

## Collegevoorstel

Onderwerp:	Openbaarheid collegestukken	
Vergadering B&W:		
Portefeuillehouder:	M. Slinkman	
Openbaarheid:	<b>Openbaar</b>	
Zaaknummer:	Z-18-63953	
Documentnummer:	VB/18/02936	
Ambtenaar:	[REDACTED]	
Datum document:	20 maart 2018	
Bijlagen:		
Ter besluitvorming		
<p>Voorstel:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 'Openbaar tenzij' als beleidsuitgangspunt vaststellen;</li> <li>2. Notitie vaststellen en uitvoeren zoals aangegeven;</li> <li>3. Voortgang over een jaar evalueren.</li> </ol>		
<p>Besluit:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Akkoord</li> <li>2. Bij voorstel 5 ook aandacht voor de wijze waarop de titel / het onderwerp van stukken wordt geformuleerd. Dit in verband met de (terug)vindbaarheid van stukken in JOIN. Voor het overige akkoord.</li> <li>3. Akkoord</li> </ol>		

# TOELICHTING COLLEGEVOORSTEL

## **Inleiding**

Veel is er te doen over transparantie binnen de overheid aan de ene kant en de bescherming van privacy aan de andere kant. Ook omdat er veel open normen binnen de wetgeving zijn, vinden veel organisaties het lastig om hierin in de praktijk een goede weg te vinden. Ook in onze gemeente doen zich dagelijks vraagpunten op dit vlak voor. Hoe moeten we omgaan met de openbaarheid van (college)stukken, is zo'n terugkerende vraag.

Vanwege recent onderzoek van de Rekenkamercommissie is ook aandacht voor dit onderwerp nodig. Naar het oordeel van deze commissie had het college/de organisatie niet goed gehandeld bij een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

Bijgaande notitie, besproken binnen het Management Team (MT), is bedoeld om een aanzet te geven om het beter te doen. Het is echter geen kwestie van zwart-wit. Het is een zich ontwikkelende materie binnen een op deze terreinen snel veranderende samenleving.

## **Doelgroep en beoogd effect**

We willen transparant zijn en beter omgaan met de openbaarheid van collegestukken.

## **Argumenten**

Zie notitie.

## **Advies van adviserende afdelingen**

De notitie is afgestemd binnen het MT. Verder o.a. afgestemd met Communicatie (EG) en Dienstverlening (EV/GB).

## **Financiële onderbouwing**

Nvt

## **Kanttekening**

Het omgaan met kwesties van openbaarheid en privacy gaan we ook organisatorisch goed regelen. Er is al een Wob-coördinator bij Juridische Zaken en de werving is gestart voor een Functionaris gegevensbescherming (FG) in samenspraak met de gemeenten Beuningen en Heumen. In deze samenwerking brengen we ook de CISO-functie onder (informatiebeveiliging).

## **Draagvlak**

Binnen het MT heeft afstemming plaatsgevonden.

## **Duurzaamheid**

--

## **Aanpak/uitvoering/communicatie**

Na vaststelling van de notitie passen we het format van het collegevoorstel aan. Daarna vindt er in juni voorlichting plaats via een algemene informatie bijeenkomst, naar behoefte gevolgd door bijeenkomsten op kleinere schaal. Gelet op de werkzaamheden rondom het nieuwe college wordt een informatiebijeenkomst op kortere termijn door het MT niet handig geacht. Juni lijkt daarvoor de juiste tijd. Het is goed om de voortgang na een jaar te evalueren.

## OPENBAAR TENZIJ

Over openbaarheid van collegestukken

### **Vraagstelling:**

Hoe gaan we (beter) om met de openbaarheid van collegestukken (agenda, collegevoorstellen, bijgevoegde stukken, besluiten)?

Anders gezegd: hoe zorgen we ervoor dat de besluitenlijst van openbare stukken langer wordt en die van niet-openbare stukken korter?

### **Voorstel:**

#### *1. Uitgangspunt moet worden: 'openbaar, tenzij'*

##### ➤ Acties:

- a. 'openbaar, tenzij' als beleidsuitgangspunt vaststellen en uitdragen;
- b. bij het opstellen van voorstellen rekening houden met openbaarheid;
- c. vertrouwelijke zaken vooraf met de portefeuillehouder bespreken;
- d. indien nodig vertrouwelijke zaken in een niet-openbare bijlage vastleggen;
- e. persoonsgegevens in collegestukken zoveel mogelijk vermijden.

#### *2. Niet-openbaarheid moeten we goed motiveren*

##### ➤ Acties:

- a. format collegevoorstel aanpassen ten behoeve van het motiveren van niet-openbaarheid;
- b. in het collegevoorstel als besluitpunt aangeven wanneer de niet-openbaarheid eindigt.

#### *3. Geheimhouding heffen we op zodra dat mogelijk is*

##### ➤ Acties:

- a. zodra opheffing geheimhouding mogelijk is, dit doen in overleg met afdelingshoofd en/of portefeuillehouder;
- b. bekendmaking extern doen in overleg met de communicatie adviseur.

#### *4. Stukken verstrekken we sneller aan de pers*

##### ➤ Acties:

- a. de openbare besluitenlijst en de openbare stukken, voor zover nodig, zo snel mogelijk na de collegevergadering aan de pers verstrekken;
- b. in het geval eerst anderen van het besluit kennis moeten nemen een embargo opleggen.

5. *We zorgen dat stukken (beter) vindbaar zijn in JOIN*

➤ Acties:

- a. aan elkaar koppelen van zaken van één project;
- b. openbaar en zichtbaar houden of (op termijn) maken van zaken in JOIN.

6. *We vergroten de bewustwording en kennis over openbaarheid*

➤ Actie:

In juni een informatiebijeenkomst houden en daarna de informatie naar behoefte verdiepen in kleinere groepen.

## **Aanleiding**

We willen een transparante en open gemeente zijn. In de besluitvorming lukt dat echter niet altijd. De niet-openbare besluitenlijst is soms langer dan de openbare besluitenlijst. Hoe komt dat? Door onduidelijkheid in onze afspraken over openbaarheid en niet-openbaarheid. Onderstaand voorbeeld illustreert dit goed.

Op 30 november 2017 brengt de Rekenkamercommissie van de gemeente een rapport uit over de besluitvorming m.b.t. de ontwikkeling en de aanleg van het betonnen fietspad tussen de Biesseltsebaan en de Schietbaan. In dit rapport verwijt de Rekenkamercommissie het college en de ambtelijke organisatie dat ze bij een Wob-verzoek informatie hebben achtergehouden. Er is echter geen sprake van onwil. Een drietal collegestukken uit 2012 en 2014 zijn aangemerkt als niet-openbaar en daarom niet verstrekt. Hoe komt dit? Op veel stukken die later openbaar zouden kunnen worden blijft vaak het stempel 'niet-openbaar' rusten. We beoordelen meestal niet meer of dit stempel er op een gegeven moment af kan.

Deze kwestie is aanleiding om de afspraken over openbaarheid (en niet-openbaarheid) van collegestukken tegen het licht te houden en waar mogelijk te verbeteren.

## **Wat staat in de regelgeving over openbaarheid en niet-openbaarheid?**

### Gemeentewet

- Artikel 54. Hierin staat dat vergaderingen van het college besloten zijn tenzij het college anders bepaalt. Besloten betekent niet toegankelijk voor anderen dan het college.
- Artikel 55. Hierin staat dat het college op grond van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob, zie verderop) geheimhouding kan opleggen t.a.v.:
  - het in een besloten vergadering behandelde;
  - omtrent de inhoud van de stukken die aan het college worden overgelegd.

De geheimhouding geldt voor hen die bij de vergadering aanwezig waren en allen die van de stukken op de hoogte zijn.

De geheimhouding legt het college (in theorie) tijdens de besloten vergadering op en duurt voort totdat het college deze opheft. Dat laatste gebeurt vaak niet, waardoor het voor collegeleden en medewerkers soms onduidelijk is wat de status van een stuk is.

- Artikel 60. Hierin staat de bekendmakingsverplichting. Om aan deze verplichting te voldoen kan worden volstaan met een korte besluitenlijst, waarin de onderliggende stukken niet hoeven te zijn opgenomen

#### Wob (Wet openbaarheid van bestuur)

- Artikel 8: Hierin staat dat het bestuursorgaan een actieve openbaarmakingsplicht heeft. Het bestuursorgaan geeft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering als dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
- Artikel 10: Hierin staat wanneer moet of kan worden afgeweken van openbaarheid  
*Geheimhouding is verplicht bij:*
  - bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn meegedeeld,
  - bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Het gaat dan om gegevens, zoals godsdienst, ras, politieke gezindheid, gezondheid, strafrechtelijk verleden en persoonlijk identificatienummer (BSN).

#### *Geheimhouding kan worden opgelegd, dus belangenafweging is nodig bij:*

- economische en financiële belangen van de gemeente;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het belang dat geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen.

Het verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen deze belangen.

- Artikel 11: Hierin staat dat persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad in beginsel niet openbaar zijn. College-adviezen gelden als stukken voor intern beraad. Ook adviezen van externe adviseurs, zoals advocaten, zijn naar hun aard stukken van intern beraad en vallen onder het begrip persoonlijke beleidsopvattingen. Hoe kunnen we dat ondervangen volgens de Wob? Over persoonlijke beleidsopvattingen kan toch informatie worden verstrekt in een niet tot personen herleidbare vorm. Daarnaast kan aan de opsteller worden gevraagd of deze instemt met openbaarmaking van de beleidsopvatting.

### Wet bescherming persoonsgegevens

Deze wet kent voorschriften over de verwerking van persoonsgegevens.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft kort geleden bij de VNG aandacht gevraagd voor het vermelden van persoonsgegevens op besluitenlijsten, (ingekomen) college- en raadsstukken, aanvragen, bezwaarschriften en beslissingen op bezwaar. Hiervoor is een wettelijke grondslag nodig. Ook moet het vermelden noodzakelijk zijn.

### Wet open overheid

De Wob wordt op termijn vervangen door de Wet open overheid. De Tweede Kamer heeft al ingestemd met deze wet. Ook de nieuwe regering wil met deze wet doorgaan. Deze wet gaat nog veel verder dan de Wob. Agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders zijn openbaar. Het college maakt uit eigen beweging zoveel mogelijk informatie voor een ieder openbaar. Deze informatie betreft in ieder geval het beleid, de voorbereiding, de uitvoering, de naleving, de handhaving en de evaluatie. Een bestuursorgaan houdt een elektronisch toegankelijk openbaar register bij van de bij het bestuursorgaan berustende documenten.

Als deze wet inderdaad doorgaat, zal dat veel administratieve voeten in de aarde hebben.

## **Hoe gaan we in de praktijk om met openbaarheid en niet-openbaarheid?**

### Inhoudelijk

We zetten veel zaken op de niet-openbare besluitenlijst, om verschillende redenen:

- sociale zaken, zoals het recht op bijstand of om een voorziening op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning;
- economische en financiële zaken zoals aansprakelijkstellingen;
- politiek gevoelige zaken;
- zaken waarbij het imago van de gemeente op spel staat;
- personele zaken;
- strategische zaken, zoals bij lopende onderhandelingen;
- handhavingzaken;
- zaken waarbij de rol van de ambtenaar gevoelig is;
- zaken waarbij het belangrijk is dat belanghebbenden eerder geïnformeerd worden over het besluit als de pers. Voorbeelden: besluiten op een bezwaarschrift of beantwoording van raadsvragen.

Deze zaken kunnen vaak op termijn openbaar worden gemaakt, maar dat gebeurt lang niet altijd.

### Procesmatig

- Het bestuurssecretariaat stelt met de gemeentesecretaris de agenda's op; een agenda die hoort bij de openbare besluitenlijst en een agenda die hoort bij het niet-openbare gedeelte.
- De agenda die hoort bij de openbare besluitenlijst geven we maandag aan de pers en de raadsleden;

- Dinsdag (na de collegevergadering) volgt het persgesprek;
- Dinsdag/woensdag versturen we de beide besluitenlijsten intern aan de afdelingshoofden en diverse medewerkers.
- Vrijdag geven we de collegevoorstellen aan de pers met zo nodig ook de bijlagen; de raad ontvangt dan de niet-openbare agenda/niet-openbare besluitenlijst op het afgesloten gedeelte van de website;
- Dinsdag (week na de collegevergadering waar het om gaat) worden de beide besluitenlijsten definitief vastgesteld.

Er zijn geen procesafspraken over het later openbaar maken van niet-openbare besluiten, zodra dat kan.

### Mandaat

Binnen de gemeente worden veel besluiten in mandaat genomen. Hiervan is geen besluitenlijst. Als dat verplicht is maken we besluiten afzonderlijk bekend.

### Vindbaarheid van stukken in JOIN

JOIN heeft een beperkt zoekstelsel. Het is daardoor vaak moeilijk om alle informatie van bijv. een project bij elkaar te zoeken in het geval van een Wob-verzoek. Verder zijn stukken vaak lastig te vinden omdat ze slechts voor een paar medewerkers zichtbaar zijn gemaakt. Daar staat tegenover dat gevoelige informatie soms weer zichtbaar is voor teveel medewerkers.

## **Voorstellen tot verbetering**

### 1. Uitgangspunt moet worden: 'openbaar, tenzij'

We willen open en transparant wil zijn. Dan moeten we openbaarheid van collegestukken als uitgangspunt nemen en dit naar buiten toe uitdragen.

Het begint ermee dat we bij het schrijven van collegevoorstellen rekening houden met dit uitgangspunt. Vertrouwelijke of (politiek) gevoelige zaken hoeven niet altijd in het voorstel te worden gezet, maar kunnen we vooraf met de portefeuillehouder bespreken. Als het echt nodig is kunnen vertrouwelijke zaken worden opgenomen in een niet-openbare bijlage. Dit kan ook bij specifieke adviezen van externen zoals advocaten.

Verder is het belangrijk om persoonsgegevens zoveel mogelijk te vermijden. Vaak kun je volstaan met de aanduiding van een locatie. Vraag jezelf dus af: is het wel nodig of kan het ook anders?

- Acties:
  - a. 'openbaar, tenzij' als beleidsuitgangspunt vaststellen en uitdragen;
  - b. bij het opstellen van voorstellen rekening houden met openbaarheid;
  - c. vertrouwelijke zaken vooraf met de portefeuillehouder bespreken;
  - d. indien nodig vertrouwelijke zaken in een niet-openbare bijlage vastleggen;
  - e. persoonsgegevens in collegestukken zoveel mogelijk vermijden.

## 2. Niet-openbaarheid moeten we goed motiveren

Als we een stuk toch als niet-openbaar willen aanmerken, moeten we dat goed motiveren. De Wob en later de Wet open overheid zijn hierbij een belangrijke grondslag. Om de opsteller hierbij te ondersteunen, kunnen we verschillende voorbeeld-motivaties opnemen in het format van het collegevoorstel.

Daarnaast neemt de opsteller ook een besluitpunt op wanneer de geheimhouding/niet-openbaarheid kan worden opgeheven. Dit geeft meteen al meer duidelijkheid.

### ➤ *Actie:*

- a. format collegevoorstel aanpassen ten behoeve van het motiveren van niet-openbaarheid;
- b. in het collegevoorstel als besluitpunt aangeven wanneer de niet-openbaarheid eindigt.

## 3. Geheimhouding heffen we op zodra dat mogelijk is

Soms is het lastig om bij een collegevoorstel meteen aan te geven hoe lang het duurt voordat de niet-openbaarheid van een voorstel af kan. De opsteller kan dit dan op een later moment doen in overleg met het afdelingshoofd en/of de portefeuillehouder en daarbij eerst eventuele belanghebbenden informeren. In overleg met de communicatie adviseur kan de opsteller een moment van (externe) bekendmaking bepalen.

Voor sommige stukken zal geheimhouding niet kunnen worden opgeheven (bijv. bij bedrijfs- en fabricagegegevens, die vertrouwelijk zijn medegedeeld).

### ➤ *Actie:*

- a. zodra opheffing geheimhouding mogelijk is, dit doen in overleg met afdelingshoofd en/of portefeuillehouder;
- b. bekendmaking extern doen in overleg met de communicatie adviseur.

## 4. Stukken verstrekken we sneller aan de pers

Stukken kunnen sneller dan nu het geval is, worden verstrekt aan de pers. In het geval eerst anderen van het besluit kennis moeten nemen (belanghebbenden en bijv. raadsleden) kunnen we tijdelijk een embargo opleggen. Voor belanghebbenden moet het uitgangspunt zijn uiterlijk tot en met de vrijdag die volgt op de collegevergadering. Brieven naar belanghebbenden moeten we dus zo snel mogelijk na de collegevergadering versturen.

### ➤ *Acties:*

- a. de openbare besluitenlijst en de openbare stukken, voor zover nodig, zo snel mogelijk na de collegevergadering aan de pers verstrekken;
- b. in het geval eerst anderen van het besluit kennis moeten nemen een embargo opleggen.



De verstrekking van agenda en besluitenlijsten aan de raad past volgens een recent advies van de VNG binnen de hiervoor geldende kaders en hoeft niet te worden uitgebreid.

De bekendmaking van de openbare besluitenlijst en stukken via de website is een wens voor de toekomst.

5. We zorgen dat stukken (beter) vindbaar zijn in JOIN

Om de vindbaarheid van stukken in JOIN te vergroten is het belangrijk om alle zaken van een project aan elkaar te koppelen. Daarnaast moeten medewerkers zaken zoveel mogelijk openbaar en zichtbaar houden of op termijn maken. We hebben gekeken naar een mogelijkheid binnen JOIN waarbij zaken na een in te voeren termijn automatisch zichtbaar worden gemaakt. Die is er vooralsnog niet.

➤ Acties:

- a. aan elkaar koppelen van zaken van één project;
- b. openbaar en zichtbaar houden of (op termijn) maken van zaken in JOIN.

6. We vergroten de bewustwording en kennis over openbaarheid.

Om de openbaarheid van collegestukken goed onder de aandacht te krijgen bij de medewerkers is het belangrijk om in te zetten op bewustwording en kennisvergroting. Het voorstel is om in juni een informatiebijeenkomst te houden, eventueel gevolgd door verdieping van het onderwerp in kleinere groepen.

➤ Actie:

In juni een informatiebijeenkomst houden en daarna de informatie naar behoefte verdiepen in kleinere groepen.

20 maart 2018