



**Gemeente
Haarlem**

Protocol geheimhoudingsplicht 2021

Gemeente Haarlem

2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	De geheimhoudingsplicht	5
	Geheimhoudingsplicht op grond van de huidige Gemeentewet	5
	Aanvullende bepaling: artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht	5
	Geheimhoudingsplicht in de nieuwe Gemeentewet (wetsvoorstel)	6
3.	Wet openbaarheid van bestuur (Wob)	7
	Wet open overheid (Woo)	9
4.	Privacy en persoonsgegevens	11
5.	Aanwijzingen voor de praktijk	12
6.	Protocol geheimhoudingsplicht	13
	Bijlage 1 Schema opleggen, bekrachtigen, opheffen geheimhouding	15
	Bijlage 2: Gedragscode privacy en persoonsgegevens op internet	18

1. Inleiding

In het belang van transparant openbaar bestuur neemt de gemeente bij het uitoefenen van haar taken openbaarheid in acht. Dat is één van de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet (artikel 110). Het gaat hier zowel om openbaarheid van besluitvorming, als om openbaarheid van informatie.

De gemeente beschikt over veel gegevens en informatie en deelt die zoveel mogelijk. Soms echter is het (tijdelijk) geheimhouden van gegevens of informatie nodig. Bijvoorbeeld om de persoonlijke levenssfeer van burgers of bedrijfsgegevens van bedrijven te beschermen, of belangen van de gemeente zelf, zoals economische en financiële belangen of controle- en toezichtstrategieën, die (nog) niet naar buiten kunnen worden gebracht.

We werken inmiddels steeds meer digitaal, waardoor we gegevens en informatie makkelijker verspreiden en combineren. Dat biedt kansen maar brengt ook risico's met zich mee. Om te bepalen waar de grenzen liggen van openbaarheid is zorgvuldigheid vereist. Deze notitie biedt daarvoor handvatten en geeft in de vorm van een 'Protocol geheimhoudingsplicht' regels voor die situaties waarin de aard van gegevens of informatie om een vertrouwelijke omgang vraagt.

Het bestaande Protocol geheimhoudingsplicht (2015/34307), met daarin opgenomen afspraken en richtsnoeren over geheimhouding, dateert van 2015. De privacyregelgeving (Algemene verordening gegevensbescherming, AVG) en de jurisprudentie zijn in ontwikkeling. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) wordt vervangen door de Wet open overheid (Woo). Binnenkort wijzigt ook het geheimhoudingsregime in de Gemeentewet. Dit zijn allemaal redenen voor actualisering van het Protocol.

G4-rekenkamers 'Gemeenteraden en geheimhouding, G4-gemeenten vergeleken'¹

De rekenkamers van Amsterdam en Den Haag onderzochten in 2020 of het beleid en de praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en of het principe 'openbaar, tenzij' ook in de praktijk goed wordt nageleefd. De rekenkamers van Rotterdam en Utrecht hebben eind 2020 een quickscan uitgevoerd om een vergelijking mogelijk te maken.

De bevindingen uit deze onderzoeken leveren nuttige inzichten op voor de omgang met geheimhouding, waarover de vier rekenkamers in een gezamenlijke brief verslag doen:

1. Raadsleden zijn gebaat bij heldere en begrijpelijke kaders voor geheimhouding. De kaders geven uitleg over en een concreet handelingsperspectief bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding.
2. De bekrachtiging van geheimhouding door de raad is een gewichtig besluit en moet goed worden gemotiveerd.² Het college reikt hiervoor een deugdelijk besluit aan.
3. De duur van geheimhouding dient zo beperkt mogelijk te zijn, zowel in omvang (wat blijft geheim) als qua duur ervan (hoelang of tot wanneer blijft het geheim).
4. De transparantie van besluitvorming neemt toe als de raad open is over de punten waarover hij vergadert, ook ten aanzien van de onderwerpen waarover in beslotenheid wordt vergaderd.

¹ *Brief van de vier rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht d.d. 25 januari 2021, gericht aan de gemeenteraden van de G4-gemeenten, met daarin een gezamenlijke analyse over geheimhouding.*

² *Na de inwerkingtreding van het nieuwe geheimhoudingsregime van de Gemeentewet neemt de opheffingsbevoegdheid van de raad deze plaats in.*

Bij de actualisering van het Protocol geheimhoudingsplicht is rekening gehouden met en zoveel mogelijk uitvoering gegeven aan de bevindingen van de G4-rekenkamers. Deze bevindingen passen immers goed bij het uitgangspunt van de gemeente dat alles in beginsel openbaar is, tenzij.

Leeswijzer

Hieronder volgt eerst een korte toelichting over de geheimhoudingsplicht (hoofdstuk 2, met in bijlage 1 een handzaam schema over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding). In hoofdstuk 3 komen de gronden voor geheimhouding aan bod die op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (en Wet open overheid) kunnen worden benut. Hoofdstuk 4 is gewijd aan privacy en de omgang met persoonsgegevens (met een in bijlage 2 uitgewerkte gedragscode). In hoofdstuk 5 zijn een paar aanwijzingen voor de praktijk opgenomen. Hoofdstuk 6 bevat het Protocol geheimhoudingsplicht.

2. De geheimhoudingsplicht

Geheimhoudingsplicht op grond van de huidige Gemeentewet

In de Gemeentewet is een regeling opgenomen voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht (artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet). Het gaat dan om geheimhouding van informatie die in de besloten vergadering van het college, een commissie of de raad aan bod komt, zowel wat betreft hetgeen wordt besproken als ten aanzien van de inhoud van stukken die daarbij aan de orde zijn.

De geheimhoudingsplicht geldt voor iedereen die betrokken is. Dat zijn ambtenaren, collegeleden, commissieleden en raadsleden. Maar ook anderen die kennis dragen van de geheime informatie (b.v. geraadpleegde deskundigen). Schending van de geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt is strafbaar (artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht). Daarbij geldt dat dit niet alleen afhangt van het formeel opleggen van een geheimhoudingsplicht, maar ook van ervaring en het redelijkerwijze moeten begrijpen dat iets vertrouwelijk van aard is door een betrokkene. Ook dan kan iemand bij het schenden van de geheimhoudingsplicht van vertrouwelijke informatie strafrechtelijk worden vervolgd, zonder dat op die informatie formeel de geheimhouding ingevolge de Gemeentewet is opgelegd,.

Rol college

Het college heeft een belangrijke rol bij beslissingen over openbaar versus geheim. De meeste informatie berust namelijk onder het college. Die zal dan ook als eerste een beoordeling maken van de status ervan. Indien informatie als vertrouwelijk wordt geclassificeerd en in een collegevergadering wordt besproken of met een raadscommissie of de raad wordt gedeeld, neemt het college een besluit tot oplegging van een geheimhoudingsplicht. Daarbij volgt het college de regels in het Protocol geheimhoudingsplicht.

Rol raad

De raad heeft als hoogste politieke orgaan in de gemeente het laatste woord over geheimhouding. Dat betekent dat als het college geheimhouding oplegt op informatie die met raadsleden of de raad wordt gedeeld, de raad in zijn vergadering moet besluiten of deze geheimhouding wordt bekrachtigd. En als geheimhouding is bekrachtigd door de raad, is alleen de raad bevoegd om te besluiten deze op te heffen. Deze verantwoordelijkheid betekent ook dat de raad geheime informatie zorgvuldig behandelt.

In bijlage 1 is een schema opgenomen waarin is opgenomen wie geheimhouding mag opleggen, bekrachtigen en opheffen.

Aanvullende bepaling: artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht

In artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht is een algemene verplichting opgenomen voor een ieder die als (onderdeel van een) bestuursorgaan of daarvoor werkzame persoon in aanraking komt met vertrouwelijke gegevens tot geheimhouding daarvan. Het betreft een bepaling met een aanvullend karakter, die geldt als niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift (b.v. vanwege de geheimhouding op grond van de Gemeentewet) een geheimhoudingsplicht geldt.

Geheimhoudingsplicht in de nieuwe Gemeentewet (wetsvoorstel)

Het wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur' (2019-2020, 35546) leidt tot wijziging van de geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet, thans de artikelen 25, 55 en 86. Er wordt één centraal geheimhoudingshoofdstuk voorgesteld. Met het voorstel wil het kabinet tegemoet te komen aan een groot aantal knelpunten die in de praktijk worden ervaren.

De wijzigingen treden (beoogd) in werking in het eerste kwartaal van 2022, vóór de gemeenteraadsverkiezingen. Zodra dit een feit is, wordt het gemeentelijk Protocol geheimhoudingsplicht (en het schema in bijlage 1) aangepast (in het bijzonder regels 17 tot en met 22). Daarbij blijven de principiële uitgangspunten ongewijzigd in stand.

Dit zijn de belangrijkste zaken die over geheimhouding zijn geregeld in het wetsvoorstel:

- De bevoegdheid van een bestuursorgaan om informatie die bij hem berust geheim te verklaren, wordt geregeld in het nieuwe artikel 87. Deze bevoegdheid komt toe aan de raad, het college, de burgemeester en de (raads)commissies.
- Een bestuursorgaan kan deze geheime informatie in een aantal gevallen met een ander bestuursorgaan delen, artikel 88. Het orgaan dat op informatie geheimhouding legde, is als enige bevoegd die informatie met andere organen te delen.
- Geheime informatie die aan een commissie met ook raadsleden is verstrekt, moet altijd ook naar de raad (artikel 88, vijfde lid).
- Bij het verstrekken van geheime informatie wordt door het orgaan dat de geheimhouding oplegde, vermeld dat op die informatie de verplichting tot geheimhouding rust (artikel 89, eerste lid).
- Anders dan nu het geval is, wordt niet langer verlangd dat de raad de aan hem opgelegde geheimhouding bekrachtigt.
- Degene die informatie ontvangt waarop een verplichting tot geheimhouding rust, moet die geheimhouding in acht nemen en mag deze informatie niet delen met anderen (artikel 89, tweede lid). Het wetsvoorstel maakt het daarnaast mogelijk dat de raad besluit een lid van de raad of een door de raad ingestelde commissie dat de opgelegde geheimhouding schendt, ten hoogste drie maanden uit te sluiten van het ontvangen van informatie waarop een verplichting tot geheimhouding rust (artikel 89, vijfde lid).
- De verplichting om de geheimhouding in acht te nemen duurt voort totdat het orgaan dat de geheimhouding op de informatie oplegde, de geheimhouding weer opheft (artikel 89, derde lid). Deze regel kent één uitzondering, namelijk voor de gevallen waarin de betreffende informatie met de raad is gedeeld. In dat geval is de raad exclusief bevoegd de geheimhouding op te heffen (artikel 89, vierde lid).
- Door een (raads)commissie opgelegde geheimhouding kan altijd ook door de raad worden opgeheven (artikel 89, derde lid).
- In artikel 88, zesde lid, wordt uitdrukkelijk geregeld dat de raad geheime informatie aan anderen kan verstrekken en dat de raad regels kan stellen over het verstrekken van vertrouwelijke informatie door het college aan anderen.

3. Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

De Wob geeft iedereen het recht om bij bestuursorganen informatie te vragen. Uitgaande van het belang van een goed en transparant bestuur, neemt de Wob als vertrekpunt dat alle informatie die bij een bestuursorgaan berust in de vorm van documenten³ in beginsel openbaar is.

Dat is alleen anders als er dwingende redenen zijn om bepaalde informatie niet openbaar te maken. Dan gaat het bijvoorbeeld om privacygevoelige informatie. Of de informatie raakt de economische belangen van de overheid waardoor deze een vertrouwelijk karakter moet behouden.

Geheimhouding op stukken of het ter vergadering behandelde kan worden opgelegd op grond van de uitzonderingsgronden van artikel 10 van de Wob. Het betreft de volgende uitzonderingsgronden:

Absolute uitzonderingsgronden.

Dat wil zeggen dat indien één van deze gronden van toepassing is, de gemeente de gevraagde informatie niet verstrekt, omdat de wet dit verbiedt: het belang van openbaarheid moet dan te allen tijde wijken. Een nadere belangenafweging mag de gemeente niet maken.

De eenheid van de Kroon

Deze grond is voor de gemeente niet aan de orde, want heeft alleen betrekking op de Koning en de Ministers.

De veiligheid van de Staat

Deze grond is voor de gemeente niet aan de orde, want heeft alleen betrekking op de Staat der Nederlanden.

Bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld

Het gaat om die gegevens, waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid over:

- de technische bedrijfsvoering of
- het productieproces, dan wel over de afzet van de producten of
- de kring van afnemers en leveranciers.

Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen, kunnen onder omstandigheden zulke bedrijfsgegevens zijn. In dat geval is de actualiteit van de financiële gegevens van belang.

Deze uitzonderingsgrond is alleen van toepassing als de bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk aan de gemeente zijn meegedeeld. Dit is bijvoorbeeld het geval als een bedrijf een overeenkomst met de gemeente sluit en daarin zijn genoemde wetenswaardigheden opgenomen.

³ Niet alleen klassieke papieren documenten zoals nota's, facturen, brieven, memo's, maar ook moderne digitale documenten zoals e-mails, tweets, whatsapp, handgeschreven aantekeningen, faxen, beeld- en geluidsopnamen.

Bijzondere persoonsgegevens

Bijzondere persoonsgegevens zijn door hun aard gevoelig. Het gaat dan om gegevens over iemands:

- godsdienst of levensovertuiging;
- ras;
- politieke gezindheid;
- gezondheid;
- seksuele leven;
- lidmaatschap van een vakvereniging;
- mogelijke strafrechtelijke achtergrond, en
- persoonlijke identificatienummer (zoals BSN-nummers).

Relatieve uitzonderingsgronden

Het relatieve karakter houdt in dat de gemeente moet afwegen of het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid van informatie. Pas als dat het geval is, kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie worden geweigerd. Dat wil zeggen dat een afweging moet worden gemaakt tegen het belang van openbaarheid.

De betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties

Informatie hoeft niet te worden verstrekt als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Voor de toepassing van deze bepaling is het niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen met andere landen of met internationale organisaties voorziet. Voldoende is dat men als gevolg van het verschaffen van informatie voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen.

Deze uitzonderingsgrond zal met name op nationaal niveau spelen. Het is niet uitgesloten dat ook de gemeente te maken kan krijgen met zaken die raakvlakken hebben met andere staten (bijvoorbeeld op het terrein van mensenhandel, drugs en georganiseerde misdaad of internationale handel).

Economische of financiële belangen

Als de op geld waardeerbare belangen van de gemeente in het geding zijn, kan openbaarmaking van de gevraagde informatie worden geweigerd. Daarvoor is wel vereist dat de gemeente onderbouwt dat haar financiële positie als gevolg van openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt geschaad. De gemeente moet concretiseren en preciseren waarop openbaarmaking van informatie tot schade kan leiden. Te denken valt bijvoorbeeld aan aanbestedingen, ontwikkeling van gronden en, meer in het algemeen, in het geval de onderhandelingspositie van de gemeente door openbaarmaking zou worden geschaad.

De opsporing en vervolging van strafbare feiten

Het kan gaan om het belang van de opsporing en vervolging in een concreet geval, maar ook in het algemeen. Het kan bijvoorbeeld gaan om informatie ten aanzien van een op het moment van het informatieverzoek lopende strafzaak. Onder omstandigheden kunnen ook gegevens van bijzondere opsporingsambtenaren worden geweigerd.

Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Onder de bescherming van deze uitzonderingsgrond valt informatie die inzicht geeft in de opsporingstechniek en de werkwijze van een opsporings- en toezichtdienst. Algemene informatie over de toezichtstaak van de gemeente moet wel openbaar worden gemaakt, zoals het aantal informatieplaatsen en aantallen processen-verbaal die in een jaar zijn opgemaakt.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Informatie hoeft niet openbaar te worden gemaakt als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De gemeente beschikt vanuit haar hoedanigheid en taken over vele persoonlijke gegevens van burgers. Gegevens van burgers (zoals NAW-gegevens) worden niet openbaar gemaakt, tenzij dit vanwege de aard van de zaak logisch is om wel te doen en geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.

