

Open besturen

DOE-Mee onderzoek van Wob naar Woo

Rekenkamercommissie Dordrecht



Rekenkamercommissie

DORDRECHT



DOE-Mee onderzoek van Wob naar Woo

**Rekenkamercommissie
Dordrecht**

Colofon

Rekenkamercommissie Dordrecht:

Steven Oostlander (voorzitter)

William van Deursen

Femke Sijbrandi

Secretariaat RKC

Postbus 8, 3300 AA Dordrecht

rekenkamercommissie@dordrecht.nl

dordrecht.nl/rekenkamercommissie

Twitter [@RKCDordrecht](https://twitter.com/RKCDordrecht)

Facebook www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht

Mara Damen | Secretaris

Tel: 078 7704984

E-mail: m.damen@dordrecht.nl

Sylvia Khadjé | Bestuursassistent

Tel: 078 7704998

E-mail: s.khadje@dordrecht.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door:



Auteurs J. (Jeanne) Cazemier Msc en mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh

Opdrachtgever Rekenkamercommissie Dordrecht

Datum 5 juli 2022

Publicatiedatum 27 september 2022

Inhoudsopgave

DEEL I Conclusies en aanbevelingen en reactie college 5

Conclusies 8

Slotconclusie en aanbevelingen 10

DEEL II Onderzoeksbevindingen 11

1. Inleiding en onderzoeksanpak 12

1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021 12

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak 12

1.3 Leeswijzer 13

2. Van Wob naar Woo 13

2.1 Inleiding 13

2.2 Algemene bepalingen 15

2.3 Passieve openbaarheid 15

2.4 Actieve openbaarheid 17

2.5 Informatiehuishouding 18

3. Beleid en organisatie 18

3.1 Inleiding 18

3.2 Passieve openbaarheid: beleid en organisatie 18

3.3 Actieve openbaarheid 22

3.4 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging 23

4. Behandeling van Wob-verzoeken 24

4.1 Inleiding 24

4.2 Indiening van het verzoek 24

4.3 Behandeling van het Wob-verzoek 25

4.4 Beslistermijnen 26

4.5 Verstrekking en openbaarmaking 28

4.6 Rechtsbescherming 29

Bijlage 1: Uitzonderingsgronden Wob 31

Bijlage 2: Overzicht onderzoeksmethoden 32

DEEL I:

Conclusies en aanbevelingen en reactie college

(Bestuurlijke nota)



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan
de voorzitter van de Rekenkamercommissie
de heer S.J. Oostlander
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Gemeentebestuur

Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

T 14078

F (078) 770 8080

www.dordrecht.nl

Contactpersoon

M.C.A. Bakx

T (078) 770 3912

E mca.bakx@dordrecht.nl

Datum 31 augustus 2022
Ons kenmerk 2022-0141262
Betreft Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek 'Van Wob naar Woo'

Geachte heer Oostlander,

We hebben het rapport met belangstelling gelezen. Wij kunnen ons vinden in de inhoud van het rapport en in de conclusies van de onderzoekers. Het is uiteraard prettig te lezen dat de gemeente Dordrecht dit proces op orde heeft en het in een aantal opzichten beter doet dan gemiddeld. Dat neemt niet weg dat we ons realiseren dat er nog wat stappen gezet moeten worden om nu en in de toekomst te voldoen aan de eisen die de Wet open overheid (WOO) aan ons stelt en nog gaat stellen. Om dat te waarborgen is een (regionaal) project voor de implementatie van de WOO in gang gezet. We hebben er dan ook vertrouwen in dat we de uitvoering van de WOO conform de fasering van de wet zullen implementeren.

Hieronder gaan we puntsgewijs in op de aanbevelingen:

Aanbeveling 1: actualiseer de Wob-leidraad uit 2015.

Deze aanbeveling nemen we over. We zijn ons ervan bewust dat de Leidraad op onderdelen niet in overeenstemming was met de WOO. Inmiddels is een Handreiking voor de WOO op ons Intranet geplaatst.
<https://sid.drechtsteden.nl/umbraco/weten-en-regelen/juridische-zaken-inkoop-en-subsidies/juridische-zaken/woo-loket/>

Aanbeveling 2: publiceer Wob/Woo-besluiten op de website.

Bij de implementatie van de WOO volgen we de fasering van het Rijk. De reden daarvoor is dat voor het actief openbaar maken van documenten het gebruik van het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) wettelijk verplicht is gesteld en naar verwachting eind 2022 gefaseerd zal worden geïmplementeerd. Als we vooruitlopend daarop zaken gaan regelen moeten we daarna alles opnieuw inrichten. WOO-verzoeken en WOO-besluiten zullen daarom door middel van PLOOI openbaar worden gemaakt vanaf het moment dat dit wettelijk verplicht wordt gesteld.

Aanbeveling 3 ga met de raad in gesprek over de wensen met betrekking tot informatievoorziening over de afhandeling van Wob/Woo-verzoeken.

We onderschrijven deze aanbeveling. We agenderen dit punt bij de gemeenteraad en gaan graag met de gemeenteraad in gesprek.

Wij danken u voor het onderzoek.

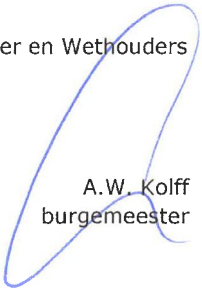
Datum 31 augustus 2022
Ons kenmerk 2022-0141262

Hoogachtend,

(10)

Het college van Burgemeester en Wethouders


C.H.W.M. Post
secretaris


A.W. Kolff
burgemeester

Conclusies

Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we eerst de conclusies van het onderzoek en daarna de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

Conclusies

Passieve openbaarmaking – werkwijze

Dordrecht hanteert een werkwijze waarbij vakafdelingen verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Bij vragen kunnen medewerkers hulp inschakelen van de juristen van de gemeente of bij een van de juristen van het servicecentrum van het Drechtstedenverband. In 2015 is een leidraad opgesteld voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Deze is met de inwerkingtreding van de Woo op onderdelen achterhaald. De handleiding is, zoals ook in het interview door de gemeente is aangegeven, aan een actualisatie toe.

Passieve openbaarmaking – wijze van indienen van verzoeken

Bij de gemeente Dordrecht is het indienen van Wob-verzoeken per e-mail (alleen via een algemeen e-mailadres dat op de website staat vermeld) en brief toegestaan. Hiermee voldoet de gemeente aan de eis van de Woo om elektronische indiening van verzoeken mogelijk te maken. Dordrecht heeft in de vragenlijst aangegeven dat het ook is toegestaan mondeling een Wob-verzoek in te dienen, hier wordt ook aandacht aan besteed in de leidraad, maar dit wordt niet actief op de website van de gemeente gepromoot. In het vragenlijst onderzoek heeft de gemeente daarnaast aangegeven dat het ook mogelijk is Wob-verzoeken via het algemene contactformulier in te dienen. Deze mogelijkheid staat niet op de webpagina over de Woo vermeld.

Onder de Woo (artikel 4.7) zijn bestuursorganen ertoe verplicht een Woo-contactpersoon te hebben, ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie. In het interview met de gemeente komt naar voren dat Dordrecht bezig is met het werven van een Woo contactpersoon.

Passieve openbaarmaking – beoordeling van een verzoek

De vraag of een verzoek om informatie een Wob-verzoek betreft wordt gemaakt door medewerkers van de postkamer (afdeling DIV). Nadat Wob-verzoeken in het digitale systeem zijn verwerkt wordt nogmaals door een jurist beoordeeld of iets wel of niet een Wob-verzoek is. Het risico dat een Wob-verzoek niet als zodanig wordt herkend, wordt door de geïnterviewde als klein beschouwd.

Passieve openbaarmaking – beslistermijnen

Binnen Dordrecht is geen registratie van de behandeltijd van Wob-verzoeken bijgehouden. Uit de dossierstudie blijkt dat het gemiddeld 4,3 weken duurt voordat een beslissing is genomen op een Wob-verzoek. In alle tien de bestudeerde dossiers is tijdig beslist op een Wob-verzoek.

De resultaten van het dossieronderzoek wijzen er dus op dat gemiddeld bijna binnen de wettelijke termijn van vier weken wordt besloten. Dat betekent dat het verkorten van de verdagingsstermijn van vier naar twee weken onder de Woo voor de uitvoeringspraktijk van Dordrecht geen nadelige gevolgen zal hebben.

Passieve openbaarmaking – toegankelijkheid openbare informatie

Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, moet ook voor andere personen dan de verzoeker openbaar zijn. Dat suggereert ook dat de informatie voor een ieder toegankelijk wordt gemaakt en niet alleen aan de verzoeker wordt toegezonden bij de beslissing op het verzoek. Art. 2.4, derde lid van de Woo regelt dat het openbaar maken van informatie op verzoek op zodanige wijze moet gebeuren dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en op algemeen toegankelijke wijze in elektronische vorm.

Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, publiceert Dordrecht niet op de gemeentelijke website. Dit is niet conform artikel 2.4, derde lid van de Woo.

Ook moeten op grond van artikel 3.3, vijfde lid onder e Woo het verzoek en de beslissing op het verzoek openbaar worden gemaakt. Dit doet gemeente op dit moment ook niet. Deze verplichting treedt overigens pas op een nader moment in werking.

Actieve openbaarmaking

Dordrecht heeft geen beleid over actieve openbaarmaking. De gemeente geeft aan wel schriftelijke regels, afspraken of gedragslijnen te hebben ten aanzien van de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. Deze afspraken hebben betrekking op het openbaar maken van collegebesluiten en stukken voor raadsvergaderingen. De gemeente is actief bezig met het implementeren van de Woo. In het Drechtstredenverband worden op dit moment documenten die onder de Woo actief openbaar moeten worden gemaakt geïnventariseerd.

Rechtsbescherming

In de periode 2018-2020 zijn een zeer beperkt aantal bezwaren ingediend tegen besluiten op Wob-verzoeken. In Dordrecht is in 2018 één keer bezwaar gemaakt tegen een besluit op een Wob-verzoek, in 2019 is geen bezwaar ingediend en in 2020 is drie keer bezwaar ingediend tegen een besluit op een Wob-verzoek (passieve openbaarmaking). Dit betekent dat in 1 tot 3% van de gevallen bezwaar wordt ingediend (als uit wordt gegaan van een geschat aantal van 95 ingediende Wob-verzoeken per jaar).

Uit de vragenlijst wordt duidelijk dat de commissie bezwaarschriften in Dordrecht toegang krijgt tot de volledige informatie waarover het Wob-verzoek gaat (dus inclusief de gelakte passages).

Betrokkenheid gemeenteraad

De gemeenteraad wordt niet periodiek geïnformeerd over de afhandeling van Wob-verzoeken. Daarnaast wordt de gemeenteraad ook niet geïnformeerd over politiek bestuurlijk gevoelige Wob-verzoeken. Uit de gesprekken met raadsleden en de uitgezette vragenlijst komt geen eenduidig beeld naar voren over de wensen van de raad met betrekking tot de informatievoorziening over Woo-verzoeken.

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 kennis nemen van uitvoering van de wet. Daarnaast kunnen de gemeenteraad en het college afspraken maken over frequentere informatieverstrekking. Indien gewenst kan de gemeenteraad nadere vragen over stellen en/of beleidsmatige uitgangspunten formuleren.

Slotconclusie en aanbevelingen

De uitvoering van de Wob binnen Dordrecht voldoet over het algemeen aan de eisen die vanuit de Wob, maar ook vanuit de Algemene wet bestuursrecht gesteld worden. De huidige werkwijze is veelal passend binnen het nieuwe wettelijke kader van de Woo. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek formuleren we concreet drie aanbevelingen aan Dordrecht.

Aanbeveling 1: actualiseer de Wob-leidraad uit 2015

Zoals gezegd maakt Dordrecht bij de afhandeling van Wob-verzoeken gebruik van de 'Leidraad Wet openbaarheid van bestuur' uit 2015. Deze leidraad gaat uitgebreid in op verschillende onderdelen van de Wob en verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Met de inwerkingtreding van de Woo is de leidraad niet meer actueel op onderdelen als beslistermijnen en de weigeringsgronden. Het valt aan te bevelen de leidraad te actualiseren. Een actuele procesbeschrijving kan voorkomen dat bepaalde wettelijke verplichtingen over het hoofd worden gezien en niet worden nageleefd.

Aanbeveling 2: publiceer Wob/Woo-besluiten op de website

Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, publiceert Dordrecht niet op de gemeentelijke website. Volgens de Woo moet informatie die naar aanleiding van een Wob/Woo-verzoek is verstrekt ook voor andere personen dan de verzoeker openbaar zijn. Het openbaar maken van informatie op verzoek moet op zodanige wijze gebeuren dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en op algemeen toegankelijke wijze in elektronische vorm. Het valt aan te bevelen in ieder geval de openbaar gemaakte informatie op de website van gemeente Dordrecht te publiceren. In de toekomst zal ook het verzoek en de beslissing op het verzoek openbaar moeten worden gemaakt. Deze verplichting zal op een nader moment in werking treden.

Aanbeveling 3: ga met de raad in gesprek over de wensen met betrekking tot informatievoorziening over de afhandeling van Wob/Woo-verzoeken

In dit onderzoek is geen duidelijk beeld verkregen van de wensen van de raad met betrekking tot de informatievoorziening als het gaat om de afhandeling van Wob/Woo-verzoeken. In de jaarlijkse begroting zal op grond van de Woo aandacht besteed moeten worden aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo en in de jaarlijkse verantwoording zal verslag moeten worden gedaan over de uitvoering. Aan te bevelen valt om met de raad te bespreken of dit voldoende wordt geacht, of dat de raad aanvullend geïnformeerd wil worden door middel van bijvoorbeeld een Woo-jaarrapportage of informatie omtrent politiekbestuurlijk gevoelige Woo-verzoeken.

DEEL II:

Onderzoeksbevindingen

(Nota van Bevindingen)

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(commis-sie)s zich konden aanmelden. In totaal hebben 93 decentrale overheden, waaronder de gemeente Dordrecht 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 stelt. Deze vragen zijn met behulp van documentstudie, dossierstudie, websiteonderzoek, vragenlijstonderzoek en interviews beantwoord.¹

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 openbaar maken 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 Dordrecht. De onderzoeksbevindingen zijn verzameld in een factsheet en na afloop van het NVRR DoeMee-onderzoek aan de rekenkamercommissie van Dordrecht verstrekt. Deze informatie is gebruikt om een algemeen beeld te vormen van de uitvoering van de Wob door decentrale overheden. De uitvoering van de Wob door Dordrecht 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 was met de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de nieuwe eisen van de Woo. Op basis daarvan kan worden beoordeeld welke maatregelen Dordrecht met het oog op naleving van de Woo kan nemen. De rekenkamercommissie van Dordrecht heeft Pro Facto gevraagd om, aan de hand van de over Dordrecht verzamelde informatie, een onderzoeksrapportage op te stellen. Dit rapport is dus voor een belangrijk deel geschreven op basis van informatie uit de factsheet. Opgemerkt wordt dat ten tijde van het opstellen van de factsheet de Woo nog niet in was werking getreden.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

Dit onderzoeksrapport voorziet in een op Dordrecht toegesneden analyse van de informatie die in het kader van het NVRR DoeMee-onderzoek is verzameld. De centrale vraag is hoe Dordrecht 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 is getreden. Deze vraag beantwoorden wij aan de hand van de dossierstudie, waarbij tien dossier van Dordrecht zijn geanalyseerd. Waar mogelijk vullen wij deze informatie uit het vragenlijstonderzoek en, wat betreft de indiening van Wob-verzoeken en de publicatie van Wob-besluiten en openbaargemaakte documenten, het websiteonderzoek.² Ook wordt gebruik gemaakt van het interview

1 De methodes van deze onderzoeken zijn uiteengezet in bijlage 2.

2 Zie voor een nadere uiteenzetting van deze methodes bijlage 2.

dat in mei door onderzoekers is gehouden met de een medewerker van de gemeente Dordrecht die betrokken is bij de afhandeling van Wob-verzoeken. Wij bespreken eerst de nieuwe eisen die de Woo stelt aan verzoeken tot openbaarmaking van overheidsinformatie; vervolgens zetten wij de behandeling van Wob-verzoeken door Dordrecht uiteen. De werkwijze van Dordrecht vergelijken wij met de bevindingen uit het NVRD DoeMee-onderzoek en de eisen van de Woo.

Wij richten ons in deze rapportage op de behandeling van Wob-verzoeken in de praktijk en de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de openbaarmaking van informatie door de gemeente Dordrecht. Wij baseren ons daarbij op de uitkomsten van de dossierstudie, de door Dordrecht aangeleverde werkdocumenten, de door Dordrecht ingevulde vragenlijsten voor zover bruikbaar, het websiteonderzoek, één interview met een jurist van de gemeente die betrokken is bij Wob-verzoeken.

Ook hebben we gekeken naar de rol van de gemeenteraad. Om een beeld te vormen van hoe raadsleden aankijken tegen de afhandeling van Wob-verzoeken, welke knelpunten zij zien, en op welke wijze zij hun controlerende taak uitvoeren, was het plan twee groepsgesprekken te plannen waar raadsleden zich voor konden aanmelden. Vanwege een beperkt aantal aanmeldingen is uiteindelijk één groepsgesprek gevoerd met twee raadsleden. Om het beeld uit dit gesprek verder aan te vullen is een beknopte vragenlijst verstuurd aan de raadsleden. De vragenlijst is door drie raadsleden volledig ingevuld. Deze beperkte opgehaalde informatie is gebruikt om een voorzichtig beeld te schetsen van de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de afhandeling van Wob-verzoeken (zie par. 3.3). Ten slotte hebben we in het raadsinformatiesysteem gezocht op 'geheimhouding' om een beeld te krijgen hoe vaak geheimhouding wordt bekrachtigd.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek richt zich zoals gezegd op de uitvoering van de Wob door Dordrecht 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 Dordrecht. Hoofdstuk 4 richt zich op de behandeling van Wob-verzoeken en bezwaarschriften door Dordrecht. 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 is in de regel openbaar. 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 – was tot 1 mei 2022 geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Volgens de wetgever was de mate waarin overheidsinformatie openbaar werd gemaakt onder de Wob onvoldoende: te weinig informatie werd uit eigen beweging openbaar gemaakt, verzoekers om informatie konden met hoge kosten te maken krijgen en de uit-

zonderingsgronden van de Wob stonden te vaak openbaarmaking van informatie in de weg.³ Om die reden is 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.⁴

Een belangrijk onderscheid in het kader van de Wob en de Woo is dat tussen de actieve openbaarheid en de passieve openbaarheid. Actieve openbaarheid houdt in dat de overheid uit eigen beweging — dus niet naar aanleiding van een Wob- of Woo-verzoek — overheidsinformatie openbaar maakt. Onder passieve openbaarheid wordt de openbaarmaking van overheidsinformatie op grond van een Wob- of Woo-verzoek verstaan. De bepalingen over de actieve openbaarheid staan in hoofdstuk 3 van de Woo; de bepalingen over de passieve openbaarheid staan in hoofdstuk 4 van de Woo.

De Woo is op 1 mei 2022 in werking getreden. Dat betekent niet dat overheden sinds die datum aan alle eisen van de Woo moeten voldoen. Art. 3.3 Woo, dat overheden verplicht tot openbaarmaking van verschillende categorieën overheidsinformatie, treedt namelijk gefaseerd inwerking. Dat houdt in dat niet alle categorieën per 1 mei 2022 actief openbaar moeten worden gemaakt, maar dat overheden stapsgewijs meer typen overheidsinformatie moeten publiceren. 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 er uit komt te zien.

Dit hoofdstuk beschrijft de nieuwe eisen van de Woo ten opzichte van de Wob. Na bespreking van de algemene bepalingen in paragraaf 2.2 wordt in paragraaf 2.3 en 2.4 ingegaan op de bepalingen over de openbaarmaking van informatie op verzoek en de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. In paragraaf 2.5 komen de bepalingen over de informatiehuishouding aan de orde. 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 en een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).⁵ De handreiking doet tevens concrete aanbevelingen voor de uitvoering van de Woo.



Figuur 2.1. Infographic aanbeveling uitvoering Woo

3 Kamerstukken II 2012/13, 33328, 3, p. 3.

4 Kamerstukken II 2012/13, 33328, 3, p. 3.

5 Van der Sluis 2021 en VNG 2021.

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 was 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.⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ De Woo is op dit punt duidelijker: openbaarmaking kan alleen worden beperkt als de Woo daarin voorziet.¹¹ 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.¹²

2.3 Passieve 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 zijn door de Woo niet ingrijpend gewijzigd.

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.¹³ Deze handelwijze werd ook in het NVRR DoeMee-onderzoek gesignaleerd.¹⁴

Ten tweede verkort de Woo de duur van de verdaging van de beslistermijn. Op een Wob-verzoek moest 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 is de standaardtermijn ongewijzigd gebleven, maar kan de beslistermijn slechts met twee weken worden verdaagd, zo blijkt uit art. 4.4, tweede lid, Woo. Daarnaast stelt de Woo expli-

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

7 Art. 1.1 Woo.

8 Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr 9, p. 17.

9 Van der Sluis 2021, art. 1.1.

10 Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr 9, p. 60.

11 Art. 1.1 Woo.

12 Art. 8.8 Woo.

13 Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 9, p. 35-36.

14 NVRR DoeMee-onderzoeksrapport, p. 37.

ciet dat verdaging alleen is toegestaan als de omvang of complexiteit dit rechtvaardigt. Deze regel stond niet in de Wob, maar wordt in de praktijk wel gehanteerd.¹⁵

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.

Ten vierde brengt de Woo enkele veranderingen voor de toepassing van de uitzonderingsgronden met zich mee. Deze wijzigingen betreffen vooral de toepassing van de relatieve uitzonderingsgronden.¹⁶ 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 drie nieuwe relatieve uitzonderingsgronden in, namelijk de bescherming van het milieu, de beveiliging van personen of bedrijven en het goed functioneren van overheidsorganen.¹⁷ De laatstgenoemde uitzonderingsgrond ziet met name op de vertrouwelijkheid van gespreksverslagen en verklaringen die zijn gedaan in het kader van rekenkameronderzoeken en integriteitsonderzoeken.¹⁸ 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.

Ten vijfde verplicht art. 2.4, derde lid, Woo bestuursorganen ertoe dat de openbaarmaking van informatie op grond van de Woo op een zodanige wijze gebeurt dat zoveel mogelijk belangstellende burgers worden bereikt. Daarnaast is het uitgangspunt dat de documenten in elektronische vorm openbaar worden gemaakt. Deze bepaling verplicht niet expliciet tot publicatie van de in het kader van een Woo-verzoek openbaargemaakte documenten op de website, maar een dergelijke werkwijze ligt wel voor de hand. Dit is een toegankelijke wijze van openbaarmaking van informatie; voor belangstellende burgers die op zoek zijn naar informatie van een bepaalde overheidsinstantie zal een bezoek aan de website vaak de eerste stap zijn.¹⁹

Tot slot verplicht art. 4.7 Woo bestuursorganen tot het aanstellen van tenminste één contactpersoon die vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie beantwoordt. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de taak van de contactpersoon meer omvat dan het enkel beantwoorden van vragen. De contactpersoon kan bij minder omvangrijke verzoeken ook overgaan tot verstrekking van documenten als er geen uitzonderingsgronden aan de orde zijn.²⁰ In het kader van de voorbereiding van de Woo is begroot

15 Van der Sluis 2021, art. 4.4.

16 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.

17 Overigens wordt in het artikellid over de absolute uitzonderingsgronden een nieuw onderdeel toegevoegd over, kort gezegd, het BSN-nummer. Deze uitzonderingsgrond is niet nieuw, want het BSN viel eerder onder art. 10, eerste lid, onder d, Wob.

18 Kamerstukken II 2019/20, 35112, 9, p. 46-50.

19 Openbaarmaking via het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) is ook mogelijk, maar dit systeem is nog niet operationeel. Zie voor een nadere bespreking het slot van paragraaf 2.4.

20 Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 3, p. 5.

dat de invulling van de functie varieert tussen 0,1 fte voor kleinere organisaties (met 0 tot 300 fte) tot gemiddeld 0,5 fte voor grote organisaties (meer dan 1000 fte).²¹ De VNG verwacht echter dat deze functie in grotere gemeenten een fulltime functie zal zijn.²² Het artikel over de contactpersoon is geplaatst in het hoofdstuk over informatie op verzoek (hoofdstuk 4), omdat de verwachting is dat de meeste vragen zien op informatie die niet actief openbaar is gemaakt.²³

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 stonden twee bepalingen die specifiek betrekking hebben op de openbaarmaking uit eigen beweging, namelijk art. 8 Wob en art. 9 Wob. Art. 8 Wob had betrekking op de openbaarmaking van informatie over beleid en de voorbereiding en uitvoering daarvan; art. 9 Wob had betrekking op de openbaarmaking van adviezen van nietambtelijke adviescommissies over te vormen beleid. Deze bepalingen legden geen vastomlijnde verplichting op aan bestuursorganen: zij bepalen slechts dat het bestuursorgaan voor openbaarmaking 'zorg draagt'. Bovendien zagen deze bepalingen slechts op een beperkt aantal typen documenten. De Woo verplicht overheden tot de actieve openbaarmaking van aanzienlijk meer documenten dan onder de Wob het geval was. Zoals gezegd wordt niet van overheden verwacht dat zij op 1 mei 2022 alle informatie categorieën genoemd in art. 3.3 Woo actief openbaar maken. Art. 3.3 Woo treedt namelijk gefaseerd inwerking.

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. Daarnaast 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. Ook verplicht deze bepaling tot het openbaar maken van de inhoud van Woo-verzoeken, de schriftelijke beslissingen daarop en de in dat kader verstrekte informatie. 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 zijn om de openbaarmaking van deze documenten achterwege te laten. Tot slot verplicht deze bepaling tot het openbaar maken van de inhoud van Woo-verzoeken, de schriftelijke beslissingen daarop en de daarbij verstrekte informatie.²⁴

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, zo blijkt uit art. 3.3, tweede lid, Woo, openbaarmaking van de in deze bepaling genoemde documenten wel achterwege laten 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.²⁵ Voor decentrale overheden 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

21 Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 3, p. 20.

22 VNG 2021, p. 40.

23 Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 3, p. 20.

24 De verplichting om documenten die in het kader van Woo verzoeken openbaar worden gemaakt volgt al uit art. 2.4, derde lid, Woo.

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

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.

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 geen 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.²⁶ 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 de bestuursorgaan de documenten in elektronisch vorm beschikbaar moet stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is. Openbaarmaking via de website of PLOOI lijkt hiervoor de aangewezen manier. Tot slot dient het bestuursorgaan in de jaarbegroting een openbaarheidsparaagraaf 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.

3. Beleid en organisatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt hoe de uitvoering van de Wob beleidsmatig en organisatorisch is vormgegeven binnen de gemeente Dordrecht. 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 leidraad van gemeente Dordrecht is geregeld. Vervolgens komt de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de actieve openbaarheid aan bod. Tot slot staan wij kort stil bij de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de openbaarheid van bestuur. Per onderdeel wordt een vergelijking gemaakt met het de bevindingen uit het NVRR-onderzoek.

3.2 Passieve openbaarheid: beleid en organisatie

3.2.1 Organisatie en de afhandeling 'op papier'

Dordrecht maakt bij de afhandeling van Wob-verzoeken (nu Woo-verzoeken) gebruik van de 'Leidraad

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

Wet openbaarheid van bestuur' uit 2015 (hierna: leidraad). In de leidraad onderscheidt de gemeente zes stappen voor het afhandelen van een Wob-verzoek:

1. Toetsen van het Wob-verzoek
2. Andere openbaarmakingsregeling dan de Wob van toepassing?
3. Ziet het Wob-verzoek op informatie die al openbaar is?
4. Verzamelen informatie
5. Toetsen aan de uitzonderingen
6. Het nemen van het besluit
7. Op welke wijze verstrekken?

Wob-verzoeken kunnen volgens de leidraad bij de gemeente Dordrecht zowel schriftelijk, per fax, per e-mail (via het algemene e-mailadres) en mondeling worden ingediend. Een schriftelijk verzoek verdient de voorkeur, in verband met archivering.²⁷ Het college heeft besloten dat Wob-verzoeken die via persoonlijke e-mailadressen van medewerkers binnenkomen, worden niet in behandeling genomen. De medewerker moet de indiener van een Wob-verzoek wel een mail terugsturen waarin de verzoeker wordt gewezen op hoe een Wob-verzoek kan worden ingediend.²⁸ Uit het interview met een medewerker van Dordrecht komt naar voren dat Wob-verzoeken niet goed te beheren zijn als de verzoeken naar persoonlijke mailadressen van medewerkers worden gestuurd. Dat zou leiden tot ingebrekestellingen en dwangsommen.

Als een mondeling verzoek eenvoudig is af te doen, bestaat daartegen geen bezwaar volgens de leidraad. 'Als het wat minder eenvoudig is af te doen dan mag gevraagd worden om het verzoek alsnog schriftelijk in te dienen of is het aan te bevelen dat de medewerker bij wie het mondelinge verzoek is ingediend de inhoud van het verzoek schriftelijk in een memo vastlegt en laat registeren en archiveren.'²⁹

Wanneer een verzoek om informatie binnenkomt beoordelen de volgende medewerkers/afdelingen of het om een Wob-verzoek gaat:

- De afdeling DIV (Documentaire Informatievoorziening)/de postkamer etc.;
- Wob-functionaris(sen) (bijvoorbeeld Wob-coördinator(en));
- De afdeling communicatie;
- De vakafdeling(en) waar de informatie zich bevindt;
- Jurist(en).³⁰

Uit het interview met de gemeente blijkt dat de beoordeling van of een verzoek om informatie een Wob-verzoek betreft in de eerste instantie gemaakt wordt door de postkamer (afdeling DIV) van de gemeente. De postkamer heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het herkennen van Wob-verzoeken. De indruk van geïnterviewde is dat Wob-verzoeken goed herkend worden. De postkamer digitaliseert de Wob-verzoeken en zetten de verzoeken in een zaakstelsel, waarna een van de juristen nogmaals kijkt of het om een Wob-verzoek gaat. Een van de juristen neemt vervolgens contact op met de inhoudelijk medewerker en draagt de Wob-verzoeken aan vakafdelingen over.

27 Op de webpagina over de Woo van Dordrecht staat dat een Woo-verzoek per e-mail (via gemeentebestuur@dordrecht.nl) of schriftelijk kan worden ingediend. De website is voor het laatst geraadpleegd op 8 juni 2022.

28 Vragenlijstonderzoek en documentenonderzoek.

29 Leidraad

30 Vragenlijstonderzoek.

In de leidraad van de gemeente zijn de eisen opgenomen waaraan een Wob-verzoek moet voldoen. Wanneer een Wob-verzoek onvolledig is, geeft de gemeente de verzoeker een redelijke termijn om het verzoek aan te vullen.

Uit de leidraad volgt dat een verzoeker moet vermelden op welke bestuurlijke informatie zijn verzoek betrekking heeft. Als de verzoeker hier niet in slaagt is de gemeente verplicht de verzoeker daarbij te helpen. In de leidraad staat hier het volgende over opgenomen 'De wet eist dus een actieve en behulpzame rol van de overheid'.

Uit de leidraad van de gemeente blijkt dat het uitgangspunt van gemeente, conform de Wob en Woo, is dat alle bestuurlijke informatie die bij de overheid berust in principe openbaar is.³¹ 'Als zo'n bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is dan zal de gemeente conform die bijzondere openbaarmakingsregeling het informatieverzoek afhandelen. De Wob als algemene regeling moet dan wijken voor de bijzondere regeling.' Daarnaast besteedt de leidraad onder de tweede stap 'Andere openbaarmakingsregeling dan de Wob van toepassing?' expliciet aandacht aan de vraag of de Wob of een andere openbaarmakingsregeling van toepassing is op het verzoek om informatie.

Wanneer het verzoek betrekking heeft op informatie die al openbaar is gemaakt geldt volgens de gemeente de hoofdregel 'eenmaal openbaar' is 'altijd openbaar'. In die gevallen is de Wob volgens de gemeente niet meer van toepassing. 'De gemeente moet documenten die zij eenmaal openbaar heeft gemaakt altijd tot haar beschikking hebben. Informatie die al eerder openbaar is gemaakt wordt in principe dus altijd verstrekt, zonder dat het verzoek opnieuw aan de Wob moet worden getoetst.' Zoals uit hoofdstuk 4 blijkt publiceert gemeente Dordrecht geen besluiten op Wob-verzoeken en openbaargemaakte informatie op de website. Aan het uitgangspunt 'eenmaal openbaar altijd openbaar' wordt dus nog geen toepassing gegeven in de zin dat informatie op de website wordt gepubliceerd (dit is wel verplicht volgens 2.4, derde lid van de Woo) (zie ook hoofdstuk 5).

In de leidraad wordt beperkt aandacht besteed aan het verzamelen van de gevraagde informatie. In de leidraad is hier het volgende over opgenomen: 'Als duidelijk is geworden welke informatie wordt gevraagd moet de gemeente vervolgens onderzoeken of deze in documenten beschikbaar is bij de gemeente. Als de gevraagde documenten er niet (meer) zijn, kan zij deze niet verstrekken.³² Als bepaalde documenten zijn zoekgeraakt, berust de bewijsplicht bij de verzoeker. Deze dient aannemelijk te maken dat de documenten er nog wel zijn.³³ De documenten moeten al bestaan. De gemeente hoeft geen nieuwe documenten te maken om aan het verzoek te kunnen voldoen.' Er wordt niet ingegaan op welke manier naar informatie moet worden gezocht.

Daarnaast besteedt de leidraad aandacht aan wat moet worden gedaan wanneer informatie bij een ander bestuursorgaan ligt. In het geval de informatie niet bij de gemeente maar bij een ander bestuursorgaan berust, wordt het verzoek conform de Wob doorgestuurd, met het verzoek de behandeling over te nemen en wordt de verzoeker over de doorzending geïnformeerd. Wanneer het verzoek betrekking heeft op documenten die van een ander bestuursorgaan afkomstig zijn, wordt het andere bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.

Na het verzamelen van de informatie gaat de behandelend ambtenaar na of verstrekking achterwege

31 In dit kader hebben de onderzoekers in het raadsinformatiesysteem van de gemeente gezocht op de term 'geheimhouding'. Hieruit blijkt dat er in 2020 geheimhouding regelmatig (ongeveer eens per maand) werd bekrachtigd bij een document. In 2021 lijkt geheimhouding van stukken in mindere mate te zijn bekrachtigd.

32 ABRvS 5 juni 2013, Gst. 2013/80.

33 ABRvS 20 oktober 2010, AB 2011/21.

moet blijven op grond van een relatieve of absolute uitzonderingsgrond (art. 10 Wob), of vanwege het feit de documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten (art 11 Wob). Uit de leidraad blijkt dat bij ieder stuk moet worden nagegaan of daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. Als er persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk staan is het uitgangspunt dat het advies moet worden weergegeven in niet tot personen herleidbare vorm. In sommige gevallen is dat niet goed mogelijk. In dat geval kan de betreffende persoon met openbaarmaking van het stuk (inclusief de persoonlijke beleidsopvatting) instemmen of het stuk wordt in het geheel niet openbaar gemaakt, omdat er sprake is van vermenging van feiten en persoonlijke beleidsopvattingen.

Na het toetsen aan de uitzonderingsgronden wordt nagegaan of belangen van derden betrokken zijn. Als er belangen van derden bij het besluit zijn betrokken, wordt de persoon of organisatie in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Derden worden niet in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen wanneer de gemeente tot het oordeel is gekomen dat de informatie niet hoeft te worden verstrekt. Als de derde belanghebbende bezwaar heeft tegen het 'tegen het verstrekken van de gevraagde informatie dan moet dat bezwaar getoetst worden aan de weigeringsgronden in de Wob. 'Als het belang van betrokkene zwaarder weegt moet het verzoek worden geweigerd. Als het belang van de betrokkene niet opweegt tegen het belang van openbaarmaking of als de zienswijze niet past binnen de weigeringsgronden van de Wob, dan moet een toekennend besluit worden opgesteld maar dan moet met het toezenden van de gevraagde informatie worden gewacht, totdat betrokkene de kans heeft gehad om een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de rechtbank.' De verzoeker moet hiervan een afschrift krijgen.

Bij het uiteindelijke verstrekken van informatie aan verzoeker geldt dat de wens van deze verzoeker voor de vorm van verstrekking leidend is, tenzij de informatie al in een andere, voor de verzoekers makkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is.³⁴ Voorgaande is in overeenstemming met de leidraad van de gemeente.

De procesbeschrijving richt zich 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.

In de leidraad voor afhandeling van Wob-verzoeken worden de wettelijke termijnen besproken waarop moet worden beslist op het verzoek, met mogelijkheid tot verdaging. Dit moet schriftelijk en gemotiveerd gebeuren.³⁵

In de vragenlijst inhoud geeft Dordrecht 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. De beschikbare capaciteit voor het afhandelen van Wob-verzoeken als 'voldoende'. De taakverdeling en samenwerking voor het goed afhandelen van Wob-verzoeken beoordeelt Dordrecht als 'matig'. In het interview is toegelicht dat medewerkers vaak niet weten hoe zij een Wob-verzoek moeten behandelen en dan contact opnemen met de juristen van de gemeente of met het Servicecentrum van de Drechtsteden. Daar is voldoende capaciteit om medewerkers te ondersteunen. Dat medewerkers in de meeste gevallen niet dagelijks met de Wob te maken hebben, doet volgens geïnterviewde niets af aan de kwaliteit van afhandeling van Wob-verzoeken. Er is voldoende beschikbare capaciteit om medewerkers te ondersteunen.

34 Vragenlijst inhoud.

35 Documentenstudie.

Wanneer een verzoek betrekking heeft op meerdere beleidsterreinen, moet de verantwoordelijke medewerkers/afdelingshoofden afspraken maken over de coördinatie bij afhandeling van het verzoek.³⁶ In het interview is aangegeven dat de juristen in de meeste gevallen de afdelingen met elkaar in contact brengen en ondersteunen bij de afhandeling.

3.2.2 Vergelijking

De organisatie van de openbaarmaking van informatie op verzoek van Dordrecht komt grotendeels overeen met die van andere overheden. Net als de meeste andere overheden heeft Dordrecht een medewerker die zich bezighoudt met de coördinatie van Wob-verzoeken. Wob-verzoeken worden wel door vakafdelingen afgehandeld.

Uit de reactie op de vragenlijst inhoud blijkt dat Dordrecht niet geheel tevreden is over de beschikbare capaciteit voor de behandeling van Wob-verzoeken. Daarin staat Dordrecht niet alleen: van de 83 gemeenten die aan het NVRD 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

Dordrecht heeft geen beleid over actieve openbaarmaking. De gemeente geeft aan wel schriftelijke regels, afspraken of gedragslijnen te hebben ten aanzien van de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. Verder geeft de gemeente aan geen werkinstructies te hebben op het gebied van actieve openbaarheid.³⁷ Uit het interview met de organisatie komt naar voren dat de afspraak is dat beleidsregels, verordeningen en collegebesluiten actief openbaar worden gemaakt.

In de vragenlijst is aangegeven dat er werkafspraken zijn gemaakt over de openbaarmaking van collegebesluiten en de stukken voor raadsvergaderingen. Afdeling communicatie maakt de collegebesluiten openbaar en de griffie verzorgt openbaarmaking van stukken van de gemeenteraad.³⁸

Daarnaast komt uit het interview naar voren dat de gemeente actief bezig is met het implementeren van de Woo. Er is een projectleider ingehuurd die een projectplan heeft opgesteld. Daarnaast is er een stuurgroep opgericht. Ook is de gemeente in Drechtstedenverband bezig om documenten die onder de Woo actief openbaar moeten worden gemaakt te inventariseren. In het opgestelde projectplan worden de verschillende fasen van wetgeving gevolgd.

3.3.2 Vergelijking

De actieve openbaarheid is 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.

36 Documentenstudie.

37 Vragenlijst inhoud.

38 Vragenlijst inhoud.

3.4 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging

3.4.1 Gemeenteraad Dordrecht

Er bestaan in Dordrecht 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. Alleen op verzoek wordt informatie over de afhandeling van Wob-verzoeken verstrekt. Uit het interview met twee raadsleden blijkt dat er ook geen dringende behoefte bestaat aan informatie over de afhandeling van Wob-verzoeken. De raadsleden kunnen zich wel voorstellen dat het interessant is om te weten op welke beleidsterreinen Wob-verzoeken worden ingediend, omdat daar wellicht opvallende zaken uit naar voren kunnen komen. Raadsleden worden ook niet geïnformeerd over politiek bestuurlijk gevoelige Wob-verzoeken. Wanneer in het algemeen een politiek gevoelige zaak speelt, wordt de raad hierover via een raadsinformatiebrief van op de hoogte gesteld. De vragenlijst die onder gemeenteraadsleden is uitgezet is door drie raadsleden volledig ingevuld. Alle drie de raadsleden zijn het helemaal eens met de stelling: 'als raadslid wens ik geïnformeerd te worden over de afhandeling van politiekbestuurlijk gevoelige Wob/Woo-verzoeken.'

In het gesprek met raadsleden is aangegeven dat recent een Wob-verzoek is gedaan door een raadslid. Uit de interviews komt niet naar voren dat dit gebruikelijk is en raadsleden regelmatig Wob-verzoeken indienen.

Zowel uit de vragenlijst als uit de interviews komt niet naar voren dat raadsleden goed zicht hebben op de uitvoering van Wob-verzoeken door de gemeente en of er knelpunten zijn bij de afhandeling daarvan. In het interview is aangegeven dat raadsleden soms signalen van inwoners ontvangen over de afhandeling van hun Wob-verzoek. Vaak gaat dit dan over dat een verzoeker niet de gevraagde informatie ontvangt, of geen vast contactpersoon bij de gemeente heeft. De raadsleden maken hierbij wel de kanttekening, dat zij waarschijnlijk alleen de gevallen horen waar verzoekers ontevreden zijn. Zij hebben over het algemeen niet de indruk dat er opvallende knelpunten zijn bij de afhandeling van Wob-verzoeken.

Informatie die in het kader van dit onderzoek onder raadsleden is opgehaald is beperkt. Het is daarom lastig uitspraken te doen over de wensen van de raad met betrekking tot informatievoorziening over Wob/Woo-verzoeken.

3.4.2 Vergelijking

In veel gemeenten zijn net als in Dordrecht 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. Op de vraag 'Op welke wijze vindt informatievoorziening over de afhandeling van Wob-verzoeken plaats aan het desbetreffende volksvertegenwoordigende orgaan?', waar 82 gemeenten op hebben geantwoord, geven slechts vier overheden aan dat zij een specifieke rapportage over de uitvoering van de Wob naar de gemeenteraad wordt gestuurd. Het grootste deel van de gemeenten (37%), geeft aan dat deze informatie alleen op verzoek aan de raad wordt verzonden.³⁹

³⁹ 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

In dit hoofdstuk staat de afhandeling van Wob-verzoeken door gemeente Dordrecht centraal. Wij bespreken achtereenvolgens de wijze waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de inhoudelijke behandeling van het verzoek, de beslistermijnen en de verstrekking en openbaarmaking van de gevraagde informatie. Op elk van deze aspecten maken wij een vergelijking tussen de werkwijze van Dordrecht en die van andere gemeenten die deelnamen aan het NVRR DoeMee-onderzoek en zetten wij de praktijk af tegen de eisen van de Woo. Aan het slot van het hoofdstuk komt de rechtsbescherming aan de orde. Wij bespreken in dit kader de behandeling van bezwaar tegen besluiten op Wob-verzoeken door Dordrecht en de procedure in (hoger) beroep. Ook op dit punt maken wij een vergelijking tussen de werkwijze van Dordrecht en de andere gemeenten die deelnamen aan het NVRR DoeMee-onderzoek.

4.2 Indiening van het verzoek

4.2.1 Werkwijze Dordrecht

In de vragenlijst heeft de gemeente Dordrecht aangegeven dat Wob-verzoeken mondeling, via het contactformulier van de website (niet verplicht), per brief (niet verplicht) en per e-mail (niet verplicht) kunnen worden ingediend. Op de website van de gemeente staat, zoals eerder vermeld, dat Wob-verzoeken per e-mail en schriftelijk kunnen worden ingediend.⁴⁰

4.2.2 Vergelijking

Uit het NVRR DoeMee-onderzoek komt naar voren dat 44 van de 93 overheden, allemaal gemeenten, indiening per post verplicht stellen. Dat is niet toegestaan, omdat volgens de Wob ook mondelinge indiening mogelijk moet zijn. De gemeente Dordrecht heeft deze wijze van indiening niet verplicht gesteld en volgt daarmee dus het wettelijke vereiste dat ook mondeling een verzoek ingediend moet kunnen worden. 46 overheden, waarvan 39 gemeenten, geven wel expliciet aan dat mondelinge indiening kan. Dordrecht is één van deze overheden. Een aantal overheden maakt het mogelijk om Wob-verzoeken per mail (37 van de 93, waarvan 28 gemeenten), een specifiek online Wob-formulier (32 van de 93, waarvan 26 gemeenten) of een algemeen contactformulier (21 van de 93, waarvan zestien gemeenten) in te dienen.

Dordrecht heeft behalve een specifiek online Wob-formulier alle genoemde indieningswijzen opengesteld. Zoals gezegd kunnen Wob-verzoeken per e-mail alleen aan een algemeen mail-adres worden gestuurd en niet naar persoonlijke mailadressen van medewerkers.

4.2.3 Woo

De Wob verzet zich niet tegen het afsluiten van de elektronische weg, mits de verzoeken nog per brief of mondeling kunnen worden ingediend. De Woo brengt hier verandering in. Op grond van art. 4.1, tweede lid, Woo moet een verzoek ook elektronisch ingediend kunnen worden. Het bestuursorgaan kan daarbij wel aangeven op welke wijze de verzoeker een elektronisch verzoek kan indienen.⁴¹ Bestuursorganen kunnen kiezen tussen indiening per mail, indiening via een online formulier of allebei. Het bestuursor-

⁴⁰ Zie vragenlijst inhoud.

⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, 9, p. 76.

gaan heeft de keuze om indiening per mail, via een online formulier of op beide manieren toe te staan. De huidige praktijk van Dordrecht voldoet aan deze eisen uit de Woo.

4.3 Behandeling van het Wob-verzoek

4.3.1 Werkwijze Dordrecht

Na ontvangst van het verzoek moet het bestuursorgaan beoordelen of gaat om een Wob-verzoek of een 'gewoon' verzoek om informatie. In het eerste geval moeten de regels van de Wob in acht worden genomen. Uit de vragenlijst inhoud blijkt dat de afdeling DIV en/of de Wob-functionaris, de afdeling communicatie, de vakafdeling en/of een jurist beoordelen of sprake is van een Wob-verzoek of een 'gewoon' verzoek om informatie. Zoals gezegd is in het interview met de gemeente naar voren gekomen, dat de postkamer (DIV) in de eerste instantie beoordeelt of er sprake is van een Wob-verzoek. Wanneer het verzoek in het zaakstelsel is gezet checkt een van de juristen dit ook nog. In de vragenlijst heeft Dordrecht aangegeven dat er soms bij de verzoeker wordt nagevraagd of een verzoek bedoeld is als Wob-verzoek.

De belangen van derden kunnen door een Wob-verzoek worden geraakt. Op grond van art. 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet het bestuursorgaan die derdebelanghebbende om een zienswijze vragen. In de vragenlijst inhoud heeft Dordrecht aangegeven dat er altijd wordt nagegaan of er sprake is van een derdebelanghebbende en dat deze dan altijd in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze te geven. Uit de dossierstudie blijkt dat de gemeente in één geval heeft gekeken of er derde belanghebbenden waren, en deze ook in de gelegenheid is gesteld zijn rechten uit te voeren. In de andere negen dossiers waren geen derde belanghebbenden.

Openbaarmaking van de gevraagde informatie moet achterwege blijven als een van de uitzonderingsgronden genoemd in art. 10 Wob van toepassing is of als de gevraagde documenten persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van art. 11 Wob bevatten. Art. 10 Wob maakt een onderscheid tussen absolute en relatieve weigeringsgronden. Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet het bestuursorgaan openbaarmaking zonder meer achterwege laten. Er is door gemeente Dordrecht in de tien bestudeerde dossiers geen absolute weigeringsgrond toegepast.

Als een relatieve weigeringsgrond van toepassing is, moet het bestuursorgaan het algemene belang van openbaarheid van overheidsinformatie afwegen tegen het belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Een voorbeeld van een relatieve weigeringsgrond is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 10, tweede lid, onder e, Wob).

Uit de dossierstudie blijkt dat Dordrecht persoonsgegevens heeft geanonimiseerd op grond van deze uitzonderingsgrond.⁴² In de tien dossiers heeft de gemeente Dordrecht drie relatieve weigeringsgronden toegepast: artikel 10, tweede lid onder b (één keer), e (vier keer) en g (één keer). Dordrecht heeft in de bestudeerde dossiers geen informatie niet openbaar gemaakt op grond van art. 11 Wob. Dat past bij het beeld dat tijdens het interview met de medewerker van de gemeente Dordrecht is geschetst. Daarin werd aangegeven dat Dordrecht stukken die bedoeld zijn voor intern beraad in principe openbaar maakt, en er per verzoek wordt beoordeeld of er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen en de afweging maakt of die openbaar worden gemaakt of niet.

De toepassing van de weigeringsgronden door Dordrecht is in het merendeel van de dossiers voldoende tot goed gemotiveerd. Dordrecht legt uit wat de betreffende uitzonderingsgrond inhoudt en waarom

42 Zie bijlage 1 voor de wettekst van art. 10 en 11 Wob.

die van toepassing is. Ingeval van een relatieve uitzonderingsgrond legt Dordrecht daarnaast ook uit waarom het belang dat de uitzonderingsgrond beschermt in het concrete geval zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. In één dossier is de toepassing van art. 10, tweede lid, onder e Wob niet gemotiveerd.

4.3.2 Vergelijking

Zoals in veel andere gemeenten wordt in Dordrecht de beoordeling van de vraag of sprake is van een Wob-verzoek of een informatieverzoek door een jurist en de postkamer gedaan. Wat blijkens de door de deelnemende gemeenten ingevulde vragenlijst voorkomt is dat deze beoordeling door de Wobcoördinator (18%), een jurist (19%), een medewerker van de afdeling Documentaire Informatievoorziening of postkamer (13%) of een combinatie van voornoemde personen (42%) wordt gedaan.⁴³

Uit de dossierstudie blijkt dat in 76 van de 223 van de dossiers van gemeenten waar mogelijk sprake was van derdebelanghebbenden niet is onderzocht of er daadwerkelijk derdebelanghebbenden zijn. In ongeveer een derde van de dossiers wordt dus niet actief gekeken of er derdebelanghebbenden zijn. Dordrecht heeft in het dossier waar mogelijk derdebelangen speelden deze in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven. In negen dossiers van Dordrecht was er geen sprake van dat er derde belanghebbenden bij betrokken zouden zijn.

Art. 10, tweede lid, onder e, Wob is de uitzonderingsgrond die het vaakst wordt toegepast door Dordrecht. Dat is ook bij andere gemeenten het geval: in 39% van de onderzochte dossiers van gemeenten is deze uitzonderingsgrond toegepast. Concreet gaat het dan om het anonimiseren van documenten door het weglakken van persoonsgegevens. Wat bij andere overheden daarbij vaak fout gaat, is dat de persoonsgegevens standaard worden weggelakt. De persoonsgegevens worden weggelakt zonder dat daar een belangenafweging – tussen het belang van openbaarheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen – aan voorafgaat. Dat is niet de bedoeling, omdat in sommige gevallen persoonsgegevens wel degelijk openbaar gemaakt moeten worden. Dat is bijvoorbeeld het geval als het persoonsgegevens 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. Bij Dordrecht is deze uitzonderingsgrond in alle besluiten goed toegepast. Dordrecht scoort op dat punt dus beter dan sommige andere overheden.

4.4 Beslistermijnen

4.4.1 Werkwijze Dordrecht

Een bestuursorgaan moet in de regel binnen vier weken een beslissing nemen op een Wob-verzoek. Bij complexe verzoeken kan die termijn met vier weken worden verdaagd. Daarnaast kan de termijn worden opgeschort als een derdebelanghebbende om een zienswijze is gevraagd. Voor verzoeken die betrekking hebben op milieuinformatie gelden afwijkende, kortere termijnen. Binnen Dordrecht wordt niet bijgehouden hoeveel tijd het kost om op Wob-verzoeken te beslissen en of de beslissingen tijdig worden genomen, zo blijkt uit het vragenlijstonderzoek. Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat de doorlooptijd geschat wordt op gemiddeld zes weken. Uit de dossierstudie blijkt dat het gemiddeld 4,3 weken duurt voordat een beslissing is genomen op een Wob-verzoek. In alle tien dossiers is tijdig beslist op een Wob-verzoek.

⁴³ Één gemeente geeft aan dat deze beoordeling door de afdeling Communicatie wordt gedaan. De overige gemeenten geven aan dat dit op een andere, niet in de vraagstelling genoemde wijze gebeurt.

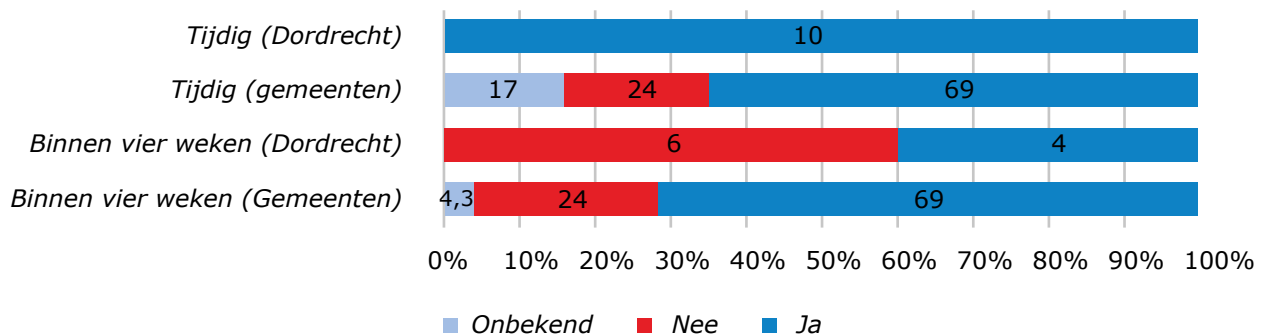
Tabel 1: Dossierstudie beslistermijn ⁴⁴

TABEL 1: DOSSIERSTUDIE BESLISTERMIJN ⁴⁶				
Dossier	Datum verzoek	Datum Beslissing	Weken tot beslissing	Tijdig
1	5-8-2018	7-9-2018	4,7	Ja
2	28-11-2018	19-12-2018	3,0	Ja
3	18-4-2018	20-6-2018	9,0	Ja
4	26-6-2019	23-7-2019	3,9	Ja
5	17-1-2019	19-2-2019	4,7	Ja
6	19-3-2019	25-3-2019	0,9	Ja
7	28-12-2018	1-3-2019	9,0	Ja
8	28-2-2020	23-3-2020	3,4	Ja
9	8-1-2020	14-1-2020	0,9	Ja
10	10-6-2020	6-7-2020	3,7	Ja

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. Gemiddeld duurt het zes weken voordat een beslissing op het verzoek is genomen.⁴⁵ In Dordrecht is de gemiddelde doorlooptijd korter, namelijk 4,3 weken. Afgaand op de dossierstudie blijkt dat Dordrecht in meer dossiers tijdig een beslissing neemt, namelijk in 100% van de gevallen.

Figuur 4.2: vergelijking beslistermijn



⁴⁴ In de dossiers waarin het langer dan vier weken heeft geduurd tot het moment een beslissing is genomen, is de beslistermijn verdaagd.

⁴⁵ Uit de antwoorden op de vragenlijst cijfers komen andere cijfers naar voren. Daaruit 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. De gemiddelde doorlooptijd was vijf en een halve week.

4.4.3 Woo

Onder de Woo hebben bestuursorganen minder tijd om op Wob-verzoeken te beslissen. De standaardtermijn is vier weken gebleven, maar de verdagingstermijn is ingekort van vier tot twee weken. Behoudens opschorting in verband met zienswijzen bedraagt de maximumtermijn om op een verzoek te beslissen dus zes weken. Daarnaast brengt de Woo met zich dat bestuursorganen bij verzoeken die zo omvangrijk zijn dat niet binnen vier weken kan worden beslist in overleg moeten treden met de verzoeker over de prioritering van het verzoek. Dat blijkt uit art. 4.2a Woo. In dat gesprek kunnen afspraken worden gemaakt over gefaseerde verstrekking van de documenten.

Dordrecht dient rekening te houden met de verkorting van de verdagingstermijn en de verplichting om bij omvangrijke verzoeken met de verzoeker in gesprek te treden. Het is zaak rekening te houden met de gemiddelde doorlooptijd. Op basis van de dossierstudie is die 4,3 weken. Dit is bijna gelijk aan de voorgeschreven vier weken, onder de Woo te verlengen met maximaal twee weken.

4.5 Verstrekking en openbaarmaking

4.5.1 Werkwijze Dordrecht

Een gevolg van een positieve beslissing op een Wob-verzoek is dat het bestuursorgaan de gevraagde documenten aan de verzoeker moet verstrekken. Dat kan op verschillende manieren, namelijk door een (elektronische) kopie van de stukken te verstrekken, de documenten ter inzage te leggen of een samenvatting van de inhoud te geven. De verzoeker kan aangeven in welke vorm hij de documenten wil ontvangen. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie vervolgens op de door de verzoeker verzochte wijze, tenzij dat redelijkerwijs niet mogelijk is of de informatie al in een andere, makkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is. In zes van de tien bestudeerde dossiers is informatie verstrekt in de vorm van een kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken. In één van de bestudeerde dossiers zijn linkjes verstrekt waar de reeds openbaar gemaakte informatie te vinden was. In één dossier was geen informatie verstrekt en in twee dossiers is informatie in een andere vorm verstrekt.⁴⁶

Uit de dossierstudie wordt niet duidelijk op welke manier er door medewerkers van de gemeente Dordrecht naar de gevraagde documenten is gezocht. In het interview is door geïnterviewde aangegeven het soms een zoektocht is naar alle gevraagde informatie. Wob-verzoeken worden regelmatig verdaagd, om alle gevraagde informatie te verzamelen.

Documenten die naar aanleiding van een Wob-verzoek zijn verstrekt, moeten ook voor andere personen openbaar worden gemaakt. Dat houdt in dat dat bij een volgend verzoek dat betrekking heeft op dezelfde documenten deze zonder meer moeten worden verstrekt. Om effectief gebruik te kunnen maken van deze mogelijkheid, is nodig dat besluiten op Wob-verzoeken ook gepubliceerd worden. Op dit moment publiceert Dordrecht de Wob-besluiten en openbaargemaakte documenten nog niet op de website.⁴⁷

4.5.2 Vergelijking

In 85% van de dossiers werd de informatie in die vorm verstrekt. Uit het NVRD DoeMee-onderzoek blijkt ook dat de meeste overheden Wob-besluiten of de openbaargemaakte informatie niet publiceren. 72% van de overheden geven in het vragenlijstonderzoek aan nooit openbaar te rapporteren over Wob-be-

⁴⁶ Vragenlijstonderzoek.

⁴⁷ Vragenlijstonderzoek.

sluiten. Slechts 8% van de overheden geeft aan de besluiten en de openbaargemaakte documenten te publiceren. Zoals gezegd publiceert Dordrecht, zoals de meerderheid van de overheden, de verzoeken, de beschikkingen en de openbaar gemaakte documenten niet op de website.

4.5.3 Woo

Dordrecht publiceert de besluiten op Wob-verzoeken en de openbaargemaakte documenten niet. Onder de Wob was de gemeente daar niet toe verplicht. Onder de Woo zijn overheden daarentegen wel verplicht om in ieder geval de openbaargemaakte documenten te publiceren. Dat volgt uit art. 2.4, derde lid, Woo: openbaarmaking op grond van de Woo geschiedt op, kort gezegd, een algemeen toegankelijke en elektronische wijze waarop zoveel mogelijk belangstellenden worden bereikt. Zoals gezegd in paragraaf 2.3 ligt publicatie op de website in dit kader voor de hand. Daarnaast bepaalt art. 3.3, eerste lid, onder i, Woo dat de Woo-verzoeken zelf, de schriftelijke beslissing daarop en de daarbij verstrekte informatie openbaar moet worden gemaakt.

Deze documenten moeten 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 de verplichting van art. 3.3 Woo pas later inwerking treedt.

4.6 Rechtsbescherming

4.6.1 Bezwaar

Dordrecht maakt voor de behandeling van de bezwaarschrift van onder andere Wob-verzoeken gebruik van een externe adviescommissie en van ambtelijk horen.

In Dordrecht is in 2018 één keer bezwaar gemaakt tegen een besluit op een Wob-verzoek, in 2019 is geen bezwaar ingediend en in 2020 is drie keer bezwaar ingediend tegen een besluit op een Wob-verzoek (passieve openbaarmaking).⁴⁸ Op basis van het door de gemeente geschatte aantal ingediende Wob-verzoeken van 95 in de periode 2018-2020, is dit zo'n 1 tot 3%.⁴⁹ Bij de overige deelnemers aan het NVRROnderzoek is zichtbaar geworden dat bij zo'n 7% van het aantal ingediende verzoeken een bezwaarschrift is ingediend. Uit de vragenlijst en de jaarverslagen van de bezwarencommissie wordt niet duidelijk hoe de commissie over de bezwaren heeft geadviseerd. Ook houdt de gemeente geen cijfers bij over hoe het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist.⁵⁰ Bij geen van de onderzochte dossiers is bezwaar ingediend.⁵¹

4.6.2 Vergelijking

Veruit de meeste deelnemers aan het NVRROnderzoek 2021, bijna 70% (vragenlijst inhoud, n=93) maken bij de behandeling van het merendeel van hun bezwaarschriften, waaronder die tegen Wob-beschikkingen, gebruik van een externe adviescommissie. Zo ook de gemeente Dordrecht. Hoe het proces van horen tijdens de bezwaarfase precies gaat in de praktijk kan uit de door de gemeente Dordrecht bij onderzoekers aangeleverde documenten niet worden afgeleid. Wel is tijdens het interview aangegeven dat naar de indruk is dat er geen drempel is voor burgers om bezwaar te maken.

48 Vragenlijst cijfers.

49 Het aantal geschatte ingediende Wob-verzoeken per jaar is afkomstig uit het vragenlijstonderzoek.

50 Vragenlijst cijfers.

51 Vragenlijst aantallen.

Uit de vragenlijst wordt duidelijk dat de commissie bezwaarschriften in Dordrecht toegang krijgt tot de volledige informatie waarover het Wob-verzoek gaat. Volgens de respondenten van het NVRR DoeMee-onderzoek heeft bij 58 van de 79 overheden en vijftig van de 69 gemeenten de (externe) commissie of beoordelaar toegang tot de stukken inclusief de 'ongelakte' informatie.⁵²

Bij de gemeenten is de doorlooptijd tussen Wob-beschikking en beslissing op bezwaar veertien weken (vragenlijst cijfers, n=27). In de gemeente Dordrecht is dit naar schatting negen weken.⁵³

4.6.3 (Hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening

Over de indiening van (hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening is binnen de gemeente Dordrecht geen informatie bijgehouden. De schatting is dat in de periode 2018-2020 in één geval beroep is ingesteld tegen een besluit op bezwaar en er geen hoger beroep is ingesteld.

4.6.4 Vergelijking

Uit het NVRR DoeMee-onderzoek kwam naar voren dat bij de deelnemers ongeveer eenmaal per jaar een beroepschrift wordt ingediend (vragenlijst cijfers, n=54). Van hoger beroep is in die jaren nauwelijks sprake geweest (<1%, vragenlijst cijfers, n=59). Een gelijke constatering kan gedaan worden waar het (hoger) beroep tegen het niet tijdig beslissen op een ingediend verzoek betreft (0,1 keer, vragenlijst cijfers, n=58 resp. 0 keer, n=61).

Uit de vragenlijst wordt duidelijk dat de (voorzieningen)rechter die een Wob-verzoek behandelt bij de meeste overheden en ook gemeenten toegang krijgt tot de inhoud van weggelakte passages. Ook in Dordrecht krijgt de (voorzieningen)rechter standaard toegang tot de ongelakte passages.

52 Vragenlijst inhoud.

53 Vragenlijst cijfers.

Bijlagen

Bijlage 1: Uitzonderingsgronden Wob

Artikel 10 Wob: uitzonderingsgronden

1. Het verstrekken 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 de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
 2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet 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 andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - 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.
- (...)

Artikel 11 Wob: persoonlijke beleidsopvattingen

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern be- raad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
- (...)

Bijlage 2: Overzicht onderzoeksmethoden

Documentstudie

Bij aanvang van het NVRR-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.

Dordrecht heeft de Leidraad Wet openbaarheid van bestuur en de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie 2018-2020 aangeleverd.

Geraadpleegde bronnen

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/>) en VNG, Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid.

Dossierstudie

De deelnemende overheden aan het NVRR 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, politiekbestuurlijk).
- 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 daarop volgende 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. Dordrecht heeft zoals gevraagd tien dossiers verstrekt. Alle tien de aangeleverde dossiers waren compleet.

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 ingeval 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 Dordrecht is terug te vinden via: https://cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Wet_openbaarheid_van_bestuur.

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. Dordrecht heeft beide lijsten ingevuld. Uit de reactie van de vragenlijst cijfers blijkt echter dat Dordrecht geen cijfers ten aanzien van Wob-verzoeken bijhoudt. De vragenlijst cijfers is dus beperkt bruikbaar voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Interview

In het kader van het opstellen van dit rapport is op verzoek van de gemeente Dordrecht zijn in mei 2022 door onderzoekers interviews gehouden. Er is een interview gevoerd met een jurist van gemeente Dordrecht over de afhandeling van Wob-verzoeken door de gemeente. Daarnaast hadden de onderzoekers twee groeps gesprekken gepland waar raadsleden zich voor konden aanmelden, om te spreken over de mate waarin raadsleden zicht hebben over de afhandeling van Wob-verzoeken en hoe zij hierover worden geïnformeerd. Door een beperkt aantal aanmeldingen is uiteindelijk één gesprek gevoerd met twee raadsleden.

Digitale vragenlijst

In aanvulling op het interview met raadsleden is een digitale vragenlijst uitgezet onder alle raadsleden van gemeente Dordrecht. Dit om een iets breder beeld te verkrijgen over de rol van de raad bij Wob/Woo verzoeken. De onderwerpen die in de vragenlijst aan bod kwamen waren: zicht op uitvoering van de Wob/Woo bij gemeente Dordrecht, invulling van de controlerende taak door de gemeenteraad, en de raad als ontvanger van Wob-verzoeken. De vragenlijst is door drie raadsleden volledig ingevuld. Deze beperkte opgehaalde informatie is gebruikt om een beeld te schetsen van de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de afhandeling van Wob-verzoeken.