



Onderzoeksrapport

Van Wob naar Woo

pro facto

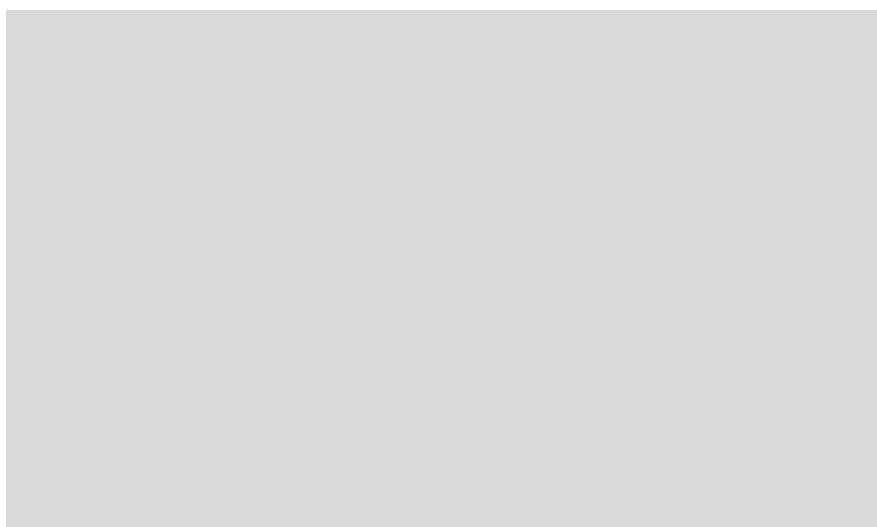
Rapportage voor de rekenkamercommissie Doetinchem
Van Wob naar Woo

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. E.A. (Ernst) van Bergen, mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh
Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Doetinchem
Datum	2 september 2022
Status	Definitief



Inhoud

1	Inleiding en onderzoeksanpak	1
1.1	NVRR DoeMee-onderzoek 2021	1
1.2	Onderzoeksvragen en aanpak	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Van Wob naar Woo	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Algemene bepalingen	6
2.3	Passieve openbaarheid	6
2.4	Actieve openbaarheid	7
2.5	Informatiehuishouding	9
3	Beleid en organisatie	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Passieve openbaarheid: beleid en organisatie	10
3.2.1	Organisatie en de afhandeling ‘op papier’	10
3.2.2	Vergelijking	12
3.3	Actieve openbaarheid	12
3.3.1	Organisatie	12
3.3.2	Vergelijking	12
3.4	Betrokkenheid volksvertegenwoordiging	13
3.4.1	Gemeenteraad Doetinchem	13
3.4.2	Vergelijking	13
4	Behandeling van Wob-verzoeken	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Indiening en ontvangst van het verzoek	14
4.2.1	Werkwijze Doetinchem	14
4.2.2	Vergelijking	15
4.2.3	Woo	15
4.3	Behandeling van het Wob-verzoek	15
4.3.1	Werkwijze Doetinchem	15
4.3.2	Vergelijking	16
4.3.3	Woo	17

4.4	Beslistermijnen	17
4.4.1	Werkwijze Doetinchem	17
4.4.2	Vergelijking	17
4.4.3	Woo	18
4.5	Verstrekking en openbaarmaking	18
4.5.1	Werkwijze Doetinchem	18
4.5.2	Vergelijking	18
4.5.3	Woo	19
4.6	Rechtsbescherming	19
4.6.1	Bezwaar en beroep - Doetinchem	19
4.6.2	Vergelijking	20
5	Conclusies en aanbevelingen	21
5.1	Conclusie	21
5.2	Aanbevelingen	22

1 Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021

In 2021 heeft Pro Facto in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door decentrale overheden. Het ging om een NVRR DoeMee-onderzoek waarvoor rekenkamer(commissie)s zich konden aanmelden. In totaal hebben 93 decentrale overheden, waaronder de gemeente Doetinchem, meegewerkt aan het onderzoek. De centrale vraag in dit onderzoek was hoe decentrale overheden vorm geven aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dit rechtmatig gebeurt, hoe hier verantwoording over wordt afgelegd, hoe de actieve openbaarmaking is geregeld en hoe dat zich verhoudt tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) vanaf 1 mei 2022 gaat stellen. Deze vragen zijn met behulp van documentstudie, dossierstudie, websiteonderzoek, vragenlijstonderzoek en interviews beantwoord.

Uit het onderzoek blijkt dat decentrale overheden de Wob over het algemeen naar behoren toepassen. Wob-verzoeken worden in de meeste gevallen ingewilligd en de afwijzingen berusten op een juiste toepassing van de in de Wob genoemde uitzonderingsgronden en zijn voldoende gemotiveerd. Uiteraard zijn er ook verbeterpunten: overheden beschikken over te weinig capaciteit om tijdig op Wob-verzoeken te beslissen, de uitvoering van de Wob wordt door volksvertegenwoordigende organen niet of nauwelijks gecontroleerd en de actieve openbaarheid (het uit eigen beweging verschaffen van informatie) krijgt bij veel overheden onvoldoende aandacht.

In het kader van het NVRR-onderzoek is ook informatie verzameld over de uitvoering van de Wob door Doetinchem. De onderzoeksbevindingen zijn verzameld in een factsheet en na afloop van het NVRR DoeMee-onderzoek aan de rekenkamercommissie van Doetinchem verstrekt. Deze informatie is gebruikt om een algemeen beeld te vormen van de uitvoering van de Wob door decentrale overheden gezamenlijk. De uitvoering van de Wob door Doetinchem zelf is in het NVRR-onderzoek dan ook niet geanalyseerd. Een dergelijke analyse kan nuttig zijn om inzicht te krijgen in de wijze waarop de openbaarmaking van overheidsinformatie binnen de gemeente is geregeld, of dit in overeenstemming is met de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de nieuwe eisen van de Woo. Op basis daarvan kan worden beoordeeld welke maatregelen Doetinchem met het oog op naleving van de Woo moet

nemen. De rekenkamercommissie van Doetinchem heeft Pro Facto gevraagd om, aan de hand van de over Doetinchem verzamelde informatie, een onderzoeksrapportage op te stellen.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

Dit onderzoeksrapport voorziet in een op Doetinchem toegesneden analyse van de informatie die in het kader van het NVRD DoeMee-onderzoek is verzameld. De centrale vraag is hoe de gemeente uitvoering geeft aan de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de eisen van de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking treedt. Deze vraag wordt onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Hoe heeft Doetinchem de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
2. Hoe heeft Doetinchem de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
3. Hoe wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de uitvoering van de Wob?
4. Hoe behandelt Doetinchem Wob-verzoeken?
5. Hoe is de rechtsbescherming voor indieners van Wob-verzoeken en derde-belanghebbenden geregeld binnen de gemeente?
6. Hoe verhouden de antwoorden op vragen 1 t/m 5 zich tot de eisen die de Woo stelt?

Bij de beantwoording van deelvragen 1 tot en met 5 wordt gebruikgemaakt van de informatie die tijdens het NVRD DoeMee-onderzoek is verzameld. Dat betreft informatie die is verzameld in het kader van de documentstudie, dossierstudie, websiteonderzoek en vragenlijstonderzoek. De methodes van deze onderzoeken worden hieronder kort uiteengezet. Deze informatie wordt in dit onderzoek nader geanalyseerd. Vraag 6 wordt beantwoord aan de hand van een uiteenzetting van de Woo en de antwoorden op deelvragen 1 tot en met 5.

Documentstudie

Bij aanvang van het NVRD-onderzoek zijn de deelnemende overheden verzocht om documenten die van belang zijn voor de uitvoering van de Wob aan te leveren. Het ging daarbij om:

- Beleid over de Wob, openbaarheid van bestuur, openbaarmaking van informatie of de afhandeling van verzoeken tot informatie.
- Werkinstructies, procesbeschrijvingen of werkafspraken over de afhandeling van Wob-verzoeken, verzoeken om informatie of de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging.
- Alle overige stukken die betrekking hebben op de Wob of openbaarheid van bestuur.

Doetinchem heeft een procesbeschrijving en een stappenplan voor de afhandeling van Wob-verzoeken aangeleverd. De procesbeschrijving bevat een schematische weergave van de verschillende stappen die bij de afhandeling van Wob-verzoeken worden doorlopen. Deze stappen zijn voorzien van een toelichting en verwijzing naar relevante jurisprudentie. Het stappenplan is een verkorte versie van de procesbeschrijving. Daarnaast heeft Doetinchem een raadsbesluit over het elektronisch indienen van Wob-verzoeken aangeleverd.

Dossierstudie

De deelnemende overheden aan het NVRD DoeMee-onderzoek zijn gevraagd tien dossiers over afgehandelde Wob-verzoeken uit de periode 2018-2020 aan te leveren, met het verzoek tot spreiding over de volgende kenmerken:

- Bestuursorgaan tot welke het verzoek is gericht.
- Type verzoeker (inwoner, volksvertegenwoordiger, journalist, ngo, onderzoeker, 'repeatplayer').
- Onderwerp van het verzoek (sociaal domein, fysiek domein, politiek-bestuurlijk).
- Toekenning of afwijzing.
- Beoordeling door de bezwaarschriftcommissie of rechter.
- Jaar van indiening van het verzoek.

De overheden zijn verzocht om naast het verzoek en de daaropvolgende beschikking ook de overige stukken te verstrekken die betrekking hebben op het verzoek, bijvoorbeeld verzoeken tot aanvullende informatie, zienswijzen van derden, verdagingen van de beslistermijn, stukken die betrekking hebben op bezwaar- en beroepsprocedures en de openbaargemaakte informatie. Doetinchem heeft tien dossiers verstrekt. Vier daarvan zijn niet compleet. In twee dossiers ontbreekt het besluit op het Wob-verzoek, in één dossier mist het besluit op bezwaar en in het andere dossier ontbreekt de openbaargemaakte informatie. Deze dossiers kunnen hierdoor op bepaalde punten niet worden beoordeeld.

Websiteonderzoek

Voor het NVRD DoeMee-onderzoek zijn de websites van de deelnemende overheden geraadpleegd, waarbij werd gezocht naar informatie over de indiening en beoordeling van Wob-verzoeken, de openbaarmaking van documenten en de mogelijkheid tot bezwaar en beroep in geval van afgewezen verzoeken. Deze informatie is beoordeeld op juistheid, volledigheid en begrijpelijkheid. Ook is gekeken of de website het indienen van Wob-verzoeken vergemakkelijkt. De webpagina over de Wob van Doetinchem is terug te vinden via: <https://www.doetinchem.nl/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob>.

Vragenlijstonderzoek

Onder de deelnemende overheden zijn twee vragenlijsten uitgezet. De eerste vragenlijst richtte zich op de kwantitatieve aspecten over de uitvoering van de Wob-verzoeken zoals aantallen ingediende verzoeken, toekenningen en afwijzingen en doorlooptijden. In het vervolg van deze rapportage wordt deze vragenlijst aangeduid als *vragenlijst cijfers*. De tweede vragenlijst richtte zich op beleidsmatige en organisatorische aspecten zoals de aan- of afwezigheid van beleid en werkinstructies, de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de wijze van openbaarmaking en de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. Deze vragenlijst wordt aangeduid als *vragenlijst inhoud*. Doetinchem heeft beide lijsten ingevuld. Doetinchem houdt echter geen administratie bij van de binnengekomen Wob-verzoeken, hierdoor kon een deel van de vragen uit de vragenlijst cijfers niet worden beantwoord en is bij andere vragen een schatting gegeven.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van de Wob door Doetinchem en hoe deze uitvoering zich verhoudt tot de eisen die de Woo stelt aan de openbaarmaking van informatie door overheden. In hoofdstuk 2 wordt de juridische context beschreven, waarbij met name wordt uiteengezet op welke manieren de Woo zich van de Wob onderscheidt. Hoofdstuk 3 richt zich

op de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de openbaarmaking van informatie (zowel op verzoek als uit eigen beweging) door Doetinchem. Ook de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging wordt in dit hoofdstuk kort besproken. Hoofdstuk 4 richt zich op de behandeling van Wob-verzoeken en bezwaarschriften door Doetinchem. Hoofdstuk 5 bevat een conclusie (de beantwoording van de onderzoeksvragen) en aanbevelingen: welke beleidsmatige en organisatorische maatregelen dient de gemeente te nemen met het oog op naleving van de Woo?

2 Van Wob naar Woo

2.1 Inleiding

Overheidsinformatie moet in de regel openbaar zijn. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 110 van de Grondwet. De wijze waarop overheidsinformatie openbaar moet worden gemaakt – en in welke gevallen openbaarmaking achterwege moet of mag blijven – is op dit moment geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Volgens de wetgever is de mate waarin overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt onder de Wob onvoldoende: te weinig informatie wordt uit eigen beweging openbaar gemaakt, verzoekers om informatie kunnen met hoge kosten te maken krijgen en de uitzonderingsgronden van de Wob staan te vaak openbaarmaking van informatie in de weg.¹ Om die reden wordt de Wob vervangen door de Wet open overheid (Woo). Het doel van de Woo is om overheden transparanter te maken door actieve openbaarmaking van bepaalde categorieën overheidsinformatie verplicht te stellen, de uitzonderingsgronden voor de openbaarmaking van informatie aan te scherpen en de informatiehuishouding van overheden te verbeteren.²

De Woo treedt in werking op 1 mei 2022. Dat betekent niet dat overheden op die datum aan alle eisen van de Woo moeten voldoen. De eisen met betrekking tot de actieve openbaarheid treden gefaseerd in werking. Bij Koninklijk Besluit zal per overheidsorganisatietype en per informatiecategorie worden aangegeven wanneer de verplichting tot actieve openbaarmaking ingaat. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze fasering eruit komt te zien. Overheden moeten zich op 1 mei 2022 wel houden aan de bepalingen over passieve openbaarheid.

Dit hoofdstuk beschrijft de nieuwe eisen van de Woo ten opzichte van de Wob. Na bespreking van de algemene bepalingen in paragraaf 2.1 wordt in paragraaf 2.2 en 2.3 ingegaan op de bepalingen over de openbaarmaking van informatie op verzoek en de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging.

Voor een uitgebreidere bespreking van de Woo en de gevolgen daarvan voor decentrale overheden verwijzen wij naar een artikelsgewijze bespreking van de Woo door Van der Sluis

¹ Kamerstukken II 2012-2013 33 328, 3, p. 3.

² Kamerstukken II 2012-2013 33 328, 3, p. 3.

en een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).³ De handreiking doet tevens concrete aanbevelingen voor de uitvoering van de Woo.

2.2 Algemene bepalingen

Zowel de Wob als de Woo gaan uit van het idee dat informatie openbaar wordt gemaakt, behoudens de bij wet gestelde beperkingen. Onder de Wob is dit uitgangspunt geformuleerd als een plicht: bestuursorganen maken informatie openbaar, tenzij de uitzonderingsgronden in de Wob of bepalingen uit andere wetten zich tegen openbaarmaking verzetten.⁴ De Woo spreekt daarentegen van een recht: een ieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens de bij de Woo gestelde beperkingen.⁵ Volgens de initiatiefnemers van het voorstel van de Woo werd het openbaar maken van informatie als een gunst gezien. De erkenning van het recht op toegang tot overheidsinformatie in de Woo benadrukt dat dat niet het geval is.⁶ Praktisch gevolg hiervan kan zijn dat de uitzonderingsgronden voor openbaarmaking onder de Woo met meer terughoudendheid worden toegepast dan onder de Wob het geval was.⁷

Daarnaast kent de Woo ten opzichte van de Wob een andere systematiek voor uitzonderingen. Onder de Wob blijft openbaarmaking van informatie achterwege als de uitzonderingsgronden uit de Wob of uit andere wetten zich hiertegen verzetten. In de praktijk is het echter onduidelijk welke wetten een bijzondere openbaarmakingsregeling ten opzichte van de Wob bevatten.⁸ De Woo is op dit punt duidelijker: openbaarmaking kan alleen worden beperkt als de Woo daarin voorziet.⁹ Dat houdt in dat de openbaarmaking van informatie onder de Woo achterwege kan blijven als een in de Woo genoemde uitzondering van toepassing is of als de Woo een andere wettelijke regeling aanwijst op grond waarvan van de bepalingen uit de Woo moet worden afgeweken. Deze aanwijzing vindt plaats in een bijlage bij de Woo.¹⁰

2.3 Passieve openbaarheid

Net als de Wob maakt de Woo onderscheid tussen openbaarmaking op verzoek (de passieve openbaarheid) en de openbaarmaking op eigen initiatief (de actieve openbaarheid). De Woo heeft met name als doel om de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie te bevorderen, maar brengt ook enkele wijzigingen voor het stelsel van passieve openbaarmaking met zich mee. Deze wijzigingen zijn overwegend praktisch van aard: de eisen voor de inhoudelijke beoordeling van verzoeken worden door de Woo niet ingrijpend gewijzigd.

³ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>) en VNG, *Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid*.

⁴ Art. 2, eerste lid, Wob, art. 10, eerste en tweede lid, Wob en art. 11, eerste lid, Wob.

⁵ Art. 1.1 Woo.

⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 33 328, nr 9.

⁷ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>), art. 1.1.

⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33 328, nr 9.

⁹ Art. 1.1 Woo.

¹⁰ Art. 8.8 Woo.

Ten eerste moeten bestuursorganen op grond van de Woo ervoor zorgen dat verzoeken niet alleen mondeling en schriftelijk (via de post), maar ook langs elektronische weg kunnen worden ingediend. Dat houdt in dat het bestuursorgaan indiening via een online formulier of per mail mogelijk moet maken. Deze regel heeft als doel om de huidige praktijk van bestuursorganen om verzoekers te verplichten tot indiening per post tegen te gaan.¹¹ Deze handelwijze werd ook in het NVRD DoeMee-onderzoek gesignaleerd.¹²

Ten tweede verkort de Woo de duur van verdaging van de beslistermijn. Op een Wob-verzoek moet binnen vier weken een beslissing worden genomen, tenzij deze termijn is opgeschort in verband met het vragen van zienswijzen van derden of als het bestuursorgaan deze termijn met ten hoogste vier weken verdaagt. Onder de Woo blijft de standaardtermijn ongewijzigd, maar kan de beslistermijn slechts met twee weken worden verdaagd, zo blijkt uit art. 4.4, tweede lid, Woo. Daarnaast stelt de Woo expliciet dat verdaging alleen is toegestaan als de omvang of complexiteit dit rechtvaardigt. Deze regel staat niet in de Wob, maar wordt in de praktijk wel gehanteerd.¹³

Ten derde maakt de Woo het mogelijk voor bestuursorganen om in bijzondere gevallen informatie te verstrekken aan de verzoeker zonder dat deze (dadelijk) openbaar moet worden gemaakt. Dat is mogelijk als het verzoek ziet op informatie die op de verzoeker betrekking heeft, de informatie wordt opgevraagd in het kader van (journalistiek) onderzoek of als er op grond van andere omstandigheden een klemmende reden voor verstrekking bestaat. Deze regel maakt het mogelijk om personen voor wie het van groot belang is om kennis te nemen van de informatie de mogelijkheid daartoe te geven, zonder dat andere belangen door openbaarmaking worden geschaad. Aan de verstrekking kunnen voorwaarden zoals een geheimhoudingsplicht worden verbonden.

Tot slot brengt de Woo enkele veranderingen voor de toepassing van de uitzonderingsgronden met zich mee. Deze wijzigingen betreffen vooral de toepassing van de relatieve uitzonderingsgronden.¹⁴ Dit zijn gronden op basis waarvan openbaarmaking achterwege dient te blijven als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang dat de betreffende uitzonderingsgrond beoogt te beschermen. De Woo voert twee nieuwe relatieve uitzonderingsgronden in, namelijk de bescherming van het milieu en de beveiliging van personen of bedrijven. Daarnaast heeft de Woo als gevolg dat de openbaarmaking van informatie die ouder is dan vijf jaar minder snel geweigerd kan worden. Op grond van art. 5.3 Woo blijven de relatieve uitzonderingsgronden namelijk buiten toepassing als het verzoek betrekking heeft op informatie die ouder is dan vijf jaar, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom het door de uitzonderingsgrond beschermde belang ondanks het tijdsverloop zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

2.4 Actieve openbaarheid

De meest ingrijpende wijzigingen van de Woo ten opzichte van de Wob hebben betrekking op de actieve openbaarmaking. In de Wob staan slechts twee bepalingen die specifiek betrekking

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 328, nr. 9, p. 35-36.

¹² NVRD DoeMee-onderzoeksrapport, p. 37.

¹³ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overhedenopenbaarheid.nl/woo/>), art. 4.4.

¹⁴ Zie voor een overzicht van de gronden waarop openbaarmaking van informatie op grond van de Woo mag worden geweigerd bijlage 1. De relatieve uitzonderingsgronden staan in art. 5.1, tweede lid, Woo.

hebben op de openbaarmaking uit eigen beweging, namelijk art. 8 Wob en art. 9 Wob. Art. 8 Wob heeft betrekking op de openbaarmaking van informatie over beleid en de voorbereiding en uitvoering daarvan; art. 9 Wob heeft betrekking op de openbaarmaking van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies over te vormen beleid. Deze bepalingen leggen geen vastomlijnde verplichting op aan bestuursorganen: zij bepalen slechts dat het bestuursorgaan voor openbaarmaking ‘zorg draagt’. Bovendien gaan deze bepalingen slechts over een beperkt aantal typen documenten. De Woo verplicht overheden tot de actieve openbaarmaking van aanzienlijk meer documenten dan onder de Wob het geval is. Zoals gezegd wordt niet van overheden verwacht dat zij op 1 mei 2022 al aan de bepalingen over actieve openbaarmaking voldoen. Deze bepalingen treden namelijk gefaseerd inwerking.

Artikel 3.2, eerste lid Woo

Bepaalde documenten moeten in ieder geval openbaar worden gemaakt, zo volgt uit art. 3.3, eerste lid, Woo. Dit zijn onder andere wetten, algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking en externe adviezen over ontwerpen daarvan. Ook moet het bestuursorgaan inzicht geven in zijn organisatiestructuur, taken en bevoegdheden, de manier waarop het bestuursorgaan kan worden bereikt en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend. Dat deze documenten ‘in ieder geval’ openbaar gemaakt worden, houdt ten eerste in dat de uitzonderingsgronden genoemd in art. 5.1 Woo of art. 5.2 Woo niet van toepassing zijn op deze documenten. Deze documenten moeten dus openbaar worden gemaakt, ongeacht of andere belangen daardoor worden geschaad en ongeacht of de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Ook kan het feit dat openbaarmaking veel inspanningen en kosten van het bestuursorgaan vergt geen argument kan zijn om de openbaarmaking van deze documenten achterwege te laten. Ook verplicht deze bepaling tot het openbaar maken van de inhoud van Woo-verzoeken, de schriftelijke beslissingen daarop en de daarbij verstrekte informatie.

Artikel 3.2, tweede lid Woo

Ten aanzien van andere documenten kan openbaarmaking alleen achterwege blijven als een uitzonderingsgrond uit art. 5.1 Woo of art. 5.2 Woo van toepassing is. Een bestuursorgaan kan niet met recht besluiten deze documenten niet openbaar te maken vanwege de inspanning en kosten die dit vergt. Dit volgt uit art. 3.3, tweede lid, Woo. Een bestuursorgaan kan openbaarmaking dus wel weigeren ter bescherming van een van de in art. 5.1 Woo genoemde gronden (bijvoorbeeld de bescherming van bedrijfsgegevens of de persoonlijke levenssfeer) of vanwege het feit dat de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, maar niet vanwege het feit dat openbaarmaking veel tijd vergt of veel geld kost.¹⁵ Voor gemeenten is met name relevant dat art. 3.3, tweede lid, Woo verplicht tot openbaarmaking van vergaderstukken en verslagen van vergaderingen van de gemeenteraad en van het college. Agenda’s en besluitenlijsten van vergaderingen van het college moeten ook openbaar worden gemaakt. Daarnaast moeten convenanten, bepaalde adviezen, jaarplannen en jaarverslagen en verplichtingen tot het verstrekken van subsidies openbaar worden gemaakt. Ook moeten documenten met betrekking tot Woo-verzoeken (dus het verzoek, de beslissing en de verstrekte informatie) openbaar worden gemaakt.

Overige documenten

Documenten die niet onder de hierboven genoemde categorieën vallen, moeten openbaar worden gemaakt als dit zonder onevenredige inspanning of kosten mogelijk is. Openbaarmaking kan ook achterwege blijven als hiermee volgens het bestuursorgaan geen

¹⁵ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de uitzonderingsgronden van de Woo.

redelijk belang wordt gediend of als er een uitzonderingsgrond uit art. 5.1 of 5.2 Woo aan openbaarmaking in de weg staat.

Art. 3.3b Woo schrijft voor dat bestuursorganen de documenten openbaar maken via het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). PLOOI is een digitale infrastructuur die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ontwikkeld en voorziet in een gestandaardiseerde manier van openbaarmaking van overheidsinformatie.¹⁶ Bestuursorganen kunnen ook andere documenten op PLOOI publiceren.

2.5 Informatiehuishouding

Ter ondersteuning van de actieve en passieve openbaarmaking bevat de Woo een aantal bepalingen met betrekking tot de informatiehuishouding van bestuursorganen. In de eerste plaats zijn bestuursorganen op grond van art. 2.4 Woo verplicht om ervoor te zorgen dat de documenten die het onder zich heeft zich in een goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Dat houdt onder andere in dat het bestuursorgaan de documenten in elektronisch vorm beschikbaar moet stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is. Openbaarmaking via PLOOI lijkt hiervoor de aangewezen manier. Daarnaast moeten bestuursorganen één of meerdere contactpersonen aanstellen die vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie kunnen beantwoorden. Tot slot dient het bestuursorgaan in de jaarbegroting een openbaarheidsparagraaf op te nemen. Dat houdt in dat het in de jaarbegroting uiteenzet wat de beleidsvoornemens voor de uitvoering van de Woo zijn en verslag uitbrengt van de uitvoering van de Woo in het voorgaande jaar.

¹⁶ Zie www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/platform-openbare-overheidsinformatie-plooi.

3 Beleid en organisatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt hoe de uitvoering van de Wob beleidsmatig en organisatorisch is vormgegeven binnen de gemeente Doetinchem. Eerst wordt de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van passieve openbaarheid uiteengezet. Hierbij wordt met name gekeken naar hoe de afhandeling van Wob-verzoeken in de procesbeschrijving is geregeld. Vervolgens komt de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de actieve openbaarheid aan bod. Tot slot staan wij stil bij de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de openbaarheid van bestuur. Per onderdeel wordt een vergelijking gemaakt met de bevindingen uit het NVRR-onderzoek.

3.2 Passieve openbaarheid: beleid en organisatie

3.2.1 Organisatie en de afhandeling 'op papier'

De afhandeling van Wob-verzoeken is bij de gemeente Doetinchem de taak van de vakafdelingen waar de gevraagde informatie zich bevindt.¹⁷ Medewerkers van deze afdelingen gaan na of sprake is van een Wob-verzoek, verzamelen de opgevraagde informatie en beoordelen of deze wordt verstrekt. Ter ondersteuning is een procesbeschrijving opgesteld voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Deze is samengevat in een ander document: het 'Stappenplan voor het behandelen van een Wob-verzoek'. In zijn algemeenheid is de procesbeschrijving en het stappenplan duidelijk, overzichtelijk en is het in lijn met de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur. Wij bespreken hieronder kort de procesbeschrijving en het stappenplan, waarbij wij uitgebreider ingaan op de punten waar verbetering mogelijk is.

Doetinchem onderscheidt vijf stappen in de behandeling voor Wob-verzoeken: 1) de ontvangst van het verzoek, 2) de kwalificatie van het verzoek, 3) het beoordelen van de uitzonderingsgronden, 4) het beoordelen van de belangen van derden en 5) het verstrekken van informatie en het nemen van een besluit. Hierbij moet worden opgemerkt dat Doetinchem in haar reactie op de vragenlijst inhoud aangeeft dat 'gedeeltelijk' volgens deze procesbeschrijving wordt gewerkt. De punten waarop Doetinchem in de praktijk zichtbaar afwijkt van de procesbeschrijving, worden in hoofdstuk 4 uitgebreider besproken.

¹⁷ Zie vragenlijst inhoud.

Wob-verzoeken kunnen bij de gemeente alleen per brief of mondeling worden ingediend. De elektronische weg (dus indiening per e-mail, fax of anderszins digitaal) is eind 2014 bij raadsbesluit afgesloten. De reden voor afsluiting van de elektronische weg was het tegengaan van misbruik. In die tijd kon de indiener van een Wob-verzoek namelijk een dwangsom verbeuren als het bestuursorgaan niet tijdig op zijn verzoek reageerden, wat ertoe leidde dat bij veel overheden veelvuldig ingewikkelde Wob-verzoeken binnenkwamen die waren gericht op het verkrijgen van deze dwangsom. Hoewel sinds 2016 niet automatisch een dwangsom wordt verbeurd als te laat op een Wob-verzoek is beslist, stelt Doetinchem nog steeds Wob-verzoeken buiten behandeling als het niet per post of mondeling is ingediend. Wel krijgt de indiener de mogelijkheid tot herstel als hij het verzoek digitaal indient.

Na ontvangst beoordeelt de medewerker van de vakafdeling die het verzoek behandelt (in de procesbeschrijving aangeduid als de Wob-behandelaar) onder andere of het een Wob-verzoek betreft, of de gevraagde informatie in een document is vervat en of dit document al openbaar is. Hierbij vallen de volgende zinnen op: 'Documenten die door toepassing van de Wob openbaar zijn gemaakt, worden geacht vanaf die openbaarmaking voor eenieder toegankelijk te zijn. In die gevallen is de Wob niet van toepassing'. Deze passage is moeilijk te verenigen met het doel van de Wob. De Wob gaat er namelijk vanuit informatie die in het kader van een Wob-verzoek is verstrekt voor iedereen toegankelijk is. Als personen vragen om informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, dient het bestuursorgaan die te geven. Om effectief gebruik te kunnen maken van deze mogelijkheid, is nodig dat besluiten op Wob-verzoeken openbaar worden gemaakt. Besluiten op Wob-verzoeken en de verstrekte documenten, worden, zo blijkt ook uit hoofdstuk 4, in Doetinchem echter zelden openbaar gemaakt.

Nadat de gevraagde documenten zijn verzameld, gaat de Wob-behandelaar na of verstrekking van de informatie achterwege moet blijven op grond van een absolute of relatieve uitzonderingsgrond (art. 10 Wob) of vanwege het feit dat gevraagde documenten zijn opgesteld voor intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten (art. 11 Wob). Uit de procesbeschrijving blijkt dat het niet de bedoeling is om de verstrekking documenten is hun geheel te weigeren, maar om slechts de passages die op grond van art. 10 en 11 Wob niet openbaar gemaakt mogen worden weg te lakken. Ook wordt benadrukt dat aan toepassing van een relatieve uitzonderingsgrond een belangenafweging ten grondslag moet liggen, die ook in het besluit moet worden vermeld. In het stappenplan wordt opgemerkt dat in geval van persoonlijke beleidsopvattingen aan degene die de opvattingen heeft geuit kan worden gevraagd of hij ermee instemt dat de informatie in herleidbare vorm wordt verstrekt.

Na beoordeling van de uitzonderingsgronden gaat de Wob-behandelaar na of er belangen van derden zijn die door het besluit om informatie te verstrekken in het geding kunnen komen. Als dat het geval is, vraagt hij deze om een zienswijze in te dienen. Daarbij schort hij de termijn voor de behandeling van het verzoek op en stelt hij de verzoeker op de hoogte van het feit dat om een zienswijze is gevraagd. Hoewel deze werkwijze op zichzelf genomen juist is, is het de vraag of deze stap niet plaats dient te vinden voor de beoordeling van de weigeringsgronden. Door het vragen van een zienswijze kan een derde-belanghebbende namelijk input geven voor de beoordeling van de uitzonderingsgronden door het bestuursorgaan. Zo kan een derde bijvoorbeeld aangeven in hoeverre zijn persoonlijke levenssfeer door openbaarmaking van de informatie wordt geschaad, wat relevant is voor de belangenafweging die in het kader van art. 10, tweede lid, onder e, Wob wordt gemaakt.

De laatste stap in het proces is de verstrekking van informatie en het nemen van het besluit. De procesbeschrijving geeft uitgebreid en correct aan hoe de informatie dient te worden verstrekt en wat in het besluit moet staan. De procesbeschrijving richt zich echter alleen op de verstrekking van informatie en niet op de openbaarmaking daarvan. Verstrekking houdt in dat de indiener inzage krijgt in de documenten die hij heeft opgevraagd; openbaarmaking houdt in dat ook andere deze documenten kunnen inzien. Uit de procesbeschrijving blijkt niet of en op welke manier documenten openbaar worden gemaakt. In hoofdstuk 4 zien wij dat dit ook nauwelijks gebeurt.

In haar reactie op de vragenlijst inhoud geeft Doetinchem aan hoe zij haar organisatie voor de afhandeling van Wob-verzoeken beoordeelt. Zij is tevreden over de kennis en vaardigheden die beschikbaar zijn voor de afhandeling van Wob-verzoeken en ook de taakverdeling en samenwerking wordt als 'voldoende' beschouwt. De beschikbare capaciteit beoordeeld de gemeente echter als 'matig'.

3.2.2 Vergelijking

De organisatie van de openbaarmaking van informatie op verzoek van Doetinchem wijkt op een aantal punten af van die van andere overheden. De meeste overheden hebben een Wob-coördinator die zich samen met de vakafdelingen bezighoudt met de behandeling van Wob-verzoeken. De Wob-coördinator ontbreekt in de gemeente Doetinchem, waar de verzoeken na ontvangst door het klantcontactcentrum worden afgehandeld door medewerkers van de vakafdelingen. Uit het stappenplan blijkt overigens wel dat de medewerkers van de vakafdelingen vragen over de afhandeling van Wob-verzoeken kunnen voorleggen aan een medewerker van Juridische Zaken.

Uit de reactie op de vragenlijst inhoud blijkt dat Doetinchem niet geheel tevreden is over de beschikbare capaciteit voor de behandeling van Wob-verzoeken. Daarin staat Doetinchem niet alleen: van de 83 gemeenten die aan het NVRR DoeMee-onderzoek hebben deelgenomen beoordelen er 22 de beschikbare capaciteit voor de behandeling van Wob-verzoeken als 'matig'; elf gemeenten geven de beschikbare capaciteit een onvoldoende.

3.3 Actieve openbaarheid

3.3.1 Organisatie

Doetinchem heeft de actieve openbaarmaking niet georganiseerd. In haar reactie op de vragenlijst inhoud geeft de gemeente aan dat zij geen schriftelijke regels, afspraken of gedragslijnen heeft ten aanzien van de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. Ook geeft Doetinchem aan dat de verantwoordelijk voor actieve openbaarmaking niet is belegd en de controle op de actieve openbaarmaking niet is geregeld.

3.3.2 Vergelijking

De actieve openbaarheid is ook bij veel andere overheden niet geregeld. Slechts 14% van de gemeenten zegt dat er werkinstructies, procesbeschrijvingen zijn opgesteld of anders interne afspraken zijn gemaakt over de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. In het kader van de documentstudie hebben slechts zes overheden werkinstructies of procesbeschrijvingen verstrekt. Deze zijn overigens weinig richtinggevend voor de actieve openbaarmaking, aangezien zij voornamelijk zien op het anonimiseren van de informatie.

3.4 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging

3.4.1 Gemeenteraad Doetinchem

Er bestaan in Doetinchem geen afspraken tussen de raad en het college over de informatievoorziening over de afhandeling van Wob-verzoeken, zo blijkt uit de reactie op de vragenlijst inhoud. Daaruit blijkt ook dat de ambtelijke organisatie alleen informatie aan de raad wordt verstrekt als deze daarom verzoekt. De procesbeschrijving richt zich op de afhandeling van de Wob-verzoeken en niet op de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

3.4.2 Vergelijking

In veel gemeenten zijn geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening over de afhandeling van Wob-verzoeken. 75% van de 81 gemeenten die de vragenlijst inhoud heeft ingevuld geeft aan dat er geen afspraken zijn gemaakt over deze informatievoorziening. 14% van de gemeenten heeft wel afspraken gemaakt, de resterende 11% van de invullers van de vragenlijst inhoud weet niet of deze afspraken bestaan. Slechts vier van de 82 bevraagde gemeenten geven aan dat een specifieke rapportage over de uitvoering van de Wob naar de gemeenteraad wordt gestuurd.¹⁸ Het grootste deel van de gemeenten (37%), waaronder Doetinchem, geeft aan dat deze informatie alleen op verzoek aan de raad wordt verzonden.¹⁹

¹⁸ Bron: vragenlijstonderzoek. Op de vraag 'Op welke wijze vindt informatievoorziening over de afhandeling van Wob-verzoeken plaats aan het desbetreffende volksvertegenwoordigende orgaan?' (n=82) geven vier overheden aan dat een specifieke rapportage over de uitvoering van de Wob naar de gemeenteraad wordt gestuurd.

¹⁹ Andere overheden rapporteren over de uitvoering van de Wob in jaarverslagen of geven aan nooit informatie hierover aan de raad te verstrekken. Een kleiner deel weet niet of informatie aan de raad wordt verstrekt of doet dit op een andere manier.

4 Behandeling van Wob-verzoeken

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de behandeling van Wob-verzoeken door de gemeente Doetinchem in de praktijk. Deze praktijk beoordelen wij aan de hand van de onderzochte dossiers en de reacties van Doetinchem op de vragenlijst inhoud en de vragenlijst cijfers, waarbij moet worden opgemerkt dat in de reactie op de vragenlijst cijfers vaak is volstaan met schattingen. De reden hiervoor is dat Doetinchem niet bijhoudt hoeveel Wob-verzoeken worden ingediend, wie deze indient en waar deze verzoeken betrekking op hebben. Ook worden over bezwaar- en beroepsprocedures ten aanzien van Wob-besluiten geen cijfers bijgehouden.

Wij zetten in dit hoofdstuk de praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken uiteen. Eerst beschrijven wij de wijze waarop een verzoek kan worden ingediend, waarna vervolgens de behandeling van het verzoek, de beslistermijn en de verstrekking en openbaarmaking aan bod komt. Na deze beschrijving vergelijken wij de praktijk met de bevindingen uit het NVRD DoeMee-onderzoek en zetten wij deze af tegen de eisen van de Woo.

Het slot van het hoofdstuk richt zich op de vraag hoe de rechtsbescherming voor indieners van Wob-verzoeken en derde-belanghebbenden binnen de gemeente Doetinchem is geregeld. Ook hier wordt een vergelijking gemaakt met de bevindingen uit het NVRD DoeMee-onderzoek.

4.2 Indiening en ontvangst van het verzoek

4.2.1 Werkwijze Doetinchem

In de reactie op de vragenlijst cijfers wordt het aantal bij Doetinchem ingediende Wob-verzoeken geschat op ongeveer twintig tot dertig verzoeken per jaar. Zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde kwam, kunnen deze verzoeken alleen per post of mondeling worden ingediend. In de onderzochte dossiers zijn de Wob-verzoek dan ook steeds per brief ingediend. Op de website van de gemeente wordt er ook op gewezen dat verzoeken die per e-mail zijn ingediend buiten behandeling worden gelaten.

4.2.2 **Vergelijking**

Uit het NVRR DoeMee-onderzoek blijkt dat het afsluiten van de elektronische weg voor de indiening van Wob-verzoeken regelmatig voorkomt. 44 van de 83 gemeenten die deelnamen aan het onderzoek verplichten de verzoeker tot indiening per post.

4.2.3 **Woo**

Onder de Wob is het toegestaan om de elektronische weg af te sluiten, zolang de verzoeken nog mondeling en per brief kunnen worden ingediend. De Woo brengt hier verandering in: op grond van art. 4.1, tweede lid, Woo moet een verzoek ook elektronisch verzonden kunnen worden. Het bestuursorgaan kan daarbij wel aangeven op welke wijze de verzoeker een elektronisch verzoek kan indienen.²⁰

4.3 **Behandeling van het Wob-verzoek**

4.3.1 **Werkwijze Doetinchem**

Na ontvangst van het verzoek is het van belang om na te gaan of het een verzoek in de zin van de Wob betreft. In dat geval zijn de bepalingen van de Wob van toepassing. Het verzoek is een Wob-verzoek als de gevraagde informatie betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid en is neergelegd in documenten en de verzoeker om openbaarmaking van deze informatie heeft verzocht. Voor sommige verzoekers is het niet wenselijk dat hun verzoek als Wob-verzoek wordt beschouwd. Het gevolg van een positieve beslissing op een Wob-verzoek is namelijk dat de gevraagde documenten openbaar worden gemaakt, terwijl niet elke indiener hier behoefte aan heeft. Bovendien kunnen overheden informele verzoeken om informatie sneller afhandelen dan Wob-verzoeken. Uit de reactie op de vragenlijst inhoud blijkt dat Doetinchem een verzoek dat gaat over de inzage in het eigen dossier of dat gericht is op het verkrijgen van informatie over een procedure waarbij de verzoeker belanghebbende is (bijvoorbeeld de toekenning van een vergunning) niet als een Wob-verzoek wordt beschouwd. Dit lijkt ons een juist uitgangspunt, omdat hiermee wordt voorkomen dat de gevraagde informatie openbaar moet worden gemaakt terwijl de verzoeker dit niet wil.

Het kan voorkomen dat het verzoek de gevraagde informatie niet precies omschrijft. In dat geval is het aan het bestuursorgaan om aan de verzoeker te vragen of deze het verzoek wil preciseren en hem daarbij behulpzaam te zijn, zo blijkt uit art. 3, vierde lid, Wob. In haar reactie op de vragenlijst inhoud geeft Doetinchem aan dat in geval van een te algemeen verzoek de verzoeker een bericht wordt verstuurd met de vraag om het verzoek nader te preciseren. Uit de reactie op de vragenlijst cijfers blijkt dat in ongeveer de helft van de gevallen (wij begrijpen: de helft van de te algemene verzoeken) om precisering wordt gevraagd. In de onderzochte dossiers gaven de verzoeken geen aanleiding om te vragen om precisering. Deze verzoeken waren al voldoende concreet. Op de vraag of Doetinchem in gesprek gaat met Wob-verzoekers om het verzoek te preciseren (een zogenaamd concretiseringsgesprek) geeft de gemeente aan dat dit nooit wordt gedaan.

Doetinchem geeft in haar reactie op de vragenlijst inhoud aan dat zij altijd controleert of er derden zijn die bedenkingen hebben tegen de openbaarmaking van de informatie. Deze derden geeft zij altijd de gelegenheid om een zienswijze te geven. In drie van de tien onderzochte dossiers is er gekeken of er derde-belanghebbenden zijn; in de overige zeven was

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 76

het evident dat die er niet waren. In twee van de drie dossiers waarin er sprake was van derde-belanghebbenden, hebben deze de mogelijkheid gekregen om een zienswijze in te dienen. Het overige dossier is een atypische. De derde-belanghebbende is niet om een zienswijze gevraagd, omdat al bekend was dat hij van mening was dat hij door openbaarmaking van de gevraagde informatie, de inhoud van een overeenkomst tussen de derde-belanghebbende en de gemeente, onevenredig benadeeld zou worden.

Nadat de documenten zijn verzameld en derden hun zienswijze hebben gegeven, is het de vraag of de documenten in hun geheel kunnen worden verstrekt of dat zij, op grond van de uitzonderingsgronden van art. 10 Wob of het feit dat de documenten persoonlijke beleidsopvattingen als bedoeld in art. 11 Wob bevatten, niet of slechts gedeeltelijk verstrekt kunnen worden. Uit de reactie op de vragenlijst inhoud geeft Doetinchem aan dat het enkel de uitzonderingsgronden uit art. 10, tweede lid, onder b, e, f en g Wob regelmatig toepast. In de onderzochte dossiers is de uitzonderingsgrond van art. 10, tweede lid, onder e Wob drie keer toegepast.²¹ Bij een dossier blijkt toepassing van deze uitzonderingsgrond echter niet uit het besluit, maar uit de brief waarmee de derde-belanghebbende op de hoogte is gesteld van het verzoek. Daarin is vermeld dat haar persoonsgegevens zullen worden weggelakt. De motivering van de toepassing van deze uitzonderingsgrond is uiteraard als 'onvoldoende' beoordeeld, omdat de toepassing van deze uitzonderingsgrond niet in het besluit staat vermeld, laat staan de belangenafweging die daaraan ten grondslag ligt. De motivering van deze uitzonderingsgrond is in de andere dossiers als 'voldoende' beoordeeld. In de besluiten is echter enkel volstaan met een korte verwijzing naar de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Vanuit praktisch oogpunt is dat begrijpelijk, omdat de persoonsgegevens in het kader van het verzoek niet-relevant waren. In een dossier is informatie niet verstrekt op grond van art. 10, tweede lid, onder g Wob.²² Dit besluit is goed gemotiveerd. Duidelijk is aangegeven hoe de openbaarmaking van de gevraagde informatie de bedrijfsbelangen van de betreffende derde kan schaden.

4.3.2 Vergelijking

De behandeling van Wob-verzoeken door Doetinchem komt in grote mate overeen met de behandeling van Wob-verzoeken door andere gemeenten. Op het gebied van de kwalificatie van een verzoek als Wob-verzoek en het concretiseren van onduidelijke verzoeken voert Doetinchem de Wob, net als de meeste gemeenten, correct uit. Bij het betrekken van derde-belanghebbenden bij de Wob-procedure onderscheidt Doetinchem zich in positieve zin. In de dossierstudie zagen wij dat in 76 van de 223 gemeentelijke dossiers waarin derde-belangen speelden niet is gekeken of er derde-belanghebbenden zijn. Doetinchem geeft aan dat zij bij elk Wob-verzoek controleert of er sprake is van derde-belanghebbende. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat dat ook daadwerkelijk gebeurt.²³

Doetinchem heeft in drie dossiers de uitzonderingsgrond uit art. 10, tweede lid, onder e, Wob toegepast. Deze uitzonderingsgrond wordt ook door andere gemeente het vaakst toegepast, namelijk in 39% van de gevallen. Het gaat dan concreet om het weglakken van persoonsgegevens. Wat daarbij vaak fout gaat, is dat veel gemeenten geen belangenafweging maken voordat zij persoonsgegevens weglakken. Persoonsgegevens worden in die zin standaard weggelakt zonder dat dit goed wordt gemotiveerd. Dat is niet de bedoeling, omdat in sommige gevallen persoonsgegevens wel degelijk openbaar gemaakt moeten worden. Dat

²¹ Art. 10, tweede lid, onder e, Wob heeft betrekking op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

²² Art. 10, tweede lid, onder g Wob heeft betrekking op het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen.

²³ Het contacteren van derde-belanghebbende is ook uitdrukkelijk opgenomen in de procesbeschrijving.

is het geval als het gegevens van bijvoorbeeld burgemeesters of wethouders betreft. Het belang dat hun functioneren kan worden gecontroleerd weegt op dit punt zwaarder dan het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. In meer algemene zin vereist de Wob dat de toepassing van relatieve weigeringsgronden gepaard gaat met een zorgvuldige belangenafweging en motivering.

4.3.3 Woo

Zoals besproken in paragraaf 2.3 brengt de Woo op het gebied van de passieve openbaarheid geen ingrijpende wijzigingen mee. Die wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de procedure: verzoeken moeten bijvoorbeeld elektronisch worden ingediend en de verdagingstermijn wordt verkort.²⁴ De inhoudelijk wijzigingen blijven grotendeels ongewijzigd. De Woo voert wel twee nieuwe relatieve uitzonderingsgronden in, namelijk de bescherming van het milieu en de beveiliging van personen of bedrijven.²⁵ Daarnaast heeft de Woo als gevolg dat de openbaarmaking van informatie die ouder is dan vijf jaar minder snel geweigerd kan worden. Op grond van art. 5.3 Woo blijven de relatieve uitzonderingsgronden namelijk buiten toepassing als het verzoek betrekking heeft op informatie die ouder is dan vijf jaar, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom het door de uitzonderingsgrond beschermde belang ondanks het tijdsverloop zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

4.4 Beslistermijnen

4.4.1 Werkwijze Doetinchem

In de regel moet een bestuursorgaan binnen vier weken een beslissing nemen op een Wob-verzoek. Bij complexe verzoeken kan die termijn met vier weken worden verdaagd. Bovendien kan de termijn met twee weken worden opgeschort als een derde-belanghebbende om een zienswijze is gevraagd. Voor verzoeken die betrekking hebben om milieu-informatie gelden afwijkende, kortere termijnen. Doetinchem houdt niet bij hoe lang de behandeling van Wob-verzoeken heeft geduurd. In de reactie op de vragenlijst cijfers is geschat dat in het merendeel van de gevallen binnen acht weken wordt beslist.

De onderzochte dossiers geven een ander beeld. In zes van de tien dossiers is tijdig beslist, waarvan in vier dossiers de beslissing binnen vier weken is genomen en in de overige twee de termijn is verdaagd met vier weken en binnen acht weken is beslist. In twee dossiers is te laat beslist. In de resterende dossiers kan niet worden beoordeeld of tijdig is beslist, omdat het besluit in die dossiers ontbreekt.

4.4.2 Vergelijking

Uit de dossierstudie blijkt dat gemeenten in 69% van de dossiers tijdig op het Wob-verzoek hebben beslist. In 24% van de dossiers is niet tijdig beslist en in de overige dossiers is dit niet te achterhalen, bijvoorbeeld omdat het besluit ontbreekt in het dossier. Uit de antwoorden op de vragenlijst cijfers blijkt dat gemeenten in de periode 2018-2020 op bijna de helft van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing te hebben genomen. In 32% van de verzoeken die in die periode zijn binnengekomen is niet tijdig beslist.²⁶ Doetinchem lijkt het iets beter te doen, op twee van de tien dossiers is namelijk niet tijdig beslist. Deze conclusie

²⁴ Zie voor een bespreking van die onderwerpen respectievelijk 4.2.3 en 4.4.3

²⁵ Deze bepalingen zijn genoemd in art. 5.1, tweede lid, Woo. Zie daarvoor de bijlage.

²⁶ Op een verzoek is tijdig beslist als binnen de wettelijke termijn die geldt voor het betreffende verzoek een besluit is genomen. Dat kan dus vier weken zijn, maar ook korter (als het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie) of langer (als de termijn is opgeschort of verdaagd).

kan echter niet met zekerheid worden getrokken, omdat het aantal onderzochte dossiers slechts een kleine steekproef is van het totale aantal Wob-verzoeken die bij de gemeente Doetinchem zijn ingediend.²⁷

4.4.3 Woo

De Woo verkort de termijn voor het beslissen op een verzoek. De standaardtermijn blijft vier weken, maar de maximale verdagingstermijn wordt verkort naar twee weken. Dat kan tot gevolg hebben dat Doetinchem in meer dossiers niet tijdig een beslissing neemt. In twee van de tien onderzochte dossiers was namelijk verdaagd en binnen acht weken beslist. De schatting van Doetinchem is ook dat in het merendeel van de gevallen binnen acht weken wordt beslist. Onder de Woo is het zaak dat binnen zes weken een beslissing wordt genomen. Daarnaast moeten bestuursorganen bij verzoeken die zo omvangrijk zijn dat niet binnen vier weken kan worden beslist in overleg gaan met de verzoeker over de prioritering van het verzoek, zo blijkt uit art. 4.2a Woo. In dat gesprek kunnen afspraken worden gemaakt over gefaseerde verstrekking van de documenten.

4.5 Verstrekking en openbaarmaking

4.5.1 Werkwijze Doetinchem

Bij een positieve beslissing op het verzoek verstrekt het bestuursorgaan de gevraagde documenten aan de indiener van het verzoek. Dat kan door een kopie van de stukken te verstrekken, inzage in de documenten mogelijk te maken of een samenvatting van de inhoud te geven. De verzoeker kan aangeven in welke vorm hij de gevraagde informatie wenst te ontvangen. Het bestuursorgaan dient zoveel mogelijk aan die wens tegemoet te komen, tenzij dat redelijkerwijs niet van hem kan worden verwacht of de informatie al in een andere, voor de verzoeker makkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is. In de praktijk zijn op dit punt geen problemen bij de gemeente Doetinchem. Verzoekers geven in de onderzochte dossiers aan dat zij kopieën van de gevraagde documenten willen ontvangen, die Doetinchem per mail of bij grotere documenten via WeTransfer opstuurt.

Documenten die naar aanleiding van een Wob-verzoek zijn verstrekt, moeten ook voor andere personen openbaar worden gemaakt. In haar reactie op de vragenlijst inhoud geeft Doetinchem aan niet in het openbaar te rapporteren over besluiten op Wob-verzoeken. Op de website van de gemeente Doetinchem, waaronder ook het bestuurlijk informatiesysteem, zijn geen besluiten op Wob-verzoeken te vinden, laat staan dat de verstrekte documenten via die weg openbaar, lees: toegankelijk, zijn gemaakt. Uit de onderzochte dossiers waarin documenten aan de verzoeker zijn verstrekt, blijkt niet dat deze ook voor andere personen openbaar zijn gemaakt.

4.5.2 Vergelijking

Op dit punt sluit de gang van zaken in Doetinchem aan bij de werkwijze van andere overheden. Net als in Doetinchem wordt het merendeel van de informatie verstrekt in de vorm van een (digitale) kopie. In 85% van de dossiers werd de informatie in die vorm verstrekt. Daarnaast blijkt uit het NVRD DoeMee-onderzoek dat de meeste overheden documenten die op grond van de Wob verstrekt zijn aan de verzoeker niet openbaar maken. 72% van de overheden, waaronder Doetinchem, geeft aan nooit openbaar te rapporteren over Wob-besluiten. Slechts

²⁷ Doetinchem schat in dat in de jaren 2018, 2019 en 2020 gemiddeld 20-30 verzoeken werden ingediend. De tien dossiers die in het kader van de dossierstudie zijn onderzocht vormen daar slechts een klein onderdeel van.

8% van de overheden geven aan de besluiten en de openbaargemaakte documenten te publiceren.

4.5.3 Woo

Doetinchem maakt documenten die in het kader van een Wob-verzoek zijn verstrekt niet openbaar. Onder de Woo is dat niet langer toegestaan. Art. 3.3, eerste lid, onder i, Woo bepaalt namelijk dat de schriftelijke beslissing op een Woo-verzoek en de daarbij verstrekte informatie openbaar moet worden gemaakt. Deze documenten moeten in de toekomst openbaar worden gemaakt via PLOOI, zo blijkt uit art. 3.3b Woo. In de tweede alinea van paragraaf 2.1 kwam al aan de orde dat nog niet bekend wanneer deze bepalingen in werking treden.

4.6 Rechtsbescherming

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rechtsbescherming rondom het afhandelen van Wob-verzoeken. Wij bespreken eerst de bezwaarprocedure. Vervolgens merken wij op dat in de periode 2018-2020 geen (hoger) beroep is ingesteld tegen besluiten op Wob-verzoeken en dat ook niet om voorlopige voorzieningen is gevraagd. Ten slotte vergelijken wij de rechtsbescherming rondom het afhandelen van de gemeente Doetinchem met de organisatie van de rechtsbescherming in andere gemeenten.

4.6.1 Bezwaar en beroep - Doetinchem

Bezwaarschriften over Wob-verzoeken worden binnen de gemeente Doetinchem afgehandeld door een externe bezwaarcommissie, zo blijkt uit de reactie op de vragenlijst inhoud.²⁸ Tijdens de hoorzitting zijn de verzoeker, vertegenwoordigers van het bestuursorgaan en eventueel derde-belanghebbenden aanwezig. De bezwaarcommissie krijgt toegang tot alle documenten die betrekking hebben op het Wob-verzoek. Dat houdt in dat de bezwaarcommissie ook inzage krijgt in passages die voor de verzoeker zijn weggelakt.

De schatting van Doetinchem is dat in de periode van 2018-2020 in vijf gevallen bezwaar is gemaakt tegen het besluit op een Wob-verzoek. Geschat wordt ook dat in enkele gevallen bezwaar is gemaakt tegen het niet-tijdig beslissen op een verzoek. In de onderzochte dossiers is twee keer een bezwaarschrift ingediend. In een van de dossiers heeft het college het advies van de bezwaarcommissie niet afgewacht en naar aanleiding van het bezwaarschrift een nieuw besluit genomen. Uit het dossier blijkt niet dat de bezwaarprocedure is voortgezet. Uit het andere dossier blijkt dat een bezwaarschrift is ingediend, maar de overige stukken met betrekking tot het bezwaar – inclusief de beslissing op bezwaar – ontbreken in het toegestuurde dossier.

In de reactie op de vragenlijst cijfers geeft Doetinchem aan dat in de periode 2018-2020 geen beroep is ingesteld tegen besluiten op Wob-verzoeken. Hoger beroep is in deze periode dus ook niet voorgekomen. Indien sprake is van een spoedeisend belang kan een belanghebbende de voorzieningenrechter vragen om een besluit, waaronder de beslissing op een Wob-verzoek, te schorsen. Een dergelijke procedure is ten aanzien van besluiten op Wob-verzoeken door het college van de gemeente Doetinchem niet voorgekomen.

²⁸ In de reactie op de vragenlijst cijfers wordt overigens aangegeven dat sprake is van een interne bezwaarcommissie. Wij gaan ervan uit dat hier 'externe bezwaarcommissie' is bedoeld, mede gelet op de informatie hierover op de website van de gemeente.

