

Memo over informatieverstrekking door de gemeente Steenbergen

Een memo over geheimhouding, Wet openbaarheid van bestuur en
Wet bescherming persoonsgegevens

Inhoud

1. Inleiding
 2. Achtergrond
 3. Overwegingen
 - 3A. Wettelijke kaders
 - 3B. Gw: geheimhouding van informatie
 - 3C. Informatieverschaffing op basis van de Wob
 - 3D. Openbaarmaking van gegevens op basis van de Wpb
 4. Voorstel
- Bijlagen: relevante artikelen informatieverstrekking, WobStroomschemahandreiking, stroomschema CPB deel 1 en deel 2

Memo informatieverstrekking

1. Inleiding

De status van (overheids)informatie binnen de gemeente Steenberg is niet duidelijk voor de verstrekker van de informatie en voor de ontvanger van de informatie. Deze memo dient om regie te hebben op het verstrekken van (gevoelige) informatie.

2. Achtergrond

Deze memo geeft op hoofdlijnen weer welke informatie openbaar is en welke 'geheim'. En op welke wijze informatie openbaar dient te worden gemaakt zo hier een verplichting toe bestaat. Alle overheidsinformatie is in principe openbaar. De Grondwet (artikel 110) verplicht de overheid openbaarheid te betrachten. De Gemeentewet (Gw) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelen deze grondwettelijke plicht. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb) regelt onder meer de wijze van verwerking en openbaarmaking (op internet) van persoonsgegevens.

Doelstelling van openbaarheid van bestuur is het bevorderen van een goede en democratische bestuursvoering. Er geldt niet alleen een passieve openbaarmaking (informatieverschaffing op verzoek) maar ook een actieve openbaarmaking (informatieverschaffing uit eigener beweging). Natuurlijk heeft de overheid om tot beleid te komen ook enige mate van beslotenheid nodig. Waarin een vertrouwelijke wisselwerking mogelijk is tussen politiek, college en ambtelijke organisatie. Maar verder dient alles zo veel mogelijk transparant te zijn.

Deze memo behandelt de situaties waarin de openbaarheid van informatie wordt beperkt in het verkeer tussen burgemeester, college, ambtelijk apparaat, raad, raadscommissies en burgers. En welke informatie op welke wijze openbaar dient te worden gemaakt.

Voor de gemeente zijn derhalve drie wetten in dit kader relevant:

- a. Gemeentewet (Gw);
- b. Wet openbaarheid van bestuur (Wob);
- c. Wet bescherming persoonsregistraties.

In de bijlage bij deze memo zijn een stroomschema voor de behandeling van een Wob-verzoek, de wettekst van de relevante artikelen uit de Wob en Gw, en een stroomschema Wpb opgenomen.

Voor meer achtergrondinformatie over de Wob verwijzen wij naar de publicatie van VNG: Transparant bestuur, een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur. Op internet: http://www.vng.nl/files/vng/201211010_vng_transparante_gemeente.pdf.

Voor meer achtergrondinformatie over de Wpb verwijzen wij naar de CPB Richtsnoeren:

http://www.cbpresearch.nl/downloads/rs/rs_conc_actieve_openbaarmaking.pdf.

3. Overwegingen

A. wettelijke kaders

Gemeentewet (Gw) en Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Soms kan beslotenheid nodig zijn in het besluitvormingsproces. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gw regelen de geheimhouding. Ook ons Reglement van Orde van de raad bevat bepalingen ten aanzien van geheimhouding.

In artikel 2:5 van de Awb is bepaald dat de geheimhoudingsplicht geldt voor gegevens waarvan het bestuursorgaan het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. De geheimhoudingsplicht geldt dus ook wanneer een belanghebbende bij de navraag van een besluit gegevens heeft aangemerkt als vertrouwelijk. Het artikel geldt niet indien enig wettelijk voorschrift

tot openbaarmaking verplicht. Met name kan worden gedacht aan een verzoek op grond van de Wob. Artikel 25, 55 en 86 Gw regelen de geheimhouding van in besloten vergadering behandelde informatie en/of stukken. Schending van die geheimhouding is strafbaar. Uitzondering is de immuniteit volgens artikel 22 Gw. De geheimhouding volgens de Gw en het Reglement van Orde wordt in deze memo nader uitgewerkt.

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Artikel 3 van de Wob regelt de openbaarmaking op verzoek. Artikel 8 van de Wob draagt bestuursorganen op om uit eigen beweging informatie te verschaffen over hun beleid, waaronder de voorbereiding van en uitvoering ervan, zodra dit in belang is van een goede en democratische bestuursvoering. De Wob stelt dat in principe alle overheidsinformatie openbaar is, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om niet tot openbaarmaking over te gaan (artikel 10).

Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb)

Tevens wordt in deze memo de basisbeginselen van Wpb met name voor wat betreft het actief publiceren van gegevens op internet uitgewerkt. Het CPB richtsnoer 'Actieve openbaarmaking van persoonsgegevens' dient hierbij als leidraad.

Hieronder worden de volgende te volgen procedures omschreven:

- a. het opleggen en beëindigen van geheimhouding volgens de Gw (onder B.);
- b. passieve (onder C I.) en actieve (onder C II.) openbaarmaking op grond van de Wob;
- c. openbaarmaking van gegevens volgens de Wpb (onder D.).

B. Gw: geheimhouding van informatie

De Raadsvergadering is de vergadering van het volksvertegenwoordigend orgaan. De openbaarheid van deze vergaderingen is van groot belang. Openbaarheid is één van de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat. Zwaarwegende redenen kunnen met zich meebrengen dat beslotenheid gewenst is. Bijvoorbeeld een in de raad of raadscommissie te behandelen voorstel, waarmee wordt beoogd als gemeente een strategische grondpositie in te nemen of een voorbereiding van een grote aanbesteding. De artikel 23, 24 en 25 Gw regelen de geheimhouding ten aanzien van de raad. Artikel 55 Gw regelt de geheimhouding ten aanzien van het college van burgemeester en wethouders. Het verzoek om in beslotenheid te vergaderen moet zijn gedaan door tenminste een vijfde deel van de leden dat de presentielijst heeft getekend of als de voorzitter beslotenheid nodig oordeelt. De raad moet nadat de deuren zijn gesloten beslissen over de vraag of verder in beslotenheid wordt vergaderd. Het Reglement van Orde van de raad regelt hoe moet worden omgegaan met het verslag e.d. De wetgever heeft bepaald dat over een aantal onderwerpen niet in beslotenheid kan worden beraadslaagd of besloten. Deze onderwerpen zijn:

- de toelating van nieuw benoemde leden;
- de vaststelling en wijziging van de begroting en de jaarrekening;
- de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen;
- de benoeming en het ontslag van (een) wethouder(s).

In de besloten vergadering dient apart geheimhouding ten aanzien van hetgeen in een besloten vergadering wordt gezegd door de raad te worden opgelegd. Dit geldt ook voor de aan de raad overgelegde schriftelijke stukken. Alleen met gesloten deuren vergaderen wil dus niet zeggen dat ook geheimhouding is opgelegd. Deze dient op grond van artikel 25 Gw separaat door de raad te worden opgelegd. De reden van de geheimhouding moet gebaseerd zijn op een belang als genoemd in artikel 10 Wob. Dit wil zeggen dat het om bedrijfs- of fabricage gegevens gaat die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegegeed. Of als het gaat om economische of financiële belangen van de gemeente. Dit artikel stelt motivering van de geheimhouding verplicht. De geheimhouding geldt tot de raad het moment dat de raad deze opheft. Ook het college,

burgemeester of een commissie kunnen geheimhouding opleggen ten aanzien van door hen aan de raad over te leggen stukken. Een individuele wethouder kan dit niet. Dit moet worden aangetekend op het stuk. Ook hier geldt dat er een belang moet zijn als genoemd in artikel 10 Wob. Deze geheimhouding moet in de eerstvolgende raad worden bekrachtigd die tenminste door de helft van het zitting hebbend aantal raadsleden blijkens de presentielijst is bezocht. Bekrachtigt de raad de geheimhouding niet dan vervalt de verplichting tot geheimhouding.

De geheimhoudingsplicht geldt voor een ieder die kennis neemt van de informatie waarvoor geheimhouding geldt. Dus voor ambtenaren, bestuurders, raadsleden en derden, zoals ook externe adviseurs. In de commissieverordening is vastgelegd dat commissieleden, die geen raadslid zijn, ook moeten voldoen aan de verplichtingen die aan een raadslid zijn gesteld. Artikel 25 en 55 Gw geven aan dat de verplichting zich richt tot iedereen die kennis draagt van de stukken.

Het college kan geheimhouding opleggen aan stukken die:

- voorlopig in de boezem van het college blijven;
- worden overgelegd aan de raad;
- worden overgelegd aan een raadscommissie of aan één of meer raadsleden.

De burgemeester kan geheimhouding opleggen aan de raad, leden van de raad, aan het college en aan een raadscommissie.

Een raadscommissie kan geheimhouding opleggen aan de raad of leden van de raad, aan het college en aan de burgemeester.

De raad kan geheimhouding opleggen op stukken die aan de raad worden overlegd en op het behandelde in een besloten raadsvergadering.

Overigens is het zo dat leden van het gemeentebestuur en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging tijdens de raadsvergadering krachtens artikel 22 Gw onschendbaar zijn. Ook al is geheimhouding krachtens artikel 25 opgelegd kan een raadslid niet worden vervolgd of aangesproken over hetgeen zij in vergadering van de raad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd. Immuniteit of onschendbaarheid van het raadslid gaat dus voor op het handhaven van de geheimhoudingsverplichting op basis van de Gw.

Op ieder stuk, dus ook brieven van burgers, kan geheimhouding worden opgelegd.

De raad bepaalt zelf wie de vergadering achter gesloten deuren bijwoont. Het is weliswaar niet gebruikelijk dat daar externen bij zijn maar het is niet verboden.

De Gw kent de categorie 'vertrouwelijk' niet. Het openbaar maken van vertrouwelijke informatie is niet strafbaar. Het betreft enkel het schenden van onderling gemaakte afspraken. In Steenberghe is informatie of geheim of openbaar en bestempelen we gegevens om bovenstaande reden niet als vertrouwelijk. Effectief kan alleen geheimhouding worden opgelegd als daar de formele regels voor worden gevolgd zoals de wet die voorschrijft. Het stempel 'vertrouwelijk' heeft dus geen enkele juridische waarde. En dient niet te worden gebruikt. Procedureel betekent het opleggen van geheimhouding dat op zichtbare wijze op stukken dient te worden aangegeven dat er geheimhouding op het betreffende stuk rust. Dat kan bijvoorbeeld door een duidelijk en zichtbaar stempel met het woord 'geheim'.

De wettekst van artikel 25, 55 en 86 Gw is bijgevoegd als bijlage bij deze memo.

C. Informatieverschaffing op basis van de Wob

Zoals in deze memo al aangegeven zal in sommige gevallen het belang van openbaarmaking moeten wijken voor een ander belang. De Wob geeft een limitatief aantal uitzonderingsgronden. De Wob gaat uit van twee vormen van openbaarheid. Namelijk de passieve en actieve openbaarmaking. Hierboven is al in gegaan op dat onderscheid.

I. Regels voor passieve openbaarmaking:

Een ieder heeft recht een verzoek tot informatie in te dienen bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. De gevraagde informatie moet betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Dit is neergelegd in artikel 3 van de Wob. Voor de inhoud van dit artikel verwijzen wij naar de bijlage met wetteksten behorende bij deze memo.

Uit dit artikel vloeit een aantal stappen voort die een gemeente zal moeten nemen na ontvangst van een Wob-verzoek.

Stap 1: heeft het Wob-verzoek betrekking op informatie die bij de gemeente aanwezig is? Het Wob-verzoek geldt alleen op informatie die betrekking heeft op informatie die bij de gemeente rust. Is dat niet het geval dan hoeft de gemeente het verzoek niet in behandeling te nemen. De gemeente moet dan op grond van artikel 4 het verzoek wel doorzenden naar het relevante orgaan. De term 'document' in lid 1 van artikel 3 moet zeer ruim worden gezien. Ook banden en filmmateriaal vallen er onder. Evenals telefoonnotities. Sinds de inwerkingtreding van de wet elektronisch bestuurlijk verkeer vallen ook e-mails, sms'jes en berichten die op de website staan onder een Wob-verzoek. Het gaat om documenten die feitelijk aanwezig zijn. Ook documenten van derden die voor de gemeente bestemd zijn vallen onder het Wob-verzoek. De griffie adviseert om niet via sms of whatsapp over dossiers te communiceren.

Stap 2: de Wob is alleen van toepassing als het verzoek betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering er van. Informatie die wordt gevraagd moet van bestuurlijke aard zijn. Daarmee wordt bedoeld het openbaar bestuur in al zijn facetten. Verzoekers van een Wob-verzoek moeten omschrijven om welke informatie het gaat.

Stap 3: de Wob is een algemene regeling voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. Indien in een andere wet een openbaarmakingsregeling is opgenomen gaat dat voor een Wob-verzoek. Bijvoorbeeld artikel 25 Gw over geheimhouding van de raad is zo'n bijzondere regel. Die gaat voor op de Wob.

Stap 4: een Wob-verzoek kan betrekking hebben op informatie die al openbaar is. Het kan dan gaan om informatie die al eerder op grond van de Wob openbaar is gemaakt. Ook kan het gaan om informatie die al eerder voor iedereen toegankelijk is zoals documenten die tijdens een voorprocedure ter inzage hebben gelegen. Bijvoorbeeld een vergunning waartegen een rechtsmiddel heeft opengestaan worden openbaar geacht. Eenmaal openbaar gemaakte documenten zijn voor een ieder opvraagbaar. Uitgangspunt is dus dat verzoeken om openbare informatie worden toegekend. De gemeente moet wel onderzoeken of bepaalde belangen zich mogelijk tegen openbaarmaking verzetten. De gemeente moet in dat geval het besluit niet volledig openbaar maken. Er zullen dan verschillende versies van het besluit moeten worden gemaakt. Een vertrouwelijke en openbare. Zie ook de stappen 9 en 10 over artikel 10 Wob. Onlangs is in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht geoordeeld dat indieners van een niet geanonimiseerde zienswijze niet betekent dat zij ook hebben ingestemd met een het voor een ieder openbaar maken van die niet geanonimiseerde zienswijze in de zin van de Wob.

Stap 5: vaststellen of een verzoek voldoet aan de vormvereisten van de Awb. Vormvereisten zijn:

- a. het verzoek moet zijn voorzien van de naam van de verzoeker en het postadres;
- b. het verzoek moet worden gericht aan een bestuursorgaan. Bestuursorganen zijn bijvoorbeeld het college en de gemeenteraad. Als een verzoek aan de gemeente is gericht moet de ontvanger beoordelen welk bestuursorgaan bevoegd is;
- c. de verzoeker moet de bestuurlijke aangelegenheid of het concrete daarop betrekking hebbend document vermelden;
- d. als de bestuurlijke aangelegenheid niet voldoende duidelijk is dan moet het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk verzoeken om zijn verzoek te preciseren. Het bestuursorgaan moet de verzoeker daarbij behulpzaam zijn.
- e. als een ingediend verzoek niet voldoet aan de vormvereisten dan moet de gemeente de verzoeker schriftelijk gedurende een bepaalde termijn in de gelegenheid stellen zijn verzoek aan te vullen.

De verzoeker hoeft niet aan te geven waarom hij het verzoek doet. Het belang van de verzoeker speelt geen rol.

Stap 6: stap 6 tot en met 11 gaan over de inhoudelijke behandeling van het Wob-verzoek. Stap 6 is de beoordeling van de vraag of het document al openbaar is? Zie ook stap 4. Eens openbaar is altijd openbaar. Deze informatie dient te worden verstrekt. Tenzij documenten informatie bevatten die:

- de eenheid van de Kroon in gevaar zouden kunnen brengen;
- de veiligheid van de Staat zouden kunnen schaden;
- vertrouwelijke bedrijfs- en fabricage gegevens betreft;
- bijzondere persoonsgegevens betreft.

In deze gevallen moet het Wob-verzoek worden geweigerd.

Stap 7: de gemeente moet onderzoeken of onder het Wob-verzoek ook informatie valt die belangen van derden raakt. De gemeente moet op drie manieren rekening houden met de belangen van derden:

- gemeente moet inhoudelijk onderzoeken of de gegevens van derden op grond van de Wob niet mogen worden verstrekt, zie stap 9, en;
- gemeente zal moeten onderzoeken of het belang van derden zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking, zie stappen 10 en 11, en;
- gemeente zal in het besluitvormingsproces derden de ruimte moeten geven voor het bieden van hun zienswijze.

Stap 8: opgevraagde documenten kunnen milieu informatie bevatten. In dat geval zal de gemeente het in de Wob ten aanzien van milieu informatie neergelegde specifieke openbaarmakingsregime moeten toepassen.

Stap 9: in de Wob staan een aantal uitzonderingsgronden op het uitgangspunt dat alle gedocumenteerde bestuurlijke informatie in principe openbaar is. De uitzonderingsgronden staan in artikel 10 van de Wob. Artikel 10 lid 1 kent vier absolute uitzonderingsgronden. Is een van die gronden van toepassing is verstrekt de gemeente de gevraagde informatie niet. Deze gronden staan genoemd onder stap 6 en worden hier nader uitgewerkt.

- a. Eenheid van de Kroon: dit zal in de praktijk voor de gemeente niet of nauwelijks voorkomen.
- b. Veiligheid van de staat: dit gaat over de interne en externe veiligheid.
- c. Bedrijfs- en fabricagegegevens: de gemeente mag geen informatie verstrekken als die informatie bedrijfs- en fabricagegegevens betreft en die gegevens vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Deze grond doet zich voor als uit de gevraagde gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid m.b.t. de technische bedrijfsvoering, dan wel het productieproces of afzet van producten, dan wel de kring van afnemers of leveranciers. Ook financiële gegevens kunnen onder deze uitzonderingsgrond vallen. De gemeente zal zelf een oordeel moeten vellen of er werkelijk sprake is van vertrouwelijke informatie. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen milieu en andere bedrijfs- en fabricagegegevens. Zie stap 8 voor milieu informatie.
- d. De gemeente mag geen bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in Hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wet bescherming persoonsgegevens verstrekken. Het gaat dan om gegevens betreffende iemands godsdienst, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakbeweging, mogelijke strafrechtelijke achtergrond, en persoonlijk identificatienummer (BSN/SoFi).

Stap 10: in stap 9 zijn de absolute uitzonderingsgronden genoemd. In deze stap worden de relatieve uitzonderingsgronden uitgewerkt. Dit houdt in dat de gemeente moet afwegen of het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt gediend zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid. Het verstrekken van informatie op basis van de Wob blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. De betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. De economische of financiële belangen van de Staat, de nadere publiekrechtelijke lichamen of de in de Wob genoemde bestuursorganen;
- c. De opsporing en vervolging van strafbare feiten;

- d. Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. (Gedeeltelijke) anonimisering heeft alleen nut indien het dan echt niet duidelijk is over wie het gaat;
- f. Het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Stap 11: naast de absolute en relatieve uitzonderingsgronden kent de Wob nog een andere uitzonderingsgrond. Persoonlijke beleidsopvattingen die zijn opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad hoeft de gemeente niet te verstrekken. 'Intern beraad' houdt in: 'het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.' Dit zijn onder meer nota's van ambtenaren aan hun chefs, concepten van stukken, agenda's en notulen. Degene die de stukken heeft opgesteld moet de bedoeling hebben om die stukken voor zichzelf of anderen binnen de overheid te gebruiken. 'Persoonlijke beleidsopvattingen; wordt in de Wob gedefinieerd als; 'een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.' Het gaat er om dat een persoonlijke mening van een ambtenaar of bestuurder wordt gegeven. De gemeente moet de feitelijke gegevens die zijn neergelegd in de documenten wel openbaar maken. Het is dus niet zo dat als er een persoonlijke beleidsopvatting in een stuk staat het hele stuk niet hoeft te worden verstrekt. Documenten kunnen worden op dat punt worden geanonimiseerd. De griffie adviseert om geen persoonlijke beleidsopvattingen in documenten neer te leggen. Dat voorkomt problemen bij een Wob-verzoek.

Stap 12: bepaal de juiste vorm van een beslissing op een Wob-verzoek. Hoofregel is dat de beslissing vormvrij is. Als de verzoeker zijn verzoek schriftelijk heeft gedaan zal de gemeente ook schriftelijk moeten reageren. De griffie adviseert om schriftelijk te reageren.

Stap 13: bepaal de vorm van de informatieverstrekking. Dit is neergelegd in artikel 7 van de Wob. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de wens van de verzoeker. Als de verzoeker over een integrale tekst van een document wil beschikken moet de gemeente hieraan tegemoet komen. Als er echter delen uit de tekst betrekking heeft op gegevens welke vallen onder de uitzondering van de Wob als neergelegd in artikel 10 of 11. Het komt nogal eens voor dat in een document gegevens zijn opgenomen die een (geïdentificeerde) natuurlijke persoon betreffen. In deze situatie moet de gemeente nagaan of anonimisering voldoende waarborg biedt.

Stap 14: stel vast of de beslissing op het Wob verzoek voldoet aan de motiveringsplicht. Een beslissing op het Wob verzoek moet gemotiveerd zijn ingevolge artikel 3:46 van de Awb. Per document zal moeten worden bekeken waarom openbaarmaking niet mogelijk is. Categorisch weigeren mag niet.

Stap 15: bepaal wie de beslissing op het Wob-verzoek mag ondertekenen. De binnen de gemeente geldende mandaatregeling moet worden geraadpleegd.

Stap 16: stel vast of de beslissing op het Wob-verzoek is voorzien van een bezwaarclausule. Een beslissing op een Wob-verzoek is een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat de beslissing altijd een rechtsmiddelenclausule dient te bevatten. De belanghebbende moet dus worden gewezen op de bestaande bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Stap 17: bepaal in geval van informatieverstrekking de hoogte van de kostenvergoeding. De gemeente mag een vergoeding in rekening brengen voor het verstrekken van kopieën van documenten in het kader van de Wob. De gemeente moet het vergoedingsregime in een legesverordening vastleggen.

Stap 18: stel vast of sprake is van belangen van derden. De gemeente moet de informatie in principe binnen vier weken na ontvangst van het verzoek verstrekken. Indien er echter ook belangen van derden zijn betrokken kan het zijn dat deze derde bezwaar heeft. Deze moeten in staat worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Het daadwerkelijk verstrekken van de informatie mag niet eerder dan twee weken nadat de beslissing op het Wob-verzoek bekend is gemaakt plaatsvinden.

Processuele aspecten:

Een gemeente zal binnen twee weken na ontvangst van een Wob-verzoek een beslissing moeten nemen. Een verlenging met twee weken is alleen mogelijk voor het verlopen van de oorspronkelijke termijn.

De stappen die de gemeente moet nemen na de inontvangstneming van een Wob-verzoek zijn uitgewerkt in een stroomschema die als bijlage bij deze memo is gevoegd.

II. Actieve openbaarheid

De actieve openbaarmaking is neergelegd in artikel 8 en 9 van de Wob. Het bestuursorgaan dient ook uit eigener beweging informatie te geven. Het gaat dan om informatie over beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over beleid en uitvoering bijvoorbeeld via de gemeentelijke website. De gemeente kan door burgers niet worden gedwongen om actief informatie openbaar te maken. Bij het actief verstrekken van informatie zijn bestuursorganen ook weer gehouden aan het bepaalde in artikel 10 en 11 van de Wob. Dan mag geen informatie worden verstrekt. Zie ook hierboven. Steeds als de gemeente voornemens is om informatie openbaar te maken dient dus het belang van openbaarmaking te worden afgewogen tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de bedrijfsvertrouwelijkheid. Als die overweging leidt tot (gedeeltelijke) openbaarmaking is dat weer een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Dit betekent dat hier rechtsmiddelen tegen open staan. Ook als ten aanzien van een document geheimhouding ingevolge artikel 25 Gw is opgelegd kan dat document niet actief openbaar worden gemaakt.

Als de gemeente besluit tot het actief openbaar maken van gegevens dan moet de gemeente die informatie geven:

- a. in begrijpelijke vorm;
- b. zodanig verschaffen dat zoveel mogelijk belanghebbenden worden bereikt;
- c. de informatie op zodanig tijdstip verschaffen dat belangstellenden daarop nog kunnen reageren.

Een besluit om informatie actief openbaar te maken is een feitelijk handelen. Daar staan dus geen rechtsmiddelen tegen open. Uitzondering is als de gemeente van plan is om informatie openbaar te maken die privacygevoelige of bedrijfsvertrouwelijke informatie bevat. De gemeente moet dan het belang van openbaarmaking afwegen tegen de belangen als vermeld in artikel 10 van de Wob. Zoals bescherming persoonlijke levenssfeer of bedrijfsvertrouwelijkheid. Als die afweging leidt tot (gedeeltelijke) openbaarmaking dan is dat een beslissing in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen bezwaar of beroep open staat.

D. openbaarmaking van persoonsgegevens op basis van de Wpb.

Zoals al eerder in deze memo aangegeven wordt transparantie goeddeels bereikt door het openbaar maken van overheidsinformatie. Tot eind jaren negentig ging het dan met name om passieve openbaarmaking op basis van de Wob. Dus informatieverschaffing op verzoek. De verhouding Wob en Wpb bij passieve openbaarmaking is uitgewerkt bij C I. Tegenwoordig is de aandacht veel meer verschoven naar actieve openbaarmaking. Dit wil zeggen uit eigener beweging. Zoals geregeld in artikel 8 van de Wob.

Bij veel van de gegevens die de gemeente openbaar maakt gaat het geheel of gedeeltelijk om persoonsgegevens. Er kan in dat geval een conflict ontstaan met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen en bescherming van persoonsgegevens in het bijzonder.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beschouwd is een van de grondslagen van onze rechtsorde. De Wpb stelt dus grenzen aan actieve openbaarmaking. Hoofdregel van de Wpb is dat

iedereen die persoonsgegevens publiceert zelf verantwoordelijk is voor de naleving van de wet. De gemeente dient dus voorafgaand aan publicatie op internet te beoordelen of dat wel geoorloofd is en zo ja, aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Het College Bescherming Persoonsregistraties (CPB) heeft richtsnoeren opgesteld om te beoordelen of aan die voorwaarden wordt voldaan.

Iedere verwerking van persoonsgegevens behoeft rechtvaardiging op basis van artikel 8 Wpb. De meest in aanmerking komende rechtvaardigingsgrond voor een bestuursorgaan is dat de openbaarmaking noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de publiekrechtelijke taak van het bestuursorgaan. Ieder bestuursorgaan dient de afweging te maken of het nodig is in die taakuitvoering om gegevens via internet te publiceren of dat dit mogelijk is via een minder ingrijpend middel en het middel überhaupt wel in verhouding staat tot het daarmee te bereiken doel. Het integraal publiceren van bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning met alle persoonsgegevens is niet noodzakelijk voor de vervulling van een goede publiekrechtelijke taak. Het integraal scannen van documenten met allerlei persoonsgegevens die bijvoorbeeld horen bij de aanvraag van een vergunning dient niet de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak.

Informatie over bijeenkomsten van openbare vergaderingen (dus niet de vergadering zelf) dient alleen openbaar te worden gemaakt als dat het doel van vervulling van de publiekrechtelijke taak dient. Voor de rechtspraak geldt dat de gegevens van natuurlijke personen zoveel mogelijk wordt vervangen door neutrale termen als eiser en verweerder. Een uitspraak wordt in het geval van natuurlijke personen niet integraal gepubliceerd.

Indien een bestuursorgaan publicatie op internet overweegt dienen de betrokkenen op voorhand van deze publicatie te worden geïnformeerd. Zou je bijvoorbeeld de aanvraag voor een bouwvergunning op internet willen plaatsen dan moet je dat op het aanvraagformulier aangeven.

Artikel 10 Wpb stelt tijdsbeperkingen aan het bewaren van gegevens. Als de gemeente verslagen van commissie- en raadsvergaderingen op internet zet dient de gemeente een termijn vast te stellen hoe lang de verslagen op internet blijven staan, althans in zodanige vorm dat ze persoonsgegevens bevatten. Een termijn van enkele maanden is voldoende. Het voor langere tijd publiceren van de inbreng van raadsleden en anderen in hun functie stuit niet op bezwaren. Bij het uitzenden van openbare vergaderingen op internet zouden betrokkenen vooraf de gelegenheid moeten krijgen om te kennen te geven dat zij niet op beeld of geluid willen worden vastgelegd.

Actief openbaar gemaakte persoonsgegevens dienen op dezelfde zorgvuldige wijze te worden verwerkt als passief openbaar gemaakte persoonsgegevens. De verplichtingen die de wet oplegt bij openbaarmaking zijn: behoorlijk en zorgvuldig te werk gaan, transparantie, doelbinding, rechtvaardigingsgrond, kwaliteit en evenredigheid, informatierecht van de burgers en beveiliging.

Een persoonsgegeven is: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijk persoon. Het gaat ook om indirect identificerende gegevens. Bijvoorbeeld gegevens over iemands eigenschappen e.d. waarmee die persoon wordt onderscheiden van andere personen. Bijvoorbeeld de directeur van een met name genoemde onderneming. Gegevens over organisaties, bedrijven zijn geen persoonsgegevens tenzij het herleidbaar is naar een persoon, bijvoorbeeld bij een eenmanszaak. Geanonimiseerde gegevens zijn geen persoonsgegevens als de betrokken personen redelijkerwijs niet identificeerbaar zijn.

De Wpb maakt onderscheid naar gewone en bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens betreffende iemands godsdienst e.d. Zie de volledige omschrijving bij C I. Het verwerken van een bijzondere persoonsgegeven is in beginsel niet toegestaan. Wie toch bijzondere persoonsgegevens openbaar wil maken kan gebruik maken van een van de twee uitzonderingen op het verwerkingsverbod, namelijk uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene of het feit dat de gegevens door de betrokkene bewust zelf openbaar zijn gemaakt.

Een bestuursorgaan dat het noodzakelijk acht om in het kader van een publieksvriendelijke uitoefening van publiekrechtelijke taken persoonsgegevens op internet te publiceren dienen een gedegen proportionaliteitsafweging te maken. Allereerst voor de publicatie als geheel en vervolgens voor elke soort gegeven dat zij op internet willen publiceren. Het feit dat al eerder op basis van een Wob-verzoek gegevens openbaar zijn gemaakt kan niet in het algemeen als argument ten faveure van openbaarmaking gelden.

Het bestuursorgaan dient een afweging te maken of voor sommige groepen betrokkenen niet te groot zijn. Bijvoorbeeld het publiceren van alle aanvragen van bouwvergunningen op internet kan bij een aanvraag voor een bouwvergunning van bijvoorbeeld een blijf-van-mijn-lijf huis een te groot risico zijn.

Samenvattend:

In het kort dienen overheidsinstellingen die persoonsgegevens actief openbaar willen maken zich te houden aan de volgende regels:

Voorafgaand aan de publicatie:

1. stel vast of de openbaarmaking een legitiem doeleinde dient en of dat doel verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verkregen;
2. beschik over een rechtvaardigingsgrond voor openbaarmaking. De belangrijkste rechtvaardiging is van openbaarmaking op internet is dat deze noodzakelijk is voor de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak van de gemeente. De Wob biedt zelden een rechtvaardigingsgrond in de zin van de wettelijke verplichting tot actieve openbaarmaking door middel van publicatie op internet. Bij alle rechtvaardigingsgronden, behalve als betrokkene toestemming heeft gegeven, moet de noodzaak worden vastgesteld om gekozen persoonsgegevens op internet te publiceren.
3. publiceer geen bijzondere persoonsgegevens. Dit zijn gegevens betreffende iemands ras, godsdienst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag. Ook wettelijk voorgeschreven identificatienummers zijn bijzondere persoonsgegevens. Publicatie van bijzondere persoonsgegevens op internet is alleen toegestaan als de betrokkene er uitdrukkelijk toestemming voor heeft gegeven of de gegevens zelf bewust openbaar heeft gemaakt;

Tijdens publicatie:

4. leef de informatieplicht na;
5. vermeld uw eigen identiteit, toegankelijk voor iedere bezoeker van de publicatie;
6. zorg er voor dat persoonsgegevens niet langer bewaart en ter beschikking stelt dan strikt noodzakelijk.;
7. waarborg kwaliteit en juistheid van gepubliceerde persoonsgegevens;
8. tref beveiligingsmaatregelen tegen onbevoegd gebruik;

Volgend op publicatie:

9. voldoe aan verzoeken van betrokkenen tot inzage en aan verzoeken tot verwijdering, verbetering, aanvulling of afscherming van persoonsgegevens als die feitelijk onjuist zijn, voor het doeleinde onvolledig of niet ter zake dienend. Verwijder gegevens tevens als de betrokkene zijn toestemming voor publicatie intrekt.
10. verwijder onrechtmatig gepubliceerde persoonsgegevens.

Een stroomschema is bijgevoegd als bijlage bij deze notitie.

4. Voorstel

Indien de gemeente actief en transparant informatie openbaar maakt slaan we twee vliegen in één klap: het aantal Wob-verzoeken zal afnemen, of in ieder geval niet toenemen, en het vertrouwen in de openbaarheid van bestuur neemt toe.

De gemeente moet ingevolge artikel 8 van de Wob streven naar zo veel mogelijk publiceren van informatie op internet. De gemeente dient hierbij rekening te houden met het bepaalde in de Wob (met name artikel 10 en 11) en de Wpb. Ook informatie waar ingevolge artikel 25 Gw geheimhouding op is gelegd kan niet op internet worden gepubliceerd. Voor informatie aan raadsleden geldt dat deze wordt geplaatst op het Raads Informatie Systeem tenzij het om geheime informatie gaat. Dan wordt deze op het besloten van het Raads Informatie Systeem geplaatst. De informatie die op het open gedeelte van het Raads Informatie Systeem wordt geplaatst is voor alle burgers toegankelijk. Dit brengt met zich mee dat informatie dient te worden geanonimiseerd op een wijze dat deze niet meer is te herleiden tot een bepaalde persoon. Uitgangspunt is dat alle raadsleden over dezelfde informatie beschikken. Indien een raadslid een vraag stelt over een dossier dient de informatie aan alle raadsleden te worden verschaft. De stappen ingevolge de Wpb en Wob dienen ook dan te worden gevolgd. Voor publicatie van gegevens op het Raads Informatie Systeem maar ook op de gemeentelijke website dient vooraf de procedure en vereisten als omschreven onder D. in deze memo te worden gevolgd. Hierbij dient het stroomschema van het CBP, dat als bijlage bij deze notitie is gevoegd, te worden gevolgd.

Indien de gemeente een verzoek op basis van de Wob ontvangt dienen de stappen als genoemd onder C I. van deze memo te worden gevolgd. En de publicatie van VNG: 'Transparant bestuur, een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur' als naslagwerk te worden gebruikt. De adviezen van de griffie in het stappenplan van de Wob dienen in de organisatie te worden geïmplementeerd.