



**Gemeente
Haarlem**

Transparant en openbaar

Minimaliseren geheime stukken

2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Uitgangspunt is openbaarheid van overheidsinformatie	4
1.2	Leeswijzer	5
2.	Wet open overheid	6
2.1	Openbaarheid van overheidsinformatie	6
2.1.1	Zorgplichten voor een goede en betrouwbare informatiehuishouding	6
2.1.2	Actieve openbaarmaking van overheidsinformatie	6
2.1.3	Openbaarmaking op verzoek	7
2.1.4	Aanwijzen contactpersoon	7
2.2	Uitzonderingsgronden	7
2.2.1	Absolute uitzonderingsgronden.	7
2.2.2	Relatieve uitzonderingsgronden	8
2.3	Overige gevallen	10
2.3.1	Geadresseerde neemt als eerste kennis	10
2.3.2	Voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling	10
2.3.3	Persoonlijke beleidsopvattingen	11
2.3.4	Informatie ouder dan vijf jaar	11
2.3.5	Formatie	11
2.3.6	Griffie	11
2.4	Bijzondere informatieverstrekking	11
2.4.1	Informatie die een verzoeker zelf betreft	11
2.4.2	Informatie ten behoeve van onderzoek	11
3.	De geheimhoudingsplicht	13
3.1	Gemeenteraden en geheimhouding, G4-gemeenten vergeleken	13
3.2	Geheimhoudingsplicht op grond van de nieuwe Gemeentewet	13
3.3	Aanwijzingen voor de praktijk	15
3.3.1	Geheime stukken	15
3.3.2	Besloten vergadering	16
3.3.3	Opleggen van geheimhouding	16
3.3.4	Opheffen van geheimhouding	17

3.4	Schending geheimhoudingsplicht	18
3.5	Aanvullende bepaling: artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht	18
4.	Privacy en persoonsgegevens	19
5.	Protocol geheimhoudingsplicht	20
	Bijlage 1: Artikelen 87 t/m 89 Gemeentewet (wetsvoorstel)	22
	Bijlage 2 Schema opleggen, delen en opheffen van geheimhouding	23
	Bijlage 3: Gedragscode privacy en persoonsgegevens op internet	24

1. Inleiding

In deze notitie wordt beschreven hoe in de praktijk om te gaan met overheidsinformatie in relatie tot geheimhouding, vanuit het principe dat deze zoveel mogelijk openbaar is. Doel is duidelijke en praktische afspraken te maken over de oplegging en opheffing van geheimhouding waarmee een minimalisering van geheime stukken wordt bereikt.

1.1 Uitgangspunt is openbaarheid van overheidsinformatie

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.

Een deel van de stukken wordt actief openbaar gemaakt, bijvoorbeeld vrijwel alle besluiten van college en raad. Sommige (concept) besluiten worden al eerder openbaar, bijvoorbeeld ten behoeve van inspraak. Een klein deel wordt niet op voorhand gepubliceerd maar is wel opvraagbaar. Daarnaast is er nog een heel klein deel van wat de gemeente doet en besluit vertrouwelijk van aard en om die reden niet geschikt voor volledige openbaarmaking. Denk dan aan privacygevoelige informatie, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van wettelijke taken rondom werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning.

Geheimhouding op gemeentelijke informatie wordt alleen opgelegd als het niet anders kan. Uiterste terughoudendheid hierin past bij een democratie. Het dagelijks bestuur (het college) moet kunnen worden gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging (de raad) en het gehele bestuur (raad en college) moet kunnen worden gecontroleerd door de media en de burgers. Soms is het echter onvermijdelijk dat een stuk of een vergadering geheim moet zijn. Bijvoorbeeld omdat de privacy van personen speelt of gerechtvaardigde belangen van bedrijven. Het bestuur en de ambtelijke organisatie moeten er dan wel voor zorgen dat de geheimhouding tot het minimum beperkt wordt. En als een stuk of een vergadering geheim moet zijn, dan alleen voor zolang - of eigenlijk voor zo kort – als dat nodig is.

We werken inmiddels steeds meer digitaal, waardoor gegevens en informatie gemakkelijker worden verspreid en gecombineerd. 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. Ook de omgang met privacy en persoonsgegevens vraagt om heldere gedragsregels.

Aanleiding om deze notitie vast te stellen

De privacyregelgeving (Algemene verordening gegevensbescherming, AVG) en de jurisprudentie zijn in ontwikkeling. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is per 1 mei 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo). Binnenkort wijzigt ook het geheimhoudingsregime in de Gemeentewet. Het bestaande gemeentelijke Protocol geheimhoudingsplicht (2015/34307), met daarin opgenomen afspraken en richtsnoeren over geheimhouding, dateert inmiddels van 2015. Dit zijn allemaal redenen voor actualisering van het kader voor de omgang met overheidsinformatie, in relatie tot de oplegging van geheimhouding.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt eerst een korte toelichting over de Wet open overheid en de daarin opgenomen gronden om informatie –tijdelijk of permanent – niet openbaar te maken. In hoofdstuk 3 wordt de toepassing van de geheimhouding op grond van de nieuwe Gemeentewet uitgelegd (met in bijlage 1 een handzaam schema over het opleggen en opheffen van geheimhouding). Het hoofdstuk bevat ook enkele aanwijzingen voor de praktijk. Hoofdstuk 4 is gewijd aan privacy en de omgang met persoonsgegevens (met een in bijlage 2 uitgewerkte gedragscode). Hoofdstuk 5 bevat het Protocol geheimhoudingsplicht.

2. Wet open overheid

2.1 Openbaarheid van overheidsinformatie

Artikel 110 van de Grondwet verplicht tot een wet waarin regels zijn opgenomen over de openbaarheid die de overheid betracht bij de uitvoering van haar taak. Op 1 mei 2022 is de Wet openheid overheid (Woo, 2020-2021, 33328) als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)¹ inwerking getreden.

De Woo geeft een ieder recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen. Uitgaande van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving, neemt de Woo als vertrekpunt dat alle informatie die bij een bestuursorgaan berust in de vorm van documenten² in beginsel openbaar is. Het doel van de Woo is om overheden transparanter te maken, door overheidsinformatie beter vindbaar en toegankelijker voor een breed publiek te maken. Openbaarheid maakt onlosmakelijk deel uit van overheidshandelen.

2.1.1 Zorgplichten voor een goede en betrouwbare informatiehuishouding

In de Woo is de zorgplicht³ opgenomen dat overheidsdocumenten zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Ook moet de overheid er zoveel mogelijk voor zorgen dat de informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is. Het gaat hier om de betrouwbaarheid van informatie en daarmee om de betrouwbaarheid van de overheid.

Als informatie openbaar wordt gemaakt, gebeurt dat bovendien op een algemeen toegankelijke wijze waardoor belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt.

2.1.2 Actieve openbaarmaking van overheidsinformatie

Actieve openbaarmaking betekent dat de overheid informatie uit eigen beweging publiceert en voor iedereen toegankelijk maakt. De Woo bepaalt dat de overheid een inspanningsverplichting heeft om informatie zoveel mogelijk actief te openbaren.⁴

Verder is een uitvoerige regeling van actieve openbaarmaking van een aantal specifieke categorieën⁵ informatie opgenomen in de Woo. De verplichting om deze categorieën informatie uit eigen beweging te openbaren wordt gefaseerd ingevoerd. Uiterlijk 2028 moeten alle categorieën informatie openbaar toegankelijk zijn. In Haarlem is de ambitie om de categorieën uiterlijk 2026 openbaar te hebben.

¹ De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) dateert van 1980 en is sindsdien enkele malen geactualiseerd.

² 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.

³ Artikel 2.4 Woo.

⁴ Artikel 3.1 Woo.

⁵ De categorieën betreffen: wet- een regelgeving, organisatiegegevens, raadsstukken, bestuursstukken, stukken van adviescolleges, convenanten, jaarplannen en -verslagen, Wob/Woo-verzoeken, onderzoeken en beschikkingen.

2.1.3 Openbaarmaking op verzoek

Een ieder kan ook nog steeds een verzoek om informatie indienen, net als dit het geval was onder de Wob.⁶ De verzoeker hoeft geen belang te stellen bij zijn verzoek en kan zowel schriftelijk als mondeling om openbaarmaking van de informatie vragen. De beslissing op het verzoek moet uiterlijk binnen 4 weken worden genomen en deze beslissing kan ten hoogste voor 2 weken worden uitgesteld. De gevraagde informatie wordt zoveel mogelijk in de door de verzoeker gevraagde vorm verstrekt.

2.1.4 Aanwijzen contactpersoon

De Woo bepaalt dat de overheid een of meer contactpersonen aanwijst. Een contactpersoon is behulpzaam bij het beantwoorden van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie. Daarmee leveren contactpersonen een bijdrage aan de betere vindbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie.

2.2 Uitzonderingsgronden

Het openbaar maken van informatie op grond van de Woo blijft achterwege als er sprake is van uitzonderingen. De uitzonderingsgronden bieden het afwegingskader voor de gemeente voor een juiste omgang met informatie: zoveel mogelijk openbaar en transparant, en als informatie niet kan worden geopenbaard, zo beperkt mogelijk in omvang en duur. Ook wordt een deugdelijke motivering van de gemeente verlangd als informatie niet openbaar wordt gedeeld.

Geheimhouding kan slechts worden opgelegd op de in de Woo opgenomen uitzonderingsgronden. Voor de gemeente zijn de hierna volgende uitzonderingsgronden relevant, onderverdeeld naar zogenoemde absolute gronden en relatieve gronden.

2.2.1 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.

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

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 is vertrouwelijke informatie opgenomen, zoals gegevens over de technische bedrijfsvoering of het productieproces, 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. Financiële gegevens zijn nog actueel als zij concurrentiegevoelig zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om bedrijfskosten, de wijze en afkomst van financiering, omzetgegevens, exploitatiekosten en -opbrengsten, geldende tarieven enz. Het is afhankelijk van het concrete geval wanneer financiële gegevens nog wel of niet meer actueel zijn. Steeds moet worden beoordeeld of de financiële gegevens een dusdanig inzicht geven in de actuele financiële bedrijfsvoering van een partij, dat anderen (concurrenten) daar op een oneigenlijke manier hun voordeel mee kunnen doen en het bedrijf in kwestie hierdoor wordt geschaad.

⁶ Artikel 4.1 Woo

Bijzondere persoonsgegevens

Het gaat hier om bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in de privacywetgeving⁷, die door hun aard gevoelig zijn. Het gaat dan om gegevens zoals over iemands religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen, ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, gezondheid of seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Bijzondere persoonsgegevens worden door de gemeente niet openbaar gemaakt, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt.

Doorgaans berusten bijzondere persoonsgegevens (bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van werk en inkomen of maatschappelijke ondersteuning) onder het college. In principe vraagt het college niet aan mensen om toestemming te geven tot openbaarmaking van aldus verkregen bijzondere persoonsgegevens. De aard van de gegevens leent zich hier niet voor. Indien de raad dat toch wenst, kan deze het college onder opgaaf van de redenen die de raad hiervoor heeft, opdracht geven om wel toestemming te vragen voor publicatie.

Het vragen van toestemming om bijzondere persoonsgegevens te openbaren is aan eisen gebonden. Toestemming moet vrijelijk, ondubbelzinnig en voor een specifiek doel worden gegeven. Vooraf moet begrijpelijke en toegankelijke informatie worden geboden over wat het betekent om toestemming te geven, waarbij erop wordt gewezen dat iemand het recht heeft om de toestemming te allen tijde in te trekken. Aangezien het in elk geval volstrekt helder moet zijn dat er toestemming is verleend, heeft het de voorkeur dat deze schriftelijk wordt gegeven.

Nummers ter identificatie van personen

Het gaat hier om nummers die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt. Sommige identificatienummers zijn al openbaar, zoals die in het Handelsregister of het register bij de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG-register). Die nummers kunnen bij een verzoek om informatie alleen worden geweigerd als er aanleiding bestaat om de identiteit van de betrokkene niet openbaar te maken. Burgerservicenummers kunnen niet worden verstrekt, omdat de Wet algemene identiteit bepalingen burgerservicenummer geen ruimte biedt voor een buitenwettelijke verwerking van burgerservicenummers.

2.2.2 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. Als de gemeente besluit bepaalde informatie niet openbaar te maken en zich daarbij beroept op (één van) de relatieve uitzonderingsgronden, dan moet hiervoor een uitdrukkelijke motivering worden gegeven in het besluit. Dat betekent dat goed moet worden uitgelegd waarom een uitzonderingsgrond met betrekking tot precies die informatie van toepassing is.

De betrekkingen van Nederland met andere landen en 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 landen en 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.

⁷ Artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

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

Economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

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 waarom openbaarmaking van informatie tot schade kan leiden. Het kan bijvoorbeeld gaan om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden. Te denken valt aan aanbestedingen, ontwikkeling van gronden en, meer in het algemeen, in het geval de onderhandelingspositie van de gemeente door openbaarmaking zou worden geschaad. Ook kan het gaan om publiekrechtelijke verhoudingen, bijvoorbeeld om een effectieve en efficiënte belastingheffing mogelijk te maken.

Als het milieu-informatie betreft gaat het slechts om informatie die betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter.

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 of informatie over de voor de opsporing gebruikte technieken en methoden 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 formatieplaatsen en aantallen processen-verbaal die in een jaar zijn opgemaakt.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking

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 presenteert, zoals communicatiemedewerkers, burgemeesters, wethouders en directeuren, dan zullen de naam en contactgegevens 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 Woo kunnen vallen, is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer relevant als openbaarmaking van die dossiers wordt verzocht.

Wat betreft het vragen van instemming met openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer geldt hetzelfde als hiervoor is vermeld ten aanzien van bijzondere persoonsgegevens.

De bescherming van andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens

Als geen sprake is van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, is van belang of de bescherming van die gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het kan dan gaan om informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. De uitzonderingsgrond kan ook van toepassing zijn op actuele offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens.

De bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft

Informatie kan worden geweigerd als dat nadelige gevolgen kan hebben voor de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft. Bijvoorbeeld informatie over voortplantingsgebieden en leefgebieden van zeldzame dieren- en plantensoorten.

De beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage

Het betreft enerzijds de beveiliging van individuele personen, anderzijds om de beveiliging van groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of een openbare ruimte, waarbij het veiligheidsrisico juist door grote aantallen aanwezigen wordt gevormd.

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. Vanuit de grondhouding dat ook dergelijke informatie openbaar is tenzij het echt niet anders kan, moet steeds een specifieke belangenafweging plaatsvinden tussen enerzijds het belang van openbaarheid en anderzijds het belang van de gemeente om goed te kunnen functioneren.

2.3 Overige gevallen

In aanvulling op de genoemde uitzonderingsgronden benoemt de Woo nog een aantal andere gevallen waarin het mogelijk is om informatie – al dan niet tijdelijk – niet openbaar te maken. Het gaat om de volgende situaties:

2.3.1 Geadresseerde neemt als eerste kennis

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 bestuursorgaan of aan derden die aan intern beraad deel hebben genomen.

Het achterwege blijven van de openbaarmaking is tijdelijk en aan een vooraf door de gemeente gestelde termijn gebonden.

2.3.2 Voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

Deze uitzonderingsgrond kan alleen worden toegepast in uitzonderlijke gevallen en alleen wanneer openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan opgenomen in de hiervoor genoemde uitzonderingsgronden, en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen

deze benadeling opweegt. Er geldt bij toepassing van deze grond dus een verzwaarde motiveringsplicht.

2.3.3 Persoonlijke beleidsopvattingen

Documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen betreffen. Daaronder wordt verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen. Objectieve gegevens zoals feiten, prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen ervan vallen er niet onder. Op zichzelf kunnen persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden gemaakt, mits zij maar niet herleidbaar zijn naar personen. Als betrokkene ermee instemt, kan de informatie ook worden geopenbaard op een manier waardoor wel duidelijk is wie de opvattingen heeft geuit.

2.3.4 Informatie ouder dan vijf jaar

Als informatie ouder is dan vijf jaar, kan de gemeente de afweging maken deze nog steeds niet openbaar te maken, maar daarvoor moet wel deugdelijk worden gemotiveerd waarom de van toepassing zijnde uitzonderingsgronden zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. In beginsel wordt er vanuit gegaan dat informatie na vijf jaar openbaar is, tenzij bijvoorbeeld de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer tot verdere geheimhouding noopt of er kwesties spelen rondom inspectie, controle en toezicht die nog steeds actueel zijn. Per geval wordt de heroverweging gemaakt aan de hand van de uitzonderingsgronden van de Woo.

2.3.5 Formatie

Informatie waarover een door de raad benoemde formateur of informateur beschikt is niet openbaar, totdat de formatie is afgerond.

2.3.6 Griffie

Informatie die de ondersteuning door de griffie van individuele raadsleden betreft is niet openbaar. Het gaat dan om persoonlijke beleidsopvattingen, zoals ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad.

2.4 Bijzondere informatieverstrekking

Informatie die niet voor eenieder openbaar kan worden gemaakt, kan onder de Woo wel aan één of enkele personen worden verstrekt. Het betreft hier een bijzondere vorm van informatieverstrekking en is mogelijk in de volgende gevallen.

2.4.1 Informatie die een verzoeker zelf betreft

Een verzoeker (natuurlijke persoon of rechtspersoon) kan aan de gemeente om documenten vragen die op de verzoeker zelf betrekking hebben. De gemeente moet die documenten verstrekken, maar wel na afweging van de belangen die zijn opgenomen in de uitzonderingsgronden zoals hiervoor genoemd. Als er klemmende redenen zijn om bepaalde informatie ondanks de toepasselijkheid van uitzonderingsgronden toch aan de verzoeker ter beschikking te stellen, dan kan dat, maar dan alleen aan de verzoeker zelf. Er mag dan geen formele geheimhouding op de informatie rusten en de gemeente kan voorwaarden verbinden aan de verstrekking van de informatie aan de verzoeker.

2.4.2 Informatie ten behoeve van onderzoek

In de Woo is een aparte bepaling opgenomen voor toegang tot informatie ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek. Bestuursorganen zijn bevoegd

personen die daarom verzoeken toegang te geven tot informatie die niet openbaar kan worden gemaakt, onder de voorwaarde dat de verkregen informatie niet wordt verspreid zonder dat het bestuursorgaan heeft beslist dat de informatie openbaar wordt gemaakt.

3. De geheimhoudingsplicht

3.1 Gemeenteraden en geheimhouding, G4-gemeenten vergeleken

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.⁸ 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.

Bij de toepassing van de regels over geheimhouding in onze organisatie en de actualisering van het Haarlemse 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.

3.2 Geheimhoudingsplicht op grond van de nieuwe Gemeentewet

In de Gemeentewet is nu nog een regeling opgenomen voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht, die verspreid is te vinden in verschillende hoofdstukken (artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet).

Het wetsvoorstel 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur' (2019-2020, 35546) leidt tot wijziging van deze geheimhoudingsbepalingen in de Gemeentewet. Er wordt één centraal geheimhoudingshoofdstuk voorgesteld (artikelen 87 t/m 89, zie bijlage 1). Met het voorstel wil het kabinet tegemoet te komen aan een groot aantal knelpunten die in de praktijk worden ervaren. Het wetsvoorstel ligt ter behandeling in de Eerste Kamer en treedt in werking op een nog nader te bepalen datum.

Dit zijn de belangrijkste zaken over geheimhouding zoals zij zijn geregeld in het wetsvoorstel.

Het gaat om geheimhouding van informatie die bij de gemeente berust. De geheimhoudingsplicht geldt voor iedereen die betrokken is. Dat kunnen ambtenaren, collegeleden, commissieleden en raadsleden zijn. Maar ook anderen die kennis dragen van de geheime informatie (b.v.

⁸ Na de inwerkingtreding van het nieuwe geheimhoudingsregime van de Gemeentewet neemt de opheffingsbevoegdheid van de raad deze plaats in.

geraadpleegde deskundigen). Schending van de geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt is strafbaar (artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht).

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.

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, alleen de raad bevoegd is om te besluiten deze op te heffen.

Nadere toelichting op de wettelijke bepalingen

In de nieuwe Gemeentewet hebben drie artikelen betrekking op geheimhouding, en wel de artikelen 87 t/m 89. Zij houden de volgende regels in:

- 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, zo is in artikel 88 bepaald. 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 daarin 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 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. Met 'anderen' wordt bedoeld degenen aan wie de geheimhoudingsplicht oorspronkelijk niet is opgelegd. De raad kan per geval bepalen wanneer het college geheime stukken met anderen mag delen, maar mag hierover ook in algemene zin regels stellen, als dit voor het dagelijks bestuur van de gemeente noodzakelijk is.

In bijlage 2 is een schema opgenomen waarin is opgenomen wie geheimhouding mag opleggen en opheffen.

3.3 Aanwijzingen voor de praktijk

De (nieuwe) Gemeentewet biedt het kader voor het opleggen en opheffen van een geheimhoudingsplicht. In de jurisprudentie is verder uitgewerkt hoe de beoordeling van mogelijk geheim te verklaren informatie moet plaatsvinden. De volgende aanwijzingen zijn op basis van de wet, rechterlijke uitspraken én de ervaringen in de afgelopen jaren van belang voor de praktijk.

3.3.1 Geheime stukken

Waarom geheim?

Allereerst geldt dat als informatie geheim wordt verklaard, in het besluit daartoe deugdelijk moet worden gemotiveerd, aan de hand van de uitzonderingsgronden van de 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?

Het is 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 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.

Als alleen bepaalde gegevens geheim moeten blijven – bijvoorbeeld bedragen of namen – kunnen die worden afgedekt en de overige informatie worden geopenbaard.