Gaat het om een ambtenaar of bestuurder die zich uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid begeeft, zoals communicatiemedewerkers, burgemeesters, wethouders en directeuren, dan zal de naam openbaar moeten worden gemaakt. Ook de namen van ambtenaren die krachtens mandaat besluiten ondertekenen moeten openbaar worden gemaakt.

Omdat ook personeelsdossiers onder het bereik van de Wob kunnen vallen, is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ook relevant als openbaarmaking van die dossiers wordt verzocht.

Het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie

In het algemeen geldt dat een geadresseerde als eerste kennis moet kunnen nemen van de informatie die hem betreft. Deze uitzonderingsgrond is ook van toepassing op geadresseerden binnen de overheid. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan verzending van een besluit aan een burger of organisatie of toezending van stukken aan (ambtenaren van) andere bestuursorganen of aan derden die aan intern beraad deel hebben genomen.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden

Het gaat hier om een algemene uitzonderingsgrond die aanvullend werkt op de hiervoor behandelde specifieke uitzonderingsgronden. In de praktijk wordt deze uitzonderingsgrond doorgaans gebruikt in combinatie met andere uitzonderingsgronden. Daarmee is deze uitzonderingsgrond eigenlijk een vangnetbepaling voor niet voorziene situaties en in die gevallen waarin de specifieke gronden op zichzelf onvoldoende houvast bieden. Onevenredigheid houdt in dit verband in dat het voordeel of nadeel dat door openbaarmaking van informatie of gegevens ontstaat in geen verhouding staat tot het belang dat met de openbaarmaking wordt gediend. Dit is bijvoorbeeld het geval als de gemeente met het oog op een bepaalde gebiedsontwikkeling in onderhandeling is over de aankoop van panden en verstrekking van informatie daarover tot gevolg kan hebben dat inzicht wordt geboden in de onderhandelingsstrategie van de gemeente waarmee het risico dreigt dat derden hiermee hun voordeel doen en de panden voor de neus van de gemeente wegkapen.

Wet open overheid (Woo)

Als de Wet openheid overheid (Woo, 2020-2021, 33328) als opvolger van de Wob in werking treedt (beoogd 1 juni 2022), kan geheimhouding worden opgelegd op de in die wet opgenomen uitzonderingsgronden. Ten opzichte van de Wob zijn er wat de uitzonderingsgronden betreft slechts drie wijzigingen:

- Twee absolute uitzonderingsgronden worden toegevoegd. Dat is allereerst de bescherming van bijzondere persoonsgegevens die qua formulering aansluit bij de Europese privacyverordening (AVG, zie hierna hoofdstuk 4). Ten tweede betreft het de bescherming van nummers die ter identificatie van een persoon bij wet zijn voorgeschreven.
- Er komt een nieuwe relatieve uitzonderingsgrond voor het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Deze uitzonderingsgrond kan van

toepassing zijn op informatie die betrekking heeft op door een bestuursorgaan gevoerd beraad, maar die niet onder de bescherming valt van de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Dat is bijvoorbeeld het geval bij verslagen van verhoren in het kader van onderzoeken, prognoses of beleidsalternatieven, interne disciplinaire onderzoeken of ingeval van informatie bij crisisachtige aangelegenheden. Openbaarmaking kan dan dusdanig schadelijk zijn voor het goed functioneren van de overheid dat het belang van vertrouwelijkheid moet prevaleren boven het belang bij openbaarmaking.

- Er is een striktere omschrijving van de uitzondering voor onevenredige benadeling. De uitzonderingsgrond kan alleen worden toegepast in uitzonderlijke gevallen en alleen dan indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan opgenomen in de uitzonderingsgronden, en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Er geldt bij toepassing van deze grond dus een verzwaarde motiveringsplicht.

4. Privacy en persoonsgegevens

Sinds 2018 geldt in de gehele Europese Unie dezelfde privacywetgeving: De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze Europese wetgeving vervangt de Nederlandse Wet bescherming persoonsgegevens. (Naast de AVG is er een aparte Europese Richtlijn gegevensbescherming politie en justitie.)

De AVG bevat regels voor de omgang met persoonsgegevens en heeft onder meer gezorgd voor:

- versterking en uitbreiding van privacyrechten;
- meer verantwoordelijkheden voor organisaties;
- dezelfde, stevige boetes voor alle Europese privacytoezichthouders.

De AVG gebiedt een zorgvuldige omgang met de persoonlijke levenssfeer, welke één van de redenen kan zijn om informatie niet openbaar te delen en met geheimhouding te omkleden. De bescherming van persoonsgegevens op grond van de AVG kadert daarmee de toepassing van de uitzonderingsgrond van de Wob/Woo ten aanzien van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer nader in.

In bijgevoegde Gedragscode privacy en persoonsgegevens (bijlage 2) is opgenomen hoe de gemeente bij de uitvoering van haar taken rekening houdt met de privacy van betrokken natuurlijke personen.

5. Aanwijzingen voor de praktijk

De Gemeentewet biedt het kader voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht. In de jurisprudentie is verder uitgewerkt hoe de beoordeling van mogelijk geheim te verklaren informatie moet plaatsvinden. De volgende aanwijzingen zijn de belangrijkste voor de praktijk.

Motivering vereist

Allereerst geldt dat als informatie geheim wordt verklaard, in het besluit daartoe deugdelijk moet worden gemotiveerd, aan de hand van de uitzonderingsgronden van de Wob (/Woo), waarom dit het geval is. Door de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden inhoudelijk te motiveren, kan een ieder, in het bijzonder de raad, goed beoordelen of de geheimhouding terecht is opgelegd. Dit vergemakkelijkt tevens de beoordeling of de geheimhouding te zijner tijd kan worden opgeheven waardoor de informatie alsnog openbaar wordt gemaakt.

Als verschillende delen van informatie vanwege dezelfde reden geheim worden verklaard is het niet nodig om de motivering te herhalen. Het volstaat om eenmalig de motivering kenbaar te maken die gelijkelijk op gaat voor verschillende onderdelen.

Wat is er precies geheim

Buiten de vraag of geheimhouding überhaupt aan de orde is op basis van de Wob, is het belangrijk precies te bepalen welke gegevens of welk deel van een stuk geheim moeten zijn. Het is namelijk niet zo dat informatie steeds integraal geheim moet worden verklaard, als het in feite maar om één of enkele gegevens daarin gaat. Uitgangspunt is immers openbaarheid. Als alleen bepaalde gegevens geheim moeten blijven – bijvoorbeeld bedragen of namen – kunnen die worden afgedekt en de overige informatie worden geopenbaard.

Beoordeling per zelfstandig onderdeel

Als een document informatie bevat die deels openbaar, deels vertrouwelijk van aard is, wordt de beoordeling daarvan per zelfstandig onderdeel uitgevoerd. Dat betekent dat er bijvoorbeeld per alinea of paragraaf wordt gekeken of deze dusdanig van aard is dat geheimhouding aan de orde is. Er wordt dus niet op het niveau van zin, zinsnede of op woordniveau een beoordeling uitgevoerd, omdat die wijze van beoordelen oplevert dat er vaak slechts enkele woorden of delen van zinnen overblijven die geen begrijpelijke of coherente informatiewaarde hebben. De rechter verlangt niet dat zulke onsamenhangende informatie wordt geopenbaard.

‘Vertrouwelijk’ is – onder omstandigheden ook ‘geheim’

Belangrijk om te weten is dat de Hoge Raad heeft uitgesproken dat de term ‘vertrouwelijk’ onder omstandigheden⁴ dezelfde betekenis kan hebben als geheim.

Het komt erop neer dat een goed ingevoerd en ervaren raadslid, collegelid of ambtenaar wordt geacht zich er steeds van te vergewissen of de aard van de informatie vertrouwelijk is, of dat er andere omstandigheden zijn (zoals uitlatingen in en omtrent overleggen en vergaderingen waarin dergelijke informatie aan de orde is), ondanks dat er op die vertrouwelijke informatie niet formeel de geheimhoudingsplicht van de Gemeentewet rust. Want ook ten aanzien van vertrouwelijke informatie zonder formele geheimhouding bestaat de plicht om hierover geheimhouding te betrachten.

⁴ De Hoge Raad heeft aangegeven dat ‘onder omstandigheden’ onder andere betekent dat relevant is hoe ervaren en ingevoerd een raadslid is (in dat specifieke geval ging het om een raadslid) en in hoeverre het raadslid begrijpt of wordt geacht te begrijpen dat hier vertrouwelijke informatie aan de orde is.

6. Protocol geheimhoudingsplicht

Rechtdoende aan het overkoepelend principe 'openbaar, tenzij', hanteert de gemeente de volgende regels bij geheimhouding. Deels gaat het om de uitleg van wettelijke regels, deels gaat het om de praktische uitwerking daarvan in de gemeentelijke praktijk.

Algemeen

1. In principe zijn alle stukken en vergaderingen openbaar. Wettelijke uitzonderingen zijn de collegevergaderingen en vergaderingen van vertrouwenscommissies van de raad.
2. Tot een besloten vergadering, geheimhouding van stukken of van het ter vergadering behandelde wordt alleen besloten als dat strikt noodzakelijk is gelet op het bepaalde in de Gemeentewet, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of gezien de uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) of de Wet open overheid (Woo).
3. De gronden voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht zijn beperkt tot de uitzonderingsgronden van de Wob of de Woo.
4. Op het punt 'persoonlijke levenssfeer' wordt er bovendien verdere invulling aan gegeven door de AVG en aanverwante wetten.

Besloten vergaderen

5. Als een geheim stuk of onderwerp wordt besproken, gebeurt dit in een besloten vergadering. Dat een geheim stuk wordt behandeld, wordt wel op de openbare agenda van raad en commissie vermeld.
6. Raads- en commissieleden kunnen via een beveiligd digitaal systeem kennis nemen van geheime stukken. Geheime stukken voor de collegevergaderingen worden aan de collegeleden ter beschikking gesteld via het gemeentelijk vergadersysteem.
7. Van een besloten vergadering wordt een apart verslag gemaakt, dat niet openbaar is.
8. Als geheimhouding van het ter vergadering behandelde nodig is, wordt hierover tijdens de vergadering zelf een besluit genomen.