4.6.2 Vergelijking

Net als de gemeente Doetinchem worden bezwaarschriften tegen Wob-besluiten bij de meeste gemeenten die deelnamen aan het NVRN DoeMee-onderzoek (65%) behandeld door een externe adviescommissie. Bij de meeste gemeenten (72%) krijgen de personen die het bezwaarschrift beoordelen in alle gevallen toegang tot de volledige informatie over het Wob-verzoek, waaronder de informatie die voor de verzoeker is weggelakt. Bij 19% van de gemeenten krijgen deze personen de weggelakte informatie ook in te zien, maar alleen als zij daarom verzoeken.

De schatting van Doetinchem is dat in de periode 2018-2020 in vijf gevallen bezwaar is gemaakt. Uit de cijfers uit het NVRN DoeMee-onderzoek blijkt dat gemeenten gemiddeld 2,9 verzoeken per jaar binnenkregen in die periode. De schatting van Doetinchem is dus iets lager. (Hoger) beroep komt bij alle overheden zelden voor. Hetzelfde geldt voor een verzoek om een voorlopige voorziening.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De vraag hoe Doetinchem uitvoering geeft aan de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de eisen van de Wet open overheid (Woo) staat in deze rapportage centraal. Het antwoord op deze vraag is dat deze uitvoering op de meeste vlakken voldoet aan de Wob, maar dat op een aantal punten de toegang tot overheidsinformatie kan worden verbeterd. Ten eerste heeft Doetinchem de elektronische weg voor indiening van Wob-verzoeken afgesloten. Zoals wij in aanbeveling 1 nader toelichten, is daar geen reden meer toe. Bovendien is afsluiting van de elektronische weg onder de Woo niet langer toegestaan. Ten tweede maakt Doetinchem de besluiten op Wob-verzoeken niet openbaar toegankelijk. Hierdoor is onbekend welke informatie in het kader van een eerder Wob-verzoek is verstrekt. Ook op dit vlak is het aanbevelenswaardig dat Doetinchem met het oog op de Woo zijn werkwijze aanpast. Artikel 3, eerste lid, onder i, Woo verplicht overheden namelijk tot het openbaar maken van Woo-verzoeken, de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de verstrekte informatie.

In tegenstelling tot de passieve openbaarheid heeft Doetinchem de actieve openbaarheid niet geregeld. Er zijn geen interne afspraken gemaakt over de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging en de verantwoordelijkheid voor de openbaarmaking is niet belegd. Met het oog op de Woo zijn op dit punt aanpassingen nodig. Doetinchem moet zich voorbereiden op de openbaarmaking van verschillende categorieën overheidsinformatie uit eigen beweging. Daarnaast moet ten minste één contactpersoon worden aangesteld die vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie beantwoordt. Ook moet Doetinchem in de jaarbegroting uiteenzetten wat de beleidsvoornemens zijn voor de uitvoering van de Woo en verslag uitbrengen over de uitvoering van deze wet. In de reactie op de vragenlijst inhoud geeft Doetinchem aan bezig te zijn met het treffen van voorbereidingen hiervoor.

In Doetinchem lijkt ten aanzien van de uitvoering van de Wob geen verantwoording te worden afgelegd aan de gemeenteraad. Er zijn geen afspraken gemaakt met de gemeenteraad over de manier waarop deze wordt geïnformeerd. Zoals in aanbeveling 4 nader wordt toegelicht, is dit gelet op het belang van het onderwerp onwenselijk.

De rechtsbescherming voor indieners van Wob-verzoeken en derde-belanghebbenden is in Doetinchem afdoende geregeld. Uit de reactie op de vragenlijst inhoud blijkt dat de externe adviescommissie die zich over de bezwaren op Wob-besluiten buigt toegang heeft tot alle informatie hierover, dus ook tot de passages die voor de verzoeker zijn weggelakt.

5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Maak het indienen van Wob- en Woo-verzoeken via elektronische weg, bij voorkeur per e-mail, mogelijk

Doetinchem heeft de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken afgesloten. Uit het betreffende raadsbesluit blijkt dat het tegengaan van misbruik de voornaamste reden was voor het nemen deze maatregel. Het tegengaan van misbruik kan tegenwoordig geen dragende reden zijn voor het afsluiten van de elektronische weg, omdat het misbruik aanzienlijk is afgenomen sinds de afschaffing van de dwangsomregeling in 2016. Bovendien stelt de Woo het indienen via elektronische weg verplicht.

Onder de Woo mag het bestuursorgaan kiezen op welke manier het elektronisch indienen van verzoeken mogelijk maakt. Dat kan via e-mail of via een online formulier. Vanuit het perspectief van de indiener heeft het de voorkeur dat verzoeken (mede) per e-mail kunnen worden ingediend. Voor de meeste mensen is e-mail een vertrouwd middel; bij andere overheden zien wij dat de meeste verzoeken per e-mail worden ingediend, ook als er een online formulier beschikbaar is. Doetinchem kan burgers faciliteren bij het indienen van een verzoek door indiening per e-mail mogelijk te maken.

Aanbeveling 2: Plaats besluiten op Wob- en Woo-verzoeken en de verstrekte documenten op de website

Doetinchem maakt besluiten op Wob-verzoeken en de in dat kader verstrekte documenten niet openbaar toegankelijk. Onder de Wob zijn documenten die zijn verstrekt in het kader van een Wob-verzoek voor eenieder openbaar. Dat betekent dat degene die verzoekt om informatie die al in het kader van een ander Wob-verzoek openbaar is gemaakt het recht heeft om kennis te nemen van die informatie. Dit recht kan alleen effectief worden uitgeoefend als bekend is welke informatie openbaar is gemaakt in het kader van eerdere Wob-verzoeken. Bestuursorganen kunnen daar aan bijdragen door de besluiten op Wob-verzoeken te publiceren. Daarbij kunnen zij ook besluiten om de verstrekte informatie openbaar te maken.

Onder de Woo is Doetinchem hiertoe verplicht. Hoewel de Woo gefaseerd in werking treedt - en overheden dus niet per 1 mei 2022 aan alle verplichtingen ten aanzien van actieve openbaarmaking hoeven te voldoen - verdient het aanbeveling dat Doetinchem nu stappen onderneemt om op grond van de Wob en Woo verstrekte informatie openbaar toegankelijk te maken. In afwachting van de introductie van PLOOI kan dat door deze stukken op de gemeentelijke website te plaatsen.

Aanbeveling 3: Actualiseer de procesbeschrijving

De procesbeschrijving is geschreven in april 2016. Op een aantal punten is deze aan vernieuwing toe. Dit betreft in de eerste plaats de wijzigingen genoemd in aanbeveling 1 en 2, het indienen van verzoek per e-mail en het online openbaar maken van Woo-verzoeken. In de tweede plaats kan worden overwogen om het vragen van zienswijzen van derde-belanghebbenden voor de toetsing aan de uitzonderingsgronden te plaatsen. De zienswijze is namelijk van belang voor de toepassing van de uitzonderingsgronden. De derde-

belanghebbende zal het beste kunnen aangeven wat zijn belangen zijn bij toepassing van uitzonderingsgronden zoals de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo) of de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, tweede lid, onder f, Woo).

Aanbeveling 4: Betrek de gemeenteraad bij de uitvoering van de Wob (en de Woo)

Zoals in artikel 1.1 Woo expliciet wordt vermeld, hebben burgers recht op toegang tot overheidsinformatie. Om die reden is het wenselijk dat de gemeenteraad betrokken wordt bij de uitvoering van de Wob (en de Woo). De gemeenteraad van Doetinchem is echter, net als de volksvertegenwoordigende organen van veel andere overheden, niet betrokken bij de uitvoering van de Wob. Er zijn geen afspraken gemaakt met de volksvertegenwoordiging over de informatievoorziening rondom de afhandeling van Wob-verzoeken (bijvoorbeeld over vorm, frequentie en moment).

Onder de Woo zijn overheden verplicht om in de jaarlijkse begroting aandacht te besteden aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo en in de jaarlijkse verantwoording verslag te doen van de uitvoering. Hierdoor kan de gemeenteraad kennisnemen van uitvoering van de wet. Daarnaast kunnen de gemeenteraad en het college afspraken maken over frequentere informatieverstrekking. Indien gewenst, kan de gemeenteraad hier nadere vragen over stellen en/of beleidsmatige uitgangspunten formuleren.

Bijlage 1

Artikel 5.1 Woo: Uitzonderingsgronden

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 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.

(...)

Art. 5.2 Woo: Persoonlijke beleidsopvattingen

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.

(...)

pro facto