheimhouding opheft N.B.: indien de stukken tevens aan de gemeenteraad zijn voorgelegd, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft in een vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht (art. 25, lid 4 Gemeentewet).

Door welk orgaan ?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
De burgemeester	Art. 55, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door de burgemeester aan B&W worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangetekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de burgemeester of de gemeenteraad de geheimhouding opheft.
De burgemeester	Art. 86, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door de burgemeester aan een commissie worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangetekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de burgemeester of gemeenteraad de geheimhouding opheft.

Door welk orgaan ?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
Commissie	Art. 25, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door een commissie aan de gemeenteraad worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Ja, door de gemeenteraad in de eerstvolgende raadsvergadering, die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Geheimhouding vervalt van rechtswege , wanneer deze niet door de gemeenteraad wordt bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering, die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht. (Art. 25, lid 3 Gemeentewet).
Commissie	Art. 25, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door een commissie aan individuele raadsleden worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de commissie de geheimhouding opheft. N.B.: indien de stukken tevens aan de Gemeenteraad zijn voorgelegd, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft in een vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht. (Art. 25, lid 4 Gemeentewet).
Commissie	Art. 25, lid 2 Gemeentewet (mutatis mutandis)	Stukken die door een commissie voor individuele raadsleden ter inzage worden gelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de commissie de geheimhouding opheft. N.B.: indien de stukken tevens aan de Gemeenteraad zijn voorgelegd, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft in een vergadering die blijktens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht. (Art. 25, lid 4 Gemeentewet).

Door welk orgaan ?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
Commissie	Art. 55, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door een commissie aan B&W worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de commissie, of de gemeenteraad de geheimhouding opheft.
Commissie	Art. 86, lid 1 Gemeentewet	Stukken die aan de betreffende commissie worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de commissie geheimhouding opheft.
Commissie	Art. 86, lid 1 Gemeentewet	Hetgeen in een commissievergadering met gesloten deuren is behandeld	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Geheimhouding dient nog tijdens de vergadering opgelegd te worden. Het verdient aanbeveling het verslag en overige schriftelijke weerslagen van dergelijke vergaderingen duidelijk als geheim te waarmerken (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de commissie de geheimhouding opheft. N.B.: Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de Gemeenteraad heeft gericht, duurt de geheimhouding voort totdat de gemeenteraad deze opheft (art. 86, lid 3 Gemeentewet).
Voorzitter van een raadscommissie (raadscommissie ex. art. 82 Gemeentewet)						
De voorzitter van een commissie	Art. 86, lid 2 Gemeentewet	Stukken die door de voorzitter van een commissie aan die commissie worden overgelegd	Een belang als genoemd in artikel 10 van de Wob	Nee	Het geheime karakter wordt op de stukken aangekend (d.m.v. een watermerk)	Duurt voort totdat de desbetreffende commissievoorzitter of de gemeenteraad de geheimhouding opheft.
Onderzoekscommissie (recht van enquête art. 155a Gemeentewet)						
Onderzoekscommissie	Art. 155c, lid 7 Gemeentewet	Zaken die in een besloten zitting ter kennis komen van de leden en plv. leden van een onderzoekscommissie	"Gewichtige redenen"	Nee, de geheimhoudingsplicht geldt van rechtswege	- Het verdient aanbeveling het verslag en overige schriftelijke weerslagen van dergelijke vergaderingen duidelijk als geheim te	De Gemeentewet voorziet niet in een einde of een beëindiging van de geheimhoudingsplicht. Naar moet worden aangenomen dient de geheimhouding in deze gevallen permanent te worden gehandhaafd.

Door welk orgaan ?	Grondslag	T.a.v. van wat ?	Omwille van welk belang ?	Bekrachtiging vereist ?	Vormvereisten	Einde van de geheimhouding
					waarmerken (d.m.v. watermerk)	

BIJLAGE 2: ARTIKEL 10 WET OPENBAARHEID VAN BESTUUR

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.

BIJLAGE 3: ARTIKELEN 25, 55, 82 EN 86 VAN DE GEMEENTEWET

Artikel 25

1. De raad 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 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 lid van de raad is voorzitter van een raadscommissie.

5. De artikelen 19 en 21 tot en met 23 zijn van overeenkomstige toepassing op een vergadering van een raadscommissie, met dien verstande dat in artikel 19 voor «burgemeester» wordt gelezen «voorzitter van de raadscommissie» 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.

Bijlage 4: Stroomschema geheimhouding

1 Waarom geheimhouding? => Motiveer **vooraf** waarom (een deel van) het document geheim moet zijn en blijven. Waarom mag het niet openbaar? Omschrijf dit helder.

Wil je meer weten over geheimhouding en de Wob?

Raadpleeg dan het team juridische zaken of de site van de VNG!

Informatie VNG:

Voor informatie over het toetsen aan de Wob: zie o.a.: [VNG over de Wob](#).

Voor wat algemene informatie over geheimhouding: zie o.a.: [Geheimhouding](#). En ook: [Diverse vragen en antwoorden over geheimhouding](#).

Voor de Wet openbaarheid van bestuur: zie www.overheid.nl. Maar zie ook de VNG-publicatie: [Transparant bestuur 2016](#).

2 Toets deze motivatie aan artikel 10 van de Wob volgens de volgende stappen. (Zie ook de [checklist](#).)

3 Is sprake van een absolute uitzonderingsgrond? (Zie art. 10, eerste lid Wob)

Zie ook: [Transparant bestuur 2016](#), pp. 41-48; 113; 122 en 135.

Absolute uitzonderingsgronden

Is eenheid van de Kroon in geding?

Ja

Nee

Betreft het de veiligheid van de Staat?

Ja

Nee

Gaat het om bedrijfs- of fabricagegegevens?

Nee

Gaat het om persoonsgegevens?

Nee

G

Geheim =>

Motiveer! (in het betreffende stuk/document)

4 Is sprake van een relatieve uitzonderingsgrond? (Zie art. 10, tweede lid Wob).

Zie ook [Transparant bestuur 2016](#), pp. 41, 43, 46, 49-63, 122 en 135.

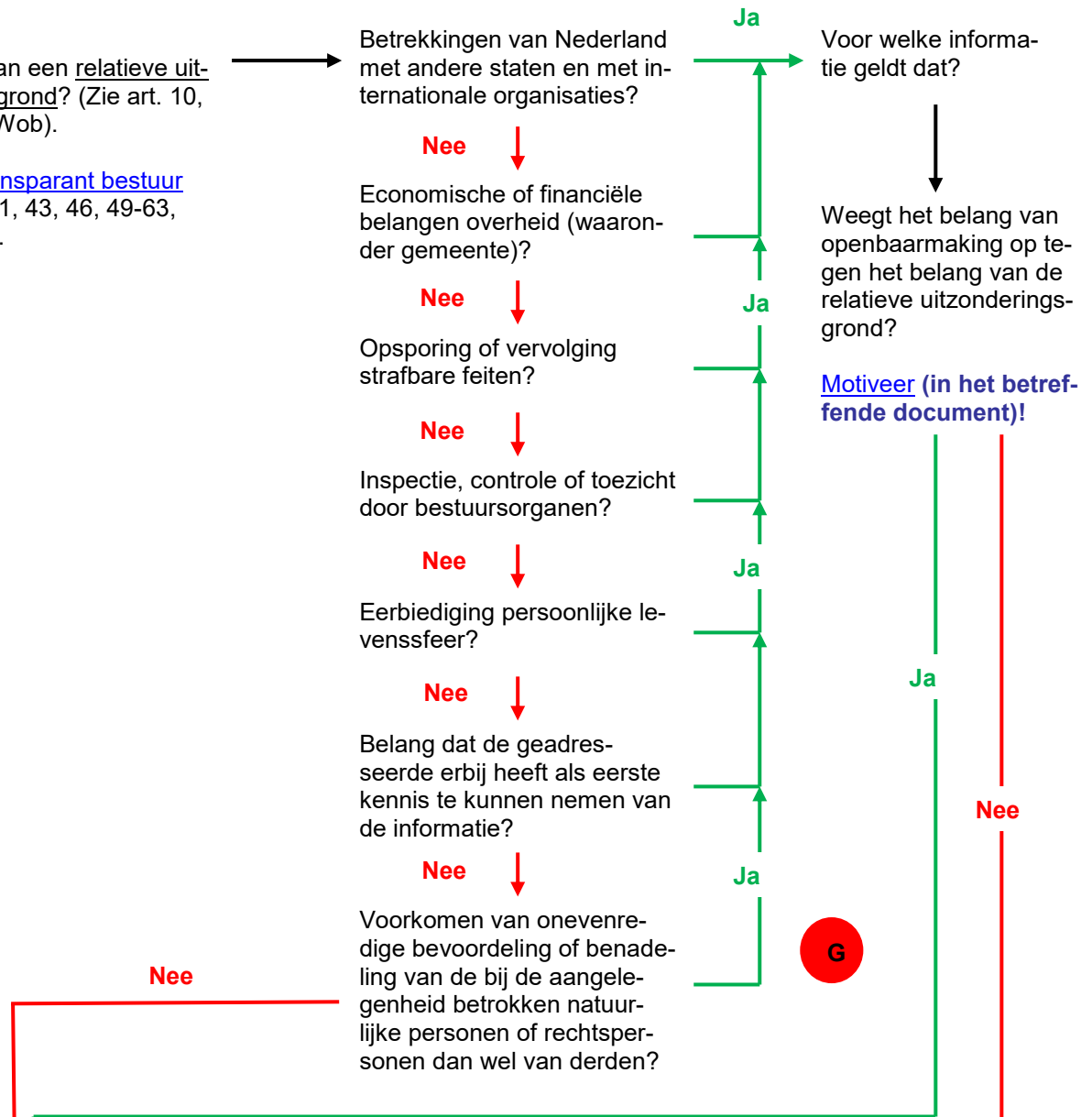
Zie volgende pagina.

4

Is sprake van een relatieve uitzonderingsgrond? (Zie art. 10, tweede lid Wob).

Zie ook [Transparant bestuur 2016](#), pp. 41, 43, 46, 49-63, 122 en 135.

Het verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende onderstaande belangen (relatieve uitzonderingsgronden):



5

Gaat het om documenten voor intern beraad? (Zie daarvoor art. 11 Wob en [Transparant bestuur 2016](#), pp. 64-69.)

Nee

Openbaar!

Ja

Gaat het om persoonlijke beleidsopvattingen? (Zie art. 11 Wob en [Transparant bestuur 2016](#), pp. 64-69.)

Ja

1. Geanonimiseerde verstrekking mogelijk?
2. Verstrekking feitelijke gegevens mogelijk?

Geheim =>

Motiveer (in het betreffende document)!

Checklist geheimhouding

1. *Waarom en ..*

Welke belangen zouden worden geschaad wanneer bepaalde gegevens openbaar zouden zijn? (Denk erover na waarom je eigenlijk iets geheim wilt maken. Daarna denk je erover na of het mag.)
- .. mag geheimhouding worden opgelegd?*

Wat is de wettelijk grondslag? Zie de relevantie artikelen in de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur.
2. *Wat zou geheim moeten zijn?*

Op welke gegevens wordt geheimhouding opgelegd? Betreft het een heel document of een deel ervan? (Onder de geheimhouding gedeeltelijk opleggen behoort, bijvoorbeeld, ook het 'zwarten' van bedragen. Waarom gegevens dan 'gezwart' worden, moet uiteraard ook gemotiveerd worden.)
3. *Wat is de onderbouwing?*

Waarom wordt geheimhouding opgelegd? Is er sprake van een belang dat genoemd wordt in artikel 10 Wob?

Geef deze onderbouwing in het beslisdocument (collegevoorstel; raadsvoorstel).
4. *Hoelang moet de geheimhouding duren?*

Kan iets gezegd worden over de duur van de geheimhouding? Dit betekent dat er ook iets gezegd kan worden over het moment van de opheffing van de geheimhouding!

Toelichting

De onderbouwing van de oplegging van de geheimhouding en een toelichting op de duur van de geheimhouding (zie de punten 4 en 5) zijn van belang voor de vermelding in de centrale registratie van de geheime stukken. Voor de bestuursorganen burgemeester, college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad wordt een lijst van geheime stukken bijgehouden. Deze lijst zal op de agenda van de vergaderingen van de betreffende bestuursorganen geplaatst worden, zodat transparant blijft wat geheim is (zie bijlage 5).

Wil je geheimhouding op een document of een deel ervan (laten) opleggen, dan pas je dus in feite precies dezelfde criteria toe die je hanteert bij het beoordelen van een Wob-verzoek.

BIJLAGE 5:**Lijst geheime stukken****Raadsvergadering d.d. (dag maand jaar)***(bijgewerkt t/m de raadsvergadering van dag-maand-jaar)*

Corsa-nummer	Onderwerp	Datum voorlopige opgelegde geheimhouding door B&W	Datum bekrachtiging door de raad	Motivering	Voorstel of besluit door B&W opheffing geheimhouding	Datum raad opheffing geheimhouding
---------------------	------------------	--	---	-------------------	---	---

--	--	--	--	--	--	--