Geheime stukken

9. De burgemeester, het college, een raadscommissie of commissievoorzitter of de raad kunnen geheimhouding opleggen aan zichzelf of andere organen, volgens het schema in de bijlage.
10. Geheimhouding wordt deugdelijk gemotiveerd, wat inhoudt dat de motivering kenbaar is en draagkrachtig is in relatie tot de belangen die worden beschermd.
11. Geheimhouding wordt op een zo klein mogelijk deel van informatie opgelegd. Dat houdt in dat de geheimhouding wordt beperkt tot dat deel van een stuk dat daadwerkelijk geheim moet zijn en bij voorkeur in een aparte, geheim te verklaren, bijlage wordt opgenomen.
12. Geheimhouding wordt zo kort mogelijk opgelegd. In het geheimhoudingsbesluit wordt de concrete gebeurtenis of het concrete moment vermeld wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven.
13. Als geheimhouding voor onbepaalde duur wordt opgelegd, vindt halfjaarlijks een actieve controle plaats op wat nog geheim is en of die geheimhouding inmiddels kan worden opgeheven.

Spoedeisende gevallen

14. Ingeval een geheimhoudingsbesluit vanwege spoedeisendheid niet kan worden afgewacht, wordt informatie die vertrouwelijk van aard is als zodanig ter beschikking gesteld aan een

raadscommissie en/of de raad. Daarbij wordt vermeld dat de geheimhoudingsplicht van 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht van kracht is.

15. In de eerst mogelijke collegevergadering na de spoedeisende verstrekking van vertrouwelijke informatie wordt overeenkomstig de regels 9 tot en met 13 van dit Protocol alsnog geheimhouding opgelegd.
16. Indien vanwege de spoedeisendheid van verstrekking van informatie in afwijking van regel 11 en/of 12 van dit Protocol geheimhouding wordt opgelegd, vindt in de eerst mogelijke collegevergadering na verstrekking een herbeoordeling plaats van de opgelegde geheimhouding wat betreft de omvang en de duur daarvan.

Bekrachten

17. Als het college, de burgemeester of een raadscommissie een stuk onder geheimhouding aanbiedt aan de raad, moet de raad de geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering bekrachten.⁵ Als minder dan de helft van de raadsleden bij deze vergadering aanwezig is, wordt een besluit over al dan niet bekrachten aangehouden tot de eerstvolgende vergadering waarin wel het vereiste aantal raadsleden aanwezig is. Tot die tijd blijft de geheimhouding van kracht.
18. Als de raad de geheimhouding bekrachtigt, geldt de geheimhoudingsplicht tot de raad deze opheft.
19. Als de raad de geheimhouding niet bekrachtigt in de eerstvolgende vergadering waarin het vereiste aantal leden aanwezig is, is het stuk vanaf dat moment niet meer geheim.

Opheffen geheimhouding

20. Als een geheim stuk is voorgelegd aan de raad, kan alleen de raad de geheimhouding opheffen, ongeacht wie de geheimhouding heeft opgelegd.
21. Als geheimhouding op een stuk is opgelegd door de commissie, kan alleen de commissie zelf deze opheffen. Als geheimhouding op een commissiestuk is opgelegd door een ander orgaan, kan dat orgaan dan wel de raad de geheimhouding opheffen.
22. Als het college geheimhouding heeft opgelegd op een collegestuk, kan het zelf de geheimhouding opheffen.

⁵ De noodzaak van bekrachtiging door de raad vervalt als de aangepaste Gemeentewet in werking treedt.

Bijlage 1 Schema opleggen, bekrachtigen, opheffen geheimhouding

Schema opleggen, bekrachtigen en opheffen geheimhouding volgend uit de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet

Door	Aan	Bekrachtiging	Bevoegd tot opheffen
Opgelegd door college	College	Niet nodig. Als het college zich echter m.b.t. een schriftelijk stuk tot de raad richt, dient de raad de geheimhouding te bekrachtigen. Wordt geheime informatie mondeling met de raad gedeeld, dan beslist de raad over het opleggen van de geheimhouding.	College. Als het college zich m.b.t. de geheime informatie (schriftelijk of mondeling) tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Niet nodig. Tenzij de commissie het stuk alsnog aan de raad voorlegt, dan dient de raad te bekrachtigen.	College of raad. Als het stuk aan de raad is voorgelegd, is alleen de raad nog bevoegd.
	Raad	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht.	Raad
	Raadsleden (alle)	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht.	Raad

Door	Aan	Bekrachtiging	Bevoegd tot opheffen
Opgelegd door burgemeester	College	Niet nodig.	Burgemeester of raad. Als het college zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Niet nodig. Tenzij de commissie het stuk alsnog aan de raad voorlegt, dan dient de raad te bekrachtigen.	Burgemeester of raad. Vanaf het moment van bekrachtigen is alleen de raad bevoegd.
	Raad	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht.	Raad
	Raadsleden (alle)	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht.	Raad
Opgelegd door commissievoorzitter (t.a.v. stukken die hijzelf aan de commissie overlegt)	Commissie	Niet nodig	Voorzitter of raad. Als de commissie zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
Opgelegd door commissie	College	Niet nodig	Commissie of raad. Als het college zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Niet nodig	Commissie. Als de commissie zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.

Door	Aan	Bekrachtiging	Bevoegd tot opheffen
	Raad	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht	Raad
	Raadsleden (alle)	Raad	Door de raad, in eerstvolgende vergadering die door meer dan de helft van de leden wordt bezocht.
Opgelegd door raad	Raad	Niet nodig	Raad

NB: geheimhouding geldt steeds voor het orgaan waaraan het is opgelegd, èn iedereen die bij de behandeling is geweest of kennis draagt van het behandelde of de stukken.

Bijlage 2: Gedragscode privacy en persoonsgegevens op internet

De gemeente hanteert richtlijnen voor het verwerken van persoonsgegevens, gelet op de Algemene verordening gegevensbescherming en de Wet openbaarheid van bestuur. In deze gedragscode wordt artikelsgewijs aangegeven hoe de gemeente (de raad, het college en de burgemeester, een ieder waar het zijn bevoegdheid betreft) in de uitvoering van haar taken rekening houdt met de privacy van betrokken natuurlijke personen als publicatie van informatie op de website van de gemeente aan de orde is.

Artikel 1 Definitie ‘publicatie op de website’

Onder ‘publicatie op de website’ wordt verstaan het plaatsen van informatie op de website van de gemeente. Documenten die op de website worden geplaatst, blijven na plaatsing op internet vindbaar.

Artikel 2 Mogelijkheid tot verwijdering van persoonsgegevens

Personen die dit aangaan kunnen op ieder moment aangeven dat zij hun persoonsgegevens van de website verwijderd willen zien. Daartoe dienen zij aan te geven om welke gegevens het gaat en waar deze op de website zijn gepubliceerd. Een verzoek tot verwijdering van persoonsgegevens wordt beoordeeld met inachtneming van toepasselijke wet- en regelgeving.

Artikel 3 Gedragscode

Voor de publicatie van persoonsgegevens op de website van de gemeente gelden ten aanzien van de hierna genoemde categorieën van personen de aangegeven gedragslijnen. Wat betreft de categorieën c. tot en met f. hieronder geldt dat betrokkenen via de website en/of een ontvangstbevestiging worden geïnformeerd over de wijze waarop persoonsgegevens worden gepubliceerd.

a. Persoonsgegevens van politieke ambtsdragers; raadsleden, commissieleden en collegeleden

De namen van politieke ambtsdragers komen veelvuldig in bestuurlijke documenten voor. Deze personen functioneren, elk in hun eigen rol of ambt, ten behoeve van het openbaar bestuur. Zij zijn als zodanig benoemd en dienen herkenbaar en aanspreekbaar te zijn voor inwoners.

Gedragslijn:

Ten aanzien van politieke ambtsdragers (raadsleden, commissieleden en collegeleden) geldt, behoudens hetgeen de wet aangeeft, dat hun portretfoto's en zakelijke e-mailadressen bekend worden gemaakt op de website.

b. Persoonsgegevens van ambtenaren

Ambtenaren worden regelmatig in bestuurlijke documenten vermeld, bijvoorbeeld als steller van bestuurlijke besluitvormingsvoorstellen (collegebesluiten en raadsstukken), als ambtelijke ondersteuning bij vergaderingen of als griffier van vergaderingen. Het is functioneel van belang dat zij bereikbaar zijn voor bijvoorbeeld vragen.

Gedragslijn:

Voor zover ambtenaren worden genoemd in relatie tot hun functie, is bekendmaking relevant en niet bovenmatig. De openbaarmaking dient zich te beperken tot de naam, zakelijk emailadres en zakelijk telefoonnummer en eventueel een vermelding van de afdeling en/of de werkeenheid waar

zij werkzaam zijn. Van ambtenaren die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden worden persoonsgegevens niet gepubliceerd.

c. Persoonsgegevens van personen en instellingen/organisaties die brieven of andere geschriften aan de gemeente richten

Brieven aan de gemeente zijn onder andere afkomstig van burgers en instellingen/organisaties. Ze bevatten de adresgegevens en vaak het telefoonnummer van de afzender en ze zijn als regel ondertekend. Het komt ook voor dat er een petitie aan bijvoorbeeld de raad wordt overhandigd, met handtekeningenlijsten die doorgaans (handgeschreven) naam- en adresgegevens en handtekeningen bevatten.

Publicatie van deze brieven of geschriften zou betekenen dat via de website alle persoonsgegevens door een ieder rechtstreeks zijn in te zien. Wat betreft de ingekomen stukken afkomstig van inwoners (burgers) moet openbaarmaking van de persoonsgegevens als 'bovenmatig' worden beschouwd.

Het effect van geschriften aan de raad kan doorgaans worden bereikt zonder openbaarmaking. De raad zelf en de leden van de raad moeten wel kennis kunnen nemen van deze brieven én hun afzender om zich een oordeel te kunnen vormen over hetgeen de brief van de raad vraagt. Voorts vereist de transparantie van het bestuur en de controleerbaarheid door de burger dat op de website is te vinden dat de brief bij de raad is binnengekomen.

Gedraglijn:

Ingekomen brieven van inwoners die aan de gemeente zijn gezonden of overhandigd worden als zodanig niet op de website van de gemeente openbaar gemaakt.

Brieven/geschriften van instellingen/organisaties zijn naar hun aard doorgaans minder persoonlijk en bevatten minder persoonsgegevens (uitgezonderd eenmansbedrijven). Het publiceren van deze informatie wordt niet als bovenmatig beschouwd.

Als het geschriften gericht aan de raad betreft, wordt in een lijst van ingekomen stukken aangegeven welke brieven en andere stukken van inwoners door de raad zijn ontvangen, met uitsluitend vermelding van de woonplaats van de afzender, onder vermelding van een korte aanduiding van het onderwerp. Deze lijst wordt op de website gepubliceerd. Het ingekomen stuk is beschikbaar voor raadsleden (en indien aan de orde voor commissieleden en het college). Indien de afzender uitdrukkelijk aangeeft dat zijn of haar persoonsgegevens wel mogen worden gepubliceerd, vindt er publicatie plaats.

Ingekomen stukken van organisaties en instellingen worden met de naam van de vertegenwoordiger of afzender vermeld op de lijst van ingekomen stukken en gepubliceerd.

Voor petitie's geldt dat de petitie zelf, dat wil zeggen de boodschap die men door middel van de petitie wenst uit te dragen, op de lijst ingekomen poststukken wordt vermeld met de naam van de initiatiefnemer. De lijst met ondertekenaars wordt echter niet op de website gepubliceerd. Ook niet wanneer ondertekenaars aangegeven hebben dat hun gegevens openbaar gemaakt mogen worden (bijvoorbeeld op petities.nl). Deze toestemming moet namelijk worden gezien als toestemming aan degene die de petitie is gestart, maar het gaat te ver om deze toestemming op te vatten als een uitdrukkelijke toestemming voor publicatie op de website van de gemeente. Deze lijst met ondertekenaars is wel beschikbaar voor raadsleden en (indien aan de orde voor commissieleden en het college).

d. Personen die tijdens openbare vergaderingen gebruik maken van het spreekrecht, namens zichzelf of andere (rechts)personen

Personen die tijdens vergaderingen gebruik maken van het spreekrecht, doen dit welbewust en in het openbaar.

Gedraglijn:

Door in het openbaar van het spreekrecht gebruik te maken geven sprekers aan dat zij geen bezwaar hebben tegen publicatie van hun bijdrage op de website (zowel in de vorm van beeld- en geluidsmateriaal als gepubliceerde tekst). De bijdrage van de spreker wordt op de gebruikelijke wijze uitgezonden via de gemeentelijke website en is daar ook achteraf te raadplegen. Bezoekers van de raadzaal worden er bij de ingang op gewezen dat er in de raadzaal beeldregistraties van vergaderingen worden gemaakt en openbaar opgeslagen.

e. Persoonsgegevens van personen die een rol spelen in het kader van besluitvorming en als zodanig voorkomen in de tekst van college- en raadsvoorstellen of daaraan verwante documenten

De gemeente neemt veel besluiten ten aanzien van individuele inwoners. Daarin staan persoonsgegevens.

Gedraglijn:

De hoofdlijn is dat persoonsgegevens in openbare college- en raadsstukken en daarbij behorende bijlagen, voor zover die bijlagen op de website worden gepubliceerd, worden geanonimiseerd. Indien persoonsgegevens in zienswijzen zijn vermeld en het is noodzakelijk om te weten wie de indiener van de zienswijze is, worden de betreffende persoonsgegevens wel gepubliceerd. Betrokken personen worden hiervan vooraf in kennis gesteld.

f. Besluiten of zaken als benoemingen

Bij benoemingen worden de persoonlijke gegevens van de te benoemen persoon, afgezien van diens naam en een korte aanduiding van de kwaliteiten en ervaring die reden zijn om deze persoon te benoemen, niet openbaar gemaakt.

g. Persoonsgegevens in de beantwoording door het college van burgemeester en wethouders

Brieven aan de raad worden vaak ter afdoening doorgezonden naar het college van burgemeester en wethouders. De beantwoording van deze brieven wordt in afschrift naar de raad gezonden. Deze brieven bevatten de adresgegevens van de briefschrijvers.

Gedraglijn:

De beantwoording door het college van burgemeester en wethouders van ingekomen stukken aan de raad wordt via de lijst van ingekomen stukken bekend gemaakt op de website onder verwijzing naar het onderwerp en het registratienummer van de ingekomen brief. Het ingekomen stuk en de antwoordbrief zijn beschikbaar voor raadsleden en fractieassistenten of steunraadsleden.

Artikel 4 Anonimiseren van persoonsgegevens

In die gevallen waarin anonimiseren volgens deze gedragscode nodig is, worden persoonsgegevens verwijderd. Voor zover het een goed begrip van de tekst van de documenten nodig is, kunnen namen vervangen worden door neutrale termen, zoals bijvoorbeeld de aanvrager, de klager, (derde) belanghebbende etc. Dit sluit aan bij de anonimiseringsrichtlijnen van de rechtspraak.

Artikel 5 Van overeenkomstige toepassing op stukken ingediend door raadsfracties

Bepalingen in de gedragscode zijn van overeenkomstige toepassing op stukken die door de raadsfracties worden ingediend.

Artikel 6 Inzage ingekomen stukken (e.d.) door derden

Ingekomen brieven van burgers en petitie's die aan de raad zijn gezonden of overhandigd kunnen interessant zijn voor derden. In deze gedragscode is opgenomen dat in een lijst van ingekomen stukken wordt aangegeven welke brieven en andere stukken door de raad zijn ontvangen, met vermelding van uitsluitend de naam van de afzender, onder vermelding van een korte aanduiding van het onderwerp. Deze lijst wordt op de website gepubliceerd. Indien de afzender uitdrukkelijk aangeeft dat zijn of haar persoonsgegevens wel dienen te worden gepubliceerd, vindt er publicatie plaats. Als dat uitdrukkelijke verzoek niet is gedaan kunnen de brieven en stukken door derden niet worden ingezien. Een verzoek tot inzage wordt dan behandeld conform de Wet openbaarheid van bestuur.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
2021

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl