



Het college van burgemeester en wethouders heeft op 31 mei 2016 de Notitie Openbaar of geheim vastgesteld (BWV16.0142), een primair intern bedoelde handleiding voor het anonimiseren van college- en raadstukken, het opleggen van geheimhouding en het vergaderen achter gesloten deuren.

Notitie Openbaar of geheim

Inleiding

“Openbaar, tenzij...”, dat is het uitgangspunt dat geldt binnen een zoveel mogelijk transparante organisatie als de gemeente. Daarom worden er op grond van de Gemeentewet en de Wet openbaarheid van bestuur strikte voorwaarden gesteld aan het geheim houden van bestuurlijke stukken. Anderzijds dient de privacy van individuele personen te worden beschermd. Ook daarvoor moet aandacht zijn bij het opstellen en publiceren van stukken.

In deze handleiding wordt beschreven welke college- en raadsstukken openbaar zijn, hoe de stukken moeten worden geanonimiseerd, wanneer geheimhouding mag worden opgelegd en wanneer vergaderen met gesloten deuren aan de orde is.

De handleiding is primair bedoeld als praktische handreiking voor medewerkers van de gemeente, maar zij behelst ook nuttige informatie voor college en raad.

De informatie is zeker niet volledig. Zo wordt de bescherming van persoonsgegevens slechts belicht met het oog op het schrijven van college- en raadsstukken. De onderwerpen geheimhouding en het vergaderen achter gesloten deuren worden op hoofdlijnen beschreven. Op deze wijze blijft het een toegankelijke, goed leesbare notitie.

Met de vaststelling van deze handleiding komt de notitie ‘Soms is het besloten en geheim’ van 2010 (die een geactualiseerde versie was van de oorspronkelijke notitie van 2001) te vervallen. Daarnaast is ervoor gekozen om de notitie ‘Openbaar, tenzij’, die specifiek gaat over de Wet openbaarheid van bestuur, niet meer te actualiseren. In plaats daarvan kan de VNG-uitgave ‘Transparant Bestuur 2016, Een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur’ worden geraadpleegd.

Op 19 april 2016 heeft de Tweede Kamer de Wet open overheid (Woo), die in de plaats komt van de Wob, vastgesteld. Als deze ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, zal dit tot aanpassing van deze notitie leiden.

Ten slotte: als medewerkers in een specifieke situatie niet met deze handleiding uit de voeten kunnen, kunnen ze altijd terecht bij de juridisch adviseurs van de Staf!



Hoofdstuk 1 Openbare stukken

Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kan een ieder een bestuursorgaan verzoeken om informatie, neergelegd in documenten. Uitgangspunt van de Wob is 'openbaar, tenzij'.

Veel documenten zijn al openbaar, ofwel omdat de wet verplicht tot openbaarmaking of omdat dit de Houtense praktijk is. Waar het gaat om college- en raadsstukken geldt in beginsel het volgende:

- collegevoorstellen zijn niet openbaar;
- besluitenlijsten van het college zijn wel openbaar;
- alle raadsstukken, dus ook raadsvoorstellen en alle bijlagen, zijn openbaar.

Openbaar wil zeggen dat de stukken in (het openbare gedeelte van) het Bestuurlijk Informatie Systeem (BIS) worden opgenomen. Ze zijn dan voor een ieder via de website toegankelijk.

Let op:

Als documenten niet actief, via het BIS, openbaar worden gemaakt, kunnen ze toch op grond van de Wob worden opgevraagd. Aan de hand van criteria die in de Wob staan, wordt dan beoordeeld of de documenten geheel of gedeeltelijk openbaar kunnen worden gemaakt. In deze notitie wordt verder niet ingegaan op de behandeling van verzoeken op grond van de Wob.

Omdat bovengenoemde documenten in beginsel openbaar worden gemaakt, is het van belang er alert op te zijn voor welke stukken een uitzondering geldt. Welke stukken moeten, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, worden geanonimiseerd? Welke stukken zijn geheim? Deze vragen worden in het vervolg van deze notitie beantwoord.

Hoofdstuk 2 Anonimisering

2.1 Anonimiseren van collegevoorstellen

Zoals hiervoor al vermeld, worden collegevoorstellen niet in het BIS gezet. De besluitenlijsten van het college zijn echter in beginsel wel openbaar. Naast de openbare besluitenlijst van een collegevergadering kan er ook een besloten besluitenlijst zijn. Op de besloten lijst staan alleen die besluiten waarvoor geheimhouding geldt. Hoofdstuk 3 gaat over het opleggen van geheimhouding.

Er zijn ook besluiten die op zichzelf niet geheim zijn, en dus op de openbare besluitenlijst komen, maar waarbij wel op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens de privacy van personen moet worden beschermd. Voor deze besluiten gelden de volgende regels:



- formuleer de beslispunten zo mogelijk, als de naam niet relevant is, zonder er een naam in te noemen;
- als dat niet kan, anonimiseer dan door bijvoorbeeld “de heer X” of “mevrouw Y” te vermelden.

Let op:

- anonimiseren heeft betrekking op naam, (mail)adres en woonplaats (NAW-gegevens);
- als de naam van de persoon bepalend is voor de besluitvorming, bijvoorbeeld bij een aanwijzingsbesluit of een benoemingsbesluit, vermeld de naam dan voluit;
- anonimiseer de naam van een rechtspersoon (bijvoorbeeld bedrijf of stichting) *niet*, tenzij de naam tot een natuurlijk persoon te herleiden is;
- ook de naam van een persoon die beroepsmatig als gemachtigde optreedt (bijvoorbeeld een advocaat) hoeft *niet* geanonimiseerd te worden;
- anonimiseer de inhoud van het collegevoorstel *niet*; dit is niet nodig, omdat het voorstel zelf niet openbaar is.

2.2 Anonimiseren van stukken voor de raad

Voor stukken die naar de raad gaan, met name raadsvoorstellen met bijlagen, en collegebrieven, geldt hetzelfde als voor collegevoorstellen. Omdat raadsstukken gelijktijdig met de toezending aan de raad in het BIS komen, en dus openbaar worden, geldt bovendien het volgende:

- anonimiseer óók de inhoud van het raadsvoorstel, de bijlagen (bijvoorbeeld een nota van zienswijzen) of de collegebrief.

Als raads- of commissieleden (niet-raadsleden die deelnemen aan de RTG) willen weten wie er in het stuk wordt bedoeld, kunnen ze de gegevens opvragen bij de betrokken ambtenaar.

Hoofdstuk 3 Geheimhouding

3.1 Opleggen van geheimhouding

Soms moeten college- of raadsstukken geheim blijven en soms is anonimisering niet voldoende. Er moet dan geheimhouding worden opgelegd. Wat hiervoor de voorwaarden zijn en hoe dat moet, staat voornamelijk beschreven in de artikelen 25 en 55 van de Gemeentewet. Artikel 55 heeft betrekking op collegestukken; artikel 25 op raadsstukken.



Wanneer een Wob-verzoek wordt ingediend dat betrekking heeft op stukken waar geheimhouding op rust, dan kan het Wob-verzoek zonder meer worden afgewezen op grond van het feit dat geheimhouding is opgelegd.

3.1.1 Geheime stukken voor het college

Allereerst dient er onderscheid te worden gemaakt tussen:

- het collegevoorstel (inclusief de bijlagen);
- de inhoud van het collegevoorstel en
- de bijlagen.

Dit onderscheid is van belang, omdat met het oog op transparantie van bestuur zoveel mogelijk openbaar moet zijn. Daarnaast is het zo dat alleen in geval er geheimhouding op het collegevoorstel (inclusief bijlagen) is opgelegd, het desbetreffende voorstel op de besloten besluitenlijst komt. Wanneer alleen de inhoud van het collegevoorstel of een bijlage geheim is, en dit dus niet voor de beslispunten geldt, is er géén reden om het voorstel op de besloten lijst te plaatsen.

Uit artikel 55, eerste lid, van de Gemeentewet volgt dat het college zichzelf geheimhouding kan opleggen. Dat kan het college alleen doen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob.

De leden 1 en 2 van artikel 10 van de Wob luiden:

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.

Bij lid 1 gaat het om absolute gronden voor geheimhouding. In lid 2 staan relatieve gronden. Relatief betekent dat er een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van openbaarheid en de in de bepaling genoemde belangen. Er mag alleen geheimhouding worden opgelegd wanneer het in lid 2 genoemde belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Is geheimhouding nodig, dan wordt dit in een apart beslispunt opgenomen. Dat beslispunt kan luiden:

- Op <dit voorstel (inclusief bijlagen)/de inhoud van dit voorstel/de financiële paragraaf van dit voorstel/bijlage.. bij dit voorstel> geheimhouding op te leggen op grond van artikel 55 lid 1 Gemeentewet in samenhang met artikel 10 lid .. Wob.

Let op:

Neem onder Voortgang in het college- en raadsvoorstel op wanneer of onder welke voorwaarden de geheimhouding kan worden opgeheven. (Zie ook paragraaf 3.2.)

Artikel 10 lid 2, onder b en g, Wob: economische/financiële belangen en onevenredige bevoordeling/benadeling

De gronden, genoemd in artikel 10, tweede lid, onder b en g, van de Wob worden het meest gebruikt, en meestal beide tegelijk. Gebruik je deze redenen dan dien je te beargumenteren waarom je vindt dat het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in de Wob genoemde belangen. Het argument kan als volgt luiden:

- *Het belang van openbaarheid weegt niet op tegen de economische of financiële belangen van de gemeente en tegen het belang om onevenredige bevoordeling of benadeling van bij deze aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden te voorkomen.*
<toelichting op het argument = belangenafweging>

Artikel 10 lid 1, onder c, Wob: bedrijfs- en fabricagegegevens

De grond, genoemd in artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wob wordt ook af en toe gebruikt. Het gaat dan om bedrijfs- en fabricagegegevens die door anderen vertrouwelijk aan de gemeente zijn verstrekt. Ook het gebruik van deze grond dient beargumenteerd te worden, zij het dat er geen belangenafweging hoeft te worden gemaakt en het argument dus simpelweg kan luiden:

- *Het betreft bedrijfsgegevens/fabricagegegevens die door <naam> vertrouwelijk aan de gemeente zijn verstrekt.*

**Let op:**

Volgens de jurisprudentie wordt niet snel aangenomen dat er sprake is van bedrijfs- of fabricagegegevens.

Artikel 10 lid 1, onder d, Wob: persoonsgegevens

Ook omtrent collegevoorstellen betreffende personeel van de gemeente dient geheimhouding te worden opgelegd, en wel op grond van artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob. De desbetreffende besluiten horen op de besloten lijst. Het (standaard)argument bij het beslispunt kan luiden:

- *Het belang van openbaarheid weegt niet op tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.*
Openbaarheid van dit voorstel zou een inbreuk betekenen op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n). Daartegenover staat dat het besluit geen gevolgen heeft voor de (Houtense) gemeenschap of individuele burgers. Daarom weegt het belang van de betrokkene(n) zwaarder.

3.1.2 Geheime stukken voor de raad en RTG; bekrachtiging

Het college kan de raad geheimhouding opleggen op grond van artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet. De geheimhouding kan betreffen:

- het raadsvoorstel (inclusief de bijlagen);
- een deel van de inhoud van het raadsvoorstel en/of
- één of meer bijlagen.

Ook voor raadsstukken geldt dat geheimhouding alleen opgelegd kan worden op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wob. Voor wat betreft de onderbouwing van de geheimhouding wordt dan ook verwezen naar de vorige subparagraaf.

Oplegging van geheimhouding aan de raad moet in de meeste gevallen gepaard gaan met oplegging van geheimhouding aan de deelnemers van een rondetafelgesprek (RTG). Anders zou voor niet-raadsleden (commissieleden) die deelnemen aan het rondetafelgesprek, en ook alle stukken krijgen, de geheimhouding niet gelden. Het college legt geheimhouding aan de RTG op met toepassing van artikel 86, tweede lid, van de Gemeentewet. In dit artikel wordt het opleggen van geheimhouding aan raadscommissies geregeld. Het artikel is van toepassing, omdat een RTG moet worden aangemerkt als een raadscommissie (zie Verordening Rondetafelgesprekken en artikel 82 Gemeentewet).

Let op:

De raad moet de door het college aan de raad opgelegde geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigen. Anders vervalt de verplichting tot geheimhouding. Het gaat om de eerstvolgende raadsvergadering nadat het college heeft besloten geheimhouding op te leggen. Dit is meestal níet de raadsvergadering waarin het onderwerp inhoudelijk wordt behandeld. De bekrachtiging moet dus apart door de raad worden geagendeerd! De griffie draagt hier zorg voor.



De regel van de bekrachtiging is alleen van toepassing voor stukken die aan de raad in zijn geheel zijn overgelegd. Als de stukken naar één of meer individuele raadsleden (bijvoorbeeld de fractievoorzitters) worden gestuurd geldt de eis van bekrachtiging niet (art. 25 lid 3 Gemeentewet). In dat geval dient de geheimhouding in acht te worden genomen totdat het college dan wel de raad haar opheft (art. 25 lid 4 Gemeentewet).

In een **collegevoorstel** waar een raadsvoorstel bij hoort, neem je de volgende beslispunten op met betrekking tot geheimhouding:

- Op *<dit voorstel (inclusief bijlagen)/de inhoud van dit voorstel/de financiële paragraaf van dit voorstel/bijlage.. bij dit voorstel>* geheimhouding op te leggen op grond van artikel 55 lid 1 Gemeentewet in samenhang met artikel 10 lid .. Wob.
- De raad resp. RTG op grond van artikel 25 lid 2 resp. artikel 86 lid 2 Gemeentewet in samenhang met artikel 10 lid .. Wob geheimhouding op te leggen omtrent *<het raadsvoorstel inclusief de bijlagen/de financiële paragraaf van het raadsvoorstel/ of bijlage .. bij het raadsvoorstel>*.
- De raad voor te stellen de door het college opgelegde geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering, van *<datum>* te bekrachtigen.

Het argument bij laatstgenoemd besispunt luidt:

- *Als de raad de geheimhouding niet in zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigt, komt deze te vervallen (art. 25 lid 3 Gemeentewet).*

In het bijbehorende **raadsvoorstel** neem je het volgende besispunt op:

- De door het college opgelegde geheimhouding te bekrachtigen.

De argumenten bij dit besispunt zijn:

- *Het college heeft geheimhouding opgelegd op grond van artikel 10 lid .. Wob. <toelichting op het argument conform voorgaande subparagraaf>*
- *Als de raad de geheimhouding niet in zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigt, komt deze te vervallen (art. 25 lid 3 Gemeentewet).*

Het BIS heeft een besloten gedeelte. Daar worden geheime raadsstukken ingezet. Raads- (en commissie-)leden hebben toegang met een wachtwoord. Het komt echter ook voor dat geheime stukken op de griffie ter inzage worden gelegd.

**Let op:**

Van de geheimhouding wordt op de stukken melding gemaakt; dit is wettelijk verplicht. Met een stempel of digitaal watermerk kan er "geheim" op worden vermeld. Stukken die bij de griffie ter inzage worden gelegd, worden bovendien op blauw papier afgedrukt.

3.2 Opheffen van geheimhouding

De geheimhouding moet in acht worden genomen totdat het college c.q. de raad deze opheft (art. 25 lid 1 en art. 55 lid 1 Gemeentewet). In de praktijk wordt de geheimhouding zelden opgeheven, terwijl dit met het oog op transparant bestuur wel wenselijk is.

Daarom zal het college aan het eind van elk kwartaal de opheffing van geheimhouding agenderen. De raad zal dit aan het eind van elk jaar doen. Bij die gelegenheid wordt geïntariseerd op welke voorstellen (en bijbehorende stukken) nog geheimhouding ligt, zodat per voorstel kan worden besloten om de geheimhouding al dan niet op te heffen. Overigens kan het college of de raad ook tussentijds besluiten tot opheffing van de geheimhouding op bepaalde stukken.

Hoofdstuk 4 Openbaar of besloten vergaderen

4.1 Collegevergaderingen

Collegevergaderingen worden met gesloten deuren gehouden, tenzij in het reglement van orde van het college anders is bepaald (art. 54 Gemeentewet). Volgens het Houtense reglement van orde kan het college besluiten een openbare vergadering te houden.

4.2 Raadsvergaderingen

Op grond van artikel 23 van de Gemeentewet zijn vergaderingen van de raad in beginsel openbaar. De deuren van de raadsvergadering worden gesloten wanneer tenminste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd. Dit is dus nadat de vergadering in het openbaar is begonnen.

Sommige onderwerpen, genoemd in artikel 24 van de Gemeentewet, kunnen niet in een besloten vergadering worden behandeld.

Van een besloten vergadering wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt, tenzij de raad anders beslist. Een besluitenlijst van de raad wordt niet openbaar gemaakt, voor zover deze betrekking heeft op aangelegenheden ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.



Het kan zijn dat het college het nodig acht dat de raad met gesloten deuren over een bepaald onderwerp vergadert. Dit zal zich met name voordoen wanneer het college geheimhouding heeft opgelegd op stukken die in de raadsvergadering worden behandeld. In dat geval neem je in het collegevoorstel het volgende besispunt op:

- De raad voor te stellen over het raadsvoorstel met gesloten deuren te vergaderen.

4.3 Rondetafelgesprekken en informatiebijeenkomsten

Gelet op de aard en het doel van de RTG's zijn deze openbaar (art. 4 Verordening Rondetafelgesprekken). Het is echter op grond van artikel 82, vijfde lid, in samenhang met artikel 23 van de Gemeentewet niet uitgesloten een besloten RTG te houden.

Een rondetafelgesprek kan worden gehouden in de vorm van een informatiebijeenkomst, indien het belang van een onderwerp het wenselijk maakt dat meer dan één vertegenwoordiger per fractie deelneemt aan het rondetafelgesprek. Een informatiebijeenkomst kan met gesloten deuren plaatsvinden (artt. 20 en 21 Verordening Rondetafelgesprekken).

De geheimhouding omtrent het behandelde tijdens een besloten RTG of informatiebijeenkomst is geregeld in de artikelen 4, tweede lid, en 22 van de Verordening Rondetafelgesprekken in samenhang met artikel 86, tweede lid, van de Gemeentewet.

4.4 Collegebijpraatavonden

In Houten bestaat ook de zogenaamde collegebijpraatavond. Deze wordt gehouden op initiatief van het college. Het college praat de raad inhoudelijk bij over een bepaald onderwerp. Collegebijpraatavonden zijn passief openbaar. Er wordt in beginsel alleen mondelinge informatie gegeven. Wanneer vertrouwelijke informatie wordt verstrekt kan de bijpraatavond een gesloten karakter hebben. Het college kan op de informatie op grond van artikel 55, eerste lid, van de Gemeentewet geheimhouding opleggen. Dit gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen. Ook zonder oplegging van geheimhouding kan het zijn dat de informatie vertrouwelijk is en dat de aanwezigen hier dus prudent mee om dienen te gaan.

Opheffing van de tijdens de bijpraatavond opgelegde geheimhouding gebeurt door het college, tenzij het college zich bij de geheimhouding tot de gehele raad (als bestuursorgaan) heeft gericht. In dat geval moet de raad de geheimhouding opheffen (art. 55 lid 1, laatste volzin, en lid 3 Gemeentewet).

**Kom voor advies of hulp naar
de juridisch adviseurs van de
Staf**