Geheimhouding duurt niet eeuwig

De geheimhouding wordt beperkt in de tijd. Als het mogelijk is wordt bij het besluit over een geheim stuk meteen aangegeven wanneer de geheimhouding weer kan worden opgeheven. Soms kan dat door een exacte datum aan te geven of door te beschrijven op welk moment de geheimhouding vervalt. Bijvoorbeeld het moment dat de verkoopovereenkomst door beide partijen is ondertekend.

Gelet op het feit dat de Woo bepaalt dat na vijf jaar moet worden heroverwogen of het tijdsverloop gevolgen heeft voor de belangenafweging, kan als uitgangspunt worden genomen dat alle informatie in beginsel uiterlijk na 5 jaar openbaar is, tenzij uitzonderingsgronden van toepassing zijn die zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking.

CV's

Van door de raad of het college te benoemen personen wordt altijd een CV gepubliceerd met daarin: naam, woonplaats, werkhistorie en desgewenst andere zaken die een persoon wil delen. Een CV wordt niet geheim gehouden. Er is een standaard CV beschikbaar dat aan te benoemen personen ter hand wordt gesteld. Zij kunnen dit format invullen en daarmee zelf bepalen welke informatie zij in de openbaarheid willen delen.

3.3.2 Besloten vergadering

Vergadering

Als een geheim stuk of onderwerp wordt besproken, gebeurt dit in een besloten vergadering. Een raadsvergadering die geheim is, bijvoorbeeld omdat daarin een besluit wordt genomen over de voordracht voor een burgemeester, begint meteen al besloten. Voor alle andere raadsvergaderingen en voor de commissievergaderingen is dat niet zo. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁹ heeft geoordeeld dat de beraadslaging of met gesloten deuren zal worden vergaderd uitsluitend kan plaatsvinden in een vergadering die in het openbaar is aangevangen. De uitspraak ging over een vergadering waarin dit niet uitdrukkelijk op deze manier was gebeurd. De Afdeling oordeelde dat daardoor sprake was van een openbare vergadering en dat het verslag dus ook openbaar was. De vergadering begint dus openbaar en tijdens deze openbare vergadering kan de raad of commissie beslissen dat de vergadering verder of voor een deel in beslotenheid wordt vervolgd.

In de Haarlemse praktijk komen overigens wel besloten commissievergaderingen voor, maar de raad vergadert – buiten het geval dat er een nieuwe burgemeester wordt voorgedragen of in een zeer uitzonderlijk geval – zo goed als altijd in het openbaar.

Agendering openbaar

Dát een geheim stuk wordt behandeld of dat geheimhouding wordt bekrachtigd wordt wel op de agenda vermeld. Het onderwerp kan dan in globale termen worden aangeduid. Bijvoorbeeld: “verkoop aantal panden”. Deze werkwijze is een logisch vervolg op het vorige punt.

Verslag en “het tijdens de vergadering behandelde”

Van een besloten (deel van een) vergadering wordt een apart verslag gemaakt, dat niet openbaar is. N.B: als na afloop ook niet over de behandeling tijdens de vergadering mag worden gesproken – en dat zal vaak het geval zijn bij een besloten vergadering – moet daarover apart en expliciet een besluit worden genomen. Dit moet gebeuren tijdens de vergadering waar het om gaat. Achteraf kan het niet meer.

3.3.3 Opleggen van geheimhouding

Wie mag geheimhouding opleggen aan wie?

Zowel de raad zelf mag geheimhouding opleggen als ook het college, de burgemeester en een commissie. Ieder mag de geheimhouding opleggen aan zichzelf, maar ook aan sommige andere bestuursorganen. Het college kan bijvoorbeeld geheimhouding opleggen aan een commissie of de raad en de burgemeester of een commissie kan geheimhouding opleggen aan het college of de raad, dan steeds ten aanzien van stukken die zichzelf voorleggen. In de bijlage staat een schema van wie geheimhouding mag opleggen aan wie, en wie de geheimhouding mag opheffen. De geheimhoudingsplicht geldt ten aanzien van iedereen die het stuk kent of die bij de behandeling aanwezig is. Dus niet alleen voor raads- en collegeleden, maar ook voor ambtenaren en personen buiten de gemeentelijke organisatie die kennis hebben van de stukken. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan een adviesbureau.

⁹ ABRvS 10 maart 1986, AB 1986, 472

3.3.4 Opheffen van geheimhouding

Stukken die door de raad worden behandeld

Als een geheim stuk is voorgelegd aan de raad, kan alleen de raad de geheimhouding opheffen.

