

Nota van B&W

Portefeuille mr. B. B. Schneiders
Auteur Mevr. C.M.C. Konijnenbelt
Telefoon 5113016
E-mail: ckonijnenbelt@haarlem.nl
CS/BO Reg.nr. CS/BO 2007/154264
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 25 september 2007

Onderwerp

Openbaarheid en geheimhouding van stukken en vergaderingen

Bestuurlijke context

In de raadsvergadering van 15 maart jl. heeft de burgemeester op verzoek van dhr. Reeskamp toegezegd een protocol op te stellen over hoe om te gaan met 'artikel-55-stukken'. Deze notitie beschrijft de regels en praktijk rond geheimhouding van stukken en vergaderingen. De tekst is geschreven ten behoeve van raadsleden. Er wordt over ditzelfde onderwerp ook een tekst geschreven ten behoeve van de ambtelijke organisatie.

Commissieparagraaf:

De notitie is geschreven t.b.v. raadsleden, op verzoek van dhr. Reeskamp.

B&W-besluit:

1. Het college stelt de notitie over openbaarheid en geheimhouding vast;
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties;
3. Het college stuurt het besluit ter bespreking aan de commissie Bestuur.

Openbaarheid en geheimhouding
van stukken en vergaderingen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Besloten of openbaar vergaderen	2
2.1 B&W.....	2
2.2 Raadscommissies en bestuurscommissies van de raad.....	2
2.3 Raad.....	2
2.4 Andere commissies.....	3
3. Geheimhouding opleggen op schriftelijke stukken: procedure	3
3.1 B&W-stukken.....	3
3.2 Commissies.....	4
3.3 Raadsstukken en stukken die aan leden van de raad worden overgelegd.....	4
4. Geheimhouding opleggen op het tijdens de vergadering behandelde	5
5. Gronden voor geheimhouding	5
6. Praktijk	6
7. Vragen van een raadslid aan het college of aan een ambtenaar	7
8. Schending geheimhoudingsplicht	7

Openbaarheid en geheimhouding van stukken en vergaderingen

1. Inleiding

In de raadsvergadering van 15 maart jl. heeft de burgemeester op verzoek van dhr. Reeskamp toegezegd een protocol op te stellen over hoe om te gaan met 'artikel-55-stukken'. Dat protocol heeft de vorm gekregen van deze notitie. De notitie beschrijft de regels rond geheimhouding van stukken en vergaderingen die te vinden zijn in de Gemeentewet en in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de verhouding tussen die wetten. Deze tekst is geschreven ten behoeve van raadsleden. Er wordt over ditzelfde onderwerp ook een tekst geschreven ten behoeve van de ambtelijke organisatie. Die zal uiteraard materieel dezelfde informatie bevatten, maar iets instruerender van toon zijn en met meer praktische informatie over hoe stukken vorm te geven.

Openbaarheid is het uitgangspunt voor de overheden in Nederland. Dit volgt uit artikel 110 van de Grondwet. Ook in de Haarlemse praktijk is openbaarheid dus het uitgangspunt en wordt alleen in uitzonderlijke gevallen geheimhouding opgelegd. Het gaat dan vooral om het verlenen van ereblijken, stukken die betrekking hebben op onderhandelingen over bijvoorbeeld vastgoedtransacties en om sommige individuele personeelsaangelegenheden.

In de Wet openbaarheid van bestuur en de Gemeentewet is geregeld wanneer en hoe besloten kan worden tot vergaderen achter gesloten deuren en tot het opleggen van geheimhouding. Deze notitie behandelt die regels.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten besluiten:

1. het besluit om besloten of openbaar te vergaderen;
2. het besluit om (voorlopige) geheimhouding op te leggen op schriftelijke stukken;
3. het besluit om geheimhouding op te leggen op het tijdens de vergadering behandelde.

De Gemeentewet geeft aan wie deze besluiten kunnen nemen: de burgemeester, b&w, commissies en de raad. Alledrie de soorten besluiten worden hieronder toegelicht.

2. Besloten of openbaar vergaderen

2.1 B&W

Het college van b&w vergadert altijd in beslotenheid (artikel 54 Gemeentewet), tenzij het college openbaar wil vergaderen.

2.2 Raadscommissies en bestuurscommissies van de raad

Er wordt onderscheid gemaakt tussen raadscommissies, bestuurscommissies en andere commissies. Voor raadscommissies en bestuurscommissies die bevoegdheden van de raad uitoefenen gelden voor wat betreft openbaarheid dezelfde regels als voor de raad. Dit betekent dat deze commissies openbaar aanvangen en dat vervolgens door de commissie besloten wordt of de vergadering met gesloten deuren plaats zal vinden.

Meestal wordt besloten tot een besloten vergadering wanneer een schriftelijk stuk waarop geheimhouding is opgelegd, besproken moet worden. Het is echter ook mogelijk dat zonder schriftelijk stuk behoefte bestaat aan een besloten en daardoor vrijere gedachtewisseling.

Ook voor verslagen van besloten raadscommissies geldt dat deze niet openbaar zijn.

2.3 De raad

De raad in Haarlem vergadert vrijwel altijd openbaar en slechts bij zeer hoge uitzondering met gesloten deuren. In de praktijk gebeurt dit alleen bij de voordracht voor een nieuwe burgemeester en

bij een voorstel tot toekenning van de erepenning van de stad (in verband met het verrassingselement). Bij de redactie van een raadsbesluit waarover in beslotenheid vergaderd zou moeten worden, moet met de geheimhouding (en eventuele openbaarmaking t.z.t.) van het stuk terdege rekening worden gehouden. Dit heeft bijvoorbeeld consequenties voor de agendering van stukken en de uitnodiging aan de leden van de raad.

De vergadering waarin een besluit wordt genomen tot een voordracht voor een burgemeester (hfst. IV Gemeentewet) begint meteen al besloten. Voor alle andere vergaderingen geldt dat alleen tijdens een *openbare* vergadering kan besloten worden deze in *beslotenheid* te vervolgen (art. 23 Gemeentewet). Van het besprokene in een besloten vergadering wordt een afzonderlijk verslag gemaakt, dat niet openbaar is.

2.4 Andere commissies

Voor bestuurscommissies die bevoegdheden van het college of de burgemeester uitoefenen en voor andere commissies (dan de hiervoor besproken commissies van de raad) legt de Gemeentewet aan het bevoegde orgaan (het orgaan – raad, college of burgemeester – dat de commissie heeft ingesteld) de verplichting op de openbaarheid van de vergaderingen te regelen (art. 83 en 84).

Bij sommige commissies kan ook de bijzondere wet op basis waarvan de commissie is opgericht iets zeggen over de openbaarheid van vergaderingen.

3. Geheimhouding opleggen op schriftelijke stukken: procedure

In de artikelen 25 (voor de raad), 55 (voor het college) en 86 (voor de commissies) van de Gemeentewet wordt geregeld op welke wijze en op welke gronden geheimhouding kan worden opgelegd op schriftelijke stukken. In deze paragraaf wordt de procedure beschreven. In paragraaf 5 worden de gronden voor geheimhouding behandeld.

De verplichting tot geheimhouding richt zich tot een ieder die bij de behandeling aanwezig was of van de betreffende stukken kennis draagt. NB: de geheimhouding betreft de inhoud van het stuk, maar ook het bestaan van het stuk. Het is dus niet toegestaan bekend te maken dat er een geheim stuk over een bepaald onderwerp bestaat of behandeld wordt.

3.1 B&W-stukken

Opleggen

Het college kan geheimhouding opleggen omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd. Die geldt voor iedereen die bij de behandeling aanwezig is of van de geheime stukken kennis draagt. Ook de burgemeester of een commissie kan geheimhouding opleggen ten aanzien van de stukken die zijzelf aan het college overleggen. De geheimhoudingsplicht geldt totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad (zie onder ‘opheffen’) haar opheft. Geheimhoudingsplicht wordt op de stukken vermeld met de term “geheim”. Uit een uitspraak van de Rechtbank Utrecht blijkt dat het niet voldoende is als op stukken de term “vertrouwelijk” staat, omdat deze term niet in de wet wordt genoemd.

Opheffen

Het orgaan dat de geheimhouding oplegt, is ook het orgaan dat deze weer kan opheffen. Maar als het college zich met betrekking tot een geheim stuk tot de raad heeft gericht, kan alleen de raad de geheimhoudingsplicht opheffen.

3.2 Commissies

Opleggen

Een door de raad, het college of de burgemeester ingestelde commissie kan tijdens een besloten vergadering geheimhouding opleggen omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd. De geheimhoudingsplicht geldt voor iedereen die bij de behandeling aanwezig is of de stukken kent. Ook de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester kunnen geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die zijzelf aan de commissie overleggen. De geheimhoudingsplicht wordt op de stukken vermeld met de term “geheim”.

Opheffen

Als de geheimhoudingsplicht is opgelegd door de commissie zelf kan ook alleen zijzelf deze weer opheffen. Is de geheimhoudingsplicht opgelegd door de voorzitter, het college of de burgemeester, dan kan deze worden opgeheven door het orgaan dat deze heeft opgelegd of door de raad. Dit betekent dus dat de commissie niet bevoegd is de geheimhouding van stukken die door het college is opgelegd, ongedaan te maken.

Als een commissie zich met betrekking tot een geheim stuk tot de raad heeft gericht, kan alleen de raad de geheimhoudingsplicht opheffen, het college niet meer.

Wijze van agenderen

Als het om b&w-stukken gaat, kan de commissiesecretaris aan het stuk zien welke status het heeft en op welke wijze (besloten of openbaar) het stuk voor de commissievergadering geagendeerd moet worden. Op het stuk staat dan de term: “Geheim ingevolge art. 55 Gemeentewet”. Gaat het om een stuk waarop in ieder geval tot na de commissiebehandeling geheimhouding wordt opgelegd, dan zal er niet alleen besloten vergaderd moeten worden, maar dan zal bij de uitnodiging uitdrukkelijk vermeld moeten worden dat de geheimhouding op de stukken is opgelegd.

In verband met mogelijke juridische procedures is het van belang dat de besluiten formeel goed worden genomen.

3.3 Raadsstukken en stukken die aan leden van de raad worden overgelegd.

Opleggen

De raad kan geheimhouding opleggen omtrent de stukken die aan de raad worden overgelegd. Die geldt voor iedereen die bij de behandeling aanwezig is of van de geheime stukken kennis draagt. De geheimhouding geldt totdat de raad haar opheft. Ook het college, de burgemeester en een commissie kunnen geheimhouding opleggen ten aanzien van de stukken die zijzelf aan de raad of aan leden van de raad overleggen. De geheimhoudingsplicht moet op de stukken vermeld worden met de term “geheim”.

Bekrachtigen

Als de geheimhouding op een raadsstuk niet door de raad zelf, maar door één van de hiervoor genoemde organen is opgelegd, moet die bekrachtigd worden door de raad in de eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van het aantal raadsleden is bezocht (afwijking van de gewone quorumregel). Als minder dan de helft van de raadsleden aanwezig zijn, kan geen besluit worden genomen over al dan niet bekrachtigen. Op de eerstvolgende vergadering waarin dit aantal wel aanwezig is, moet alsnog besloten worden tot bekrachtiging. Als dit besluit dan niet wordt genomen, vervalt de geheimhoudingsplicht.

Opheffen

Geheimhoudingsplicht ten aanzien van stukken die aan leden van de raad zijn overgelegd, kan alleen worden opgeheven door het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, tenzij het stuk inmiddels aan de raad is overgelegd. Dan kan alleen de raad de geheimhouding nog opheffen in een vergadering

die door meer dan de helft van het aantal raadsleden is bezocht (zelfde afwijking van de gewone quorumregel).

4. Geheimhouding opleggen op het tijdens de vergadering behandelde

Voor geheimhouding op het “tijdens de vergadering behandelde” geldt een procedure die vergelijkbaar is met die ten aanzien van de stukken. Het gaat dan altijd om een besloten vergadering. Dit wordt geregeld in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet. Ook hier geldt dat de geheimhouding wordt opgelegd aan iedereen die bij de behandeling aanwezig was en iedereen die van het behandelde kennis draagt, totdat het college, de commissie of de raad haar opheft. Als geheimhouding is opgelegd, mogen raadsleden (en anderen) die bij de behandeling aanwezig waren dus ook aan hun collega-raadsleden die er niet bij waren niets zeggen over hetgeen in de besloten vergadering aan de orde is geweest.

NB: bedacht moet worden dat geheimhouding van “het tijdens de vergadering behandelde” (in tegenstelling tot het verslag van deze vergadering) niet automatisch is opgelegd als er in een besloten vergadering over een geheim stuk is gesproken. Hiertoe moet tijdens de vergadering een expliciet besluit genomen worden. Achteraf kan dit niet meer.

Het is aan te raden in dat besluit ook expliciet op te nemen hoelang de geheimhouding geldt.

5. Gronden voor geheimhouding

Geheimhouding op stukken of het ter vergadering behandelde kan worden opgelegd op grond van artikel 10 van de Wob. Dit artikel luidt als volgt:

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 voorzover 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 voorzover 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 voorzover 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 voorzover 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 voorzover 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. Voorzover 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.

De in het eerste lid genoemde gronden zijn absoluut. Dat wil zeggen dat er geen afweging gemaakt mag worden tegen het belang van openbaarheid. Voor de andere gronden moet die afweging wel worden gemaakt. Overigens zullen de gronden genoemd in lid 1, onder a. en b. zich niet vaak voordoen in de gemeentelijke praktijk.

6. Praktijk

Zoals in de inleiding gezegd is het uitgangspunt dat alle stukken in het openbaar bestuur openbaar zijn. Er wordt alleen geheimhouding opgelegd als dat echt nodig is. In de communicatieparagraaf van de B&W-nota wordt dan aangegeven en goed gemotiveerd op welke grond een stuk geheim is verklaard. Vervolgens moet nauwkeurig aangegeven worden welke gegevens of delen van de tekst precies geheim dienen te zijn. Vaak is het niet nodig het hele stuk geheim te verklaren en hoeven alleen delen uit het stuk te worden afgeschermd. In dat laatste geval kan de geheime informatie bijvoorbeeld in een bijlage worden opgenomen, zodat alleen die geheim is en de rest van het stuk gewoon openbaar. Ook is het soms mogelijk onderdelen van een tekst – bijvoorbeeld namen of bedragen – wit te maken, terwijl de inhoud van het stuk verder openbaar is.

Als geheimhouding wordt opgelegd op een schriftelijk stuk of op het ter vergadering behandelde, moet daarbij bepaald worden tot wanneer de geheimhoudingsplicht geldt. Bijvoorbeeld tot het moment dat de onderhandelingen tot een overeenkomst hebben geleid. Het is slechts zelden nodig permanente geheimhouding op te leggen.

7. Vragen van een raadslid aan het college of aan een ambtenaar

Vragen aan het college op grond van artikel 38 van het Reglement van Orde van de Gemeenteraad kunnen uit hun aard niet geheim zijn. Als een raadslid vertrouwelijk een vraag wil stellen aan een collegelid zijn daar andere mogelijkheden voor. Bijvoorbeeld door het onderwerp waarover het gaat te agenderen voor een besloten commissievergadering en daar de vraag te stellen, of door de wethouder persoonlijk te benaderen.

8. Schending geheimhoudingsplicht

Schending van de geheimhoudingsplicht een misdrijf dat is strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Dat de strafrechter een dergelijk strafbaar feit niet licht opvat, blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Den Bosch die een lid van Provinciale Staten veroordeelt tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 3 maanden wegens schending van de geheimhoudingsplicht die opgelegd was door GS. Volgens de rechtbank had de verdachte de bestuursrechtelijke middelen moeten aanwenden om de geheimhouding op te heffen. De rechtbank rekent het verdachte zwaar aan dat hij bij het bekleden van een publieke functie eigenmachtig tot opheffing van de geheimhouding is overgegaan (Rb Den Bosch, 5 maart 2002, Gst. 2002, 7166 nr. 9).

Dit betekent overigens wel dat aan alle formele eisen die worden gesteld aan het opleggen van geheimhouding moet zijn voldaan. Het openbaar maken van een niet-openbaar stuk als zodanig levert geen schending van de geheimhoudingsplicht op. Pas als op het stuk geheimhouding is opgelegd, kan er van een strafbaar feit sprake zijn.