

Openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam

Eindrapport

18 FEBRUARI 2022

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek.

Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Conclusies	4
1 Zicht op openbaarheid verbeterd	4
1.1 Onzekerheid over aantal Wob-verzoeken	4
1.2 Zicht op stijgende werkvoorraad.....	4
1.3 Beter zicht op tijdigheid.....	5
1.4 Centraal zicht op bezwaren, beroepen en klachten ontbreekt.....	7
1.5 Registratie Wob-afhandeling mist nog elementen.....	7
1.6 Meer zicht op actieve openbaarmaking.....	7
2 College heeft meer aandacht voor openbaarheid	8
2.1 Wetgeving dwingt college tot meer openbaarheid	8
2.2 College zet in op meer openbaarheid	8
2.3 Nog maar enkele collegeambities gerealiseerd	8
2.4 Organisatorische randvoorwaarden recent tot stand gebracht	13
2.5 Leren steeds verder ontwikkeld.....	14
2.6 De invoering van de Woo wordt voorbereid.....	14
3 Prestaties bij openbaarmaking nog onvoldoende	15
3.1 Doeltreffende en rechtmatige afhandeling kan beter.....	15
3.2 Afhandeling kan doelmatiger	19
3.3 Deel Wob-verzoekers heeft negatieve ervaringen.....	19
3.4 Wob-verzoek wellicht niet altijd juiste weg.....	20
4 Informatie beperkt relevant.....	20
4.1 Monitoringsinformatie niet volledig en onvoldoende relevant.....	20
4.2 Beperkt gerapporteerd aan de gemeenteraad	21
4.3 Informatie op website nog niet helemaal volledig.....	21

Hoofdconclusie	23
Aanbevelingen	26
5 Realiseer een cultuuromslag	26
5.1 Aanbeveling 1: Beschouw openbaarheid als een vanzelfsprekendheid.....	26
5.2 Aanbeveling 2: Stuur meer op zo spoedig mogelijk openbaar maken	27
6 Verbeter de voorwaarden voor openbaarheid	29
6.1 Aanbeveling 3: Verbeter het werkproces	29
6.2 Aanbeveling 4: Verbeter centrale sturing.....	30
7 Breid de informatievoorziening uit.....	31
7.1 Aanbeveling 5: Informeer de raad ook over resultaten	31
7.2 Aanbeveling 6: Vul de informatie op de website aan	32
Reactie college en nawoord rekenkamer	33
8 Bestuurlijke reactie	33
9 Nawoord rekenkamer.....	37
Onderzoeksverantwoording	40
10 Onderzoeksteam	40
11 Onderzoeksrapport, onderzoeksvragen en dankwoord	40

Samenvatting

Het Amsterdamse college wil meer informatie openbaar maken. Hiervoor heeft het beleid vastgesteld, veranderingen in de organisatie doorgevoerd en een centrale werkinstructie voor het afhandelen van Wob-verzoeken opgesteld. We concluderen dat het college nog onvoldoende doeltreffend en rechtmatig handelt bij het openbaar maken van overheidsinformatie. Zo heeft het college maar 7 van de 13 beleidsambities (deels) gerealiseerd en nam het 58% van de Wob-besluiten te laat. Daarnaast heeft het college minder informatie uit eigen beweging openbaar gemaakt, dan het zich had voorgenomen.

We zien dat het college ontwikkelingen in gang heeft gezet om meer open te zijn. Zo zijn er een informatiecommissaris en een Wob-ondersteuningsteam gekomen. Er is in stappen toegewerkt naar een centrale registratie van Wob-verzoeken, maar er wordt nog niet in één centraal systeem gewerkt. Eind 2021 kan het aantal Wob-verzoeken slechts geschat worden (circa 363). Het college stuurt niet op het tijdig afhandelen van Wob-verzoeken en dat is terug te zien in de beslistermijnen. 80% van de ge-enquêteerde Wob-verzoekers gaf aan het Wob-besluit te laat te hebben ontvangen. En bij 70% van deze Wob-verzoekers daalde het vertrouwen in de gemeente.

We constateren dat de werkinstructie op onderdelen nog niet voldoet of niet goed wordt uitgevoerd. Informatie moet worden gezocht in veel (49) systemen, het onleesbaar maken (zwartlakken) van informatie is arbeidsintensief en bij het opstellen van een stuk wordt niet nagedacht of deze informatie in de toekomst openbaar gemaakt kan worden. Voor veel ambtenaren is het afhandelen van een Wob-verzoek een taak die bovenop de eigen werkzaamheden komt en voor extra werkdruk zorgt.

De informatievoorziening over afgehandelde Wob-verzoeken is in de afgelopen jaren verbeterd, ook op de website. Maar de informatie is nog niet volledig en de burgemeester ontvangt nog te weinig sturingsinformatie. De gemeenteraad is niet geïnformeerd over de realisatie van beleidsambities en de afhandeling van Wob-verzoeken.

Om de openbaarheid van overheidsinformatie in Amsterdam verder te verbeteren doen we het Amsterdamse college aanbevelingen rondom drie hoofdonderwerpen:

- Realiseer een cultuuromslag;
- Verbeter de organisatorische voorwaarden voor openbaarheid;
- Breid de informatievoorziening uit.

Het college beseft dat de gemeente nog veel stappen te zetten heeft en geeft bij 5 van de 6 aanbevelingen aan deze geheel over te nemen. De toezegging van een plan van aanpak ontbreekt nog.

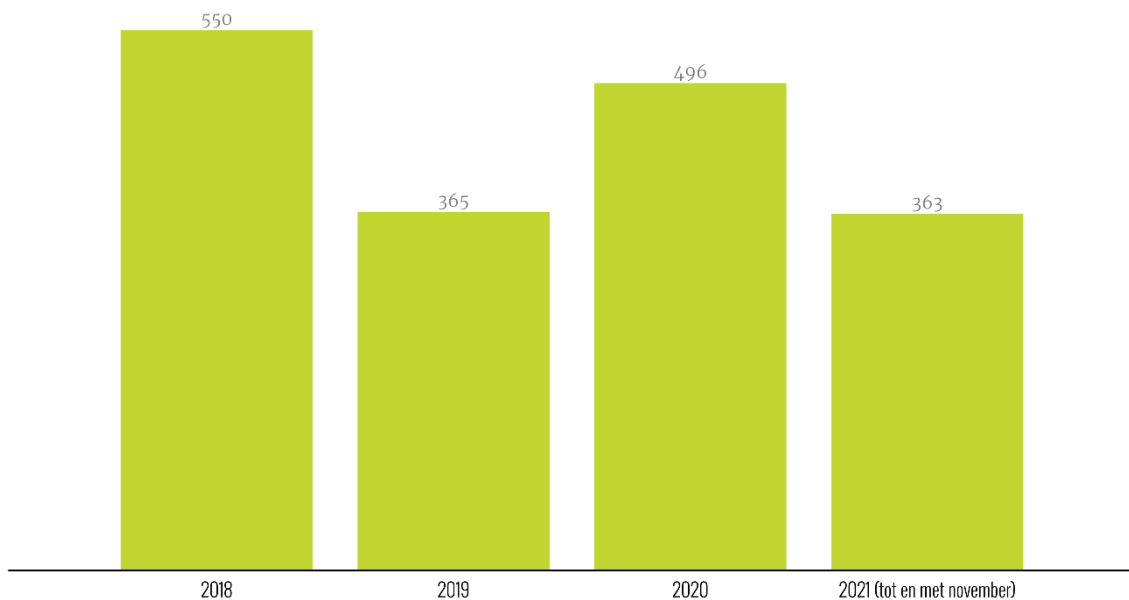
Conclusies

1 Zicht op openbaarheid verbeterd

1.1 Onzekerheid over aantal Wob-verzoeken

In december 2021 heeft de ambtelijke organisatie nog geen centraal zicht op het totaal aantal ontvangen Wob-verzoeken. Over de jaren heen kunnen slechts schattingen worden gemaakt van het aantal ontvangen Wob-verzoeken in enig jaar (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 – Aantal geschatte ontvangen Wob-verzoeken per jaar



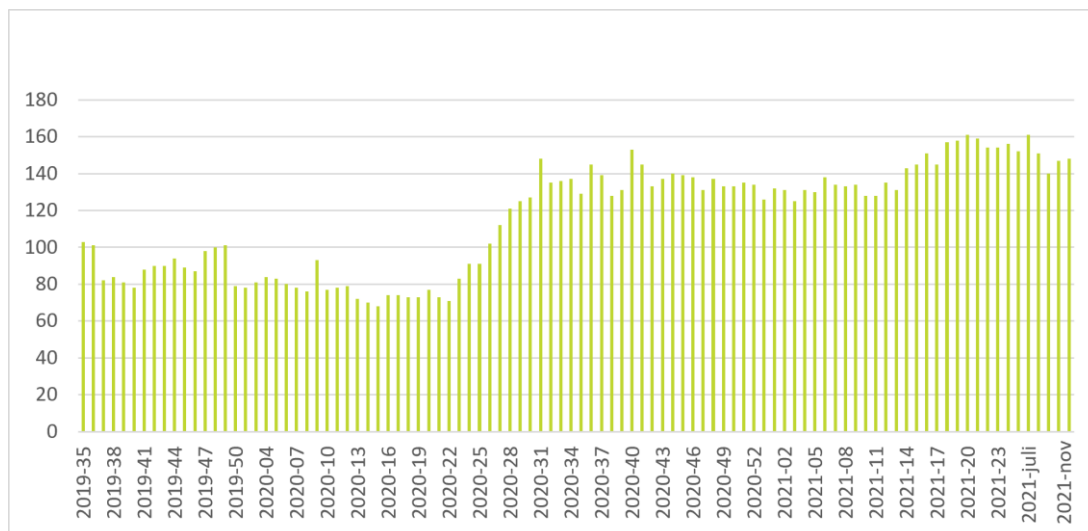
Door Rekenkamer Metropool Amsterdam Gemaakt met LocalFocus

Wij vermoeden om twee redenen dat deze aantallen niet volledig zijn. Ten eerste ligt het aantal Wob-verzoeken in Amsterdam (2020: 496) aanzienlijk lager dan in de gemeente Utrecht (2020: 1.028). Ten tweede ontbreekt er een centrale registratie van Wob-verzoeken. Amsterdam ziet dit laatste als een mogelijke oorzaak voor het verschil.

1.2 Zicht op stijgende werkvoorraad

Sinds augustus 2019 heeft de ambtelijke organisatie centraal zicht op de werkvoorraad van de bekende af te handelen Wob-verzoeken. In de periode september 2019 tot juni 2020 daalde de werkvoorraad. Vanaf juni 2020 neemt het aantal af te handelen Wob-verzoeken toe, tot 148 in de maand november (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2 - Werkvoorraad af te handelen Wob-verzoeken

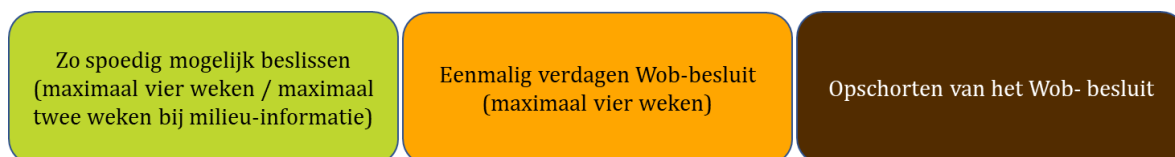


Bron: Rapportages van de ambtelijke organisatie aan de burgemeester (augustus 2019 tot en met november 2021).

1.3 Beter zicht op tijdigheid

De Wob schrijft voor dat het college uiterlijk binnen vier weken moet beslissen op een Wob-verzoek (voor verzoeken over milieu-informatie bedraagt deze termijn twee weken). Het college kan de beslistermijn eenmalig met maximaal vier weken verlengen ('verdagen'). Daarnaast kan het college de beslistermijn opschorten om bijvoorbeeld derde belanghebbenden de mogelijkheid te bieden hun zienswijze te geven op het voorgenomen Wob-besluit. Over al deze verlengingsacties en de termijn waarmee de beslistermijn wordt verlengd, moet het college de Wob-verzoeker tijdig informeren. Als het college dat doet en vervolgens binnen de verlengde termijn het Wob-besluit neemt, dan is dat Wob-besluit, wettelijk gezien, tijdig genomen.

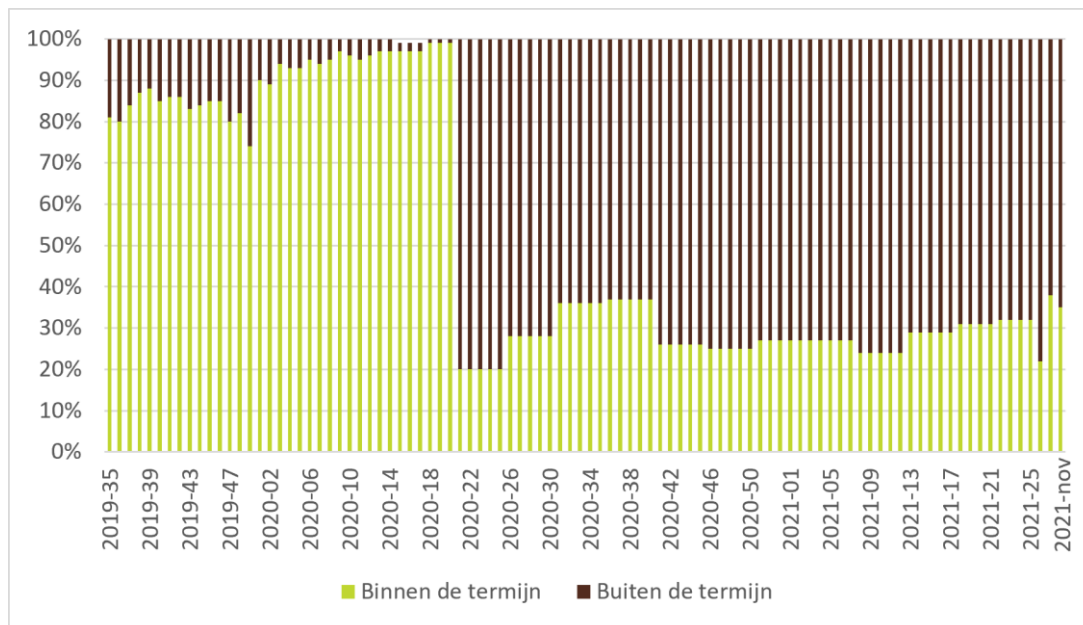
Figuur 1.3 - Onderdelen wettelijke beslistermijn



De wetgever wil dat de overheid zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen een termijn van vier weken beslist. Het college hanteert daarentegen de regel dat beslissen binnen een termijn van acht weken tijdig is. Het college verlengt dus standaard de beslistermijn met vier weken. Ondanks deze standaard verlenging ervaren ambtenaren extra werkdruk, omdat het afhandelen van een Wob-verzoek een taak is die erbij komt. En 80% van de geënquêteerde Wob-verzoekers geeft aan dat het college langer dan acht weken nodig had om te beslissen op hun Wob-verzoek.

Het college heeft sinds augustus 2019 centraal zicht op de doorlooptijden van lopende Wob-verzoeken. Dat beeld is niet positief. In november 2021 is 64% van de lopende Wob-verzoeken langer dan acht weken in behandeling (zie figuur 1.4).

Figuur 1.4 - Lopende Wob-verzoeken naar binnen en buiten beslistermijn



Bron: Rapportages van de ambtelijke organisatie aan de burgemeester (augustus 2019 tot en met november 2021).

Vanaf oktober 2020 weet het college hoeveel Wob-verzoeken (in hun totaal) binnen de beslistermijn zijn afgehandeld. In januari 2021 is 22% en in november 2021 is 42% van de Wob-besluiten binnen de termijn van maximaal acht weken genomen. In november 2021 loopt daarmee 58% van de Wob-besluiten buiten die termijn.

We hebben tweehonderd Wob-dossiers uit de periode 2018 tot en met het eerste half jaar van 2021 onderzocht. Dit levert een iets ander beeld op. Dat zal gedeeltelijk komen doordat onze onderzoeksperiode afwijkt van de rapportageperiode aan de burgemeester. Op 63 van de 200 Wob-verzoeken heeft het college tijdig beslist (31,5%). Over de jaren heen is er vaker tijdig besloten (eerste helft 2021: 46%), tegelijkertijd zijn de beslistermijnen ook vaker verlengd ('verdaagd' en 'opgeschort'). In de eerste helft van 2021 was de afhandeltermijn van een Wob-verzoek gemiddeld 72 dagen (ongeveer 10 weken). Daar waar een besluit te laat werd genomen, is de wettelijke termijn met minimaal 6 en maximaal 192 dagen overschreden. 80% van de ge-enquêteerde Wob-verzoekers die een besluit ontving, gaf aan het Wob-besluit te hebben ontvangen na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn.

1.4 Centraal zicht op bezwaren, beroepen en klachten ontbreekt

De ambtelijke organisatie heeft geen centraal zicht op het aantal bezwaar-, beroep- en hoger beroepszaken tegen beslissingen op bezwaar op Wob-verzoeken of klachten. Op ons verzoek heeft de ambtelijke organisatie in augustus 2021 een overzicht samengesteld. Daaruit blijkt dat in de periode 2018 tot en met juni 2021 minimaal 196 maal bezwaar is gemaakt tegen een Wob-besluit en 75 maal (hoger) beroep is ingesteld tegen een beslissing op bezwaar. De ambtelijke organisatie heeft ook geen inzicht in de gemiddelde doorlooptijd van het nemen van de beslissing op bezwaar op een Wob-besluit.

Ook ontbreekt nog een centraal zicht op klachten, onder meer over het afhandelen van Wob-verzoeken.

1.5 Registratie Wob-afhandeling mist nog elementen

Ook heeft het college zicht gekregen op de achtergrond van de Wob-verzoekers en de onderwerpen van de Wob-verzoeken. Dat draagt bij aan de mogelijkheid om te leren en om af te wegen welk type informatie actief openbaar gemaakt kan worden.

Het college laat (nog) niet registreren of een Wob-verzoek volledig of deels is ingewilligd, geheel is afgewezen of buiten behandeling is gesteld of dat er sprake was van misbruik van recht door de Wob-verzoeker. Ook wordt niet vastgelegd aan welk bestuursorgaan het Wob-verzoek is gericht. Dit kan tot gevolg hebben dat niet het juiste bestuursorgaan beslist op een Wob-verzoek.

1.6 Meer zicht op actieve openbaarmaking

Het actief openbaar maken van stukken, ook wel het uit eigen beweging openbaar maken genoemd, staat nog in de kinderschoenen. Er zijn minder (soorten) documenten actief openbaar gemaakt dan het college ambieert. Van de elf informatiecategorieën van de Wet open overheid (Woo) zijn tot en met oktober 2021 vijf categorieën deels openbaar gemaakt. Bovendien ontbreekt een eenduidig proces voor actieve openbaarmaking, en de ambtelijke organisatie werkt nog niet actief mee aan actieve openbaarmaking.

Het college heeft iets meer zicht gekregen op de documenten die het actief openbaar maakt. Met de komst van de informatiecommissaris is er binnen de ambtelijke organisatie bovendien meer aandacht voor actieve openbaarheid. Er zijn plannen opgesteld om meer informatie actief openbaar te maken en die plannen zijn geregeld bijgesteld. De gemeente heeft wel ervaringen opgedaan met het actief openbaar maken van informatie over erfpacht, het publiceren van het overzicht van documenten waarop geheimhouding is opgelegd en het algoritmeregister. De documenten over Shell waren in december 2021 nog niet actief openbaar gemaakt.

2 College heeft meer aandacht voor openbaarheid

2.1 Wetgeving dwingt college tot meer openbaarheid

De Wet openbaarheid bestuur (Wob) is in 1980 van kracht geworden en in 1992 gewijzigd. De wetgever beoogt met de Wob 'een goede en democratische bestuursvoering'. Het uitgangspunt is dat zowel bij informatieverstrekking op verzoek als uit eigen beweging openbaarheid voorop staat, waarbij openbaarheid moet worden gezien als een recht in plaats van een gunst.

Het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo) is sinds 2011 in discussie geweest en treedt in mei 2022 in werking. De Woo vervangt vanaf dat moment de Wob. Waar de huidige Wob openbaarheid als verplichting richting de overheid neerzet, zet dit wetsvoorstel een volgende stap in de erkenning van het belang van openbaarheid voor de burger. De wet vraagt om een cultuurverandering van overheden, een jaarlijkse verantwoording over (de uitvoering van) beleidsvoornemens over het openbaar maken van informatie, het op termijn meer actief openbaar maken van informatie en het sneller beslissen op openbaarheidsverzoeken. Ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie moeten ook een of meer contactpersonen worden aangewezen.

2.2 College zet in op meer openbaarheid



Het college zet in op meer openbaarheid van overheidsinformatie. In het coalitieakkoord *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* (mei 2018) staat dat de coalitie streeft naar een open en transparant bestuur. De gemeente gaat uit eigen beweging meer informatie openbaar maken. Inwoners moeten in staat worden gesteld om beleid beter te volgen. Het college heeft sindsdien negen ambities geformuleerd voor het afhandelen van Wob-verzoeken en vier ambities voor het actief openbaar maken van informatie. Het college heeft hiervoor ook beleid vastgesteld. De doelstellingen van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) maken grotendeels onderdeel uit van het collegebeleid. Uitzondering hierop is het zo spoedig mogelijk beslissen op een Wob-verzoek, zoals de Wob voorschrijft. Het beleid is verspreid over verschillende documenten en daarmee slecht toegankelijk voor raadsleden en burgers. Een probleemanalyse is gaandeweg de collegeperiode tot stand gekomen. De inventarisatie van problemen, die moeten worden overwonnen om aan de collegedoelstelling en wettelijke doelstellingen te kunnen voldoen, komt gedegen over. Maar waardoor die problemen worden veroorzaakt, is nog niet nader geanalyseerd.




2.3 Nog maar enkele collegeambities gerealiseerd




Het college heeft dertien ambities voor het bereiken van actieve (vier) en passieve openbaarheid (negen) geformuleerd.


Daarvan zijn er drie voor een groot deel gerealiseerd (groen). Vier ambities zijn deels gerealiseerd (oranje) en drie niet gerealiseerd (rood). Van drie ambities konden we niet vaststellen of ze tot stand zijn gekomen (blauw).



Tabel 2.1 - Overzicht realisatie van ambities college



Ambities passieve openbaarheid	Realisatie
<p>1. Informatie is open, tenzij</p> <p>Dit is een overkoepelende ambitie, die verschillende andere ambities omvat. Op basis van dat beeld - een beeld dat hierna wordt beschreven - kunnen we zeggen dat 'open' nog niet gerealiseerd is en 'tenzij' gedeeltelijk, omdat er procedures zijn vastgesteld voor het hanteren van uitzonderingsgronden en het publiceren van persoonlijke beleidsopvattingen. Dit beeld herkennen we uit de praktijk: uit de enquête onder de Wob-verzoekers blijkt dat ruim twee derde van de Wob-verzoekers het college niet-open vindt. Wob-verzoekers die in bezwaar zijn gegaan vinden de gemeente bijna allemaal niet-open (98% geeft aan het college niet-open te vinden). Enkele Wob-verzoekers benoemen dat het gebrek aan openheid van het college tegen de wet in gaat</p>	
<p>2. Openbaarheid is geen gunst aan, maar een recht van de burger</p> <p>De ambitie is in raadsbrieven, ambtelijke instructies en de procesbeschrijving herhaald. We vragen ons af of duidelijk genoeg is wat zij concreet betekent. Bijna 30% van de ambtenaren zelf denkt dat hun collega's het openbaar maken van overheidsinformatie meer als een gunst aan de burger, dan een recht van de burger zien. Onze conclusie naar aanleiding van het dossieronderzoek en de afgenomen enquêtes is dat hoewel het college informatie een recht wil laten zijn, een Wob-verzoek wordt behandeld als elk ander verzoek zoals een vergunning of een subsidieaanvraag. Er wordt gekeken of er wordt voldaan aan de voorwaarden en uiteindelijk wordt een beslissing genomen. Voor de achterliggende (informatie)behoefte is weinig aandacht, bellen met de burger (de informele aanpak) maakt geen onderdeel uit van de procedure. In de praktijk wordt hij wel toegepast, maar dat is dan afhankelijk van een individuele ambtenaar.</p>	

Ambities passieve openbaarheid	Realisatie
<p>3. Van uitzonderingsgronden wordt terughoudend gebruik gemaakt en ze worden in lijn met de Woo toegepast</p> <p>Het college heeft zijn ambities over het zoveel mogelijk beperkt toepassen van de uitzonderingsgronden uitgewerkt in een aantal uitgangspunten en richtlijnen. Of ze terughoudend worden gebruikt, is niet gemakkelijk te toetsen. Wel bleek het vertrouwen bij de door ons ge-enquêteerde Wob-verzoekers te zijn verminderd.</p>	
<p>4. Uitzonderingsgronden worden niet gebruikt om te voorkomen dat de gemeente in een slecht daglicht komt te staan of dat ze leiden tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek</p> <p>Het college heeft zijn ambities over het zoveel mogelijk beperkt toepassen van de uitzonderingsgronden uitgewerkt in een aantal uitgangspunten en richtlijnen. Of ze terughoudend worden gebruikt, is niet gemakkelijk te toetsen. Circa 35% van de ambtenaren geeft aan spanning te hebben ervaren bij het maken van een belangenafweging of informatie wel of niet openbaar gemaakt kan worden wanneer de reputatie van of het vertrouwen in de gemeente in het geding kan zijn. Daarnaast bleek het vertrouwen bij de door ons ge-enquêteerde Wob-verzoekers te zijn verminderd.</p>	
<p>5. Persoonlijke beleidsopvattingen worden zoveel mogelijk geanonimiseerd openbaar gemaakt</p> <p>Of beleidsopvattingen zoveel mogelijk openbaar worden gemaakt, is niet gemakkelijk te toetsen. Wel bleek uit het dossieronderzoek dat wanneer documenten (deels) niet openbaar worden gemaakt, we die beslissing grotendeels (89%) deugdelijk gemotiveerd vinden. Persoonlijke beleidsopvattingen worden nog niet vaak openbaar gemaakt.</p>	
<p>6. Wob-verzoeken en documenten worden toegankelijk</p> <p>Wob-dossiers worden gepubliceerd op de gemeentelijke website of op de website van het Stadarchief. Daarin opgenomen zijn het verzoek, het besluit en alle documenten. Het gaat om dossiers vanaf 2018. Wij denken echter dat niet alle afgehandelde</p>	

Ambities passieve openbaarheid	Realisatie
<p>verzoeken zijn gepubliceerd (937 gepubliceerde dossiers (stand 14 december 2021) tegenover naar schatting circa 1.775 ingediende verzoeken). Wob-verzoeken die informeel zijn afgehandeld of zijn ingetrokken worden niet gepubliceerd.</p> <p>Van de gepubliceerde Wob-dossiers is gemiddeld 85% compleet. Slechts 10% van de gepubliceerde documenten is tekstdoorzoekbaar. Dit maakt ze ontoegankelijk, zeker voor mensen met een (visuele) beperking. In 70% van de door ons onderzochte Wob-besluiten zijn één of meerdere documenten (deels) niet openbaar gemaakt.</p> <p>Sinds september 2021 worden ingediende, maar nog niet afgehandelde verzoeken op de website gepubliceerd.</p>	
<p>7. De gemeente gaat alle informatie op grond van een Wob-verzoek en alle actief openbaar gemaakte informatie classificeren</p> <p>Er is een aangepaste beleidsnota voor het classificeren van informatie, maar deze is niet uitgewerkt in een procedure, en informatie wordt ook niet geclassificeerd.</p>	
<p>8. De gemeente publiceert jaarlijks een lijst met geheim geclassificeerde informatieobjecten</p> <p>Het college publiceert sinds 2020 jaarlijkse overzichten van geheim geclassificeerde documenten. Over 2019 en 2020 zijn de overzichten gepubliceerd op de gemeentelijke website.</p>	

Ambities passieve openbaarheid	Realisatie
<p>9. Het college streeft er naar de achterstand in de afhandeling van de lopende Wob-verzoeken per 1-1-2022 te hebben weggewerkt</p> <p>Deze doelstelling is niet bereikt en zal met de huidige keuzen ook in niet in de eerste helft van 2022 worden gerealiseerd.</p> <p>Ambtelijke is in 2021 het streven om 99,9% van de Wob-verzoeken binnen een termijn van vier tot acht weken af te handelen. In de rapportage aan de burgemeester wordt echter een streven van 40% benoemd. In 2021 zijn 42% van de Wob-verzoeken binnen de wettelijke termijn afgehandeld (peildatum: november 2021). Voor medio 2022 streeft de ambtelijke organisatie om 50% tot 60% van de Wob-verzoeken binnen de termijn af te handelen. Er is een aanpak voor het inhalen van de achterstand (GMT-notitie juni 2021) en er zijn ook middelen beschikbaar gemaakt (<i>Voorjaarsnota 2021</i>).</p>	

Ambities actieve openbaarheid	Realisatie
<p>10. Burgers moeten het beleid beter kunnen volgen en gericht input kunnen leveren</p> <p>Deze ambitie is nooit door het college concreet uitgewerkt, plannen ontbreken en daardoor blijft onduidelijk "hoe" het college deze ambitie wil realiseren.</p>	
<p>11. Het college maakt meer informatie actief openbaar, zoals in ieder geval de eigen declaraties, maar ook eventueel adviezen en andere documenten ter voorbereiding van besluitvorming</p> <p>De kosten van het college over de periode 2017 tot en met 2021 zijn gepubliceerd. Voor de leden van het dagelijks bestuur van stadsdelen en directeuren van de ambtelijke organisatie is de informatie over de kosten openbaar gemaakt voor de periode 2017 en 2019. Documenten voor lopende inspraaktrajecten worden gepubliceerd op de website. Dat betreft met name beleidsnota's en verordeningen, maar geen adviezen. Andere documenten ter voorbereiding van besluitvorming worden niet gepubliceerd. Het eerste deel van de ambitie is dus gerealiseerd, het tweede – waarbij een slag om de arm werd gehouden – niet.</p>	

Ambities actieve openbaarheid	Realisatie
<p>12. Het college zal zich inspannen om de elf categorieën van informatie, die volgens de Woo verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt, openbaar te maken</p> <p>Van de elf informatiecategorieën van de Woo zijn tot en met oktober 2021 vijf categorieën deels openbaar gemaakt. Een eenduidig proces voor actieve openbaarmaking ontbreekt (zie verder paragraaf 1.6).</p>	
<p>13. Het college wil ook overige documenten, zover wettelijk mogelijk is, in hun geheel openbaar maken</p> <p>Het college is bezig om een deel van de circa 40.000 documenten over de vernieuwing van het erfpachtstelsel openbaar te maken. Het college wil ook documenten over Shell openbaar maken. Dit is per december 2021 nog niet tot stand gebracht.</p>	

2.4 Organisatorische randvoorwaarden recent tot stand gebracht

De organisatorische randvoorwaarden voor de uitvoering van het beleid zijn recent tot stand gebracht. Verantwoordelijkheden zijn belegd, er is een procesbeschrijving voor het afhandelen van Wob-verzoeken opgesteld die voor de gehele organisatie geldt en de afhandeling van Wob-verzoeken wordt deels centraal bewaakt.

Ondanks dat de bevoegdheden voor het actief en passief openbaar maken van informatie zijn belegd en beschreven in regelingen, zijn er in de praktijk nog onduidelijkheden over de bevoegdheidsverdeling, die samenhangen met de Amsterdamse organisatiewijze. Eind december 2021 zou een functieprofiel voor de Wob-coördinatoren worden vastgesteld, dat mogelijk een aantal onduidelijkheden vermindert. De bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op bezwaar (over Wob-zaken) is complex geregeld. Er zijn geen (organisatie-brede) procesbeschrijvingen of werkinstructies voor het afhandelen van bezwaren en het uitvoeren van gerechtelijke uitspraken.

De in maart 2021 vastgestelde procedure voor het afhandelen van Wob-verzoeken borgt op onderdelen het doeltreffend en rechtmatig handelen (zie ook paragraaf 3.1). Een procedure voor het actief openbaar maken van documenten is nog niet opgesteld.

Van een centrale sturing is geen sprake. Binnen het Amsterdamse model is het uit eigen beweging openbaar maken van informatie en het tijdig afhandeling van Wob-verzoeken de verantwoordelijkheid van de directeuren, waarop CIO-office en wethouders hen alleen

kunnen aanspreken. De burgemeester ontvangt sinds oktober 2019 informatie die dat mogelijk maakt. De wethouders ontvangen dit sinds april 2021.

Een centrale registratie van Wob-verzoeken om daarmee te sturen op een tijdige afhandeling ontbreekt. Ter vergelijking: zo een registratie is er wel voor het afhandelen van meldingen openbare ruimte. Positief is dat in november 2021 een onderzoek is gestart met als doel om het aantal gemeentelijke documentmanagementsystemen van 49 terug te brengen naar 3.

2.5 Leren steeds verder ontwikkeld

Het college van B en W heeft de ontstane problemen in kaart laten brengen en is verbeterplannen en een programma gestart om de problemen op te lossen. Het is gestart met het verbeteren van de juridische functie van de gemeente, heeft het stedelijk Wob-ondersteuningsteam verantwoordelijk gemaakt om het leren te bevorderen, laat scholing verzorgen en zet breed in op interne communicatie. Tegelijkertijd werd er tot juli 2021 nog te weinig directie-overstijgend geleerd. Met de komst van de expertisegroep *Openbaarheid* (juli 2021) wordt er directie-overstijgend samengewerkt tussen twee directies: de directies Juridische Zaken en Juridisch Bureau. Daarmee is het leren over het afhandelen van Wob-verzoeken, bezwaren, beroepen en Wob-jurisprudentie beter geborgd. Voor de andere directies is dit nog niet geregeld. De klachten over de afhandeling van Wob-verzoeken, bezwaren en beroepen worden slecht geregistreerd, terwijl centraal inzicht in aard en omvang ervan noodzakelijk is om te kunnen leren. Juist omdat bij deze laatste categorieën het vertrouwen van de Wob-verzoeker in de overheid op de proef wordt gesteld. Een laagdrempelige (interactieve) instructievideo gericht op het vergroten van de bewustwording over openbaarheid bij alle ambtenaren bestaat nog niet binnen de gemeente.

Het college heeft nog geen evaluaties gemaakt van de gemaakte (beleids)keuzes. Dat is overigens niet zo opmerkelijk, omdat het verbeterproces nog maar sinds mei 2019 is ingezet.

2.6 De invoering van de Woo wordt voorbereid

Het college heeft stappen gezet om de invoering van de Woo voor te bereiden. Het heeft ervaringen opgedaan met het actief openbaar maken van documenten (zie paragraaf 1.6). Ook bereidt het college zich voor door deel te nemen aan de VNG-proeftuinen en met het programma *Open Amsterdam*. Dit laatste programma heeft ook tot doel dat het openbaar maken een onderdeel wordt van organisatie DNA. In de Voorjaarsnota 2021 zijn extra middelen toegekend, onder meer voor de implementatie van de Woo.

In juni 2021 heeft de ambtelijke organisatie het college vijf bestuurlijke aandachtspunten voorgelegd, over de ambtelijke en bestuurlijke opgaves bij het verbeteren van passieve en actieve openbaarmaking onder de Woo:

- Experiment archivering e-mails en berichtenapps op een centrale plaats;
- Betere stimulering en sturing richting directies en stadsdelen;
- Mogelijke afwijkingen van het bestuurlijke besluitvormingsproces;
- Keuze van dossiers voor actieve openbaarmaking;
- Creatieve oplossingen voor een veilige, creatieve en open werkomgeving.

3 Prestaties bij openbaarmaking nog onvoldoende

Bij prestaties gaat het om doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het openbaar maken van informatie.^a En om de ervaringen van de Wob-verzoekers bij het afhandelen van hun Wob-verzoek.

3.1 Doeltreffende en rechtmatige afhandeling kan beter

We zien in de afgelopen jaren allerlei ontwikkelingen in de goede richting. Toch zijn nog niet alle processtappen zodanig geregeld dat deze het doeltreffend en rechtmatig afhandelen van Wob-verzoeken en toekomstige Woo-verzoeken borgen. Sommige zijn wel goed geregeld, maar blijken in de praktijk niet goed te werken of te verlopen. Bij enkele processtappen (twee) is het omgekeerde het geval. Zij zijn niet goed geregeld, maar werken in de praktijk wel naar behoren. Tot slot zijn er vier processtappen die goed zijn geborgd en in de praktijk ook goed verlopen.

Ons oordeel is een oordeel op hoofdlijnen. Wel maken we hieronder een aantal kanttekeningen bij dat oordeel, waarin we aangeven wat (nog) beter zou kunnen. De toelichting bij de oordelen hebben wij voorzien van verwijzingen naar de twee onderzoeksrapporten (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 - Overzicht functioneren onderdelen werkproces

Processtap	Oordeel
Indienen Wob-verzoek Het indienen van een Wob-verzoek is geborgd (deel 1, paragraaf 3.3). Er zijn geen drempels opgeworpen voor indienen van een	Procedureel geregeld, praktijk naar behoren.

^a Onder doeltreffendheid verstaan we de mate waarin de te bereiken resultaten en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald. Doelmatigheid wordt bepaald door de mate waarin de te bereiken resultaten en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Om de doelmatigheid vast te stellen wordt vaak het proces onderzocht om te kijken of er geen stappen en werkwijzen zijn waarvan de ondoelmatigheid vanzelfsprekend lijkt. Dat is ook de werkwijze die we hier hebben gevolgd. Rechtmatigheid geeft aan dat een handelwijze in overeenstemming is met het geldend recht.

Processtap	Oordeel
<p>Wob-verzoek (deel 1, paragraaf 3.3.1). De inhoud van een Wob-verzoek wordt in een vroegtijdig stadium beoordeeld (deel 1, paragraaf 3.3.2). De datum van ontvangst wordt geregistreerd (deel 1, paragraaf 3.3.3). In de praktijk zien we dat de concretiseringsgesprekken wel worden gevoerd (deel 2, paragraaf 3.4). Circa 20% van de Wob-verzoekers geeft aan goed te zijn geholpen bij het indienen van een Wob-verzoek, circa de helft is van mening niet goed te zijn geholpen door de gemeente (deel 2, paragraaf 5.4)</p> <p>Kanttekening: De mate van behulpzaamheid van de gemeente bij het indienen en preciseren van het Wob-verzoek kan beter.</p>	
<p>Identificeren, toewijzen en onderzoeken documenten De identificatie, de toewijzing en het onderzoek van informatiebronnen is verspreid beschreven in verschillende documenten. De instructie voor het afhandelen van Wob-verzoeken (maart 2021) bevat geen instructies voor zorgvuldig onderzoek (deel 1, paragraaf 3.4). De jurisprudentie over de Amsterdamse praktijk geeft aanwijzingen dat zoekproces niet altijd zorgvuldig is uitgevoerd (deel 2 paragraaf 3.5).</p>	<p>Onvoldoende procedureel geregeld, geen oordeel over de praktijk.</p>
<p>Verzamelen documenten In de procedures is vastgelegd hoe documenten in dossiers moeten worden vastgelegd. Op grond daarvan wordt een inventarislijst van verzamelde documenten opgesteld (deel 1, paragraaf 3.5). Het grote merendeel van de onderzochte Wob-besluiten (181; circa 90%) bevat informatie over het aantal documenten waarop het Wob-verzoek betrekking heeft (deel 2, paragraaf 3.5).</p> <p>Kanttekening: Aan 10% van de Wob-besluiten moet nog informatie worden toegevoegd over het aantal documenten waar het Wob-verzoek betrekking op heeft.</p>	<p>Procedureel geregeld, praktijk naar behoren.</p>
<p>Inhoudelijke beoordeling en bewerken documenten Het afwegen of informatie openbaar kan worden of niet, is procedureel geborgd (deel 1, paragraaf 3.6). Uit de jurisprudentie blijkt dat het gemeentebestuur de uitzonderingsgronden wisselend toepast. Het college heeft</p>	<p>Procedureel geregeld, praktijk naar behoren.</p>

Processtap	Oordeel
<p>documenten integraal geweigerd of grote stukken daaruit weggelakt zonder dat duidelijk was op welke passages welke weigeringsgronden van toepassing zijn (deel 2, paragraaf 3.6). Persoonlijke beleidsopvattingen worden nog niet vaak openbaar gemaakt: in 6 van de 29 door ons onderzochte Wob-dossiers waarbij van persoonlijke beleidsopvattingen sprake was, zijn die ook gepubliceerd (deel 2, paragraaf 3.7).</p> <p>Kanttekening: nog niet bij alle documenten is op passageniveau beoordeeld of informatie openbaar kan worden gemaakt, of niet. Ook is nog niet bij alle Wob-besluiten op passageniveau aangegeven waarom de informatie niet openbaar kon worden gemaakt (deel 2, paragraaf 3.6).</p>	
<p>Tijdig nemen van Wob-besluit</p> <p>Het verlengen van het beslistermijn ('verdagen' en 'opschorten') is geborgd in modelbrieven. De monitoring en het sturen op het tijdig nemen van een Wob-besluit maakt geen onderdeel uit van procedures en instructies (deel 1, paragraaf 3.7). De ambtelijke organisatie heeft sinds oktober 2020 gedeeltelijk centraal zicht op de beslistermijnen van de afgehandelde Wob-verzoeken (deel 2, paragraaf 2.2.8) In november 2021 is 64% van de lopende Wob-verzoeken langer dan acht weken in behandeling (deel 2, paragraaf 2.2.7). Op 63 van de 200 onderzochte Wob-verzoeken is tijdig beslist (circa 32%). Over de jaren heen is er vaker tijdig besloten, tegelijkertijd zijn de beslistermijnen ook vaker verlengd ('verdaagd' en 'opgeschort') (deel 2, paragraaf 3.10). 80% van de Wob-verzoekers die deelnamen aan onze enquête heeft aangegeven dat er over hun Wob-verzoek pas na acht weken is beslist (deel 2, paragraaf 5.6).</p>	<p>Niet procedureel geregeld, praktijk niet naar behoren.</p>
<p>Motivering en rechtsbescherming</p> <p>Motivering en rechtsbescherming is procedureel geborgd (deel 1, paragraaf 3.8). Wanneer documenten (deels) niet openbaar worden gemaakt, is die beslissing grotendeels (89%) deugdelijk gemotiveerd. De kwaliteit van de motivering stijgt vanaf 2020 licht (deel 2, paragraaf 3.6). De motivering om (delen van) documenten niet openbaar te maken, wordt echter door twee derde van de Wob-verzoekers niet altijd begrepen (deel 2, paragraaf 5.7). Gemiddeld 4 van de 5 Wob-besluiten zijn</p>	<p>Procedureel geregeld, praktijk naar behoren.</p>

Processtap	Oordeel
<p>voorzien van een rechtsmiddelenclausule. Tot 2020 is dit jaarlijks verbeterd, daarna vlakt het af (deel 2, paragraaf 3.9).</p>	
<p>Documentverstrekking Het verstrekken van documenten in de door de Wob-verzoeker gewenste vorm is niet geborgd (deel 1, paragraaf 3.9). De gevraagde informatie wordt in ruim de helft van de verzoeken (gemiddeld 56%) verstrekt in de door de Wob-verzoeker verzochte vorm. Tot en met 2020 zat daar een stijgende lijn in. In gemiddeld 7% van de Wob-verzoeken werd niet aan de wens van de Wob-verzoeker tegemoet gekomen en bleef een motivering achterwege (deel 2, paragraaf 3.8).</p>	<p>Procedureel niet geregeld, praktijk naar behoren.</p>
<p>Openbaarmaking en archivering Het openbaar maken en archivering van de Wob-dossiers is geborgd. Van het merendeel van de onderzochte afgehandelde Wob-besluiten (85%) zijn het Wob-verzoek, het Wob-besluit en de bijbehorende documenten gepubliceerd op de gemeentelijke website of de website van het Stadsarchief. Slechts 10% van de gepubliceerde documenten is tekstdoorzoekbaar (deel 2, paragraaf 3.12).</p> <p>Kantttekeningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nog niet alle Wob-besluiten worden gepubliceerd. • Er ontbreken instructies voor het toegankelijk en bruikbaar maken van de documenten (voor mensen met een (visuele) handicap), in de praktijk is 90% van de gepubliceerde documenten niet tekstdoorzoekbaar. 	<p>Procedureel geregeld, praktijk naar behoren.</p>
<p>Openbaarmaking documenten na bezwaar en (hoger) beroep Niet is geborgd dat documenten die na een beslissing op bezwaar of (hoger) beroep openbaar worden gemaakt, ook toegankelijk worden gepubliceerd (deel 1, paragraaf 3.11).</p>	<p>Procedureel niet geregeld, praktijk niet door ons onderzocht.</p>
<p>Evalueren en leren Het evalueren en leren is nog niet geborgd (deel 1, paragraaf 3.12). Leren gericht op vraag 'doen we het goed' is opgepakt. Het college heeft probleemanalyses gemaakt en verbeteracties in gang gezet om de geconstateerde problemen op te lossen (deel</p>	<p>Procedureel niet geregeld, praktijk naar behoren.</p>

Processtap	Oordeel
<p>1, paragraaf 4.2). Het college heeft voorbereidingen getroffen om de Woo te kunnen invoeren (deel 1, paragraaf 4.4).</p> <p>Kanttekening: de gemaakte (beleids)keuzes zijn nog niet geëvalueerd (deel 1, paragraaf 4.3).</p>	
<p>Openbaarmaking uit eigen beweging</p> <p>Openbaarmaking uit eigen beweging is nauwelijks geborgd. Wel zijn er een paar 'proefprojecten' gestart, met soms eigen instructie (deel 1, paragraaf 3.13). Van de elf informatiecategorieën van de Woo zijn er vijf categorieën deels openbaar gemaakt. Een deel van de erfpachtdocumenten is wel actief openbaar gemaakt.</p> <p>Kanttekening: een deel van erfpachtdocumenten en alle Shell-documenten zijn nog niet openbaar gemaakt (december 2021) (deel 2, paragraaf 2.5).</p>	<p>Niet geregeld, praktisch niet naar behoren.</p>

3.2 Afhandeling kan doelmatiger

Voor wat betreft het proces van het afhandelen van Wob-verzoeken signaleren wij twee ondoelmatigheden, waarbij een zelfde taak met minder inspanningen en tegen lagere kosten kan worden gerealiseerd.

Als een document al wordt geclassificeerd dan gebeurt dat op documentniveau en niet op passageniveau. Verreweg de meeste documenten bevatten geen classificatie. Dit maakt het niet eenvoudiger om gedurende een Wob-verzoek te beoordelen of een document of een deel ervan niet-openbare informatie bevat. Het is minder efficiënt om deze afweging pas bij een Wob-verzoek te maken in plaats van bij het opstellen van het document.

Er worden daarnaast veel handelingen verricht om informatie in een document onleesbaar te maken. Dit is momenteel een arbeidsintensieve taak, die hoogstwaarschijnlijk met tools efficiënter kan worden uitgevoerd. In oktober 2021 is de ambtelijke organisatie gestart met een pilot om het 'lakken' te automatiseren.

3.3 Deel Wob-verzoekers heeft negatieve ervaringen

Voor onze enquête onder Wob-verzoekers hebben we alle Wob-verzoekers aangeschreven waarvan de gemeente beschikte over een adres; daarnaast deden we een oproep via de sociale media. 224 Wob-verzoekers hebben onze enquête ingevuld en hun ervaringen gedeeld over het afhandelen van hun Wob-verzoek(en). De informatie over het indienen

van een Wob-verzoek vinden zij voldoende helder. De helft vindt echter dat ze niet goed geholpen zijn door de gemeente bij het indienen van het verzoek. Ze werden nauwelijks geïnformeerd over de voortgang van de afhandeling van hun Wob-verzoek of over het uitstellen van een Wob-besluit. Voor 80% van de verzoeken duurde het langer dan acht weken voordat het college een Wob-besluit nam. De motivering voor het niet-openbaar maken van informatie werd door twee derde van de verzoekers niet begrepen. Niet alle documenten zijn verstrekt in de vorm waar de Wob-verzoeker om heeft verzocht, zonder dat het college heeft uitgelegd waarom dat niet mogelijk was. 30% van de Wob-verzoekers geeft aan in bezwaar te zijn gegaan tegen het Wob-besluit en dit zou bij een op de drie beslissingen op bezwaar hebben geleid tot aanvullende openbaarmaking van informatie. Voor bijna 70% van de Wob-verzoekers is het vertrouwen in de gemeente na afronding van het Wob-traject afgenomen.

3.4 Wob-verzoek wellicht niet altijd juiste weg

Ruim de helft van de ge-enquêteerde Wob-verzoekers is van mening dat het niet de informatie kreeg waarom men had verzocht.

Toepassing van de uitzonderingsgronden kan ertoe leiden dat documenten gedeeltelijk openbaar worden gemaakt (bijvoorbeeld door het onleesbaar maken van specifieke passages), of dat openbaarmaking van een document in zijn geheel wordt geweigerd. Het is daarom de vraag of het doen van een Wob-verzoek voor een burger altijd de beste manier is om aan voor hem of haar relevante informatie te komen. Soms kan een burger ook volstaan met de vraag welke gegevens de gemeente over hem of haar heeft vastgelegd. Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek openbaar gemaakt wordt, is namelijk vanaf dat moment voor eenieder toegankelijk, opvraagbaar en mogelijk openbaar raadpleegbaar. En dat kan dus niet altijd voor alle soorten informatie. Als het gaat om persoonsgegevens zoals medische gegevens, rekeningnummer, burgerservicenummer, adresgegevens, etc. zal de overheid het onleesbaar moeten maken. Tegelijkertijd kan een Wob-verzoeker, via het indienen van een Wob-verzoek, vanwege de rechtsbescherming meer druk uitoefenen op het college om de gewenste informatie te krijgen, dan via een algemene vraag aan de gemeente mogelijk is.

4 Informatie beperkt relevant

4.1 Monitoringsinformatie niet volledig en onvoldoende relevant

Het gemeentebestuur gaf in de raadsbrief (2021) aan dat Amsterdam jaarlijks meer dan zeshonderd Wob-verzoeken ontvangt. Zo'n uitspraak is niet echt goed te onderbouwen. De monitoringsinformatie is namelijk niet volledig en er ontbreken relevante onderdelen. In de registratie ontbreken bijvoorbeeld gegevens over welk bestuursorgaan verantwoordelijk is. Ook ontbreekt informatie over de afhandeling van bezwaren en

beroepen. Verder is ze niet actueel; het is daarom niet mogelijk om 'door een druk op de knop' de meest recente informatie te genereren.

Sturing is op grond van dergelijke informatie slechts deels mogelijk. Door dit soort gebrekkige informatie kan er niet goed worden gestuurd op het realiseren van de collegedoelstellingen om Wob-besluiten tijdig te nemen en de huidige achterstand in afhandeling snel weg te werken.

De burgemeester wordt goed geïnformeerd over lopende Wob-verzoeken, maar beperkt over de doeltreffendheid en rechtmatigheid van afgehandelde Wob-verzoeken. Daar waar ze wel wordt geïnformeerd over het aantal lopende Wob-verzoeken dat binnen en buiten de termijn van acht weken loopt, wordt ze niet geïnformeerd over welk deel van de Wob-verzoeken tijdig is afgehandeld. Ook is ze niet geïnformeerd over bezwaar- en beroepsprocedures en klachten over de afhandeling van Wob-verzoeken. Vanaf april 2021 worden ook rapportages verstuurd aan de wethouders en stadsdeelbestuurders. Ook deze bevatten informatie over lopende Wob-verzoeken, naast - opvallend genoeg - enige informatie over het aantal afgehandelde Wob-verzoeken.

4.2 Beperkt gerapporteerd aan de gemeenteraad

Raadsleden hebben moties en initiatiefvoorstellen ingediend om de openbaarheid te vergroten. Raadsleden hebben ook een groot aantal vragen gesteld die getuigen van interesse in het (gebrek aan) openbaar maken van overheidsinformatie.

Het college heeft raadsvragen beantwoord en de gemeenteraad via raadsbrieven - en in beperkte mate via P&C-producten - in grote lijnen geïnformeerd over de afhandeling van Wob-verzoeken. De raad is geïnformeerd over het voorgenomen beleid, maar veel minder over resultaten daarvan. Hij is op de hoogte gesteld van stappen die zijn gezet om de organisatie van de uitvoering te verbeteren, van de publicatie van afgehandelde Wob-verzoeken en van de lijst van documenten waarop geheimhouding is opgelegd. Het college heeft de gemeenteraad duidelijk gemaakt dat er achterstanden zijn in de afhandeling van Wob-verzoeken, maar niet hoe groot die zijn. De gemeenteraad is niet geïnformeerd over de voortgang of resultaten van het classificatiebeleid en van het meer in de lijn van de Woo toepassen van de uitzonderingsgronden 'onevenredige benadeling' en 'intern beraad'. De uitvoering van het beleid inzake actieve openbaarmaking is pas recent (najaar van 2021) begonnen, zodat het college nog maar weinig resultaten heeft kunnen melden aan de raad.

4.3 Informatie op website nog niet helemaal volledig

Op de gemeentelijke website worden Wob-verzoekers gevraagd om Wob-verzoeken in te dienen per mail of per post. In overeenstemming met de Wob kan in de praktijk een Wob-verzoek ook mondeling of telefonisch worden ingediend, maar dit wordt op de website niet vermeld. De gemeente vermeldt op de website de eisen die ze stelt aan een Wob-

verzoek. Ook vermeldt de gemeente dat iedereen om informatie mag vragen over alle bestuurlijke onderwerpen van de gemeente Amsterdam.

Wob-besluiten worden gepubliceerd op de website. Op grond van de verhouding tussen het aantal ingediende verzoeken en het aantal gepubliceerde besluiten denken wij dat dit niet alle Wob-besluiten betreft (zie ook paragraaf 1.1). Van de gepubliceerde Wob-dossiers is gemiddeld 85% compleet. Het overgrote deel van de Wob-besluiten is niet tekstdoorzoekbaar.

Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre handelt het college doeltreffend en rechtmatig bij het actief en passief openbaar maken van overheidsinformatie?

Hoofdconclusie

De beleidsmatige en organisatorische keuzen van het college, de wijze waarop geleerd wordt en de wijze waarop in de praktijk wordt gehandeld, leveren een bijdrage aan het doeltreffend en rechtmatig openbaar maken van overheidsinformatie op verzoek. Alles overziend handelt het college echter nog onvoldoende doeltreffend en rechtmatig bij het openbaar maken van overheidsinformatie.

Het actief openbaar maken van informatie is organisatorisch nog niet geregeld. De vertaling van beleid in procedures en werkinstructies is nog van onvoldoende niveau om rechtmatig en doeltreffend handelen te waarborgen. Slechts zeven van de elf processtappen om Wob-verzoeken af te handelen, functioneren in de praktijk naar behoren.

Het college heeft dertien ambities geformuleerd voor het op verzoek of uit eigen beweging openbaar maken van informatie. Drie van deze ambities - de meest concrete - zijn eind 2021 grotendeels gerealiseerd. Maar het college slaagde er niet in de achterstand in de afhandeling van Wob-verzoeken weg te werken, noch te beginnen met de classificatie van documenten en de burgers beter het beleid te laten volgen.

Zicht op de afwikkeling van Wob-verzoeken is in de laatste jaren duidelijk verbeterd, maar laat nog gebreken zien. De werkvoorraad is in beeld, maar het aantal ingediende Wob-verzoeken in een jaar moet nog steeds worden geschat. Centraal zicht op de bezwaren, beroepen, hoger beroep en klachten ontbreekt. De doorgevoerde verbeteringen hebben effect. Het percentage van besluiten dat binnen de wettelijke termijn is genomen, steeg van 22% in januari naar 42% in november 2021. Tegelijkertijd wordt 58% van Wob-besluiten nog steeds te laat genomen.

Het college legt uit eigen beweging nog te weinig verantwoording af over het openbaar maken van informatie.

Analyse

Volgens de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009) dienen overheden, waaronder het college van B en W, open te zijn. Openheid betekent in ieder geval dat het college open is over procedures en besluiten en relevante informatie toegankelijk maakt. Het betekent ook dat het college openstaat voor signalen van buiten en binnen de organisatie en een veilig klimaat in de organisatie schept waarin die signalen kunnen

worden afgegeven.^b De internationale rechtsvergelijking van de Universiteit van Leiden, waarbij de praktijk van Londen, Miami en Stockholm met de Woo zijn vergeleken, leert ons dat het komen tot een doeltreffende en rechtmatige openbaarmaking van overheidsinformatie vraagt om bestuurlijke aandacht, een zorgvuldige inbedding van de beoogde werkwijze in gemeentelijke procedures en besef in de gemeentelijke organisatie dat het bij openbaarmaking gaat om een kerntaak. Dit sluit aan bij de analyse die de burgemeester in januari 2022 maakte over het vertrouwen tussen de inwoners en de gemeente. Voor een verbetering daarvan is een cultuuromslag bij het bestuur, politiek en het ambtelijk apparaat nodig. De gemeente moet meer open en controleerbaar worden en zoveel en zo gelijk mogelijke toegang tot kennis, informatie en data bieden voor eenieder.^c

In ons onderzoek hebben we geconcludeerd dat de bestuurlijke aandacht sterk is gegroeid en dat er een groot aantal ambities zijn geformuleerd over passieve en actieve openbaarheid. Maar er zijn ook een aantal belangrijke punten die nog te weinig aandacht krijgen. Zo is er nog geen uitvoering gegeven aan de ambitie over het classificeren van informatie op het moment dat het wordt geproduceerd. Dat zou de afhandeling van Wob-verzoeken, maar ook van interne informatieverzoeken, sterk kunnen versnellen. Een dergelijke ordening van informatie kan, zeker als daarbij een centraal documentmanagementsysteem wordt gebruikt, burgers in staat stellen om beleid te volgen en gericht input te leveren. Verder stuurt het college niet op de beslistermijnen van de Wob. Dat kan leiden tot onrechtmatigheid bij de afhandeling van Wob-verzoeken.

Ook de organisatie van de uitvoering van het beleid kent nog de nodige tekortkomingen. De beschrijving van de werkwijze is wel verbeterd, maar niet eenduidig en volledig genoeg. Doordat het classificatiebeleid niet in praktijk is omgezet, moet een ambtenaar elk document afzonderlijk opzoeken en beoordelen. Het lakken van documenten moet 'met de hand' gebeuren. Een belangrijk manco bij de uitvoering van de Wob is het ontbreken van centrale sturing. Bijna de helft van de door ons ge-enquêteerde ambtenaren vindt dat de (on)helderheid van de verantwoordelijkheden een negatieve invloed heeft op de afhandeling van Wob-verzoeken. De wrijving tussen decentrale verantwoordelijkheden en centrale sturing zorgt ook voor een gebrekkige registratie van gegevens. Belangrijke en betrouwbare data over de lopende en afgehandelde Wob-verzoeken en over bezwaren en beroepen, ontbreken op centraal niveau.

Aan het belangrijke besef dat het bij openbaarmaking gaat om een wettelijke kerntaak lijkt het in de organisatie nog te ontbreken. Uitvoering van de Wob en van de toekomstige Woo wordt toch vooral gezien als 'iets erbij'. Voor 80% van de ambtenaren die betrokken zijn bij de afhandeling van Wob-verzoeken is het geen onderdeel van het reguliere takkenpakket. Voor veel van deze ambtenaren voelt afhandeling van Wob-verzoeken als

^b Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, juni 2009, p. 11.

^c Notitie *Vertrouwen begint bij de overheid*, 13 januari 2022.

een taak die erbij komt, veel tijd kost en zorgt voor extra werkdruk. Afhandeling van Wob-verzoeken zou ook ten koste gaan van de uitvoering van reguliere taken. Maar ook bij de ambtelijke organisatie bestonden eind 2021 nog reserves ten aanzien van de centrale aansturing van verbeteringen. Het is dus de vraag in hoeverre openbaarheid van bestuur overal in de organisatie al als een vanzelfsprekendheid wordt gezien.

Om de gemeente opener en controleerbaar te maken, moet actief openbaar maken de standaard worden, tenzij er hele goede redenen zijn voor geheimhouding, aldus de burgemeester (januari 2022). Daarvoor is het noodzakelijk dat de informatiehuishouding van de gemeente op orde is. Dat is het op dit moment nog niet. De burgemeester constateert dat de beantwoording van de vele en grote Wob-verzoeken die de gemeente krijgt, daardoor arbeidsintensief en tijdrovend is. Daarnaast moet de juridische functie worden herijkt. Een van de uitgangspunten is daarbij dat de overheid er is voor zijn burgers en de burgers er niet zijn voor de overheid. Openheid en dienstbaarheid jegens de burgers zijn geen gunsten die worden verleend; het zijn verworven rechten. We delen deze visie van de burgemeester. Tegelijkertijd vraagt openheid en controleerbaarheid een bereidheid van het college om zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden^d, onder meer via de gemeentelijke website.

^d Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, juni 2009, p. 12.

Aanbevelingen

Vanuit het uitgangspunt ‘openbaarheid’ doen we het college drie soorten aanbevelingen. De eerste set van aanbevelingen is gericht op het realiseren van een cultuuromslag naar meer openheid. De tweede set is het realiseren van organisatorische randvoorwaarden om overheidsinformatie tijdig openbaar te kunnen maken. En de derde set van aanbevelingen is gericht op het afleggen van verantwoording aan en het toegankelijker maken van openbaar gemaakte informatie voor de burger.

5 Realiseer een cultuuromslag

5.1 Aanbeveling 1: Beschouw openbaarheid als een vanzelfsprekendheid

Openbaarheid zou een kernwaarde van de gemeente moeten zijn, die door alle geledingen van de gemeente, bestuurlijk en ambtelijk, zo wordt gevoeld en waarbij een dienstverlenende houding wordt aangenomen richting de Wob-verzoeker.

Achterliggende bevindingen

- Het wordt nu nog door ambtenaren ervaren als een taak die erbij moet worden gedaan, tijd kost en zorgt voor extra werkdruk.
- Openbaarheid wordt nog te vaak gezien als gunst in plaats van als een recht.
- Het voeren van een gesprek met de Wob-verzoeker, waarin het verzoek kan worden geconcretiseerd, is nu geen onderdeel van de procedure. In de praktijk vindt het overigens wel in zekere mate plaats.
- Uit ons onderzoek **Geheimhouding** (oktober 2020) blijkt dat geheimhouding te veel wordt opgelegd en te weinig opgeheven. Dat komt doordat procedures, kennis en systemen tekortschieten. En waarschijnlijk ook doordat de cultuur binnen de ambtelijke organisatie, het college en de raad nog te weinig stimuleert om geheimhouding zoveel mogelijk te minimaliseren.
- De Woo stelt verplicht dat het college een of meer contactpersonen aanwijst voor de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.

Realiseer cultuuromslag

Openbaarheid is een activiteit die steeds meer het gemeentebestuur en de gehele organisatie zou moeten raken. Openbaarheid moet een zaak worden van de hele organisatie zoals dat nu al gebeurt met integriteit, privacybescherming en crisisbeheer. Een laagdrempelige (interactieve) instructievideo gericht op het vergroten van de bewustwording over openbaarheid, die binnen de gemeente nog niet bestaat, kan hierbij een functie vervullen.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat het actief openbaar maken, scholing, en het al bij de bron classificeren van documenten aan een cultuuromslag bijdraagt. Een voorwaarde voor een succesvolle cultuuromslag is dat het belang van openbaarheid wordt ingezien door het bestuur.

Een drempel die moet worden weggenomen is de scheve verhouding tussen geheimhouding en openbaarheid. De plicht tot geheimhouding voor ambtenaren is streng omschreven door middel van de eed en een aantal straffen. Een plicht tot openbaarheid bestaat helemaal niet.

Beschouw het openbaar maken van informatie als dienstverlening aan de burger

Het college heeft verschillende rollen richting de burger. Soms treedt het op als handhaver, soms als partner en soms als dienstverlener. Bij het openbaar maken van overheidsinformatie is het van belang dat het college als dienstverlener zorgt voor een goede kwaliteit van dienstverlening.^e Dat vraagt ook om meer inzet op het contact houden met de Wob-verzoeker, en het vraagt om burgers die zoeken naar informatie op een laagdrempelige manier van dienst te zijn. Een informele, laagdrempelige aanpak heeft voordelen. Sommige vragen van burgers kunnen er snel door worden beantwoord; andere verduidelijkt, waardoor de afhandeling van verzoeken wordt versneld. Het ligt voor de hand dat de contactpersonen, die de gemeente volgens de Woo moet aanwijzen ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie, hierin een rol spelen.

5.2 Aanbeveling 2: Stuur meer op zo spoedig mogelijk openbaar maken

Het moet normaal worden dat het college de wettelijke regels naleeft en de meeste Wob- en in de toekomst Woo-verzoeken zo spoedig mogelijk afhandelt. Dat betekent ook dat de achterstand in de afhandeling van Wob-verzoeken moet worden weggewerkt en moet worden overwogen om meer informatie uit eigen beweging openbaar te maken.

Achterliggende bevindingen

- Het college heeft geen ambitie geformuleerd om Wob-verzoeken 'zo spoedig' en uiterlijk binnen de wettelijke termijn af te handelen. Standaard wordt de beslistermijn met vier weken verlengd, tot een beslistermijn van acht weken.
- 42% van de Wob-besluiten (november 2021) is binnen acht weken genomen. Uit ons dossieronderzoek over de eerste helft van 2021 blijkt dat 54% van de Wob-besluiten buiten de wettelijke termijn is genomen. Daarbij is rekening gehouden met de extra verlenging van de beslistermijn om derde belanghebbenden in de gelegenheid te stellen een zienswijze in te dienen of een voorlopige voorziening

^e Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, juni 2009, p. 11.

te vragen. Ook is rekening gehouden met de extra verlenging in het geval het college en de Wob-verzoeker afspraken hebben gemaakt over een langere beslistermijn.

- Door de invoering van de Woo moeten verzoeken afgehandeld worden binnen vier weken. Deze termijn kan met twee weken worden verlengd, maar alleen als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt.
- Onder de Woo moeten meer soorten informatiecategorieën openbaar worden gemaakt dan onder de Wob zijn beschreven. Dat betreft echter een minimum positie; een overheid mag ervoor kiezen om uit eigen beweging andersoortige informatie openbaar te maken.

De Wob en vanaf 1 mei 2022 de Woo zijn helder over de rechten van burgers op overheidsinformatie en plichten van overheden om informatie openbaar te maken. Het college heeft de afgelopen jaren regelmatig laten zien de maximale termijnen uit de Wob te hanteren om te beslissen op een Wob-verzoek. Daarmee verliest het college uit het oog dat een wet meer is dan een regel. Het is een instrument om binnen het kader van de democratische rechtsstaat te voorzien in een maatschappelijke behoefte.^f Die behoefte en de doelstelling van de wet is: zo spoedig mogelijk. Bovendien heeft het college vervolgens ook nog vaak de maximale termijnen overschreden. Daarmee wekt het college de indruk dat het voor overheden acceptabel is om zich niet aan de wet te houden. Dat ondermijnt het vertrouwen in de rechtsstaat.

Het is daarom wenselijk dat het college zich uitspreekt over het belang van het naleven van de Wob en Woo en wat het onder 'zo spoedig mogelijk' verstaat. Dit is des te relevanter omdat de invoering van de Woo per 1 mei 2022 ervoor zorgt dat de totale beslistermijn korter wordt (zes in plaats van acht weken). Maar er worden door de Woo ook hogere eisen gesteld aan de verdaging van de termijn (met in de toekomst maar twee in plaats van vier weken). In Amsterdam wordt vrijwel elk Wob-verzoek nu met vier weken verdaagt, maar in de toekomst kan dit alleen als de omvang of de gecompliceerdheid van het verzoek dat rechtvaardigt. Dit betekent dat er een vorm van een vroegtijdige toetsing moet komen. Maar het college kan de besluitvorming ook versnellen door meer actief openbaar te maken. Dit kan Wob-verzoeken voorkomen en ook het zoekproces naar documenten versnellen.

^f Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*, juni 2009, p. 3.

6 Verbeter de voorwaarden voor openbaarheid

6.1 Aanbeveling 3: Verbeter het werkproces

Hoewel in de afgelopen jaren al stappen zijn gezet, zijn er nog de nodige verbeteringen in het werkproces door te voeren. Zowel de procedures en werkinstructies, de opslag van informatie in documentmanagementsystemen, als de (technische) mogelijkheden om informatie te zoeken en openbaar te maken, vergen aandacht. De uitvoering van het classificatiebeleid moet nog beginnen.

Achterliggende bevindingen

- Er zijn meerdere werkinstructies voor het afhandelen van Wob-verzoeken. Ze zijn nog niet geïntegreerd en er is nog niet voor alle relevante aspecten aandacht.
- Er zijn nog geen centrale instructies voor actieve openbaarmaking.
- Het classificatiebeleid wordt nog niet in de praktijk toegepast. Dat is ondoelmatig, omdat documenten afzonderlijk moeten worden opgezocht en beoordeeld.
- Door de invoering van de Woo moeten er veranderingen worden aangebracht in de procedures en werkinstructies.
- Het lakken van documenten gebeurt nu nog met de hand. Gegeven de grote hoeveelheden documenten is dat ondoelmatig.
- Er zijn 49 documentatiemanagementsystemen, waardoor het opzoeken van informatie her en der moet worden verzameld.

Stel de achterliggende oorzaken vast

Er is in de afgelopen jaren gaandeweg een probleemanalyse gemaakt van de te overwinnen problemen om te kunnen voldoen aan de collegedoelelstelling en wettelijke doelstellingen voor het openbaar maken van overheidsinformatie. De achterliggende oorzaken zijn echter nog onvoldoende in beeld.

Voer het classificatiebeleid uit

Het is in Zweden verplicht om documenten direct te registreren in de daartoe bestemde dossiers en daarbij te markeren in hoeverre sprake is van een geheimhoudingsgrond. Ook het ministerie van BZK vermeldt op documenten of er uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Deze werkwijze bespoedigt het openbaarmakingsproces aanzienlijk, omdat bij de afwikkeling van informatieverzoeken nog slechts in het documentmanagementsysteem gezocht hoeft te worden en er ook al een eerste indicatie is of op het document een uitzonderingsgrond van toepassing is. Een verplichting voor ambtenaren om documenten te registreren en markeren kan Amsterdam, net als andere Nederlandse lokale overheden, invoeren en onderdeel maken van het gemeentelijke classificatiebeleid.

Integreer de procedures en maak ze volledig

In de afgelopen jaren zijn werkinstructies opgesteld en is een centrale procesbeschrijving geschreven voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Nog steeds moeten ambtenaren diverse instructies raadplegen voor de afhandeling. Integratie van procedures en instructies is wenselijk. Bovendien moet er een centrale procedure worden vastgesteld voor actieve openbaarmaking. Per 1 mei 2022 wordt de Woo van kracht en moeten procedures en werkwijzen worden aangepast aan de nieuwe wet. Ook de dan nog lopende 'oude' Wob-verzoeken moeten vanaf 1 mei 2022 worden afgehandeld volgens de regels van de Woo. Het zal nodig zijn om ambtenaren hiervoor eenmalig bij te scholen.

Onderzoek en pas hulpmiddelen aan

Kijk, ook aan de hand van de praktijk van Miami, hoe bespaard kan worden op het zoeken naar documenten en het onleesbaar maken daarvan. Niet alleen naar de techniek, maar ook of het echt noodzakelijk is om teksten onleesbaar te maken.

Het is dringend gewenst dat er gesnoeid wordt in de 49 documentmanagementsystemen. Sneller vinden van documenten gaat alleen lukken als er meer overzicht komt en er minder systemen moeten worden doorzocht.

6.2 Aanbeveling 4: Verbeter centrale sturing

Zorg voor een centrale registratie van Wob-verzoeken met actuele en volledige informatie, die een goede basis kan vormen voor centrale sturing.

Achterliggende bevindingen

- Ondanks vele verbeteringen is er in december 2021 nog geen centraal registratiesysteem met actuele en volledige informatie over de afhandeling van Wob-verzoeken.
- Ook is er geen centraal datasysteem waarmee alle directies en stadsdelen werken en waarin dossiervorming plaatsvindt. Alle directies werken ook in oktober 2021 nog met hun eigen systeem, waarin ze lopende Wob-verzoeken afhandelen.
- Het college laat (nog) niet registreren of een Wob-verzoek volledig of deels is ingewilligd, geheel is afgewezen of buiten behandeling is gesteld of dat er sprake was van misbruik van recht door de Wob-verzoeker. Ook wordt niet vastgelegd aan welk bestuursorgaan het Wob-verzoek is gericht.
- Er ontbreekt centrale informatie over de ingediende bezwaren en de afhandeling van bezwaren, (hoger) beroepen en klachten.
- De wijze waarop verantwoordelijkheden zijn belegd, roepen vragen op over centrale sturing. Portefeuillehouders spreken de directeuren aan op de tijdigheid van het afhandelen van Wob-verzoeken. De CIO en de informatiecommissaris zien hun rol als de tweede lijn binnen het 'three lines of defence model', waarbij zij een

'control' functie vervullen. Daarnaast heeft de CIO door middel van argumenten draagvlak gecreëerd voor de door te voeren verbeteringen. Volgens het bevoegdhedenbesluit zijn de directeuren verantwoordelijk en niet CIO-office.

Maak centrale registratie compleet

In verschillende stappen is de afgelopen jaren toegewerkt naar een centrale registratie. Die kan pas echt centraal worden genoemd als alle directies en stadsdelen werken in hetzelfde systeem en zij er ook direct toegang tot hebben. Pas dan is het mogelijk door middel van 'een druk op de knop' centraal actuele en volledige informatie uit het systeem te genereren. De nog bestaande registratiesystemen op directieniveau worden dan overbodig. Noodzakelijk informatie over de (juridische) afhandeling van Wob-verzoeken moet nog aan het informatiesysteem worden toegevoegd. Ook kan het informatiesysteem worden aangevuld met informatie over aan welk bestuursorgaan het Wob-verzoek is gericht, de gedeeltelijke inwilliging of afwijzing van verzoeken, de buiten behandelingstelling daarvan en het eventuele misbruik van recht door een Wob-verzoeker.

Schep duidelijkheid over de verantwoordelijkheden

Ondanks dat alle bevoegdheden zijn geregeld, worden deze bevoegdheden in de praktijk als onduidelijk ervaren. Dat belemmert het tijdig nemen van Wob-besluiten, het nemen van een beslissing op bezwaar of het uit eigen beweging openbaar maken van informatie. Het college zal de bestaande onduidelijkheden over de bevoegdhedenverdeling moeten oplossen, waarbij het de afweging moet maken of de Amsterdamse bevoegdheidsregeling aanpassing behoeft. Openbaarheid kan directie- en stadsdeel-overstijgend zijn, terwijl de Amsterdamse bevoegdhedenregeling uitgaat van een grote verantwoordelijkheid van individuele directeuren en stadsdeelbestuurders.

7 Breid de informatievoorziening uit

7.1 Aanbeveling 5: Informeer de raad ook over resultaten

Informeer de gemeenteraad over de beleidsrealisatie, het actief openbaar maken van informatie en het afhandelen van de Wob- en later de Woo-verzoeken.

Achterliggende bevindingen

- Het college heeft de gemeenteraad via raadsbrieven - en in beperkte mate via P&C-producten - in grote lijnen geïnformeerd over de afhandeling van Wob-verzoeken.
- Zo is de raad geïnformeerd over het voorgenomen beleid, de ingezette veranderingen en over de ontwikkeling in het percentage van de Wob-verzoeken dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld (van 22% in januari 2021 naar 38% in augustus 2021).

- Het college heeft de gemeenteraad duidelijk gemaakt dat er achterstanden zijn in de afhandeling van Wob-verzoeken, maar niet hoe groot die zijn.

De gemeenteraad heeft in de afgelopen jaren geprobeerd door middel van moties en initiatiefvoorstellen de openbaarheid te vergroten. Het college heeft de gemeenteraad in grote lijnen geïnformeerd over het beleid en de manier waarop dat wordt uitgevoerd. Desondanks weet de gemeenteraad weinig tot niets over het concrete aantal ingediende en afgehandelde Wob-verzoeken, over de termijnen waarbinnen Wob-verzoeken zijn afgehandeld, over het aantal afgewezen verzoeken en over de wijze waarop documenten beschikbaar zijn gesteld. Raadsleden kunnen de gepubliceerde Wob-besluiten op de website raadplegen, maar dit biedt geen overzicht. De raad mist nu informatie om het college te controleren. Het college is volgens de Woo verplicht om een openbaarheidsparagraaf op te nemen in de begroting, waarin het ingaat op de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Woo. In de jaarrekening moet het college op grond van de Woo verslag doen van de uitvoering van de Woo in relatie tot de beleidsvoornemens.

7.2 Aanbeveling 6: Vul de informatie op de website aan

Publiceer alle afgehandelde Wob-dossiers op de website van het Stadsarchief en maak deze tekstdoorzoekbaar.

Achterliggende bevindingen

- De website bevat informatie over de Wob-besluiten en sinds kort ook over lopende Wob-verzoeken.
- Niet alle Wob-besluiten worden op de website gepubliceerd.
- Van de gepubliceerde Wob-dossiers is gemiddeld 85% compleet.
- De meeste gepubliceerde documenten (90%) zijn niet-tekstdoorzoekbaar.

De website moet worden aangevuld worden met ontbrekende Wob-dossiers en Wob-documenten. Dit geldt ook voor documenten die bij een beslissing op bezwaar bij een Wob-besluit (deels) openbaar zijn gemaakt. Om de gepubliceerde documenten voor eenieder toegankelijk te maken, zouden deze ook tekstdoorzoekbaar moeten zijn.

Reactie college en nawoord rekenkamer

Op 1 februari 2022 hebben wij een conceptversie van dit rapport aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Daarbij hebben wij in het bijzonder verzocht om een reactie op onze conclusies en aanbevelingen. Op 16 februari 2022 hebben wij de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. De integrale tekst van de bestuurlijke reactie is hieronder te lezen.

8 Bestuurlijke reactie

Geachte heer De Ridder,

Op 1 februari 2022 heeft u het college van B&W het concept-bestuurlijk eindrapport aangeboden van de Rekenkamer Metropool Amsterdam (hierna te noemen: Rekenkamer) van uw onderzoek Openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam. De centrale vraag hierin luidt: In hoeverre handelt het college doeltreffend en rechtmatig bij het actief en passief openbaar maken van overheidsinformatie? Het college heeft kennisgenomen van de conclusies en aanbevelingen in uw rapport en geeft in deze brief haar bestuurlijke reactie. Alvorens wij op uw conclusies en aanbevelingen ingaan, willen wij u danken voor het werk dat u heeft verzet.

Algemeen

Voor het college is openbaarheid noodzakelijk om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten. In januari 2022 heeft de burgemeester de notitie met de titel ‘Vertrouwen begint bij de overheid’ aangeboden aan de gemeenteraad. In de notitie wordt ook aandacht besteed aan het belang van het openbaar maken van informatie: *“De inzet is om het vertrouwen tussen de inwoners en de gemeente Amsterdam te verbeteren. Van groot belang is dat de overheid opener en controleerbaarder wordt, en zoveel mogelijk en zo gelijk mogelijke toegang tot kennis, informatie en data biedt. Actief openbaar maken, tenzij er hele goede redenen zijn voor geheimhouding, moet de nieuwe standaard worden. Voor volksvertegenwoordigers, voor participerende burgers, voor iedereen.”*

Dit sluit aan bij de beschrijving van het belang van openbaarheid zoals dat is omschreven in de Memorie van toelichting bij de Wet open overheid, die op 1 mei 2022 in werking treedt. *“Overheidsinformatie is niet gebaat bij exclusiviteit; de actieve ter beschikking stelling ervan kan de publieke sector, de informatie-economie en het cultureel wetenschappelijke leven slimmer en sterker maken. Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren, fundamentele rechten uit te oefenen en economische en culturele waarde te creëren”.*

Vanwege het belang van openbaarheid heeft het college de afgelopen jaren veel werk verzet om de openbaarmaking van haar overheidsinformatie te verbeteren, zowel op het gebied van de bestuurlijke als de ambtelijke besturing van het openbaarheidsproces. Om de tijdigheid en kwaliteit van het afhandelen van Wob-verzoeken te verbeteren, is onder andere een generiek proces opgesteld, zijn kaders en richtlijnen ontwikkeld en worden verschillende opleidingen aangeboden. Daarnaast is er extra capaciteit ingezet om achterstanden weg te werken. Bij de Voorjaarsnota 2021 heeft het college extra middelen beschikbaar gesteld om de omslag te maken naar actieve openbaarheid en voor de verbetering van de informatiehuishouding. Maar het college ziet ook dat de gemeente op het gebied van openbaarheid nog veel stappen te zetten heeft.

Daarom maakt het college dankbaar gebruik van de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer en de aanbevelingen.

De conclusie van uw onderzoek

De rekenkamer heeft oog voor de positieve ontwikkelingen die de afgelopen jaren door het college zijn ingezet. U geeft bijvoorbeeld aan dat de bestuurlijke aandacht sterk is gegroeid en dat er een groot aantal ambities zijn geformuleerd over passieve en actieve openbaarheid. Maar uw hoofdconclusie is helder: het college handelt nog onvoldoende doeltreffend en rechtmatig bij het openbaar maken van overheidsinformatie. Er zijn belangrijke punten die nog te weinig aandacht krijgen:

- Dat de vertaling van beleid in procedures en werkinstructies verbeterd moet worden en dat de organisatie een cultuuromslag moet realiseren.
- Dat de opvolging van gestelde ambities nog onvoldoende wordt opgepakt.
- Dat openbaarheid als kerntaak ontbreekt. Vaak is het een onderdeel naast het eigen werk. Dit moet veranderen.
- Dat er te weinig centrale sturing is op onderdelen die gemoeid gaan met zowel actieve als passieve openbaarheid.

Ondanks de weg die de afgelopen jaren is ingezet, beseft het college dat we er nog niet zijn en dat extra inspanning nodig is. Daarbij zullen punten waar u terecht aandacht voor vraagt worden meegenomen, bijvoorbeeld in het meerjarenprogramma Open Amsterdam.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de uitkomsten van uw onderzoek doet u in uw rapport een zestal aanbevelingen:

- 1 Beschouw openbaarheid als een vanzelfsprekendheid.
- 2 Stuur meer op zo snel mogelijk openbaar maken.

- 3 Verbeter het werkproces.
- 4 Verbeter centrale sturing.
- 5 Informeer ook over resultaten.
- 6 Vul de informatie op de website aan.

Het college zal per aanbeveling aangeven hoe zij er opvolging aan geeft.

Aanbeveling 1: Beschouw openbaarheid als een vanzelfsprekendheid.

Zoals aangegeven in de notitie 'Vertrouwen begint bij de overheid' begint het terugwinnen van het vertrouwen van de burger bij onszelf: het bestuur en de ambtelijke organisatie. Het verder brengen van openbaarheid om zo het gemeentelijk beleid beter te verantwoorden is daarin een belangrijk aspect. Om de gevraagde cultuuromslag te realiseren zijn de afgelopen tijd de nodige stappen gezet: het gesprek over het belang van openbaarheid wordt in alle lagen van de organisatie gevoerd, sturing op openbaarheidsdoelstellingen is geïntensiveerd, het opleidingsaanbod is uitgebreid en kaders, procedures en richtlijnen zijn ontwikkeld. Het college realiseert zich eveneens dat een cultuuromslag niet van vandaag op morgen is gerealiseerd en dat dit blijvend de aandacht vraagt. Daarom zetten wij de aankomende tijd bijvoorbeeld extra in op gemeentebrede scholing door middel van opleidingen, trainingen, campagnes en bewustzijnsbevordering. De aanbeveling om een laagdrempelige (interactieve) instructievideo te creëren nemen wij in het kader van de bewustzijnsbevordering graag over. Daarnaast werken wij de aankomende tijd toe naar een standaardproces voor het actief openbaar maken van informatie. Om dat te realiseren is er onder andere een agenda voor beleid, kaders en richtlijnen opgezet, die de komende tijd wordt uitgewerkt.

Aanbeveling 2: Stuur meer op zo snel mogelijk openbaar maken.

Het college neemt deze aanbeveling over. Wij onderschrijven het belang van het tijdig afhandelen van Wob- en in de toekomst Woo-verzoeken. Om de afhandeling van Wob-verzoeken te versnellen, de achterstanden weg te werken en de kwaliteit te verbeteren is een stedelijk aanpak met een stedelijk team openbaarheid neergezet. Het stedelijk team ondersteunt de organisatieonderdelen bij het afhandelen van verzoeken. Dit doen ze onder andere door extra capaciteit te leveren voor Wob-coördinatie, maar ook voor ondersteuning bij het vinden en bewerken van informatie en door de inzet van technologie te onderzoeken. Deze lijn wordt de komende tijd voortgezet. Daarnaast zijn we gestart met het verbeteren van de informatiehuishouding, waarvoor een programmamanager is aangesteld, zodat informatie beter vindbaar is en minder bewerking nodig heeft. Ook zal het classificatiebeleid worden doorgevoerd. Een verbeterde informatiehuishouding is een randvoorwaarde voor een kwaliteitsverbetering en het versnellen van de afhandeling van Wob-verzoeken. Naast het verbeteren van het afhandelen van Wob-verzoeken zijn we gestart met de eerste activiteiten om meer informatie actief openbaar maken. De komende tijd worden de verplichte Woo-categorieën actief openbaar gemaakt. Naast de verplichte categorieën hebben we plannen voor een vliegende brigade: een team, dat direct bij

maatschappelijk bepalende onderwerpen het dossier vormt, de informatie bewerkt en actief openbaar maakt. Hierin nemen wij de aanbeveling van een vroegtijdige toetsing mee.

Aanbeveling 3: Verbeter het werkproces

Het college neemt deze aanbeveling over. Wij zijn ons bewust van de verbeteringen die moeten worden doorgevoerd in de huidige processen die gemoeid gaan met zowel passieve als actieve openbaarheid. Voor het afhandelen van Wob-verzoeken is in 2021 een generiek proces ontwikkeld, waarin ook de rollen en verantwoordelijkheden en benodigde nadere kaders en richtlijnen zijn benoemd. Het proces wordt de komende tijd verder geïmplementeerd, maar ook geëvalueerd en waar nodig aangepast. Onder regie van het Programma Open Amsterdam wordt het proces in ieder geval verbreed door het proces van actieve openbaarheid te integreren en gaan we aan de slag met het verder ontwikkelen en implementeren van beleid, kaders en richtlijnen.

Daarnaast onderzoeken we hoe de nieuwe Amsterdamse Digitale Werkomgeving (ADW) kan worden ingezet om actieve en passieve openbaarheid zoveel mogelijk te ondersteunen. Daarnaast gaan we het classificatiebeleid nadrukkelijker toepassen.

Aanbeveling 4: Verbeter centrale sturing

Het college neemt deze aanbeveling over. Ambtelijk is de Chief Information Officer (CIO) verantwoordelijk voor de stedelijke sturing op het openbaarheidsproces. De maandelijkse rapportages voor onder andere alle collegeleden en stadsdeelbesturen, wordt uitgebreid met sturingsinformatie over actieve openbaarheid en het verbeteren van de informatiehuishouding. De inkomende Wob-verzoeken worden al enige tijd centraal geregistreerd. Onlangs is een traject gestart om de centrale registratie uit te breiden, onder andere door het realiseren van een centraal registratiesysteem. Wij gaan onderzoeken of en hoe we de ingediende bezwaren en de afhandeling van bezwaren, (hoger) beroepen en klachten kunnen integreren in het centrale systeem. De aankomende tijd gaan wij onderzoeken waar eventuele onduidelijkheden zitten in de bevoegdhedenverdeling en waar nodig zullen we de bevoegdhedenverdeling aanpassen en /of acties inzetten om onduidelijkheden weg te nemen. Hierin zijn duidelijke afspraken en vertaling naar de praktijk van groot belang, die bij het maken van beleid, kaders en richtlijnen ook worden doorgevoerd.

Aanbeveling 5: Informeer ook over resultaten

Het college neemt deze aanbeveling over. Als onderdeel van de ingezette lijn van het informeren van de burgemeester, wethouders en GMT gaan wij ook de gemeenteraad actief informeren. Wij onderzoeken welke informatie daarbij relevant is en in welke frequentie het beste aangeboden kan worden. Daarnaast gaat het college vanaf het Jaarverslag 2022 een openbaarheidsparagraaf opnemen in het Jaarverslag, wat na het in werking treden van de Woo tevens verplicht wordt.

Aanbeveling 6: Vul de informatie op de website aan

Het college neemt deze aanbeveling over. Wij proberen de ontbrekende Wob-dossiers al enige tijd zoveel mogelijk aan te vullen en zullen ons daarvoor blijven inzetten. Daarnaast hebben we in het generieke proces duidelijkere afspraken gemaakt over het publiceren van Wob-besluiten en wordt de uitvoering hiervan vanuit het Stedelijk team gecoördineerd. Zo proberen we nieuwe achterstanden zoveel mogelijk te voorkomen. Ter voorbereiding op de Woo zijn we gestart met het verbeteren van het publicatiekanaal bij het Stadsarchief. Het doorzoekbaar maken van tekst is onderdeel van het verbetertraject. Daarnaast willen we via hetzelfde publicatiekanaal ook proces gerelateerde informatie openbaar te maken, zodat de samenleving inzicht heeft in hoe de gemeentelijke processen worden uitgevoerd en hoe een Wob- en in de toekomst Woo-dossier tot stand komt.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Femke Halsema

Burgemeester

9 Nawoord rekenkamer

We danken het college van B en W voor de constructieve en positieve reactie. Het college geeft expliciet aan vijf van de zes aanbevelingen in zijn geheel over te nemen (aanbeveling 2 tot en met 6). In de reactie lezen wij veel positieve intenties om uitvoering te geven aan onze aanbevelingen, en daarmee Amsterdam opener te maken.

Wij willen de gemeenteraad nog enkele aandachtspunten meegeven bij de behandeling van dit rekenkamerrapport. Dat lijkt ons vooral nuttig omdat de behandeling van het rapport pas na de raadsverkiezingen is, met een nieuwe raad.

Onze eerste aanbeveling, beschouw openbaarheid als een vanzelfsprekendheid, heeft een ander karakter dan de overige vijf aanbevelingen. Ook in ons rapport [Geheimhouding \(oktober 2020\)](#) gaven wij aan dat een open overheid om een andere bestuurlijke en ambtelijke cultuur vraagt. Dat is geen eenvoudige opgave, cultuur is immers weinig tastbaar. Maar juist daarom vraagt het om concrete activiteiten met een tijdpad om veranderingen te realiseren, waarbij ook wordt gemonitord of er met die concrete activiteiten een verschil wordt gecreëerd. Als het niet via concrete stappen nadrukkelijk en zichtbaar op de agenda wordt gezet, zal er weinig veranderen. We vinden het dan ook een gemiste kans dat de reactie van het college bij deze eerste aanbeveling weinig concreet is. Wat bedoelt het college als het zegt 'het gesprek over het belang van openbaarheid wordt

in alle lagen van de organisatie gevoerd'? Wij hebben dat niet waargenomen tijdens het onderzoek, noch zijn wij over deze ontwikkeling geïnformeerd. En gaat het college activiteiten ondernemen om een laagdrempelige en informele aanpak te hanteren bij Wob- en Woo-verzoeken? Dat blijkt niet uit de bestuurlijke reactie.

Ook bij andere aanbevelingen zien wij de door ons gewenste concreetheid nog niet altijd terug. Wat bedoelt het college als het zegt zich te zullen blijven inzetten om de ontbrekende Wob-dossiers zoveel mogelijk aan te vullen? Eind 2021 was circa een derde van de mogelijk afgehandelde Wob-verzoeken (circa 617 Wob-verzoeken) nog niet gepubliceerd op de gemeentelijke website (aanbeveling 6). Volstaat de huidige inzet dan wel, of zijn er aanvullende activiteiten nodig en welke dan? Vanwege het ontbreken van concreetheid en een tijdsplanning in de reactie van het college op onze aanbevelingen zien wij geen reden dat het college afziet van het opstellen van een plan van aanpak om uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Dit is niet in lijn met wat in juni 2021 is overeengekomen door **het presidium, de gemeentesecretaris en ons**. In tegendeel. We raden de gemeenteraad daarom aan het college nadrukkelijk te vragen wanneer de gemeenteraad het plan van aanpak ontvangt.

Naast deze algemene aansporing tot meer concreetheid maken we in dit nawoord ook nog een aantal andere opmerkingen naar aanleiding van de reactie van het college.

Bij aanbeveling 2 zijn we positief over de actiegerichtheid van het college om meer te gaan sturen op het zo snel mogelijk openbaar maken van informatie. Dit is ook echt nodig. De beslistermijnen worden al jaren structureel overschreden. Dit wekt de indruk dat het college vindt dat een overheid zich niet aan de wet hoeft te houden. Dat zal natuurlijk niet echt zo zijn, maar die uitstraling alleen al ondermijnt het vertrouwen in onze rechtsstaat.

Positief is ook de toezegging van het college om het classificatiebeleid te gaan doorvoeren en toepassen (aanbeveling 2 en 3). Dat maakt het mogelijk om informatie sneller te vinden. Het college reageert echter niet op onze suggestie om de oorzaken van niet tijdige afhandeling breder in kaart te brengen. Terwijl inzicht in de oorzaken de sleutel is om tijdig te kunnen beslissen en de eigen en wettelijke doelstellingen te kunnen realiseren.

Het college zet goede stappen om de centrale sturing te verbeteren (aanbeveling 4). Maar in de toelichting wekt het college de indruk zich onvoldoende bewust te zijn van het feit dat de registratie van Wob-verzoeken nog steeds onvolledig is en het aantal Wob-verzoeken nog steeds moet worden geschat. Adequate sturing gaat niet lukken zonder volledige registratie en actuele informatie.

Bij volledige registratie gaat het niet alleen om het registreren van alle Wob-verzoeken maar ook om de volledigheid van informatie bij elk Wob-verzoek. Het college geeft aan te gaan onderzoeken of en hoe de ingediende bezwaren en de afhandeling van bezwaren, (hoger) beroepen en klachten geïntegreerd kunnen worden in het centrale systeem. Wij begrijpen het onderzoek naar het "hoe", maar verbazen ons dat het onderzoek zich ook

richt op de vraag “of” deze informatie wel onderdeel moet uitmaken van de centrale registratie. Om te kunnen leren is zicht op die informatie van belang.

Het stemt ons positief dat het college de raad actief gaat informeren (aanbeveling 5). Voor ons is echter niet duidelijk waarom het college geen openbaarheidsparagraaf gaat opnemen in de begroting en zich beperkt tot het jaarverslag. De systematiek waarbij het college in de begroting aangeeft wat het wil bereiken en wat het daarvoor zal gaan doen, gevolgd door een verantwoording over de verrichtte activiteiten en de realisatie in het jaarverslag, maakt verantwoording transparanter en vergroot de controleerbaarheid voor de raad.

Onderzoeksverantwoording

Dit is het bestuurlijk eindrapport van het onderzoek van de rekenkamer naar het *Openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam*. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk eindrapport, ook uit twee onderzoeksrapporten. Dit bestuurlijk eindrapport en het tweede onderzoeksrapport staan vanaf **18 februari 2022** op de [projectpagina](#).

10 Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	dr. Jan de Ridder
Onderzoekers	Mr. drs. Arjan Kok RA (projectleider)
	drs. John van Leuken
	Meike Jansen MSc
	drs. Caroline van Zon
	Wies Brijker BSc

11 Onderzoeksrapport, onderzoeksvragen en dankwoord

Onderzoeksrapport

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek naar het openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam. Het bestuurlijk rapport geeft een bondige samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek, de daaruit volgende conclusies, een analyse en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport ([deel 1](#)) bevat een gedetailleerde omschrijving van de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de aanpak en de beantwoording van vier van de zes deelvragen op basis van gedetailleerde onderzoeksbevindingen. Deze vragen hebben betrekking op de opzet, het leren en de informatievoorziening. In het tweede onderzoeksrapport ([deel 2](#)) zijn de overige twee deelvragen (deelvragen 3 en 5) over de praktijk van het openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam beantwoord.

Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre handelt het college doeltreffend en rechtmatig bij het actief en passief openbaar maken van overheidsinformatie?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van zes deelvragen:

- 1 In welke mate dragen de beleidsmatige en organisatorische keuzes bij aan een doeltreffende en rechtmatige openbaarmaking van informatie?
- 2 In welke mate dragen de processtappen bij aan een doeltreffende en rechtmatige openbaarmaking van informatie?
- 3 In welke mate laat de praktijk een doeltreffende en rechtmatige openbaarmaking van informatie zien?
- 4 In welke mate leert het college van Wob-verzoeken, -besluiten, beslissingen op bezwaar en uitspraken in (hoger) beroep?
- 5 Hoe ervaren de ambtenaren en Wob-verzoekers de afhandeling van een Wob-verzoek?
- 6 In welke mate rapporteert het college over de doeltreffendheid en rechtmatige openbaarmaking van informatie?

Dankwoord

Wij willen onze dank uitspreken aan alle personen die hebben meegewerkt aan ons onderzoek naar het openbaar maken van overheidsinformatie. Met speciale dank aan de ambtenaren van de gemeente Amsterdam van CIO-office voor het aanleveren van documenten (ook voor de landelijke benchmark), het beantwoorden van (aanvullende) vragen, de gevoerde gesprekken en het controleren van onze onderzoeksrapporten op feitelijke onjuistheden. En alle ambtenaren die de tijd hebben genomen om hun ervaringen over het afhandelen van Wob-verzoeken met ons te delen in de enquête. Speciale dank gaat ook uit naar de ruim tweehonderd Wob-verzoekers die hun ervaringen met ons hebben gedeeld.