Stukken die door de raadscommissie worden behandeld

Als de geheimhouding op een commissiestuk is opgelegd door de commissie zelf, kan ook alleen de commissie haar opheffen. Als de geheimhouding is opgelegd door het college of de burgemeester, verstrekt het college of de burgemeester die informatie tevens aan de raad en kan vervolgens alleen de raad de geheimhouding opheffen.

In alle gevallen geldt dat als een commissie zich met betrekking tot het geheime stuk tot de raad heeft gericht, alleen de raad de geheimhouding kan opheffen.

Collegestukken

Als het college geheimhouding oplegt, kan het ook zelf die geheimhouding weer opheffen.

Als een stuk echter is voorgelegd aan de raad, kan alleen de raad de geheimhouding opheffen.

Als het college een stuk niet direct aan de raad, maar aan een commissie heeft voorgelegd, moet de informatie ook in afschrift aan de raad worden verstrekt en kan vervolgens alleen de raad de geheimhouding opheffen.

Praktische werkwijze bij (mogelijke) opheffing van geheimhouding

Aan het begin van elke raadsvergadering staat in Haarlem een punt op de agenda over de opheffing van eerder opgelegde geheimhoudingsplichten, met daarin een aanduiding van alle stukken die die maand onder geheimhouding zijn verstrekt aan de raad of de commissies (uiteraard zonder dat de stukken zelf worden gepubliceerd). Hierdoor kan de raad besluiten of er stukken bij zitten waarvan de geheimhouding zal worden opgeheven.

Van de stukken waarop het college de geheimhoudingsplicht heeft opgelegd houdt de afdeling Bestuur en Communicatie een overzicht bij. De afdeling beoordeelt elk half jaar of de geheimhouding kan worden opgeheven. Het college krijgt dan een voorstel om de geheimhouding op te heffen, voor zover het daartoe bevoegd is. Ook de griffie krijgt elk halfjaar een lijstje van de commissie- en raadsstukken waarvoor geldt dat het college er geheimhouding op heeft gelegd, met daarbij een advies aan de raad of de geheimhoudingsplicht kan worden opgeheven.

Als de commissie of de raad zelf geheimhouding heeft opgelegd op stukken, houdt de griffie daar het overzicht zelf van bij. Dit laatste komt echter in Haarlem in de praktijk zo goed als nooit voor.

Waar mogelijk wordt meteen bij het opleggen van de geheimhouding al aangegeven tot wanneer deze moet duren, zodat deze op het aangegeven moment automatisch vervalt. Dit kan een specifieke datum zijn of een gebeurtenis, bijvoorbeeld het ondertekenen van een overeenkomst.

Of een stuk waarover de geheimhouding wordt opgeheven ook alsnog actief openbaar wordt gemaakt, hangt van de aard van het stuk af. Als het bijvoorbeeld gaat om stukken die betrekking hebben op onderhandelingen, zullen die uitmonden in een contract. De betrokken partijen (ook diegenen met wie uiteindelijk geen contract wordt gesloten) worden daarvan uiteraard op de hoogte gebracht. Daarna worden ze in principe op het BIS gepubliceerd. Indien partijen hebben afgesproken de vertrouwelijkheid van de contractuele afspraken te betrachten, kan dat anders zijn. De informatie wordt dan niet actief gepubliceerd. Als een Woo-verzoeker naar deze informatie vraagt, wordt op dat moment een beoordeling gemaakt of het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan de gemaakte afspraak ten aanzien van de vertrouwelijkheid.

‘Vertrouwelijk’ is – onder omstandigheden ook ‘geheim’

Belangrijk om te weten is dat de Hoge Raad¹⁰ heeft uitgesproken dat de term ‘vertrouwelijk’ onder omstandigheden 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. Schending van die geheimhoudingsplicht kan, net als dit het geval is bij schending van de geheimhoudingsplicht op grond van de Gemeentewet, leiden tot strafrechtelijke vervolging.

3.4 Schending geheimhoudingsplicht

Schending van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf dat strafbaar is gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

3.5 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.

¹⁰ Hoge Raad 26 oktober 2010 (ECLI:NL:HR:2010:BM2422) en Hoge Raad 18 februari 2014 (ECLI:NL:HR:2014:362). De uitspraak van de Hoge Raad komt neer op een doorkruising van de heersende opvatting tot dan toe dat de geheimhoudingsregeling in artikel 25 van de Gemeentewet (en de daarmee samenhangende strafrechtelijke vervolgingsmogelijkheid op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht wegens schending van een ambtsgeheim) een uitputtende regeling is. Anders gezegd: met de uitspraak komt een einde aan de opvatting dat als er niet formeel geheimhouding ex artikel 25 Gemeentewet (in de aanstaande gewijzigde Gemeentewet wordt dat artikel 87) is opgelegd, er ook niet op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht kan worden vervolgd. 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.

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 Woo ten aanzien van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer nader in.

In bijgevoegde Gedragscode privacy en persoonsgegevens (bijlage 3) is opgenomen hoe de gemeente bij de uitvoering van haar taken rekening houdt met de privacy van betrokken natuurlijke personen.

5. Protocol geheimhoudingsplicht

Rechtsdoende 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 open overheid (Woo).
3. De gronden voor het opleggen van een geheimhoudingsplicht zijn beperkt tot de uitzonderingsgronden van 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 commissie 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. 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.

Opheffen geheimhouding

15. Als een geheim stuk is voorgelegd aan de raad, kan alleen de raad de geheimhouding opheffen, ongeacht wie de geheimhouding heeft opgelegd.
16. 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, wordt het stuk met de raad gedeeld en kan alleen de raad de geheimhouding opheffen.
17. Als het college geheimhouding heeft opgelegd op een collegestuk en dit stuk is niet aan een commissie noch de raad verstrekt, kan het zelf de geheimhouding opheffen.

Bijlage 1: Artikelen 87 t/m 89 Gemeentewet (wetsvoorstel)

Artikel 87

De raad, het college, de burgemeester en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Artikel 88

1. De raad kan informatie ten aanzien waarvan krachtens artikel 23, vierde lid, een verplichting tot geheimhouding geldt of hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan het college, de burgemeester, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
2. Het college kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
3. De burgemeester kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, het college, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
4. Een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kan informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad, het college, de burgemeester en de rekenkamer.
5. Indien het college of de burgemeester overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekt aan een commissie waarin leden van de raad zitting hebben, verstrekt het college of de burgemeester die informatie tevens aan de raad.
6. Indien het college, de burgemeester of een commissie overeenkomstig het tweede, derde of vierde lid informatie verstrekt aan de raad, kan de raad die informatie verstrekken aan anderen. De raad kan regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door het college, de burgemeester of een commissie en die tevens aan de raad is verstrekt.

Artikel 89

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.
2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.
3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien de verplichting tot geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan die verplichting tevens worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.
4. Indien informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt aan de raad is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van het derde lid voort totdat de raad haar opheft.
5. Een lid van de raad of van een door de raad ingestelde commissie als bedoeld in hoofdstuk V dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van de raad ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt.

Bijlage 2 Schema opleggen, delen en opheffen van geheimhouding

Schema opleggen, delen en opheffen geheimhouding volgend uit de artikelen 87 t/m 89 van de (nieuwe) Gemeentewet

Door	Aan	Bevoegd tot opheffen
Opgelegd door college	College	College Als het college zich m.b.t. de geheime informatie (schriftelijk of mondeling) tot de commissie of de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Raad
	Raad	Raad
	Raadsleden (alle)	Raad
Opgelegd door burgemeester	College	Burgemeester Als het college zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Commissie	Raad
	Raad	Raad
Opgelegd door commissie	College	Commissie
	Commissie	Commissie. Als de commissie zich m.b.t. het stuk tot de raad heeft gericht, is alleen de raad nog bevoegd.
	Raad	Raad
Opgelegd door raad	Raad	Raad

Bijlage 3: 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 insprekers 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 inspreker 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 of bezwaarschriften zijn vermeld en het is noodzakelijk om te weten wie de indiener van de zienswijze of het bezwaarschrift is, worden de betreffende persoonsgegevens wel gepubliceerd. Betrokken personen worden hiervan vooraf in kennis gesteld. Ingeval van een procedure bij de rechter geldt artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als beoordelingskader of in dat kader bij de gemeente bekende persoonsgegevens openbaar worden gemaakt. Gewichtige redenen kunnen reden zijn om persoonsgegevens niet openbaar te delen. Maar die gewichtige redenen zijn volgens genoemd artikel niet aanwezig als op grond van de Wob (thans: Woo) de verplichting bestaat ze te openbaren.¹¹

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

¹¹ Zie in dit verband de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 2 september 2020 (ECLI:NL:RBOVE:2020:2919) en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 juni 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1367).

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 petitiees 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,
2022

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl