

Notitie geheimhouding Gemeente Harlingen

1. Inleiding

De gemeenteraad maakt deel uit van het openbaar bestuur. Openbaarheid is één van de grondbeginselen van het democratisch systeem. Er kunnen echter zwaarwegende belangen zijn die openbaarheid in de weg staan. Er geldt geen automatisme dat hetgeen besprokene is in een besloten vergadering ook geheim is. Ook worden stukken niet geheim worden door het stempel "GEHEIM" erop te zetten. Voor geheimhouding is een actieve handeling nodig. Geheimhouding moet uitdrukkelijk worden opgelegd.

In artikel 13 van het Reglement van Orde van de gemeente Harlingen is vastgelegd dat de geheimhouding van stukken nader wordt geregeld in een afzonderlijk door de raad vast te stellen Geheimhoudingsnotitie.

Met het opstellen van deze notitie wordt ter uitvoering daarvan beoogd een duidelijk handvat te bieden hoe om te gaan met informatie vanuit besloten vergaderingen en geheime of niet-openbare stukken.

2. Geheimhouding

De Gemeentewet biedt de mogelijkheid om geheimhouding op te leggen ten aanzien van stukken en hetgeen besproken is. Geheimhouding kan worden opgelegd op grond van een belang genoemd in artikel 5.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo).

De onderstaande gronden zijn voor de gemeente het meest van belang:

Artikel 5.1 Woo:

- Bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld;
- Persoonsgegevens (volgens de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming) tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt;
- De economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen;
- De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- Het belang dat geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

3. Motiveren van de geheimhouding

Afspraken:

- A. *Het college neemt in het voorstel aan de gemeenteraad een duidelijke motivering op, die niet alleen verwijst naar de gronden van de Woo, maar die ook toelicht waarom geheimhouding zwaarwegend is.*
- B. *Die motivering bevat eveneens een toelichting of en waarom de geheimhouding op het hele stuk ligt of slechts op een deel.*

4. Gevolgen van de geheimhouding

Geheime raadsinformatie wordt wel op het raadsinformatiesysteem geplaatst, maar is voorzien van een slot en alleen toegankelijk na inlog voor raadsleden, de griffier, en griffiemedewerkers, het college, de secretaris, de adjunct directeur, de bestuursadviseur en het bestuurssecretariaat.

Schending van de geheimhoudingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Op het schenden van de opgelegde geheimhouding staat een strafrechtelijke sanctie die door de rechter wordt bepaald.

Het is voor derden niet mogelijk om met een beroep op de Woo inzage te krijgen in de stukken. De Woo is namelijk niet van toepassing op stukken die op grond van de gemeentewet geheim zijn verklaard.

5. Geheim en vertrouwelijk

In de praktijk wordt tot op heden met enige regelmaat het begrip "vertrouwelijk" gebruikt. Dat roept de vraag op of "vertrouwelijk" hetzelfde is als "geheim". Hoewel beide woorden taalkundige vrijwel

synoniemen van elkaar zijn, hanteert de gemeentewet uitsluitend het begrip “geheim”. Het begrip “vertrouwelijk” heeft dus geen formele status en kan in dit kader dan ook niet worden gebruikt.

Wel is een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht *om gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden geheim te houden.*

6. Openbaar en niet-openbaar

De gemeente Harlingen maakt de informatie waarover zij beschikt zo veel mogelijk actief openbaar. Actieve openbaarmaking betekent dat de gemeente informatie uit eigen beweging publiceert en voor iedereen toegankelijk maakt. Van actieve openbaarmaking is sprake als de gemeente uit eigen beweging de stukken voor iedereen toegankelijk maakt. Actieve openbaarmaking kan bijvoorbeeld plaatsvinden via de (openbare) gemeentelijk website. De gemeente kan door burgers niet worden gedwongen om actief informatie openbaar te maken.

Stukken waarvoor geen geheimhouding is opgelegd zijn niet automatisch openbaar. Stukken zijn pas openbaar als zij actief of passief door de gemeente openbaar zijn gemaakt. Beide vormen van openbaarmaking zijn geregeld in de Woo.

De gemeente moet nadrukkelijk rekening houden met het feit dat zij de bevoegdheid hebben persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar te maken. In besluiten zal zo nodig moeten worden toegelicht waarom van die bevoegdheid geen gebruik wordt gemaakt. Een goede reden om van die bevoegdheid geen gebruik te maken kan gelegen zijn in de belangen van derden die onderwerp zijn van het intern beraad. In de toelichting waarom geen gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken kan, onder verwijzing naar een van de in artikel 5.1 Woo genoemde uitzonderingsgronden, op die belangen worden gewezen.

Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder zullen voortaan in niet tot personen herleidbare vorm openbaar moeten worden gemaakt. Daarvan kan worden afgezien indien het voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad en indien andere, door artikel 5.1 Woo beschermde belangen zich tegen openbaarmaking verzetten.

Van passieve openbaarmaking is sprake als stukken door de gemeente openbaar worden gemaakt naar aanleiding van een verzoek op de stukken openbaar te maken (“Woo-verzoek”). Ingevolge de wet moeten stukken openbaar worden gemaakt tenzij openbaarmaking in strijd is met de belangen van artikel 5.1 en 5.2 Woo.

Stukken die niet geheim zijn maar waarbij openbaarmaking (mogelijk) strijdig is met de belangen van artikel 5.1 en 5.2 Woo, worden in lbabs geplaatst. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan offertes, waarbij openbaarmaking slecht is voor de onderhandelingspositie- en daarmee het financiële belang van de gemeente.

7. Collegevergaderingen

Vergaderingen van het college worden met gesloten deuren gehouden, tenzij het college anders heeft bepaald. Achtergrond hiervan is dat het college zich veelal buigt over nog onvoldragen standpunten en voorstellen. In deze fase moet open overleg mogelijk zijn. Openbaarheid zou daarop remmend kunnen werken.

Het college kan, op grond van de in artikel 5.1 en 5.2 Woo genoemde gronden, omtrent het in een vergadering behandelde en de inhoud van de stukken die aan het college zijn overgelegd, geheimhouding opleggen. De geheimhouding wordt tijdens de vergadering opgelegd en geldt voor hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen.

Op grond van een grond genoemd in artikel 5.1 en 5.2 Woo, kan geheimhouding ook worden opgelegd door de burgemeester of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan het college overleggen.

8. Raadsvergaderingen en commissievergaderingen

In de gemeentewet is bepaald dat op de hoofdregel dat de vergaderingen van de raad in het openbaar worden gehouden. De gemeenteraad en de raadscommissie zijn volksvertegenwoordigende organen en behoren daarom in beginsel in de openbaarheid te vergaderen. Besloten vergaderingen behoren uitzonderingen te zijn.

Een raadsvergadering dient altijd in het openbaar te beginnen. De raad kan vervolgens beslissen of in beslotenheid wordt vergaderd. Wanneer tenminste één vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt, worden - zonder daarover te be-raadslagen - de deuren gesloten.

Dat betekent dat de aanwezige burgers, pers en ambtenaren de raadszaal moeten verlaten op het moment dat om een besloten vergadering wordt verzocht. Formeel ook de wethouders, maar de praktijk zal zijn dat zij aanwezig blijven in de besloten vergadering. In een concreet geval zou de raad kunnen besluiten dat ook de wethouders de raadszaal moeten verlaten. De secretaris is op grond van de Gemeentewet degene die het college van burgemeester en wethouders bij de uitoefening van hun taak terzijde staat. Dat is ook in de raadsvergaderingen het geval. Dat betekent dat de secretaris ook bij besloten vergade-ringen aanwezig kan zijn.

Het is denkbaar dat het gewenst is dat anderen dan de in de vergadering aanwezige raadsleden, de voorzitter, de raadsgriffier, duo commissieleden, de wethouders en de secretaris aanwezig moeten zijn bij de beraadslagingen in een besloten vergadering. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde ambte-naren of externe deskundigen. Daarover zal de raad een expliciete beslissing moeten nemen. De raad beslist - nadat toehoorders, pers en ambtenaren de raadszaal hebben verlaten en de deuren zijn gesloten - of in beslotenheid zal worden vergaderd. Daarover dient dus een expliciete beslissing te worden genomen door de raad.

Vóór de afloop van een besloten gedeelte van een vergadering beslist de raad overeenkomstig artikel 87 van de Gemeentewet of omtrent de inhoud van de stukken en het verhandelde geheimhouding zal gelden. Een besluit hierover maakt deel uit van de agenda van een besloten deel van de vergadering. Geheimhouding over wat in een besloten vergadering wordt besproken kan dus alleen tijdens die ver-gadering worden opgelegd. Het is niet mogelijk om enige tijd na een besloten vergadering over het daar verhandelde alsnog geheimhouding op te leggen.

De mogelijkheid om individuele raadsleden onder geheimhouding informatie te verstrekken is komen te vervallen. Daarmee wordt het uitgangspunt dat alle raadsleden een gelijke informatiepositie dienen te hebben, benadrukt. De enige mogelijkheid die onder de nieuwe regeling bestaat om een verschil in informatiepositie tussen de raadsleden aan te brengen, ziet op raadsleden die de geheimhoudingsplicht schenden. De raad heeft de mogelijkheid om te besluiten dat een lid dat de geheimhouding schendt, voor de duur van maximaal drie maanden geen geheime informatie verstrekt krijgt.

Onder de nieuwe geheimhoudingsregeling bestaat wel de mogelijkheid om informatie onder geheim-houding te delen met een commissie zoals bedoeld in artikel 82, 83 of 84 van de Gemeentewet. Ook hierbij is echter weer het uitgangspunt dat geheime informatie die aan één of meer leden van de raad wordt verstrekt, altijd aan de raad als geheel moet worden verstrekt. Indien informatie onder geheimhouding wordt verstrekt aan een commissie waarin leden van de raad zitting hebben, moet deze informatie dan ook tevens aan de raad als geheel worden verstrekt. Dit is geregeld in artikel 88, vijfde lid, van de Gemeentewet.

9. Stukken die aan de raad worden overlegd

Ook voor stukken die buiten een besloten vergadering door het college, de burgemeester of een com-missie aan de raad worden overlegd kan geheimhouding worden opgelegd. Het kan bijvoorbeeld gaan om raadsinformatiebrieven.

Vanaf het moment dat informatie onder geheimhouding gedeeld is met de raad, kan de raad beslissen of de geheimhouding in stand moet blijven of opgeheven dient te worden. Indien een meerderheid van de leden van de raad het niet eens is met de geheimhouding, kan het besluit worden genomen de ge-heimhouding op te heffen. Zolang daartoe niet wordt besloten, geldt de geheimhoudingsplicht.

10. Evalueren en opheffen geheimhouding

De geheimhouding kan worden opgeheven door het orgaan dat haar heeft opgelegd. Indien een stuk onder geheimhouding aan de raad is overlegd dan is het de bevoegdheid van de raad om de geheim-houding op te heffen. Dat kan bijvoorbeeld via een initiatiefvoorstel.

Om te voorkomen dat stukken jarenlang geheim blijven terwijl dat niet nodig is, is het wenselijk dat regelmatig wordt beoordeeld of er reden is de geheimhouding op te heffen. Om dat te bereiken zal door de raadsgriffier een lijst worden bijgehouden van de stukken en zaken waarvoor geheimhouding geldt. Jaarlijks wordt ter advisering een overzicht gezonden naar het college.

afspraken:

- A. *Het college neemt in het voorstel tot geheimhouding een evaluatiedatum op.*
- B. *Eenmaal per jaar doet het college aan de hand van de lijst van de griffie, de gemeenteraad een voorstel waarin ze gemotiveerd aangeeft waarom de geheimhouding moet voortduren of als er geen zwaarwegende gronden meer zijn, voorstelt om die geheimhouding op te heffen.*

Tot op het opheffen van geheimhouding kan worden besloten in een openbare raadsvergadering. Indien de opheffing van de geheimhouding in de vergadering tot opmerkingen leidt, kan worden besloten om daar in beslotenheid over te vergaderen.

11. Stappenplan geheimhouding ambtelijk voorbereid raadsvoorstel

Indien het wenselijk is om geheimhouding op te leggen met betrekking tot bepaalde stukken moeten in het besluitvormingsproces (van ambtelijke voorbereiding tot raadsbesluit) een aantal stappen worden gezet. Vanuit juridisch oogpunt worden aan iedere stap in het proces een aantal voorwaarden gesteld. De stappen en daaraan verbonden voorwaarden worden in het onderstaande schema beschreven.



12. Bijlage 1 wetteksten

Vergaderen met de deuren dicht - artikel 23 Gemeentewet

1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.
2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
5. De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft

Belangen geheimhouding / niet-openbaarmaking - Woo

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft; h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Persoonlijke beleidsopvattingen, artikel 5.2 Woo.

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en

- een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Artikel 87 Gemeentewet

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.

Sanctie overtreding geheimhouding - Wetboek van strafrecht artikel 272

Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

Algemene wet bestuursrecht artikel 2 lid 5

1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe gehorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen