

Openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam

Deel 1 - Opzet, leren en informatievoorziening

28 JANUARI 2022

DEFINTIEF

Dit onderzoeksrapport (deel 1) is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het eerste deel van het onderzoek *Openbaar maken van overheidsinformatie in Amsterdam*.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het document vormt samen met het bestuurlijk tussenrapport de volledige rapportage van het eerste deel van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Toelichting en leeswijzer	3
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding onderzoek.....	3
1.2 Doel en onderzoeksvragen.....	5
1.3 Afbakening onderzoek	6
1.4 Aanpak	6
1.5 Leeswijzer	8
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	9
2 Beleid en organisatie.....	9
2.1 Conclusies.....	9
2.2 Beleidsmatige keuzes dragen deels bij aan een doeltreffende en rechtmatige afhandeling.....	10
2.3 Organisatorische randvoorwaarden recent tot stand gebracht	31
3 Processtappen	37
3.1 Conclusies.....	37
3.2 Doeltreffende en rechtmatige afhandeling nog onvoldoende geborgd.....	38
3.3 Indienen verzoek vereenvoudigd, weinig sturing tijdige afhandeling mogelijk.....	39
3.4 De instructies voor het zoekproces zijn te summier	42
3.5 Verzamelde documenten worden vastgelegd	44
3.6 Openbaarheidsafweging is geborgd, maar kan efficiënter.....	44
3.7 Verlengen van beslistermijn geregeld, sturing tijdig beslissen niet.....	48
3.8 Motivering Wob-beslissing en rechtsbescherming voldoende geborgd	49
3.9 Informatieverstrekking in de gewenste vorm niet geborgd.....	50
3.10 Openbaarmaking en archivering grotendeels geregeld, maar toegankelijkheid nog niet geborgd	50
3.11 Openbaarmaking na bezwaar en (hoger) beroep niet geregeld	52
3.12 Evalueren en leren onvoldoende procedureel geborgd	54
3.13 Doeltreffende en rechtmatige actieve openbaarmaking nauwelijks geborgd	55

4	Leren	56
4.1	Conclusies.....	56
4.2	Leren gericht op vraag 'doen we het goed' is opgepakt.....	57
4.3	Het beleid wordt nog niet heroverwogen	65
4.4	De invoering van de Woo wordt voorbereid.....	66
5	Informatievoorziening.....	68
5.1	Conclusies.....	68
5.2	Monitoringsinformatie deels volledig, maar niet actueel en onvoldoende relevant.....	69
5.3	Informatievoorziening over doeltreffendheid en rechtmatigheid is beperkt	71
6	Rechtsvergelijking	79
6.1	Conclusie	79
6.2	Rechtsvergelijkend onderzoek	80
6.3	Tijdig beslissen op openbaarheidsverzoeken.....	80
6.4	Werken aan bestuurscultuur.....	85
	Verantwoording	88
7	Onderzoeksteam	88
8	Dankwoord	88
	Bijlagen	89
9	Bijlage 1 Rapport Universiteit Leiden Openbaarmaking van overheidsinformatie Stockholm, Miami en Londen	89
	Eindnoten	166

Toelichting en leeswijzer

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

1.1.1 College wil open en transparant bestuur en onderneemt actie

In het coalitieakkoord *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* (mei 2018) heeft het college aangegeven te streven naar een open en transparant bestuur. De gemeente Amsterdam gaat uit eigen beweging meer informatie openbaar maken. Er komt een informatiecommissaris die er samen met de gemeentelijke privacy officer voor zorgt dat de uitgangspunten ‘open tenzij’ en ‘privacy by design’ worden gewaarborgd, aangejaagd en gehandhaafd. Inwoners moeten in staat worden gesteld om beleid beter te volgen. Daarvoor hebben zij niet alleen betere toegang tot keuze-informatie nodig, ook belangrijke informatie over wat er in hun buurt nodig is en de besluitvorming daarover is daarbij onontbeerlijk. Raadsinformatie, Wob-verzoeken en documenten worden toegankelijk.¹

1.1.2 De raad dringt aan op een grotere openbaarheid

Raadsleden tonen een grote interesse in het (gebrek aan) openbaar maken van overheidsinformatie. In de huidige raadsperiode dienden ze hiervoor initiatiefvoorstellen en moties in. Bovendien stelden ze verschillende keren raadsvragen over het onderwerp.

1.1.3 Signalen uit rekenkameronderzoek Geheimhouding

De afweging om geheimhouding op te leggen op een document is grotendeels hetzelfde als de afweging om een document niet (geheel) openbaar te maken. Deze afweging wordt gemaakt op grotendeels dezelfde uitzonderingsgronden en moet deugdelijk gemotiveerd zijn.^a

In het onderzoek naar **geheimhouding** (oktober 2020) constateren wij dat de motivering soms ontbreekt (2%), of dat de motivering bestaat uit een kopie van de wettekst van artikel 10 Wob (10%). Ook bij de motiveringen in eigen woorden gaat het niet altijd goed. Ze zijn vaak te algemeen, juridisch verwoord, en doen plichtmatig aan. Daarnaast ontbreekt regelmatig een expliciete belangenafweging waarom het belang van geheimhouding zwaarder zou moeten wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Dat roept vragen op over de kwaliteit van de motivering bij Wob-verzoeken.

^a Voor zowel de afweging om geheimhouding op te leggen als voor de afweging om documenten (gedeeltelijk) openbaar te maken zijn de uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob van toepassing. Daarnaast vindt de afweging van het (gedeeltelijk) openbaar maken van documenten plaats op grond van artikel 11 Wob (persoonlijke beleidsopvattingen).

Tot slot constateerden wij dat de afhandeling van het Wob-verzoek van NH Nieuws om een overzicht van de geheime stukken te ontvangen een doorlooptijd heeft van meer dan één jaar.^{b2}

1.1.4 Benchmarkonderzoek NVRR

In april 2021 is de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) een benchmarkonderzoek gestart naar de Wob. Wij hebben besloten hieraan deel te nemen. De resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd in de vorm van een benchmark, waarbij ruim negentig decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) worden vergeleken. Het benchmarkonderzoek van NVRR zal naar verwachting een overzicht bieden over hoe de gemeente Amsterdam het openbaar maken van overheidsinformatie heeft geregeld en hoe ze ervoor staat ten opzichte van andere decentrale overheden (zie kader *Benchmarkonderzoek in het kort*).

Benchmarkonderzoek in het kort

Het benchmarkonderzoek wordt in opdracht van de NVRR door het externe onderzoeksbureau Pro Facto uitgevoerd. Voor wat betreft de Wob-verzoeken en het actief openbaar maken van informatie richt het onderzoek zich op de periode 2018 tot en met 2020. Daarnaast wordt met het onderzoek ook vooruitgekeken naar de voorbereiding op de nog vast te stellen Wet open overheid (Woo).

De hoofdvraag van het benchmarkonderzoek luidt: *Hoe geven de deelnemende decentrale overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Woo straks gaat stellen?*

In het benchmarkonderzoek worden zeven deelvragen beantwoord:

1. Hoe hebben de deelnemende decentrale overheden de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
2. Tot welke resultaten heeft dit geleid?
3. In hoeverre gebeurt afhandeling van Wob-verzoeken rechtmatig?
4. Hoe wordt informatie openbaar gemaakt over de uitkomsten van besluiten op afzonderlijke Wob-verzoeken?
5. Hoe worden volksvertegenwoordigers geïnformeerd over Wob-verzoeken?
6. Hoe is actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
7. Hoe verhouden de antwoorden op vragen 1 t/m 6 zich tot de eisen die de Woo straks gaat stellen?

Bron: Pro Facto, *Offerte voor de NVRR, Doemee2021 - Wob*, april 2021.

^b Het Wob-verzoek dateert van 4 januari 2019 en het besluit van 7 januari 2020.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

1.2.1 Doelstelling van het onderzoek

De doelen van dit onderzoek zijn om inzichtelijk te maken of de huidige praktijk rondom het openbaar maken van informatie in lijn is met het door het college geformuleerde beleid en de (landelijke) regels daarover. En of de door het college en de wetgever geformuleerde doelen ook worden gerealiseerd. Daarbij zullen ook de ervaringen van Wob-verzoekers en de ambtenaren die de Wob-verzoeken hebben afgehandeld worden meegewogen. De uitkomsten van dit onderzoek bieden verder inzichten in de verbeteractiviteiten die het college onderneemt en de voorbereidingen die worden getroffen voor de implementatie van de Wet open overheid.

1.2.2 Onderzoeksvragen

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 beantwoorden we aan de hand van de volgende 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?^c
- 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?

Het openbaar maken van overheidsinformatie is doeltreffend wanneer dit bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelen (zoals het terughoudend toepassen van de uitzonderingsgronden), de realisatie van landelijke doelen (zoals tijdig de Wob-verzoeker voorzien van de gevraagde informatie) en het realiseren van beoogde effecten (zoals

^c Wij hebben de onderzoeksvraag uit de onderzoeksopzet aangepast en 'de gemeente' vervangen door 'het college'.

ontsluiten van informatie op buurtniveau). Het openbaar maken van overheidsinformatie is rechtmatig als in lijn met het geldend recht wordt gehandeld.

(*) Dit onderzoeksrapport heeft betrekking op de deelvragen 1,2, 4 en 6. De deelvragen 3 en 5 worden in het tweede onderzoeksrapport beantwoord.

1.3 Afbakening onderzoek

We hebben voor dit onderzoek gekozen voor de onderstaande afbakening.

Tijdsperiode

De onderzoeksperiode heeft betrekking op de huidige raadsperiode, waarbij we de informatie tot oktober 2021 mee hebben genomen. Voor wat betreft de aantallen hebben we ons primair gericht op de periode 2018 tot en met 2020. Data uit 2021 zijn tot en met september betrokken in het onderzoek.

Onderzoek naar het handelen van het college

Niet de gemeente, maar bestuursorganen van de gemeente nemen besluiten over het (deels) openbaar maken van documenten. De gemeente kent verschillende bestuursorganen, waaronder de gemeenteraad, de burgemeester, de inspecteur, de bezwaarschriftencommissie, de rekenkamer, de leerplichtambtenaar en het college van B en W. Dit onderzoek beperkt zich tot de Wob-verzoeken die (ook) betrekking hebben op het college van B en W.

Onderzoek naar het voor een ieder openbaar maken van informatie

Op grond van de Wob kan informatie op verzoek of uit eigen beweging openbaar worden gemaakt. Die informatie is voor een ieder toegankelijk. Met betrekking tot de informatievoorziening van het college van B en W (artikel 169 Gemeentewet) of van de burgemeester (artikel 180 Gemeentewet) aan de gemeenteraad in verband met de actieve informatieplicht van beide bestuursorganen, beperken wij ons in dit onderzoek tot de informatievoorziening over het uit eigen beweging openbaar maken van informatie, over Wob-verzoeken, en over de Woo en andere ontwikkelingen die daarmee samenhangen. Actieve informatievoorziening aan de gemeenteraad over andere onderwerpen maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

1.4 Aanpak

De aanpak van dit eerste deel van het onderzoek bestond uit een verdiepend onderzoek naar het beleid van het college, de wijze waarop dit beleid is vertaald in procedures, de wijze waarop de ambtelijke organisatie leert, en de informatie die aan het college en de gemeenteraad is verstrekt. Verder is een rechtsvergelijkend onderzoek tussen drie (buitenlandse) steden - Londen, Miami en Stockholm - uitgevoerd door de universiteit van Leiden. Wij hebben Amsterdam vervolgens vergeleken met deze drie steden.

In het tweede deel van het onderzoek zal de aandacht gericht zijn op de praktijk van het afhandelen van Wob-verzoeken en het actief openbaar maken van informatie. Daarbij

wordt ook ingegaan op de ervaringen van de Wob-verzoekers en de ambtenaren die betrokken zijn geweest bij het afhandelen van deze verzoeken. Daarnaast zijn de inhoud van tweehonderd openbare Wob-dossiers en veertien gerechtelijke uitspraken over Amsterdamse Wob-verzoeken geanalyseerd. Het was in beperkte mate mogelijk om de resultaten van het benchmarkonderzoek in het onderzoeksrapport te verwerken.

1.4.1 Verdiepend onderzoek rekenkamer

Het verdiepende onderzoek bestond uit onderzoek naar het beleid van het college en naar welke beleidsmatige en organisatorische keuzes het heeft gemaakt. Denk hierbij onder meer aan welke actoren binnen de gemeente zijn betrokken bij het afhandelen van een Wob-verzoek, hoe het proces voor het actief en passief openbaar maken in Amsterdam is ingericht en aan het verbetertraject waar Amsterdam sinds begin 2021 op inzet. Daarnaast hebben wij de informatievoorziening aan het college en de gemeenteraad onderzocht.

We gebruikten verschillende onderzoeksmethoden om de deelvragen te beantwoorden, namelijk document-analyses, bestand(data)-analyses en interviews. De diepgang kon per onderdeel van het onderzoek verschillen. Soms beperkten we ons tot inlichtingen of signalen uit gesprekken, in andere gevallen zijn beweringen getoetst aan de hand van data en/of documenten. Voor dit deel van het onderzoek hebben we gesproken met en informatie ontvangen van de stedelijk directeur Dienstverlening tevens Chief Information Officer, de informatiecommissies en medewerkers van CIO-office, het Juridisch Bureau, de directie Juridische Zaken, het Stadsarchief Amsterdam^d, de ombudsman en raadsgriffie. Van deze gesprekken hebben wij gespreksverslagen opgesteld die feitelijk zijn gewederhoord. Indien wij in dit rapport verwijzen naar informatie afkomstig uit gespreksverslagen dan gebruiken wij een formulering met 'ambtelijke organisatie'.

Een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken of het actief openbaar maken van overheidsinformatie hangt niet alleen samen met een adequate inrichting van dat proces (zie hoofdstuk 3), maar ook met de inrichting van de informatiehuishouding van de gemeente. Het proces informatiehuishouding heeft betrekking op het creëren, beheren, ontsluiten, bewaren en archiveren van informatie. Met als doel dat informatie (zolang bewaring ervan nodig is) beschikbaar is voor verantwoording en bewijsvoering, voor reconstructie van processen en besluitvorming voor andere doeleinden en in het kader van het cultuurhistorisch belang van informatie.³ Een onderzoek naar de informatiehuishouding van de gemeente Amsterdam vergt een eigen onderzoek en is daarom in dit onderzoek slechts met een beperkte diepgang onderzocht.

1.4.2 Rechtsvergelijkend onderzoek

Op ons verzoek hebben mr. dr. A. Drahmman en L.F.D. Honée, van de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden een onderzoek uitgevoerd om de wijze van openbaarmaking van overheidsinformatie in drie

^d Onder CIO-office vallen twee teams, het stedelijk Wob-ondersteuningsteam en het Team Informatiecommissaris.

verschillende steden te vergelijken met de Nederlandse situatie. Het betreft de steden Stockholm (Zweden), Londen (Verenigd Koninkrijk) en Miami (Verenigde Staten). Daarbij is ook een overkoepelende analyse gemaakt waarbij uiteen is gezet hoe de drie steden zich onderling verhouden en hoe ze zich verhouden tot de Nederlandse Wet open overheid (Woo) die per 1 mei 2022 in werking treedt.

De uitkomsten van het rechtsvergelijkende onderzoek zijn opgenomen als een afzonderlijke bijlage bij dit deel van het onderzoeksrapport en zijn zelfstandig leesbaar. Voor de inhoud van dat document is alleen de Universiteit Leiden verantwoordelijk. In hoofdstuk 6 hebben wij op hoofdlijnen een analyse gemaakt hoe de Amsterdamse organisatie zich verhoudt tot de drie internationale steden. De verantwoordelijkheid voor die analyse komt alleen de Rekenkamer Amsterdam toe.

1.5 Leeswijzer

Elk hoofdstuk start met de deelvraag en conclusies. Deze conclusies worden in de onderliggende paragrafen uitgewerkt. De bevindingen volgen op het door ons gehanteerde beoordelingskader; de normen. Met opsommingstekens rapporteren wij informatie en bevindingen, soms afgewisseld met tabellen en figuren. In de kaders hebben wij achtergrondinformatie opgenomen.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

2 Beleid en organisatie

2.1 Conclusies

In welke mate dragen de beleidsmatige en organisatorische keuzes bij aan een doeltreffende en rechtmatige openbaarmaking van informatie?

Het college van B en W heeft in de afgelopen jaren vele beleidsmatige keuzes gemaakt. Deze dragen bij aan het doeltreffend en rechtmatig openbaar maken van overheidsinformatie (paragraaf 2.2):

- Het college heeft beleid vastgesteld, maar het is versnipperd en weinig toegankelijk voor burgers (paragraaf 2.2.1).
- De probleemanalyse is gaandeweg de collegeperiode tot stand gekomen (paragraaf 2.2.2).
- Het college heeft beleidsambities geformuleerd (paragraaf 2.2.3).
- De ambities zijn geoperationaliseerd, maar niet altijd concreet (paragraaf 2.2.4).
- Het beleid is grotendeels gericht op het verwezenlijken van wettelijke doelen in de Wet openbaarheid van bestuur. De doelen van de Wet open overheid (die in mei 2022 in werking treedt) komen al deels terug in het huidige beleid van het college (paragraaf 2.2.5).
- Het college zet ruim in op het verbeteren van openbaar maken van informatie (paragraaf 2.2.6).

Ook organisatorisch heeft het college vooruitgang geboekt. De organisatorische keuzes dragen deels bij aan een doeltreffende en rechtmatige openbaarmaking van overheidsinformatie (paragraaf 2.3):

- Verantwoordelijkheden zijn belegd, maar blijven vragen oproepen (paragraaf 2.3.1).
- Nog niet alle processen zijn beschreven (paragraaf 2.3.2).
- Afhandeling Wob-verzoeken kan vanaf eind 2020 deels centraal worden bewaakt (paragraaf 2.3.3).

2.2 Beleidsmatige keuzes dragen deels bij aan een doeltreffende en rechtmatige afhandeling

2.2.1 Vastgesteld beleid versnipperd en weinig toegankelijk

Normenkader

- Het college heeft beleid vastgesteld voor het doeltreffend en rechtmatig afhandelen van Wob-verzoeken.
- Het college heeft beleid vastgesteld voor het actief openbaar maken van informatie.
- Het beleid is openbaar toegankelijk voor burgers.

Bevindingen

- Het college heeft beleid vastgesteld voor het afhandelen van Wob-verzoeken en voor het actief openbaar maken van informatie, maar het is verspreid over verschillende documenten. Er is geen samenvattend beleidsplan.
 - Een grondslag voor het beleid voor actieve en passieve openbaarmaking is gelegd in het *Beleidskader classificatie van informatieobjecten* uit 2020.⁴
 - > Volgens de richtlijnen in deze nota wordt informatie als openbaar, vertrouwelijk of geheim geclassificeerd. De gemeente streeft ernaar om zoveel mogelijk informatie als openbaar te classificeren. Het toekennen van de vertrouwelijke of geheime classificatie kan alleen als er een wettelijke grondslag is, moet worden beargumenteerd en voor een bepaalde termijn is.⁵
 - > Openbaar geclassificeerde informatie wordt bij een Wob-verzoek ter beschikking gesteld of wordt uit eigen beweging door de gemeente openbaar gemaakt. Informatie krijgt de classificatie openbaar, tenzij er een wettelijke grond is om de openbaarheid (tijdelijk) te beperken.
 - > Wanneer informatie als openbaar geclassificeerd is, betekent dit niet direct dat de informatie actief openbaar gemaakt wordt. Dit geldt wel voor openbaar geclassificeerde informatie die valt onder een van de actief openbaar te maken informatiecategorieën genoemd in het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo) of die aangewezen zijn door het college van B en W.
 - > Voor informatie die niet actief openbaar is gemaakt kan op basis van de Wob een verzoek om openbaarheid worden ingediend. Dit verzoek kan niet worden geweigerd voor informatie die openbaar is geclassificeerd, er zijn immers geen wettelijke uitzonderingsgronden van toepassing.⁶
 - > Vertrouwelijk betekent dat niet iedereen recht heeft op toegang tot de informatie. Er is een wettelijke reden om de informatie (nog) niet openbaar te maken.⁷
 - > De classificatie geheim kan alleen worden toegekend als daartoe een besluit van het college of de raad is genomen.⁸ Voor het opleggen van

geheimhouding inclusief de wettelijke grondslagen wordt verwezen naar een interne instructie.⁹

- > De classificaties vertrouwelijk en geheim zijn altijd voor een bepaalde termijn, die bij het classificeren wordt vastgesteld.¹⁰
- > Het classificeren van informatie moet gebeuren op het moment dat de informatie gemaakt of ontvangen wordt.¹¹
- > Een belangrijke opmerking is verder dat niet alle informatie die in de gemeente aanwezig is op korte termijn geclassificeerd kan worden en dat totdat die afweging is gemaakt informatie als vertrouwelijk wordt behandeld.¹² Omdat het onmogelijk wordt gevonden dat vanaf de vaststelling van het classificatiebeleid (maart 2020) alle informatie die de gemeente ontvangt al meteen volledig te classificeren, is als doelstelling vastgelegd om informatie te gaan classificeren als om een document wordt verzocht in een Wob-verzoek (passieve openbaarheid) en als een document onderdeel uitmaakt van het actief openbaar maken van een van de verplichte categorieën uit de Woo (actieve openbaarheid).¹³
- > Aangekondigd wordt dat het beleidskader in 2021 door de CIO wordt geëvalueerd.¹⁴
- > Verder wil de gemeente transparant zijn over de toegekende classificaties, ook over de niet openbaar geclassificeerde informatie, bijvoorbeeld door jaarlijks een lijst met geheim geclassificeerde informatieobjecten openbaar te maken.¹⁵
- Eerder vond ook al een wijziging van de classificatie van informatie plaats.
 - > In de nota *Classificatie van Informatie* uit 2014 werden vier niveaus van vertrouwelijkheid onderscheiden, namelijk openbaar, intern, vertrouwelijk en geheim. Voor 2014 bestond weer een andere indeling in actief openbaar, geheim en strikt geheim.¹⁶
- In het coalitieakkoord *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* (mei 2018) wordt grotere openbaarheid van de gemeentelijke informatie bepleit, in lijn met het initiatiefvoorstel voor de Wet open overheid (Woo). Daarmee wil het dus verder gaan dan de wettelijke vereisten. Voor het college is openbaarheid namelijk geen gunst maar een recht.¹⁷
 - > In het coalitieakkoord is vastgelegd dat alle inwoners van de stad toegang krijgen tot belangrijke keuze-informatie.
 - > De gemeente gaat daarom uit eigen beweging meer informatie openbaar maken.
 - > De informatiecommissaris moet het uitgangspunt ‘open, tenzij’ waarborgen en de privacy officer het uitgangspunt ‘privacy by design’. Inwoners moeten in staat worden gesteld om beleid beter te volgen en gericht input te kunnen leveren.
 - > Wob-verzoeken en documenten worden toegankelijk.
- In verschillende raadsbrieven uit de periode oktober 2018 tot april 2021 komen deze uitgangspunten terug en worden ze deels ingevuld. Problemen bij

de uitvoering en de oorzaken daarvan worden wel gesignaleerd, maar niet uitgewerkt. Een probleemanalyse, waarin hoofd- en bijzaken worden onderscheiden en verbanden worden gelegd tussen de verschillende problemen, ontbreekt.

- > In een raadsbrief van 30 oktober 2018 zegt het college dat de uitzonderingsgronden van de Wob al sinds 2016 terughoudend worden toegepast. In aanvulling daarop zal het college de bestaande (relatieve) uitzonderingsgronden van de Wob meer in lijn met de Woo toepassen. Het college wil daarmee verder gaan dan de vereisten uit de Wob, omdat openbaarheid voor het college geen gunst is maar een recht. Het gaat met name om de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen die bestemd zijn voor intern beraad en de restgrond (onevenredige bevoordeling of benadeling). Het college wil daarnaast actief zelf meer informatie openbaar maken, zoals in ieder geval de eigen declaraties, maar ook eventueel adviezen en andere documenten ter voorbereiding van besluitvorming.¹⁸
- > In de raadsbrief van 26 februari 2019 zegt het college dat het zich zal inspannen de elf categorieën van informatie die volgens de Woo verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt ook openbaar te maken. Daarbij worden de mogelijkheden onderzocht om informatie sneller openbaar te maken door deze eerder over te brengen naar het Stadsarchief. Tevens wordt aangegeven dat het meer openbaar maken in lijn met de Woo een noodzakelijke cultuuromslag, nieuwe werkwijzen en noodzakelijke ict-aanpassingen van de organisatie vraagt. De uitzonderingsgronden 'onevenredige benadeling' en 'intern beraad' mogen niet worden gebruikt om te voorkomen dat de gemeente in een slecht daglicht komt te staan of anderszins leiden tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek. Ook zullen persoonlijke beleidsopvattingen waar geen andere Wob-uitzonderingsgrond is dan 'intern beraad' wel geanonimiseerd openbaar worden gemaakt. Namen van ambtenaren worden voortaan juist terughoudender gepubliceerd, behalve die van ambtenaren die een meer publieke functie hebben. Het college wil daarmee laten zien "dat zij af wil van het risico op kramp binnen de gemeentelijke organisatie die voorkomt dat informatie wordt geweigerd die openbaar zou moeten zijn. De Amsterdammer heeft er recht op om te weten waarom het bestuur tot een bepaalde keuze is gekomen". Verder worden de taken van de informatiecommissaris aangegeven.¹⁹
- > In de bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel 'Ontwikkel effectief online wobarchief' (juni 2019) herhaalt het college de wens om informatie (actief) openbaar te maken, in lijn met het landelijke initiatiefwetsvoorstel Woo. In verband met het streven naar grotere openbaarheid van informatie in lijn met de Woo, geeft het college aan dat de focus ligt op het openbaar maken van de elf Woo-categorieën. Daarnaast heeft het college het doel om ook

overige documenten, zover wettelijk mogelijk is, in hun geheel openbaar te maken. De circa 130.000 bezwaren die het college jaarlijks ontvangt, de adviezen van de bezwaarschiffencommissies en de beslissingen op bezwaar, staan volgens het college "vol met persoonsgegevens", waardoor deze documenten niet openbaar gemaakt kunnen worden.²⁰

- > In een raadsbrief van 3 februari 2021 geeft het college aan welke problemen het tegenkomt bij de uitvoering van het beleid en hoe het denkt deze op te gaan lossen. De problemen die worden benoemd zijn het niet halen van de wettelijke afhandeltermijn en niet leveren van de gevraagde kwaliteit. Als oorzaken noemt het college het niet goed belegd zijn van verantwoordelijkheden, de beperkte capaciteit en middelen en het niet voorhanden zijn van technische hulpmiddelen. Het college heeft als oplossing een Wob-proces opgesteld, dat voor de hele organisatie geldt. Daarmee moet de kwaliteit van de afhandeling verbeteren. Er is een centrale registratie ingevoerd van Wob-verzoeken, zodat de tijdigheid van de afhandeling kan worden gemonitord. Verder wordt de ondersteuning van de directies en de stadsdelen bij de afhandeling van verzoeken gecentraliseerd. Een stedelijk Wob-ondersteuningsteam moet extra capaciteit leveren, technische hulpmiddelen leveren en de publicatie van Wob-besluiten versnellen. Voor het actief openbaar maken van documenten is een pilot gestart voor bestuursstukken.²¹
- > In een raadsbrief van 1 april 2021 kondigt het college aan de erfpachtvernieuwingsdocumenten zoveel mogelijk actief openbaar te gaan maken.²² Tussen 2014 en 2018 zijn voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel circa 40.000 documenten geproduceerd en opgeslagen. Deze informatie wordt in kaart gebracht, ontdubbeld en er wordt gezien welke informatie er actief openbaar gemaakt wordt. Er wordt zoveel mogelijk begonnen met het openbaar maken van informatie waar in lopende Wob-verzoeken om is gevraagd. De gemeente zal transparant zijn over welke informatie er nog meer is en welke daarvan actief openbaar zal worden gemaakt.²³
- Het beleid is maar in beperkte mate toegankelijk voor burgers.
 - In het coalitieakkoord zijn enige algemene uitgangspunten geformuleerd en in raadsbrieven deels ingevuld. De raadsbrieven zijn weliswaar openbaar, maar niet direct aan burgers gericht. Burgers moeten zeer gericht zoeken om een beeld van het beleid te kunnen krijgen. De versnippering van de uitwerkingen door het college over verschillende raadsbrieven maakt het beleid ook niet toegankelijker voor burgers. Op de website van de gemeente is geen informatie over beleid te vinden.
 - > Op de website van de gemeente is wel informatie te vinden over de Wob, het recht om een verzoek om informatie in te dienen, over de wijze van indiening en over het verdere proces van afhandeling.²⁴ Verder staat daar dat het uitgangspunt is dat alle informatie openbaar wordt gemaakt, behalve

als er informatie in documenten staat die niet openbaar mag worden gemaakt. Daarbij wordt verwezen naar de privacy van personen, concurrentie-gevoelige gegevens en de belangen van derden. Meer informatie, die gerelateerd is aan beleid, staat niet op de website.

- > Raadsbrieven en het coalitieakkoord zijn vindbaar via de website *amsterdam.raadsinformatie*.²⁵ Daarnaast is het coalitieakkoord gepubliceerd op de gemeentelijke website.²⁶

2.2.2 Probleemanalyse is gaandeweg tot stand gekomen

Normenkader

- Aan het beleid ligt een probleemanalyse ten grondslag.

Bevindingen

- De probleemanalyse is gaandeweg de collegeperiode tot stand gekomen. Naast de problemen en oorzaken zoals benoemd in de raadsbrieven (zie paragraaf 2.2.1), zijn in ambtelijke documenten aanvullende problemen benoemd en verder uitgewerkt. In deze documenten is een neerslag van een probleemanalyse te vinden. Daarnaast is het college in juni 2021 een aantal bestuurlijke keuzes voorgelegd.
 - In *Optimaliseren Wob-proces* uit februari 2020 wordt een groot aantal problemen kort genoemd:²⁷
 - > Geen centrale regie op het afhandelingsproces.
 - > Geen uniform werkproces; elk organisatieonderdeel handelt verzoeken naar eigen inzichten af.
 - > Door versnippering in organisatie Wob-proces geen eigenaarschap op managementniveau: management alleen betrokken bij tekenen besluit en eventueel escaleren ten behoeve van opvragen dossiers.
 - > Dienstverlening aan de burger onvoldoende op netvlies.
 - > Geen stuurinformatie op afdelings-, directie-, cluster- en concernniveau.
 - > Geen kwaliteitseisen voor goed werk.
 - > Wob-verzoeken komen op meer dan vijftig plekken de gemeente binnen; er is geen zicht op het totaal aantal verzoeken.
 - > Geen functietyperingen en geen functiebeschrijvingen.
 - > Beperkt aantal werkprocesbeschrijvingen.
 - > Meeste Wob-coördinatoren doen Wob-taken ernaast.
 - > Vervolgens worden de versnipperde werkwijzen in de directies en het gebrek aan centrale sturing op het Wob-proces als de twee hoofdproblemen benoemd.
 - In *Opdrachtbeschrijving inrichten openbaarheids-governance* uit juni 2020, dat is opgesteld door de informatiecommissaris, worden de knelpunten bij rollen en verantwoordelijkheden van passieve openbaarheid gepreciseerd:²⁸

- > Er is geen functieprofiel voor Wob-coördinatoren. Zij vullen hun rol allemaal anders in, waardoor geen eenduidige kwaliteitseisen kunnen worden gesteld.
- > Er is geen registratiesysteem dat een uniform en gestandaardiseerd proces kan faciliteren.
- > Sommige directies voelen zich onvoldoende verantwoordelijk. Zij zien openbaarheid als iets wat ze ernaast doen. Voor sommige Wob-coördinatoren is het ook een taak die zij naast ander werk doen, waardoor prioriteiten niet altijd bij het afhandelen van het Wob-verzoek liggen.
- > DJZ heeft uitvoerende taken naar zich toe getrokken die niet bij de tweede lijn adviserende en juridische kaderstellende taak horen en waarvoor te weinig fte beschikbaar is.
- > Er is onduidelijkheid over de rolverdeling bij directie- en of stadsdeel-overstijgende verzoeken: wie neemt dan het besluit?
- In *Opdrachtbeschrijving inrichten openbaarheids-governance* (juni 2020) worden andere knelpunten benoemd:²⁹
 - > De informatiecommissaris stelt dat de rollen en verantwoordelijkheden voor actieve openbaarheid niet benoemd en belegd zijn.
 - > Ook is er geen controlemechanisme en beheersinstrumentarium ingericht.
 - > De informatiecommissaris constateert verder dat er meer bestuurlijke afspraken nodig zijn omdat - naast de burgemeester - meer wethouders bij het beleidsveld betrokken zijn.
 - > De nieuwe functie van informatiecommissaris vraagt ook om meer samenhang en samenwerking met andere ambtelijke verantwoordelijken (DJZ, CISO, FG en gemeentearchivaris).
 - > Ten slotte zegt de informatiecommissaris dat er geen duidelijke ambtelijke proceseigenaar van het openbaarheidsproces is, die nodig is om verbetermaatregelen door te kunnen voeren. Verbetervoorstellen worden veelal enthousiast ontvangen, maar niemand voelt zich verantwoordelijk om het verder te brengen en dan blijft het bij een goed idee.
- In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) zijn tien (oorzaken van) risico's, mogelijke gevolgen en (eenmalige en continue) beheersmaatregelen in het Wob-proces benoemd. Volgens de opstellers van de procedures zijn de twee belangrijkste risico's: 1. niet voldoen aan wettelijke termijnen, 2. verkeerde of onvolledige informatie opsturen. Andere risico's zijn:³⁰
 - > Geen goede uitvoering kunnen geven aan het Wob-verzoek omdat het Wob-verzoek incompleet of onduidelijk is.
 - > Een zoektocht naar de juiste directie(s) of afdelingen waar de aanvrager terecht kan met als gevolg een lange doorlooptijd.
 - > Verkeerde of een niet-tijdige afhandeling van Wob-verzoeken, omdat er onvoldoende afstemming is tussen de verschillende organisatieonderdelen.

- > Informatie die voor het Wob-verzoek noodzakelijk is, is lastig of onbereikbaar.
- > Het in gebreke blijven voor de Wob en Archiefwet omdat de dossieropbouw niet voldoet.
- > Onvoldoende sturing op voortgang en er wordt te weinig geleerd als gevolg van een lage betrokkenheid van de verantwoordelijke directeur.
- In een presentatie van de ambtelijke organisatie aan andere organisatieonderdelen en in een presentatie aan het college van B en W (juni 2021) wordt een overzicht gegeven van de problemen. Als problemen worden genoemd:³¹
 - > Termijnen worden niet gehaald. Waarbij de ambtelijke ambitie (99,9% van de Wob-verzoeken worden binnen vier tot acht weken afgehandeld) en de realiteit (31%) ver uit elkaar liggen.
 - > Versnipperde organisatie en aanpak.
 - > (Technische) ondersteuning ontbreekt.
 - > Onvoldoende kwaliteit.
 - > Geen ervaring met actieve openbaarheid.
- In dezelfde presentatie aan het college worden ook een aantal manieren ('bestuurlijke knoppen') aangegeven, waarlangs het bestuur de situatie kan verbeteren:³²
 - > Experiment archivering e-mails en berichtenapps op 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.
- In het concept-programma *Open Amsterdam* (oktober 2021), worden de huidige problemen uiteengezet die de aanleiding vormen voor het programma:³³
 - > Wob-verzoeken worden niet binnen de wettelijke termijn (vier tot acht weken) afgehandeld. De gemiddelde afhandeltijd bedraagt negentien weken, en de kwaliteit van de besluiten en openbaar gemaakte informatie is niet goed genoeg.
 - > Er is weinig ervaring opgedaan met actieve openbaarheid. Hier wordt tegen dezelfde knelpunten aangelopen als bij het afhandelen van Wob-verzoeken: cultuur, gebrek aan (technologische) ondersteuning en een versnipperd informatielandschap, waardoor informatie moeilijk vindbaar is.
 - > Het informatiebeheer van de gemeente is niet op orde. Dat blijkt onder meer uit het rapport Staat van het informatiebeheer 2019-2020 van de gemeentearchivaris: 1. er is onvoldoende inzicht in wat de gemeente aan informatie in huis heeft en 2. de beheerprocessen zijn niet goed ingericht. Veel informatie wordt niet duurzaam (in de tijd houdbaar) toegankelijk (beschikbaar zolang dat nodig is) beheerd.

2.2.3 Het college heeft beleidsambities geformuleerd

Normenkader

- Het college heeft ambities/beleidsdoelstellingen geformuleerd voor het afhandelen van Wob-verzoeken.
- Het college heeft ambities/beleidsdoelstellingen geformuleerd voor het actief openbaar maken van informatie.

Bevindingen

- Het college heeft verschillende ambities geformuleerd voor het afhandelen van Wob-verzoeken.
 - De beleidsdocumenten (paragraaf 2.2.1) bevatten de volgende beleidsambities:
 1. Het uitgangspunt van het beleid is dat informatie ‘open, tenzij’ is.
 2. Openbaarheid is geen gunst aan, maar een recht van de burger.
 3. Van uitzonderingsgronden, met name de uitzonderingsgronden 'onevenredige benadeling' en 'intern beraad', wordt terughoudend gebruik gemaakt en uitzonderingsgronden worden in lijn met de Woo toegepast.
 4. De uitzonderingsgronden worden niet gebruikt om te voorkomen dat de gemeente in een slecht daglicht komt te staan of anderszins leiden tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek.
 5. Persoonlijke beleidsopvattingen worden zoveel mogelijk geanonimiseerd openbaar gemaakt.
 6. Wob-verzoeken en documenten worden toegankelijk.
 7. De gemeente gaat alle informatie op grond van een Wob-verzoek en alle actief openbaar gemaakte informatie classificeren.
 8. De gemeente publiceert jaarlijks een lijst met geheim geclassificeerde informatieobjecten.
 - Andere beleidsambities zijn:
 9. Het college streeft ernaar de achterstand in de afhandeling van de lopende Wob-verzoeken per 1 januari 2022 te hebben weggewerkt.³⁴
- Het college heeft vier ambities geformuleerd voor het actief openbaar maken van informatie (zie paragraaf 2.2.1):
 - a) Burgers moeten het beleid beter kunnen volgen en gericht input kunnen leveren.
 - b) Het college wil zelf meer informatie actief openbaar maken, zoals in ieder geval de eigen declaraties, maar ook eventueel adviezen en andere documenten ter voorbereiding van besluitvorming.
 - c) Het college zal zich inspannen om de elf categorieën van informatie (zie kader *Elf informatiecategorieën Woo*) openbaar te maken die volgens de Woo verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt.
 - d) Daarnaast heeft het college het doel om ook overige documenten, zover wettelijk mogelijk is, in hun geheel openbaar te maken.

Elf informatiecategorieën Woo

Het college van B en W (en andere bestuursorganen van de gemeente) maakt op grond van artikel 3.3. Woo de volgende informatie uit eigen beweging openbaar:

1. Wet- en regelgeving: algemeen verbindende voorschriften, alsmede ontwerpen van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften waarover een extern advies is gevraagd, overige besluiten van algemene strekking en emissiegegevens;
2. Organisatiegegevens: inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen, en de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend;
3. Raadsstukken: bij de gemeenteraden ingekomen stukken en vergaderstukken en verslagen van gemeenteraden en hun commissies, tenzij krachtens de Gemeentewet anders is bepaald;
4. Bestuursstukken: agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van colleges van burgemeester en wethouders;
5. Stukken van adviescolleges: adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en -voorstellen;
6. Convenanten: convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met een of meer wederpartijen;
7. Jaarplannen en -verslagen: jaarplannen, jaarverslagen, evaluaties en andere documenten inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering, en beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000;
8. Woo-verzoeken: de inhoud van de schriftelijke verzoeken op grond van artikel 4.1, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en, behoudens bij gehele afwijzingen, de daarbij verstrekte informatie;
9. Onderzoeken: op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde documenten ter voorbereiding van besluitvorming over te voeren beleid of te treffen maatregelen die voornamelijk feitelijk materiaal betreffen;
10. Beschikkingen: met uitzondering van expliciet benoemde categorieën van beschikkingen;
11. Klachten: schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een bestuursorgaan.

Bron: Staatsblad 2021, 499.

2.2.4 De ambities zijn geoperationaliseerd, maar niet altijd concreet

Normenkader

- Ambities zijn concreet, in de zin dat:
 - duidelijk is "wat" het college wil bereiken met de ambitie (het streven), inclusief de richting die het college beoogd (bijvoorbeeld iets laten toenemen of verminderen);
 - duidelijk is "voor wie" het college de ambitie wil bereiken, inclusief de richting;
 - duidelijk is "hoe" het college (met welk instrument) de ambitie en de richting wil bereiken.
- Ambities zijn geoperationaliseerd in bijvoorbeeld plannen, besluiten, procedures of instructies.

Bevindingen

- De ambities zijn voor een deel concreet. "Wat" en "voor wie" het college de ambitie wil bereiken is wel duidelijk, al ontbreken indicatoren (met een nul- en streefwaarde). Maar "hoe" het college dat wil doen is nog niet altijd duidelijk. Voor twee beleidsambities ontbreekt deze beschrijving.
 - "Wat" en het college van B en W wil bereiken en "voor wie" het college dat wil doen, is duidelijk: zoveel mogelijk meer documenten openbaar maken, zodat burgers beleid beter kunnen volgen op grond van inzicht in de documenten. Voor de beleidsambities zijn geen indicatoren opgesteld. Een nulmeting en streefwaarden ontbreken daarom ook, waardoor niet is geconcretiseerd wat het college wil bereiken.
 - > Het college heeft tot doel (zie paragraaf 2.1.2) dat de gemeente betrouwbare en kwalitatief goede informatie voor burgers en bedrijven op een toekomstbestendige manier beheert en deze informatie veilig beschikbaar stelt voor Amsterdammers. Om dat doel te bereiken zijn drie activiteiten geformuleerd. Geen van deze activiteiten heeft betrekking op de Wob of de Woo. De Wob is slechts als randvoorwaarde benoemd waarbinnen open data beschikbaar wordt gesteld.³⁵
 - Een indicator voor de doelrealisatie van de Wob of Woo is niet opgesteld.³⁶
 - "Hoe" het college van B en W dat wil doen, is grotendeels duidelijk.
 - > Het college geeft aan dat het uitgangspunt 'open, tenzij' leidend moet zijn in de gehele organisatie. Openheid en transparantie vraagt om actieve openbaarmaking van documenten en beleidsvorming, waarbij het college begint met het actief openbaar maken van de elf verplichte categorieën van de Woo en de vitale processen. Daarnaast is het archiveren van websites, e-mails en berichtenapps een noodzakelijke voorwaarde om aan de actieve en passieve openbaarheid tegemoet te kunnen komen. Om 'open tenzij' te realiseren is het bovendien noodzakelijk medewerkers goed worden geïnformeerd over en bewust worden gemaakt van dit uitgangspunt.³⁷

- > Het college geeft aan één Wob-proces te hebben opgesteld, dat voor de gehele organisatie geldt en geeft aan daarmee de kwaliteit van de afhandeling te verbeteren (februari 2021).³⁸
- > Momenteel loopt er een pilot van de centrale registratie van binnenkomende Wob-verzoeken, zodat de achterstanden niet verder oplopen en de tijdige afhandeling kan worden gemonitord (februari 2021).³⁹
- > Daarnaast gaat het college de ondersteuning van de directies en stadsdelen bij de afhandeling van Wob-verzoeken centraliseren (februari 2021).⁴⁰
- > Verder verwacht het college veel van het stedelijk organiseren van specifieke Wob-taken door een stedelijk Wob-ondersteuningsteam. Het gaat hierbij om ondersteuning in brede zin: van het leveren van extra capaciteit tot het ontwikkelen van technische hulpmiddelen. Het team richt zich in eerste instantie primair op het ondersteunen bij Wob-verzoeken, maar wordt op termijn ook ingezet bij actieve openbaarheid.⁴¹ Naast het stedelijk Wob-ondersteuningsteam blijven de decentrale Wob-coördinatoren ook Wob-taken uitvoeren. Deze zijn om die reden dus niet alleen stedelijk georganiseerd.⁴²
- > Het college wil de achterstand in de afhandeling van de Wob-verzoeken inlopen met behulp van het stedelijk Wob-ondersteuningsteam (februari 2021).⁴³
- > Voor de ambities inzake actieve openbaarheid start DJZ met het inventariseren om welke stukken het gaat, welke al openbaar worden gemaakt, welke niet, waar die te vinden zijn (mei 2019).⁴⁴ Daarnaast loopt een pilot met het openbaar maken van bestuursstukken (februari 2021).⁴⁵ In juli 2021 is de outline voor het meerjarenprogramma (2021-2024) Open Amsterdam opgesteld. Dat programma richt zich op actieve openbaarheid, te beginnen met de verplichte categorieën van de Wet open overheid, en het organiseren van de randvoorwaarden, waaronder het moderniseren en op orde brengen van het informatiebeheer.⁴⁶
- "Hoe" het college van B en W dat wil doen, is voor twee ambities onduidelijk. Het betreft de ambities:
 - > 7. De gemeente gaat alle informatie op grond van een Wob-verzoek en alle actief openbaar gemaakte informatie classificeren.
 - > a. Burgers moeten het beleid beter kunnen volgen en gericht input kunnen leveren.
- De uitwerking van ambitie 8 (publicatie van lijst van geheime informatieobjecten) komt in de hierboven genoemde plannen en procedures niet terug. Publicatie van een dergelijke lijst is wel tot stand gebracht. De aanpak van de achterstand in de afhandeling van Wob-verzoeken (ambitie 9) is neergelegd in de GMT-notitie aan het college van juni 2021.
- De ambities zijn deels geoperationaliseerd in plannen, procedures en instructies.
 - Begin 2020 heeft het college besloten om tot één proces van afhandeling van Wob-verzoeken te komen via het programma *Bewust Verbeteren* (zie kader

Werkwijze Team Bewust verbeteren). Tot dan hadden veel organisatieonderdelen hun eigen werkwijze voor het afhandelen van Wob-verzoeken. Met het programma *Bewust Verbeteren* zijn het proces, de risico's en verantwoordelijkheden in kaart gebracht en vastgesteld. Voor enkele processtappen is vastgesteld dat nadere richtlijnen nodig waren, bijvoorbeeld voor termijnen en complexe verzoeken. De procesbeschrijving voor passieve openbaarmaking is vervolgens in 2020 opgesteld en de werkprocessen zijn uitgewerkt in het document *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*.⁴⁷

Werkwijze Team Bewust Verbeteren

Team Bewust Verbeteren heeft een standaard werkwijze ontwikkeld om snel, efficiënt en optimaal processen te beschrijven op een wijze die ondersteunend is voor de organisatie. De werkwijze bestaat uit acht stappen en de procesbeschrijving kan in acht weken gereed zijn.

De standaardwerkwijze start met het onderzoeken van de vraag en de behoefte van de organisatie: Over welk proces gaat het? Waarmee start het proces en waarmee is het afgerond? Wat is het doel van het proces? Kunnen we toegang krijgen tot interne (proces)documentatie? Vervolgens voeren we een intakegesprek met de proceseigenaar (meestal de directeur van de organisatie). Daarna leggen we de afspraken en het akkoord van opdrachtgever vast in een 'Overeenkomst Traject Procesbeschrijving'. De laatste stap in de voorbereidende fase is het maken van afspraken over wie gaan deelnemen aan de werksessies waarin het proces beschreven wordt.

Bron: Werkwijze Team Bewust Verbeteren, maart 2019.⁴⁸

- In de periode 2019, maar met name vanaf eind 2020 tot en juni 2021 is een aantal procedures en instructies opgesteld voor de afhandeling van Wob-verzoeken die bestaan naast de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021). Te noemen zijn:
 - > Bericht op het gemeentelijk intranet, *Nieuwe lijn college met betrekking tot de Wob*, (eerste half jaar 2019) waarin wordt verwezen naar de *Verbeterslag inzake de openbaarheid van informatie* (maart 2019).⁴⁹
 - > *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam* (maart 2019).⁵⁰
 - > *Anonimiseringsrichtlijn voor het openbaar maken van informatie*, 6 november 2020.⁵¹
 - > *Werkwijze behandelen stadsdeel overstijgende Wob-verzoeken*, 15 maart 2021.⁵²
 - > *Instrueren medewerkers loketten/ASC en Postkamermedewerkers* (juni 2021).⁵³
 - > *Korte werkinstructie vorming en ordening Wob dossier*, (juni 2021).⁵⁴
 - > Bericht op het gemeentelijk intranet: *10 gouden regels voor digitaal archiveren*, ongedateerd (zie kader *Gouden regels voor digitaal archiveren*).⁵⁵

Gouden regels voor digitaal archiveren

Uitgangspunt is dat informatie zo snel mogelijk, plaats- en tijdsafhankelijk, toegankelijk is voor iedereen (burger, bestuur, ambtenaar, externe partij) die het nodig heeft. Zo kan de (volledige en juiste) informatie voor verschillende doeleinden geraadpleegd en gebruikt worden.

Wanneer archiveer ik? Digitale informatie is vluchtig en in grote hoeveelheden aanwezig. Daarom is het van belang dat je informatie direct na het ontvangen, verzenden of opmaken ervan op de juiste plaats opslaat.

Bron: Gemeente Amsterdam, 10 gouden regels voor digitaal archiveren, ongedateerd.

- > Bericht op het gemeentelijk intranet: *Memo openbaarheid Whatsapp*, ongedateerd.⁵⁶
- In juni 2021 is het college gestart met een meerjarenprogramma *Open Amsterdam*. Door middel van dit programma wil het college e-mails veiligstellen, websites archiveren en een groot aantal categorieën informatie actief en beter vindbaar openbaar maken, waarbij wordt voldaan aan de verplichtingen die uit de Woo volgen en in overeenstemming zijn met het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI).⁵⁷
- In 2020 is een instructie opgesteld voor het actief openbaar maken van informatie met betrekking tot het bedrijf Shell:
 - > *Werkinstructie voor het openbaar maken van informatie van Shell*, 15 september 2020.⁵⁸
- De hoofdlijnen voor de operationalisering van ambitie 1 (open, tenzij) is neergelegd in een presentatie aan het management. Ambitie 2 (openbaarheid is een recht, geen gunst) is in eerste instantie neergelegd in de *Nieuwe lijn college met betrekking tot de Wob* en de *Verbeterslag inzake de openbaarheid van informatie*. De operationalisering van ambities 3 en 4 (terughoudend gebruikmaken van uitzonderingsgronden) is te vinden in de *Wob-uitgangspunten*. Die van ambitie 5 (geanonimiseerd openbaar maken persoonlijke beleidsopvattingen) in de *Wob-uitgangspunten* en de *Anonimiseringsrichtlijn*. Ambitie 6 (toegankelijkheid Wob-verzoeken en documenten) is uitgewerkt in de *Verbeterslag inzake de openbaarheid van informatie* en de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*.

2.2.5 Beleid grotendeels gericht op verwezenlijken wettelijke doelen

Normenkader

- De doelstellingen van de Wob voor het afhandelen van Wob-verzoeken en het actief openbaar maken van informatie, maken onderdeel uit van het collegebeleid.
- Het college anticipeert op toekomstige wetgeving rond openbaarheid, de Wet open overheid.

Bevindingen

- De doelstellingen van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) maken grotendeels onderdeel uit van het collegebeleid. Uit de collegedoelestellingen blijkt niet dat het college de wettelijke doelstelling nastreeft om zo spoedig mogelijk te beslissen na ontvangst van een Wob-verzoek.
- De wetgever beoogt met de Wob 'een goede en democratische bestuursvoering'. Dit houdt volgens de regering in dat de samenleving bij de besluitvorming betrokken is en dat de burger inzicht heeft in het gevoerde beleid.⁵⁹ Daardoor is het mogelijk voor burgers om een opinie te vormen.⁶⁰ De regering stelt:
 - > “dat het noodzakelijk is bestuurlijke gegevens naar buiten bekend te maken en de samenleving bij de besluitvorming te betrekken.”⁶¹
 - > “dat de openbaarheid middel is tot het verschaffen van inzicht in dat bestuur aan de burger.”⁶²
- Daarbij is openbaarheid geen doel op zichzelf, maar een middel om de communicatie tussen overheden en samenleving te bevorderen. Het uitgangspunt daarbij 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 (zie kader *Wetsgeschiedenis Wob - doelen*).
 - > Specifiek voor het afhandelen van Wob-verzoeken zijn de doelen dat overheden bij de uitvoering van hun taak informatie verstrekken die actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is en dat ze bij de verstrekking van die informatie uitgaan van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.⁶³ De overheid beslist zo spoedig mogelijk op een verzoek om informatie.⁶⁴
 - > Specifiek voor het actief openbaar maken van informatie zijn de doelen dat overheden uit eigen beweging informatie verschaffen over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. De informatie moet in begrijpelijke vorm worden verschaft zodat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig met de overheid kunnen delen.⁶⁵
- De door de wetgever beoogde doelstellingen van een goede en democratische bestuursvoering en daarmee het bevorderen van de communicatie met de samenleving, zien wij - zij het in andere bewoordingen - terug in het coalitieakkoord. Hierin is opgenomen dat wordt gestreefd naar een open en transparant bestuur dat naar buiten gericht is en de zeggenschap van bewoners wil vergroten. Daartoe moeten alle inwoners van de stad toegang krijgen tot belangrijke keuze-informatie. Het college wil uit eigen beweging meer informatie openbaar maken.⁶⁶ De coalitie is het met de wetgever eens dat openbaarheid geen gunst maar een recht is en streeft ernaar dat burgers het

beleid beter kunnen volgen en gericht input kunnen leveren (zie paragraaf 2.2.3).

- De specifieke wettelijke doelstellingen voor het afhandelen van Wob-verzoeken, komen niet concreet terug in de beleidsambities. In de ambitie 'open, tenzij' kan worden gelezen dat het college uitgaat van het algemeen belang van openbaarheid van informatie. Maar de doelstelling om zo spoedig mogelijk te beslissen na ontvangst van een Wob-verzoek en gelijktijdig actuele, nauwkeurige en vergelijkbare informatie te verstrekken, lezen wij niet in de collegedoelstellingen (zie paragraaf 2.2.3).

Wetsgeschiedenis Wob - doelen

De doelen van de thans geldende Wet openbaarheid van bestuur (Wob) volgen grotendeels deels uit de Wob zoals die in 1980 is getreden.

De voormalige Wob

De eerste Wob is in 1978 door de Staten-Generaal aangenomen en in 1980 in werking getreden. Een belangrijke katalysator voor het aannemen van de Wob in 1978 was het rapport *Openbaarheid Openheid* van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (Commissie-Biesheuvel) tien jaar voor inwerkingtreding van de wet.⁶⁷ Het rapport pleitte voor de volgende vier onderdelen die nodig zijn voor een goede en democratische bestuursvoering:

1. Een recht op overheidsinformatie;
2. dat in beginsel ziet op alle overheidsdocumenten;
3. relatief weinig weigeringsgronden met een nauwe interpretatie en;
4. een relatief ruime actieve openbaarheidsverplichting.

De regering neemt het doel 'een goede en democratische bestuursvoering' over.⁶⁸ Die formule kwam terecht in de considerans en werd vervolgens ook gebruikt in verschillende rechterlijke uitspraken.⁶⁹ De regering sluit echter specifiek uit dat er een recht op openbaarheid bestaat. Openbaarheid is volgens de regering geen doel op zichzelf, maar een middel tot een doel.⁷⁰ Het doel is een geïnformeerd publiek dat beslissingen kan nemen. De regering beschrijft het als volgt: "De openbaarheid van het bestuur is geen doel op zichzelf maar een middel om de communicatie tussen bestuur en samenleving te bevorderen."⁷¹

De belangen gediend door openbaarheid moeten worden afgewogen tegen andere te respecteren belangen. Het opnemen van een breed recht op openbaarheid zoals voorgesteld door de Commissie-Biesheuvel zou ook de eenheid van beleid in de weg kunnen zitten en een doorbreking van de ministeriële verantwoordelijkheid vormen.⁷² Daarnaast worden het beschermen van de privésfeer en doelmatig bestuur genoemd als belangen die tegenstrijdig kunnen zijn aan verdergaande openbaarheid.⁷³ De regering besloot als gevolg van deze afweging geen algemeen recht op informatie in de wet op te nemen.⁷⁴

Thans geldende Wob

In 1983 is de Wob (oud) geëvalueerd. In het rapport *Openbaarheid tussen gunst en recht*⁷⁵ stelt de evaluatiecommissie dat er drie fasen van openbaarheid zijn: openbaarheid kan een gunst zijn van het bestuur, een recht van de burger en een vanzelfsprekendheid. Zoals de titel al stelt zat openbaarheid toen in de fase tussen een gunst en een recht. De nieuwe Wob zou daar verandering in moeten brengen.

In de Memorie van toelichting bij de wet wordt gesteld: “Met nadruk wijzen wij erop dat onze keuze voor een vernieuwde tekst van de wet niet betekent dat de aan de bestaande wet ten grondslag liggende beginselen verandering hebben ondergaan.”⁷⁶

Er wordt dus aangesloten bij de geest van de oude Wob. Dat neemt niet weg dat er een aantal indicaties is dat de gedachte over openbaarheid toch is verschoven. Daar waar de regering in 1970 nog voorzichtig was, is de regering in 1986 enthousiaster over openbaarheid. Ze schrijft: “Uitgegaan is van het uitgangspunt van de bestaande wet dat zowel bij informatieverstrekking op verzoek als uit eigen beweging openbaarheid voorop staat.”⁷⁷

De gewijzigde Wob had met name betrekking op het uniformeren van de Wob-praktijk. Het was de bedoeling dat de normen uit lagere regelingen in de Wob zouden komen te staan, om een gelijke behandeling in verschillende overheidsorganen te bevorderen.⁷⁸ Het recht op openbaarheid werd op sommige onderdelen uitdrukkelijk verbreed, bijvoorbeeld door te benoemen welke documenten onder de Wob vallen.^e

- De wetgever beoogt met de Wet open overheid (Woo) vijf doelen te realiseren. Deze doelen zien wij al deels terug in het huidige beleid van het college. In het beleid over het openbaar maken van informatie is nog geen aandacht voor het voorkomen van corruptie en anderen in de gelegenheid stellen toegevoegde waarde te creëren met de openbaar gemaakte informatie.
- De wetgever beoogt met de Wet open overheid (Woo) vijf doelen (zie kader *Wetgeschiedenis Woo - doelen*):
 - 1 Creëren van randvoorwaarden voor de democratie;
 - 2 Realiseren van beter bestuur en een cultuuromslag;
 - 3 Voorkomen van corruptie;
 - 4 Emanciperen van de burger;
 - 5 Realiseren van macro-economische voordelen.

^e Op grond van artikel 1, derde lid, van het BOB, zijn schriftelijke stukken of ander materiaal dat gegevens bevat, niet als document te beschouwen indien zij bestemd zijn om te worden verzonden of reeds zijn verzonden, totdat mag worden aangenomen dat zij de geadresseerde(n) hebben bereikt. Zolang dat niet het geval is, worden ook de concepten voor en kopieën van zulke stukken en ander materiaal niet als documenten beschouwd. Deze bepaling in het BOB heeft als gevolg dat daardoor ten aanzien van een grote hoeveelheid stukken en ander materiaal de openbaarheid in de zin van de WOB wordt opgeschort. (Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 10.

- Een aantal van de door de wetgever beoogde doelstellingen van de Woo zien wij al deels terug in het beleid van het college.
 - > Doelstelling 1 - creëren van randvoorwaarden voor de democratie: In het coalitieakkoord *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* (mei 2018) is de ambitie opgenomen om te streven naar een open en transparant bestuur (zie paragraaf 2.2.1). Het college wil zelf actief meer informatie openbaar maken en geeft aan zich in te spannen om de elf informatiecategorieën van de Woo actief openbaar te maken (zie paragraaf 2.2.3). Over het inrichten van een elektronisch toegankelijk openbaar register heeft het college zich nog niet uitgesproken. Dat is ook het geval inzake de actieve openbaarmaking van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften, gemeentelijke besluiten, emissiegegevens, de organisatie en werkwijze van de gemeente en de bereikbaarheid van het bestuur en de organisatie (zoals genoemd in artikel 3.3 lid 1 van de Woo). We merken daarbij op dat de bedoelde informatie deels al actief openbaar wordt gemaakt door de gemeente.
 - > Doelstelling 2 - realiseren van beter bestuur en een cultuuromslag:
 - > Het college wil de informatie vrijer toegankelijk maken en onderkent dat dit gevolgen heeft voor de ict en een cultuuromslag vergt (zie paragraaf 2.2.1). In het beleid wordt echter nog niet onderkend dat dit ook gevolgen heeft voor de juridische infrastructuur.
 - > Doelstelling 3 - voorkomen van corruptie: Maakt geen onderdeel uit van het beleid om informatie openbaar te maken.
 - > Doelstelling 4 - emanciperen van de burger: Het college onderkent dat informatie geen gunst aan, maar een recht is van de burger omdat de burger belang heeft bij die informatie. Zo stelt het college dat inwoners in staat moeten worden gesteld om beleid beter te volgen en gericht input moeten kunnen leveren. En dat het onontbeerlijk is dat inwoners betere toegang tot keuze-informatie krijgen.
 - > Doelstelling 5 - realiseren van macro-economische voordelen: Het college wil daar waar mogelijk werken met open data en wil informatie uit eigen beweging openbaar maken. Het college wil daarnaast coöperaties ondersteunen die een alternatief bieden voor platform-monopolisten.⁷⁹ Het beleid van het college is er nog niet op gericht om burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld toegevoegde waarde te creëren met de openbaar gemaakte informatie, maar staat die doelstelling ook niet in de weg.

Wetsgeschiedenis Woo - doelen

De Wet open overheid (Woo) was volgens de initiatiefnemers nodig, omdat de politieke afwegingen uit de jaren 70 niet meer zouden passen bij de huidige tijd. In de Woo wordt – anders dan in de Wob – het recht op informatie in het eerste artikel van de wet als zodanig erkent. In de Memorie van toelichting wordt gesteld:

“Democratie verdraagt geen geheimhouding; alleen een goed geïnformeerd publiek kan overwogen keuzes maken. 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.”⁸⁰

Het opnemen van een recht op overheidsinformatie en wettelijke verplichtingen tot het actief openbaar maken van informatie zal volgens de indieners een cultuurverandering opleveren.

Een recht van de burger op overheidsinformatie en een cultuur van openheid bij de overheid dient de volgende vijf doelen:

1. Creëren van randvoorwaarden voor de democratie: “Democratie staat of valt bij de gratie van een goed geïnformeerd publiek. Alleen als burgers op de hoogte kunnen worden gesteld van alle successen en gebreken van politieke en bestuurlijke keuzes, kan een overwogen stem uitgebracht worden. (...) Deze voorwaarde voor democratie beperkt zich niet tot de wetgevende en rechtsprekende machten. Democratische controle, en daarmee de democratie zelf, vereist een hoge mate van transparantie van alle overheden (...)”⁸¹
2. Het realiseren van beter bestuur en een cultuuromslag: “Openbaarheid en transparantie zijn niet alleen nuttig en noodzakelijk voor burgers, maar bieden ook kansen voor overheden en semi-overheden. In eerdere stukken is dit wel bestempeld als «overheidshygiëne» (...) dat overheidshandelen voor het oog van het publiek moet plaatsvinden en dat we ons beter gedragen als we beter in de gaten worden gehouden (...) Vrijere toegankelijkheid en gebruikbaarheid van overheidsinformatie (...) maakt de burgers ook mondiger doordat deelname aan de democratie wordt versterkt en een transparant, verantwoordelijk en doelmatiger overheidsoptreden wordt gestimuleerd (...) Dit stelt hoge eisen aan de ict-capaciteit (...) de juridische infrastructuur vergt investeringen (...) Net zo goed is vereist dat een omslag in de Nederlandse bestuurscultuur wordt bewerkstelligd. Zolang het informatiemonopolie van de overheid niet doorbroken wordt en een mentaliteit dat de overheid haar informatie ten dienste van het publieke domein bezit (...) Uiteindelijk wordt daarmee beoogd een cultuurverandering in de publieke sector te faciliteren die past bij de gedigitaliseerde informatiesamenleving (...) Het doel van de cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid kan niet worden bereikt enkel door de materiële en formele verplichtingen aan organen (...) meer in het algemeen moet het nut informatiecommissaris gezien worden, namelijk in het bieden van een tegenwicht voor de neiging van overheden en semioverheden om de stroom van informatie naar het publiek te beheersen en te beperken. Door een voortdurende campagne voor transparantie en openbaarheid, het delen van best practices en het politiek op de kaart zetten van

problemen uit de praktijk, wordt het voor organen gemakkelijker om te komen tot de nodige hervorming van de bestuurscultuur.”⁸²

3. Het voorkomen van corruptie: “Ook het Verdrag van de Verenigde Naties tegen Corruptie erkent transparantie als een goed middel ter bestrijding van corruptie (...) Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden en semi-overheden geen misbruik maken van hun informatiepositie.”⁸³
4. Emancipatie van de burger: “Met dit wetsvoorstel krijgt eenieder een recht op toegang tot publieke informatie (...) De erkenning van dit recht is een belangrijke stap in het emancipatieproces van de burger tegenover de overheid (...) Waar openbaarheid van bestuur eerst werd gezien als vorm van voorlichting en als gunst van de overheid en de huidige Wob openbaarheid als verplichting richting de overheid neerzet, zet dit voorstel een volgende stap in de erkenning van het belang van openbaarheid voor de burger.”⁸⁴
5. Macro-economische voordelen: “Door informatie via internet beschikbaar te stellen voor hergebruik, worden burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld toegevoegde waarde te creëren en informatie zodanig te bundelen en beschikbaar te stellen, dat derden daar weer gebruik van kunnen maken.”⁸⁵

Tijdens de parlementaire behandeling zijn er veel inhoudelijke wijzigingen geweest op de verplichtingen voor bestuursorganen. Volgens de indieners betekent dat niet dat de doelen van de wet zijn gewijzigd. Zij stellen dat doelen juist alleen behaald kunnen worden, als de wet beter uitvoerbaar is: “De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de door hen gewenste (cultuur)verandering niet zal worden bereikt als overheden zelf twijfels hebben over deze aspecten van de wet. Met deze wijzigingswet worden daarom onduidelijkheden in de Woo verhelderd, wordt een aantal inhoudelijke wijzigingen voorgesteld en wordt een aantal technische verbeteringen geformuleerd. Het doel van de Woo blijft ongewijzigd.”⁸⁶

Daarbij stellen zij dat actieve ontsluiting van informatie nog steeds het uitgangspunt is: “De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het belang van actieve openbaarheid niet kan worden overschat. Een systematische ontsluiting van voor burgers relevante informatie draagt bij aan inzicht in de bestuursvoering en is daarmee onmisbaar voor democratische participatie en controle van het bestuur.”⁸⁷

De Woo die op 1 mei 2022 in werking zal treden zou haar doelen moeten bereiken door (1) de burger een recht te geven op overheidsinformatie, (2) meer informatie actief te ontsluiten en (3) door een cultuurverandering richting openheid te bewerkstelligen in de overheid. Het belang hiervan is nogmaals onderstreept door de Kinderopvangtoeslagaffaire.⁸⁸

2.2.6 Ruime inzet op verbeteren openbaar maken informatie

Normenkader

- Het college zet in op verbeteringen om beleidsambities verder te realiseren.

Bevindingen

- Naast de in paragraaf 2.2.4 genoemde besluiten heeft het college nog verschillende andere maatregelen getroffen om het openbaar maken van informatie te verbeteren.
 - In het coalitieakkoord staat de ambitie om een informatiecommissaris aan te stellen, die ervoor moest zorgen dat het uitgangspunt 'open, tenzij' werd gewaarborgd, aangejaagd en gehandhaafd.⁸⁹ Op 8 november 2018 nam de gemeenteraad een motie van de SP aan, waarin het college werd verzocht om met een voorstel te komen voor de positionering, de taken en verantwoordelijkheden van de informatiecommissaris.⁹⁰ In de brief aan de gemeenteraad van 26 februari 2019 heeft het college de taken en verantwoordelijkheden van de informatiecommissaris benoemd en aangegeven dat deze zou worden gepositioneerd bij de Chief Information Officer (CIO).⁹¹ De informatiecommissaris is in mei 2019 benoemd.⁹²
 - In december 2019 is door de ambtelijke leiding aan het Bureau Interim & Advies (BIA) en het Projectmanagementbureau (PMB) de opdracht verstrekt om een inventarisatie te maken voor extra capaciteit en middelen om het Wob-proces te verbeteren en om een leer- en verbeterproces te starten met alle betrokkenen. Doelen van dit leer- en verbeterproces waren:⁹³
 - > Een gezamenlijk en gedragen werkproces.
 - > Een goede positionering van de centrale en decentrale taken, rollen en verantwoordelijkheden in combinatie met het benodigde eigenaarschap op verschillende niveaus in de organisatie.
 - > Eenduidige kwaliteitseisen aan proces en medewerkers en bijbehorende functietyperingen eventueel aangevuld met een opleidingsprogramma.
 - > Een indicatie van benodigde capaciteit op verschillende niveaus, zowel centraal als decentraal, onderzoeken of en hoe huidige informatiebeheerders/DIV daarbij een rol (in de toekomst) kunnen gaan spelen.
 - > Een voortgangssysteem en digitale hulpmiddelen voor het werkproces om het management in staat te stellen om centraal en decentraal te kunnen sturen op Wob-verzoeken.
 - > Een implementatievoorstel voor het vervolg.
 - De resultaten van deze opdracht zijn neergelegd in de notitie *Optimalisering van het Wob-proces* van februari 2020. Hierin zijn de eerste observaties gedeeld met de ambtelijke opdrachtgever over de constateerde problemen (zie paragraaf

2.2.2) en worden twee adviezen gegeven om het Wob-proces te verbeteren (zie paragraaf 4.2).⁹⁴

- In november 2020 is een project *Generieke voorzieningen informatiebeheer* gestart. In dit project wordt nagedacht over het inkrimpen van het huidige aantal van 49 documentmanagementsystemen (DMS-en) tot 3 DMS-en voor de gehele gemeente. Deze mogelijkheid wordt in november 2021 onderzocht.⁹⁵
- Bij de *Voorjaarsnota 2021* zijn middelen toegekend om de informatiehuishouding op orde te brengen. Het gaat om € 1,2 miljoen in 2021 en € 2,5 miljoen in 2022 en 2023. Om het informatiebeheer op orde te brengen, waardoor informatie actief openbaar gemaakt kan worden en Wob/Woo-verzoeken makkelijker kunnen worden afgehandeld, wordt aangekondigd dat een meerjarenprogramma *Open Amsterdam* wordt gestart met modern informatiebeheer, conform de verplichting uit de Woo en conform het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI).⁹⁶
- In het concept-programmaplan *Open Amsterdam* (versie oktober 2021) is aangegeven dat de uitgangspunten zijn dat informatie openbaar is, tenzij het echt (nog) niet kan en dat de Amsterdammer centraal staat. Die uitgangspunten moeten worden vertaald in:⁹⁷
 - > een 'open mind' waarbij het openbaar maken een onderdeel wordt van het organisatie-DNA, kennisontwikkeling, competentieontwikkeling, bewustwording van alle ambtenaren en het aanjagen, borgen en handhaven van het uitgangspunt 'open, tenzij'.
 - > het operationaliseren van 'open, tenzij' door de organisatie te helpen bij het versnellen van de afhandeling en kwaliteitsverbetering Wob, actief openbaar maken standaardiseren en aansluiten op het landelijk platform actief openbaar maken.
 - > een eigentijds innovatief informatiebeheer, zodat processen voor het openbaar maken van Amsterdamse informatie, geautomatiseerd en versneld plaats kunnen vinden.
- Het GMT heeft in het voorjaar van 2020 aan de directeur Juridische Zaken en de directeur Juridisch Bureau de opdracht gegeven om een verkenning te doen naar de eerstelijns juridische adviesfunctie binnen de gemeente Amsterdam en verbetervoorstellen daarvoor te formuleren onderscheidenlijk te bezien of door bundeling kan worden gekomen tot een efficiëntere behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures.⁹⁸ In februari 2021 heeft de burgemeester aan de raad toegezegd haar visie op de juridische functie te schrijven en te delen met de raad. Afhankelijk van deze visie wordt de verkenning verder gebracht.⁹⁹ Verder heeft de burgemeester in februari 2021 de gemeenteraad haar visie op de juridische functie (de juridische vernieuwing) toegezegd in reactie op vragen van het raadslid Van Schijndel. Deze visie zal zij in januari aan de gemeenteraad sturen.¹⁰⁰ We hebben van die (concept) visie geen kennisgenomen.

2.3 Organisatorische randvoorwaarden recent tot stand gebracht

2.3.1 Verantwoordelijkheden zijn belegd, maar roepen vragen op

Normenkader

- De verantwoordelijkheden zijn bestuurlijk en ambtelijk belegd zodat dat alle Wob-verzoeken doeltreffend en rechtmatig worden afgehandeld.
- De verantwoordelijkheden zijn bestuurlijk en ambtelijk belegd zodat alle uit eigen beweging openbaar te maken informatie doeltreffend en rechtmatig openbaar wordt gemaakt.
- De verantwoordelijkheden zijn bestuurlijk en ambtelijk belegd zodat alle beslissingen op bezwaar doeltreffend en rechtmatig worden afgehandeld.
- De verantwoordelijkheden zijn bestuurlijk en ambtelijk belegd zodat uitvoering wordt gegeven aan alle gerechtelijke uitspraken over Wob-bezwaren.

Bevindingen

- Bestuurlijk is de burgemeester stelselverantwoordelijk voor de afhandeling van Wob-verzoeken. De wethouder in wiens portefeuille het Wob-verzoek valt, is inhoudelijk verantwoordelijk voor het Wob-besluit. Het Wob-besluit kan in de praktijk door het college als geheel, of in mandaat door de wethouder, het dagelijks bestuur van een bestuurscommissie of door een directeur worden genomen. Het Wob-besluit wordt altijd namens het college genomen.¹⁰¹
 - In bijlage 2 van de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam worden de bevoegdheden om te besluiten op verzoeken tot verstrekking van informatie (art. 6 Wob) en het beslissen inzake het eigener beweging verstrekking van informatie (art. 8 Wob) gemandateerd aan de dagelijkse besturen van de bestuurscommissies.¹⁰²
- De ambtelijke verantwoordelijkheden voor passieve en actieve openbaarmaking zijn belegd in het Bevoegdhedenbesluit en de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam.
 - In Bijlage 1 van het Bevoegdhedenbesluit worden onder D. de bevoegdheid om te besluiten op verzoeken tot verstrekking van informatie (art. 6 Wob) en het beslissen inzake het eigener beweging verstrekking van informatie (art. 8 Wob) gemandateerd aan de gemeentesecretaris.¹⁰³
 - De verdere ondermandatering van de aan de gemeentesecretaris gemandateerde bevoegdheden voor passieve en actieve openbaarmaking, is geregeld in het *Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam* en individuele (onder)mandaatbesluiten.¹⁰⁴
 - > In sommige directies is de directeur bevoegd. In andere directies zijn ook afdelingshoofden, programmanagers en/of teamleiders bevoegd om het Wob-besluit te nemen.
- De bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op bezwaar (over Wob-zaken) ligt bij de burgemeester of bij het college van B en W, afhankelijk van wie het Wob-

besluit heeft genomen. De burgemeester heeft deze bevoegdheid niet gemandateerd. Het college heeft de bevoegdheid wel gemandateerd aan de dagelijkse besturen, maar deze mandatering is door de vele uitzonderingen ingewikkeld geregeld.

- In bijlage 3 van de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam wordt de bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op bezwaar belegd bij het dagelijks bestuur van de bestuurscommissie.^{105f}
- De bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op bezwaar namens het college van B en W is belegd bij de directeur Juridische Zaken, voor zover het bestuurlijk-gevoelig onderwerpen betreft.^{106g} Van politiek of bestuurlijk-gevoelig onderwerpen is sprake als er:
 - > hoge afbreukrisico's aanwezig zijn;
 - > directie of stadsdeeloverstijgende belangen spelen;
 - > uniforme besluitvorming gewenst is;
 - > strategische belangen van het stadsbestuur in het geding zijn;
 - > expertise nodig is die bij het organisatieonderdeel van gemandateerde niet goed is ontwikkeld.
- Als het om een bevoegdheid gaat van het college dat via het bevoegdhedenbesluit is gemandateerd aan een directeur, dan is die directeur ook bevoegd de beslissing op bewaar te nemen bij een Wob-verzoek over dat onderwerp.¹⁰⁷ Het dagelijks bestuur van de stadsleden neemt zelf de beslissingen op bezwaar.¹⁰⁸
- De directeur van het Juridisch Bureau is niet bevoegd om in mandaat te beslissen op bezwaar met betrekking tot Wob-verzoeken, maar is wel gemandateerd om de beslissingen op bezwaar bekend te maken.¹⁰⁹
- Wie het besluit (in mandaat) neemt om hoger beroep in te stellen, is ingewikkeld geregeld.¹¹⁰
 - De burgemeester kan zelf beslissen om in hoger beroep te gaan als het beroep de burgemeester zelf betreft.
 - De directeur DJZ heeft op grond van het bevoegdhedenbesluit mandaat om namens het college van B en W te besluiten om hoger beroep in te stellen.
 - De directeur van het Juridisch Bureau is gemandateerd om voor de stadsdelen hoger beroep in te stellen voor zover het bevoegdheden betreft die zijn overgedragen aan de stadsdelen.¹¹¹

^f Het Juridisch Bureau ondersteunt verschillende directies en de dagelijkse besturen van de bestuurscommissie door het opstellen van een advies ten behoeve van het nemen van een beslissing op bezwaar.

^g De directeur DJZ is niet bevoegd om de beslissing op bezwaar te nemen wanneer de directeur DJZ zelf het Wob-besluit heeft genomen (art. 10:3 derde lid Awb). Ook is de directeur DJZ niet bevoegd om een beslissing in bezwaar te nemen indien de directeur ondergeschikt is aan degene die het Wob-besluit heeft genomen, zoals het college van B en W of de gemeentesecretaris (art. 7:11 Awb en Centrale Raad van Beroep, 12 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2060).

- De verantwoordelijkheden om uitvoering te geven aan alle gerechtelijke uitspraken over Wob-bezwaren zijn bestuurlijk en ambtelijk niet afzonderlijk belegd. Dit betreft dezelfde verantwoordelijkheidsverdeling als bij het nemen van het besluit op een Wob-verzoek.¹¹²
- In de praktijk zijn er echter nogal wat onduidelijkheden over de bevoegdheidsverdeling.
 - De informatiecommissaris constateerde dat in 2019 de ambtelijke verantwoordelijkheden voor het afhandelen van Wob-verzoeken niet duidelijk belegd waren. De Directie Juridische Zaken (DJZ) had in deze context veel meer activiteiten naar zich toegetrokken dan de eigen taakstelling rechtvaardigt, omdat de activiteiten niet door andere directies werd of kon worden opgepakt. DJZ had een kaderstellende rol, adviseerde de directies en stadsdelen bij politiek-gevoelige Wob-verzoeken en adviseerde het college over Wob-besluiten.¹¹³
 - De Chief Information Officer (CIO) en DJZ gaven het Projectmanagementbureau in januari 2020 mede daarom de opdracht het Wob-proces te verbeteren, waarbij onder meer moest worden gekomen tot een goede positionering van de centrale en decentrale taken, rollen en verantwoordelijkheden.¹¹⁴
 - In december 2020 deed de informatiecommissaris het voorstel te onderzoeken hoe alle Wob-taken centraal konden worden georganiseerd, zonder dat de verantwoordelijkheid bij directies en stadsdelen werden weggehaald.¹¹⁵
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) zijn per processtap van het afhandelen van de rollen en verantwoordelijkheden benoemd, met uitzondering van het bewaken van en sturing op een tijdige afhandeling van het Wob-verzoek.¹¹⁶
 - > De bevoegdheidsverdeling heeft betrekking op de processtappen van het in behandeling nemen van het Wob-verzoek^h en het behandelen van het Wob-verzoek.ⁱ De processtap bewaken van en sturing op een tijdige afhandeling van het Wob-verzoek maakt geen onderdeel uit van de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*.
 - > De verantwoordelijkheden zijn weergegeven volgens het RASCI-model. Waar bij de R staat voor Responsible (uitvoerend verantwoordelijke), de A voor Accountable (eindverantwoordelijk), de S voor Supportive (ondersteuner), de C voor Consulted (te raadplegen functie) en de I voor Informed (te informeren functie).

^h De processtap *In behandeling nemen Wob-verzoek* bestaat uit de volgende negen deelstappen: 1. Indienen Wob-verzoek, 2. Ontvangen Wob-verzoek, 3. Registreren Wob-verzoek, 4. Beoordelen Wob-verzoek, 5. Is het een Wob-verzoek?, 6. Bespreken reikwijdte met aanvrager / directie, 7. Bevoegd orgaan? 8. Doorsturen naar bevoegd orgaan.

ⁱ De processtap *Behandelen Wob-verzoek* bestaat uit de volgende tien deelstappen: 1. Verzamelen informatie, 2. Beoordelen informatie, 3. Anonimiseren informatie, 4. Betrekken rollen over te nemen besluit, 5. Opstellen Wob-besluit, 6. Politiek gevoelig?, 7. Ondertekenen Wob-besluit, 8. Verzenden Wob-besluit, 9. Overbrengen Wob dossier, 10. Publiceren Wob dossier.

- Op 24 juni 2021 is het voorstel van de informatiecommissaris over het anders organiseren van taken, zonder dat daarbij de verantwoordelijkheden worden gewijzigd (december 2020) besproken in het GMT.¹¹⁷ In een andere notitie (17 juni 2021) die voor dit overleg is opgesteld, wordt geconstateerd dat er onduidelijkheid bestaat over de rollen en verantwoordelijkheden, hoewel niet is benoemd waaruit deze onduidelijkheden bestaan.¹¹⁸ Voor zover ons bekend, hebben het voorstel van de informatiecommissaris en de constatering dat de verantwoordelijkheden onduidelijk zijn, niet geleid tot een besluit van het GMT met als doel de verantwoordelijkheden eenduidig te maken.

2.3.2 Nog niet alle processen zijn beschreven

Normenkader

- Het afhandelen van Wob-verzoeken is uitgewerkt in procedurebeschrijvingen, werkinstructies of afspraken.
- Het afhandelen van Wob-bezwaren is uitgewerkt in procedurebeschrijvingen, werkinstructies of afspraken.
- Het uitvoeren van gerechtelijke uitspraken over beslissingen op Wob-bezwaren is uitgewerkt in procedurebeschrijvingen, werkinstructies of afspraken.
- De openbaarmaking van alle uit eigen beweging openbaar te maken informatie is uitgewerkt in procedurebeschrijvingen, werkinstructies of afspraken.

Bevindingen

- Voor de afhandeling van Wob-verzoeken is sinds maart 2021 een centrale procedurebeschrijving opgesteld. Een deel van deze procesbeschrijving is nader uitgewerkt in werkinstructies en modelbrieven.
 - De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is in 1980 in werking getreden en in 1992 herzien (zie paragraaf 2.2.5).
 - Uit interviews blijkt dat zeker tot en met oktober 2020 alle directies en stadsdelen Wob-verzoeken op een eigen wijze met eigen registratiesystemen afhandelden.¹¹⁹
 - In maart 2021 is voor het eerst een *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* opgesteld die voor alle directies en stadsdelen geldt. Het GMT heeft op 24 juni 2021 de procesbeschrijving vastgesteld.¹²⁰
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) wordt verwezen naar de modelbrieven.
 - > Sinds 2016 heeft DJZ modelbrieven opgesteld voor de afhandeling van Wob-verzoeken, die zijn gebaseerd op de modelbrieven van het Rijk. Deze brieven zijn in de loop der jaren aangepast door DJZ en er zijn modelbrieven toegevoegd. Er vindt hier geen controle of monitoring op plaats of de modelbrieven worden gebruikt. Het gebruik ervan wordt wel wenselijk geacht, maar is niet verplicht gesteld.¹²¹

- Naast de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) zijn er ook acht werkinstructies van kracht die betrekking hebben op het afhandelen van Wob-verzoeken (zie paragraaf 2.2.3). Naar geen van deze werkinstructies is verwezen in de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*. Ze bestaan naast de *Procesbeschrijving*.
- Een organisatiebrede procesbeschrijving of werkinstructie voor het afhandelen van bezwaren of het uitvoeren van gerechtelijke uitspraken ontbreekt.
 - Op 1 januari 2016 is de Regeling bezwaar en beroep (college en burgemeester) in werking getreden. Deze regeling regelt de instelling en samenstelling van een (interne en externe) bezwaarschiftencommissie voor het college van B en W en voor de burgemeester. Deze regeling geeft op hoofdlijnen de werkwijze van bezwaarschiftencommissie weer in aanvulling op de Awb. Niet is geregeld wie, wanneer en hoe uitvoering moet worden gegeven aan een uitspraak in (hoger) beroep of bij een voorlopige voorziening.¹²²
 - > Wel is geregeld dat het dagelijks bestuur het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan bij de besluitvorming betreft indien tegen een door het dagelijks bestuur genomen beslissing op een bezwaarschrift beroep of hoger beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter. Verder betreft het dagelijks bestuur het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan bij de besluitvorming indien zij voornemens is tegen een uitspraak van de bestuursrechter hoger beroep dan wel incidenteel hoger beroep in te stellen. Het beroep en het hoger beroep worden in overeenstemming met DJZ door het dagelijks bestuur behandeld.¹²³
 - > Ook is geregeld dat de directeur DJZ bevoegd is om het besluit te nemen om namens de gemeente en het college administratieve beroepsprocedures te voeren en handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten.¹²⁴
 - Het Juridisch Bureau heeft deze regeling nader uitgewerkt in een beschrijving van het werkproces voor het afhandelen van bezwaren, dat met enige regelmaat wordt geactualiseerd. De bezwaren hebben ook betrekking op Wob-besluiten (veelal van stadsdelen).¹²⁵
 - DJZ werkt in september 2021 aan een verbetertraject voor het afhandelen van bezwaar en beroep door DJZ, waarbij een procesbeschrijving wordt opgesteld. DJZ beoogt met het verbetertraject de volgende doelen te realiseren:¹²⁶
 - > efficiëntere en snellere besluitvorming;
 - > optimalisatie van lerend vermogen door registratie, terugkoppeling en voorkomen van eventuele hiaten in de primaire besluitvorming;
 - > eenduidige besluitvorming door formats die centraal worden beheerd.
 - Een nadere procesbeschrijving of een instructie voor de afhandeling van het beroep of het hoger beroep is niet opgesteld.¹²⁷
- Er zijn geen standaard procesbeschrijvingen of werkinstructies voor het actief openbaar maken van documenten.¹²⁸

- Inzake Shell en erfpacht geeft de gemeente aan uit eigen beweging documenten openbaar te maken. Dit heeft echter nog niet geleid tot een standaardwerkwijze voor het actief openbaar maken van informatie.
- Wel is voor Shell een werkinstructie opgesteld voor het openbaar maken van informatie (september 2020).
- Ook voor het actief openbaar maken van documenten op grond van de Wet elektronische publicaties en het Besluit elektronische publicaties¹²⁹, die op 1 juli 2021 in werking is getreden, hebben wij geen procesbeschrijving of werkinstructie aangetroffen.

2.3.3 Afhandeling Wob-verzoeken kan eind 2020 deels centraal worden bewaakt

Normenkader

- De gemeente heeft een systeem of meerdere systemen voor het bewaken van een doeltreffende en rechtmatige afhandeling van Wob-verzoeken.

Bevindingen

- Sinds maart 2020 wordt informatie over de lopende Wob-verzoeken centraal verzameld door CIO-office. Vanaf oktober 2020 wordt eveneens centraal informatie verzameld over de afgehandelde Wob-verzoeken. Met deze informatie kan de afhandeling van Wob-verzoeken centraal worden bewaakt. Maar in december 2021 is deze informatie nog niet volledig. Ook is de actualiteit van de informatie afgenomen. Tot juli 2021 werd deze informatie wekelijks geactualiseerd, vanaf juli 2021 wordt de informatie maandelijks geactualiseerd.
- Begin 2019 werden stadsdelen en directies voor het eerst verplicht om informatie over de lopende Wob-verzoeken via een vast Excel-sjabloon wekelijks aan te leveren bij DJZ. DJZ zag het eerste halfjaar 2019 niet voldoende toe op de aanlevering van de gevraagde informatie. Vanaf de zomer van 2019 leverde stadsdelen en directies frequenter informatie aan.¹³⁰
- In oktober 2019 heeft DJZ voor het eerst een rapportage ten behoeve van de burgemeester opgesteld waarin de informatie van de stadsdelen en directies samengevoegd is weergegeven. Vanaf dat moment ontving de burgemeester elke zes weken een rapportage over de Wob.¹³¹
- In maart 2020 heeft het team Informatiecommissaris, onderdeel van CIO-office, het opstellen van de informatievoorziening overgenomen van DJZ.¹³² Het te gebruiken Excel-sjabloon is daarna uitgebreid.
- Vanaf oktober 2020 heeft de ambtelijke organisatie gedeeltelijk centraal zicht op de afgehandelde Wob-verzoeken.¹³³
- In oktober 2020 is het stedelijk Wob-ondersteuningsteam, dat onderdeel uitmaakt van CIO-office, gestart met het registreren van de Wob-verzoeken in het zaakstelsel Decos.¹³⁴
- Tot juli 2021 werden de stadsdelen en directies wekelijks om informatie gevraagd, vanaf juli 2021 wordt de informatie maandelijks opgevraagd.¹³⁵

- CIO-office werkt toe naar een centrale registratie van de binnengekomen, lopende en afgeronde Wob-verzoeken. In oktober 2021 was een centrale registratie nog niet gerealiseerd. Daarom wordt ook in oktober 2021 nog gewerkt met een Excel-sjabloon dat maandelijks door de stadsdelen en directies moet worden ingevuld en toegestuurd naar CIO-office.¹³⁶
 - > Tot en met oktober 2021 handelen alle directies en stadsdelen Wob-verzoeken zelf af, en registreren zij de afhandeling in een eigen registratiesysteem.¹³⁷
 - > CIO-office heeft als doel gesteld dat er in de toekomst gemeentebreed met één centraal systeem gewerkt gaat worden.
- De centrale monitoringsinformatie voor zowel de lopende als de afgehandelde Wob-verzoeken is in december 2021 deels volledig (zie paragraaf 5.2).
- CIO-office stelt op basis van de registratie in Excel een overkoepelende rapportage op voor de burgemeester en deelrapportages ten behoeve van portefeuillehouders, stadsdelen en directeuren.¹³⁸ Portefeuillehouders spreken de directeuren aan op de tijdigheid van het afhandelen van Wob-verzoeken. Daarmee werd een centraal (verantwoordings)proces opgelegd. 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.¹³⁹ Volgens het bevoegdheidsbesluit zijn de directeuren verantwoordelijk en niet CIO-office.

3 Processtappen

3.1 Conclusies

In welke mate dragen de processtappen bij aan een doeltreffende en rechtmatige openbaarmaking van informatie?

Een doeltreffende en rechtmatige afhandeling van Wob-verzoeken is nog onvoldoende geborgd (paragraaf 3.2). Hieronder volgt een samenvatting in welke mate de individuele processtappen bijdragen aan een doeltreffende en rechtmatige afhandeling van Wob-verzoeken:

- Het indienen van Wob-verzoek is vereenvoudigd, maar er is te weinig sturing mogelijk op de tijdige afhandeling van Wob-verzoeken (paragraaf 3.3). De gemeente werpt geen drempels voor het indienen van een Wob-verzoek (paragraaf 3.3.1) en de inhoud van het Wob-verzoek wordt vroegtijdig onderzocht (paragraaf 3.3.2), maar aan de voorkant is er te weinig sturing mogelijk op de tijdige afhandeling (paragraaf 3.3.3);

- De instructies voor het zoekproces zijn te summier (paragraaf 3.4);
- De verzamelde documenten worden vastgelegd (paragraaf 3.5);
- De openbaarheidsafweging is geborgd, maar kan efficiënter (paragraaf 3.6);
- Het verlengen van de beslistermijn is procedureel geregeld, maar dat tijdig wordt beslist is niet procedureel geregeld (paragraaf 3.7);
- Dat Wob-beslissingen gemotiveerd worden en dat Wob-verzoekers op de rechtsbescherming worden gewezen is voldoende geborgd (paragraaf 3.8);
- Dat de informatie wordt verstrekt in de vorm die de Wob-verzoeker wenst, is niet geborgd (paragraaf 3.9);
- Het openbaar maken van het Wob-besluit en bijbehorende documenten en de archivering van dit 'Wob-dossier' is grotendeels geregeld. De toegankelijkheid van dit 'Wob-dossier' is nog niet geborgd (paragraaf 3.10);
- Het openbaar maken van documenten nadat daartoe in bezwaar of (hoger) beroep is besloten, is nog niet geregeld (paragraaf 3.11);
- Het evalueren en leren is nog onvoldoende procedureel geborgd (paragraaf 3.12);
- Een doeltreffende en rechtmatige actieve openbaarmaking van informatie is nog nauwelijks geborgd (paragraaf 3.13).

3.2 Doeltreffende en rechtmatige afhandeling nog onvoldoende geborgd

Normenkader

- Het proces van afhandelen van Wob-verzoeken is uitgewerkt in te onderscheiden processtappen en is een samenhangend geheel.

Bevindingen

- Het proces van het afhandelen van Wob-verzoeken is grotendeels pas in 2021 (maart 2021) beschreven. De beschrijving is nog niet volledig (zie hiervoor de paragrafen 3.3 tot en met 3.12) en nog niet in samenhang beschreven, waardoor het doeltreffend en rechtmatig handelen nog onvoldoende is geborgd.
 - Het proces van het afhandelen is in verschillende procesbeschrijvingen en (werk)instructies beschreven (zie hiervoor de paragrafen 3.3 tot en met 3.12). Die vormen op dit moment nog geen samenhangend geheel.
 - Er is aangegeven dat de procesbeschrijving nog verder wordt ontwikkeld en zal worden geëvalueerd.
 - Bijna altijd betreft het generieke beschrijvingen die voor de gehele ambtelijke organisatie gelden. In het geval van bezwaar en beroep is er daarnaast nog voor het Juridisch Bureau een afzonderlijke procesbeschrijving (zie paragraaf 3.11).

3.3 Indienen verzoek vereenvoudigd, weinig sturing tijdige afhandeling mogelijk

3.3.1 Gemeente werpt geen drempels voor indienen Wob-verzoek

Normenkader

- De processtap indienen van een Wob-verzoek is beschreven in een procedure of instructie.
- Het Wob-verzoek kan op verschillende manieren worden ingediend bij de gemeente (bijvoorbeeld via de website, telefonisch, gesprek aan de balie, e-mail, brief, etc.).
- De gemeente verstrekt informatie over hoe een Wob-verzoek kan worden ingediend.
- De gemeente is open over de eisen die het stelt aan een Wob-verzoek.

Bevindingen

- De processtap *indienen van een Wob-verzoek* is beschreven in een procedure of instructie.
 - De processtap is sinds maart 2021 beschreven in het document *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* door CIO-office. CIO-office is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van generieke werkprocessen, werkinstructies en handleidingen.¹⁴⁰
- Het Wob-verzoek kan op verschillende manieren worden ingediend bij de gemeente. De gemeente verstrekt daarover informatie op de website. Ze heeft daarbij voorkeuren, maar communiceert niet eenduidig over deze voorkeuren.
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* is aangegeven dat de indiener zijn verzoek vormvrij kan indienen. Dit betekent dat het verzoek digitaal, schriftelijk, telefonisch of mondeling kan worden ingediend.¹⁴¹ De gemeente stimuleert de indieners wel zoveel mogelijk hun verzoek via een webformulier in te dienen.¹⁴² Op de gemeentelijke website worden Wob-verzoekers echter gevraagd om het Wob-verzoek in te dienen per mail of per post.¹⁴³ In de praktijk kan een verzoek ook mondeling of telefonisch worden ingediend. Medewerkers van de loketten en het centrale informatienummer worden voor dat geval geïnstrueerd om het webformulier toe te sturen aan de verzoeker of de notitie van het telefoongesprek te sturen naar het mailadres van de gemeente.¹⁴⁴
- De gemeente is open over de eisen die ze stelt aan een Wob-verzoek.
 - De gemeente vermeldt op de website de volgende eisen aan een Wob-verzoek:¹⁴⁵
 - > *Vermeld in het Wob-verzoek altijd:*
 - > *dat het gaat om een Wob-verzoek*
 - > *over welk bestuurlijk onderwerp het gaat*
 - > *om welke of wat voor soort documenten het gaat*
 - > *over welke periode het gaat*

> uw contactgegevens.

- De gemeente vermeldt op de website dat iedereen om informatie mag vragen over alle bestuurlijke onderwerpen van de gemeente Amsterdam.¹⁴⁶

3.3.2 Inhoud verzoek wordt vroegtijdig onderzocht

Normenkader

- Bij een Wob-verzoek wordt in een vroegtijdig stadium vastgesteld:
 - of het een Wob-verzoek of een ander soort verzoek is;
 - of het een bestuurlijke aangelegenheid betreft;
 - of de Wob-verzoeker moet worden doorverwezen;
 - of het Wob-verzoek moet worden doorgezonden.

Bevindingen

- De inhoud van een Wob-verzoek wordt in een vroegtijdig stadium vastgesteld.
 - Volgens de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) beoordeelt het Stedelijk Team Openbaarheid alle ontvangen Wob-verzoeken op:¹⁴⁷
 - > Is het een Wob-verzoek?
 - > Voldoet het aan de wettelijke criteria?
 - > Betreft het een informatievraag voor een ander proces?
 - > Kan het als informatieverzoek worden afgedaan?
 - > Is het politiek, bestuurlijk of mediagevoelig en wie moet daarover geïnformeerd worden?
 - > Is de informatie reeds openbaar te vinden?
 - > Bevindt deze informatie zich al in het Stadsarchief?
 - Volgens de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) wordt de indiener over een doorverwijzing geïnformeerd, waarna een warme overdracht plaatsvindt naar de afdeling of organisatie die het Wob-verzoek in behandeling gaat nemen.¹⁴⁸

3.3.3 Sturing op tijdige afhandeling beperkt mogelijk

Normenkader

- Bij een Wob-verzoek wordt de Wob-vraag geregistreerd.
- Beschreven is in welke gevallen aanvullend contact wordt gezocht met de Wob-verzoeker om het Wob-verzoek te preciseren en om de Wob-verzoeker daarbij behulpzaam te zijn.
- Bij een Wob-verzoek wordt het moment van ontvangst van het verzoek vastgelegd, zodat bewaakt kan worden dat de openbaarmaking tijdig (binnen de termijnen) plaatsvindt.
- Vastgelegd wordt of het Wob-verzoek betrekking heeft op milieu-informatie en welke uiterste beslistermijn geldt: vier weken voor een regulier Wob-verzoek,

twee weken voor een Wob-verzoek dat betrekking heeft op milieu-informatie. De beslissing kan dan slechts worden verdaagd als de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie dat rechtvaardigt.

Bevindingen

- Bij een Wob-verzoek wordt de Wob-vraag geregistreerd.
 - Bij een Wob-verzoek wordt de Wob-vraag geregistreerd in Decos en in het Excel-sjabloon. Voor het registreren in Decos is een werkinstructie, aldus de ambtelijke organisatie. Deze werkinstructie is niet aan ons verstrekt.¹⁴⁹
 - Het onderwerp van het Wob-verzoek maakt onderdeel uit van het Excel-sjabloon dat tot juli 2021 wekelijks werd ingevuld door de afzonderlijke organisatieonderdelen binnen de gemeente, en daarna maandelijks.¹⁵⁰
- Uit de procedure wordt niet duidelijk in hoeverre de reikwijdte van de informatievraag voldoende wordt nagevraagd en wanneer de Wob-verzoeker moet worden verzocht om het Wob-verzoek te preciseren. Het is de vraag of ambtenaren in voldoende mate op het spoor worden gezet om de reikwijdte van het Wob-verzoek te bepalen en de verzoeker te helpen bij het concretiseren van het Wob-verzoek.
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) is opgenomen dat de reikwijdte van het verzoek wordt besproken met de directie en eventueel met de verzoeker. Over het contact met de verzoeker is alleen vermeld dat dit gebeurt als een verdere toelichting gewenst is (verzoek om precisering).¹⁵¹ In welke gevallen om een nadere precisering moet worden gevraagd is niet uitgewerkt in de instructie.
- Met het Excel-sjabloon dat door de directies en stadsdelen moet worden ingevuld, wordt gestimuleerd dat de datum van ontvangst van het Wob-verzoek wordt geregistreerd (zie paragrafen 2.3.3 en 5.2). Deze werkwijze is niet geformaliseerd in een procedure of een instructie. Dit beperkt de mogelijkheid om te sturen op het tijdig afhandelen van Wob-verzoeken.
 - De datum waarop het Wob-verzoek bij de gemeente binnenkomt, maakt onderdeel uit van het Excel-sjabloon dat periodiek wordt ingevuld door de afzonderlijke organisatieonderdelen binnen de gemeente.¹⁵²
- Bij het registreren van het verzoek wordt niet vastgesteld en geregistreerd of het Wob-verzoek betrekking heeft op milieu-informatie, waarvoor een beslistermijn geldt van maximaal twee weken, of betrekking heeft op een regulier Wob-verzoek waarvoor het besluit binnen vier weken genomen moet worden. Dit beperkt de mogelijkheid om te sturen op het tijdig afhandelen van Wob-verzoeken.
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) noch in de modelbrieven wordt het onderscheid gemaakt tussen Wob-verzoeken die betrekking hebben op milieu-informatie en andere onderwerpen.
 - In het Excel-sjabloon dat periodiek wordt ingevuld door de afzonderlijke organisatieonderdelen binnen de gemeente, wordt niet bijgehouden of een

verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie en dus valt onder artikel 6, lid 6 van de Wob.¹⁵³

3.4 De instructies voor het zoekproces zijn te summier

Normenkader

- De processtap voor het *identificeren, toewijzen en onderzoeken van informatiebronnen* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - wat documenten zijn;
 - wat zorgvuldig onderzoek is naar het in kaart brengen van de gevraagde documenten;
 - dat in de geselecteerde bronnen wordt gezocht;
 - dat de gebruikte zoektermen zijn vastgelegd of zijn te reconstrueren;^j
 - dat de zoekactie wordt gecoördineerd en te onderzoeken bronnen worden toegewezen aan functionarissen;
 - dat documenten niet meer mogen worden vernietigd nadat het Wob-verzoek is ontvangen.

Bevindingen

- De identificatie, de toewijzing en het onderzoek van informatiebronnen is verspreid beschreven in verschillende documenten (*Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken, Anonimiseringsrichtlijn voor het openbaar maken van informatie, Memo Openbaarheid Whatsapp*). Dit verhoogt de duidelijkheid niet.
- Duidelijk is omschreven wat documenten zijn.
 - Het gemeentelijke intranet bevat de definitie van documenten:¹⁵⁴
 - > *Onder de definitie documenten wordt verstaan een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Dit betekent dat ook geluidbanden, films en foto's documenten zijn in de zin van de Wob. Informatie in digitale bestanden zoals e-mailberichten en elektronische versies van documenten vallen ook onder de Wob. Ook sms- en whatsapp berichten die staan op telefoons met een abonnement op naam van het betrokken bestuursorgaan vallen hieronder.*
 - In de *Anonimiseringsrichtlijn* (november 2020) is omschreven wat documenten zijn. Sms- en WhatsApp-berichten worden hiertoe uitdrukkelijk gerekend:¹⁵⁵
 - > *Een document is een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Een geheel van samenhangende gegevens, vastgelegd op een of meer gegevensdragers.*

^j Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 januari 2021, r.o. 4.1 (ECLI:NL:RVS:2021:98) blijkt dat het college van B en W moet kunnen aantonen met welke trefwoorden in welke systemen is gezocht.

- In de *Memo Openbaarheid Whatsapp* (ongedateerd) wordt expliciet aangegeven dat sms'jes en WhatsApp-berichten onder de Wob vallen. Het maakt daarbij niet uit of deze berichten op zakelijke of op privé-telefoons van ambtenaren of bestuurders staan.¹⁵⁶ Dit is in lijn met de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (maart 2019 en oktober 2020).¹⁵⁷
- In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) en de werkinstructies^k is vrijwel niets te vinden over het uitvoeren van het onderzoek naar de informatie. Wat zorgvuldig onderzoek is, wordt niet aangegeven. Er wordt niet gewezen op het in kaart brengen van mogelijke informatiebronnen, het toewijzen van deze bronnen aan functionarissen om deze bronnen te doorzoeken, het gebruik van en het vastleggen van zoektermen.
 - Op hoofdlijnen worden wat wenken gegeven voor het verzamelen van de opgevraagde informatie:¹⁵⁸
 - > *De handelende ambtenaren van de directie verzamelen de opgevraagde informatie. Hierbij wordt de informatie ontdubbelt/gerangschikt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een inventarisatielijst.*
 - > *Hierbij wordt zo nodig (met name bij grote dossiers) ondersteuning gevraagd van het Stedelijk Team Openbaarheid.*
 - > *Wie heeft wel en niet toegang tot informatiesystemen.*
 - > *De volgorde en de verantwoordelijkheden t.a.v. de volgende activiteiten (verzamelen opgevraagde informatie/ ontdubbelen van informatie/ beoordelen informatie/ anonimiseren informatie) is nog voor discussie vatbaar en kan op een later moment nog worden aangepast.*
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) is vastgelegd dat de Wob-coördinator de Wob-verzoeken coördineert en bewaakt richting de directie of afdeling die de informatie voor het Wob-verzoek moet opleveren. Of deze coördinerende taak ook betrekking heeft op het zoeken van de documenten, wordt niet uitdrukkelijk vermeld in de procesbeschrijving. Met andere woorden: het blijft onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het zoekproces. De ambtelijke organisatie geeft in de reactie op de nota van bevindingen (december 2021) aan dat er een functieprofiel voor Wob-coördinatoren is beschreven en momenteel wordt vastgelegd. Wel is vastgelegd dat afhankelijk van het soort Wob-verzoek en de politieke, bestuurlijke of mediagevoeligheid verschillende rollen worden betrokken in het voornemen om tot een besluit te komen. Dit kunnen woordvoerders en bestuursadviseurs zijn.¹⁵⁹
- In de *Memo Openbaarheid Whatsapp* (ongedateerd) is aangegeven dat er na de indiening van een Wob-verzoek geen informatie meer mag worden verwijderd over het onderwerp. De tekst in de Memo luidt:¹⁶⁰

^k Zie hiervoor paragraaf 2.2.3.

- *Op het moment dat een Wob-verzoek over een bepaald onderwerp is ingediend, mag geen informatie over dat onderwerp meer worden verwijderd (ook als is het geen informatie die er voor de uitvoering van je taak of werkproces en het besluitvormingsproces echt toe doet of heeft gedaan).*

3.5 Verzamelde documenten worden vastgelegd

Normenkader

- De processtap voor het *verzamelen van documenten* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - dat documenten centraal worden verzameld, geordend, ontdebelt en machine leesbaar gemaakt zodat ze doorzocht kunnen worden en een inventarisatielijst van verzamelde documenten kan worden opgesteld.

Bevindingen

- In de procedures is vastgelegd hoe documenten in dossiers moeten worden vastgelegd. Op grond daarvan wordt een inventarislijst van verzamelde documenten opgesteld.
 - In de *Korte werkinstructie vorming en ordening Wob-dossier* staat hoe dossiers van documenten moeten worden opgesteld en vastgelegd. Aandacht wordt gegeven aan de naamgeving van documenten (zodat ze op chronologische volgorde kunnen worden gesorteerd), het ontdebelen van documenten, het ordenen van documenten, hoe om te gaan met mails en bijlagen en dat alle documenten moeten worden omgezet naar een pdf-bestand.¹⁶¹
 - > *Maak op de G:schijf een map met een duidelijke en unieke titel. Gebruik hiervoor geen leestekens, afkortingen e.d.).*
 - > *Pas de titel van een document aan door er de documentdatum voor te zetten (bijv. jjjjmmdd_onderwerp_xxxx_abcd).*
 - Verzamelende en ontdebeld documenten worden vastgelegd in een inventarislijst.¹⁶²

3.6 Openbaarheidsafweging is geborgd, maar kan efficiënter

Normenkader

- De processtap *inhoudelijke beoordeling en bewerken van documenten* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - per zelfstandig onderdeel van een document, zoals een alinea, moet de afweging worden gemaakt of dat onderdeel van het document openbaar gemaakt kan worden of niet. Bij die afweging moet het algemeen belang van openbaarheid van informatie moeten daarnaast de relatieve uitzonderingsgronden van de Wob om informatie niet openbaar te maken worden afgewogen tegen het algemeen belang van openbare informatie (artikel 10 tweede lid Wob). Ook

moet worden beoordeeld of zo'n onderdeel een persoonlijke beleidsopvatting (artikel 11 Wob) bevat en of die informatie in geanonimiseerde vorm openbaar gemaakt kan worden;

- welk soort functionaris deze beoordeling kan maken;
- dat zelfstandige onderdelen die niet openbaar worden gemaakt, onleesbaar worden gemaakt ('gelakt').
- Documenten bevatten classificaties zodat eenvoudig is te beoordelen welk deel van het document niet-openbare informatie bevat.

Bevindingen

- In de werkinstructies is vastgelegd dat per onderdeel van een document moet worden beoordeeld of die informatie openbaar kan worden gemaakt.
 - Dit staat in de *Wob-uitgangspunten* (ongedateerd). Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat een document nooit geheel kan worden geweigerd, tenzij zich een uitzonderingsgrond voordoet bij elk onderdeel. Alinea's of bij elkaar horende opsommingen worden als onderdelen van een document gezien.¹⁶³
- Voor relatieve uitzonderingsgronden van de Wob is aangegeven dat deze moeten worden afgewogen tegen het algemeen belang van openbaarheid van informatie en dat deze afweging per onderdeel van een document moet worden gemaakt, tenzij zich een uitzonderingsgrond voordoet bij elk onderdeel van het document. Daarnaast zijn de uitzonderingsgronden inhoudelijk toegelicht in verschillende documenten.
 - In de *Wob-uitgangspunten* (ongedateerd) en in de modelbrieven wordt expliciet ingegaan op drie van de zeven relatieve uitzonderingsgronden waarbij de belangenafweging moet worden gemaakt. Het betreft de uitzonderingsgrond bescherming van de economische of financiële positie van de gemeente (artikel 10 tweede lid onder b Wob), de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 tweede lid en onder e Wob) en het voorkomen van evenredige bevoordeling of benadeling (artikel 10 tweede lid en onder g Wob).¹⁶⁴
 - De uitzonderingsgronden betrekkingen van Nederland met andere staten, de vervolging van strafbare feiten, het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen en het belang van geadresseerden om als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie worden alleen genoemd in de modelbrief *Standaard en voorbeeldoverwegingen t.a.v. de toepassing van de uitzonderingsgronden van de Wob*.¹⁶⁵
- Voor absolute uitzonderingsgronden is ook aangegeven dat per onderdeel van het document moet worden aangegeven of deze van toepassing zijn. De uitzonderingsgronden zijn inhoudelijk toegelicht.
 - In de *Wob-uitgangspunten* wordt expliciet ingegaan op de absolute uitzonderingsgronden bedrijfs- en fabricagegegevens en persoonsgegevens (art. 10, lid 1, c. en d.), waarbij deze belangenafweging niet mag worden gemaakt. Naar de uitzonderingsgronden gevaar voor de eenheid van de kroon en de veiligheid van de staat wordt hier niet verwezen. (art. 10, lid 1, a. en b.).

¹⁶⁶ Deze worden wel genoemd in de modelbrief *Standaard en voorbeeld-overwegingen t.a.v. de toepassing van de uitzonderingsgronden van de Wob*.¹⁶⁷

- Ook voor intern beraad (persoonlijke beleidsopvattingen) is aangegeven dat per onderdeel van het document moet worden aangegeven of dit van toepassing is. Dit is als volgt toegelicht:
 - Voor wat betreft persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11 Wob) wordt gesteld dat deze geanonimiseerd openbaar worden gemaakt als geen andere uitzonderingsgronden van toepassing zijn.¹⁶⁸
 - Als naast persoonlijke beleidsopvattingen ook een andere uitzonderingsgrond van toepassing is, kunnen de geanonimiseerde persoonlijke beleidsopvattingen wel worden geweigerd. Als bijvoorbeeld sprake is van een juridische procedure en openbaarmaking van de persoonlijke beleidsopvattingen de gemeente in haar procespositie schaadt, dan zou de gemeente onevenredig worden benadeeld door openbaarmaking ervan. In dat geval worden de persoonlijke beleidsopvattingen op grond van artikel 11 van de Wob geweigerd.¹⁶⁹
- De Wob-coördinator is sinds maart 2021 verantwoordelijk voor het maken van de afweging ‘openbaar of niet’ en het onleesbaar maken van informatie.
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) is aangegeven dat de Wob-coördinator verantwoordelijk is voor het beoordelen en onleesbaar maken van informatie. Hij of zij kan hierbij ondersteund worden door een Wob-ondersteuner.¹⁷⁰
- De generieke werkinstructies *Vorming en ordening Wob dossier* (ongedateerd) en *NR Handleiding functie Adobe* bevatten instructies voor het onleesbaar maken van informatie ('lakken'). Daarbij is tevens aandacht voor het vier-ogen-principe, dat wil zeggen een controle op de noodzaak van het lakken voordat bepaalde tekst definitief onleesbaar wordt gemaakt.¹⁷¹ Ook is specifieke aandacht voor hoe moet worden omgegaan met persoonsgegevens in documenten en hoe deze persoonsgegevens onleesbaar moeten worden gemaakt.¹⁷² Dit is nader uitgewerkt in de *Anonimiseringsrichtlijn* waarin acht stappen zijn onderscheiden (zie kader *Stappen anonimiseringsrichtlijn*). Uit zowel de handleiding als de richtlijn valt op dat er veel handelingen moeten worden verricht om informatie onleesbaar te maken. Het onleesbaar maken van informatie is daarmee momenteel een arbeidsintensieve taak, die waarschijnlijk met tools efficiënter kan worden uitgevoerd. In oktober 2021 is de ambtelijke organisatie gestart met een pilot om het 'lakken' te automatiseren.¹⁷³

Stappen Anonimiseringsrichtlijn

Vooraf: Verwerk zo min mogelijk persoonsgegevens tijdens de uitvoering van het werk.

Stap 1: Breng in kaart welke persoonsgegevens de informatie bevat die je openbaar wilt maken.

Stap 2: Maak een publicatiebestand aan op basis van het oorspronkelijke bestand en volg daarbij de regels voor het opslaan, metadateren en classificeren.

Stap 3: Maak de afweging of het algemeen belang van openbaarheid opweegt tegen het belang van privacy en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Uitgangspunt van de gemeente is dat informatie openbaar wordt gemaakt, tenzij er een wettelijke grond is om de informatie niet openbaar te maken.

Stap 4: Stem stap 4 [wij nemen aan dat hier stap 3 wordt bedoeld] af met de Informatiecommissaris, FG of DJZ bij twijfel.

Stap 5: Maak de persoonsgegevens die je niet openbaar mag maken onleesbaar. De gemeente gebruikt hiervoor Acrobat Pro.

Stap 6: Motiveer in het besluit waarom passages in documenten zijn gezwart. Daarbij is het uitgangspunt open, tenzij. De uitzonderingsgronden moeten altijd juridisch worden onderbouwd door een verwijzing naar het betreffende wetsartikel. In het besluit moet worden gemotiveerd waarom die uitzonderingsgrond van toepassing is. Als het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (10 lid 2, sub e Wob), dan moet worden gemotiveerd waarom het belang van de bescherming persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan belang openbaarmaking.

Stap 7: Maak een zakelijke samenvatting van de onleesbaar gemaakte informatie.

- Als een document wordt geclassificeerd, 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. Naar ons oordeel is het ook minder efficiënt om deze afweging pas bij een Wob-verzoek te maken in plaats van bij het opstellen van het document.
 - Het is - conform het classificatiebeleid (maart 2020) - wel de bedoeling dat documenten een classificatie bevatten (zie paragraaf 2.2.1), maar dit beleid is nooit geoperationaliseerd.¹⁷⁴ Directies en stadsdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het toepassen van het classificatie en kunnen daarbij worden ondersteund door CIO-office.¹⁷⁵
 - De ambtelijke organisatie schat in dat ook in de toekomst classificatie niet zal plaatsvinden op passageniveau binnen een document.¹⁷⁶

- In april 2021 zijn de classificatiecategorieën in Andreas aangepast en in overeenstemming gebracht met het gewijzigde classificatiebeleid van maart 2020.¹⁷⁷

3.7 Verlengen van beslistermijn geregeld, sturing tijdig beslissen niet

Normenkader

- De processtap van het *tijdig nemen van het Wob-besluit* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - dat de beslissing tijdig wordt genomen en dat de Wob-verzoeker over de termijn wordt geïnformeerd;
 - dat het verdagen en opschorten van de beslistermijn met de Wob-verzoeker moet worden gecommuniceerd;
 - dat de belanghebbende de mogelijkheid wordt geboden tot het geven van een zienswijze op de voorgenomen Wob-beslissing.

Bevindingen

- De monitoring en het sturen op het tijdig nemen van een Wob-besluit maakt geen onderdeel uit van procedures en instructies, terwijl de ambtelijke doelstelling is om bijna nagenoeg alle Wob-verzoeken binnen acht weken af te handelen. Er zijn modelbrieven waarmee de Wob-verzoekers kunnen worden geïnformeerd over het verdagen en opschorten van het afhandelen van Wob-verzoeken.
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021), de modelbrieven en andere instructies (zie paragraaf 2.2.3) is niet opgenomen hoe moet worden gemonitord en gestuurd op de tijdige besluitvorming.
 - De ambtelijke organisatie heeft de doelstelling dat de beslissing op het Wob-verzoek tijdig wordt genomen.
 - > In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* zijn drie kritische prestatie-indicatoren (KPI's) opgenomen. Eén ervan is dat 100% van de Wob-verzoeken tijdig, binnen de wettelijke termijnen, beantwoord moet worden.¹⁷⁸
 - > In de directeurssessie is de streefwaarde van 99,9% benoemd voor het afhandelen van Wob-verzoeken binnen een termijn van vier tot acht weken. Daarbij is aangegeven dat dit percentage is gedaald van 69% naar 31%.¹⁷⁹
 - > Omdat is geconstateerd dat er achterstand is bij de afhandeling van verzoeken is ook een doelstelling van het college om de achterstand bij de lopende Wob-verzoeken aan het begin van 2022 te hebben weggewerkt.¹⁸⁰
- De termijnen voor het verdagen en opschorten van de Wob-beslissing maken onderdeel uit van de instructies.
 - De reguliere beslistermijn is uiterlijk vier weken na ontvangst van het Wob-verzoek (twee weken indien het milieu-informatie betreft). De beslistermijn van Wob-verzoeken kan eenmalig met maximaal vier weken worden verlengd.

Uit de modelbrief blijkt dat het college de beslistermijn standaard met vier weken verlengt en geen maatwerk toepast.¹⁸¹

- In de modelbrieven aan de verzoeker en belanghebbende(n) is een redelijke termijn, in beginsel twee weken, opgenomen om de belanghebbende(n) in de gelegenheid te stellen een zienswijze te geven op de openbaarmaking van documenten. Met deze termijn schort de beslistermijn op.¹⁸² In de *Wob-uitgangspunten* is vastgelegd dat aan een belanghebbende, die naar verwachting bedenkingen zal hebben, een zienswijze wordt gevraagd. Als onduidelijk is of een belanghebbende hiertegen bedenkingen zal hebben (maar dit ook niet kan worden uitgesloten), wordt informeel contact gezocht om dit na te gaan.¹⁸³

3.8 Motivering Wob-beslissing en rechtsbescherming voldoende geborgd

Normenkader

- De processtap *motivering en rechtsbescherming* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - dat voor Wob-besluiten geldt dat belangen moeten zijn afgewogen en dat ze deugdelijk gemotiveerd moeten zijn (artikel 3:4 en 3:46 Awb);
 - dat de beslissing om documenten (deels) niet-openbaar te maken moet worden gemotiveerd. In geval van art. 10, lid 2 moet ook worden gemotiveerd waarom het zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid van informatie. De motivering moet in eigen bewoording worden opgesteld;
 - dat de beslissing moet worden voorzien van een rechtsmiddelenclausule, zodat de Wob-verzoeker op het recht van bezwaar wordt gewezen.

Bevindingen

- De processtap *motivering en rechtsbescherming* is beschreven en bevat instructies voor de motivering en een rechtsbeschermingsclausule.
 - Bij besluiten inzake Wob-verzoeken worden - volgens de procedures - belangen afgewogen en deugdelijk gemotiveerd. De opsteller van het besluit dient de motivatie in eigen bewoordingen aan te vullen.
 - > In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) is opgenomen dat het belang dat wordt beschermd in de uitzonderingsgrond wordt afgewogen tegen het belang van openbaarmaking en dat het niet-openbaar maken van stukken altijd gemotiveerd moet worden.¹⁸⁴
 - > In de modelbrief *Beslissing op uw verzoek in het kader van Wet openbaarheid bestuur* en in de modelbrief *Standaard en voorbeeldoverwegingen t.a.v. de toepassing van de uitzonderingsgronden van de Wob* worden standaard- en voorbeeldmotivaties benoemd ter onderbouwing van het besluit. Hierbij is ook aangegeven op welke plekken de opsteller van de brief de motivatie in eigen bewoordingen moet aanvullen.¹⁸⁵

- In de modelbrief voor het besluit op het Wob-verzoek is een standaard rechtsmiddelenclausule opgenomen. De standaard clausule in deze brief luidt:
 - > *Tegen dit besluit kan ingevolge de Algemene wet bestuursrecht een bezwaarschrift worden ingediend bij <bevoegd orgaan>, t.a.v. <afdeling en adres>. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken. De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekendis gemaakt. Belanghebbenden kunnen in afwachting van de behandeling van het bezwaarschrift een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank te Amsterdam (Rechtbank Amsterdam, sector Bestuursrecht, afdeling voorlopige voorzieningen, Postbus 75850, 1070AW, Amsterdam).*¹⁸⁶

3.9 Informatieverstrekking in de gewenste vorm niet geborgd

Normenkader

- De processtap *document verstrekking* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd dat de gevraagde informatie zo mogelijk in de door de verzoeker verzochte vorm wordt verstrekt.

Bevindingen

- De *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021), de modelbrieven en andere instructies (zie paragraaf 2.2.3) bevatten geen instructie over de oplevering van de informatie in een door de Wob-verzoeker verzochte vorm.

3.10 Openbaarmaking en archivering grotendeels geregeld, maar toegankelijkheid nog niet geborgd

Normenkader

- De processtap *openbaarmaking en archivering* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - dat (deels) openbaar gemaakte documenten en Wob-besluiten voor een ieder vrij toegankelijk zijn en laagdrempelig kunnen worden ontsloten (bijvoorbeeld via een website);
 - dat de (deels) openbaar gemaakte documenten toegankelijk¹ en bruikbaar zijn voor mensen met een handicap (bijvoorbeeld een visuele beperking).¹⁸⁷

¹ Bij toegankelijkheid gaat het erom dat het document in een format is opgeslagen dat (door computers) leesbaar is en zonder beperkingen te gebruiken is.

- dat het Wob-verzoek, -besluit en de (deels) openbaar gemaakte documenten (zowel de originele als gelakte versie) worden gearchiveerd en op grond van de Archiefwet 1995 overeenkomstig de termijnen uit de selectielijst^m bewaard.

Bevindingen

- De processtap *openbaarmaking en archivering* is beschreven. Daarbij is voorgeschreven dat het Wob-verzoek, Wob-besluit en de bijbehorende documenten (hierna het Wob-dossier) geanonimiseerd worden gepubliceerd op de website van de gemeente. En dat het Wob-dossier na vijf jaar wordt gearchiveerd.
- Het geanonimiseerde Wob-verzoek, het Wob-besluit en de (deels) openbaar gemaakte documenten worden gepubliceerd op de gemeentelijke website of die van het Stadsarchief.
 - In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) en op het intranet staat dat het geanonimiseerde Wob-verzoek en Wob-besluit samen met de openbaar gemaakte informatie worden gepubliceerd op de website van het Stadsarchief.¹⁸⁸
 - In de werkinstructie *Aanleveren Wob-besluiten voor publicatie op de website van het Stadsarchief* (februari 2021) is aangegeven dat in de periode maart 2018 tot en met januari 2021 de Wob-besluiten door DJZ worden gepubliceerd op www.amsterdam.nl/wobbesluiten, omdat het nog niet mogelijk was om de Wob-besluiten via het stadsarchief te publiceren.¹⁸⁹ Wob-besluiten die in of na februari 2021 zijn genomen, worden gepubliceerd op de website van het stadsarchief: archief.amsterdam/inventarissen.
- Er zijn geen instructies voor het toegankelijk en bruikbaar maken van de documenten (voor mensen met een (visuele) handicap).
- Het Wob-verzoek, het Wob-besluit en de openbaar gemaakte documenten worden gearchiveerd. Het opgebouwde Wob-dossier wordt overeenkomstig de termijn uit de selectielijst vijf jaar bewaard. Het college heeft een heldere visie op het archiveren van documenten.
 - In het concept-document *Kennisproduct Digitaal Vernietigen* (mei 2020) is aangegeven dat een groot gedeelte van de overheidsinformatie in aanmerking komt voor vernietiging als de bewaartermijn volgens de selectielijst is verstreken. Na deze termijn vormt die informatie een ballast voor de informatiehuishouding. Vernietigen kent daarom drie voordelen:
 1. De kans neemt toe dat de juiste informatie naar voren komt bij een zoekvraag. Een (te) grote hoeveelheid aan informatie leidt in de praktijk niet tot meer bruikbare informatie. Maar maakt het juist moeilijker om bijvoorbeeld goed en tijdig te voldoen aan een Wob-verzoek. Dit betekent

^m Bedoeld wordt de publicatie *Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020. Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen opgemaakt of ontvangen vanaf 1 januari 2020*. Vastgesteld Staatscourant 11143, 26 februari 2020.

namelijk een grotere administratieve last bij de behandeling van Wobverzoeken, omdat er meer doorzocht, meer beschikbaar gesteld en daarmee ook meer geanonimiseerd moet worden.

2. Het beschikbaar houden van informatie brengt kosten met zich mee voor licenties en onderhoud van de applicatie, omdat deze vaak gevangen zit in de silo van een informatiesysteem.
 3. (Toekomstige) migratietrajecten zijn minder complex en kostbaar. Ballast leidt er ook toe dat back-ups door de grote volumes niet meer gedraaid kunnen worden en systemen trager
- In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* (maart 2021) staat dat het Wob-dossier (het geanonimiseerde verzoek en besluit en de openbaar gemaakte informatie) wordt overgebracht naar het Stadsarchief conform de *instructie overbrenging*. De zaak (het niet-geanonimiseerde verzoek, besluit, verzamelde informatie), correspondentie met verzoeker en bestuurlijke stukken worden daarbij afgesloten in Decos en bewaard tot het vervallen van de bewaartermijn (zijnde vijf jaar).¹⁹⁰
 - > De werkinstructie *Aanleveren Wob-besluiten voor publicatie op de website van het Stadsarchief* bevat afspraken tussen het stedelijk Wob-ondersteuningsteam en het Stadsarchief Amsterdam over het publiceren van Wob-besluiten via de website van het Stadsarchief.¹⁹¹
 - > De *checklist eisen over te brengen archiefbescheiden naar het stadsarchief Amsterdam* (2012) bevat uitgebreide en praktische instructies om archieven van de ambtelijke organisatie over te brengen naar het stadsarchief. Het bevat geen instructies dat de documenten na overdracht vernietigd moeten worden door de ambtelijke organisatie.¹⁹²
 - > Over het vernietigen van documenten na de overbrenging naar het Stadsarchief en het toegankelijk maken van documenten zijn werkafspraken gemaakt met de vakgroep informatiebeheer (IB), aldus de ambtelijke organisatie.¹⁹³ Deze werkafspraken zijn niet aan ons toegestuurd.

3.11 Openbaarmaking na bezwaar en (hoger) beroep niet geregeld

Normenkader

- De processtap *bezwaar en (hoger) beroep* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - wanneer de beslissing op bezwaar moet worden genomen, rekening houdend met de interne adviescommissie waarmee Amsterdam werkt;
 - hoe processtukken ter inzage worden gelegd (art 7:4 Awb) en in het geval van derden hoe er bij besluitvorming rekening wordt gehouden met deze partij(en);
 - dat documenten die na een beslissing op bezwaar of een uitspraak in (hoger) beroep alsnog (deels) openbaar worden gemaakt, alsnog voor een ieder toegankelijk zijn en laagdrempelig kunnen worden ontsloten (bijvoorbeeld via een website);

- dat de (deels) openbaar gemaakte documenten toegankelijk en bruikbaar zijn voor mensen met een handicap (bijvoorbeeld een visuele beperking).

Bevindingen

- De processtap *bezwaar en (hoger) beroep* bevat beperkte instructies over de lengte van het beslissen op bezwaar, bevat instructies over het ter inzage leggen van stukken en het betrekken van een derde belanghebbende bij de beslissingen op bezwaar. Niet is geregeld dat documenten die na een beslissing op bezwaar of (hoger) beroep openbaar worden gemaakt, ook toegankelijk worden gepubliceerd.
- In de *Regeling bezwaar en beroep* (2016) is aangegeven dat de beslissing op bezwaar binnen zes weken moet worden genomen. De regeling bespreekt wel de mogelijkheid om een beslissing op bezwaar te verdagen, maar geeft niet weer dat deze verdagingstermijn maximaal zes weken bedraagt, waardoor de maximale beslistermijn voor bezwaar twaalf weken bedraagt. In de regeling is aandacht voor het belang van derden.¹⁹⁴
 - > In de toelichting van artikel 4.10 van de regeling staat: *Normaliter bedraagt de termijn om op het bezwaar te beslissen 6 weken. In het geval een externe commissie is ingeschakeld bedraagt de termijn 12 weken. Een en ander behoudens in het geval van opschorting of met gebruikmaking van de mogelijkheid van verdaging.* Niet is aangegeven in de regeling wanneer deze termijn start, namelijk vanaf de dag nadat de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken (artikel 7:10 eerste lid Awb).
 - > *Indien naar zijn oordeel de termijn, genoemd in artikel 7:10, eerste lid, van de Awb, ontoereikend is voor het uitbrengen van een advies en het nemen van een beslissing, kan de commissie de beslissing verdagen.* Uit artikel 7:10 derde lid Awb blijkt dat deze termijn maximaal zes weken bedraagt.
 - > Het belang van derden is geregeld in de artikelen 4.1 (informele aanpak), 4.3 en 4.5 (hoorzitting), 4.7 (verslag), 4.8 (toezending nieuwe feiten en omstandigheden) en artikel 4.10 (het advies) van de regeling.
- Daarnaast heeft het Juridisch Bureau een procedure voor het verwerken van persoonsgegevens in een bezwaarprocedure. Daarin is beschreven dat bezwaarschrift en alle op de zaak betrekking hebbende stukken ten minste een week voor de hoorzitting voor (derde) belanghebbenden ter inzage gelegd worden gelegd (artikel 7:4 Awb). Op het uitgangspunt dat het bezwaardossier integraal beschikbaar is voor derde belanghebbenden, zijn uitzonderingen geformuleerd. Dit betreffen persoonsgegevens, medische gegevens en rapporten met concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie.¹⁹⁵
- In de procedures en instructies is in december 2021 nog niets geregeld over het openbaar maken van de ge-Wob'te documenten na een beslissing op bezwaar of een uitspraak in (hoger) beroep voor zover dit betrekking heeft op het Wob-besluit.

- Het college geeft in algemene zin aan bezwaarschriften en besluiten niet actief openbaar te maken. Dit betreft ook de beslissingen op bezwaar op Wob-besluiten. Dit komt ons om twee redenen vreemd over.
- Ten eerste zijn ge-Wob'te documenten die (deels) openbaar zijn gemaakt na een beslissing op bezwaar of na (hoger) beroep ook voor eenieder openbaar. In het verlengde van de gemeentelijke procedures (zie paragraaf 3.11) zouden dus ook deze documenten op de gemeentelijke website gepubliceerd moeten worden. De ambtelijke organisatie geeft in december 2021 aan dat het wel de bedoeling is om deze documenten toegankelijk te maken op de website van het Stadsarchief, maar dat dit nog niet altijd gebeurt. In december 2021 hebben DJZ en JB een werkinstructie opgesteld, aldus de ambtelijke organisatie om deze documenten in de toekomst wel altijd openbaar te maken. Deze instructie zal in het eerst volgende Wob-coördinatorenoverleg worden gedeeld, met het doel dat vanaf januari 2022 ook zo wordt gewerkt.¹⁹⁶
- Ten tweede is het mogelijk om beslissingen op bezwaar (ook bij Wob-besluiten) te anonimiseren, net zoals dit bij het Wob-besluit al gebeurt. Dit wordt ook gedaan voor dat deel van de gerechtelijke uitspraken die op rechtspraak.nl worden gepubliceerd. Wanneer in een Wob-verzoek wordt verzocht om openbaarmaking van beslissingen op bezwaar, dan worden deze beslissingen, ontdaan van persoonsgegevens, openbaar gemaakt aldus de ambtelijke organisatie.¹⁹⁷
- In de brief aan de gemeenteraad van 4 juni 2019 waarin het college reageert op het initiatiefvoorstel van het raadslid Van Dantzig getiteld *Ontwikkel effectief online wobarchief* geeft het college aan dat het besluiten van de gemeente na een bezwaarprocedure inclusief het advies van de bezwaarschriftencommissie niet openbaar wil maken. Het college meent dat dergelijke besluiten en adviezen vol staan met persoonsgegevens. Ook na het eventueel schrappen van zogenaamde NAW-gegevens zijn dergelijke documenten nog tot een persoon herleidbaar. Daarnaast kunnen er in de dossiers strafrechtelijke of medische gegevens voorkomen. Bij de gemeente worden jaarlijks 130.000 bezwaarschriften ingediend.¹⁹⁸

3.12 Evalueren en leren onvoldoende procedureel geborgd

Normenkader

- De processtap *evalueren en leren* is beschreven in een procedure of instructie. Daarin is vastgelegd:
 - dat de Wob-jurisprudentie periodiek in kaart wordt gebracht, waarna procedures worden aangepast (indien nodig);
 - dat periodiek wordt nagegaan welke lessen kunnen worden getrokken uit Wob-besluiten, beslissingen op bezwaar, beroep en hoger beroep en klachtbehandeling met betrekking tot Wob-verzoeken.

Bevindingen

- In een procedure of instructies is niet beschreven dat de Wob-jurisprudentie periodiek in kaart wordt gebracht (om vervolgens bestaande procedures aan te passen). Ook is niet beschreven dat periodiek moet worden nagegaan welke lessen kunnen worden getrokken uit Wob-besluiten, bezwaren en (hoger) beroepszaken met betrekking tot Wob-verzoeken. Dat betekent overigens niet dat er in de praktijk niet geleerd wordt (zie hoofdstuk 4).
 - Uit het rekenkameronderzoek *Geheimhouding* (oktober 2020) blijkt dat DJZ een belangrijke rol vervult met betrekking tot het in kaart brengen van jurisprudentie. We nemen aan dat dit ook geldt ten aanzien van de Wob:¹⁹⁹
 - > DJZ heeft de taak om de kennis over wet- en regelgeving en jurisprudentie actueel te houden.
 - > DJZ is verantwoordelijk voor de vertaling van wet- en regelgeving en jurisprudentie in handreikingen en toetskaders en is verantwoordelijk voor het uitleggen hiervan aan de ambtelijke organisatie.
 - Sinds juli 2021 is er een Expertisegroep Openbaarheid ingesteld die juridische Wob-vragen beantwoordt en advies geeft (zie uitgebreid paragraaf 4.2).²⁰⁰

3.13 Doeltreffende en rechtmatige actieve openbaarmaking nauwelijks geborgd

Normenkader

- Het proces van het uit eigen beweging openbaar maken van informatie is uitgewerkt in te onderscheiden processtappen zoals benoemd in paragrafen 3.4 tot en met 3.12.

Bevindingen

- Voor het uit eigen beweging openbaar maken van informatie bestaat nog geen standaard werkwijze. Het proces is (daarom) nog niet uitgewerkt in een procesbeschrijving of instructies. Wel zijn er een paar 'proefprojecten' gestart, met soms eigen instructies. En wordt gewerkt aan een aanpak voor publicatie van informatie.
 - Het actief openbaar maken van informatie is een besluit waar rechtsbescherming tegen open staat. Doordat procedures ontbreken is niet duidelijk of het college van B en W zich hiervan bewust is en of belanghebbenden voldoende rechtsbescherming wordt geboden.
 - Het college heeft besloten om erfpachtvernieuwingsdocumenten zoveel mogelijk actief openbaar te gaan maken. Hierover is de gemeenteraad geïnformeerd in een raadsbrief van 1 april 2021.²⁰¹
 - > In de voorbereiding op de vernieuwing van het erfpachtstelsel zijn circa 40.000 documenten geproduceerd en opgeslagen. Het betreft hier onder meer e-mails, verslagen, (bestuurlijke) notities, financiële en juridische analyses, (concept-)beleidsstukken en (concept-)bestuurlijke stukken. Deze

informatie wordt in kaart gebracht, ontdebeld en er wordt gezien welke informatie er actief openbaar gemaakt wordt. Er wordt zoveel mogelijk begonnen met het openbaar maken van informatie waar in lopende Wob-verzoeken om is gevraagd.

- Naar aanleiding van een Wob-verzoek dat bij verschillende bestuursorganen is ingediend heeft het college van B en W de opdracht gegeven om zoveel mogelijk informatie over Shell uit eigen beweging openbaar te maken. Hiervoor is een werkinstructie opgesteld.²⁰²
 - > In de werkinstructie wordt aangegeven welke informatie het betreft, namelijk alleen definitieve informatie (geen concepten), alleen digitaal beschikbare informatie uit de periode februari 2005 tot april 2019 en alleen die documenten waarop geen uitzonderingsgronden (anders dan privacygevoelige gegevens) van toepassing zijn. De instructie omvat verder aanwijzingen voor de inventarisatie en identificatie van bronnen, de bewerking van relevante bestanden en wat daarin moet worden gelakt en de publicatie en archivering van documenten. Aangegeven is wie verantwoordelijk is voor het actief openbaar maken van informatie en daarom ook de voortgang en planning faciliteert.
- De ambtelijke wens is om vanuit deze verschillende aanpakken te komen tot het ontwerpen van een generiek proces, waarbij zo veel mogelijk handelingen worden geautomatiseerd. Dit (her)ontwerp van het generieke proces maakt onderdeel uit van het *Programma Open Amsterdam* (oktober 2021) en staat gepland in het vierde kwartaal van 2021.²⁰³
- Binnen het *Programma Open Amsterdam* (oktober 2021) zullen de pilots voor het openbaar maken van de elf Wob-categorieën worden aangestuurd en zal in het vierde kwartaal van 2021 een nulmeting worden uitgevoerd naar actieve openbaarheid. Per categorie zal indien nodig maatwerk worden geleverd.²⁰⁴
- De ambtelijke organisatie is voorlopig terughoudend in het laten opstellen van een gestandaardiseerde werkwijze voor het actief openbaar maken van informatie, omdat nog niet duidelijk is of één werkwijze het beste is.²⁰⁵ Wel wordt vanuit het programma *Open Amsterdam*, een generieke proces opgesteld om informatie te publiceren via de website van het Stadsarchief Amsterdam.²⁰⁶

4 Leren

4.1 Conclusies

In welke mate leert het college van Wob-verzoeken, -besluiten, beslissingen op bezwaar en uitspraken in (hoger) beroep?

Het college leert van Wob-verzoeken, -besluiten en eigen beslissingen op bezwaar. Sinds de zomer van 2021 geldt dat ook voor uitspraken in (hoger) beroep die betrekking hebben op eigen beslissingen op bezwaar en van Wob-jurisprudentie:

- Leren gericht op vraag 'doen we het goed' is opgepakt (paragraaf 4.2);
- Het beleid is nog niet heroverwogen, ofwel aan de vraag 'doen we de juiste dingen' is nog geen uitvoering gegeven (paragraaf 4.3);

Los van de onderzoeksvraag zijn we nagegaan of het college van B en W zich voorbereidt op de invoering van de Woo. In paragraaf 4.4 concluderen we dat het college zich daarop voorbereidt en zetten we uiteen hoe het dit doet.

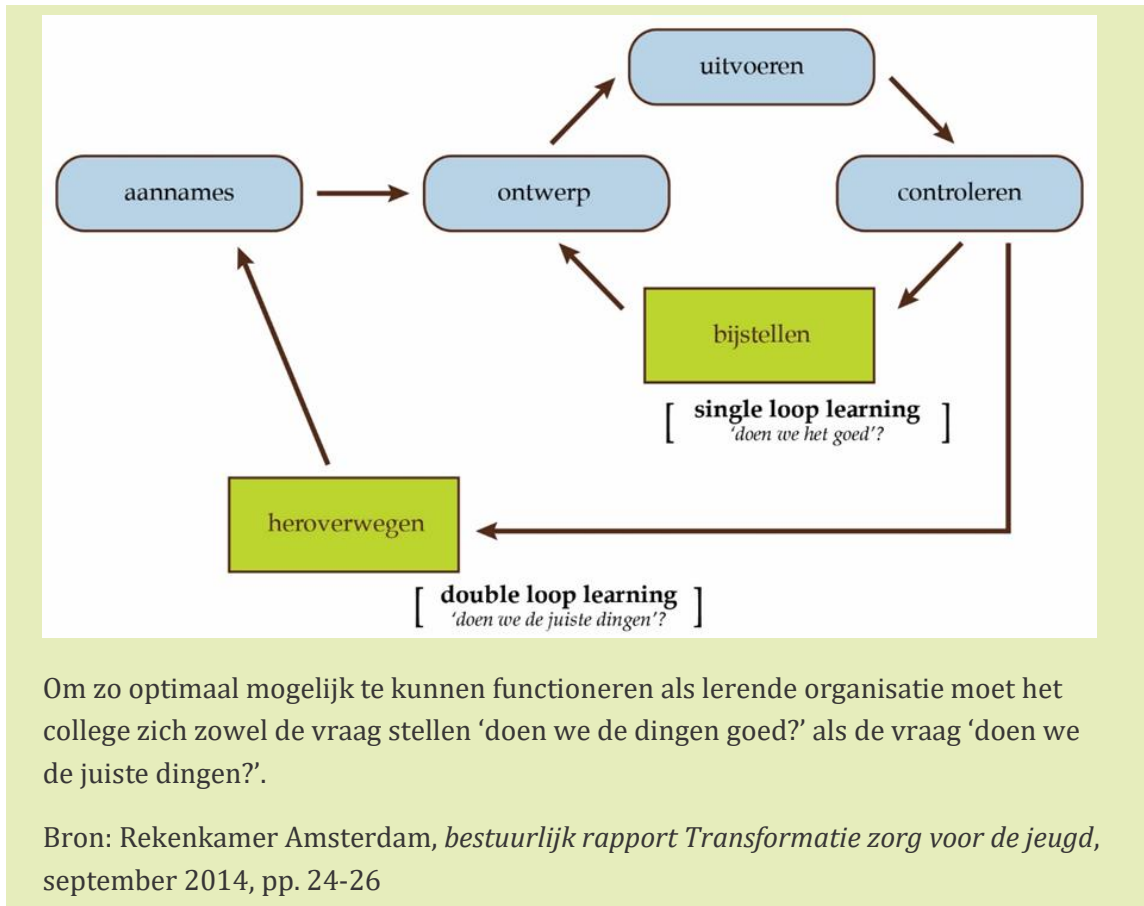
4.2 Leren gericht op vraag 'doen we het goed' is opgepakt

Normenkader

- Het college van B en W signaleert ontstane problemen als gevolg van gemaakte keuzes en lost de problemen op. Dit betreft zowel problemen die worden gesignaleerd bij het nemen van een Wob-verzoek, bij het nemen van een beslissing op bezwaar, naar aanleiding van een rechtelijke uitspraak in (hoger) beroep of naar aanleiding van ontwikkelingen (in de Wob-jurisprudentie). Daarbij wordt de vraag beantwoord 'doen we dingen goed?'. In dat geval is er sprake van '*single loop learning*' (zie kader *Single en double loop learning*)

Single en double loop learning

Lerend ontwikkelen betekent dat problemen die ontstaan als gevolg van gemaakte keuzes worden gesignaleerd en worden opgelost: *single loop learning*. De vraag die bij *single loop learning* gesteld moet worden is 'doen we de dingen goed?'. Dingen die in de uitvoering niet goed gaan kunnen zo worden bijgesteld. Maar om daadwerkelijk lerend te kunnen ontwikkelen volstaat deze vraag niet. Een tweede vraag die op een zeker moment gesteld moet worden is 'doen we de juiste dingen?'. Het opnieuw bekijken van de aannames waarop de gemaakte keuzes zijn gebaseerd, en deze zo nodig te herzien, betekent *double loop learning*. In onderstaande figuur is dit proces schematisch weergegeven.



Bevindingen

- Het college van B en W heeft de ontstane problemen in kaart laten brengen, heeft verbeterplannen en een programma gestart om de problemen op te lossen, 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. Sinds de zomer van 2021 wordt er door twee directies directie-overstijgend geleerd van Wob-verzoeken, Wob-besluiten, -bezwaren, beroepen en Wob-jurisprudentie. Dat geldt nog niet voor klachten over de afhandeling van Wob-verzoeken.
 - Aan het beleid liggen probleemanalyses ten grondslag. De probleemanalyses zijn gaandeweg de collegeperiode tot stand gekomen (februari 2019 - oktober 2021). Het college van B en W heeft de problemen en achterliggende oorzaken in kaart laten brengen (zie uitgebreid paragraaf 2.2.2).
 - Het college van B en W heeft verschillende verbeteracties in gang gezet om de geconstateerde problemen op te lossen (februari 2019 tot en met oktober 2021). Te noemen zijn:
 - Plan van aanpak ten aanzien van de nieuwe lijn inzake openbaarheid van informatie en verbeterpunten op het gebied van het Wob-proces (opgesteld tussen februari en mei 2019).²⁰⁷

- > De opdracht van de ambtelijke leiding aan Bureau Interim & Advies en het Projectmanagementbureau om te komen tot extra capaciteit en middelen om het Wob-proces te verbeteren en tot een leer- en verbeterproces met alle betrokkenen bij de Wob (januari 2020).²⁰⁸
- > Deze opdracht leidde tot de notitie *Optimaliseren Wob-proces* (februari 2020), waarin de eerste observaties zijn gedeeld met de ambtelijke opdrachtgever over het Wob-proces (zie paragraaf 2.2.6). Hierin worden twee adviezen gegeven om het Wob-proces te verbeteren: 1. Start direct met het inrichten van centrale regie op het 'reguliere' werk en 2. Werk drie scenario's uit (centraal Wob-team, model á la business controles, huidige model met centrale regie op proces) aan de hand van vijf uitgangspunten: A. Centrale regie op Wob-proces, B. Toekomstbestendig verbeteren, C. Beleid en uitvoering in één hand, D. Versterken van de uitvoering en E. Participatief proces: samen met betrokkenen.²⁰⁹ In het verlengde van de notitie is er gestart met de pilot rondom het stedelijke Wob-team.²¹⁰
- > Bij de *Voorjaarsnota 2021* (mei 2021) is € 1,2 miljoen in 2021 en € 2,5 miljoen in 2022 en 2023 beschikbaar gesteld voor het meerjarenprogramma informatie-huishouding op orde/openbaarheid. De middelen zijn bedoeld om achterstanden in de afhandeling van de Wob-verzoeken weg te werken en om kortere termijnen en betere kwaliteit van de afhandeling van Wob-verzoeken te realiseren.²¹¹
- > In juni 2021 is een collegesessie openbaarheid georganiseerd waarvoor een notitie is opgesteld over de ambtelijke en bestuurlijke opgaves bij het verbeteren van passieve en actieve openbaarmaking. Voorgelegd zijn een aantal 'bestuurlijke knoppen' waar het college aan kan draaien.²¹²
- > Voor de besteding van de middelen die bij de *Voorjaarsnota 2021* ter beschikking zijn gesteld is een *Programmaplan Open Amsterdam* in voorbereiding.²¹³ Dit is opgesteld door de Stuurgroep Open Amsterdam, die medio 2021 is ingesteld. Het gaat om een stuurgroep op concernniveau die de organisatie goed kan faciliteren met betrekking tot openbaarheid.²¹⁴
- > Het concept-programma *Open Amsterdam* (oktober 2021) beschrijft de aanpak voor de geconstateerde problemen in negen doelen en drie sporen.²¹⁵ De drie sporen en negen doelen zijn:
 - A. Open mind (bij de medewerkers) met doelen op het gebied van:
 1. kennisontwikkeling;
 2. bewustwording;
 3. openheid in een veilige, creatieve werkomgeving;
 - B. Open, tenzij met als doelen:
 4. actieve openbaarheid van de verplichte elf categorieën;

²¹⁵ Leden zijn de stedelijk directeur en CIO, directeur Juridische Zaken, directeur Communicatie, directeur Bestuurs- en Managementondersteuning, chef kabinet burgemeester, directeur Stadsarchief Amsterdam, hoofd CIO-office en de informatiecommissaris.

- 5. Wob-afhandelingen binnen de termijn;
- 6. beleid, sturing en control;
- 7. burgers staan centraal;
- C. Modern informatiebeheer met als doelen:
 - 8. duurzaam beheren van informatie;
 - 9. toegankelijke informatiebronnen.
- > Er wordt sinds 2019 handmatig informatie ingevoerd over de afhandeling van Wob-verzoeken in een centraal registratiesysteem, maar er is nog geen structureel centraal registratiesysteem. De informatiecommissaris heeft een onderzoek voorgesteld naar een structureel registratiesysteem, waar alle Wob-verzoeken in worden vastgelegd en afgehandeld. Het is het meest effectief om met dit onderzoek pas te starten als de ambtelijke organisatie heeft kunnen leren van het pilotsysteem en van het klachtensysteem van de klachtencoördinatoren, aldus de informatiecommissaris.²¹⁶
- > Ambtelijk is de pilot met Decos in oktober 2021 geëvalueerd en wordt gekeken naar het vervolg. Daarbij kwamen de vragen aan de orde of Decos wordt gecontinueerd, of er een ander systeem zal worden gebruikt en of zal worden gekozen voor een volwaardig registratiesysteem, waarbinnen alle Wob-verzoeken zullen worden geregistreerd en afgehandeld. In de reactie op de nota van bevindingen (december 2021) geeft de ambtelijke organisatie aan dat er inmiddels duidelijkheid is: er komt één systeem voor de registratie van alle Wob-verzoeken.²¹⁷
- Amsterdam neemt deel aan het landelijke project Open Wob.
 - > Op rijksniveau loopt vanuit het Actieplan Open Overheid het traject Open Overheidsinformatie. Het project Open Wob maakt hier onderdeel van uit. Het betreft het aansluiten van Amsterdam op een landelijke digitale infrastructuur – Het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). Vanuit Amsterdam neemt de adviseur Informatievoorziening deel aan dit project.²¹⁸
- Er zijn verbetertrajecten gestart voor de juridische functie in meer brede zin. Daarbinnen zijn voor de afhandeling van Wob-verzoeken de volgende trajecten relevant:
 - > DJZ is een verbetertraject gestart voor bezwaar en beroep. Voor het nemen van beslissingen op bezwaar werkt DJZ aan procesbeschrijvingen (september 2021).²¹⁹
 - > Een traject om de rapportages van de interne (bezwaar)commissie aan te passen. Nu lijkt het alsof de interne commissie zelfstandig de beslissing op bezwaar neemt, terwijl de interne commissie slechts een advies uitbrengt over de te nemen beslissing op bezwaar door het bestuursorgaan (veelal het Dagelijks Bestuur van een bestuurscommissie).²²⁰
- Het stedelijk Wob-ondersteuningsteam heeft de uitdrukkelijke opdracht de ambtelijke organisatie te leren en te helpen om de generieke (proces)afspraken toe te passen, waarmee onder meer de afhandeltermijnen moeten worden

teruggebracht.²²¹ Overigens had^o het team van de informatiecommissaris in juni 2021 nog weinig ruimte gehad voor het leren, vanwege de noodzaak tot het wegwerken van de achterstanden en het op orde brengen van de organisatie om Wob-verzoeken af te handelen, omdat dit door de ambtelijke organisatie als een randvoorwaarde wordt ervaren voor het actief openbaar kunnen maken van informatie.²²²

- Het Juridisch Bureau verzorgt zowel een introductiecursus als een verdiepingscursus rond de Wob en de Woo. De introductiecursus zou geschikt zijn voor elke ambtenaar die wat meer over de openbaarheid en de Wob wil weten. De verdiepingscursus is vooral bedoeld voor ambtenaren die vaker met de Wob werken. Een gemeentebrede cursus gericht op het vergroten van de bewustwording over openbaarheid bestaat nog niet binnen de gemeente.²²³
 - > De introductiecursus heeft het Juridisch Bureau in de periode oktober 2020 - oktober 2021 zesmaal kunnen geven. Dit is een basiscursus en geschikt voor iedere collega die wat meer over openbaarheid en de Wob wil weten (zie kader *Introductiecursus Wob*).
 - > De verdiepingscursus zal in november 2021 voor het eerst tweemaal worden gegeven (zie kader *Verdiepingscursus*). Deze gaat wat dieper op alles in en is vooral bedoeld voor collega's die vaker met de Wob werken. Dit kunnen Wob-coördinatoren zijn, maar ook andere ambtenaren die vaker met de Wob te maken hebben.

Introductiecursus Wob

In de introductiecursus worden de volgende onderwerpen behandeld:

- De Wob in kort bestek
- De ambities van het college inzake de Wob
- De manier waarop het Wob-proces in Amsterdam is georganiseerd
- Wat documenten zijn
- Het zoeken en toetsen van documenten
- Het informatiebeheer
- De weigeringsgronden van de Wob

Bron: Juridisch Bureau, Introductie Wet openbaarheid bestuur (Wob), ongedateerd.

^o Situatie juni 2021.

Verdiepingscursus

In de verdiepingscursus worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Uitgangspunten van de wet en jurisprudentie
- De Wet open overheid
- Actieve en passieve openbaarheid
- De herkenning van een Wob-verzoek
- Informeel afhandelen
- Formele vereisten voor de afhandeling van een Wob-verzoek
- De vorm van de verstrekte informatie
- Inhoudelijke beoordeling van een Wob-verzoek, met daarin
 - absolute en relatieve uitzonderingsgronden
 - intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen
 - milieu-informatie
 - toetsing op onderdelen
- Motiveren van het besluit
- Standaarden op intranet
- Verhouding met andere wetten
- Misbruik van de wet
- De organisatie van het Wob-proces in Amsterdam

Bron: Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Wet openbaarheid van bestuur (Wob).
Verdiepingscursus, 19 mei 2021.

- In december 2020 was het voornemen om het aanbod uit te breiden door een introductiecursus te ontwikkelen voor de gehele organisatie. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er meer opleiding nodig is om de bewustwording over openbaarheid te vergroten en de benodigde competenties van verschillende doelgroepen te ontwikkelen.²²⁴ In de feitelijke reactie is aangegeven dat de bestaande introductiecursus (zie kader *Introductiecursus Wob*) voor de gehele organisatie bestemd is. Daaruit leiden wij af dat het aanbod niet verder zal worden uitgebreid, zoals in december 2020 het plan was.²²⁵
- De ambtelijke organisatie geeft aan dat communicatiemiddelen breed worden ingezet om medewerkers te informeren over openbaarheid. Genoemd zijn informatiemails aan directeuren/middenmanagement, sessies met de directeuren, TamTam, intranet (inclusief de Wob-pagina op internet), summerschools, een infographic voor nieuwe medewerkers en de binnengemeentelijke campagne *Weet wat je deelt*.²²⁶ Er vindt kennisuitwisseling plaats door Wob-coördinatoren aan elkaar te koppelen.²²⁷
- Het college heeft stappen gezet om van de eigen praktijk te leren. De ambtelijke organisatie is van oordeel dat dit op onderdelen nog beter kan.

- Binnen de ambtelijke organisatie wordt op verschillende wijzen kennis uitgewisseld.
 - > Sinds de start van de pilot rondom het stedelijk Wob-team (oktober 2020) worden in de weekstart casussen besproken. Onderwerpen die worden besproken, gaan over van elkaar kunnen leren en over elkaar helpen.²²⁸ Sinds juli 2021 vormen de Wob-juristen van DJZ en het JB de Expertisegroep Openbaarheid. Op roulatiebasis worden jurisprudentie besproken, juridische Wob-vragen beantwoord en wordt advies gegeven. Deze expertisegroep, ook wel de stedelijk Wob-coördinatorenbijeenkomst genoemd, komt regelmatig bijeen. Daarbij worden ook juristen van andere directies uitgenodigd om casussen te bespreken. Ook wordt informatie uitgewisseld over de good practices en de ervaren dilemma's die spelen bij het nemen van een Wob-besluit, zodat dit bijdraagt aan een meer eenduidige besluitvorming. De ambtelijke organisatie vindt deze groep belangrijk voor het delen van kennis en ontwikkelingen op het terrein van de Wob en openbaarheid. De groep komt regelmatig bijeen, maar ook buiten de overleggen vindt uitwisseling plaats. Indien er aanleiding is om de bestaande procedure aan te passen (vanwege jurisprudentie of andere reden) wordt dit vanuit de Expertisegroep doorgegeven aan de Wob-coördinatoren van de directies/stadsdelen en dus gemeentebreed gedeeld.^p CIO-office zorgt er vervolgens voor dat de bestaande richtlijnen op intranet worden aangepast.²²⁹
 - > In twee gevallen waarin een zeer groot aantal verzoeken zijn gedaan is wel sprake van het leren van Wob-verzoeken: voor Shell en Erfpacht heeft het college besloten om via pilotprojecten informatie actief openbaar te maken. Andere voorbeelden van leren van Wob-verzoeken, zoals verbeteringen in de communicatie naar burgers of aan de wijze van publiceren van documenten, zijn ons niet bekend.
- De ambtelijke leiding is ervan overtuigd dat het leren van het drieluik bezwaar, beroep en klachten over Wob-verzoeken nog veel beter kan en beter moet.²³⁰
 - > Monitoring en sturing op de afhandeling van bezwaar- en beroepszaken vindt niet op centraal niveau plaats. Inzicht op centraal niveau op de inhoud van de bezwaar- en beroepszaken ontbreekt.²³¹ De interne bezwaarcommissies stellen geen jaarverslag op.²³² In het Wob-coördinatorenoverleg werden de adviezen over de beslissingen op bezwaar met betrekking tot de Wob-verzoeken tot juli 2021 niet gedeeld. Wel werd gesproken over de gezamenlijke inhoudelijke uitgangspunten.²³³ In de expertisegroep Openbaarheid wordt vanaf juli 2021 (zie hierboven) ook gesproken over de praktijk van bezwaren.²³⁴

^p Eerder hadden we vernomen van DJZ en JB dat de Expertisegroep niet zozeer de functie heeft het geleerde uit te dragen.

- > Er zijn geen jaarverslagen van de interne bezwaarcommissies. Het Juridisch Bureau geeft aan via een dashboard wel cijfermatige gegevens te verstrekken over bezwaar- en beroepsprocedures aan alle stadsdelen en een aantal directies.²³⁵
- > Het leren van klachten tot april 2021 is alleen mogelijk op decentraal niveau (van de directie of een stadsdeel).²³⁶ Het is nog zeer lastig om te leren van ingediende klachten. Tot april 2021 waren er tussen zes tot dertien klachtregistratie- en behandelssystemen binnen de gemeentelijke organisatie. Daarin werden de klachten geregistreerd voor circa zestig organisatieonderdelen (directies en stadsdelen). Deze systemen waren er veelal niet op gericht om concernbreed managementinformatie te generen. Ook boden ze over het algemeen niet de mogelijkheid om te zoeken op een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld 'klachten over Wob-verzoeken' of 'klachten over de bezwaarafhandeling van Wob-besluiten'.
- > Vanaf april 2021 beschikt de gemeentelijke organisatie over één centraal klachtenregistratiesysteem. In dit centrale klachtenregistratiesysteem worden vanaf april 2021 alle klachten geregistreerd die via de website binnenkomen. Daarnaast worden de telefonische klachten, voor zover deze binnenkomen via 14020, in het systeem geregistreerd. Niet alle directies en stadsdelen maken in oktober 2021 gebruik van het centrale klachtenregistratiesysteem voor de coördinatie en behandeling van klachten. Ook binnen het centrale klachtenregistratiesysteem kan in oktober 2021 nog niet op onderwerp worden gezocht. Alleen als de betreffende directie en het liefst ook de naam van de Wob-verzoeker bekend is, kan uitgezocht worden of de gemeente een klacht over een Wob-verzoek heeft ontvangen en hoe deze is opgelost. Het leren van klachten vindt tot oktober 2021 alleen plaats op decentraal niveau (het niveau van een directie of stadsdeel). Het centrale klachtenregistratiesysteem is in oktober 2021 nog volop in ontwikkeling. Of er een klachtencategorie 'Wob-verzoeken' komt, is nog niet besproken. Het is zeer waarschijnlijk dat er een categorie 'tijdigheid besluiten' in gebruik wordt genomen.²³⁷
- > Pas vanaf 2022 krijgt de gemeente naar verwachting van de ambtelijke organisatie meer mogelijkheden om stadsbreed, dus directie-overstijgend, te leren. Het leren kan worden bevorderd met signalen uit verschillende systemen, bijvoorbeeld uit het meldingssysteem over de openbare ruimte, Woo-rapportages of signalen uit Wob-verzoeken, die kunnen worden gebundeld of samengevoegd. Hierdoor kan een meer integraal beeld ontstaan, zodat signalen (bijvoorbeeld over een niet goed werkend gemeentelijk(e) systeem of procedure) eerder kunnen worden teruggekoppeld naar de ambtelijke organisatie en veranderingen kunnen worden ingezet.²³⁸
- Van 2018 tot oktober 2021 heeft de Ombudsman Metropool Amsterdam 38 klachten ontvangen die betrekking hebben op procedurele tekortkomingen

rondom het afhandelen van Wob-verzoeken en het afhandelen van bezwaren tegen een Wob-besluit. Het is aan de ambtelijke klachtencoördinatoren om te zorgen dat de ambtelijke organisatie leert van deze klachten. Tegelijkertijd maakt de ombudsman zich zorgen over de kwaliteit en positionering van enkele klachtencoördinatoren.²³⁹

- > De klachten hebben onder meer betrekking op de lange duur van de behandeling van Wob-verzoeken of het nemen van een beslissing op bezwaar of het in zijn geheel niet reageren op dergelijke verzoeken.
- > Klachtencoördinatoren spelen naar het oordeel van de ombudsman een belangrijke rol bij het leren van klachten. Ook in het geval van klachten over Wob-verzoeken of beslissingen op bezwaar. Het is aan klachtencoördinatoren om klachten te delen binnen hun directie en het leerproces te faciliteren om te voorkomen dat keer op keer dezelfde processen fout gaan.
- > De Ombudsman Metropool Amsterdam maakt zich ten aanzien van bepaalde afdelingen in Amsterdam dan ook zorgen als het gaat om de kwaliteit en positionering van de klachtencoördinatie. De Ombudsman Metropool Amsterdam overweegt om hier verder onderzoek naar te doen.
- Het college leert van jurisprudentie over de Wob.
 - Uit het rekenkameronderzoek **Geheimhouding** (oktober 2020) blijkt dat DJZ een belangrijke rol vervult met betrekking tot het in kaart brengen van jurisprudentie voor de ambtelijke organisatie (zie paragraaf 3.12).²⁴⁰ Het vertalen van Wob-jurisprudentie in een handreiking of een toetskader zodat de informatie gemeentebreed bekend wordt, heeft in beperkte mate plaatsgevonden.
 - > De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over sms- en WhatsApp-berichten is vertaald in een bericht op intranet. De Raad van State oordeelde dat sms- en WhatsApp-berichten onder de definitie van document van de Wob vallen.²⁴¹
 - Gerechtelijke uitspraken over de Wob worden sinds juli 2021 centraal besproken. Tussen de directies werd op het punt van bezwaar en beroep niet (intensief) samengewerkt tot juli 2021.
 - > Met de instelling van de expertisegroep Openbaarheid in juli 2021 (zie hiervoor) wordt er ook gesproken over of het noodzakelijk is om bestaande procedures aan te passen vanwege jurisprudentie (en andere redenen).²⁴²

4.3 Het beleid wordt nog niet heroverwogen

Normenkader

- Het college van B en W evalueert periodiek de aannames waarop de gemaakte (beleids)keuzes zijn gebaseerd, en herziet de aannames indien nodig. Daarbij wordt de vraag beantwoord ‘doen we de juiste dingen?’. In dat geval is er sprake

van 'double loop learning' (zie kader *Single en double loop learning*).

Bevindingen

- Het college heeft nog geen evaluaties gemaakt van de gemaakte (beleids)keuzes. Er is (nog) geen sprake van *double loop learning*. Dat is overigens niet zo opmerkelijk, omdat het verbeterproces nog maar recent is ingezet.
 - Een eerste beleidskeuze maakte het college in 2016 door de uitzonderingsgronden van de Wob terughoudend te gaan toepassen. In aanvulling daarop wilde het college in 2018 de bestaande (relatieve) uitzonderingsgronden van de Wob meer in lijn met de Woo toepassen. Deze keuzes zijn echter niet ingevuld door richtlijnen of werkinstructies voor de ambtelijke organisatie. Pas vanaf het aanstellen van de informatiecommissaris in mei 2019 kreeg de uitvoering van het beleid meer vorm door het opstellen van een aantal procedures en instructies voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Daarnaast werd stapsgewijs een monitoringsysteem opgebouwd, waarin sinds januari 2021 ook de afgehandelde Wob-verzoeken zijn opgenomen. In maart 2021 is tenslotte een *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* vastgesteld. We constateren dat vanaf 2019 sprake is van beleid dat ook in maatregelen is omgezet. Op grond hiervan concluderen wij dat het verbeterproces nog maar recent is ingezet.
 - Van double loop learning kan pas sprake zijn als het beleid tot uitvoering is gebracht en is gecontroleerd (zie kader *Single en double loop learning*). Die controleslag op de uitvoering en de heroverweging van aannames heeft nog niet plaatsgevonden. Van double loop learning is daarom in november 2021 nog geen sprake.
 - > Voor zover ons bekend zijn er verder nog geen evaluaties gemaakt van het ingezette beleid of de doorgevoerde organisatiemaatregelen.
 - > De eerste stappen voor double loop learning zijn gezet. In de *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken* uit maart 2021 is de afspraak opgenomen om deze uiterlijk over een jaar weer met elkaar door te nemen en aan te passen, op basis van de nieuwe, dan geldende afspraken.²⁴³ Ook zijn in overleggen binnen CIO-office de lessons learned besproken en wordt nagedacht over wat anders kan.²⁴⁴

4.4 De invoering van de Woo wordt voorbereid

Normenkader

- Het college van B en W bereidt de invoering van de Woo voor.

Bevindingen

- Het college heeft stappen gezet om de invoering van de Woo voor te bereiden.

- Vanaf mei 2019 heeft CIO-office verschillende ervaringen opgedaan met het actief openbaar maken van informatie over Shell, erfpacht, het publiceren van het overzicht van documenten waarop geheimhouding is opgelegd en het algoritmeregister (zie paragraaf 4.2).
- Op grond van een ambtelijk voorstel uit september 2019 doet het college mee aan de proeftuinen die de VNG organiseert. Hierin werken gemeenten samen om de bepalingen en uitgangspunten van de Woo praktisch toepasbaar te maken. Er zijn in 2021 elf officiële VNG proeftuinen gestart. Amsterdam doet mee aan tien van de elf proeftuinen (zie kader *Onderwerpen VNG proeftuin*).

Onderwerpen VNG proeftuin

1. Informatiehuishouding op orde: Gemeenten gaan actief aan de slag met het ‘informatiebeheerplan’ en de ‘toolkit informatiebeheer’ om het inzicht van de organisatie te vergroten en collega’s de basisbeginselen van informatiebeheer bij te brengen.
2. Vernietigen van informatie: Gemeenten gaan in gezamenlijkheid actief aan de slag om binnen hun organisatie informatie te vernietigen in vak applicaties en DMS/zaaksystemen. Hierbij zijn ook leveranciers van applicaties betrokken.
3. KIDO light: Een aantal gemeenten gaat de lightversie van de handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO) implementeren en actief ervaringen uitwisselen. Op basis van die ervaringen wordt tegelijkertijd KIDO light verbeterd.
4. Monitoring: Vooruitlopend op het ‘Adviescollege informatiehuishouding’ (in het kader van het wetsvoorstel open overheid), dat gaat monitoren op de voortgang van de implementatie van de wet open overheid, gaat een aantal gemeenten aan de slag om uniformiteit te krijgen in monitoren en rapporteren.
5. Actieve openbaarmaking: Het in 2020 opgeleverde implementatieplan wordt door gemeenten opgepakt en de ervaringen worden actief gedeeld.
6. Vervroegd overbrengen: Gemeenten en archiefinstellingen gaan ervaringen uitwisselen ten aanzien van vervroegd overbrengen van archieven naar het stadsarchief.
7. Archive by design: Gemeenten wisselen ervaringen uit in het praktisch vorm geven van ‘archive by design’ en zijn een toetsgroep voor de handreiking die door het Nationaal Archief wordt ontwikkeld.
8. Preservering: Gemeenten ontwikkelen preserveringsbeleid, geven dit concreet vorm in de praktijk en delen de ervaringen.
9. Archiveren van tekstberichten: In 2020 is de handreiking verschenen ten behoeve van het archiveren van tekstberichten. Gemeenten gaan de handreiking concreet toepassen in de eigen organisatie.

10. Bewaren bij de bron: Vooruitlopend op de nieuwe archiefwet een concrete praktijktoepassing om ervaringen op te doen met bij de bron archiveren. Dit zal plaatsvinden in samenwerking met onder meer de LOPAI (landelijk overleg provinciale archiefinspecteurs).
11. Nieuwe archiefwet: In gezamenlijkheid wordt een handreiking opgesteld over de concrete effecten van de nieuwe archiefwet.

Bron: CIO-office, Bijdrage VNG proeftuinen openbaarheid, 5 juli 2021.

- In de *Voorjaarsnota 2021* zijn middelen toegekend, ook voor het implementeren van de Woo (zie paragraaf 2.2.6)
- In juni 2021 is een collegesessie openbaarheid georganiseerd waarvoor een notitie is opgesteld over de ambtelijke en bestuurlijke opgaves bij het verbeteren van passieve en actieve openbaarmaking onder de Woo. Voorgelegd zijn een aantal 'bestuurlijke knoppen' waar het college aan kan draaien (zie paragraaf 4.2).
- In het concept-programma Open Amsterdam, dat in oktober 2021 is opgesteld om de geconstateerde problemen aan te pakken, zijn ook doelen opgenomen inzake actieve openbaarheid. Het betreft in het bijzonder doelen inzake de actieve openbaarheid van de 11 verplichte categorieën in de Woo.

5 Informatievoorziening

5.1 Conclusies

In welke mate rapporteert het college over de doeltreffendheid en rechtmatige openbaarmaking van informatie?

Het college rapporteert in beperkte mate over de doeltreffendheid en rechtmatige openbaarmaking van informatie.

- De monitoringsinformatie waarover de ambtelijke organisatie beschikt, is deels volledig, maar niet actueel en onvoldoende relevant (paragraaf 5.2);
- De informatie over doeltreffendheid en rechtmatigheid is beperkt (paragraaf 5.3). Het college wordt beperkt geïnformeerd over doeltreffendheid en rechtmatigheid van de afhandeling van Wob-verzoeken en het actief openbaar maken van informatie (paragraaf 5.3.1). De gemeenteraad is alleen in grote lijnen geïnformeerd over openbaar maken van informatie, maar nauwelijks over de doeltreffendheid en rechtmatigheid (paragraaf 5.3.2).

5.2 Monitoringsinformatie deels volledig, maar niet actueel en onvoldoende relevant

Normenkader

- Monitoringsinformatie omvat de lopende en afgehandelde verzoeken, inclusief informatie over ingediende bezwaren en beroepsprocedures.
- Monitoringsinformatie is actueel, relevant en volledig.

Bevindingen

- Sinds het najaar van 2019 is centrale monitoringsinformatie over de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbaar. Die omvatte aanvankelijk alleen de lopende Wob-verzoeken, maar bevat vanaf januari 2021 ook de afgehandelde verzoeken. Centraal is geen informatie beschikbaar over ingediende bezwaren en beroepsprocedures.
 - De rapportages aan de burgemeester waren in de periode oktober 2019 tot maart 2020 gebaseerd op de samengevoegde informatie die stadsdelen en directies wekelijks centraal aanleverde aan DJZ (zie paragraaf 2.3.3). Hierin was slechts informatie over een beperkt aantal punten opgenomen.
 - > Voor 2019 was er geen informatie centraal beschikbaar. Het bijhouden van monitorings- en sturingsinformatie over de Wob-verzoeken werd tot halverwege 2018 op wisselende wijzen door de directies en stadsdelen gedaan. Het is op verzoek van de burgemeester in 2018 overgenomen door DJZ.²⁴⁵ Begin 2019 is gestart met de wekelijkse rapportage vanuit de stadsdelen en directies richting DJZ. Daar werd het eerste half jaar door DJZ niet voldoende op toegezien. Pas in de zomer van 2019 kwam het systeem van de rapportages op gang.²⁴⁶
 - > In de Excel-sjablonen van DJZ was informatie opgenomen over het organisatieonderdeel, de portefeuillehouder, de datum van het verzoek, de verzoeker, het onderwerp en de datum waarop de beslistermijn afloopt. Soms zijn aantekeningen gemaakt over de afspraken die met de verzoeker zijn gemaakt.²⁴⁷
 - Nadat het team Informatiecommissaris het verzamelen van informatie had overgenomen (maart 2020)²⁴⁸ is de inhoud van de gebruikte Excel-sjablonen uitgebreid.
 - > In 2020 zijn toegevoegd: de verwachte afhandeldatum met een toelichting, de 'gevoeligheid' van het verzoek, het verwachte aantal te publiceren documenten, een karakterisering van de indiener, de status, het stadium van afhandeling met een toelichting en het aantal dagen in behandeling en tot de (verwachte) publicatie.²⁴⁹
 - > Vanaf januari 2021 zijn ook gegevens over afgehandelde verzoeken toegevoegd. Hierin zijn opgenomen: de datum van het verzoek, de datum van de afhandeling met een toelichting, de 'gevoeligheid', het aantal gepubliceerde documenten, de indiener en een karakterisering daarvan, het onderwerp, de

status, het stadium van afhandeling met een toelichting, het organisatieonderdeel, de portefeuillehouder, het aantal dagen in behandeling en aantal dagen tot publicatie.²⁵⁰

- > In het monitoringssysteem is geen informatie opgenomen over de afhandeling van bezwaren en beroepen. Dergelijke informatie is er wel. Directies registreren op hun eigen wijze de bezwaar en (hoger)beroepzaken. Een deel doet dat sinds februari 2018 in Octopus (module TrueLime)²⁵¹ en een ander deel doet dat op een eigen wijze.²⁵² Deze informatie wordt niet centraal samengebracht. Op ons verzoek is dat wel eind augustus gebeurd. De kwaliteit van de data in het gegenereerde bestand is nogal wisselend. Soms zijn gegevens niet ingevuld (bijvoorbeeld de specificatie van het Wob-verzoek), terwijl vooral de directies met minder bezwaren minder gegevens bijhouden of veel globalere gegevens bijhouden. Enkele directies vermelden als startdatum slechts een bepaald jaar en niet een datum. Voor DJZ is ook weergegeven of een hoorzitting heeft plaatsgevonden en of de beslissing op het bezwaar is verdaagd. Het Juridisch Bureau geeft aan alle gegevensvelden in Octopus in te vullen, maar heeft ten behoeve van de rekenkamer een aantal velden geselecteerd.²⁵³
- > Vanaf oktober 2020 wordt gewerkt met het zaaksysteem Decos, dit staat los van de gebruikte Excel-sjabloon. In oktober 2020 is het stedelijk Wob-ondersteuningsteam, dat onderdeel uitmaakt van CIO-office, gestart met het registreren van de Wob-verzoeken in het zaaksysteem Decos, voor zover deze rechtstreeks binnenkomen bij CIO-office.²⁵⁴ Er is dus sprake van een centrale registratie van metadata van ontvangen Wob-verzoeken. En het is 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.²⁵⁵
- > Ambtelijk wordt de pilot met Decos in oktober 2021 geëvalueerd (zie paragraaf 4.2).
- De monitoringsinformatie is in december 2021 maar ten dele volledig en actueel.
 - Het aantal afgehandelde Wob-verzoeken is in december 2021 niet exact bekend, omdat:
 - > het aantal ontvangen Wob-verzoeken niet centraal wordt geregistreerd, maar is geconstrueerd uit de maandelijks aangeleverde informatie van directies en stadsdelen;²⁵⁶
 - > de ambtelijke organisatie voor een volledig en juist overzicht sterk afhankelijk is van de aanleverende directies en stadsdelen;²⁵⁷
 - > alle kanalen binnen de gemeente openstaan voor het ontvangen van Wob-verzoeken. Dit kan een WhatsApp-bericht aan een ambtenaar zijn. Die kan op het moment van rapportage dan niet bekend zijn in het systeem.²⁵⁸ Bij CIO-office bestaat de verwachting dat - gezien de keuze voor de inrichting van een eenduidig centraal systeem met afspraken over de verslaglegging -

de informatie uit het overgrote deel van de andere (decentrale) systemen in beeld is en er geen groot lek bestaat;²⁵⁹

- > het ontdebellen van de geregistreeerde ontvangen Wob-verzoeken handmatig gebeurt en daarbij soms fouten worden gemaakt, in de zin dat er te veel ontvangen Wob-verzoeken niet zijn meegeteld.²⁶⁰
- De monitoringsinformatie kan niet echt actueel zijn, omdat de inrichting van het monitoringsysteem dit niet toelaat. Het monitoringsysteem bestaat uit een centrale registratie, op grond van maandelijks ontvangen Excel-bestanden, die handmatig in het systeem worden ingevoerd. Het is daarom niet mogelijk om 'door een druk op de knop' de meest recente informatie te genereren. Dit zal alleen mogelijk zijn in een centraal datasysteem waarin alle directies en stadsdelen werken.
- In het monitoringssysteem ontbreken nog relevante onderdelen. Door uitbreiding van de opgenomen informatie is de relevantie van het systeem in de afgelopen jaren toegenomen. Vooral de toevoeging over de gegevens van de afgehandelde verzoeken in januari 2021 was een belangrijke stap. In de registratie ontbreken gegevens over of het Wob-verzoek betrekking heeft op milieu-informatie, welk bestuursorgaan verantwoordelijk is en informatie over de afhandeling van bezwaren en beroepen.

5.3 Informatievoorziening over doeltreffendheid en rechtmatigheid is beperkt

5.3.1 College beperkt geïnformeerd over doeltreffendheid en rechtmatigheid

Normenkader

- Het college laat zich regelmatig informeren over ontwikkelingen, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de afhandeling van Wob-verzoeken, bezwaar- en beroepsprocedures.

Bevindingen

- De burgemeester wordt geïnformeerd over lopende Wob-verzoeken, maar beperkt over de doeltreffendheid en rechtmatigheid van afgehandelde Wob-verzoeken. De burgemeester wordt niet geïnformeerd over bezwaar- en beroepsprocedures.
- De in oktober 2019 gestarte rapportages aan de burgemeester omvatten in het begin slechts beperkte informatie over lopende Wob-verzoeken. Vanaf de zomer van 2020 is de informatie uitgebreid. De rapportages aan de burgemeester bevatten geen informatie over afgehandelde verzoeken, over ingediende en afgehandelde bezwaren en verdere juridische afhandeling. Ook informatie over actieve openbaarmaking ontbreekt.
- > In de raadsvergadering van 10 juli 2019 gaf de burgemeester aan dat zij op de hoogte wilde worden gehouden van de lopende Wob-verzoeken. Daarop is een eerste rapportage aan de burgemeester aangeboden op 4 oktober 2019. Deze omvatte het totaal aantal lopende Wob-verzoeken in de vijf

weken daaraan voorafgaand en het aandeel verzoeken dat binnen of buiten de beslistermijn van acht weken liep.²⁶¹

- > In de periode hierna werd volgens deze opzet elke vijf tot zes weken een rapportage opgesteld voor de burgemeester, hoewel er ook periodes ontbreken. Er ontbreken rapportages voor week 51 en 52 van 2019 en week 1 van 2020 en voor week 15 tot en met 20 van 2020.²⁶²
- > Vanaf 24 juni 2020 is in de rapportages aan de burgemeester informatie opgenomen over de vijf clusters^q en de stadsdelen waar verzoeken in behandeling zijn en over het totaal aantal verzoeken die in behandeling zijn bij de stadsdelen. Tevens is er informatie opgenomen over de indieners (naar categorie). Vanaf 9 oktober 2020 is informatie over de cluster Interne Dienstverlening toegevoegd.²⁶³
- > Vanaf 31 maart 2021 is ook informatie opgenomen over de directies of stadsdelen^r met de meeste lopende Wob-verzoeken.²⁶⁴ Vanaf 8 juni 2021 zijn dit de zogenaamde Wob top zes.^s Vanaf 7 juli 2021 wordt informatie gegeven over het totaal aantal lopende Wob-verzoeken op langere termijn (per maand).²⁶⁵
- > De rapportages aan de burgemeester bevatten alleen informatie over lopende Wob-verzoeken (conform het verzoek van de burgemeester van 10 juli 2019). Er is geen informatie opgenomen over afgehandelde Wob-verzoeken.
- > Vanaf 8 juni 2021 is de burgemeester in de rapportage geïnformeerd over het percentage van de lopende verzoeken dat binnen de wettelijke termijn van nul tot acht weken is afgehandeld.^t Het merendeel van lopende Wob-verzoeken (69%) loopt op dat moment buiten die termijn.²⁶⁶
- > Tevens is de burgemeester met die rapportage voor het eerst geïnformeerd over de ambtelijke doelstelling ('streven') om 40% van de lopende verzoeken (voor het eind van het jaar) binnen de wettelijke termijn van nul tot acht weken af te handelen. Het 'streven' van 40% is in de rapportage tot en met september (11 oktober 2021) ongewijzigd gebleven, terwijl het percentage van lopende verzoeken dat buiten de termijn loopt, licht is gedaald naar 65%.²⁶⁷ In de feitelijke reactie is aangegeven dat het percentage Wob-verzoeken dat binnen de termijn is afgehandeld in oktober 2021 is

^q Dit zijn: Bestuur en Organisatie, Dienstverlening en Informatie, Ruimte en Economie, Sociaal en Stadsbeheer.

^r Dit zijn: Grond en Ontwikkeling, Openbare Orde en Veiligheid, stadsdeel Noord, Ruimte en Duurzaamheid, Verkeer en Openbare Ruimte, Wonen en Varen.

^s Dit zijn: Grond en Ontwikkeling, Openbare Orde en Veiligheid, Ruimte en Duurzaamheid, Verkeer en Openbare Ruimte, Wonen en alle stadsdelen samen.

^t In de feitelijke reactie (17 december 2021) is aangegeven dat de burgemeester ook in de periode daarvoor via een bijlage (Excellijst) bij de rapportage is geïnformeerd over de percentages binnen en buiten de termijn lopende Wob-verzoeken. We hebben deze bijlagen bij de rapportages niet ontvangen.

gestegen naar 42%.^u Daarnaast geeft de ambtelijke organisatie aan dat voor omvangrijke verzoeken, waarin vooraf door de ambtelijke organisatie de inschatting werd gemaakt dat deze niet binnen acht weken konden worden afgehandeld, in gesprek wordt gegaan met de verzoeker om een andere, langere beslistermijn af te spreken.²⁶⁸

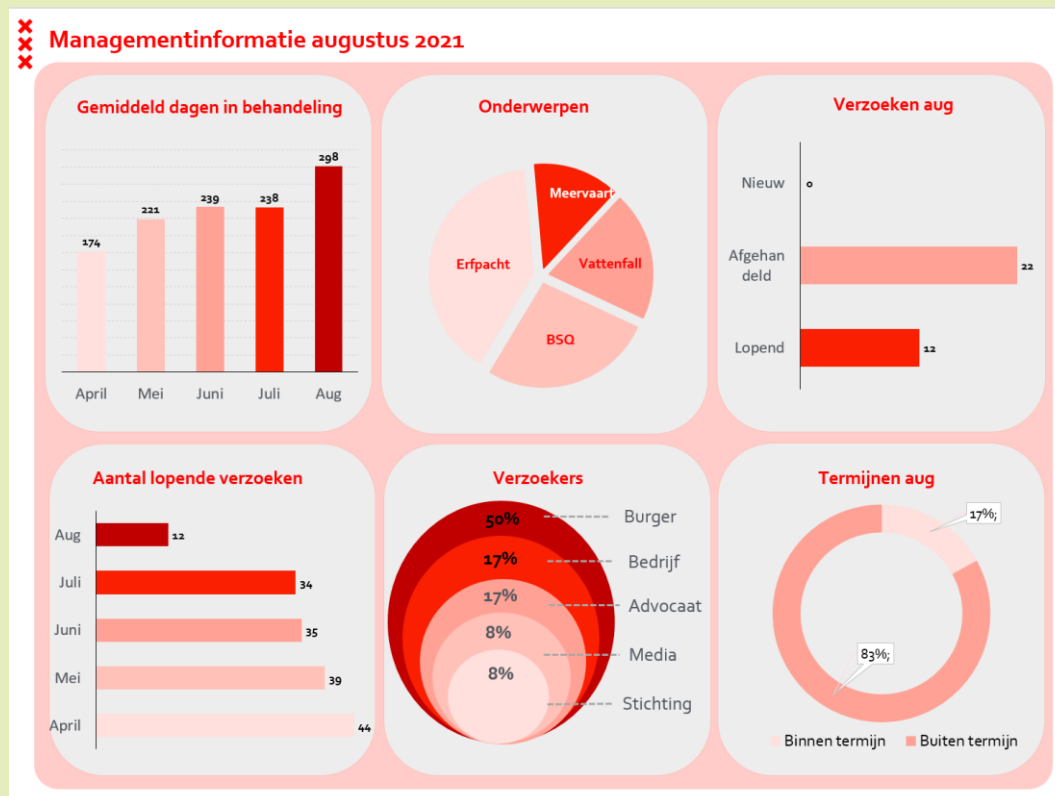
- > De bestuurlijke doelstelling is om voor 1 januari 2022 alle achterstanden in het afhandelen van de Wob-verzoeken te hebben weggewerkt (zie paragraaf 2.2.3). Over het (niet-)bereiken van die doelstelling wordt de burgemeester impliciet geïnformeerd, met de zin: "Het streven is om voor het eind van het jaar minimaal 40% van de lopende verzoeken binnen de termijn van 8 weken af te handelen. De verwachting is dat dit lukt."²⁶⁹
- > De ambtelijke organisatie streeft ernaar aan het eind van 2021 40% van de lopende Wob-verzoeken afgehandeld te hebben binnen acht weken. Voor medio 2022 streeft het naar 50% tot 60%.²⁷⁰
- > In geen van de rapportages is informatie opgenomen over het aantal bezwaren of lopende juridische procedures. De rapportages gericht aan de burgemeester bevatten summiere informatie over actieve openbaarmaking.
- > Naast de informatie over aantallen en het halen van termijnen is de burgemeester vanaf de zomer van 2020 ook over andere ontwikkelingen ingelicht. Dit betreft aanvankelijk de opzet voor een fijnmazigere meting van de termijnen en voor het genereren van sturingsinformatie, die ook later tot stand is gebracht²⁷¹ (zie hierboven). Vanaf najaar 2020 is de burgemeester ingelicht over de ondersteuning van diverse directies door het stedelijk Wob-ondersteuningsteam.²⁷² In de rapportage van oktober 2021 is de burgemeester uitgebreider geïnformeerd over de resultaten van het inlopen van bestaande achterstanden bij diverse directies. In deze rapportage wordt een overzicht gegeven van de verbeteringen die zijn aangebracht in het instrumentarium om Wob-verzoeken af te handelen. Tevens wordt ingegaan op het Programma *Open Amsterdam* en ons onderzoek.²⁷³
- Vanaf april 2021 worden ook rapportages verstuurd aan de wethouders en stadsdeelbestuurders. Ook deze bevatten informatie over lopende Wob-verzoeken. Opvallend is dat hierin wel enige informatie is opgenomen over het aantal afgehandelde Wob-verzoeken.²⁷⁴
 - > De informatie aan de wethouders en stadsdeelbestuurders omvat informatie over de directies die onderdeel uitmaken van de portefeuille van de wethouder of over de afzonderlijke stadsdelen.
 - > In deze rapportages is in een managementsamenvatting informatie opgenomen over het gemiddeld aantal dagen dat de lopende Wob-verzoeken in behandeling zijn (en de ontwikkeling daarin), de onderwerpen waarop de

^u Uit onze berekening blijkt dat dit 41% is. Zie paragraaf 2.2.8 uit onderzoeksrapport deel 2.

meeste lopende Wob-verzoeken betrekking hebben, het aantal nieuwe, afgehandelde en lopende Wob-verzoeken in die maand (en de ontwikkeling daarin), wie de verzoekers zijn en welk percentage van de lopende Wob-verzoeken nog binnen de wettelijke termijn loopt en welk percentage buiten de wettelijke termijn wordt afgehandeld (zie kader *Rapportage augustus 2021*). Daarnaast bevat de rapportage een overzicht van de lopende Wob-verzoeken. Hierin is per verzoek onder meer aangegeven wat de verwachte afhandeldatum van het Wob-verzoek is, of een Wob-verzoek (politiek) gevoelig is, een schatting van het aantal documenten waarom het Wob-verzoek betrekking heeft, wat de status van de afhandeling is, en wie de verantwoordelijke Wob-coördinator is.²⁷⁵

- > Stadsdeelbesturen ontvangen net zoals de wethouders maandelijks een rapportage. Dit proces loopt nog niet vlekkeloos. Soms wordt de rapportage niet geagendeerd, aldus de ambtelijke organisatie.²⁷⁶

Rapportage augustus 2021



Bron: CIO-office, *Rapportage Wob-verzoeken Van Doornick*, augustus 2021.

5.3.2 Raad is alleen in grote lijnen geïnformeerd over openbaar maken van informatie

Normenkader

- Het college informeert de raad structureel en zo nodig incidenteel over de doeltreffendheid en rechtmatigheid van de afhandeling van Wob-verzoeken en het actief openbaar maken van informatie.

Bevindingen

- Het college beantwoordt een groot aantal vragen van raadsleden die geïnteresseerd zijn in het (gebrek aan) openbaar maken van overheidsinformatie. Raadsleden stellen raadsvragen en dienen moties en initiatiefvoorstellen in om de openbaarheid te vergroten.
 - Op 26 oktober 2018 heeft raadslid Van Dantzig (D66) een initiatiefvoorstel ingediend getiteld ‘Ontwikkel een online Wob-archief’. In het voorstel wordt geconstateerd dat de gemeente een site heeft waarop documenten worden gepubliceerd die openbaar zijn gemaakt na een Wob-verzoek, maar dat deze site niet goed lijkt te functioneren. Gemeten over een periode van vijf maanden zijn zeven Wob-besluiten gepubliceerd, terwijl de gemeente Utrecht in dezelfde periode tachtig Wob-verzoeken publiceerde op haar website. Het voorstel betreft: 1. het ontwikkelen van een online archief waarin alle Wob-verzoeken, -besluiten en (deels) openbaar gemaakte stukken worden gepubliceerd; 2. het opstellen van een geheimhoudingsregister en 3. de adviezen van de bezwaarcommissie en de beslissingen op bezwaar openbaar te maken.^{v277}
 - Vanuit de overwegingen dat de afhandeling van informatieverzoeken een kostbare aangelegenheid is, waarbij vindbaarheid van relevante documenten een uitdaging is, de ambities van het college op de onderwerpen digitale stad en democratisering groot zijn, en het vervullen van de rol van moderne overheid vraagt om het nemen van rekenschap voor het gebruik van data, dient raadslid Temmink (SP) in november 2018 een motie in. Het raadslid verzoekt het college daarbij om op korte termijn met een voorstel te komen voor de positionering en de taken en verantwoordelijkheden van de in het coalitieakkoord aangekondigde informatiecommissaris.²⁷⁸
 - Het raadslid Ceder (CU) heeft het initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij” op 16 juni 2020 ingediend. Het voorstel heeft zowel betrekking op geheime stukken als Wob-verzoeken, waarbij het college wordt verzocht *een nieuw protocol met het ‘vier-ogenprincipe’ te presenteren ten aanzien van het afhandelen van Wob-verzoeken en de proportionaliteit van het weglakken van geheime informatie*. Toegelicht is dat Amsterdam te veel tekst weglakt, wat de indruk kan wekken

^v In de vergaderingen van 6 en 7 november 2019 heeft de gemeenteraad ingestemd met het aangepaste initiatiefvoorstel waarbij het college wordt verzocht een online archief te maken waarin alle Wob-besluiten, de bijbehorende stukken en alle geweigerde Wob-verzoeken en de gronden waarop deze geweigerd zijn, te publiceren.

dat geprobeerd wordt om zoveel mogelijk geheim te houden. Het vierogenprincipe kan er bij de afhandeling van het verzoek voor zorgen dat iemand anders dan de behandelend ambtenaar nog een keer controleert of de weggelakte delen terecht weggelakt zijn.²⁷⁹ Op 6 oktober 2020 heeft het college bestuurlijk gereageerd op het voorstel. Het college zegt daarin dat er een werkinstructie komt voor de afhandeling van Wob-verzoeken en dat het vierogenprincipe daarin kan worden vastgelegd. Bij een deel van de gemeentelijke organisatie is dit vierogenprincipe al praktijk, maar dat zou bij alle organisatieonderdelen het geval moeten zijn en het is goed dit expliciet te maken.²⁸⁰ Het initiatiefvoorstel is door de gemeenteraad overgenomen op 16 december 2020.²⁸¹ Het vierogenprincipe is opgenomen in de in maart 2021 vastgestelde *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*.²⁸²

- Raadsleden stellen ook schriftelijke vragen. Zo verzoekt het raadslid Van Lammeren (PvdD) voor het liggeld pleziervaart *alle in- en uitgaande correspondentie, inclusief alle onderliggende documentatie doen toekomen, inclusief alle eventuele concepten* (januari 2020).²⁸³ En stelt het raadslid Van Dantzig (D66) in april 2020 vragen over de afhandeling van Wob-verzoeken en Wob-bezwaren, over de volledigheid van het online Wob-archief en over een overzicht van Wob-verzoeken die tussen gemeentelijke diensten 'zweven'.^{w284} In november 2020 stelt raadslid Van Soest (PvdO) vragen over de volledigheid van het online Wob-archief en de acties die worden ondernomen om het archief volledig te maken.^{x285}

^w Het betrof de volgende vragen: 1. Weten we hoe lang het gemiddeld duurt voordat een besluit wordt genomen op een Wob-verzoek? 2. In welk aandeel van de gevallen waarin iemand bezwaar maakt tegen een afwezen Wob-verzoek wordt de procedure meteen gedaagd? 3. In welk aandeel van de gevallen waarin iemand bezwaar maakt tegen een afgewezen Wob-verzoek Uitspraak commissie bezwaar en beroep komt de uitspraak (gedaagd of niet gedaagd) te laat? 4. Is het archief met Wob-verzoeken inmiddels compleet? Als dit niet het geval is, wanneer kunnen wij verwachten dat die compleet is? 5. Is deze lijst inmiddels opgesteld? 6. Kan het college dit beeld voor ons schetsen?

^x Het betrof de volgende vragen: 1. Worden via de gemeentelijke link voor de Wob-verzoeken alle verzoeken gedeeld inclusief de stadsdelen, inclusief datum ontvangst, de datum waarop het besluit genomen zou moeten worden en de datum waarop het besluit uiteindelijk genomen is? Zo nee, waarom niet? 2. Is het college bereid om via de link alle Wob-verzoeken inclusief de stadsdelen vanaf 1 januari 2018 tot heden, inclusief datum ontvangst, inclusief de datum waarop het besluit genomen zou moeten worden en de datum waarop het besluit uiteindelijk genomen is te delen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn? 3. Is het college bereid om deze lijst wekelijks te verversen, naar Utrechts voorbeeld¹, zodat de stad transparant inzicht heeft in alle informatie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn? 4. "Binnen het verbetertraject wordt verkend welke 'quick wins' behaald kunnen worden en welke lange termijn oplossingen er zijn, waarbij onder andere de organisatie van het Wob-proces onder de loep wordt genomen", schrijft het college en "Het college onderschrijft het belang van de registratie van aantallen Wob-verzoeken, de termijnen waarbinnen besluiten worden genomen en de (hoeveelheid) bezwaren en beroepen die hiertegen worden ingediend. In het verbetertraject wordt daarom onderzocht wat er nodig is om deze registratie zo goed mogelijk te kunnen doen." Hoe rijmt zich dat met het feit dat er nog steeds honderden Wob-besluiten en documenten ontbreken op de site? 5. Is het college bereid om de ontbrekende besluiten en geopenbaarde documenten op de gemeentewebsite voor 1 januari 2021 alsnog te publiceren zodat die voor eenieder openbaar zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn?

- Het college heeft de gemeenteraad in grote lijnen geïnformeerd over de doeltreffendheid en rechtmatigheid van de afhandeling van Wob-verzoeken. De brieven aan de raad bevatten vooral informatie over het voorgenomen beleid, maar veel minder over de resultaten daarvan. De gemeenteraad is op de hoogte gesteld van: 1. de stappen die het college heeft gezet om de organisatie van de uitvoering te verbeteren, 2. van de publicatie van afgehandelde Wob-verzoeken en 3. 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 2021) begonnen, zodat aan de gemeenteraad nog maar weinig resultaten kunnen worden gemeld.
 - Het college heeft de gemeenteraad sinds 2018 in een aantal raadsbrieven geïnformeerd over het openbaar maken van informatie. Deze brieven hebben een incidenteel en geen structureel karakter.
 - De brieven aan de gemeenteraad van 22 januari 2018, 30 oktober 2018, 26 februari 2019 en 2 september 2019 informeren de gemeenteraad met name over het voorgenomen beleid. Dat is niet vreemd, aangezien er in deze periode nog maar weinig van resultaten sprake was (zie voor de inhoud van deze brieven paragrafen 2.2.1 en 2.2.2).
 - In de raadsbrief van 26 februari 2019 informeert het college de raad over de taken en de positionering van de informatiecommissaris. Het college kondigt aan dat de informatiecommissaris per 1 mei 2019 kan worden aangesteld.²⁸⁶
 - De raadsbrief van 3 februari 2021 is concreter over de eerste genomen stappen: de invoering van een Wob-proces voor de hele organisatie, de invoering van een centrale registratie, de centralisatie van de ondersteuning van directies en stadsdelen, de start van een stedelijk Wob-ondersteuningsteam en de publicatie van een jaarlijks overzicht van geheime geclassificeerde documenten.
 - In dezelfde raadsbrief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de achterstand in de afhandeling van de Wob-verzoeken. Er is geen informatie in de brief opgenomen over de omvang van de achterstand.²⁸⁷ De raadsbrief is besproken in de commissie AZ van 8 april 2021.²⁸⁸
 - In 2018 is een start gemaakt met publicatie van afgehandelde Wob-verzoeken op de website van de gemeente. In de raadsbrief van 22 januari 2018 wordt gemeld dat dit nog niet via de website van het Stadsarchief kan, en dat dit voorlopig via een tijdelijke voorziening zal gebeuren door de directie Communicatie.²⁸⁹ In de raadsbrief van 30 juni 2021 schrijft het college dat in februari 2021 een start is gemaakt met het publiceren van de Wob-besluiten via de website van het Stadsarchief.²⁹⁰
 - In de raadsbrief van 30 juni 2021 geeft het college ook aan dat in het derde kwartaal van 2021 de eerste resultaten worden verwacht van een pilot om via

het landelijke Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) Wob-verzoeken actief openbaar te maken.²⁹¹

- In de raadsbrief van 1 april 2021 is informatie opgenomen over het plan tot openbaar maken van circa 40.000 documenten over de vernieuwing van het erfpachtstelsel.²⁹² De raadsbrief is besproken in de raadscommissie RO op 19 mei 2021.²⁹³
- In geen van de raadsbrieven is informatie opgenomen over de voortgang of resultaten van het classificatiebeleid.
- In de raadsbrief van 30 oktober 2018 heeft het college aangekondigd dat het de bestaande (relatieve) uitzonderingsgronden van de Wob meer in lijn met de Woo zal gaan toepassen. Het gaat met name om de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen die bestemd zijn voor intern beraad en de restgrond (onevenredige bevoordeling of benadeling).²⁹⁴ Over de resultaten hiervan is de gemeenteraad tot op heden niet geïnformeerd.
- In enige producten in de P&C-cyclus heeft het college informatie opgenomen over de afhandeling van Wob-verzoeken en de overgang naar de Woo.
 - > In het *Jaarverslag 2018* (mei 2019) wordt vermeld dat er in 2018 550 Wob-verzoeken zijn ingediend en wordt het Wob-protocol benoemd.²⁹⁵
 - > In de *Begroting 2020* (september 2019) zegt het college dat het de taken en de bevoegdheden van de informatiecommissaris gaat invullen en dat er in 2019 een overzicht is opgesteld van alle Wob-verzoeken die bij de gemeente binnen zijn gekomen.²⁹⁶
 - > In het *Jaarverslag 2019* (mei 2020) wordt nogmaals op dit overzicht gewezen. Het college meldt dat de organisatie ongeveer honderd Wob-verzoeken in behandeling heeft en dat de afhandeling hiervan nog niet loopt als het college wil. Eind 2019 is een project gestart om de afhandeling te verbeteren.²⁹⁷
 - > In het *Jaarverslag 2020* (april 2021) zegt het college dat er continu zo'n honderd Wob-verzoeken in behandeling waren. Het bestaande proces kon deze hoeveelheid verzoeken niet aan, waardoor verzoeken niet altijd juist en tijdig werden afgehandeld. In 2020 koos het college voor een ander organisatiemodel voor afhandeling van Wob-verzoeken. In 2021 zal dit organisatiemodel worden geïmplementeerd. In 2020 is gewerkt aan de uitvoering van het besluit van het college om te onderzoeken hoe de gemeente - in lijn met de Woo - documenten op korte termijn actief openbaar kan maken.²⁹⁸
 - > In de *Voorjaarsnota 2021* (mei 2021) is beschreven dat de afhandeling van verzoeken in het kader van de Wob beter moet. Het college investeert hierin de komende jaren voor een totaal van € 6,2 miljoen tot en met 2023. Deze investering heeft ook betrekking op de implementatie van de Woo en het verbeteren van de informatiehuishouding. Ook wordt gezien hoe hiervoor binnen de bestaande ambtelijke capaciteit extra ruimte gemaakt kan worden.²⁹⁹ De ambtelijke organisatie geeft aan dat de extra middelen bij de

voorjaarsnota zijn aangevraagd om actieve openbaarheid en de Woo te implementeren. Voor in openbaarheid in zijn algemeenheid en vanuit de Woo is het noodzakelijk dat het informatiebeheer integraal op orde wordt gebracht, zodat doorlooptijden kunnen worden verkort en zoveel mogelijk informatie actief openbaar gemaakt kan worden.³⁰⁰

- > In de *Begroting 2022* (september 2021) staat dat informatie openbaar is, tenzij er een zwaarwegende wettelijke uitzonderingsgrond van toepassing is, waardoor de informatie echt (nog) niet openbaar kan worden gemaakt. Dit is volgens het college een helder uitgangspunt, maar het is evident dat de gemeente in de uitvoering nog lang niet is waar ze wil zijn. Daarom wordt de informatiehuishouding op orde gebracht in een meerjarenaanpak.³⁰¹ Het college vermeldt verder dat de afhandeling van de grote hoeveelheid Wob-verzoeken nog niet optimaal loopt. Verzoeken worden niet altijd juist en tijdig afgehandeld. Om de afhandeling van Wob-verzoeken te versnellen en de achterstanden in te lopen is in oktober 2020 het stedelijk team Openbaarheid (pilot) gestart. Het team is in april 2021 uitgebreid met extra capaciteit om de directies en stadsdelen te helpen bij het afhandelen van Wob-verzoeken (coördineren, juridische en informatiekundige hulp). De afhandeling van Wob-verzoeken is van 22% binnen wettelijke termijn in januari 2021 naar 38% (augustus) gegaan. Medio 2021 is het programma *Open Amsterdam* gestart om actieve openbaarmaking te stimuleren en de organisatie te ondersteunen bij de overgang naar de Woo. Eigentijds informatiebeheer is ook onderdeel van dit programma.³⁰²

6 Rechtsvergelijking

6.1 Conclusie

Hoe is de openbaarmaking van informatie in de drie internationale steden geregeld en hoe verhoudt zich dit tot de Woo?

Het sneller beslissen op informatieverzoeken, het meer uit eigen beweging openbaar maken en het realiseren van een cultuurverandering gericht op openbaarheid, zijn belangrijke doelen van de Wet open overheid (Woo), die per 1 mei 2022 in werking treedt en waaraan alle overheden, dus ook de gemeente Amsterdam, moeten voldoen.

Op basis van het rechtsvergelijkend onderzoek van de Universiteit van Leiden (zie paragraaf 6.2) geven wij in dit hoofdstuk een beschrijving over hoe drie internationale steden tijdig beslissen op openbaarheidsverzoeken (zie paragraaf 6.3) en hoe zij hebben gewerkt aan een bestuurscultuur die gericht is op openbaarheid (zie paragraaf 6.4). Onze

verwachting is dat dit leerzame aandachtspunten kan opleveren voor Amsterdam bij de implementatie van de Woo.

6.2 Rechtsvergelijkend onderzoek

Op ons verzoek hebben mr. dr. A. Drahmman en mr. L.F.D. Honée van de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden een onderzoek uitgevoerd naar de wijze van openbaarmaking van overheidsinformatie in drie verschillende internationale steden. Het betreft Stockholm (Zweden), Londen (Verenigd Koninkrijk) en Miami (Verenigde Staten). Daarbij is ook een overkoepelende analyse gemaakt waarbij uiteen is gezet hoe de drie steden zich onderling verhouden en hoe ze zich verhouden tot de Nederlandse Wet open overheid (Woo) die per 1 mei 2022 in werking treedt.

De uitkomsten van dit rechtsvergelijkende onderzoek (22 november 2021) zijn opgenomen als een afzonderlijke **bijlage** bij dit deel van het onderzoeksrapport en is zelfstandig leesbaar. Voor de inhoud van dat document is alleen de Universiteit Leiden verantwoordelijk. In dit hoofdstuk zijn wij nagegaan of en welke aangrijpingspunten er uit dit onderzoek komen voor Amsterdam. Deze analyse uitgevoerd nadat wij de analyses in de hoofdstukken twee tot en met vijf hebben afgerond. De teksten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de teksten in het rechtsvergelijkend onderzoek van Leiden.

Amsterdam laat zich als hoofdstad en tevens grootste stad van Nederland soms lastig vergelijken met andere Nederlandse steden. Vooraf merken we op dat de bevolkingsomvang van de internationale steden in dit onderzoek ook afwijken van die van Amsterdam. Amsterdam telt in 2021 ongeveer 872.000 inwoners. Stockholm heeft ongeveer 975.000 en Miami 475.000 inwoners. Londen is een veel grotere stad met ongeveer 8,9 miljoen inwoners. Voor zowel Miami als Londen geldt dat zij net zoals Amsterdam jaarlijks honderden informatieverzoeken (Wob-verzoeken) per jaar ontvangen, voor Stockholm is die informatie niet bekend.^y

6.3 Tijdig beslissen op openbaarheidsverzoeken

- De internationale vergelijking laat zien dat er in de verschillende landen verschillende principes worden gehanteerd bij openbaarmaking van overheidsinformatie. Belangrijke verschillen zijn het wel of niet aanwezig zijn van een wettelijke beslistermijn, het hanteren van een documentenstelsel of een informatiestelsel en de (uitzonderings)gronden om informatie niet openbaar te maken.

^y Londen ontving 1.020 verzoeken en Miami ontving 3.621 verzoeken in 2020 (Bron: questionnaire Universiteit Leiden waarop door de stad Miami op 4 november 2021 is gereageerd). In Stockholm wordt niet geregistreerd hoeveel Wob-verzoeken worden ontvangen. Wob-verzoeken worden daar decentraal door individuele ambtenaren afgehandeld (Bron: Mail van de Universiteit Leiden aan de rekenkamer, 24 november 2021).

- Miami en Stockholm kennen geen wettelijke beslistermijn, Amsterdam en Londen hebben wel te maken met een wettelijke beslistermijn (van vier weken, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging).
- > Miami en Stockholm kennen geen wettelijke beslistermijn, maar hanteren een “redelijke termijn” om informatie openbaar te maken. Het valt op dat het in Stockholm in veel gevallen lukt om informatie dezelfde of de volgende dag openbaar te maken. Voor grote verzoeken is het echter ook niet ongebruikelijk dat Zweedse bestuursorganen langere termijnen hanteren, zoals weken of maanden. Bij de korte reactietermijn in Stockholm is een belangrijke kanttekening op zijn plaats. In Zweden moeten verzoeken concreet worden geformuleerd en moeten verzoeken gericht zijn op specifieke officiële documenten, in plaats van dat een informatieverzoek kan worden gedaan. Dat zal effect hebben op de mogelijkheid voor bestuursorganen om korte termijnen te halen.
- > 'Officiële documenten' in Stockholm zijn die documenten die het bestuursorgaan ontvangt of verzendt. Daarnaast zijn interne documenten alleen officiële documenten als deze volgens de regels van de archiefautoriteit moeten worden gearchiveerd en de zaak waaraan ze refereren, afgerond is. Zowel de externe als de interne documenten moeten gaan over een bestuurlijke aangelegenheid. Een document is net zoals in Nederland niet gebonden aan een bepaald medium. Voor e-mails, brieven of WhatsApp-berichten maakt het niet uit of die naar de ambtenaar persoonlijk of naar de instantie algemeen zijn verstuurd. Dat betekent dat wekelijkse nieuwsbrieven, intern contact tussen ambtenaren, concepten, memo's etc. die opgemaakt zijn ter voorbereiding van een brief, presentatie of besluit vaak geen officiële documenten zijn. Er bestaat een groot grijs gebied van documenten die wel of niet officieel kunnen zijn en er bestaat dan ook veel jurisprudentie over de precieze reikwijdte van de term 'officieel document'.
- > Nederlandse bestuursorganen hebben, net als Londen, te maken met een vaste wettelijke termijn van vier weken, met mogelijkheid tot verlenging. Het valt op dat het Londen in veruit de meeste gevallen lukt om verzoeken binnen de termijn van vier weken af te handelen. Londen mag echter grootschalige verzoeken of verzoeken die ter kwader trouw zijn gedaan weigeren om in behandeling te nemen. Wat een belangrijke verklaring voor het tijdig beslissen kan zijn. Dat neemt niet weg dat andere factoren in Londen ook zeker een rol spelen bij het tijdig kunnen beslissen op een informatieverzoek. Zo geldt de voorwaarde dat het informatiemanagement op orde is en dat documenten snel vindbaar zijn,
- > Londen kan een verzoek om informatie om twee redenen afwijzen zonder inhoudelijke behandeling: 1. Omdat het onredelijk veel publieke middelen zou kosten (appropriate limit of costs). Londen mag een verzoek afwijzen als het vinden van de relevante informatie meer dan achttien werkuren zou kosten. De tijd die het kost om de uitzonderingsgronden toe te passen mag

- niet mee worden genomen in de motivatie voor het standpunt dat het onredelijk veel publieke middelen kost. En 2. omdat het een verzoek te kwader trouw is (vexatious request). Een verzoek is te kwader trouw als het behandelen daarvan een verspilling van publieke middelen zou zijn. Indicaties daarvan zijn agressief taalgebruik in het verzoek, triviale verzoeken of onredelijk omvangrijke verzoeken.
- Stockholm en Miami hebben te maken met een documentenstelsel, Londen met een informatiestelsel. In Nederland is er sprake van een hybride situatie.
 - > Informatieverzoeken in Nederland kunnen betrekking hebben op grote hoeveelheden documenten, als gevolg een hybridestelsel dat zich tussen een documenten- en informatiestelsel bevindt en het feit dat een verzoek in behandeling moet worden genomen als het verzoek betrekking heeft op publieke informatie. Dat maakt dat Nederlandse bestuursorganen soms grotere inspanning moeten leveren in vergelijking met de onderzochte drie steden. Het lijkt dus gedeeltelijk verklaarbaar dat in Nederland het behandelen van informatieverzoeken soms wordt ervaren als duur en tijdrovend.
 - > In het openbaarheidsrecht kan onderscheid worden gemaakt tussen een documentenstelsel en een informatiestelsel. In een *documentenstelsel* moet men een verzoek doen naar een of een groep van documenten om toegang te krijgen tot informatie die daarin is neergelegd. In een *informatiestelsel* verzoekt men naar informatie en is het vervolgens aan het bestuursorgaan om de informatie te vinden in documenten die het onder zich heeft. Zweden en Florida hebben een documentenstelsel. Het Verenigd Koninkrijk hanteert een informatiestelsel. In Nederland is geen sprake van een documentenstelsel in de zin dat de verzoeker een concreet document moet aanwijzen bij het verzoek. Tegelijkertijd moet de informatie wel zijn neergelegd in een 'document' om voor openbaarmaking in aanmerking te komen. Het bestuursorgaan kan na een Woo-verzoek een of meerdere documenten (gedeeltelijk) openbaar maken in een vorm waar de verzoeker om vraagt (bijvoorbeeld een pdf-versie of een kopie van het bestaande document). Het is dus niet vereist dat een bestuursorgaan in reactie op een verzoek een nieuw document opstelt.
 - > In Nederland zijn de vereisten dat het onderwerp van het Woo-verzoek niet een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen behelst en dat het voldoende duidelijk is om welke 'publieke informatie' gaat. Deze eisen zijn inherent aan openbaarheidswetgeving, omdat een bestuursorgaan ten minste moet weten om welke informatie wordt verzocht.
 - De gronden om informatie te weigeren zijn beperkt en concreet geformuleerd in Zweden. In het Verenigd Koninkrijk zijn de uitzonderingsgronden veel ruimer geformuleerd, net zoals in Nederland.
 - > In Londen worden informatieverzoeken behandeld door een gespecialiseerd team. De reden hiervoor is dat de wet uitzonderingsgronden kent die ruim

geformuleerd zijn en waarvan de exacte reikwijdte nog niet uitgekristalliseerd was. Daarom werd het nodig geacht om een team dat gespecialiseerd is in het recht hiervoor verantwoordelijk te maken. Bovendien wordt daarmee een professionele en uniforme afhandeling van informatieverzoeken beoogd.

- De Nederlandse uitzonderingsgronden om informatie niet te verstrekken zijn minder concreet dan de Zweedse geheimhoudingsgronden, waardoor het, zeker zonder nader beleid of handreikingen, voor een niet in de Woo gespecialiseerde ambtenaar naar verwachting niet eenvoudig zal zijn om te bepalen of een uitzonderingsgrond van de Woo van toepassing is.
- De internationale vergelijking biedt inzicht hoe het beslissen op informatieverzoeken conform de uitgangspunten van de Woo kan worden *ingericht*. Belangrijke aandachtspunten zijn: het beleggen van verantwoordelijkheden (voor het gemeentelijk informatiemanagement, het afhandelen van een verzoek en de opslag van documenten), de opslag van documenten in een documentmanagementsysteem en de mate waarin de opgeslagen documenten tekstueel doorzoekbaar moeten zijn, het bij de bron classificeren van documenten, het archiveren van documenten en de inzet van software die het openbaar maken van informatie ondersteunt.
 - In alle drie steden is een centrale ambtenaar verantwoordelijk voor de keuzes van het informatiemanagement.
 - In Stockholm, Miami en Londen is er één ambtenaar met een senior managementfunctie in de organisatie die gaat over de grote keuzes van informatiemanagement. Dat betreft het opzetten van beleid en procedures en de aankoop van nieuwe ict-systemen. Daarnaast moeten grote bestuursorganen in elk departement of afdeling een informatiemanager aanwijzen.
 - In alle drie de steden zijn die informatiemanagers ook de contactpersonen van de centrale verantwoordelijke instantie op het terrein van informatiemanagement. Dat maakt het centrale beleid, de begeleiding en de standaardisatie beter uitvoerbaar. Verder is in Stockholm en Miami de verantwoordelijkheid voor informatiemanagement en openbaarheid aan elkaar gelinkt. In Miami is de City Attorney's Office zowel verantwoordelijk voor het beleid over informatiemanagement als de coördinatie van verzoeken om openbare documenten. In Stockholm worden de meeste verzoeken behandeld door de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het dossier.
 - In Miami en Stockholm is de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van verzoeken decentraal belegd, in Londen centraal.
 - In Stockholm en Miami wordt intern in de departementen of afdelingen geregeld wie het verzoek om overheidsinformatie afhandelt. In Stockholm zal dat vaak de persoon zijn die verantwoordelijk was voor de behandeling van de bestuurlijke aangelegenheid waar het verzoek betrekking op heeft.

- Het hoofd van het departement of de afdeling is formeel verantwoordelijk, dus die zal betrokken zijn in complexe of gevoelige verzoeken om informatie.
- > In Miami loopt de afhandeling van informatieverzoeken via de 'custodian', een ambtenaar of een afdeling die als verantwoordelijke is aangewezen voor het houden van documenten, het reageren op openbaarheidsverzoeken en bepalen of uitzonderingsgronden van toepassing zijn.
 - > In Londen zijn de verantwoordelijkheden voor het reageren op informatieverzoeken centraal belegd. Het Information Governance Team behandelt alle verzoeken. De ambtenaren van dit team zijn verantwoordelijk voor het zoeken en vinden van documenten, in veel gevallen door ze op te vragen bij de behandelende ambtenaren. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het toepassen van de uitzonderingsgronden.
 - In alle drie de steden zijn ambtenaren voor een deel zelf verantwoordelijk voor het opslaan van informatie.
 - > In Londen is bijvoorbeeld bij interne e-mails de verzender degene die verplicht is het document op te slaan. Degene die een gedeeld dossier aanmaakt, is daarvan de eigenaar en moet daarom de kwaliteit van de opslag bewaken. In Miami worden afdelingen geacht zelf afspraken te maken over de eindverantwoordelijke voor documentopslag. De verantwoordelijke ambtenaar is de 'custodian', die vervolgens ook verantwoordelijk is voor openbaarheidsverzoeken. De custodians houden bij welke dossiers bestaan, welke soorten documenten zich daarin bevinden en wat de bewaartermijn daarvan is.
 - In Miami en Stockholm bestaan duidelijke afspraken over de opslag van informatie in informatiesystemen. Miami stelt de aanvullende eis dat de systemen volledig doorzoekbaar zijn, ook voor derden. Stockholm stelt de aanvullende eis dat informatie al bij de bron wordt geclassificeerd en in Stockholm worden documenten gearhiveerd zodra het dossier is afgesloten.
 - > Stockholm maakt gebruik van centrale systemen voor de opslag van officiële documenten. Dat volgt uit de verplichting om officiële documenten te registreren (en te markeren) in een centraal systeem. Daarnaast gebruikt Stockholm één e-mailsysteem (Office 365). Dat levert overzichtsdossiers op, zoals een e-maillogboek of een documentenregister. In Miami wordt ook een centraal e-mailsysteem gebruikt, waardoor ambtenaren hun eigen mail niet meer hoeven op te slaan. Verder is in Miami, net als in Stockholm en Londen, het doel om opslagsystemen te standaardiseren voor de hele gemeente.
 - > In Stockholm ligt de nadruk van documentopslag vooral op 'zo snel mogelijk'. Als een officieel document is opgesteld, moet het direct worden geregistreerd of opgeslagen in de daartoe bestemde dossiers (zoals bij personeelsdossiers, cliëntdossiers, protocollen etc.). Registratie vindt plaats in het centrale documentsysteem van het bestuursorgaan. Metadata zoals de auteur, datum en andere gegevens over het document moeten worden

toegevoegd. Documenten worden dus al bij de bron geclassificeerd. Documenten die vallen onder de geheimhouding moeten altijd worden geregistreerd. De ambtenaar die het document heeft opgesteld, moet dus direct bepalen of op het document of delen daarvan geheimhoudingsgronden van toepassing zijn. Aan het betreffende document of de passage moet een marker met de geheimhoudingsgrond worden toegevoegd. 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 geheimhoudingsgrond van toepassing is.

- > In Stockholm is niet alleen gedacht aan de interne vindbaarheid, maar ook aan de archivering: zodra een dossier wordt gesloten, worden de documenten gearhiveerd.
- > In Miami is er veel aandacht voor digitale opslagsystemen voor documenten. Niet alleen brieven, maar ook e-mails en andere documenten worden in documentmanagementsystemen (DMS) opgeslagen, verschillende bestuursorganen en afdelingen in Miami maken gebruik van hun eigen documentmanagementsysteem. Er bestaat geen centraal documentopslagsysteem voor de gehele stad Miami. De informatie in de DMS is full-tekst doorzoekbaar. Degene die het verzoek om documenten behandelt, heeft toegang tot deze DMS-en kan daarom zelf door middel van zoektermen op zoek naar relevante informatie en is daarvoor niet afhankelijk van degene die het document heeft opgesteld of ontvangen.
- > In Londen heeft de informatiehuishouding nog minder aandacht gekregen. Het is nauwelijks geïntegreerd met openbaarheid en ze gebruiken geen DMS voor opslag. In reactie op de helft van de informatieverzoeken wordt gereageerd dat de informatie zich niet onder het bestuursorgaan bevindt.
- In Miami wordt software ingezet die het openbaar maken van informatie ondersteunt.
- > Miami maakt daarnaast gebruik van een systeem dat assisteert bij het openbaar maken van informatie en kent op hoofdlijnen twee functionaliteiten: samenwerking en het geautomatiseerd onleesbaar maken van informatie. Het systeem maakt samenwerken eenvoudiger, omdat ambtenaren elkaar via dat systeem taken kunnen geven. Daarnaast kan het persoonlijke data, zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers etc. automatisch weglakken.

6.4 Werken aan bestuurscultuur

- De wijze waarop de drie internationale steden (en zelfs op landsniveau) hebben gewerkt aan een ‘openbaarheid’ als bestuurscultuur geeft een aantal aandachtspunten voor het implementeren van de Woo. Uit de analyse blijkt dat het bestuur en de ambtenaren van een stad hechten aan het belang van openbaarheid,

waarbij openbaarheid als het ware als een vanzelfsprekendheid wordt ervaren. Aan openbaarheid wordt meer belang gehecht als er trainingen worden gegeven en gevolgd over zowel informatiemanagement als openbaarmaking van informatie op verzoek. Het uit eigen beweging openbaar maken van informatie wordt bovendien ervaren als katalysator voor een cultuurverandering van een gesloten overheid naar een open overheid. Openbaarheid kan ook een wezenlijk deel van de cultuur van een land uitmaken, zoals in Zweden. Het Zweedse onderwijssysteem verwacht van middelbare scholieren dat zij ten minste één informatieverzoek doen. Er zijn echter ook signalen uit Stockholm dat ambtenaren die werken binnen een context waarin openbaarheid ‘vanzelfsprekend’ is, minder aan papier willen toevertrouwen.

- Zweden (1766) en Florida (1909) hebben een lange geschiedenis met openbaarheidswetgeving en beide landen benadrukken dat openbaarheid een belangrijk onderdeel is van de bestuurscultuur.
- Het Verenigd Koninkrijk heeft juist voor ogen gehad om een cultuur van openbaarheid te creëren door in 2005 openbaarheidswetgeving te introduceren. Aan deze wetgeving lagen een tweetal beleidshypothesen ten grondslag. Ten eerste dat transparantie noodzakelijk is om te voorkomen dat bestuurders arrogant worden. Zij moeten de burger dienen en door informatie openbaar te maken, worden ze daaraan herinnerd. Ten tweede is participatie in besluitvorming alleen mogelijk met de relevante informatie. In het Verenigd Koninkrijk moet er een cultuuromslag plaatsvinden, zodat meer recht wordt gedaan aan het belang van openbaarheid.
- Uit het vergelijkende onderzoek komt het beeld naar voren dat het grondwettelijke recht in Stockholm en Miami ertoe bijdraagt dat het recht op overheidsinformatie in de haarvaten van de organisatie zit. Openbaarheid is een vanzelfsprekendheid. Een voorwaarde voor een succesvolle cultuuromslag is dat het belang van openbaarheid wordt ingezien door het bestuur. In zowel Stockholm als Miami is openbaarheidstraining over zowel informatiemanagement als openbaarmaking van informatie aan verzoekers deel van de introductie van ambtenaren als zij in dienst treden. In Zweden wordt het recht op informatie nog breder verspreid, door alle leerlingen als opdracht voor school een verzoek om officiële documenten te laten doen. Een kritiekpunt op het Zweedse systeem is er ook. Openbaarheid kan ertoe leiden dat belangrijke onderwerpen door bestuursorganen niet worden opgeschreven.
- Op het terrein van proactieve openbaarmaking heeft het Verenigd Koninkrijk in het algemeen en Londen specifiek de meest vooruitstrevende wetgeving en praktijk. In Zweden en Florida is proactieve openbaarmaking van oudsher nauwelijks een thema in het openbaarheidsrecht, dat voor de komst van het internet is opgezet. Zij stellen wel allebei dat proactieve openbaarheid een praktische oplossing kan zijn om verzoeken voor te zijn. In het Verenigd Koninkrijk was proactieve openbaarheid juist een speerpunt bij het aannemen van de Britse Freedom of Information Act. Proactieve openbaarmaking wordt

gezien als katalysator voor een cultuurverandering van een gesloten overheid naar een open overheid. Londen heeft haar verantwoordelijkheid opgepakt. Dat is te zien uit het feit dat Londen op verschillende onderdelen meer informatie publiceert dan het Information Commissioner Office - de centrale regiehouder - adviseert.

Verantwoording

7 Onderzoeksteam

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

8 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 ons rapport op feitelijke onjuistheden.

Bijlagen

9 Bijlage 1 Rapport Universiteit Leiden Openbaarmaking van overheidsinformatie Stockholm, Miami en Londen

Zie de volgende pagina's voor het rapport.

Openbaarmaking van overheidsinformatie in Stockholm, Miami en Londen

Een rechtsvergelijkend onderzoek

22 NOVEMBER 2021



**Universiteit
Leiden**

Instituut voor Publiekrecht

Mr. dr. A. Drahmman

Mr. L.F.D. Honée

Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Transparantie in Stockholm	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Zweedse visie op overheidstransparantie	7
2.3	Hoever strekt het recht op openbaarheid?	9
2.4	Interne organisatie van de informatieopslag.....	11
2.4.1	Wat zijn de verplichtingen?.....	11
2.4.2	Wie is verantwoordelijk?	13
2.4.3	Welke processen/systemen zijn in gebruik?	13
2.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	15
2.5.1	Proactieve openbaarmaking	15
2.5.2	Reikwijdte van het verzoek	16
2.5.3	Beslistermijnen	17
2.5.4	Geheimhoudingsgronden	18
2.5.5	Proces van openbaarmaking.....	19
2.6	Toezicht en rechtsbescherming	19
2.7	Afronding.....	20
3.	Transparantie in Miami.....	22
3.1	Inleiding.....	22
3.2	Florida's visie op overheidstransparantie	22
3.3	Hoever strekt het recht op openbaarheid?	23
3.4	Interne organisatie van de informatieopslag.....	24
3.4.1	Wat zijn de verplichtingen?.....	24
3.4.2	Wie is verantwoordelijk?	26
3.4.2	Welke processen/systemen zijn in gebruik?	27
3.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	28
3.5.1	Proactieve openbaarmaking	29
3.5.2	Reikwijdte van het verzoek	29
3.5.3	Beslistermijnen	30
3.5.4	Uitzonderingen op het recht op openbare documenten	31
3.5.5	Proces van openbaarmaking.....	32

3.6	Toezicht en rechtsbescherming	34
3.7	Afronding	36
4.	Transparantie in Londen	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Londen's visie op overheidstransparantie	37
4.3	Hoever strekt het recht op openbaarheid?	39
4.4	Interne organisatie van de informatieopslag	40
4.4.1	Wat zijn de verplichtingen?	40
4.4.2	Wie is verantwoordelijk?	41
4.4.3	Welke processen/systemen zijn in gebruik?	42
4.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	43
4.5.1	Proactieve openbaarmaking	43
4.5.2	Verzoek om informatie	45
4.5.3	Beslistermijnen	47
4.5.4	Uitzonderingen op het recht op openbare documenten	47
4.5.5	Proces van openbaarmaking	48
4.6	Toezicht en rechtsbescherming	50
4.7	Afronding	52
5.	Samenvattende bevindingen en reflectie	54
5.1	Inleiding	54
5.2	Algemene visie op openbaarheid van overheidsinformatie	54
5.2.1	Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen	54
5.2.2	Het Nederlandse perspectief	55
5.2.3	Reflectie	56
5.3	Waarop ziet het recht op openbaarheid?	57
5.3.1	Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen	57
5.3.2	Het Nederlandse perspectief	58
5.3.3	Reflectie	58
5.4	Interne organisatie van de informatieopslag	59
5.4.1	Wat zijn de verplichtingen?	59
5.4.2	Wie is verantwoordelijk?	62
5.4.3	Welke processen/systemen zijn in gebruik?	63
5.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	65

5.5.1 Proactieve openbaarmaking	65
5.5.2 Verzoek om informatie	67
5.5.3 Termijn	69
5.5.4 Uitzonderingsgronden	71
5.5.5 Proces van openbaarmaking	73
5.6 Toezicht en rechtsbescherming	74
5.6.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen	74
5.6.2 Het Nederlandse perspectief	75
5.6.3 Reflectie	77
5.7 Afronding	77

1. Inleiding

Op verzoek van de Rekenkamer Amsterdam is een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de openbaarheid van overheidsinformatie in drie verschillende steden, te weten Stockholm (Zweden), Miami (Florida) en Londen (Verenigd Koninkrijk). Door over de grens te kijken, kunnen mogelijk ‘best practices’ worden gevonden die Amsterdam zou kunnen overnemen.

De focus van dit onderzoek ligt uitdrukkelijk niet op een beschrijving van het wettelijk kader, maar op de uitvoeringspraktijk. Amsterdam is weliswaar gebonden aan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) – en vanaf 1 mei 2022 aan de Wet open overheid (Woo) – maar deze wetten bieden ruimte voor het opstellen van beleid, processen en routines. In dit onderzoek wordt van de drie steden het proces beschreven dat informatie doorloopt van creatie tot openbaarmaking. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe informatie wordt bewaard en gearchiveerd in de drie steden. Opslag van informatie is immers een voorvraag voor openbaarheid: informatie dat er niet is, kan ook niet worden geopenbaard.

De keuze voor deze drie steden is gemaakt om uiteenlopende redenen. De drie onderzochte steden hebben ieder een eigen praktijk om openbaarheid van overheidsinformatie te realiseren. Zo heeft Zweden de oudste regelgeving heeft op dit gebied en is het recht op informatie zelfs verankerd in de Grondwet. Daarnaast wordt gesteld dat Zweden zeer snel is in het afhandelen van verzoeken om informatie, namelijk binnen 24 uur.¹ Zou Amsterdam een ‘best practice’ kunnen overnemen van de wijze waarop Stockholm informatieverzoeken afhandelt? Het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor het vergelijkend onderzoek, onder meer omdat er een belangrijke rol is weggelegd voor de Information Commissioner. Deze Commissioner heeft een rol bij het bepalen welke informatie (proactief) openbaar wordt gemaakt en ook bij de rechtsbescherming tegen beslissingen die op informatieverzoeken worden genomen. Verder zou het beantwoorden van een Wob-verzoek in Nederland ongeveer €4.800 aan werktijd kosten tegen € 600 in het Verenigd Koninkrijk.² Zou Amsterdam daarom een ‘best practice’ kunnen overnemen van Londen? Ten slotte zijn de Verenigde Staten interessant omdat zij al ver zijn met het elektronisch beschikbaar stellen van informatie. Zo zijn alle informatieverzoeken die zijn ingediend en de stand van zaken ervan inzichtelijk op de website <https://miami.nextrequest.com/>.

Voor het rechtsvergelijkend onderzoek is met name gebruik gemaakt van openbaar te raadplegen bronnen. Daarnaast is voor elke stad een expert op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie benaderd voor verdiepende vragen. Voor Stockholm en Londen was dat in de vorm van een interview en voor Miami was dat een questionnaire. Dit onderzoek kent ook beperkingen. Ieder land heeft namelijk zijn eigen rechtssysteem met eigen kenmerken. Dit onderzoek legt de focus op de openbaarheid van overheidsinformatie in drie steden en beschrijft niet het gehele rechtssysteem van de landen. Bij het overnemen van een ‘best practice’

¹ Zie hierover recent Kamerstukken I, 2020/21, 33328, nr. W.

² Kamerstukken I, 2015/16, 33328, nr. B.

uit een land zal dan ook kritisch moeten worden gezien of dit wel past binnen het Nederlandse rechtssysteem.

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het systeem van de openbaarheid van overheidsinformatie in Stockholm (hoofdstuk 2), Miami (hoofdstuk 3) en Londen (hoofdstuk 4) beschreven. De drie hoofdstukken hebben een gelijke opbouw. Eerst wordt ingegaan op de visie op openbaarheid. Vervolgens wordt ingegaan op de strekking van het recht op openbaarheid. Daarna wordt de interne organisatie van informatieopslag uiteengezet. Ten vierde wordt ingegaan op het daadwerkelijk openbaar maken van informatie. Tot slot worden de mechanismes voor toezicht en handhaving beschreven. Hoofdstuk 5 is vervolgens een vergelijkend hoofdstuk waarin ook aanbevelingen worden gedaan voor de Nederlandse praktijk.

Mr. dr. A. (Annemarie) Drahmman, universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden

Mr. L.F.D. (Louis) Honée, onderzoeksmedewerker aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden

22 november 2021

2. Transparantie in Stockholm

2.1 Inleiding

Zweden heeft een internationale reputatie op het gebied van overheidstransparantie. Zweden wordt vaak genoemd als 'best practice' voor andere landen. Transparantie zit in de bestuurscultuur, zo wordt gesteld, omdat het al sinds 1766 in de Grondwet is opgenomen. Daarnaast is Zweden razendsnel met het antwoorden op informatieverzoeken.³ Het is dan ook interessant om de wijze waarop Stockholm overheidsinformatie openbaar maakt te vergelijken met Amsterdam.

Qua staatsrechtelijke verhoudingen lijkt Zweden in veel opzichten op Nederland. De gemeente Amsterdam en Stockholm zijn allebei de meest lokale overheidslaag van in totaal drie lagen. De stad Stockholm kent 975.551 inwoners.⁴

In dit hoofdstuk zal het systeem van de openbaarmaking van overheidsinformatie in Zweden en meer in het bijzonder in de gemeente Stockholm worden geschetst. Daartoe zal achtereenvolgens worden ingegaan op: de visie op overheidstransparantie (onder 2) en de reikwijdte van het recht op informatie (onder 3), de interne organisatie voor informatieopslag (onder 4), de toegang tot documenten (onder 5) en het toezichtstelsel (onder 6). Paragraaf 7 bevat een afronding.

2.2 Zweedse visie op overheidstransparantie

Zweden heeft de oudste wetgeving op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie. In 1766 werd het recht op toegang tot officiële documenten voor elk persoon opgenomen in een van de vier documenten die samen de Zweedse Grondwet vormen. De Tryckfrihetsförordning (Persvrijheidsverordening) is één van deze vier documenten. De verordening garandeert het recht op toegang tot overheidsinformatie en geeft de Riksdag (het parlement) de opdracht om dat recht verder uit te werken en te begrenzen. Daarnaast geeft de Grondwet de Riksdag de opdracht om een systeem op te stellen voor documentopslag vanuit het belang van openbaarheid. Al ruim 250 jaar ontwikkelt de Zweedse staat zich met als basisbeginsel een open overheid. In Zweden is de heersende opvatting dat een goede overheid een transparante overheid is.

Aan de transparantiewetgeving in 1766 lag het idee ten grondslag dat met de informatie misstanden, corruptie en inefficiënties aan het licht zouden komen.⁵ Het wetsvoorstel is

³ J. Lidberg, 'Keeping the bastards honest': the promise and practice of freedom of information legislation. PhD thesis, Murdoch University 2006; J. Eriksson, *På väg mot en digital offentlighetsprincip, slutrapport från projektet Undervaka* [Op weg naar een digitaal beginsel van toegang voor het publiek, eindrapport van het Undervaka project] 2017, p. 10.

⁴ Stockholmstad, Statistik om Stockholm, Befolkningsöversikt 2020 Årsrapport, 2021 (bevolkingsoverzicht jaarrapport), p. 4.

⁵ S. Lamble, "Freedom of information, a Finnish clergyman's gift to democracy", *Freedom of Information Review* 2002, (97), p. 2–8. Anders Chedenius wordt gezien als de vader van het recht op openbaarheid. Interessant is dat hij geïnspireerd is door de Tang dynastie in China in de zevende eeuw. Die had de

ingevoerd in een tijd die in Zweden wordt aangemerkt als de *frihetstiden* [tijd van de vrijheid]. Het wordt gezien als een onderdeel van verlicht liberaal gedachtegoed.

Dat die transparantie onderdeel uitmaakt van de Zweedse cultuur bleek ook tijdens ons interview met het Stadsarchief. Zo werd onder meer verteld dat elke Zweed als scholier wel eens officiële documenten heeft opgevraagd bij een publieke instantie. Elke inwoner van Stockholm heeft hierdoor basiskennis over het recht op openbaarheid. Openbaarheid van overheidsinformatie hoort ook bij de basistraining van ambtenaren als zij nieuw in dienst komen.

Dat Zweden transparantie als grondrecht van groot belang acht, komt ook naar voren in haar verhouding tot de Europese Unie (EU). Bij de toetreding tot de EU was er in Zweden een debat over de gevolgen voor het principe van overheid dat toetreding in een Unie met landen in continentaal Europa met een traditioneel meer gesloten overheid met zich mee zou nemen.⁶ Daarbij speelt privacybescherming een bijzondere rol. Zweden heeft bij toetreding tot de EU een statement gemaakt dat Zweden met de regels inzake open overheid voldoet aan Europees recht. Bij de implementatie van de Richtlijn persoonsgegevens heeft Zweden een uitzondering voor publieke informatie opgenomen in de Zweedse Personal Data Act. Dat in Zweden veel informatie als publieke informatie wordt gezien, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het mogelijk is om van elke Zweed schoolcijfers op te vragen.

Het Zweedse recht kent geen *uitzonderingsgronden* op het recht op informatie, maar *geheimhoudingsgronden*. Naast het grondwettelijke recht van elke burger om officiële documenten in te zien, bestaat het grondwettelijke recht voor ambtenaren om elke publieke zaak openlijk te bespreken. Dat wordt beschouwd als een geprivilegieerde vorm van de vrijheid van meningsuiting. Als informatie onder een geheimhoudingsgrond valt, heeft dat zowel gevolgen voor het recht van het publiek om documenten op te vragen, als voor ambtenaren om vrijelijk over de zaak te spreken.⁷ De ambtenaren die als 'whistleblower' informatie naar buiten brengen worden beschermd. De overheid mag niet op zoek gaan naar de identiteit van de ambtenaar en journalisten kunnen vervolgd worden voor het bekend maken van hun bronnen.

De geheimhoudingsgronden zijn opgenomen in de Offentlighets- och sekretesslag [*Wet openbare toegang en geheimhoudingen*]. Ze worden restrictief toegepast. In de gevallen dat openbaarheid wordt afgewogen tegen het recht op privacy, wint het belang van openbaarheid in veel gevallen. Er bestaat geen uitzonderingsgrond ten behoeve van intern beraad.

functie van Keizerlijke Censuur. Dat was een functie voor hoogopgeleide ambtenaren. Zij hadden de functie om Keizerlijke beslissingen te bekritisieren en mochten daarbij gebruik maken van alle overheidsinformatie. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting ook: L. Rydholm, "China and the World's First Freedom of Information Act: the Swedish Freedom of the Press Act of 1766", *Javnost* 2013. Vol. 20(4), p. 45-63.

⁶ I. Österdahl, "Between 250 Years of Free Information and 20 Years of EU and Internet", *Etikk I Praksis* 2016 10(1), 27-44.

⁷ Art. 3 - 6 hoofdstuk 3 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105; J. Nordin, "The Swedish Freedom of Print Act of 1776, Background and Significance", *Journal of International Media & Entertainment Law* 2018 vol. 7(2) P. 144.

Het voorgaande betekent niet dat er geen debat is over openbaarheid of dat Zweden niet tegen problemen aanloopt bij het garanderen van een open overheid. Een eerste kritiekpunt op het Zweedse systeem is dat de openbaarheid ertoe leidt dat belangrijke onderwerpen door bestuursorganen niet worden opgeschreven.⁸ Ten tweede is er ook discussie of het recht op privacy niet meer moet worden gewaarborgd. Ten derde is er een verschil tussen recht en praktijk. Toezicht door het stadsarchief, de parlementaire ombudsman of rechtbanken wijst uit dat niet alle ambtenaren op de hoogte zijn van de wet en dat bestuursorganen niet altijd achter transparantie staan.⁹ Tot slot wordt erop gewezen dat in Zweden deels de wet van de remmende voorsprong geldt. Zo bestaat er geen algemene actieve openbaarmakingsverplichting en is er discussie over de vraag of Cloud-opslag van overheidsinformatie wel mag en mogelijk is.¹⁰

Dat doet er niet aan af dat gesteld kan worden dat Zweden, en Stockholm in het bijzonder, een grote mate van transparant bestuur kennen. De cultuur, het recht en de werkprocessen werken samen om een recht te garanderen op overheidsinformatie voor alle burgers. Hierna zal verder worden ingegaan op het recht op informatie en op die werkprocessen.

2.3 Hoever strekt het recht op openbaarheid?

De overheid gebruikt een grote verscheidenheid aan documenten, zoals notulen, agenda's, e-mails, nota's, brieven, logboeken, kalenders, elektronische kalenders, memo's etc. Het recht om toegang te krijgen tot overheidsinformatie is echter beperkt tot *officiële documenten*. De definitie van officieel document volgt uit de Persvrijheidswet. Een *document* is elke 'informatiedrager', ongeacht in welke vorm de informatie is opgeslagen.¹¹ Opgeslagen geluidsfragmenten, tekeningen en geschriften vallen daar onder. Daarnaast moet een bestuursorgaan ook zelf toegang hebben tot de informatie in het document.¹² Een document is een *officieel* document als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan.

Verzonden documenten door het bestuursorgaan worden beschouwd als opgestelde documenten. Dit betekent dat elk inkomend en uitgaand bericht een officieel document is.¹³

⁸ I. B. Ahlenius, "Rätten att granska tomma skåp. Dagens Nyheter" [*Het recht om lege kasten te inspecteren*], *Dagens Nyheter* 23 april 2004 (Opiniestuk van de Auditor General van het Zweeds Nationaal audit office).

⁹ JO 2009/10 p. 462, dnr 5807-2007, In deze zaak voor de parlementaire ombudsman (JO) gebruikte ambtenaren bijvoorbeeld hun privé-mail.

¹⁰ In 2019 werd er een onderzoek gestart of dat mag onder de wettelijke kaders: Commissie van het Ministerie van Infrastructuur, *Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen* [*Veilige en kosteneffectieve IT-operatie voor het openbaar bestuur*] Dir 2019:64.

¹¹ Ministry of Justice (Government offices of Sweden), Public access to information and secrecy [Wet openbare toegang en geheimhoudingen], The legislation in brief 2020, p. 11.

¹² Art. 3 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidswet*] 1949:105; Ministry of Justice (Government offices of Sweden), *Public access to information and secrecy* [*Wet openbare toegang en geheimhoudingen*], The legislation in brief 2020, p. 12. Uitgezonderd zijn gevallen waar een bestuursorgaan de documenten houdt voor een ander orgaan, bijvoorbeeld als back-up.

¹³ Art. 6 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidswet*] 1949:105. Uitgezonderd zijn concepten die naar een ander bestuursorgaan ter beoordeling worden gestuurd. E-offentlighetskommittén, Allmänna handlingar i elektronisk form, offentlighet och integritet [*officiële documenten in elektronische vorm*],

Voor e-mails, brieven of whatsappberichten maakt het niet uit of die naar de ambtenaar persoonlijk of naar de instantie algemeen is verstuurd. Het onderwerp is leidend: als het document een bestuurlijke aangelegenheid betreft, dan is het een officieel document.¹⁴ Interne e-mails of andere berichten gelden echter in de regel niet als verstuurd of ontvangen documenten.

Naast externe communicatie kunnen ook andere documenten officiële documenten zijn, mits deze “af” zijn. Dat betekent dat concepten, memo’s etc. die opgemaakt zijn ter voorbereiding van een brief, presentatie of besluit geen officiële documenten zijn. Een uitzondering daarop is echter dat memo’s, concepten of andere documenten die voor archivering in aanmerking komen, wél officiële documenten zijn.¹⁵ Het is het bestuursorgaan of de archiefautoriteit, die bepaalt welke documenten precies gearchiveerd dienen te worden.¹⁶ Voor de gemeente Stockholm is de relevante archiefautoriteit het Stadsarchief van Stockholm. In de archiefregels van Stockholm staat dat elk document dat nieuwe informatie over een publieke zaak bevat, gearchiveerd moet worden.¹⁷ Dit betekent concreet dat als een ambtenaar een notitie maakt over een telefoongesprek met een deskundige ter voorbereiding van een publieke zaak, het dus moet worden gearchiveerd omdat het valt onder de definitie van een officieel document.¹⁸ Hetzelfde geldt voor interne rapporten die moeten worden gearchiveerd.¹⁹ Tot slot zijn agenda’s, kalenders, e-maillogboeken en andere documenten die constant worden bijgehouden en informatie geven over de werkzaamheden van een publieke instantie ook officiële documenten.²⁰

Belangrijk is daarnaast dat over het algemeen documenten pas “officiële documenten” worden op het moment dat de zaak waarnaar ze refereren afgerond is.²¹ In de meeste gevallen is een dossier afgerond zodra een besluit is genomen in de zaak of om de zaak niet inhoudelijk te behandelen. Voor opgestelde documenten ter voorbereiding van een langdurig project kan het

openbaarheid en integriteit], Statens Offentliga Utredningar 2010:4, p. 40 (eindrapport van de door de regering ingestelde commissie van e-openbaarheid).

¹⁴ Art. 4 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105; e-mails die geen betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden zijn dus geen officiële documenten: Högsta förvaltningsdomstolen 27-12-2013 2013:86, Målnummer 5339-13 (Uitspraak van de hoogste administratieve rechtbank in Zweden).

¹⁵ Art. 9 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

¹⁶ E-offentlighetskommittén, Säkerhetskopiers rättsliga status [*Juridische status van back-ups*] Statens Offentliga Utredningar 2009:5, p. 44-45 (tussenrapport van de door de regering ingestelde commissie van e-openbaarheid).

¹⁷ Art. 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefregels voor de stad Stockholm*] 2015:27. Hetzelfde geldt voor Uppsala (de derde stad van Zweden) Uppsala kommun, *Registrering och hantering av allmänna handlingar* [Registratie en behandeling van officiële documenten], 2009, p. 5.

¹⁸ Voorbeeld uit: E-offentlighetskommittén, Säkerhetskopiers rättsliga status [*Juridische status van back-ups*] Statens Offentliga Utredningar 2009:5, p. 43 (tussenrapport van de door de regering ingestelde commissie van e-openbaarheid).

¹⁹ Regeringsrätten, 18-9-1998, RÅ 1998:30, Målnummer 6498-97 (Voorheen de hoogste administratieve rechter).

²⁰ E-offentlighetskommittén, Allmänna handlingar i elektronisk form, offentlighet och integritet [*officiële documenten in elektronische vorm, openbaarheid en integriteit*], Statens Offentliga Utredningar 2010:4, p. 42.

²¹ Art. 3 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

lang duren voordat deze de status van “officieel document” krijgt. Tot die tijd kan dat document dus niet worden opgevraagd. Op dit uitgangspunt gelden echter een paar uitzonderingen. Registers, agenda’s of andere zaken die niet direct één onderwerp hebben, worden openbaar gemaakt op het moment dat ze ingevuld zijn.²² Daarnaast is het mogelijk om verzamelingen van gegevens op te vragen die ten tijde van de aanvraag niet bestaan als officieel document, mits het bestuursorgaan daar op een routinematige manier toegang tot heeft.²³ Dit maakt het mogelijk om bijvoorbeeld politiestatistieken op te vragen.

Samenvattend kan worden gesteld dat een officieel document volgens het Zweedse recht een document is dat is ontvangen of verzonden of informatie bevat over een afgeronde bestuurlijke zaak. Concepten en memo’s die weinig toevoegen, wekelijkse nieuwsbrieven en intern contact tussen ambtenaren over een besluit vallen daar dus allemaal buiten. Uiteraard bestaat er nog steeds een groot grijs gebied van documenten die wel of niet kwalificeren als officieel document. Er bestaat dan ook veel jurisprudentie over de precieze reikwijdte van de term ‘officieel document’.

2.4 Interne organisatie van de informatieopslag

Informatiemanagement wordt in Zweden gezien als een hoeksteen voor het recht op toegang tot officiële documenten. Om informatie te openbaren, is het nodig dat de publieke instantie er zelf toegang tot heeft.²⁴ De Zweedse Grondwet garandeert daarnaast een ‘zo snel mogelijke’ toegang tot informatie voor elk persoon.²⁵ Informatie dient dus ook goed vindbaar te zijn.²⁶ In deze paragraaf komen de verplichtingen uit de wet, richtlijnen en de uitvoeringspraktijk uit verschillende rapporten naar voren.

2.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

Elk overheidsorgaan in Stockholm is zelf verantwoordelijk voor de registratie en archivering van officiële documenten.²⁷ Het overheidsorgaan is verplicht officiële documenten of te registreren of op zodanige wijze bij te houden, dat ze makkelijk kunnen worden teruggevonden en openbaar worden gemaakt.²⁸ Veel documenten kunnen zonder registratie op orde worden gehouden, zoals personeelsdossiers, cliëntdossiers, protocollen etc. Voor deze documenten geldt daarom wel een bewaarplicht, maar geen registratieplicht. Ze moeten vindbaar zijn en mogen niet bij worden gehouden met afkortingen of codes.²⁹ Documenten die wel belangrijk zijn voor bestuurlijke aangelegenheden, maar niet passen in vaste dossiers worden bijgehouden

²² Art. 10 lid 1 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

²³ Art. 7 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

²⁴ Stadsarkivet Stockholm (Stadsarchief Stockholm), informationshantering i Stockholms stad: en introduktion [*Informatie in stad Stockholm: Een introductie*] 2019, p. 4.

²⁵ Art. 15 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

²⁶ Art. 1 hoofdstuk 4 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

²⁷ Art. 4 Arkivlag [*Archiefwet*] 1990:782.

²⁸ Art. 6 Arkivlag [*Archiefwet*] 1990:782.

²⁹ Hoofdstuk 4 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

door registratie. Documenten die geheime informatie bevatten (verder uiteengezet in §4.4), moeten altijd worden geregistreerd.³⁰

Registratie dient zo snel mogelijk plaats te vinden nadat een document is opgesteld of ontvangen.³¹ Een overheidsorgaan dat documenten registreert, moet dat dezelfde dag of de volgende dag doen nadat het document een officieel document is geworden.³² Bij registratie wordt de volgende metadata toegevoegd: het onderwerp, datum, documentnummer en een korte beschrijving.³³ Bij registratie wordt direct beoordeeld of een geheimhoudingsgrond van toepassing is.³⁴ Dat volgt ook uit de verplichting om alle geheime documenten te registreren. Uit het interview bleek dat degene die het document registreert en vermoedt dat het document geheime informatie bevat, op het moment van de registratie van het document een 'marker' toevoegt. Bij het aanbrengen van die marker wordt de concrete geheimhoudingsgrondslag vermeld.³⁵ In sommige gevallen is een orgaan uitsluitend bevoegd om te oordelen over geheimhouding bij openbaarmaking. In die gevallen wordt dat opgenomen bij de markering.

De volgende stap binnen het informatieopslagproces is archivering. Archivering in de gemeente Stockholm is een continu proces en dient direct na het sluiten van dossiers plaats te vinden.³⁶ Documenten die geen officiële documenten zijn of van nihil belang zijn, moeten direct worden gewist of vernietigd.³⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld over een ingekomen e-mail met een vergaderdatum of aantekening opgesteld door een ambtenaar voor zichzelf. Officiële documenten en documenten waarvan het bestuursorgaan het nodig vindt om te bewaren met oog op openbaarheid, onderzoek, bestuurlijke aangelegenheden en cultureel erfgoed worden opgenomen in het archief.³⁸ Het stadsarchief beslist over uitdunning van het archief; het bestuursorgaan moet gehoor geven aan uitdunningsbesluiten van het stadsarchief. Bestuursorganen mogen niet uit eigen initiatief documenten verwijderen uit het eigen archief.³⁹

De laatste stap is dat bestuursorganen hun archieven overdragen aan het stadsarchief. Daarmee verschuift ook de verantwoordelijkheid om openbaarheidsverzoeken te behandelen over de desbetreffende informatie naar het stadsarchief. Er is geen vaste termijn voor overdracht aan

³⁰ JO dnr 3579-2005 (Beslissing van de parlementaire ombudsman).

³¹ Art. 1 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³² JO dnr 5807-2007 en JO dnr 3579-2005 (Beslissingen van de parlementaire ombudsman).

³³ Art. 2 Hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³⁴ Art. 5 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400. Daarnaast is niet alle metadata uit art. 2 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag 2009:400 vereist. Bij geheime documenten hoeven geen verzender of ontvanger te worden genoemd en geen korte beschrijving worden gegeven, als daarmee in strijd wordt gehandeld met de wet.

³⁵ Interview; en art. 5 hoofdstuk 5 Titel 2 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³⁶ Art. 3 Arkivförordning [*archiefterordning*] (1991:446); Riktlinjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 8.

³⁷ Art. 1 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³⁸ Art. 3 Arkivlag (Archiefwet) 1990:782; Art. 2 hoofdstuk 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefteregels voor de stad Stockholm*] 2015:27; Riktlinjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 8.

³⁹ Art. 14 Arkivförordning [*archiefterordning*] (1991:446).

het stadsarchief. Bestuursorganen gaan zelf over de eventuele overdracht van documenten aan het stadsarchief.⁴⁰

2.4.2 Wie is verantwoordelijk?

De ambtenaar die een document heeft opgesteld, verzonden of ontvangen is over het algemeen ook verantwoordelijk voor de opslag van het document.⁴¹ Zij zijn ook verantwoordelijk voor het eventueel markeren van geheime informatie. Alle ambtenaren moeten dus over kennis beschikken over de Offentlighets- och sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*]. Dat vormt ook een onderdeel van de basistraining van ambtenaren.⁴² Daarnaast is er in elk bestuursorgaan personeel aanwezig dat gespecialiseerd is in documentopslag en openbaarheid. De archiefrichtlijnen van Stockholm schrijven voor dat er interne afspraken bestaan over de verantwoordelijkheid voor registratie en de daaropvolgende archivering van documenten.⁴³

De grote beslissingen over informatiemanagement worden wel centraal genomen. Volgens de archiefregels van Stockholm stelt elk bestuursorgaan een archiefbeheerder aan.⁴⁴ Deze functie omvat coördinerende taken, zoals het opstellen van beleid en routines voor informatiemanagement of de aankoop van ICT-systemen.⁴⁵ Daarnaast is deze persoon de verbinding tussen het bestuursorgaan en het stadsarchief.⁴⁶ De archiefbeheerder moet over voldoende middelen beschikken en direct onder de directeur of soortgelijke functie zijn geplaatst.⁴⁷ In grote organisaties zouden meerdere ambtenaren moeten worden aangewezen die primair verantwoordelijk zijn voor documentopslag.⁴⁸

2.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

In Zweden wordt veel gebruik gemaakt van centrale informatiemanagementsystemen. Documenten moeten in dat systeem worden gezet of worden automatisch opgeslagen.⁴⁹ Alle documenten zijn dan bij elkaar en het levert overzichtsdocumenten op die belangrijk zijn voor het Zweedse recht op openbaarheid (zie hierover uitgebreider §2.5.2). Voorbeelden van overzichtsdocumenten zijn een e-maillogboek of een documentenregister. Dat zijn zelf ook

⁴⁰ Interview. In het verleden was er wel een vaste termijn vastgesteld. Het bleek echter dat bestuursorganen die termijn niet goed aanhielden. Daarom is de termijn afgeschaft en kunnen bestuursorganen zelf bepalen wat zij het geschikte moment achten om de documenten over te dragen.

⁴¹ Interview

⁴² Interview.

⁴³ Riktlingjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 5.

⁴⁴ Art. 3 hoofdstuk 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefregels voor de stad Stockholm*] 2015:27.

⁴⁵ Stadsarkivet Stockholm (Stadsarchief Stockholm), Att hantera digital information i Stockholms stad: Att hantera digital information i Stockholms stad [*informatie in stad Stockholm: Beheer van digitale informatie in de stad Stockholm*] 2020, p. 6.

⁴⁶ Art. 3 hoofdstuk 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefregels voor de stad Stockholm*] 2015:27.

⁴⁷ Riktlingjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 5.

⁴⁸ Stadsarkivet Stockholm (Stadsarchief Stockholm), informationshantering i Stockholms stad: en introduktion [*Informatie in stad Stockholm: Een introductie*] 2019.

⁴⁹ De mail wordt bijvoorbeeld automatisch opgeslagen met het Office 365 systeem. Dit volgt uit het interview met het stadsarchief.

officiële documenten, die kunnen worden opgevraagd. In een e-maillogboek kan men zien welke e-mails van en naar een e-mailadres zijn gestuurd op specifieke data en wat het onderwerp daarvan was. In een documentregister slaat het bestuursorgaan de officiële documenten op.

Bestuursorganen worden aangemoedigd om één centraal documentregister te gebruiken, maar zijn daar niet toe verplicht.⁵⁰ Als ze meerdere registers gebruiken, zijn ze wel verplicht dat mede te delen aan verzoekers.⁵¹ In het documentregister kan men de onderwerpen van de documenten zien die op een bepaalde datum of door een bepaalde ambtenaar zijn geregistreerd. Afbeelding 1 is een voorbeeld van hoe het documentregister van Stockholm eruitziet. In het documentregister staan in principe ook geheime documenten, zij het dat sommige metadata die gebruikelijk wordt toegevoegd bij geheime documenten ontbreekt. In sommige gevallen wordt het bestaan van het document ook geheimgehouden. Een bestuursorgaan mag geen geheime informatie invoeren in een agenda die zij openbaar moeten houden. In die gevallen gebruiken bestuursorganen vaak een register voor geheime documenten.⁵²

Doc-nummer	Ansökan/Inlägg	Status	Reg.-datum	Attribut
SSA 2021/8949	Nina Korhonen	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8957	Ute Högde	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8958	Hanna Krönlund	Personförfrågan	2021-09-27	
SSA 2021/8961	Curt Linderholm	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8962	Hans Beckow	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8967	Göran Sundell	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8969	Linnéa Orosjanskij Jari Roponen	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8970	Tommy Nylen	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8973	Sven Christenson	Mottaget	2021-09-27	
SSA 2021/8980	Annelie Ek Gustafsson	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8981	Anna Barnett	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8983	Sofia	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8984	Therese Cardell	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8987	Therese Rosenström	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8989	Britt Rudeberg	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8990	Enkelte Årte Västros Stadsdel förvaltnings Häls Hall	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8991	Vanessa Delvalle	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8992	Södermalm Stadsdel förvaltnings Camilla Högland	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/8993	Arbete Komm Socialförvaltnings Anna Lindroos	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/9003	Håkan Gustafsson	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/9004	Stadsdel förvaltnings Västros Sofia Hallen	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/9005	Patric Johansson	Mottaget	2021-09-28	
SSA 2021/9006	Skanska Sverige AB	Mottaget	2021-09-29	
SSA 2021/9007	Hok-Elanto Juridiska Tjänst	Mottaget	2021-09-29	

Afbeelding 1: Centraal documentregister

Het Stadsarchief zet zich in om informatiemanagementsystemen te standaardiseren. Een voorbeeld daarvan is het automatische systeem voor e-mails, waarvoor nu in heel Stockholm Office365 wordt gebruikt. Dat is ook onderdeel van de voortschrijdende digitalisering van de Zweedse overheid in het algemeen en Stockholm in het bijzonder. In het verleden is veel kritiek geuit op de achterblijvende digitalisering van de Zweedse overheid.⁵³ Voor veel publieke

⁵⁰ RÅ 1991 ref. 50 (Beslissing van de hoogste bestuursrechter van Zweden); JK 396-98-22 (beslissing van de parlementaire ombudsman).

⁵¹ JO 1990/91 p. 375 en JO 3579-05 (beslissingen van de parlementaire ombudsman).

⁵² JO dnr 2923-2005.

⁵³ K. Anderson, G. Samuelsson & M. Morner, "Benchmarking information management practice and competence in Swedish organizations", *Conference: European Conference on Information Management and Evaluation* 2011, vol. 5.

instanties is aansluiten bij die ontwikkeling een grote uitdaging.⁵⁴ Sinds 2010 heeft het stadsarchief een e-archief in gebruik en publiceert het richtlijnen over digitale documenten. Het streven is werken met één centraal systeem voor documentopslag, dat automatisch documenten archiveert als ze niet meer in gebruik zijn. In de praktijk wordt er echter soms nog gebruik gemaakt van verschillende systemen door verschillende overheidsorganen.⁵⁵

Volgens het Stadsarchief is de opslag van digitale informatie wel verbeterd. Waar eerst tijdens de inspectie bij bijna alle instellingen tekortkomingen werden gesignaleerd op het gebied van opslag van digitale informatie, was dit in 2019 nog maar de helft.⁵⁶ Eind 2020 is het stadsarchief zelf overgestapt naar een centraal document-managementsysteem, waardoor elk persoon documenten makkelijk kan terugvinden. Dat systeem maakt ook gebruik van automatische processen. Zonder tussenkomst van personeel kunnen documenten worden gearcheveerd bij sluiting van het dossier.

2.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

De Grondwet garandeert voor elk persoon kosteloos recht op toegang tot officiële documenten.⁵⁷ Dit recht is nader uitgewerkt in de Offentlighets- och sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*]. Lokale overheden of instanties hebben weinig tot geen ruimte om eigen beleid te maken over openbaarheid. Het grondwettelijk karakter van het recht op informatie verplicht elk overheidsorgaan hetzelfde om te gaan met openbaarheid, zodat er geen verschillen bestaan tussen burgers in verschillende delen van het land.

2.5.1 Proactieve openbaarmaking

Het Zweedse recht kent geen verplichtingen voor bestuursorganen om informatie proactief openbaar te maken. Er bestaat ook geen verplichting om verzoeken om officiële documenten voor iedereen toegankelijk te maken.⁵⁸

Sommige bestuursorganen kiezen voor proactieve openbaarmaking als een praktische oplossing. Als veel verzoeken over een onderwerp komen, kunnen bestuursorganen dat doen om werklast te verkleinen. Door de overgang naar digitale documenten en e-archieven is dat ook makkelijker geworden. Volgens het Stadsarchief is het vergroten van de hoeveelheid informatie die een bestuursorgaan actief openbaar maakt dan ook een actueel doel.⁵⁹

⁵⁴ Dat bleek uit het interview, maar ook uit het feit dat de helft van de gecontroleerde instanties in 2019 de opdracht kregen een strategie te ontwikkelen om digitale gegevens voor de lange termijn te bewaren. Stadsarkivets, *inspektioner 2019 – årsrapport [Jaarverslag Inspecties 2019]*, 2020, p. 14 en 15.

⁵⁵ Dit bleek uit het interview met het stadsarchief van Stockholm.

⁵⁶ Stadsarkivets, *inspektioner 2019 – årsrapport [Jaarverslag Inspecties 2019]*, 2020, p. 14 en 15.

⁵⁷ De aanvrager moet, afhankelijk van lokale regels, wel een kostendeekkende vergoeding voor eventuele kopieën.

⁵⁸ Uiteraard maakt Zweden wel overeenkomstig de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie (Richtlijn 2013/37/EU) bepaalde datasets waarover zij beschikken openbaar. De richtlijn – die in Nederland is geïmplementeerd in de Wet hergebruik overheidsinformatie – valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁵⁹ Interview.

De meeste instanties hebben echter nog betrekkelijk weinig vanuit zichzelf geopenbaard. Uit onderzoek uit 2017 is gebleken dat 75% van de gemeentebesturen hun agenda niet online beschikbaar hadden gesteld.⁶⁰ Sindsdien is er volgens het stadsarchief wel voortgang geboekt, met name voor documenten waar een grote vraag naar is vanuit de bevolking. Stockholm geeft wel toegang tot alle documenten van het gemeentebestuur op zijn website.

2.5.2 Reikwijdte van het verzoek

In Zweedse jurisprudentie zijn er vereisten ontwikkeld voor een geldig verzoek. Een bestuursorgaan is namelijk niet verplicht om uitgebreid archiefonderzoek te doen om aan een verzoek om informatie te voldoen.⁶¹ Daaruit volgen twee criteria voor het verzoek die 'samenwerken'. Ten eerste gaat het om hoe concreet het verzoek om documenten is. Een verzoek hoeft niet een specifiek documenten aan te wijzen, verzoekers kunnen volstaan met een beschrijving van de documenten die zij willen inzien. Groepen documenten mogen ook worden opgevraagd. Ten tweede gaat het om hoeveel onderzoek het bestuursorgaan moet doen om de documenten te vinden. Op zichzelf is het feit dat een verzoek te veel werk kost geen reden om een verzoek af te wijzen.⁶² Als het lukt om de precieze documentnummers van duizenden documenten te noemen, dan zal het bestuursorgaan verplicht zijn die aan te leveren. Bij minder concreet geformuleerde verzoeken is de hoeveelheid archiefonderzoek dat een bestuursorgaan hoeft te doen relevanter.

Of het verzoek specifiek genoeg is geformuleerd wordt per geval onderzocht. Zo werd een verzoek dat een ziekenhuis verplichtte om alle patiëntendossiers van het afgelopen jaar te bekijken of een bepaald soort spiraal was geplaatst afgewezen. Het was in het register namelijk niet mogelijk om hierop te zoeken.⁶³ Dat laat ook zien dat full-tekst zoekopdrachten niet worden verlangd van bestuursorganen. Daarnaast werd een verzoek afgewezen voor alle strafzaken met veroordeling tot moord afgewezen omdat 823 zaken handmatig zouden moeten worden doorzocht.⁶⁴ Dat zou minstens twee dagen duren en werd daarom aangemerkt als onredelijk veel onderzoek. In sommige gevallen valt de afweging de andere kant op. In een verzoek waar werd gevraagd om alle investeringen van een bestuursorgaan in het buitenland, werd het bestuursorgaan wel verplicht geacht om die handmatig te zoeken in circa 5.000 documenten waarin investeringen beschreven stonden.⁶⁵

Het verzoek moet wel concreet genoeg zijn zodat een bestuursorgaan redelijkerwijs weet om welke documenten het gaat. Daarom is een belangrijke rol weggelegd voor dagboeken en registers met alle officiële documenten die worden bijgehouden door bestuursorganen. Deze documenten functioneren als overzichtsdocumenten. Ook wordt soms een e-maillogboek

⁶⁰ J. Eriksson, På väg mot en digital offentlighetsprincip, slutrapport från projektet Undervaka [Op weg naar een digitaal beginsel van toegang voor het publiek, eindrapport van het Undervaka project] 2017, p. 11-13.

⁶¹ RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

⁶² RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

⁶³ Kamarrätten i Göteborg 2011, Mål nr 5147-11 (gerechtshof in Gotenburg)

⁶⁴ Hovrätten för Västra Sverige 2007-03-26, Ö1733-07. (Dit is het Hof van beroep van West-Zweden, de één na hoogste instantie).

⁶⁵ RÅ 1989 nota. 100 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

gegenereerd met een overzicht van alle mails die van en naar een bepaald e-mailadres zijn verzonden.⁶⁶ Als een journalist een (te) ruim verzoek indient, wordt dus door de publieke instantie naar informatie in e-mails gezocht, maar kan de journalist een emaillogboek krijgen zodat deze vervolgens tot een specifiek verzoek kan komen.⁶⁷

Vermeldenswaardig is ten slotte dat tijdens het interview werd aangegeven dat als een te ruim verzoek wordt ingediend, de verzoeker ervoor kan kiezen om het verzoek te specificeren of om een archivaris in te huren om archiefonderzoek te doen. In het laatste geval wordt een uurtarief in rekening gebracht.

2.5.3 Beslistermijnen

De Grondwet specificeert dat een verzoek direct of anders zo snel mogelijk moet worden verwerkt.⁶⁸ Er is dus niet een vaste wettelijke beslistermijn. Uit jurisprudentie en beslissingen van de ombudsman blijkt echter dat “direct of zo snel mogelijk” een hele korte termijn is. De parlementaire ombudsman heeft in dit kader geoordeeld dat de behandeling van een verzoek dat was gedaan op 21 november al op 26 november onredelijk vertraagd was.⁶⁹ Zonder reden voor vertraging is vijf dagen dus geen redelijke termijn. Uit de oordelen van de ombudsman kunnen de volgende vier vuistregels worden afgeleid:⁷⁰

- Mondelinge verzoeken worden direct behandeld.
- In principe wordt er dezelfde dag gereageerd op verzoeken in post of via de e-mail.
- In het geval dat een beslissing dient te worden gemaakt over een geheimhoudingsgrond is uitloop van twee of drie dagen geoorloofd.
- In uitzonderlijke gevallen kan er langere uitloop gerechtvaardigd zijn door de complexiteit of de omvang van het verzoek. Wanneer er sprake is van zulke uitloop is het passend om geleidelijk informatie te verstrekken over de openbaarmaking van de documenten.

In de praktijk wordt er snel gereageerd op simpele verzoeken. In een onderzoek naar openbaarheid werden bij alle 209 gemeenten het e-maillogboek van de gemeentedirecteur van de afgelopen week en het register van het gemeentebestuur /depostlijst met geregistreerde documenten gedurende de overeenkomstige periode opgevraagd. In circa 55% werd dezelfde dag gereageerd en de dag daarna was dat 70%. Slechts 3% reageerde niet of pas na 14 dagen.⁷¹

⁶⁶ In dat overzicht is dan te zien wie de ontvanger of afzender is, wanneer ze zijn gestuurd en wat het onderwerp was.

⁶⁷ Interview.

⁶⁸ Art. 12 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105; T. Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Paris: UNESCO 2008, p. 103.

⁶⁹ JO 2005/06 p. 448 (beslissing van de parlementaire ombudsman).

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld JO dnr. 4773-2003; JO dnr 3843-2009, JO dnr 2859-2011 en JO dnr 1039-2017 (beslissingen van de parlementaire ombudsman).

⁷¹ J. Eriksson, *På väg mot en digital offentlighetsprincip, slutrapport från projektet Undervaka [Op weg naar een digitaal beginsel van toegang voor het publiek, eindrapport van het Undervaka project]* 2017, p. 10.

Het voorgaande neemt niet weg dat grote of complexe verzoeken bestuursorganen lang bezig kunnen houden. Dat is ook toegestaan, zolang de tijd die daarvoor wordt uitgetrokken in verhouding is met de omvang van het onderzoek. Uit het interview met het Stadsarchief bleek dat een verzoek naar veel documenten die potentieel geheim zijn best een aantal maanden kan en mag kosten. Uit een onderzoek waarbij een enquête door 340 publieke instanties in Zweden werd ingevuld, bleek dat door grote of frequente verzoeken 20 instanties extra personeel hebben aangenomen of huidig personeel structureel hebben laten overwerken.⁷² De grootste verzoeken kosten dus ook in Zweden veel geld en tijd.

2.5.4 Geheimhoudingsgronden

De Zweedse Grondwet maakt beperkingen op het recht van openbaarheid door de Riksdag weliswaar mogelijk, maar schrijft daarbij voor dat geheimhoudingsgronden specifiek worden opgesteld. De geheimhoudingsgronden mogen niet te vaag of breed zijn. In de Offentlighets- och sekretesslag [Wet openbare toegang en geheimhoudingen] zijn alle geheimhoudingsgronden neergelegd. Zolang er geen geheimhoudingsgrond van toepassing is op de informatie, moet die openbaar worden gemaakt. Het enkele feit dat een verzoek onredelijk veel tijd, geld en moeite van het bestuursorgaan zou eisen, is dus geen reden om niet te voldoen aan het verzoek.⁷³

Er bestaan vergeleken met het Nederlandse recht veel geheimhoudingsgronden, wellicht wel meer dan honderd. Aan de andere kant zijn ze erg specifiek geformuleerd. Zo bestaat er een geheimhoudingsgrond voor een kennistest of een psychologische test die wordt afgenomen onder toezicht van een autoriteit.⁷⁴ Niet alle geheimhoudingsgronden zijn zo specifiek gedefinieerd, zoals de geheimhouding van alle informatie die de internationale betrekkingen kan storen. In het geval dat er zowel geheime als openbare informatie in een document staat, moet de geheime informatie worden weggelakt.⁷⁵

Hoewel het Zweedse recht meer geheimhoudingsgronden kent, is het totale gebied dat de geheimhoudingsgronden bestrijken ogenschijnlijk kleiner dan in Nederland. Het stadsarchief van Stockholm gaf bijvoorbeeld aan dat zij nauwelijks met geheimhoudingsgronden werken en dat het meer iets is voor sociale dienstverlening.⁷⁶ Ten eerste ligt dat aan het feit dat de meeste gronden pas in werking treden als er een schade ontstaat aan een bepaald belang. Persoonsgegevens zijn een belangrijke grond voor het geheimhouden van informatie. In Zweden wordt er echter veel minder snel vanuit gegaan dat de publicatie van gegevens over een persoon schade toebrengt aan die persoon. Daarom is het bijvoorbeeld mogelijk om van elk Zweed de schoolcijfers op te vragen of de namen en Burgerservicenummers van veroordeelde moordenaars. Het recht op openbaarheid houdt op bij medische gegevens of het persoonlijke

⁷² Justitiedepartementet, Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling [Frequente en uitgebreide gevallen van openbaarmaking van openbare documenten] Departementsserien 2017:37, p. 53.

⁷³ RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste bestuursrechter).

⁷⁴ Art. 4 hoofdstuk 17 titel 4 Offentlighets- och Sekretesslag [Openbaarheid en geheimhoudingswet] 2009:400.

⁷⁵ Brochure van het Ministerie van justitie van Zweden: Offentlighets- och Sekretesslag [Openbaarheid en geheimhoudingswet], p. 14.

⁷⁶ Interview.

dossier over scholieren.⁷⁷ Ten tweede bestaat er in Zweden geen grond voor het geheimhouden van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van het intern beraad. Daar staat wel weer tegenover in Zweden informatieverzoeken beperkt zijn tot officiële documenten. Interne e-mails waarin ambtenaren over een besluit discussiëren zullen in de regel geen officiële documenten zijn, waardoor er ook geen recht op toegang bestaat.

De vraag of een geheimhoudingsgrond van toepassing is, kan dus in Zweden om een aantal redenen relatief snel worden beantwoord: (1) de geheimhoudingsgronden zijn duidelijker gedefinieerd, (2) ten tijde van het registreren van een document (wat in beginsel binnen een dag na ontvangst of opstellen moet gebeuren) wordt direct door een markering al aangegeven of en zo ja welke geheimhoudingsgrond van toepassing is⁷⁸ en (3) door de beperking van verzoeken tot “officiële documenten” zijn er minder documenten die voor openbaarmaking in aanmerking komen.

2.5.5 Proces van openbaarmaking

Verzoeken om toegang tot officiële documenten worden in beginsel gedaan bij de publieke instantie die ze bewaart. Dat is in de regel het orgaan dat het document heeft opgesteld of, als het gaat over documenten die al zijn gearchiveerd, het stadsarchief van Stockholm. In Stockholm is er dus geen centraal punt waar personen om officiële documenten kunnen verzoeken. Praktisch alle websites van de publieke instanties hebben echter een speciale pagina over openbaarheid van hun informatie. Zo is op de website van de politie is een overzichtelijke interface vormgegeven waarbij de persoon wordt begeleid bij diens verzoek om documenten. Op de site van de brandweer staat een e-mailadres waarnaar verzoeken kunnen worden verstuurd. De medewerker die gaat over het dossier waarop het verzoek ziet of een openbaarheidsambtenaar behandelt vervolgens het verzoek om officiële documenten.

In Zweden is het gebruikelijk dat de ambtenaar die een zaak heeft behandeld, ook reageert op verzoeken die daarop betrekking hebben.⁷⁹ Die kent het dossier inhoudelijk en weet waar documenten te vinden zijn. Daarnaast maken veel overheidsinstanties nauwelijks gebruik van informatie die onder geheimhoudingsgronden vallen. Voor complexe of omvangrijke verzoeken is het gebruikelijk dat er één persoon of team bestaat voor de afhandeling.

2.6 Toezicht en rechtsbescherming

Bij een (gedeeltelijke) afwijzing van een verzoek om documenten staat eerst bezwaar open bij dezelfde instantie. Vervolgens kan beroep worden ingesteld. In Zweden zijn er voor bestuursrechtzaken drie instanties, namelijk de rechtbank, het Hof en de Hoge Raad voor

⁷⁷ Uitspraak van het Hof van beroep van West-Zweden: Hovrätten för Västra Sverige 2007-03-26, Ö1733-07. I. Österdahl, “Between 250 Years of Free Information and 20 Years of EU and Internet”, *Etikk I Praxis* 2016 10(1), p. 32: zelfs de adressen van criminelen komen voor openbaarheid in aanmerking.

⁷⁸ Dit gebeurt op documentniveau. De markering is niet doorslaggevend voor openbaarmaking. Mocht er om het document worden verzocht dan is een Zweeds bestuursorgaan alsnog verplicht om toepasselijkheid van een geheimhoudingsgrond te toetsen.

⁷⁹ JO dnr 1888-2006; Stockholm University, Handbok i ärendehandläggning, guide och beslutsmallar [Handboek i casemanagement Gids- en beslissingssjablonen] 2012, p. 27.

administratieve zaken. Voor zaken waarbij het onderwerp publieke toegang tot officiële documenten is, staat er echter direct beroep open bij het Hof.

Daarnaast is het mogelijk om kosteloos te klagen bij de parlementaire ombudsman. De ombudsman heeft geen juridische dwangmiddelen tot zijn beschikking. De ombudsman is wel gezaghebbend en bestuursorganen willen kritiek voorkomen. De ombudsman speelt een belangrijke rol in het Zweedse openbaarheidsstelsel. Beslissingen van de ombudsman over openbaarheid komen vaak voor. Het is niet ongewoon dat een rechter verwijst naar de beslissing van de ombudsman.⁸⁰ De meest interessante beslissingen worden gepubliceerd in het jaarlijkse proces-verbaal van de ombudsman.⁸¹

Verder houdt de archiefautoriteit, voor Stockholm het stadsarchief, ook toezicht. Het Stadsarchief van Stockholm heeft zowel de bevoegdheid om lokale regels te stellen als om toezicht op de naleving van die regels te houden.⁸² Daartoe voert die inspecties uit bij publieke instanties.⁸³ Na een inspectie volgt een rapport en aanwijzingen bij eventuele overtredingen. Het stadsarchief publiceert daarnaast ook een jaarverslag van alle inspecties, met algemene gezichtspunten over informatieopslag en openbaarheid.⁸⁴

De regels met betrekking tot informatiemanagement zijn meestal als inspanningsverplichtingen geformuleerd of het betreffen richtlijnen en standaardisatiesuggesties. Het stadsarchief heeft in het interview aangegeven dat zij het vinden passen bij hun taak om in samenwerking met publieke instanties te zoeken naar oplossingen voor informatiemanagement. Aangegeven werd dat instanties over het algemeen de aanwijzingen van het stadsarchief overnemen. Dat het stadsarchief geen juridische dwangmiddelen tot diens beschikking heeft, wordt dan ook niet ervaren als een gemis.⁸⁵

2.7 Afronding

Zweden wordt in de literatuur vaak genoemd als een voorbeeld waar openbaarheid goed is geregeld. Met name de snelheid waarmee wordt gereageerd en de cultuur van openheid worden daarbij genoemd. Ons onderzoek bevestigt dat beeld voor het grootste deel, maar laat zien dat er ook wat op af te dingen valt.

Openbaarheid zit in Zweden door de lange historie als het ware 'in het systeem'. Het wettelijk kader van informatiemanagement is geheel geïntegreerd met dat van openbaarheid. Opslag van informatie gebeurt zo snel mogelijk en geheime informatie wordt gemarkeerd.

Registratiesystemen, e-maillogboeken etc. worden zelfs gebruikt door journalisten om gericht naar informatie te kunnen zoeken. Ten tweede is openbaarheid van officiële documenten en

⁸⁰ Bijvoorbeeld in: Hovrätten för Västra Sverige 2007-03-26, Ö1733-07 (Dit is het Hof van beroep van West-Zweden, de één na hoogste instantie).

⁸¹ Afkomstig van de website van de Parlementaire Ombudsman.

⁸² Art. 16 Arkivlag [archiefwet] 1990:782. De Cultuurcommissie van het gemeentebestuur van Stockholm is archiefautoriteit. Het stadsarchief is een orgaan van de Cultuurcommissie die de taken uitvoert.

⁸³ Bij de inspecties zijn instanties verplicht om mee te werken.

⁸⁴ Bijvoorbeeld Stadsarkivets, *inspektioner 2019 – årsrapport [Jaarverslag Inspecties 2019]*, 2020. In 2019 werden 12 publieke instanties gecontroleerd.

⁸⁵ Interview.

vrijheid van meningsuiting van ambtenaren inclusief klokkenluidersbescherming geïntegreerd middels de geheimhoudingsgronden in de wet.

De verantwoordelijkheid voor overheidsinformatie en de openbaring daarvan wordt gedragen door alle ambtenaren, niet een select deel dat gespecialiseerd is in openbaarheidswetgeving. Alle ambtenaren worden opgeleid zodat zij om kunnen gaan met informatieopslagsystemen en verzoeken om officiële documenten.

Geheimhoudingsgronden worden strikt geïnterpreteerd. De meeste documenten zijn openbaar en geheimhouding is de uitzondering. Het recht op privacy wordt bijvoorbeeld minder ruim toegepast in Zweden, ten gunste van grotere openbaarheid.

Het recht op openbaarheid wordt wel op twee belangrijke onderdelen beperkt. Ten eerste ziet het enkel op officiële documenten. Die definitie sluit de belangrijkste documenten in, maar voorbereidende documenten worden meestal uitgesloten. Ten tweede is het bestuursorgaan niet verplicht om uitgebreid archiefonderzoek te verrichten als reactie op een verzoek. Het gevolg is dat brede verzoeken niet worden geaccepteerd, men moet gericht verzoeken. Daar tegenover staat dat dagboeken en e-maillogboeken een concreet verzoek faciliteren.

Opvallend is dat in Stockholm vaak binnen een dag al op een informatieverzoek kan worden gereageerd. De wijze waarop het recht op informatie is georganiseerd draagt hieraan bij: ambtenaren weten de informatie gemakkelijk te vinden in de documentenregisters, geheimhouding staat meestal niet aan openbaarmaking in de weg en verzoeken worden op verschillende manieren beperkt in hun omvang.

Op de wijze waarop het recht op informatie is georganiseerd, wordt toezicht gehouden door de Ombudsman, de archiefautoriteit en de rechter. Wat vooral opvalt is de centrale plek die de ombudsman inneemt bij toezicht. De rechter verwijst regelmatig naar de beslissingen van de ombudsman. De ombudsman komt dus autoriteit toe, maar blijft een laagdrempelige instantie, waarbij men kan klagen over onrechtmatige behandeling van een verzoek om officiële documenten.

3. Transparantie in Miami

3.1 Inleiding

De tweede stad die is betrokken in deze rechtsvergelijking is Miami. Miami heeft 475.000 inwoners en ligt in de staat Florida, in het land Verenigde Staten van Amerika (VS).⁸⁶ De VS is een federatie. Op federaal niveau worden alle staatsoverstijgende zaken geregeld, terwijl alle interne zaken op staatsniveau worden gereguleerd. Openbaarheid van overheidsinformatie wordt beschouwd als een interne aangelegenheid, waardoor in Miami Florida's wet- en regelgeving van toepassing is. De staat Florida heeft net als andere staten in de VS een eigen Grondwet, parlement, regering en Grondwettelijk Hof. De Verenigde Staten heeft op federaal niveau ook openbaarheidsrecht, de zogeheten Freedom of Information Act, maar die ziet alleen op federale bestuursorganen en wordt in dit onderzoek daarom buiten beschouwing gelaten.

Florida is interessant voor een rechtsvergelijking met Amsterdam door de lange traditie van openbaarheid. Sinds 1892 bestaat er regelgeving over openbaarheid van overheidsinformatie. Als Florida een land zou zijn, zou het de op twee na oudste wetgeving zijn op het gebied van openbaarheid.⁸⁷ Florida is een voorbeeld voor veel staten binnen de VS. Miami is daarnaast extra interessant, omdat die gebruik maakt van het Nextrequest systeem. Dat systeem helpt zowel bij de interne behandeling als de externe publicatie van verzoeken om openbare documenten in Miami.

In dit hoofdstuk zal het systeem van de openbaarmaking van overheidsinformatie van Florida en meer in het bijzonder van Miami worden geschetst. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de visie op overheidstransparantie (onder 2) en de reikwijdte van het recht op informatie (onder 3), de interne organisatie voor informatieopslag (onder 4), de toegang tot documenten (onder 5) en het toezichtstelsysteem (onder 6). Paragraaf 7 bevat een afronding.

3.2 Florida's visie op overheidstransparantie

Florida heeft een lange historie met open overheid. De eerste Public Record Law dateert uit 1892 en honderd jaar later werd het recht op openbare documenten verheven tot een grondwettelijk recht in art. 24 van de Constitution of the State of Florida.⁸⁸ Elk persoon in Florida heeft het recht om documenten die zich onder een bestuursorgaan bevinden in te zien en te kopiëren.⁸⁹ Het recht wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 119 van de Florida Statutes (Ook wel de Public Records Law genoemd). De Florida Statutes hebben de status van wet in Florida.

De Public Records Law wordt vaak in een adem genoemd met de Sunshine Law, die ziet op het recht op openbare bijeenkomsten waarin overheidsorganen bindende beslissingen opstellen. Samen vormen ze het 'Government in the sunshine' initiatief. Het gehele beslissingsproces van

⁸⁶ Volgens de 2020 census: <https://www.census.gov/>. Laatst bezocht 15-11-2021.

⁸⁷ Zweden heeft de oudste wetgeving, Colombia de één na oudste.

⁸⁸ The Florida Senate, Committee on Commerce and Tourism Interim Report 2011, p. 1.

⁸⁹ Article I, s. 24, Florida Constitution.

de overheid is open, omdat zowel de bijeenkomsten waarin dat plaatsvindt, als de documenten die daaraan ten grondslag liggen openbaar zijn.⁹⁰

Florida wordt gezien als een voorloper op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie.⁹¹ Florida kent een ruime definitie van het begrip 'openbare documenten'. Daarentegen moeten uitzonderingen op openbaarheid juist heel specifiek worden geformuleerd in de wet. Ruime en open gronden voor het weigeren van een verzoek om openbare documenten in te zien, worden door het Constitutioneel hof van Florida onverbindend verklaard.

Voor het aannemen van nieuwe uitzonderingsgronden op het recht van openbaarheid, bestaat er een speciale wetgevingsprocedure: Beide kamers van het parlement moet met twee derde meerderheid voor de uitzonderingsgrond stemmen.⁹² Dit past bij het grondwettelijk karakter van het recht op openbare documenten.

Volgens de Reporters Committee for Freedom of the Press garandeert Florida van alle staten van de VS de meest uitgebreide rechten op overheidsinformatie.⁹³ Privacy wordt in bijna geen gevallen geaccepteerd als uitzonderingsgrond op openbaarheid.⁹⁴ Het is bijvoorbeeld meer dan in andere staten mogelijk voor journalisten om politierapporten op te vragen, direct nadat een incident heeft plaatsgevonden.⁹⁵ Dit getuigt van Florida's toewijding aan transparantie. Daarover schrijft de Attorney General (hoofd van de Justice Department van Florida): "Our system of open government is a valued and intrinsic part of the heritage of our state."⁹⁶

3.3 Hoever strekt het recht op openbaarheid?

In Florida strekt het recht op overheidsinformatie zich uit tot alle '*public records*' (openbare documenten). Documenten zijn alle informatiedragers, los van hun fysieke vorm, manier van communiceren of andere kenmerken.⁹⁷ Ook alle digitale documenten, spraakmemo's etc. vallen dus onder deze definitie.

⁹⁰ M. Kraemer, "Exemptions to the Sunshine Law and the Public Records Law: Have They Impaired Open Government in Florida," *Florida State University Law Review* 1980, vol. 8(2), p. 265-294.

⁹¹ M. Polatsek, "Extortion through the Public Record: Has the Internet Made Florida's Sunshine Law too Bright", *Florida State University Law Review* 2014, vol. 66(3), p. 931-934.

⁹² Article I, s. 24(c), Florida Constitution.

⁹³ R. Mark, B. Daniela, L. Norbut, *Open Government Guide: Access to Public Records and Meetings in Florida*, Reporters Committee for Freedom of the Press: Guide to Open Government 2021.

⁹⁴ M. Polatsek, "Extortion through the Public Record: Has the Internet Made Florida's Sunshine Law too Bright", *Florida State University Law Review* 2014, vol. 66(3), p. 913-959.

⁹⁵ M. Lou, A. Orjoux "Googling 'Florida man' is the latest internet fad. Let's explore why so many crazy stories come out of the state", *CNN*, 22-03-2019. Journalisten in Florida kunnen gemakkelijk politierapporten opvragen over vreemde incidenten. De komische nieuwsartikelen hebben geleid de populaire internet-meme 'Florida man'. Een voorbeeld daarvan: M. Baldacci, "Florida man tries trading live gator for beer", *CNN* 17-12-2013.

⁹⁶ Office of the Florida Attorney General, *florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. xiii.

⁹⁷ Art. 119.011 Florida Statutes (Public Records Law)

Bij e-mails, sms-berichten, instant message etc. geldt dat de inhoud leidend is. Dat ze eventueel zijn verstuurd vanaf privé-apparaten heeft geen gevolg voor de juridische kwalificatie.⁹⁸ Het criterium is of de documenten zijn verstuurd, ontvangen of opgesteld in connectie met bestuurlijke aangelegenheden. Volgens the Supreme Court of Florida betekent een connectie met bestuurlijke aangelegenheden dat de documenten kennis over een bestuurlijke aangelegenheid bestendigen, communiceren of formaliseren.⁹⁹

Interne memo's tussen ambtenaren zijn openbare documenten, omdat zij kennis communiceren over de publieke zaak. Zelfs als dat geen deel wordt van het uiteindelijke besluit is het wel bewijs voor het bestaan van die kennis binnen het bestuursorgaan volgens het Supreme Court. Ook concepten zijn openbare documenten wanneer zij aan collega's of andere bestuursorganen worden voorgelegd.¹⁰⁰ Notities die ambtenaren als geheugensteun opstellen, vallen daarentegen niet onder de definitie aangezien het niet kennis voor het orgaan bestendigt, communiceert of formaliseert.¹⁰¹

De definitie van openbare documenten is een open definitie. Het Hooggerechtshof kan niet in zijn algemeenheid een oordeel geven over de openbaarheid van bepaalde categorieën documenten en zal dat dus per concrete casus moeten bepalen.¹⁰² De meeste uitzonderingsgronden zijn in tegenstelling tot de definitie van openbare documenten wel per documentsoort gedefinieerd. Hierop zal nog nader worden ingegaan in §3.4.4.

De definitie van openbare documenten wordt gezien als ruim in vergelijking met andere staten.¹⁰³ Dat is een van de redenen dat Florida's Public Records Law wordt gezien als de meest uitgebreide wetgeving op het gebied van transparantie.

3.4 Interne organisatie van de informatieopslag

3.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

De Public Records Law bevat onder andere inspanningsverplichtingen voor bestuursorganen over documentopslag. Een bestuursorgaan moet een openbaar documentmanagementprogramma opstellen. Daartoe behoort het opstellen van beleid, het opzetten van faciliteiten voor opslag, het neerleggen van verantwoordelijkheid voor opslag en

⁹⁸ O'Boyle v. Town of Gulf Stream, 257 So. 3d 1036, 1040-1041 (Fla. 4th DCA 2018) (Beslissing van rechter in hoger beroep).

⁹⁹ Shevin v. Byron, Harless, Schaffer, Reid and Associates, Inc., 379 So. 2d 633, 640 (Fla. 1980) (beslissing van Florida Supreme Court).

¹⁰⁰ Office of the Florida Attorney General, florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 76.

¹⁰¹ Justice Coalition v. The First District Court of Appeal Judicial Nominating Commission, 823 So. 2d 185, 192 (Fla. 1st DCA 2002) (beslissing van rechter in hoger beroep).

¹⁰² Shevin v. Byron, Harless, Schaffer, Reid and Associates, Inc., 379 So. 2d 633, 640 (Fla. 1980) (beslissing van Florida Supreme Court).

¹⁰³ C. Cooper, "sending the wrong message: technology, sunshine law, and the public record in florida", *Stetson Law Review* 2010, vol. 39 p. 420; K. Rizzardi, sunburned: how misuse of the public records laws creates an overburdened, more expensive, and less transparent government, *Stetson Law Review* 2015, vol. 44, p. 442-444.

het instellen van routines.¹⁰⁴ Bestuursorganen hebben daar vrijheid in. Zij mogen zelf bepalen welk beleid dat is, welke routines worden opgezet en hoe de faciliteiten er precies uit komen te zien.

Er zijn twee onderdelen waarop wel specifieke verplichtingen bestaan voor Miami, namelijk bewaartermijnen voor documenten en digitale documenten. De regels worden opgesteld door de Department of State (hierna: DoS). De DoS is een centraal regelgevend, adviserend en toezichthoudend orgaan.¹⁰⁵ De regels staan in de Florida Administrative Code. De regels over bewaartermijnen staan in Rule 1-B 24 en de regels over digitale documenten in Rule 1-B 26 Florida Administrative Code. Bestuursorganen worden door die regels gebonden.

De DoS bepaalt voor alle groepen documenten hoelang zij moeten worden bewaard. Deze groepen documenten waarvoor een bewaartermijn geldt zijn zeer specifiek gedefinieerd. Zo moeten bijvoorbeeld Affirmative action records twee jaar en Animal control records vier jaar worden bewaard.¹⁰⁶ Voor documenten waarvoor nog geen bewaartermijn bestaat, moet een bewaartermijn worden aangevraagd bij de DoS.¹⁰⁷ Bestuursorganen mogen documenten alleen vernietigen of wissen als dat volgt uit de bewaartermijnen van de DoS.¹⁰⁸ Aan sommige documenten komt archiefwaarde toe en sommige documenten moeten permanent bewaard worden volgens de DoS.¹⁰⁹

Uit de Florida Statutes blijkt dat het gebruik en de vergrote afhankelijkheid van elektronische documenten, het recht op openbaarheid niet in gevaar mag brengen.¹¹⁰ Hoewel de tekst van de wet ervanuit lijkt te gaan dat digitalisering een gevaar oplevert voor openbaarheid, blijkt uit het beleid van de DoS dat digitalisering juist als kans wordt gezien om informatiemanagement beter mogelijk te maken. Bestuursorganen worden in Rule 1B 26 Florida Administrative Code juist aangemoedigd om digitale documentopslagsystemen op te zetten.¹¹¹

Bestuursorganen zijn verplicht om metadata toe te voegen aan elektronische documenten, zoals de naam en de datum.¹¹² Daarnaast moeten zij beschikken over de technologie en software die nodig is om het document uit te lezen.¹¹³ Dat is van belang, omdat een grote uitdaging bij digitale documenten de uitleesbaarheid is. Door snelle innovatie in software en hardware kan het na 10 jaar al lastig zijn om documenten uit te lezen. In veel computers zit bijvoorbeeld geen floppydiskhouder meer en hele oude Word-bestanden kunnen met de huidige versies van Office Word niet meer worden geopend. Florida schrijft daarom voor dat bestuursorganen een

¹⁰⁴ Art. 257.36(1) Florida Statutes (public libraries and state archives).

¹⁰⁵ De bevoegdheid volgt uit art. 119.021 Florida Statutes (Public Records Law) & 257.36 Florida Statutes (Public Libraries and state archives).

¹⁰⁶ Florida Department of State, State of Florida general records schedule gs1-sl for state and local government agencies 2020, p. 12.

¹⁰⁷ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records* 2021, p. 14-15.

¹⁰⁸ Art. 257.36(6) Florida Statutes (Library division and state archives).

¹⁰⁹ Florida Department of State, State of Florida general records schedule gs1-sl for state and local government agencies 2020, p. vii.

¹¹⁰ Art. 119.01 (2)(a) Florida Statutes (Public Records Law)

¹¹¹ Rule 1B-26.003(6)(a), Florida Administrative Code.

¹¹² Rule 1B-16.003(10)(g) Florida Administrative Code.

¹¹³ Rule 1B-16.003(10)(g) Florida Administrative Code.

overzicht maken van alle systemen die zij gebruiken om elektronische en digitale bestanden uit te lezen.¹¹⁴ Daarnaast geldt er een speciaal regime voor documenten die langer dan 10 jaar worden bewaard.¹¹⁵ Die documenten mogen niet op verouderde systemen worden opgeslagen.¹¹⁶

Bestuursorganen zijn alleen verplicht om deze regels na te leven op het moment dat zij het huidige systeem van documentopslag aanpassen of geheel vervangen.¹¹⁷ Digitalisering is een voortschrijdend proces en het is vaak niet mogelijk om elk jaar van informatiemanagementsysteem te wisselen. Sinds 2003 bestaan er al regels over digitalisering, maar die zijn vaak aangepast om met ontwikkelingen mee te groeien. Elke keer dat bestuursorganen hun systemen updaten of vervangen, moeten zij voldoen aan Rule 1B-26 Florida Administrative Code over opslag van digitale documenten.

Ten slotte blijkt uit de opbouw van het wettelijk kader dat informatiemanagement en openbaarheid nauw bij elkaar aansluiten. De regels voor opslag van documenten zijn voor een belangrijk deel in hetzelfde hoofdstuk als openbaarheid opgenomen, namelijk hoofdstuk 119 Florida Statutes (hoofdstuk over Public Record Law). Bepalingen in Hoofdstuk 257 Florida Statutes, Public libraries and State archives sluiten aan op hoofdstuk 119 Florida Statutes.¹¹⁸ De verantwoordelijkheid voor het bewaren van documenten en de openbaarmaking daarvan liggen bij dezelfde persoon. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

3.4.2 Wie is verantwoordelijk?

Elk bestuursorgaan is wettelijk verplicht om een Liaison Officer Records Management (hierna: *LORM*) aan te stellen.¹¹⁹ Deze ambtenaar heeft een belangrijke rol binnen het informatiemanagement van bestuursorganen in Miami. De LORM functioneert ten eerste als aanspreekpunt van de DoS. Hij is ervoor verantwoordelijk dat het beleid van het bestuursorgaan past binnen de wettelijke kaders. Wanneer een bestuursorgaan gebruikt maakt van documenten die niet vallen binnen een reeds gedefinieerde groep met een vaste bewaartijd, is de LORM bijvoorbeeld verplicht contact op te nemen met het DoS.¹²⁰

Het interne informatiemanagementbeleid wordt opgesteld door de LORM in samenwerking met de public record custodians [*bewaarders*]. Custodians zijn de ambtenaren die door intern beleid van het bestuursorgaan verantwoordelijkheid hebben over de opslag en openbaarmaking van

¹¹⁴ Rule 1B-26.003(7) Florida Administrative Code.

¹¹⁵ Rule 1B-26.003(5)(i) Florida Administrative Code.

¹¹⁶ Rule 1B-26.003(10) & (11) Florida Administrative Code.

¹¹⁷ Rule 1B-26.003(4) Florida Administrative Code.

¹¹⁸ In beide hoofdstukken wordt bijvoorbeeld de verplichting om de bewaartermijnen van de DoS na te leven genoemd: Art. 119.021(3) Florida Statutes (Public Records Law) & 275.36(6) Florida Statutes (Public libraries and state archives).

¹¹⁹ 257.36 Florida Statutes (Public libraries and state archives)

¹²⁰ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records* 2021, p. 14.

openbare documenten.¹²¹ Zij zijn naast opslag van het document ook verantwoordelijk voor het reageren op verzoeken om toegang (waarover meer in §3.5).

Bestuursorganen mogen zelf intern beleid maken over de organisatie van informatiemanagement. De DoS geeft daarbij wel de volgende aanbevelingen:¹²²

- Dat de Liaison Officer Records Management een hoge functie inneemt in de organisatie van het bestuursorgaan.
- Dat record custodians worden aangewezen. Dit kan zowel een ambtenaar als een afdeling zijn. Verschillende groepen documenten of verschillende afdelingen kunnen verschillende custodians hebben.
- Dat verantwoordelijkheid voor dagelijkse documentopslag wordt toebedeeld aan een ambtenaar als er meerdere kopieën zijn van documenten (bijvoorbeeld bij interne e-mails). De verplichtingen van die ambtenaar moeten ook duidelijk zijn, zoals het overbrengen van de documenten naar de aangewezen custodian.

De stad Miami regelt centraal voor een aantal documenten wie de custodian is. De custodian voor belangrijke documenten van het bestuur van de stad is de City Clerk.¹²³ Voor het grootste gedeelte van documenten worden intern afspraken gemaakt welke ambtenaar verantwoordelijk is.¹²⁴ De juridische verantwoordelijkheid over en het feitelijk houden van documenten zijn vaak gescheiden: één ambtenaar kan juridisch verantwoordelijk zijn voor een dossier, terwijl elke ambtenaar het zijne moet doen om het dossier compleet te maken.¹²⁵

In Florida zijn alle bestuursorganen verplicht te trainen met het omgaan met documentmanagementsystemen voor digitale documentopslag.¹²⁶ Alle ambtenaren werkzaam bij het stadsbestuur van Miami worden bij aanstelling opgeleid over processen voor documentopslag en openbaarheid.¹²⁷

3.4.2 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

Voor documentopslag zijn de bewaartermijnen van het DoS van groot belang. Het DoS wijst voor elke groep documenten een bewaartijd aan (Zie §4.1). Die groepen documenten zijn zo specifiek dat bestuursorganen een corresponderende 'record serie' (hierna: *dossierserie*) op kan stellen.¹²⁸ Zo worden bijvoorbeeld alle openbare documenten die vallen in de categorie 'animal

¹²¹ *Mintus v. City of West Palm Beach*, 711 So. 2d 1359, 1361 (Fla. 4th DCA 1998). (Beslissing van rechter in hoger beroep). Grote bestuursorganen hebben vaak speciale functies voor onderdelen van informatiemanagement. Sommige bestuursorganen hebben bijvoorbeeld een bewaartijdspecialist. Die zal dan ook betrokken worden bij het opstellen van informatiemanagementbeleid.

¹²² Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records* 2021, p. 20-22.

¹²³ Art. 2-861(b)(c) City of Miami Code of Ordinances.

¹²⁴ Bijvoorbeeld voor Human Recourses: Art. 2-558(4) City of Miami Code of Ordinances.

¹²⁵ Art. 2-65(c)(1-4) City of Miami Code of Ordinances.

¹²⁶ Rule 1B-26.003(6)(f) Florida Administrative Code.

¹²⁷ Questionnaire Miami, question 12.

¹²⁸ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records* 2021, p. 11-12. Voorbeeld van public records management beleid waarin dit is opgenomen: Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records* 2021, appendix F, p. 61.

control records' in hetzelfde dossier opgeslagen.¹²⁹ De namen van de dossierseries moeten specifiek en ook voor de toekomst voldoende begrijpelijk zijn.¹³⁰ Het praktische voordeel is dat alle documenten in een dossierserie dezelfde bewaartijd hebben. Dat maakt de regels over behoud en vernietiging van documenten makkelijk uitvoerbaar.

In het geval dat er documenten met afwijkende bewaartijden toch in één dossier moeten worden geplaatst, is het document met de langste bewaartijd leidend.¹³¹ De LORM houdt alle dossierseries die het bestuursorgaan gebruikt bij en welk orgaan of persoon de verantwoordelijkheid van custodian heeft.¹³² De bedoeling is dat de LORM een centraal overzicht maakt van welke dossierseries aanwezig zijn, wanneer de bewaartijden aflopen en wie verantwoordelijk is.

Voor elektronische documentopslag zijn er nog twee noemenswaardige suggesties afkomstig van de DoS. Bij lange-termijnopslag wordt geadviseerd te kiezen voor document-formats die open-source zijn, door veel mensen gebruikt worden en waarbij de meta-data ingebed zijn in het document.¹³³ De tweede suggestie gaat over automatische systemen. Automatische systemen kunnen helpen bij het opslaan van documenten in de juiste mappen, het bewaren en op tijd vernietigen, en het behoud van metadata.¹³⁴

Verschillende bestuursorganen en afdelingen in Miami maken gebruik van hun eigen documentmanagementsysteem.¹³⁵ Er bestaat geen centraal documentopslag systeem voor de gehele stad Miami. Sommige organen gebruiken cloud-opslag, terwijl andere interne servers gebruiken.¹³⁶ Voor e-mails wordt wel een gedeeld systeem gebruikt. Daarin kan full-tekst voor e-mails van de gehele stad worden gezocht.

3.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

Een rechter uit Florida stelde over het recht op openbare documenten in Florida: *"the breadth of such right [to gain access to public records] is virtually unfettered, save for the statutory exemptions (...)"*.¹³⁷ Elk persoon heeft recht om over alle onderwerpen alle documenten aan te vragen en hoeft zich niet te beperken tot documenten die hij of zij specifiek kan benoemen. Het recht strekt zich uit tot alle documenten waarover het bestuursorgaan beschikt, maar wordt

¹²⁹ Rule 1B-24.001(3)(k) Florida Administrative Code.

¹³⁰ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 12, 29-30.

¹³¹ Department of State, general records schedule gs1-sl for state and local government agencies 2020, p. V.

¹³² Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 13 & Appendix D (voorbeeld).

¹³³ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 28. Open-source formats zijn bestandsoorten die iedereen kosteloos kan gebruiken, zoals PDF's. Het is mogelijk om de meta-data van een bestand op te nemen in de naam van het bestand. Het nadeel is dat de naam van een bestand kan worden aangepast en daarmee de data verdwijnt. Wanneer de meta-data ingebed is, wordt het deel van het bestand. Er is dan een grotere kans dat de meta-data blijft bestaan.

¹³⁴ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 30-31.

¹³⁵ Questionnaire Miami, question 14.

¹³⁶ Questionnaire Miami, question 14.

¹³⁷ Lorei v. Smith, 464 So. 2d 1330, 1332 (Fla. 2d DCA 1985), review denied, 475 So. 2d 695 (Fla. 1985); Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021*, p. 161.

daar ook toe beperkt. Een burger in Miami heeft dus geen recht op een samenvatting uit documenten over een bepaald onderwerp. Het bestuursorgaan hoeft geen nieuwe documenten op te stellen als reactie op een verzoek.¹³⁸

3.5.1 Proactieve openbaarmaking

Miami heeft een wettelijke plicht om alle vergaderingen van lokale overheden openbaar te houden. Deze verplichting strekt zich uit tot 'public boards and committees'.¹³⁹ Dat is een brede strekking, waar bijvoorbeeld ook een university's search and screening committee¹⁴⁰ onder valt.¹⁴¹ De reden was dat officiële handelingen van een bestuur naar de commissie waren gedelegeerd. Over het algemeen valt een commissie of bestuur dat beleidskeuzes maakt onder de Sunshine Law.¹⁴² De verplichting valt op te delen in drie onderdelen:¹⁴³

1. Het toestaan van publiek bij vergaderingen;
2. Het tijdig aankondigen van vergaderingen; en
3. Het bijhouden van notulen en het openbaar maken van notulen.

Behalve deze verplichtingen zijn er enkele speciale regels voor actieve openbaarmaking. Een voorbeeld daarvan zijn de opnames van een bodycamera van een agent. Die moet openbaar worden gemaakt aan degene die wordt gefilmd.¹⁴⁴ Voor het overige is actieve openbaarmaking voornamelijk een praktische oplossing voor het stremmen van openbaarheidsverzoeken.¹⁴⁵ Dat is een van de redenen van Miami om alle verzoeken om openbare documenten actief openbaar maakt op de website (waarover meer onder §3.5.5).

3.5.2 Reikwijdte van het verzoek

Er gelden geen vormvereisten voor het doen van een verzoek om openbare documenten in Miami. De aanvrager hoeft geen naam te geven en er hoeft geen belang te worden gesteld.¹⁴⁶ De inhoudelijke vereisten zijn ook niet streng. Een verzoek kan niet worden afgewezen omdat het te vaag of te breed is.¹⁴⁷ Voorbeelden van geldige verzoeken zijn: alle budgettaire documenten

¹³⁸ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 163

¹³⁹ Art. 286.011 Florida Statutes.

¹⁴⁰ Een comité om nieuw personeel voor universiteiten aan te nemen.

¹⁴¹ Wood v. Marston, 442 So. 2d 934 (Fla. 1983) (beslissing van de Florida Supreme Court)

¹⁴² R. Gleason, overview of the sunshine and public records laws 2018, p. 4.

¹⁴³ R. Gleason, overview of the sunshine and public records laws 2018, p. 1.

¹⁴⁴ 119.071(2)(1)4 Florida Statutes. Dit soort voorbeelden zijn zeldzaam en er zitten vaak andere redenen achter dan openbaarheid in het algemeen. De opnames van een bodycamera zullen bijvoorbeeld vaak relevant zijn voor strafzaken.

¹⁴⁵ Dit wordt genoemd in een interview met een City of Miami ambtenaar met betrekking tot public records requests during covid. Te vinden op: <https://www.nextrequest.com/blog/sunshine-requests-in-the-time-of-covid-19-tips-from-the-city-of-miami> op 15 minuten. Laatst bekeken op: 5-10-2021.

¹⁴⁶ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021 p. 161.

¹⁴⁷ R. Gleason, overview of the sunshine and public records laws 2018, p. 51.

van Miami of alle contracten die Miami heeft gesloten in reactie op de Covid-19 crisis.¹⁴⁸ Bij vage verzoeken waarbij het niet duidelijk is welke documenten binnen de reikwijdte vallen, is het bestuursorgaan verplicht te reageren met een vraag om concretisering van het verzoek.¹⁴⁹

Florida heeft willen voorkomen dat bestuursorganen als gevolg van de brede Public Records Law hoge kosten moeten dragen. Kosten voor verzoeken waarvoor speciale technologie of een grote hoeveelheid mankracht nodig is, komen daarom voor rekening van de verzoeker.¹⁵⁰ Jurisprudentie heeft uitgewezen dat er al sprake kan zijn van een grote hoeveel mankracht als het reageren op een verzoek 15 minuten duurt.¹⁵¹ In die 15 minuten zit ook de tijd voor het toepassen van de uitzonderingsgronden.¹⁵² Bij die verzoeken moet de verzoeker het uurloon van de custodian betalen en dat kan flink oplopen.¹⁵³ Het beleid van Miami is dat er sprake is van grote hoeveelheid mankracht bij verzoeken die meer dan 20 minuten duren.¹⁵⁴ Daarna kan Miami het uurloon van werknemers in rekening brengen bij de aanvrager.

Het bedrag kan snel oplopen en dat kan een serieuze barrière zijn voor het doen van brede verzoeken. Een voorbeeld is een verzoek van de mensenrechtenorganisatie Coalition of Immokalee Workers waarin werd gevraagd om alle e-mailcorrespondentie in een periode van drie maanden over een Covid-19 track and trace contract. Voor het afhandelen van dit verzoek werd de organisatie \$42.000 in rekening gebracht.¹⁵⁵ Kosten van duizenden euro's aan journalisten zijn ook niet ongebruikelijk. Deze kosten lijken echter geen onoverkomelijke drempel. Het feit dat verzoeken van mediabedrijven soms duizenden euro's kosten, weerhoudt die bedrijven niet om dat soort verzoeken te doen.¹⁵⁶

3.5.3 Beslistermijnen

In de Florida Statutes is geen vaste beslistermijn vastgelegd, maar geldt een redelijke termijn voor het behandelen van een verzoek. In principe moet er direct op het verzoek worden gereageerd met een ontvangstbewijs.¹⁵⁷ Daarna mag alleen de tijd worden genomen die nodig is

¹⁴⁸ Voorbeeld genoemd in een interview met een City of Miami ambtenaar met betrekking tot public records requests during covid. Te vinden op: <https://www.nextrequest.com/blog/sunshine-requests-in-the-time-of-covid-19-tips-from-the-city-of-miami> minuut 31:00. Laatst bekeken op: 5-10-2021.

¹⁴⁹ Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. 161. State ex rel. Davidson v. Couch, 156 So. 297, 300 (Fla. 1934) (beslissing van de Florida Supreme Court).

¹⁵⁰ 119.07 (4)(d) Florida Statutes (Public Records Law). Daarnaast worden er (ongeveer) kostendekkende vergoedingen gerekend voor kopieën, cd's of andere informatiedragers die het bestuursorgaan ter beschikking moet stellen om te voldoen aan het verzoek.

¹⁵¹ Florida Institutional Legal Services, Inc. v. Florida Department of Corrections, 579 So. 2d 267 (Fla. 1st DCA 1991), review denied, 592 So. 2d 680 (Fla. 1991).

¹⁵² In State v. Gudinas, No. CR 94-7132 (Fla. 9th Cir. Ct. June 1, 1999).

¹⁵³ Bij grote verzoeken bij de Miami Politie is het mogelijk om het uurloon te rekenen voor de werknemer plus 25% voor pensioen en andere secundaire arbeidsvoorwaarden.

¹⁵⁴ Sec. 2-65(2)(c) Miami code of ordinances.

¹⁵⁵ V. Hamrick, "Eliminating a Barrier to Access: Waiving or Reducing Fees for Public Records in Florida", *Journal of Civic Information* 2021, Vol. 3(3), p. 14.

¹⁵⁶ A. Walser, "Florida's 'Sunshine Law' is vital to providing important information to public", *ABC News*, 28-01-2021.

¹⁵⁷ Art. 119.07(1)(c) Florida Statutes (Public Records Law); Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. 164.

om het document te vinden en de uitzonderingsgronden toe te passen.¹⁵⁸ De daadwerkelijke documenten hoeven pas te worden toegezonden, nadat de kosten voor het beantwoorden van het verzoek zijn betaald.¹⁵⁹

Voor de meeste verzoeken stelt de Attorney General (hoofd van de Justice Department van Florida) dat in 24 uur wordt gereageerd op het verzoek.¹⁶⁰ Het houden van een automatische 48-uur vertraging is niet toegestaan onder de Public Records Law.¹⁶¹ Voor grote verzoeken kan de tijd wel oplopen.¹⁶²

In de praktijk verschillen bestuursorganen in welke termijn ze aanhouden. Dat ligt aan veel factoren, waaronder: Wat voor verzoeken krijgt het orgaan binnen? Zijn dat altijd hetzelfde soort verzoeken? Heeft het orgaan te maken met complexere uitzonderingsgronden? Daarnaast zijn publieke middelen en bereidheid van bestuursorganen in elk openbaarheidssysteem beperkende factoren. Miami geeft aan gemiddeld 42 dagen te doen over een openbaarheidsverzoek. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat statistische uitschieters een gemiddelde sterk kunnen beïnvloeden. Het laat echter wel zien dat er hoogstwaarschijnlijk ruimte zit tussen theorie en praktijk.

3.5.4 Uitzonderingen op het recht op openbare documenten

Op het grondwettelijk recht op openbare documenten mag enkel inbreuk worden gemaakt op basis van een specifieke uitzonderingsgrond die is opgenomen in de Florida Statutes.¹⁶³ Uitzonderingsgronden mogen niet breder zijn geformuleerd dan nodig. The Florida Supreme Court kan uitzonderingen toetsen aan dit vereisten en heeft dat gedaan in het verleden.¹⁶⁴ Dat levert zeer precies geformuleerde uitzonderingen op. Er bestaat bijvoorbeeld een specifieke uitzonderingsgrond voor het Burgerservicenummer van ambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Promenade D'Iberville, LLC v. Sundy, 145 So. 3d 980, 983 (Fla. 1st DCA, 2014), (beslissing door rechter in hoger beroep).

¹⁵⁹ Art. 119.07(4) Florida Statutes (Public Records Law); Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. 165.

¹⁶⁰ In een advisory legal opinion, Subject: Public Records requirements; standing requests te vinden op <http://www.myfloridalegal.com>. Laatst bekeken op 26-10-2021.

¹⁶¹ Tribune Co. v. Cannella, 458 So. 2d 1075 (Fla. 1984), appeal dismissed, 471 U.S. 1096 (1985). (Beslissing door rechter in hoger beroep).

¹⁶² Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. 165.

¹⁶³ Wait v. Fla. Power & Light, 372 So. 2d 420 (Fla. 1979) (beslissing van Florida Supreme Court).

¹⁶⁴ Dat gebeurde bijvoorbeeld in: Halifax Hospital Medical Center v. News-Journal Corporation, 724 So. 2d 567 (Fla. 1999) (beslissing van Florida Supreme Court). De uitzondering van de 'strategic plans' van publieke ziekenhuizen was te breed. Hoewel de rechter het gerechtvaardigd vond om sommige informatie van publieke ziekenhuizen uit te zonderen van openbaarheid, was 'strategic plans' te breed. Daaronder vallen namelijk bijna alle zaken waarover het bestuur van het ziekenhuis beslist. Het doel, het mogelijk maken van competitie tussen publieke en private ziekenhuizen, zou namelijk ook kunnen worden behaald met een minder ruime uitzondering.

¹⁶⁵ Art. 119.071(4)(a) Florida Statutes (Public Records Law).

De meeste uitzonderingsgronden zien op soorten documenten in plaats van soorten informatie. Een voorbeeld daarvan is de opname van een bodycamera.¹⁶⁶ Het feit dat de uitzonderingsgronden zo precies zijn geformuleerd, maakt ze goed toepasbaar. Bestuursorganen houden bij met welke documenten ze werken (zie §3.4). Daarom kunnen zij van tevoren de uitzonderingsgronden identificeren waarmee zij mogelijk moeten werken. Als (delen) van het document uitgezonderd zijn van openbaarheid kan dat snel langs de lijst met uitzonderingsgronden worden gelegd.

De uitzonderingsgronden staan voor een deel opgenomen in hoofdstuk 119 Florida Statutes (Public Records Law). De overige uitzonderingen staan verspreid over andere hoofdstukken van de Florida Statutes. De hoeveelheid uitzonderingen heeft in de jaren 90 tot de kritiek geleid dat het recht op openbaarheid te veel werd ingeperkt. Als reactie daarop heeft Florida in 1995 de Open Government Sunset Review Act aangenomen. Alle uitzonderingsgronden moeten elke vijf jaar onder de loep worden genomen.¹⁶⁷ De wetgever moet dan bewust de uitzonderingen opnieuw vaststellen, anders vervallen die automatisch.¹⁶⁸

Deze regels hebben geleid tot een breed recht op openbaarheid. Florida wordt gezien als een staat met het breedste recht op openbaarheid. Het recht op privacy wordt namelijk nauwelijks geaccepteerd als uitzonderingsgrond op openbaarheid.¹⁶⁹ Foto's, namen en andere persoonlijke informatie van criminelen komen allemaal in aanmerking tot openbaarmaking.¹⁷⁰ Enkel de specifieke uitzonderingen in de Florida Statutes kunnen openbaarmaking voorkomen. Daarom is het bijvoorbeeld mogelijk om incidentenrapporten met foto's op te vragen bij te politie.¹⁷¹

3.5.5. Proces van openbaarmaking

De custodian behandelt het verzoek om openbare documenten.¹⁷² Dat is de ambtenaar die volgens intern beleid de juridische verantwoordelijkheid bezit over het document.¹⁷³ Het is niet relevant welke persoon de feitelijk houder is van een document. De custodian moet documenten die hij niet feitelijk in bezit heeft wel opvragen bij die ambtenaar.

¹⁶⁶ 119.071(2)(1)2 Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁶⁷ Artikel 119.15 Florida Statutes (Public Records Law). Uitzonderingen die volgen uit federaal recht of enkel zien op de rechterlijke of wetgevende macht hoeven niet elke 5 jaar te worden onderzocht.

¹⁶⁸ Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021 p. 171. Voor de herinvoering van uitzonderingen is wederom een gekwalificeerde twee derde meerderheid nodig in beide kamers.

¹⁶⁹ Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. 169; M. Polatsek, "Extortion through the Public Record: Has the Internet Made Florida's Sunshine Law too Bright", *Florida State University Law Review* 2014, vol. 66(3), p. 913-959.

¹⁷⁰ Post-Newsweek Stations, Fla. Inc. v. Doe, 612 So. 2d 549, 552 (Fla. 1992) (beslissing door de Florida Supreme Court). In deze zaak vroegen personen die 'ingeschreven' stonden bij een bordeel om het weglaten van hun namen en adressen. Het Hof stelde dat het recht op privacy niet strekt tot de namen en adressen, omdat het een te grote inbreuk zou zijn op het recht van openbaarheid.

¹⁷¹ M. Lou, A. Orjoux "Googling 'Florida man' is the latest internet fad. Let's explore why so many crazy stories come out of the state", *CNN*, 22-03-2019.

¹⁷² Art. 119.07(1)(c) Florida Statutes (Public records Law).

¹⁷³ *Mintus v. City of West Palm Beach*, 711 So. 2d 1359, 1361 (Fla. 4th DCA 1998). (Beslissing van rechter in hoger beroep).

Een custodian moet op verzoeken reageren *in good faith*.¹⁷⁴ Dat houdt in dat de custodian geen onnodige bureaucratische barrières mag opwerpen en zich dient te houden aan de wettelijke termijn voor openbaarmaking. Daarnaast moet die op vage verzoeken reageren met de vraag om het verzoek te concretiseren (zie §3.5.2). De custodian is de persoon die bepaalt of uitzonderingsgronden van toepassing zijn.¹⁷⁵ De custodian voor belangrijke documenten van organen is de City Clerk.¹⁷⁶ Voor alle andere documenten volgt de verantwoordelijkheid uit interne afspraken.

In Miami is het mogelijk om zowel bij de bestuursorganen zelf als via een centrale website de verzoeken te doen. Een medewerker van Miami die verantwoordelijk is voor het behandelen van verzoeken vertelde in een openbaar interview dat voor het gebruik van het centrale systeem verzoeken wel eens zoekraakten. Ambtenaren vergaten namelijk om erop te reageren of gaven de verzoeken lage prioriteit.¹⁷⁷

Het centrale systeem maakt gebruik van Nextrequest software. De verzoeken worden centraal opgeslagen in plaats van op de mail van een individuele ambtenaar.¹⁷⁸ Het Nextrequest systeem kan ook automatische herinneringen geven voor verzoeken die (bijna) over de termijn zijn, waarbij het mogelijk is om eigen deadlines te hanteren. Het systeem verzendt direct aan de verzoeker een ontvangstbewijs van het verzoek. Daarnaast is het mogelijk om meer data uit het systeem te halen, bijvoorbeeld hoeveel verzoeken er in bepaalde tijd zijn gedaan, behandeld, toegekend, welke bestuursorganen de verzoeken krijgen etc.

Daarnaast assisteert het programma bij het toepassen van sommige uitzonderingsgronden. Er zijn verschillende manieren om informatie weg te lakken. Het is mogelijk om tekst weg te lakken, maar ook gehele pagina's. Het is ook mogelijk om de meta-data van een document te verbergen. Daarnaast zijn er functies die zoeken naar componenten van een document die namen, e-mailadressen, social security numbers en postcodes. Die kunnen allemaal met één druk op de knop worden weggelakt. De meeste uitzonderingsgronden zullen alsnog moeten worden beoordeeld door een ambtenaar. Het programma voegt wel automatisch een 'redaction log' toe, waarin alle uitzonderingsgronden, uitleg en waar in het document ze plaatsvinden worden vermeld.

Het programma bevordert samenwerken, omdat het mogelijk is om taken te creëren voor collega's. De custodian die het verzoek behandelt, kan andere ambtenaren verzoeken om documenten die zij wellicht onder zich hebben toe te voegen. De ambtenaar die de taak krijgt, wordt daar meteen van op de hoogte gesteld via e-mail.

¹⁷⁴ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021 p. 159.

¹⁷⁵ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021

¹⁷⁶ Art. 2-861(b)(c) City of Miami Code of Ordinances.

¹⁷⁷ Dit wordt genoemd in een interview met een City of Miami ambtenaar met betrekking tot public records requests during covid. Te vinden op: <https://www.nextrequest.com/blog/sunshine-requests-in-the-time-of-covid-19-tips-from-the-city-of-miami> minuut 44:00. Laatst bekeken op: 5-10-2021.

¹⁷⁸ <https://www.nextrequest.com/features>. Laatst bezocht op 5-10-2021.

Het systeem helpt ook bij het actief openbaren van verzoeken en reacties. Nadat het informatieverzoek is afgehandeld en de gevraagde documenten openbaar gemaakt, zijn de documenten in beginsel toegankelijk voor eenieder. Verzoeken direct aan bestuursorganen binnen de stad worden wel gepubliceerd, maar de reactie niet, omdat die buiten het systeem om wordt geleverd.¹⁷⁹ Ook reacties die zeer gevoelige informatie bevatten worden alleen aan de aanvrager openbaar gemaakt en niet voor het bredere publiek. Afbeelding 2 geeft een weergave van hoe het systeem eruitziet:

PUBLIC RECORD REQUESTS
CITY OF MIAMI

MAKE REQUEST ALL REQUESTS DOCUMENTS

SIGN IN

Explore 15323 requests

If you need Miami records that may have been previously released, please search past requests. You may find what you need!

1 2 ... 100

Filters Reset Filters

Search by keyword in a request

Request status

☐ Closed

☐ Open

Point of contact

Search names or emails

Departments

Search Departments

15323 / 15323

Request	Status	Request Description	Departments
21-3743		Godofredo Jose Malave - EMS Records	Fire
21-3742		I would like to obtain the documents related to my termination...	Code
21-3741		Pursuant to state law, I request access to the following infor...	
21-3740		Margaret Goldfarb - EMS Records	Fire
21-3739		We are currently conducting an Environmental Site Assessment f...	Fire
21-3738		GSA shop repair records for Solid Waste truck # GP 21705 from ...	

FAQS HELP PRIVACY TERMS CITY OF MIAMI

Powered by NextRequest

Afbeelding 2

3.6 Toezicht en rechtsbescherming

Toezicht op openbaarheid vindt plaats op staatsniveau en is verdeeld over verschillende organen. Het betreft de Attorney General, de DoS, de civiele rechter en de strafrechter.

De Attorney General van Florida, hoofd van het ministerie van justitie, heeft een aantal lichte toezichtsbevoegdheden. Ten eerste onderhoudt ze een vrijwillig mediation programma dat ten doel heeft conflicten met betrekking tot de Public Records Law niet-gerechtelijk op te lossen.¹⁸⁰ Daarnaast assisteert de Attorney General het DoS in het opstellen van trainingsworkshops voor ambtenaren. Tot slot adviseert ze over mogelijke nieuwe wetgeving op het gebied van openbaarheid.

De DoS division of library and state archives houdt toezicht op informatiemanagement. De LORM rapporteert jaarlijks aan de DoS een rapport over naleving van de regels. De DoS heeft geen handhavingsmechanisme tot zijn beschikking.

¹⁷⁹ Questionnaire Miami, question 3.

¹⁸⁰ Section 16.60, Florida Statutes. Dit systeem wordt op dit moment weinig gebruikt, waarschijnlijk als gevolg van prioriteitenstelling van de Attorney General.

De rechter vervult ook een toezichthoudende rol. Hoofdstuk 119 van de Florida Statutes voorziet niet in beroep bij een administratieve rechter, maar wel in een beroep bij de civiele rechter.¹⁸¹ Als de aanvrager de zaak wint, kan de rechter een bevel geven tot openbaarmaking van de documenten en een proceskostenvergoeding toekennen.¹⁸² In Florida kunnen proceskosten erg oplopen, dus dit wordt gezien als een reële stok achter de deur.¹⁸³

In Florida kunnen individuele ambtenaren worden bestraft voor schendingen van het recht op toegang tot openbare documenten.¹⁸⁴ Hoewel er weinig voorbeelden zijn van zaken waarin een strafrechtelijke sancties zijn toegepast.¹⁸⁵ Een versimpeld schema over de straffen die mogelijk zijn ziet er als volgt uit:

<i>Soort schending</i>	<i>Recht</i>	<i>Strafmaximum</i>
Onopzettelijke schending van hoofdstuk 119 Florida Statutes	Geen strafrechtelijke berechting	Boetemaximum: \$500. ¹⁸⁶
Opzettelijke schendingen artikel 119.07(1) Florida Statutes (recht op toegang tot documenten)	Strafrechtelijke berechting	\$1000 boeten, mogelijk gecombineerd met; ¹⁸⁷ Maximaal 1 jaar gevangenisstraf en; Schorsing of ontslag.
Opzettelijke schendingen van hoofdstuk 119 Florida Statutes	Strafrechtelijke berechting	\$1000 boeten, mogelijk gecombineerd met; ¹⁸⁸ Maximaal 1 jaar gevangenisstraf.
Opzettelijke schending van art. 119.105 Florida Statutes (politierapport over eigen strafzaak)	Strafrechtelijke berechting	\$5000 boeten, mogelijk gecombineerd met; Maximaal 5 jaar gevangenisstraf.

¹⁸¹ Section 119.12, Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁸² Board of Trustees, Jacksonville Police & Fire Pension Fund v. Lee, 189 So. 3d 120 (Fla. 2016). Volgens de rechter speelt de rechtsgang een cruciale rol in de handhaving van het recht op openbaarheid. Het heeft een dubbele functie: Het aanmoedigen van het halen van het recht op openbaarheid en het afschrikken voor bestuursorganen om afgifte te weigeren.

¹⁸³ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 190-193.

¹⁸⁴ 119.10 (1)(a) Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁸⁵ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 193.

¹⁸⁶ Art. 119(1)(a) Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁸⁷ Art. 119.10 (1)(b) Florida Statutes; 775.082 (4)(a) Florida Statutes; 775.083 (1)(d) Florida Statutes.

¹⁸⁸ Florida Statutes Art. 119.10 (2) (Public Records Law).

3.7 Afronding

Florida heeft een lange traditie met openbaarheid van overheidsinformatie. De grondwettelijke garantie van openbaarheid is slechts een aspect dat blijkt geeft van de verheven status dat het beginsel van open overheid inneemt in de wet van Florida. Uitzonderingen op het recht mogen enkel worden aangenomen door het parlement met een twee derde meerderheid. Een zogenaamde 'sunset-clausule' maakt dat het parlement uitzonderingsgronden elke 5 jaar herbeoordeelt. Uitzonderingsgronden moeten tot slot ook zeer nauwkeurig zijn geformuleerd. Vage of breed toepasbare gronden kunnen door het constitutioneel hof onverbindend worden verklaard; een mogelijkheid die zich meerdere keren heeft voorgedaan in Florida.

Aan de ene kant zijn er dus weinig gronden waarop bestuursorganen opgevraagde informatie kunnen weigeren. Aan de andere kant is de reikwijdte van het recht breed. Het ziet op praktisch alle documenten. Daarnaast wordt de reikwijdte van het verzoek niet beperkt. Dit is de reden waarom de Sunshine State (Florida) wordt gezien als een voorbeeld voor de andere staten als het gaat om openbaarheid.

Openbaarheid en informatiemanagement zijn voor een deel met elkaar verweven. De verantwoordelijkheid voor de opslag en het behoud van documenten, en het openbaar maken daarvan ligt bij dezelfde intern aangewezen ambtenaar. Veel regels, met name bij digitale opslag, zijn opgesteld met het oog op openbaarheid zoals regels over behoud van meta-data van documenten. Elk bestuursorgaan stelt een Liaison Officer Records Management (LORM) aan die het contactpunt is tussen het orgaan en de Department of State (DoS). Daardoor is informatiemanagement voor een deel gecentraliseerd.

De verschillen in opslagsystemen tussen bestuursorganen vormt wel een barrière voor de spoedige afhandeling van verzoeken. Verzoeken worden meestal centraal behandeld door de Attorney General's office van Miami. Zij moeten documenten opvragen bij het departement dat verantwoordelijk is voor dat specifieke dossier.

Florida hanteert een 'redelijke termijn' als termijn voor het behandelen van verzoeken. Gemiddeld duurt het 42 dagen (6 weken) voor het afhandelen van een verzoek in Miami. Doordat het een gemiddelde is, kan het beeld wel vertekend worden door uitschieters.

Aan grote verzoeken kan een serieuze prijskaart hangen. Het is in Miami al mogelijk om na 20 minuten een kostendekkende vergoeding voor arbeidstijd in rekening te brengen bij de verzoeker. Grotere en complexere verzoeken kunnen duizenden dollars kosten. Hoewel er zeker voorbeelden zijn waarin dit soort bedragen zijn betaald, hebben de kosten zeker een de facto beperkende werking op het recht op openbaarheid van overheidsinformatie.

Ten slotte is vermeldenswaardig dat Miami software gebruikt voor het afhandelen van de verzoeken. Het verzorgt een overzicht van verzoeken, assistentie bij het toepassen van uitzonderingen en samenwerkingsmogelijkheden. Bijna alle verzoeken en sommige reacties worden, met behulp van de software, actief openbaar gemaakt.

4. Transparantie in Londen

4.1 Inleiding

Ten derde is onderzocht hoe het Verenigd Koninkrijk en in het bijzonder Londen omgaat met openbaarheid van overheidsinformatie. Het Verenigd Koninkrijk is om twee redenen interessant voor dit onderzoek. Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een land dat pas zeer recent openbaarheid wettelijk heeft verplicht, namelijk sinds 2005. Londen heeft dus geen lange geschiedenis met openbaarheid. In tegenstelling tot Zweden en Florida heeft Londen wetgeving die tot stand is gekomen op basis van huidige internationale standaarden op het terrein van openbaarheid. In het Verenigd Koninkrijk ligt bijvoorbeeld een sterkere nadruk op proactieve openbaarheid van overheidsinformatie. Ten tweede is het Verenigd Koninkrijk interessant door de Information Commissioner. Die heeft een bijzondere positie, omdat die bepaalt welke informatie bestuursorganen proactief openbaar maken. Ten slotte is interessant dat Londen gebruik maakt van een voor het publiek toegankelijke centrale website waarop verzoeken om informatie worden geplaatst.

Londen is een zeer grote stad met 8,9 miljoen inwoners.¹⁸⁹ De stad Londen wordt bestuurd door de Greater London Authority (GLA) en de daaronder vallende stadsdelen (boroughs). Boroughs hebben gelijkenissen met de deelgemeenten die Amsterdam kende tot 2014. De Freedom of Information Act (FOIA) is van toepassing op zowel boroughs als de Greater London Authority. In dit onderzoek worden de boroughs waar relevant benoemd, maar de focus ligt op de Greater London Authority. Londen moet ook worden onderscheiden van de City of London. De City of London is het financiële centrum van Londen met eigen verkiezingen en een eigen overheid die onafhankelijk opereert van de rest van Londen. De City valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op: de visie op overheidstransparantie (onder 2) en de reikwijdte van het recht op informatie (onder 3), de interne organisatie voor informatieopslag (onder 4), de toegang tot documenten (onder 5) en het toezichtstelsel (onder 6). Paragraaf 7 bevat een afronding.

4.2 Londen's visie op overheidstransparantie

De Freedom of Information Act (FOIA) is aangenomen in 2000 en in werking getreden in 2005. De FOIA regelt de openbaarheid van bestuur in het Verenigd Koninkrijk. Alle overheidslagen, dus ook de Greater London Authority vallen onder het toepassingsbereik van de FOIA. Het Verenigd Koninkrijk was in 2005 relatief laat met het opnemen van transparantiewetgeving. Het Verenigd Koninkrijk behoort daarmee tot de derde golf van overheden die transparantie van bestuur opnemen in de wet.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Gegevens van de Greater London Authority: <https://data.london.gov.uk/>. Laatst bezocht: 15-11-2021.

¹⁹⁰ R. Hazell & B. Worthy, "Assessing the performance of freedom of information", *Government Information Quarterly* 2010, vol 27, p. 352-259, p. 353; P. Richter & R. Wilson, "It's the tip of the iceberg":

De FOIA streeft twee doelen na. Het eerste doel is het verbeteren van de besluitvorming. De beleidshypothese is dat openbaarheid hierop een positieve invloed heeft. Zonder democratisch toezicht wordt besluitvorming ‘arrogant’.¹⁹¹ Besluiten worden beter als het publiek met behulp van informatie de besluitvormers daadwerkelijk verantwoordelijk kunnen houden. Daar komt bij dat het publiek ook beter in staat is om te participeren in de besluitvorming als informatie beschikbaar is. Ten tweede vermindert gesloten deuren het vertrouwen in de overheid. Een groter begrip over de totstandkoming van besluiten zou dus leiden tot vertrouwen in de besluitvorming.¹⁹²

Een belangrijk onderdeel van de FOIA is de proactieve openbaarmakingsverplichting. Hierover schrijft de overheid bij voorstel van de wet: *“Experience overseas consistently shows the importance of changing the culture through requiring “active” disclosure, so that public authorities get used to making information publicly available in the normal course of their activities. This helps ensure that FOI does not simply become a potentially confrontational arrangement under which nothing is released unless someone has specifically asked for it.”* Proactieve openbaarmaking moet dus leiden tot een cultuurverandering. Passieve openbaarheid is daarvoor minder geschikt, omdat het leidt tot confrontaties tussen burgers en enkel aanzet tot het nakomen van wettelijke verplichtingen.¹⁹³

In het interview met Senior Case Officer van ICO kwam naar voren dat deze cultuuromslag ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Volgens hem zijn overheden de laatste 16 jaar beter geworden in het antwoorden op informatieverzoeken.¹⁹⁴ De FOIA wordt elk jaar meer gebruikt.¹⁹⁵ Ter illustratie wees hij erop dat van elk restaurant de hygiëne geïnspecteerd en hiervoor een score krijgt. Die score kan door bijvoorbeeld journalisten worden opgevraagd op grond van de FOIA. Dit heeft ertoe geleid dat tegenwoordig ieder restaurant op zijn voorruit een sticker met de behaalde hygiënescore plakt. Dit soort gebruik van de FOIA laat zien dat het in Londen niet alleen binnen het bestuur, maar ook daarbuiten steeds normaler wordt transparant te zijn.

Tot de bestuurlijke cultuuromslag behoort ook verbeterde informatiemanagement. Het informatiemanagement van lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk is lang een ondergeschoven kindje geweest. De Public Records Law van 1958 was enkel van toepassing op

the hidden tensions between theory, policy and practice in the management of Freedom of Information in English local government bodies—evidence from a regional study”, *Public Money & Management* 33(3) 2013, p. 177.

¹⁹¹ Cabinet Office, Your right to know: the Governments proposals for a Freedom of Information Act, White Paper under Labour government 1997, p. 1.

¹⁹² B. Worthy, “More Open But No More Trusted? The Impact of FOI on British Central Government”, *Governance* 2010, Vol. 23(4), p. 564.

¹⁹³ S. Grimmelikhuisen e.a., Do Freedom of Information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment *Journal of Behavioral Public Administration*, Vol. 1(2), p. 3.

¹⁹⁴ Interview ICO; Dit is ook opgemerkt in de literatuur: B. Worthy & R. Hazell, “Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK”, *Parliamentary Affairs* 2017 vol. 70, p. 22–42.

¹⁹⁵ Volgt ook uit de cijfers over de FOIA die Londen elk kwartaal publiceert. GLA, Annual performance tables for FOIA, 2020.

de centrale overheid.¹⁹⁶ In wetgeving werden lokale overheden maar beperkt aangespoord om iets te doen met informatiemanagement. Alleen uit de Access to Information (Local Government) Act (1985) bleek een specifieke verplichting die zag op de notulen van raadsvergaderingen en de bijbehorende documenten. In 1990 hadden slechts 3 van de 33 lokale autoriteiten van Londen een actief systeem voor informatieopslag.¹⁹⁷

De FOIA heeft zichtbare verbeteringen in de informatieopslag bewerkstelligd.¹⁹⁸ Met de introductie van de FOIA ontstond er voor overheden een sterke prikkel om informatieopslag te organiseren voor lange termijn openbaarheid.¹⁹⁹ Informatiemanagement voor lokale overheden is niet op Rijksniveau geregeld dus lokale overheden hebben die taak zelf opgepakt. Lokale overheden hebben door hun informatiemanagement te regelen ook invloed op de wijze waarop zij uitvoering geven aan de FOIA.

4.3 Hoever strekt het recht op openbaarheid?

Het principe van openbaarheid van overheidsinformatie krijgt in het Verenigd Koninkrijk gestalte via een informatiestelsel in plaats van een documentenstelsel, zoals die in Zweden of Florida. Een informatiestelsel gaat niet uit van het opvragen van documenten, maar van informatie. In Londen maakt het niet uit in welke vorm de informatie besloten is, alleen dat het in het bezit is van de overheid en betrekking houdt op de publieke zaak.²⁰⁰ Alle informatie die is opgemaakt, ontvangen of bijgehouden als bewijs door een organisatie in verband met bestuurlijke aangelegenheden valt onder de definitie.²⁰¹ Persoonlijke notities van een telefoongesprek van een ambtenaar, interne e-mails, conceptversies van documenten etc. vallen daar allemaal onder.²⁰² Ook de precieze vindplaats is niet relevant voor de classificatie: e-mails op privé-accounts met betrekking tot bestuurlijke aangelegenheden vallen binnen de reikwijdte van de FOIA en privé-mails op publieke accounts vallen erbuiten.²⁰³

In het Verenigd Koninkrijk zijn informatiemanagement en openbaarheid voor een deel op elkaar aangesloten. De verplichtingen voor lokale overheden met betrekking tot informatiemanagement vinden weliswaar hun wettelijke basis in de FOIA, maar begrippen en verplichtingen vallen niet samen. Het wettelijk kader over interne Informatiemanagement voor

¹⁹⁶ De documenten die lokale overheden opmaken en gebruiken zijn wel 'records', maar geen 'public records'.

¹⁹⁷ E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Freedom of information and records management in local government: help or hindrance?" *Information Polity*, 2011 vol. 16, p. 1.

¹⁹⁸ P. Richter & R. Wilson, "'It's the tip of the iceberg': the hidden tensions between theory, policy and practice in the management of Freedom of Information in English local government bodies—evidence from a regional study", *Public Money & Management* 33(3) 2013, p. 182.

¹⁹⁹ E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England", *Government Information Quarterly* 2010, Vol. 27:4, P. 337-345.

²⁰⁰ Art. 3(2) FOIA.

²⁰¹ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, p. 30.

²⁰² ICO, When is information caught by the Freedom of Information Act?, Version 2.0, p. 4.

²⁰³ ICO, Information held by a public authority for the purposes of the Freedom of Information Act, version 2.0, p. 6.

lokale overheden zoals de Greater London Authority bevat veel ruimte en weinig harde juridische normen. Het recht op openbaarheid van overheidsinformatie geldt alleen voor documenten die het bestuursorgaan daadwerkelijk onder zich heeft. Het gevolg is dus dat het recht op openbaarheid van overheidsinformatie indirect sterk wordt beïnvloed door de keuzes die lokale overheden maken. Een voorbeeld daarvan is dat het personeel van de Greater London Authority wordt opgeroepen om zoveel mogelijk eerdere versies van een document te verwijderen.²⁰⁴ Concepten moeten wel openbaar worden gemaakt als daarom wordt gevraagd, maar daaruit volgt geen bewaarplicht. Als de informatie is vernietigd of gewist, is er geen verplichting meer om het openbaar te maken.

4.4 Interne organisatie van de informatieopslag

4.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

Art. 224 van de Local Government Act 1972 verplicht de Greater London Authority om informatie geordend op te slaan. Lokale overheden zijn vrij om te bepalen op welke manier zij dat organiseren. Er bestaat een grote verscheidenheid in beleid en praktijk tussen lokale overheden.²⁰⁵ Zij worden daarbij wel begeleid. Op basis van art. 46 FOIA heeft de Secretary of State de bevoegdheid om een 'code of practice' over informatiemanagement op te stellen. De Code of Practice bevat vooral principes van informatiemanagement.²⁰⁶²⁰⁷

De enige inhoudelijke wettelijke verplichting voor het informatiemanagement zijn minimale of maximale bewaartermijnen voor specifieke documenten. Die termijnen komen uit verschillende wetten, zoals de Health and Safety at Work etc Act 1974 die voorschrijft dat rapportages over ongelukken minstens drie jaar moeten worden bewaard.

Voor documenten die niet vallen onder wettelijke verplichtingen, stelt de Greater London Authority zelf bewaartermijnen op. Deze documenten moeten gedurende de periode dat de burgemeester aanblijft en de daaropvolgende termijn bewaard blijven.²⁰⁸ In Londen zijn elke vier jaar verkiezingen voor de burgemeester, dus die documenten worden 8 jaar bewaard. Daarna worden ze vernietigd of overgebracht naar het archief.

²⁰⁴ Greater London Authority, Record Management Quick Guide part 1, p. 2. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²⁰⁵ Interview ICO. Daarbij is vermeldingswaardig dat het Verenigd Koninkrijk verschillende klassen lokale overheden hebben. In tegenstelling tot Nederland wordt er onderscheid gemaakt tussen de stad en het platteland. Daarnaast bestaat er ook geen strikte aanhang aan de drie overheidslagen zoals dat wel bestaat in Nederland. In Nederland zijn er grote verschillen tussen Amsterdam en Alblasterdam, maar beide gemeenten zijn gebonden aan de gemeentewet. In het Verenigd Koninkrijk zijn er verschillende wettelijke kaders voor verschillende soorten lokale overheden.

²⁰⁶ De Code of Practice stelt allerlei principes waaraan beleid moet voldoen, zoals duurzame opslag van informatie, maar geeft geen normen die bestuursorganen in de praktijk over kunnen nemen.

²⁰⁷ De Code of Practice kan ook niet specifieker zijn, omdat die moet gelden voor elk orgaan die valt onder de FOIA (E. Shepherd, A. Stevenson, A. Flinn, "The Impact of Freedom of Information on Records Management and Record Use in Local Government: a literature review", *Journal of the Society of Archivists* 2009, vol. 30 (2) 232).

²⁰⁸ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, p. 6.

Niet alle e-mails hoeven twee burgemeestertermijnen bewaard te worden. Dat regime is alleen van toepassing als ze unieke informatie over een bestuurlijke aangelegenheid geven. Triviale mails kunnen direct verwijderd worden. Eerdere versies van documenten of concepten moeten zo snel mogelijk worden verwijderd nadat er een definitief document voor in de plaats is gekomen.²⁰⁹

Er gelden speciale regels voor de documenten die van culturele of historische waarde zijn.²¹⁰ Jaarlijks worden die documenten zodra ze niet meer gebruikt worden overgeheveld naar de London Metropolitan Archives. Documenten die historische waarde hebben, zijn onder andere notulen van stadscommissies, belangrijke beslissingen van de burgemeester, invloedrijke rapporten etc. Er gelden ook speciale regels omtrent documenten van de burgemeester, van het democratisch gekozen Assembly members en verkiezingsdocumenten.²¹¹

4.4.2 Wie is verantwoordelijk?

Volgens de best practices uit de code of practice stelt elk bestuursorgaan een Information manager aan, die een hoge functie binnen de organisatie bekleedt.²¹² Deze persoon stelt het beleid op en maakt de grote keuzes binnen bestuursorganen over aanschaf van ICT- en archiefsystemen en routines voor documentopslag. Daarnaast zou elke organisatie een manager moeten hebben die zich met het dagelijkse informatiemanagement bezighoudt.²¹³

In de Greater London Authority zijn deze functies ook enigszins gescheiden. De Executive Director Strategy is deel van het corporate managementteam, de hoogstgeplaatste ambtenaren van de Greater London Authority.²¹⁴ Zij is gezamenlijk met de GLA Information Governance Manager verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid rondom interne informatiemanagement.²¹⁵ De Information Manager is daarnaast ook verantwoordelijk voor het beleid rondom documenten met historische waarde.

Binnen departementen zijn ambtenaren in principe zelf verantwoordelijk voor het opslaan van informatie.²¹⁶ Londen heeft een aantal regels met betrekking tot verantwoordelijkheid: Elke ambtenaar is verplicht om diens e-mail op te slaan, zover nodig is onder intern beleid.²¹⁷ Bij interne e-mails is de verzender degene die verplicht is het document op te slaan. Degene die een

²⁰⁹ GLA, *Record Management Quick Guide part 1*, p. 2 (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²¹⁰ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, appendix C.

²¹¹ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, appendix D.

²¹² Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, p. 10.

²¹³ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, p. 9-10.

²¹⁴ GLA, *Publication scheme*, toegankelijk via de website van de Greater London Authority: <https://www.london.gov.uk>.

²¹⁵ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, punt 4.1.

²¹⁶ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, punt 4.2; GLA, *Updates to the GLA's records management framework*, 2012, p. 1 (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²¹⁷ GLA, *Record Management Quick Guide part 3*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

gedeeld dossier aanmaakt, wordt eigenaar en verzorgt daarom de opslag.²¹⁸ Voor het overige worden managers aangemoedigd om interne afspraken te maken over verantwoordelijkheid voor opslag.²¹⁹

4.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

Elk bestuursorgaan in het Verenigd Koninkrijk stelt processen op om relevante informatie op te slaan.²²⁰ Documenten dienen op zulke wijze te worden opgeslagen dat er geen informatie verloren gaat. Dat geldt zeker voor digitale documenten: Documenten die context geven, zoals een e-mail bij een bijlagedocument en belangrijke metadata van het document moeten worden toegevoegd.²²¹

De Greater London Authority gebruikt voor de opslag van digitale documenten gedeelde mappen op het intranet.²²² Die mappen moeten duidelijk herkenbare namen hebben die ook in de toekomst begrepen zullen worden. Daarnaast gebruiken ambtenaren hun eigen opslagruimte op het stadhuis.²²³ Nadat de zaak gesloten is, wordt het dossier bewaard in de vorm die het hoofddocument heeft.²²⁴ Is dat een fysiek document, dan moeten digitale documenten zoals e-mails uitgeprint worden en in het papieren dossier worden gestopt.

Uit de cijfers over de behandeling van FOI-verzoeken komt het beeld naar voren dat informatiemanagement in het algemeen en digitale informatiemanagement in het bijzonder verbetering behoeft. Van de 1020 verzoeken werden er namelijk 436 afgewezen omdat de informatie niet in het bezit was van de Greater London Authority. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat verzoekers niet altijd bij de juiste overheid hun verzoek indienen.²²⁵ In de literatuur is ook kritiek geuit op het digitale informatiemanagement van lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk.²²⁶ In het beleid van de Greater London Authority wordt geen speciale aandacht besteed aan opslag van digitale documenten, behalve e-mails.

²¹⁸ GLA, *Record Management Quick Guide part 1*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²¹⁹ GLA, *Record Management Quick Guide part 2*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²⁰ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, punt 2.2.2.

²²¹ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, punt 2.3.3.

²²² GLA, *Record Management Quick Guide part 1*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²³ GLA, *Information & Records Management guidance for Staff* 2020, p. 1 (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²⁴ GLA, *Record Management Quick Guide part 3*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²⁵ Het kan voor verzoekers onduidelijk zijn welke overheidslaag verantwoordelijk is voor bepaald beleid. Daarnaast valt onder deze grond ook de situatie dat burgers aan het bestuursorgaan vragen om nieuwe informatie te creëren.

²²⁶ Hoewel de Greater London Authority zelf niet deelnam aan dit onderzoek. De deelgemeenten (Boroughs) deden wel mee. E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Freedom of information and records management in local government: help or hindrance?" *Information Polity*, 2011 vol. 16, p. 111–121; E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Information governance, records management, and freedom of

4.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

Onder de FOIA hebben bestuursorganen de proactieve informatieverplichtingen en informatieverplichtingen op verzoek. Elk bestuursorgaan is verplicht tot proactieve openbaarmaking, maar er bestaan verschillen over welke informatie het betreft. Het recht wordt daarom voor een deel door open normen of guidance gevormd, die lokale overheden zoals de Greater London Authority kunnen invullen. Het recht op informatie op verzoek is juist specifiek uiteengezet in de landelijke FOIA. Op dat terrein is het nauwelijks mogelijk voor Londen om een onderscheidend beleid te voeren.

4.5.1 Proactieve openbaarmaking

De Greater London Authority heeft bij actieve openbaarmaking van hun informatie rekening te houden met twee wettelijke stelsels. Ten eerste volgen er actieve openbaarmakingsverplichtingen uit art. 19 FOIA. Deze normen gelden door het gehele Verenigd Koninkrijk. De Information Commissioner werkt die normen verder uit.²²⁷ Ten tweede zijn er normen specifiek voor lokale overheden in England. Die zijn afkomstig van het Department of Communities and Local Government, een centraal overheidsorgaan. Op basis van art. 2 van de Local Government, Planning and Land Act 1980 heeft die de Local Government Transparency Code opgesteld.

Uit de FOIA volgt dat elk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor (1) het opstellen van een publicatieschema dat vervolgens is goedgekeurd door de Information Commissioner; (2) het publiceren volgens het schema; en (3) het periodiek herzien van het publicatieschema.²²⁸ De FOIA gaat niet in op welke informatie precies proactief openbaar moet worden gemaakt. De wet geeft enkel procedurele aanwijzingen.

Tot 2009 was het aan bestuursorganen zelf om een publicatieschema op te stellen. Dat leidde tot een grote variatie in openheid tussen bestuursorganen wat als ongewenst werd ervaren. Sinds 2009 stelt de Information Commissioner daarom een voor bestuursorganen verplicht model publicatieschema op.²²⁹ Die bevat inhoudelijke aanwijzingen voor proactieve publicatie.²³⁰ De Greater London Authority gebruikt dit schema ook.²³¹ Het is een summier document van 4 pagina's waarin 7 categorieën van informatie worden onderscheiden. Het betreft informatie over:

1. De opzet en organisatie van het bestuursorgaan;
2. Budgetten en uitgaven van het bestuursorgaan;
3. Prioriteiten en onderzoeken over het functioneren van het bestuursorgaan;

information: A study of local government authorities in England", *Government Information Quarterly* 2010, Vol. 27:4, p. 337-345.

²²⁷ Art. 19(1) & Art. 20 FOIA.

²²⁸ Art. 19(1) FOIA.

²²⁹ Art. 20 FOIA; ICO, *Model publication scheme* 2021.

²³⁰ H. Darbshire, "Proactive Transparency: The future of the right to information?", *World Bank Institute Governance Working Paper* 2010, p. 16.

²³¹ Vergelijk ICO, *Model publication scheme* 2021 en <https://www.london.gov.uk/about-us/governance-and-spending/sharing-our-information/publication-scheme>.

4. Hoe beslissingen worden genomen binnen het bestuursorgaan;
5. Beleid en protocollen in gebruik van het bestuursorgaan;
6. Registers (zoals personeelsregisters) van het bestuursorgaan; en
7. Aangeboden diensten van het bestuursorgaan.

De Information Commissioner geeft ook specifiekere begeleiding met het actief openbaren in zogenaamde 'Definition Documents'.²³² Complementair aan het Definition Document van de ICO is de Local Government Transparency Code 2015. Die treedt in meer detail over welke documenten lokale overheden uit zichzelf zouden kunnen openbaren. Daarnaast heeft de Local Government Transparency Code 2015 een aantal verplichte data die gepubliceerd moet worden. Alle uitgaven van meer dan £500 en alle inkopen van de overheid moeten proactief openbaar worden gemaakt.²³³ Deze informatie wordt ook door het Definition Document genoemd.²³⁴ Voor de rest worden specifieke documenten genoemd die openbaar kunnen worden gemaakt. Overheden worden opgeroepen om zoveel mogelijk informatie uit zichzelf te publiceren.²³⁵

De Greater London Authority geeft aan op de website beide documenten in acht te nemen bij het openbaar maken van informatie. Hoewel de Definition Documents in principe geen verplichtingen in het leven roepen, is het wel een indicatie voor de strekking van de actieve openbaarheid.²³⁶ De Greater London Authority volgt zowel de Definition Document van ICO als de Local Government Transparency Code 2015 nauwkeurig. Daarnaast publiceert Londen is sommige gevallen meer uit eigen beweging. Voorbeelden daarvan zijn: publicatie van persvoorlichtingen (niet genoemd in definition Document) en public expenditure over £250 (Het Definition Document stelt voor alle uitgaven over £500).

²³² Er zijn verschillende Definition Documents voor verschillende bestuursorganen. Voor Londen geldt: ICO, Definition document for principal local Authorities (county councils, unitary authorities, metropolitan district councils borough councils, city councils and district councils, the council of the Isles of Scilly and local authorities in Wales), version 3.1.

²³³ Department of Communities and Local Government, *Local Government Transparency Code 2015*, p. 5. Dit werd gezien als een belangrijk onderdeel van actieve openbaarmaking, omdat dit burgers in staat zou stellen om de uitgaven van lokale overheden te onderzoeken. In de praktijk wordt daar maar weinig gebruik van gemaakt: B. Worthy, "Some are More Open than Others": Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 2013 vol 15:5, p. 395-414, p. 400-401.

²³⁴ ICO, Definition document for principal local Authorities (county councils, unitary authorities, metropolitan district councils borough councils, city councils and district councils, the council of the Isles of Scilly and local authorities in Wales), version 3.1, p. 4.

²³⁵ ICO, Definition document for principal local Authorities (county councils, unitary authorities, metropolitan district councils borough councils, city councils and district councils, the council of the Isles of Scilly and local authorities in Wales), version 3.1, p. 1.

²³⁶ Bijvoorbeeld voor het definition document voor de FOIA: King's College London v Information Commissioner, General Regulatory Chamber no. EA/2014/0054, 2 October 2014, punt 89 (Uitspraak van de eerste bestuursrechtbank). Deze zaak betrof het publiceren van salarissen van niet-academisch personeel van Kings College. Aangezien dat voorbeeld in het Definition Document was opgenomen was een indicatie dat het valt onder de verplichtingen onder de FOIA. Daarnaast was er geen "realistic expectation of privacy" voor het personeel.

4.5.2 Verzoek om informatie

Een verzoek onder de FOIA moet om geldig te zijn (1) geschreven zijn, (2) de naam en het adres van de verzoeker bevatten en (3) voldoende concreet beschrijven waarnaar wordt gezocht.²³⁷ Anonieme of mondelinge verzoeken worden dus niet gehonoreerd.

De FOIA gaat er bijna altijd vanuit dat de beschrijving van de informatie voldoende concreet is. Als de gevraagde informatie te onderscheiden is van andere door het bestuursorgaan gehouden informatie, dan is aan dit criterium voldaan.²³⁸ De verzoeker hoeft dus niet naar een specifiek document te verwijzen.²³⁹ Een verzoek is ook geldig als de verzoeker naar een onderwerp waarover die informatie wil verwijst. Bestuursorganen zijn bij te vage verzoeken verplicht om te vragen om een concretisering die kan leiden tot een geldig verzoek.²⁴⁰

Vragen waarbij de informatie direct en simpel met de verzoeker kunnen worden gedeeld, vallen niet binnen de reikwijdte van de FOIA.²⁴¹ Die worden gewoon beantwoord als deel van de feitelijke handelingen van een bestuursorgaan. Vragen om eigen informatie, zoals eigen medische dossiers, vallen ook niet binnen de reikwijdte van de FOIA en worden in plaats daarvan behandeld onder de Personal Data Act.

Een verzoek om informatie kan om twee redenen worden afgewezen zonder inhoudelijke behandeling: het feit dat het onredelijk veel publieke middelen zou kosten (appropriate limit of costs) of omdat het een verzoek te kwader trouw is (vexatious request).²⁴² De afwijzingsgronden worden onderscheiden van de uitzonderingsgronden, omdat ze niet zien op de informatie waarnaar wordt gevraagd maar op het verzoek zelf. Een omvangrijk verzoek kan informatie betreffen die in principe openbaar is, maar alsnog worden afgewezen op grond van onredelijk hoge kosten. Deze gronden functioneren dus als trechter om te zware belasting van bestuursorganen te voorkomen.²⁴³

Een verzoek kost onredelijk veel als de behandeling van een verzoek meer dan £600 kost voor centrale overheidsorganen of £450 voor andere organen, zoals Londen.²⁴⁴ De berekening gaat uit van fictieve kosten: £25 per uur per werknemer.²⁴⁵ De limiet voor een verzoek aan een Londense autoriteit is dus 18 werkuren.²⁴⁶ Dat is 2,5 werkdag voor één werknemer.

²³⁷ Art. 8 FOIA.

²³⁸ ICO, *Recognising a request made under the Freedom of Information Act*, version 2.1, p. 3.

²³⁹ ICO, *Recognising a request made under the Freedom of Information Act*, version 2.1, p. 12-13.

²⁴⁰ Art. 16 FOIA.

²⁴¹ ICO, *Recognising a request made under the Freedom of Information Act*, version 2.1, p. 5. Het gaat dan Bijvoorbeeld om vragen als wanneer het afval wordt opgehaald.

²⁴² Art. 12 & 14 FOIA.

²⁴³ De vereisten voor een verzoek worden in de regel gemakkelijk vervuld. Dit is vervolgens de manier om het aantal verzoeken te verminderen.

²⁴⁴ Art. 3 The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004; Schedule 1 FOIA; ICO, *Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 2.

²⁴⁵ Art. 4(4) The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004.

²⁴⁶ Als een bestuursorgaan aangeeft het verzoek te behandelen, maar vervolgens de 18 uren-grens overschrijdt, mag die het werk neerleggen.

Alleen de zoekactiviteiten en het analyseren van de informatie mag worden meegenomen in de tijdsinschatting, niet het toepassen van uitzonderingsgronden.²⁴⁷ Dat wordt niet gezien als een service voor de burger.²⁴⁸ Daarnaast mogen kosten, anders dan manuren, zoals de aanschaf van nieuwe software om aan het verzoek te voldoen ook worden meegerekend. Die kosten moeten wel in redelijkheid noodzakelijk zijn voor de afhandeling van het verzoek. Meerdere verzoeken die in wezen één verzoek zijn, gemaakt om de kostenlimiet te omzeilen, mogen door het bestuursorgaan ook worden afgewezen.²⁴⁹

Een bestuursorgaan moet een besluit om het verzoek niet te behandelen op grond van onredelijke kosten, motiveren.²⁵⁰ De motivatie mag niet te generiek zijn. Er moet een redelijke zoekstrategie worden opgesteld voor het specifieke verzoek.²⁵¹ Daarbij moet bijvoorbeeld worden ingegaan op de manier waarop de informatie is opgeslagen. Informatie in papieren vorm is bijvoorbeeld lastiger te doorzoeken dan digitale informatie. Dat kan naar voren komen in de zoekstrategie. Het bestuursorgaan is wel wederom verplicht om de burger te begeleiden bij een verzoek dat wel geldig is.²⁵²

Zodra een geldig verzoek door het bestuursorgaan wordt behandeld, worden de arbeidskosten gedragen door het bestuursorgaan en niet doorberekend aan de verzoeker. Alleen kosten voor kopieën of andere informatiedragers worden gedragen door de verzoeker.²⁵³ Voordat op een verzoek wordt gereageerd, maakt het bestuursorgaan een begroting van de kosten. Als de kosten hoger zijn dan de begroting dan draagt het orgaan de kosten zelf. Als de kosten lager zijn, moet het worden teruggestort.²⁵⁴

Verzoeken te kwader trouw worden niet behandeld om misbruik te voorkomen.²⁵⁵ Volgens de Information Commissioner is het behandelen van een verzoek te kwader trouw verspilling van publieke middelen.²⁵⁶ De uitzonderingsgrond uit art. 14 FOIA hoeft dus niet uitermate

²⁴⁷ ICO, *Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 4.

²⁴⁸ ICO, *Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 4-5. Hetzelfde geldt voor het vertalen van de informatie in braille of Welsh. Dat is het bestuursorgaan al verplicht uit de Equalities Act 2010 of de Welsh Language Act 1993.

²⁴⁹ Art. 5 The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004; ICO, *Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 13-14. Het gaat om verzoeken die zijn gedaan (1) door een persoon of een groep die hetzelfde doel nastreeft (2) op zoek gaat naar dezelfde soort informatie en (3) verzoeken die binnen 60 dagen na elkaar zijn gemaakt. Meerdere verzoeken die in een keer zijn gesteld aan het bestuursorgaan kunnen verschillende verzoeken zijn, maar worden vaak voor art. 12 FOIA aangemerkt als één verzoek, aldus Ian Fitzsimmons v ICO & Department for Culture, Media and Sport (United Kingdom Information Tribunal: EA/2007/0124, 17 June 2008), punt 37 (beslissing van de oude hoger beroep instantie voor FOIA-zaken).

²⁵⁰ ICO, *Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 7.

²⁵¹ ICO, *Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 10.

²⁵² Art. 16 FOIA, In dit geval zal een bestuursorgaan vragen om een concretisering van het verzoek.

²⁵³ Art. 9 FOIA.

²⁵⁴ ICO, *Fees that may be charged when the cost of compliance does not exceed the appropriate limit*, version 1.2, p. 4.

²⁵⁵ Bij ambtenaren die met dergelijke verzoeken moeten werken zou anders het draagvlak voor transparantie afbrokkelen. ICO, *Dealing with vexatious requests (section 14)*, version 1.3, p. 4.

²⁵⁶ Information Commissioner vs Devon County Council & Dransfield, (General Regulatory Chamber No. EA/2014/0149, 28 January 2013) punt 17.

terughoudend worden gebruikt. Bij de beoordeling of een verzoek te kwader trouw is, wordt zowel gekeken naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan, als de informatie die wordt opgevraagd. Ambtenaren wordt dus gevraagd een afweging te maken. Als een verzoek disproportioneel veel verstoring of irritatie oplevert, hoeft die niet te worden behandeld. Daarbij zijn indicaties dat een verzoek kan worden aangemerkt als te kwader trouw het gebruik van agressieve taal, onredelijk omvangrijke verzoeken, triviale verzoeken etc.²⁵⁷ In ons interview met ICO kwam naar voren dat een verzoek om alle documenten omtrent vaccinaties tegen het Covid-19 virus in het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk zou worden aangemerkt als te kwader trouw.²⁵⁸ De onredelijke omvang van het verzoek zou grond zijn om deze afwijzingsgrond toe te passen. Verzoeken in het Verenigd Koninkrijk worden niet anoniem gedaan. De identiteit van de verzoeker kan dus een rol spelen in de motivatie. Verzoeken van journalisten zullen minder snel als te kwader trouw worden aangemerkt.

4.5.3 Beslistermijnen

Bestuursorganen moeten (1) prompt en (2) in ieder geval niet langer dan 20 werkdagen na het verzoek inhoudelijk reageren.²⁵⁹ Deze twee verplichtingen moeten los van elkaar worden gezien. Als een bestuursorgaan niet zo snel als praktisch mogelijk reageert, schendt die de wettelijk termijn volgens de systematiek van de FOIA.²⁶⁰ Als er kosten in rekening worden gebracht, begint de termijn pas te lopen, nadat het bedrag door de verzoeker is voldaan.²⁶¹ Als er een verduidelijking nodig is om het verzoek te behandelen, gaat de termijn pas lopen nadat het bestuursorgaan de verduidelijking heeft ontvangen.

Bij toepassingen van sommige uitzonderingsgronden moet het bestuursorgaan een afweging maken (zie §4.5.4). Als daardoor de behandeling van het verzoek langer duurt dan 20 dagen, mag de termijn naar redelijkheid worden verlengd.²⁶² De Information Commissioners office schrijft dat een verlenging met een extra 20 dagen in de meeste gevallen redelijk is.²⁶³ Een verlenging van meer dan 20 dagen is enkel voor zeer speciale gevallen. Bij de Greater London Authority komen verlengingen niet vaak voor. In Londen werd in 88,3% van de gevallen de 20 dagen deadline gehaald.²⁶⁴ In de 2,5% van de gevallen werd de deadline opgeschoven. Als de deadline werd opgeschoven werd die elke keer gehaald.

4.5.4 Uitzonderingen op het recht op openbare documenten

De FOIA kent 24 uitzonderingsgronden. Daarvan zijn 10 gronden absoluut. Een voorbeeld van een absolute uitzonderingsgrond is persoonlijke informatie, de meest gebruikte

²⁵⁷ ICO, Dealing with vexatious requests (section 14), version 1.3, p. 7-9.

²⁵⁸ Interview ICO.

²⁵⁹ Art. 10(1) FOIA.

²⁶⁰ ICO, Time limits for compliance under the Freedom of Information Act (Section 10), version 1.1, p. 7.

²⁶¹ Art. 10(2) FOIA.

²⁶² Art. 10(3) FOIA.

²⁶³ ICO, Time limits for compliance under the Freedom of Information Act (Section 10), version 1.1, p. 14-15.

²⁶⁴ GLA, Annual performance tables for FOIA, 2020.

uitzonderingsgronden door Londen.²⁶⁵ De overige 14 uitzonderingsgronden zijn afhankelijk van een potentiële schade aan het belang dat wordt beschermd door de uitzonderingsgrond. Een ambtenaar moet bij het toepassen van relatieve uitzonderingsgronden een publieke belangen-test uitvoeren. Daarbij weegt die het belang van openbaarmaking van de specifieke informatie af tegen het belang dat die uitzonderingsgrond dient. De motivering daarvan moet dus altijd de specifieke kenmerken van de informatie waarom wordt verzocht meenemen.²⁶⁶ Het specifieke belang van de verzoeker is irrelevant.²⁶⁷ Een uitzonderingsgrond mag enkel worden ingeroepen als het belang wat daarmee wordt beschermd groter is dan het belang van openbaarmaking van de informatie.

Een van de uitzonderingsgronden ziet op informatie die schadelijk kan zijn voor de vrije en eerlijke informatie-uitwisseling binnen een bestuursorgaan.²⁶⁸ Deze uitzondering kan alleen door een gekwalificeerde ambtenaar worden toegepast. Dat is meestal de hoogstgeplaatste ambtenaar in de organisatie en bij de Greater London Authority is het de Burgemeester.²⁶⁹ Deze bevoegdheid komt niet voor delegatie in aanmerking.²⁷⁰ Om de uitzondering toe te passen is vereist dat de burgemeester in redelijkheid inschat dat het belang van intern beraad wordt geschaad. Dat houdt onder meer in dat de burgemeester de beslissing om een verzoek (gedeeltelijk) af te wijzen op deze uitzonderingsgrond moet motiveren met verwijzing naar de concrete omstandigheden van het individuele geval. In Londen kwam deze uitzondering sinds 2015 maar drie keer voor.²⁷¹

4.5.5 Proces van openbaarmaking

Verzoeken worden gedaan bij het bestuursorgaan die de informatie onder zich heeft. Alle verzoeken aan de Greater London Authority worden centraal via of de website of een centraal e-mailadres gedaan. Londen publiceert vervolgens alle verzoeken geanonimiseerd op de website in het disclosure log, zodat iedereen eerdere vragen kan opzoeken. Afbeelding 3 is een weergave van deze website:

²⁶⁵ Dit geldt sinds de wetgeving in werking trad in 2005. In 2019/2020 werd in 35% van de gevallen dat een uitzonderingsgrond van toepassing was 'persoonlijke data' aangevoerd als uitzonderingsgrond.

²⁶⁶ Kenmerken van de informatie, bijvoorbeeld dat het oud is, of andere omstandigheden, zoals hoe controversieel de informatie is, mag wel worden meegenomen. ICO, *The public interest test*, version 2.1, p. 20.

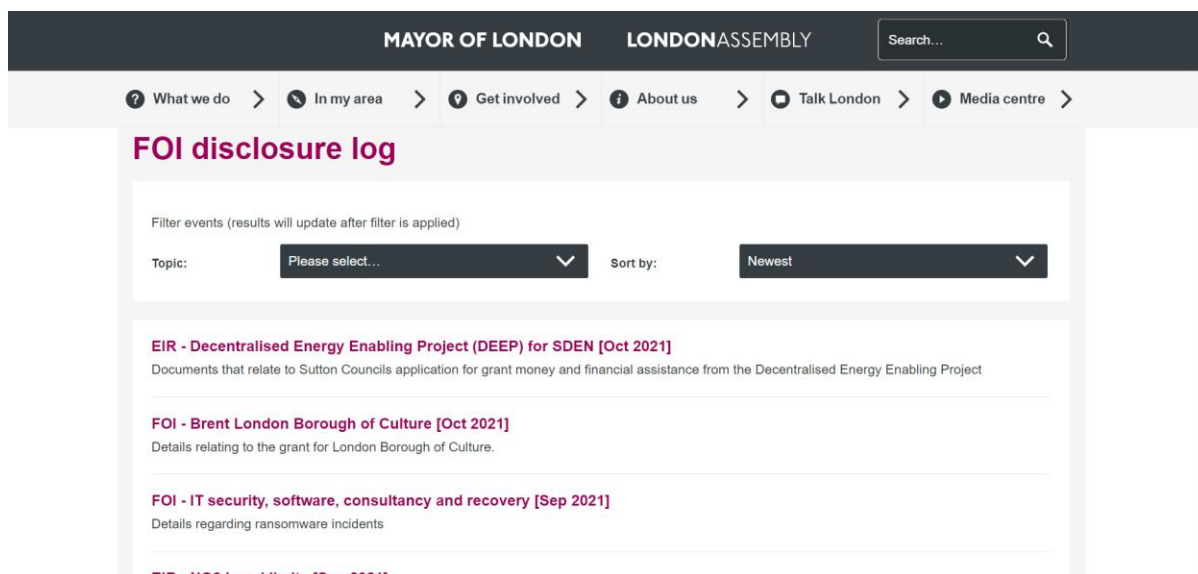
²⁶⁷ De verzoeker hoeft ook nooit een individueel belang te stellen bij een verzoek om informatie, dus dat zou ook niet meegenomen kunnen worden. ICO, *The public interest test*, version 2.1, p. 23.

²⁶⁸ Art. 36(1) FOIA.

²⁶⁹ Art. 36(5)(m) FOIA.

²⁷⁰ ICO, *Prejudice to the effective conduct of public affairs* (section 36), version 3, p. 5.

²⁷¹ GLA, *Annual performance tables for FOIA*, 2020.



Afbeelding 3

De FOIA is een stuk populairder geworden sinds de inwerkingstreding.²⁷² Bij de Greater London Authority werden er in 2005/06 nog slechts 280 verzoeken gedaan. In 2019/20 was dat opgelopen naar 1020.²⁷³

Volgens art. 11 FOIA is het bestuursorgaan gehouden om binnen de grenzen van de redelijkheid de informatie te presenteren zoals de verzoeker dat wil. Dat maakt het recht op informatie gebruiksvriendelijker. Een verzoeker heeft bijvoorbeeld het recht om de informatie in fysieke vorm of in een specifieke digitale vorm te ontvangen.²⁷⁴ Dat ziet namelijk niet op de informatie in zichzelf. In sommige gevallen kan men ook verzoeken om een samenvatting van de beschikbare informatie, zolang dat redelijk is.²⁷⁵ In de regel hoeft een bestuursorgaan geen nieuwe informatie te creëren. Als er met knippen en plakken gemakkelijk een samenvatting kan worden gemaakt, is het bestuursorgaan ook verplicht dat te doen. Als er geen preferentie voor een bepaalde vorm van communicatie wordt uitgesproken, dan is het logisch om te reageren op de wijze waarop het verzoek is ingediend.²⁷⁶

In sommige gevallen moeten bestuursorganen ook lijsten, tijdslijnen of andere overzichten opstellen in reactie op een verzoek. Het ligt het aan de omstandigheden van het geval of het bestuursorgaan daartoe verplicht is. Ten eerste moet de informatie die nodig is voor het opstellen van de lijst beschikbaar zijn. Ten tweede moet het met weinig vaardigheid kunnen worden opgesteld.²⁷⁷ Een document lezen en daarvan een tijdlijn maken vergt niet veel

²⁷² Interview ICO.

²⁷³ GLA, Annual performance tables for FOIA, 2020.

²⁷⁴ Verzoeker kreeg een digitaal document, maar wilde een papieren document: ICO, decision notice FS50468577 11-06-2013; Verzoeker wilde een bestand dat compatibel is met Excel, maar kreeg een pdf. De rechter overwoog dat verzoeker recht had op een bestand dat compatibel is met Excel: Nick Innes v the Information Means of communication, England and Wales Court of Appeal, No: C3/2013/2762, 15-05-2014) (beslissing van de rechter in tweede instantie).

²⁷⁵ ICO, Means of communicating information (section 11), version 2.0, p. 12-13.

²⁷⁶ ICO, Means of communicating information (section 11), version 2.0, p. 19.

²⁷⁷ ICO, Determining whether information is held, version 3.0, p. 6-10.

vaardigheid. Als voor het opstellen van de informatie lastige berekeningen of oordelen vereist zijn, wordt de informatie niet gehouden door het bestuursorgaan.²⁷⁸ Het feit dat het presenteren van de informatie moeite kost, is niet relevant. Dat wordt namelijk al meegenomen in de afwijzingsgrond van de onredelijk hoge kosten.²⁷⁹

4.6 Toezicht en rechtsbescherming

De belangrijkste toezichthouder op de FOIA is de Information Commissioner's Office (ICO). ICO valt niet onder een ministerie en rapporteert direct aan het parlement. Het budget wordt voor 90% gevormd uit de bijdrage die wordt betaald door elk bedrijf dat persoonlijke data verwerkt. De onafhankelijke status van ICO helpt bij de drie functies die het uitvoert met betrekking tot de FOIA: (1) het toezicht op de naleving, (2) het bieden van begeleiding en advies, en (3) het ontwikkelen van het recht op overheidsinformatie. Daaronder vallen onderzoek naar het functioneren van de wet, het doen van rapportages aan het parlement over mogelijke verbeteringen van het wettelijk kader en het opzetten van een model publication scheme.²⁸⁰

Naast openbaarheid van overheidsinformatie ziet ICO ook toe op het verwerken van persoonsgegevens in zowel de publieke als de private sector. Doordat dezelfde instantie toezicht houdt op beide onderwerpen kan die een balans vinden tussen het recht op privacy en het recht op overheidsinformatie.²⁸¹ Die twee rechten sluiten elkaar namelijk vaak uit.²⁸²

In zijn hoedanigheid als toezichthouder van de FOIA neemt ICO zowel een proactieve als een reactieve rol in. Aan de ene kant doet ICO uit eigen beweging organisatie brede assessments. Een assessment van de ICO bekijkt o.a. het beleid van een organisatie, hoe werkprocessen zijn ingericht en hoeveel kennis ambtenaren hebben over het recht.²⁸³ ICO kan een enforcement notice (handhavingsbericht) sturen bij schendingen van de FOIA.²⁸⁴ Aan de andere kant doet ICO ook dienst als een onafhankelijke instantie voor klachtprocedure.²⁸⁵ ICO ontvangt in die hoedanigheid 6000 verzoeken om een herbeoordeling van de beslissing van de publieke

²⁷⁸ ICO geeft hiervoor een hypothetisch scenario: Er is een bestuursorgaan dat economische voorspellingen doet. Daarvoor is de data al verzameld, maar de voorspelling nog niet gedaan. Aangezien daarvoor complexe rekenmodellen en beoordelingen over complexe problematiek, zoals de politieke situatie in een land moeten worden gedaan, wordt de voorspelling nog niet gehouden door het bestuursorgaan. ICO, *Determining whether information is held*, version 3.0, p. 9.

²⁷⁹ Michael Leo Johnson v the Information Commissioner and the Ministry of Justice (United Kingdom Information Tribunal, EA/2006/0085; 13 July 2007). In deze zaak moesten duizenden handgeschreven documenten worden bekeken. De tijd die daarvoor was berekend was 42 weken. De rechter overwoog dat de informatie zich wel onder het bestuursorgaan bevond, maar dat art. 12 FOIA (onredelijke kosten) van toepassing was (beslissing van de rechter in tweede instantie).

²⁸⁰ Recent was het bijvoorbeeld ICO die het voorstel deed om private ondernemingen die publiek worden bestuurd in meer gevallen dezelfde wettelijke verplichtingen op te leggen onder de FOIA als bestuursorganen: ICO, *Outsourcing Oversight? The case for reforming access to information law*, report of the information commissioner to parliament 2019.

²⁸¹ ICO, Openness by design, The Information Commissioner's strategic plan 2019/20 – 2021/22, p. 3.

²⁸² Dit komt ook naar voren bij het voorstel van de wet: Cabinet Office, *Your right to know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act*, White Paper under Labour government 1997, p. 24.

²⁸³ ICO, Regulatory Action Policy 2020, p. 18-22.

²⁸⁴ Art. 52 FOIA.

²⁸⁵ Op basis van art. 50 FOIA.

instantie. Sinds 2005 is er nooit meer dan drie keer geklaagd per jaar bij ICO over de Greater London Authority.²⁸⁶ Een beslissing van ICO in het nadeel van het bestuursorgaan mondt uit in een decision notice (beslissingsbericht).²⁸⁷

Alvorens een klacht ingediend kan worden bij ICO moet een verzoeker eerst een verzoek doen tot een interne herbeoordeling.²⁸⁸ Dit is vergelijkbaar met een bezwaarprocedure in Nederland in de zin dat de heroverweging wordt uitgevoerd door hetzelfde bestuursorgaan die het eerste besluit maakte. De klachtbehandeling bij ICO kan in het Nederlandse bestuursprocesrechtssysteem eerder worden vergeleken met administratief beroep dan met het klachtrecht. Toegang tot de rechter is namelijk pas mogelijk nadat nadat ICO een beslissing heeft genomen op de klacht.

ICO houdt indirect ook toezicht op interne informatiemanagement van bestuursorganen. Volgens art. 48 FOIA kan ICO ook een praktijkaanbeveling doen over de interne processen bij een bestuursorgaan. De ICO heeft geen dwangmiddelen tot zijn beschikking, maar een verplichting tot herbeoordeling van informatiemanagementprocessen wordt wel aangenomen.²⁸⁹ Zo kwam het voor dat de Greater London Authority gelijk kreeg dat het niet beschikte over de opgevraagde informatie, maar wel werd berispt omdat er geen documentatie van vernietiging van documenten bestond.²⁹⁰

Het Nationale Archief houdt voor centrale overheidsorganen ook toezicht op informatiemanagement, maar dat valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek dat met name ziet op decentrale overheidsorganen.

De rechter houdt zowel via het bestuursrecht als het strafrecht toezicht op de FOIA. Na een beslissing van ICO kan de verzoeker of het bestuursorgaan in beroep gaan bij de First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber). Dat is een bestuursrechter die onder andere gespecialiseerd is in informatierecht.²⁹¹ Daarnaast is er ook een strafrechtelijke sanctie voor personen die opzettelijk verhinderen dat informatie openbaar gemaakt wordt.²⁹² Dat kan worden bestraft met een boete, waarop geen strafmaximum van toepassing is. In 2016 was die strafbepaling nog nooit toegepast.²⁹³ Een van de redenen daarvoor is volgens de Information Commissioner dat vervolging binnen zes maanden van de overtreding moet plaatsvinden. In veel gevallen zal die termijn te kort zijn voor ICO om een vervolging op te starten.

²⁸⁶ ICO annual performance Table.

²⁸⁷ Een decision notice is een dwangmiddel. Bij niet-naleving kan het bestuursorgaan 'in contempt of court' worden gehouden. Daar kunnen volgens de ICO medewerker die wij gesproken hebben serieuze consequenties aan worden verbonden (ICO interview).

²⁸⁸ Art. 17(7) FOIA.

²⁸⁹ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000 2021, p. 24-25.

²⁹⁰ Dat is een verplichting onder de Code of Practice art. 46 van de Secretary of State. In zaak: ICO, decision notice: 71239-F4G5.

²⁹¹ De eerste rechtbank schept geen precedent voor ICO. ICO is enkel gehouden om oordelen in Hoger Beroep over te nemen. Interview ICO.

²⁹² Art. 77 FOIA.

²⁹³ Cabinet Office, Independent Commission on Freedom of Information, Report 2016, p. 16.

4.7 Afronding

Het Verenigd Koninkrijk was in vergelijking met andere landen in West-Europa laat met het invoeren van transparantiewetgeving. De Freedom of Information Act 2000 moest een cultuurverandering teweegbrengen en de overheid als geheel meer open maken. De wet is daar gedeeltelijk in geslaagd.

De FOIA verplicht overheden om informatie actief openbaar te maken. De informatie ziet op zeven vragen. Die zeven vragen zijn opgesteld om een goed beeld te geven over het handelen, beleid en organisatie van het orgaan. De Greater London Authority publiceert meer informatie dan strikt verplicht is onder de FOIA.

Daarnaast valt op dat de 20 werkdagen termijn in circa 90% van de gevallen wordt gehaald bij de Greater London Authority. Er wordt snel gereageerd op verzoeken. Ongetwijfeld is dat een gevolg van de afwijzingsgrond die ziet op onredelijk hoge kosten. Elk verzoek waarvoor het vinden van de informatie meer dan 18 werkuren zou duren, wordt afgewezen zonder inhoudelijke behandeling. In sommige gevallen duurt het behandelen van het verzoek alsnog langer dan vier weken, omdat het toepassen van de uitzonderingsgronden veel tijd in beslag neemt. In de meeste gevallen is het echter geen probleem, omdat de omvang van een verzoek wettelijk is begrensd.

Een van de doelstellingen van de FOIA is het op orde krijgen van interne informatiemanagement. In het Verenigd Koninkrijk bestaan de wettelijke kaders echter vooral naast elkaar. Met name lokale overheden hebben veel vrijheid in het vormgeven van hun interne informatiebeleid. Londen stelt zelf bewaartermijnen op voor de meeste documenten die zij gebruiken. Londen werkt niet met een centraal systeem voor documentopslag, ook niet bij e-mails. De meeste documenten worden fysiek gehouden of op persoonlijke schijven.

Een compleet beeld van informatiemanagement is lastig, omdat het grotendeels intern plaatsvindt. Er zijn wel indicaties dat Londen achterloopt met het bewaren van informatie. Iets minder dan de helft van de verzoeken wordt afgewezen op grond dat de informatie niet wordt gehouden door de Greater London Authority.

Verzoeken worden centraal behandeld door het Information Governance Team. Zij halen de benodigde informatie op bij de afdelingen die het dossier beheren. Hoewel de Greater London Authority niet verplicht is om alle verzoeken en reacties openbaar te maken, doen zij dat uit zichzelf.

De belangrijkste toezichthouder is ICO. ICO heeft een dubbele taak. Het behandelt allereerst klachten.²⁹⁴ Daarnaast begeleidt ICO bestuursorganen bij het voldoen aan verplichtingen uit de FOIA. Dat doet het door uitleg te geven en organisatiebrede assessments uit te voeren. Ten

²⁹⁴ Aangezien het indienen van een klacht bij ICO verplicht is voordat beroep bij de rechter kan worden ingesteld, lijkt het meer op het administratief beroep dan op het klachtrecht zoals wij dat in Nederland kennen.

slotte is van belang dat ICO integraal toeziet op het recht op informatie. Naast de FOIA, heeft ICO namelijk ook het beschermen van persoonsgegevens als taak.

5. Samenvattende bevindingen en reflectie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat enkele samenvattingen bevindingen over de drie steden. Vervolgens zal hierop worden gereflecteerd: wat zou Nederland van deze steden kunnen leren, mede in het licht van de Wet open overheid (Woo)? Er is voor gekozen om de vergelijking te maken met de Woo in plaats van de Wob, omdat de Woo al op 1 mei 2022 in werking zal treden. Nederlandse overheden zijn dus op moment bezig met de implementatie van de Woo in hun eigen organisatie. Dit zou dan dus een goed moment zijn om te bezien of bij de implementatie van de Woo ook ‘best practices’ uit Stockholm, Miami en Londen kunnen worden betrokken.

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan wat de centrale overheid en lokale overheden zouden kunnen leren van de verschillende steden. Voor een directe vergelijking met Amsterdam verwijzen wij naar het rapport van de Rekenkamer Amsterdam.

5.2 Algemene visie op openbaarheid van overheidsinformatie

5.2.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Zweden spant de kroon als het aankomt op oudste openbaarheidswetgeving. Sinds 1766 is het recht op openbaarheid van overheidsinformatie deel van het Zweedse recht. Florida volgde ongeveer anderhalve eeuw later in 1909. Daarmee zou Florida, als het een zelfstandig land was, het derde land zijn die de “open overheid” introduceerde.²⁹⁵ In zowel Zweden als Florida is het recht op openbaarheid opgenomen in de Grondwet. Het Verenigd Koninkrijk was juist relatief laat met wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie. De Freedom Of Information Act (FOIA) uit het Verenigd Koninkrijk trad pas in 2005 in werking.

Omdat Zweden en Florida allebei een lange geschiedenis hebben met openbaarheidswetgeving, is er een aantal parallellen te vinden in hun visie op openbaarheid. Ten eerste benadrukken beide landen dat openbaarheid een belangrijk onderdeel is van de bestuurscultuur. In zowel Zweden en Miami worden ambtenaren daar altijd in opgeleid bij aanvang van hun dienstverband. In Zweden is het recht op openbaarheid zelfs ingeburgerd. Het is gebruikelijk dat elke leerling als opdracht voor school een verzoek om officiële documenten doet.

Ten tweede hechten de beide landen veel gewicht aan het beginsel van openbaarheid van overheidsinformatie. Dat is voornamelijk te zien in de afweging bij botsende rechten. Zowel Zweden als Florida zijn bereid om serieuze inbreuken op het recht op privacy te accepteren om openbaarheid van overheidsinformatie te garanderen.

Ten derde hebben Zweden en Florida allebei een brede visie op openbaarheid die verder gaat dan het kunnen verzoeken om documenten. In Zweden gaat het recht op openbaarheid gekoppeld met het recht van alle ambtenaren om zich vrijuit uit te mogen laten over elke

²⁹⁵ Colombia neemt de tweede plaats in, aldus Vleugels 2009.

bestuurlijke aangelegenheid. Zweden spreekt daarom ook over ‘geheimhoudingsgronden’ (in plaats van ‘uitzonderingsgronden’, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Florida), omdat deze geheimhoudingsgronden zowel zien op openbaarheid van documenten als de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Florida heeft naast de Public Records Law, die ziet op openbaarheid van documenten, ook de Sunshine Law. Die Sunshine Law ziet op openbaarheid van vergaderingen van besluitvormende organen. Daarmee is in Florida het gehele besluitvormende proces open: zowel de vergadering waarin besluitvorming plaatsvindt als de documenten die daarvan aan de basis staan.

Het Verenigd Koninkrijk heeft juist voor ogen gehad om een cultuur van openbaarheid te creëren door openbaarheidswetgeving te introduceren. Aan deze wetgeving lagen een tweetal beleidshypotheses ten grondslag. Ten eerste dat transparantie noodzakelijk is om te voorkomen dat bestuurders arrogant worden. Zij moeten de burger dienen en door informatie openbaar te maken, worden ze daaraan herinnerd. Ten tweede is participatie in besluitvorming alleen mogelijk met de relevante informatie. In het Verenigd Koninkrijk moet er een cultuuromslag plaatsvinden, zodat meer recht wordt gedaan aan het belang van openbaarheid.

5.2.2 Het Nederlandse perspectief

In 1980 trad de eerste Wet openbaarheid bestuur (Wob) in werking en in 1992 werd die vervangen door de huidige Wob. Het doel van de Wob was een goede en democratische bestuursvorming.²⁹⁶ Hoewel de beginselen van democratie wel al de grondslag vormden voor de openbaarheid van overheidsinformatie onder de Wob,²⁹⁷ wordt er volgens de initiatiefnemers van de Woo onder de huidige Wob te weinig informatie uit eigen beweging openbaar gemaakt en bestaat er nog geen algemeen recht op overheidsinformatie:

“Democratie verdraagt geen geheimhouding; alleen een goed geïnformeerd publiek kan overwogen keuzes 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.”²⁹⁸

Met de Woo wordt getracht een cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid te bewerkstelligen. In de Woo is het recht op informatie ook bij wet vastgelegd. Artikel 1.1 bepaalt namelijk: *“Eenieder heeft recht op toegang tot publiek informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.”* Daarnaast introduceert de wet proactieve openbaarmakingsverplichtingen. Daarover schreven de initiatiefnemers van het wetsvoorstel: *“Een systematische ontsluiting van voor burgers relevante informatie draagt bij aan inzicht in de bestuursvoering en is daarmee onmisbaar voor democratische participatie en*

²⁹⁶ Kamerstukken II, 1970/71, 10946 nr. 2, p. 4 en 7.

²⁹⁷ Zie hierover uitgebreider Daalder 2015, p. 20-26.

²⁹⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 33328, nr. 3, p. 2.

controle van het bestuur."²⁹⁹ Mede door de cultuuromslag zouden de volgende vijf doelen moeten worden bereikt:

1. Democratie: "Alleen als burgers op de hoogte kunnen worden gesteld van alle successen en gebreken van politieke en bestuurlijke keuzes, kan een overwogen stem uitgebracht worden."³⁰⁰
2. Beter bestuur: "dat overheidshandelen voor het oog van het publiek moet plaatsvinden en dat we ons beter gedragen als we beter in de gaten worden gehouden"³⁰¹
3. Het voorkomen van corruptie: "Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden en semi-overheden geen misbruik maken van hun informatie-positie."³⁰²
4. Emancipatie van de burger: "De erkenning van dit recht is een belangrijke stap in het emancipatieproces van de burger tegenover de overheid"³⁰³
5. Macro-economische voordelen: "Door informatie via internet beschikbaar te stellen voor hergebruik, worden burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld toegevoegde waarde te creëren en informatie zodanig te bundelen en beschikbaar te stellen, dat derden daar weer gebruik van kunnen maken."³⁰⁴

5.2.3 Reflectie

Uit het door ons verrichte onderzoek komt het beeld naar voren dat het grondwettelijke recht in Stockholm en Miami ertoe bijdraagt dat het recht op overheidsinformatie in de haarvaten van de organisatie zit. Openbaarheid is een vanzelfsprekendheid. In Nederland is dit nog niet het geval, maar wellicht dat Woo daaraan zal bijdragen. Het zou dan ook wenselijk zijn om bij de implementatie van de Woo niet alleen stil te staan bij de 'technische kant' van de wijzigingen die wet met zich brengt, maar juist ook die beoogde cultuuromslag. Een voorwaarde voor een succesvolle cultuuromslag is dat het belang van openbaarheid wordt ingezien door het bestuur. In zowel Stockholm als Miami is openbaarheidstraining die ziet op zowel informatiemanagement als openbaarmaking van informatie aan verzoekers deel van de introductie van ambtenaren als zij in dienst treden. In Zweden wordt het recht op informatie nog breder verspreid, door alle leerlingen ervaring te laten opdoen bij het doen van een verzoek om officiële documenten.

Nederland lijkt qua visie het meest op het Verenigd Koninkrijk. De doelen van de Wob en de Woo komen grotendeels overeen met die uit de Britse Freedom of Information Act (FOIA). De inwerkingtreding van de FOIA heeft geleid tot veranderingen in de visie op het belang van

²⁹⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 35112 nr. 3, p. 3.

³⁰⁰ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 15.

³⁰¹ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 16.

³⁰² Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 16.

³⁰³ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 16. Zie ook het in de memorie van toelichting genoemde rapport Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, Openbaarheid tussen gunst en recht, Den Haag 1983.

³⁰⁴ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 17.

openbaarheid binnen overheidsinstanties. Het is afwachten of de inwerkingtreding van de Woo ook zal leiden tot een vergelijkbare cultuuromslag.

5.3 Waarop ziet het recht op openbaarheid?

5.3.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In het openbaarheidsrecht kan onderscheid worden gemaakt tussen een documentenstelsel en een informatiestelsel. In een documentenstelsel moet men verzoeken naar een of een groep documenten om toegang te krijgen tot informatie die daarin is neergelegd. In een informatiestelsel verzoekt men naar informatie en is het vervolgens aan het bestuursorgaan om de informatie te vinden in documenten die onder zich bevinden. Zweden en Florida zijn voorbeelden van een documentenstelsel. De definitie van het document is leidend voor het recht op overheidsinformatie. Het Verenigd Koninkrijk hanteert een informatiestelsel.

Zweden kent een recht op officiële documenten. Daaronder vallen enkel documenten die 'af' zijn. Dat zijn alle inkomende en uitgaande correspondentie van het bestuursorgaan, afgeronde documenten zoals besluiten of formele adviezen, of constant bijgehouden documenten, zoals agenda's, kalenders, personeelsdossiers etc. Interne memo's, conceptversies of andere documenten die nog niet af zijn vallen erbuiten. Een uitzondering geldt voor documenten die moeten worden gearchiveerd. Dat zijn documenten die nieuwe informatie over een publieke zaak leveren. Een voorbeeld daarvan zijn aantekeningen die een ambtenaar maakt bij een telefoongesprek waar belangrijke inlichtingen worden gegeven.

In Florida is het recht op overheidsinformatie breder dan in Zweden, omdat het een recht op alle openbare documenten betreft. Openbare documenten zijn alle documenten die kennis bestendigt, formaliseert of communiceert. Net als in Zweden valt er dus alle ingaande of uitgaande communicatie onder, ongeacht het medium waardoor de communicatie verloopt. E-mail, Sms'jes of appjes vallen er allemaal onder. In tegenstelling tot Zweden vallen conceptversies van documenten, interne of externe memo's er ook onder. Documenten die puur voor eigen gebruik zijn opgesteld, zoals notities als geheugensteun vallen niet onder de definitie.

Het Verenigd Koninkrijk kent een informatiestelsel. De vorm van het document waarin de informatie staat is dus niet relevant voor de vraag of er een recht bestaat op de informatie. In sommige gevallen geeft het bestuursorgaan als reactie op een verzoek een samenvatting van de informatie, maar het hoeft nooit nieuwe informatie te creëren. Het recht strekt zich uit tot informatie over bestuurlijke aangelegenheden. Net als in Stockholm en Miami hoeven ambtenaren in Londen dus niet te vrezen voor de openbaarmaking van hun privé-berichten.

5.3.2 Het Nederlandse perspectief

Zowel onder de Wob als de Woo heeft eenieder het recht op informatie neergelegd in documenten.³⁰⁵ Daarmee heeft de wetgever gekozen voor een enigszins hybride stelsel.³⁰⁶ Er is namelijk geen sprake van een documentenstelsel in de zin dat de verzoeker een concreet document moet aanwijzen bij het verzoek. Tegelijkertijd moet de informatie wel zijn neergelegd in een 'document' om voor openbaarmaking in aanmerking te komen: het bestuursorgaan verstrekt normaliter kopieën van bestaande documenten. Het is dus niet vereist dat een bestuursorgaan in reactie op een Wob-verzoek een nieuw document opstelt.³⁰⁷

Het begrip document is in Nederland een ruim begrip. E-mails en zelfs Whatsapp-berichten door worden verzonden vanaf de privé-telefoon vallen eronder.³⁰⁸ Ook concepten vallen onder het begrip document.³⁰⁹ Tegelijkertijd vallen ook weer niet alle documenten onder het recht op informatie. Het recht op informatie is namelijk beperkt tot documenten die verband houden met de publieke taak.³¹⁰

5.3.3 Reflectie

Opvallend is dat Zweden, in vergelijking met andere steden, een nauwer begrip hanteert voor documenten die worden geopenbaard. Concepten of interne memo's hoeven namelijk in de regel niet openbaar te worden gemaakt, omdat zij geen 'officiële' documenten zijn. Dit is een belangrijke bevinding, omdat het tot gevolg heeft dat minder documenten hoeven te worden bewaard (zie hierna onder 5.4) en geopenbaard (zie hierna onder 5.5).

Nederland kent, net als het Verenigd Koninkrijk, een ruim recht op informatie. Het maakt niet uit in welke vorm de informatie is gegoten. In de praktijk houdt dat in dat het recht op informatie voor een belangrijke mate afhangt van de wijze waarop informatie wordt bewaard. Documenten die zich niet meer onder een bestuursorgaan bevinden, kunnen namelijk niet worden geopenbaard. In de volgende paragrafen wordt daarom ingegaan op informatiemanagement in relatie tot openbaarheid.

³⁰⁵ Artikel 3 lid 1 Wob en artikel 1.1 jo. 2.1 Woo.

³⁰⁶ Daalder 2015, p. 155.

³⁰⁷ Er is dus geen plicht om documenten op te stellen, maar (zeker bij grootschalige Wob-verzoeken) kan het soms wel dienstbaar zijn om een samenvatting op te stellen of nadere inlichtingen te verschaffen. Zie ook artikel 7 lid 1 onder c en d Wob.

³⁰⁸ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL: RVS:2019:899.

³⁰⁹ Zie Daalder 2015, p. 295.

³¹⁰ Artikel 2.1 Woo. In de Wob wordt gesproken over documenten die een "bestuurlijke aangelegenheid" betreffen.

5.4 Interne organisatie van de informatieopslag

5.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In met name Zweden en Florida sluit het wettelijk kader over documentopslag aan op openbaarheidswetgeving. Zowel de Offentlighets- och sekretesslag [*Wet openbare toegang en geheimhoudingen*] en Florida Statutes 119 (Public Records Law) regelen beide onderwerpen. Ook lagere wetgeving in zowel Zweden als Miami verwijst naar en hergebruikt termen uit deze wetten.

In Stockholm ligt de nadruk van documentopslag vooral op 'zo snel mogelijk'. Als een officieel document is opgesteld, moet het direct worden geregistreerd of opgeslagen in de daartoe bestemde dossiers (zoals bij personeelsdossiers, cliëntdossiers, protocollen etc.). Registratie vindt plaats in het centrale document-systeem van het bestuursorgaan. Metadata zoals de auteur, datum en andere gegevens over het document moeten worden toegevoegd. Documenten die vallen onder de geheimhouding moeten altijd worden geregistreerd. De ambtenaar die het document heeft opgesteld, moet dus direct bepalen of het valt onder de geheimhouding en een marker toevoegen met de geheimhoudingsgrond. Archivering moet direct plaatsvinden zodra het dossier wordt gesloten.

In Miami valt op dat een deel van de regels zeer specifiek gericht is op de opslag van digitale documenten. Digitale documenten leveren voor bestuursorganen vaak een grotere uitdaging op. Technologie ontwikkelt zo snel dat het lastig bij te houden is. Daarom is in Florida bepaald dat de regels omtrent digitale opslag pas relevant worden op het moment dat bestuursorganen hun systemen updaten of vernieuwen. Dat nieuwe systeem moet dan voldoen aan de meest actuele eisen over digitale opslag. Bij digitale opslag bestaat het gevaar dat dat oude digitale documenten niet meer kunnen worden uitgelezen. In Florida gelden daarom specifieke regels om ongewenste uitdunning van digitale documenten tegen te gaan. Voorbeelden daarvan zijn het inbedden van metadata in het bestand en het blijven overzetten van documenten op oude hardware of software.

Londen heeft veel ruimte om zelf regels op te stellen over informatiemanagement. De Public Records Law uit het Verenigd Koninkrijk is niet van toepassing op lokale overheden. Wel heeft de inwerkingtreding van de FOIA tot gevolg gehad dat lokale overheden het belang ging zien van een goed informatiemanagementsysteem. In Londen lijkt hier nog wel een verbeterslag mogelijk. Iets minder dan de helft van de verzoeken om informatie bij de Greater London Authority wordt jaarlijks afgewezen omdat de informatie niet wordt gehouden door het orgaan.³¹¹

³¹¹ Bij deze cijfers moet wel een belangrijke kanttekening worden gemaakt. De bevoegdheidsverdeling tussen de Greater London Authority en de Boroughs (stadsdelen) is soms onduidelijk. Burgers vragen daarom soms om informatie bij de verkeerde (deel)overheid. Daarnaast valt onder deze grond ook de situatie dat burgers aan het bestuursorgaan vragen om nieuwe informatie te creëren. Als burgers bijvoorbeeld vragen naar inschattingen van de overheid, wordt dat verzoek afgewezen op deze grond.

Tot slot lopen de regels welke documenten bewaard moeten worden uiteen. Stockholm en Miami moeten zich houden aan selectielijsten die van bovenaf worden opgelegd. Daarin worden bewaartermijnen beschreven voor zeer specifieke geformuleerde categorieën van documenten. Op een heel gedetailleerd niveau kan men zien hoelang verschillende soorten documenten moeten worden bewaard. Daarentegen stelt Londen zelf de bewaartermijnen vast. Los van een aantal wettelijke bewaartermijnen worden alle documenten in Londen de huidige en de volgende burgermeesterstermijn bewaard. Dat is in de regel dus niet meer dan 8 jaar voor bijna alle documenten.³¹²

Het Nederlandse perspectief

De Woo bepaalt dat een bestuursorgaan er zorg voor moet dragen dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.³¹³ Dit is een belangrijk artikel, want als documenten niet goed bewaard worden, wordt het recht op overheidsinformatie illusoir.

De Woo bevat voor het overige geen bepalingen over het bewaren van documenten. Het is de Archiefwet 1995 die hiervoor het juridisch kader vormt. Op grond van de Archiefwet worden selectielijsten vastgesteld. Hierin worden de bewaartermijnen van archiefbescheiden vastgelegd. Uit deze selectielijsten volgt dat niet alle documenten voor altijd bewaard moeten worden. Als een document niet bewaard hoeft te worden, *moet* het op grond van de Archiefwet worden vernietigd.

De meeste gemeenten maken gebruik van de Selectielijst voor gemeenten en intergemeentelijke organen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze selectielijst hanteert identificeert een groot aantal specifieke categorieën documenten en stelt daarvoor een bewaartijd vast. Er geldt bijvoorbeeld een specifieke bewaartijd voor documenten die zien op het neerzetten van gedenktekens in de gemeente. De selectielijst is opgebouwd vanuit de volgende systematiek:

- De lijsten noemen specifieke processen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. In totaal zijn het 29 processen.
 - Voorbeeld: Openbare ruimte inrichten/personen aanstellen.
- De geldende bewaartermijn is afhankelijk van de uitkomst van de processen. Bewaartermijnen voor processen die zijn voltooid, afgebroken of nooit door zijn gegaan is verschillend.
 - Voorbeeld: Documenten over een geleverd reisdocument moeten 16 jaar worden bewaard en documenten over een ingetrokken reisdocument 11 jaar.

Uit onderzoek van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: de Inspectie) is gebleken dat de informatiehuishouding bij het Rijk problematisch is.³¹⁴ Ook de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) kwam tot deze conclusie.³¹⁵ In reactie op

³¹² Documenten die van historische of culturele waarde zijn worden wel langer bewaard.

³¹³ Artikel 2.4 lid 1 Woo.

³¹⁴ IOE, Een dementerende overheid 2.0? 2021.

³¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2

het rapport van de POK heeft het kabinet aangekondigd dat alle ministeries actieplannen zullen opstellen waarin wordt aangegeven hoe de informatiehuishouding op orde zal worden gebracht. Ook komt er een regeringscommissaris die voor de daadwerkelijke realisatie moet zorgdragen. Het zal volgens het kabinet tot en met 2026 duren voordat de verbeteroperatie op Rijksniveau zal zijn gerealiseerd.³¹⁶ Deze actieplannen zien alleen op de Rijksoverheid. Artikel 6.2 Woo bepaalt daarnaast dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een meerjarenplan moet opstellen over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk zullen maken. De VNG zal aan de totstandkoming van dit plan worden betrokken.³¹⁷

Naar aanleiding van het rapport van de POK is aan de Woo een nieuw artikel 3.3b toegevoegd. Dit artikel bepaalt dat de Minister van BZK het platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI) ontwikkelt. Via PLOOI kunnen alle bestuursorganen hun documenten actief openbaar gaan maken. Het gebruik van dit platform zal op termijn verplicht worden gesteld. Op deze actieve openbaarmaking zal hierna in paragraaf 5.5 nog nader worden ingegaan.

Reflectie

Uit de internationale vergelijking volgen ten minste twee punten die interessant zijn voor Nederland.

Ten eerste zijn in Nederland de wettelijke kaders van de Woo en de Archiefwet nog grotendeels gescheiden. Dat terwijl de zij elkaar sterk beïnvloeden. De Woo is van invloed op wat bestuursorganen willen bewaren en de Archiefwet is van invloed op wat er openbaar kan worden gemaakt. Als bijvoorbeeld op grond van de selectielijst concepten van documenten niet hoeven worden te bewaard³¹⁸, dan mogen (of zelfs moeten) ze worden vernietigd en kunnen ze ook niet meer openbaar worden gemaakt. In Zweden en Florida is deze regelgeving meer geïntegreerd. Voor (de regels rondom) digitale opslag van documenten zou daarnaast ter inspiratie naar Florida kunnen worden gekeken.

Ten tweede is het in Zweden verplicht om documenten direct te registreren in de daartoe bestemde dossiers en daarbij te markeren in hoeverre sprake is van een geheimhoudingsgrond. 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 kunnen Nederlandse lokale overheden invoeren, aangezien zij ruimte hebben om beleid vast te stellen over de eigen informatiehuishouding. Daarbij is een aandachtspunt dat de Nederlandse uitzonderingsgronden minder concreet zijn dan de Zweedse geheimhoudingsgronden, waardoor het voor een niet in de Woo gespecialiseerde ambtenaar soms niet eenvoudig zal zijn

³¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4 en Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid 'Open op Orde', bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29362, nr. 291, p. 3.

³¹⁷ Kamerstukken I, 2020/21, nr. 33328, nr. N, p. 119.

³¹⁸ Zie VNG Selectielijst 2020, p. 9.

te bepalen of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Ook zouden er in Nederland meer documenten geregistreerd en gemarkeerd moeten worden, omdat het recht op informatie niet is beperkt tot officiële documenten.

5.4.2 Wie is verantwoordelijk?

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Een van de aspecten van de interne organisatie die in elke stad terugkomt is dat er één ambtenaar met een senior managementfunctie in de organisatie moet gaan over de grote keuzes van informatiemanagement. Dat betreft het opzetten van beleid en routines, en de aankoop van nieuwe ICT-systemen, hardware etc. Daarnaast moeten grote bestuursorganen in elk departement of afdeling een informatiemanager aanwijzen. In alle drie de steden zijn die informatiemanagers ook de contactpersoon van de toezichthouder/centrale verantwoordelijke instantie op het terrein van informatiemanagement. Dat maakt het centrale beleid, begeleiding en standaardisatie beter uitvoerbaar.

Verder geldt in Miami en Stockholm dat de verantwoordelijkheid voor informatiemanagement en openbaarheid aan elkaar gelinkt zijn. In Miami is de City Attorney's Office zowel verantwoordelijk voor het beleid over informatiemanagement als de coördinatie van verzoeken om openbare documenten. In Stockholm worden de meeste verzoeken behandeld door de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het dossier.

In alle drie de steden zijn ambtenaren voor een deel zelf verantwoordelijk voor het opslaan van informatie. Zoals eerder aan bod is gekomen hebben ambtenaren in Zweden zelf de verantwoordelijkheid om officiële documenten te registreren. In Londen gelden er standaardregels over de verantwoordelijke ambtenaar voor opslag van documenten. Zo is bijvoorbeeld bij een gedeelde map de aanmaker verantwoordelijk voor het opslaan en bij interne e-mails de verzender. In Miami worden afdelingen geacht zelf afspraken te maken over de eindverantwoordelijke voor documentopslag. De verantwoordelijke ambtenaar is de custodian, die vervolgens ook verantwoordelijk wordt voor openbaarheidsverzoeken. In zowel Miami, maar met name in Zweden wordt de verantwoordelijkheid voor openbaarheid gedeeld door alle ambtenaren. In beide steden worden alle ambtenaren bij aanvang van hun dienstverband getraind in omgang met het documentopslagsysteem.

Het Nederlandse perspectief

De Woo bepaalt slechts dat documenten zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Hoe dat moet gebeuren en wie daarvoor verantwoordelijk is, bepaalt de Woo niet. Dat betekent dat bestuursorganen hierover zelf beleid mogen vaststellen. De initiatiefnemers van de Woo beogen wel om met de verplichtingen rondom de informatiehuishouding een cultuuromslag bij bestuursorganen teweeg te brengen. De Inspectie is in het rapport '*de dementerende overheid 2.0*' is nog niet erg positief over de ontwikkelingen op dit terrein, maar ziet wel potentie voor verbetering van informatieopslag. In het rapport wordt het ontbreken van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid specifiek als reden genoemd voor de

tegenvallende resultaten.³¹⁹ Daarbij komt dat de Inspectie ook een vermindering in expertise waarneemt. Er zijn minder functies die primair zien op informatiemanagement en dit gebrek sijpelt dat door naar gehele teams: als er geen training wordt gegeven, gaat kennis en routine uiteindelijk verloren.³²⁰

Reflectie

Uit de Woo vloeit voort dat Nederland de komende jaren aan de slag zal gaan met het verbeteren van de informatiehuishouding. Uit de rechtsvergelijking blijkt dat het daarbij niet alleen van belang is welk documentmanagementsysteem daarvoor wordt gebruikt, maar ook dat helder is wie verantwoordelijk is voor zowel dat systeem als geheel als voor het opslaan van de individuele documenten. Uit de best practices van andere steden volgen drie uitgangspunten:

1. Een functionaris met een senior managementfunctie en expertise moet verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en andere structureel belangrijke keuzes over informatiemanagement.
2. Een integrale aanpak van informatiemanagement en openbaarheid moet ook bij het neerleggen van verantwoordelijkheden naar voren komen. De functies moeten of gecombineerd worden, of er dient structureel overleg plaats te vinden tussen de verantwoordelijke ambtenaren.
3. De dagelijkse opslag van documenten is verantwoordelijkheid van elke ambtenaar. Het is daarom van belang om duidelijk vast te leggen wie verantwoordelijk is (bijvoorbeeld de verzender van een interne e-mail) en om in te zetten op training van ambtenaren om hen daarbij te ondersteunen.

5.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Stockholm maakt gebruik van centrale systemen voor opslag van officiële documenten. Dat volgt uit de verplichting om officiële documenten te registreren (en te markeren) in een centraal systeem. Daarnaast gebruikt Stockholm één e-mailsysteem (Office 365). Dat levert overzichtsdocumenten op, zoals een e-maillogboek of een documentenregister. In een e-maillogboek kan men zien welke e-mails van en naar een e-mailadres zijn gestuurd op specifieke data en wat het onderwerp daarvan was. In een documentregister staat welke documenten zijn geregistreerd, door wie en wanneer. Uittreksels uit overzichtsdocumenten zijn zelf ook weer officiële documenten en vervullen daarom een belangrijke rol in het openbaarheidsregime van Zweden.

In Miami wordt ook een centraal e-mailsysteem gebruikt, waardoor ambtenaren hun eigen mail niet meer hoeven op te slaan. Verder is, net als in Stockholm, het doel om opslagsystemen te standaardiseren voor de stad.

³¹⁹ IOE, De dementerende overheid 2.0 2021, p. 10, 14, 16.

³²⁰ IOE, De dementerende overheid 2.0 2021, p. 16.

In alle drie de steden is er een centrale regiehouder. In Miami is dat de Department of State, in Stockholm een stadsarchief en in Londen de Information Commissioners Office. De praktijk is nu vaak nog dat documenten enkel op interne schijven worden opgeslagen. Alle steden onderkennen dat het lang zal duren om die praktijk te veranderen, zodat opslag vooral centraal plaatsvindt.

Een belangrijk onderdeel van archiveren is ook informatie verwijderen. Het is belangrijk om irrelevante informatie te kunnen onderscheiden van informatie die moet worden bewaard. Londen maakt gebruik van een simpel behoudschema, waarbij veel documenten na het daaropvolgende burgemeester termijn kunnen worden verwijderd. Alleen belangrijke rapporten, beslissingen of documenten met een langer wettelijk bewaartermijn worden gehouden. In Miami worden dossiers gevormd aan de hand van de bewaartermijnen van documenten. Dat is mogelijk, omdat die categorieën op documentniveau zijn geformuleerd. In Stockholm wordt er uitgedund op basis van centrale uitdunningsbesluiten van het Stadsarchief.

Het Nederlandse perspectief

De Archiefwet (en de daarop gebaseerde Archiefbesluit en -regeling) gaat niet in op de specifieke processen of programma's voor documentopslag moeten worden gebruikt. Voor hier volstaan wij met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis bij de Woo waaruit volgt dat de initiatiefnemers denken dat er voor het op orde brengen van de informatiehuishouding een andere manier van werken moet komen. Deze moet in het meerjarenplan worden ontwikkeld. Documentmanagementsystemen en zaaksystemen dienen zo te worden ingericht dat bij elkaar horende documenten aan elkaar gekoppeld worden. Bij het opstellen van documenten zal meer rekening moeten worden gehouden met de uiteindelijke bestemming. Onderdelen die niet openbaar moeten worden, kunnen daarin worden gemarkeerd. Veel werkprocessen zullen daartoe opnieuw moeten worden ingericht: *openbaarheid by design*.³²¹

Reflectie

Het vervangen en het standaardiseren van oude systemen kost onvermijdelijk veel tijd. Het is dus een goed teken dat op Rijksniveau meerjarenplannen worden opgesteld om daar nu aan te beginnen. Lokale overheden zouden zich daarbij moeten aansluiten en actief bijdragen. Centrale regie binnen een stad lijkt daarbij wenselijk, omdat dit standaardisatie tussen bestuursorganen of afdelingen mogelijk maakt.

Het invoeren van nieuwe documentmanagementsystemen kan niet los worden gezien van werkprocessen. Op dit moment is markering vooraf van documenten waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is nog niet de standaard, maar er zijn al systemen die over deze en andere functies (zoals het eenvoudig, deels geautomatiseerd toevoegen van metadata) beschikken. Miami en Stockholm laten zien dat ook standaardisatie van e-mailopslag mogelijk is. Het is gelet op het belang van openbaarheid van overheidsinformatie, de moeite waard om te investeren in deze systemen. Onder meer omdat het dan bij het afhandelen van

³²¹ Kamerstukken I, 2020/21, nr. 33328, nr. N., p. 120.

informatieverzoeken niet meer nodig is om individuele ambtenaren te vragen op zoek te gaan naar deze informatie in hun persoonlijke mailbox en netwerkschijven.

5.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

5.5.1 Proactieve openbaarmaking

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Op het terrein van proactieve openbaarmaking heeft het Verenigd Koninkrijk in het algemeen en Londen specifiek de meest vooruitstrevende wetgeving en praktijk. In Zweden en Florida is proactieve openbaarmaking van oudsher nauwelijks een thema in het openbaarheidsrecht, dat pre-internet is opgezet. Zij stellen wel allebei dat proactieve openbaarheid een praktische oplossing kan zijn om verzoeken voor te zijn. In het Verenigd Koninkrijk was proactieve openbaarheid juist een speerpunt bij het aannemen van de Freedom of Information Act. Proactieve openbaarmaking wordt namelijk gezien als katalysator voor een cultuurverandering van een gesloten overheid naar een open overheid.

In alle steden worden de vergaderingen van de gemeenteraad (of vergelijkbaar orgaan) en de commissies daaronder vooraf aangekondigd en de notulen achteraf openbaar gemaakt. In Stockholm en Miami gelden daarnaast geen wettelijke verplichtingen om informatie actief openbaar te maken. In de praktijk staat op de website wel informatie over de organisatiestructuur en zijn persoonsgegevens van bestuurders met een meer publieke functie openbaar.

Londen is wel wettelijk verplicht tot het openbaar maken van informatie over het lokale bestuur. De verplichting ziet op zeven geformuleerde vragen over het bestuursorgaan. Het betreft informatie in de volgende zeven categorieën:

1. De opzet en organisatie van het bestuursorgaan
2. Budgetten en uitgaven van het bestuursorgaan.
3. Prioriteiten en onderzoeken over het functioneren van het bestuursorgaan.
4. Hoe beslissingen worden genomen binnen het bestuursorgaan.
5. Beleid en protocollen in gebruik van het bestuursorgaan.
6. Registers (zoals personeelsregisters) van het bestuursorgaan
7. Aangeboden diensten van het bestuursorgaan.

De Information Commissioner is verantwoordelijk voor het opstellen van deze zeven categorieën. Daarnaast begeleidt de Information Commissioner lokale overheden bij het uitvoeren van de openbaarmakingsverplichting door middel van begeleidingsdocumenten. Londen publiceert proactief in sommige categorieën meer informatie dan de begeleidingsdocumenten voorschrijven.

Het Nederlandse perspectief

Artikel 3.1 Woo bevat een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om informatie actief openbaar te maken.³²² Een dergelijke bepaling staat ook al in de Wob, maar volgens de initiatiefnemers van de Woo wordt er nog te weinig actief openbaar gemaakt. In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat het oude adagium van de Wob “openbaar, tenzij” onder de Woo “actief openbaar, tenzij” moet worden.³²³ Daarom bevat artikel 3.3 Woo een lange lijst van categorieën informatie die bestuursorganen binnen twee weken actief openbaar moeten gaan maken. Het uitgebreide en gedetailleerde artikel bevat een aantal informatiecategorieën die nu al openbaar gemaakt worden, zoals vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de agenda’s en besluitenlijsten van vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders. Het artikel gaat echter verder. Vermeldenswaardig zijn onder meer de volgende categorieën:

- convenanten;
- verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking en;
- besluiten op Wob-verzoeken en op basis daarvan verstrekte informatie.

In beginsel moeten alle beschikkingen openbaar worden gemaakt, tenzij sprake is van één van de 21 genoemde uitzonderingen, zoals belastingaanslagen, uitkeringen en bestuurlijke boetes. De wet bevat ook de mogelijkheid om te kiezen voor openbaarmaking in de vorm van overzichten in plaats van integrale openbaarmaking van deze beschikkingen.³²⁴ De gedachte is dat het maken van dit soort overzichten de uitvoeringslasten voor bestuursorganen kan beperken als sprake is van grote aantallen documenten.³²⁵

De verplichting om deze informatie actief openbaar te maken zal niet direct met de overige bepalingen uit de Woo op 1 mei 2022 in werking treden, maar pas op een later tijdstip. In antwoord op Kamervragen heeft de minister aangegeven dat de ambitie van de rijksoverheid is “om in ieder geval binnen vijf jaar alle verplichte Woo-categorieën te publiceren op een centrale vindplaats, zodat deze duurzaam ontsloten worden, en makkelijk doorzoekbaar.”³²⁶

Reflectie

In Nederland zullen bestuursorganen bij inwerkingtreding van de proactieve openbaarmakingsverplichtingen hun praktijk moeten aanpassen. Van de drie steden is het alleen Londen die structureel informatie actief openbaar maakt. De aanpak van de Woo lijkt op die van de *Freedom of Information Act* uit het Verenigd Koninkrijk, in de zin dat het veelal

³²² Het artikel bepaalt dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar moet maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, tenzij een uitzonderingsgrond aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

³²³ Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 51.

³²⁴ Zo kunnen subsidiebeschikkingen openbaar worden gemaakt in een elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarin onder meer moet worden opgenomen: de grondslag van de subsidie; de ontvanger; de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt; en de hoogte van de subsidie.

³²⁵ Als een bestuursorgaan ervoor kiest om te werken met dit soort overzichten, dan moet dat overzicht ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt. Zie ook Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 75.

³²⁶ Kamerbrief d.d. 3 november 2021, kenmerk 2021-0000537016.

dezelfde informatie betreft. Er zijn ook verschillen. In het Verenigd Koninkrijk volgt de verplichting tot proactieve openbaarmaking niet uit de wet, maar uit het besluit van de Information Commissioner's Office. Londen wordt ook begeleid door dit Office, maar houdt wel zelf ruimte om keuzes te maken over de strekking van de proactieve openbaarheid.

Londen heeft haar verantwoordelijkheid opgepakt. Dat is te zien uit het feit dat Londen op verschillende onderdelen meer informatie publiceert dan de Information Commissioner adviseert. Die houding zouden Nederlandse bestuursorganen kunnen overnemen, zowel wat betreft de aard van de documenten (art. 3.3. Woo bepaalt immers het minimum dat openbaar gemaakt moet worden) als het moment waarop tot actieve openbaarmaking wordt overgegaan (vanaf het moment van inwerkingtreding van art. 3.3 is het plicht, maar daarvoor is het wel al toegestaan).

5.5.2 Verzoek om informatie

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In alle drie de steden gelden er nauwelijks formele eisen voor het verzoek. In geen van de steden hoeft de wettelijke basis te worden genoemd of een reden voor het verzoek. In Londen wordt wel gevraagd om de naam van een verzoeker. De geldende wettelijke kaders van de drie landen maken wel allemaal gebruik van een inhoudelijk vereiste voor het verzoek op informatie. Dat heeft de facto een beperkend effect op de omvang van de verzoeken. De drie steden verschillen in de manier waarop zij dit vereiste stellen.

De methode van het Verenigd Koninkrijk is het meest rechte doorzetter. Een verzoek om informatie kan om twee redenen worden afgewezen zonder inhoudelijke behandeling: het feit dat het onredelijk veel publieke middelen zou kosten (appropriate limit of costs) of omdat het een verzoek te kwader trouw is (vexatious request).³²⁷ Londen wijst een verzoek af als het vinden van de relevante informatie meer dan 18 werkuren zou kosten. De tijd die het kost om de uitzonderingsgronden toe te passen mag niet mee worden genomen in de motivatie voor het standpunt dat er onredelijk veel publieke middelen kost. Een verzoek is te kwader trouw als het behandelen daarvan een verspilling van publieke middelen zou zijn. Indicaties daarvan zijn agressief taalgebruik in het verzoek, triviale verzoeken, onredelijk omvangrijke verzoeken etc.

In Zweden moet een verzoek voldoende concreet zijn. De hoeveelheid documenten is niet doorslaggevend. In principe is het dus mogelijk om duizenden documenten op te vragen, als die specifiek benoemd kunnen worden. Het is ook toegestaan om groepen documenten op te vragen. Stockholm is echter niet verplicht om uitgebreid archiefonderzoek te doen. Van dergelijk 'uitgebreid' onderzoek kan al sprake zijn bij twee werkdagen archiefonderzoek en kan het verzoek om die reden worden afgewezen. Daarom is een belangrijke rol weggelegd voor dagboeken en registers met alle officiële documenten die worden bijgehouden door bestuursorganen. Deze documenten functioneren als overzichtsdocumenten. Door eerst het dagboek op te vragen, is het mogelijk om daarna gericht documenten op te vragen.

³²⁷ Art. 12 & 14 FOIA.

In Florida wordt het verzoek niet wettelijk beperkt, maar kunnen omvangrijke verzoeken aardig in de papieren lopen. Voor verzoeken waar uitgebreid onderzoek of speciale technologische hulpmiddelen voor nodig zijn, mogen bestuursorganen de daarbij komende kosten in rekening brengen aan de verzoeker. Hoewel alle steden kosten rekenen voor fysieke kopieën van documenten, wordt alleen in Miami arbeidstijdkosten in rekening gebracht. Miami's beleid op dit punt is dat kosten worden gerekend als het langer dan 20 minuten duurt om de openbare documenten te vinden die vallen onder het verzoek. Het volledige uurloon van de medewerker wordt dan in rekening gebracht en kan daarom snel oplopen tot hoge bedragen.

In alle drie de landen zijn bestuursorganen verplicht de burger te ondersteunen bij het doen van een geldig verzoek, als het vorige verzoek ongeldig is verklaard. Het bestuursorgaan is verplicht contact op te nemen met verzoekers die hun vraag te algemeen of omvangrijk stellen en suggesties te doen voor een geldig verzoek.

Het Nederlandse perspectief

Zoals eerder gesteld heeft Nederland geen zuiver documentenstelsel. Dat betekent dat een verzoeker niet de concrete documenten hoeft aan te geven die hij wil ontvangen. Het verzoek mag echter ook weer niet te algemeen geformuleerd zijn. Dat is het geval, indien het Wob- of Woo-verzoek ziet op een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen, oftewel als het bestuursorgaan het onderwerp van het verzoek niet kan afbakenen.³²⁸ Als een verzoek te algemeen geformuleerd is, kan een bestuursorgaan aan de verzoeker vragen om het verzoek te preciseren. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, als de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering.³²⁹

Er is geen beperking aan het aantal documenten waarom kan worden verzocht. Recent zijn de Wob-verzoeken die bij de Minister van VWS zijn ingediend over de aanpak van de Coronacrisis veelvuldig in het nieuws geweest. Volgens het ministerie waren er in totaal 241 Wob-verzoeken ingediend en moesten voor de afhandeling van die verzoeken 1,8 miljoen documenten worden beoordeeld. De Afdeling heeft geoordeeld dat bij dergelijke grootschalige informatieverzoeken gewerkt mag worden met deelbesluiten, waarbij de informatie gefaseerd openbaar wordt gemaakt.³³⁰

Slechts als sprake is van misbruik, mag een informatieverzoek buiten behandeling worden gelaten. Van misbruik is sprake als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft.³³¹

De openbaarmaking van informatie op grond van de Woo is kosteloos. Alleen voor de vervaardiging van kopieën van documenten kan een bestuursorgaan een redelijke vergoeding

³²⁸ ABRvS 8 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7115, r.o. 2.1.

³²⁹ Artikel 4.1 Woo.

³³⁰ ABRvS 20 oktober 2021, 202105166/1 en 202105303/1.

³³¹ Artikel 4.6 Woo. Dit artikel is een codificatie van jurisprudentie van de Afdeling.

vragen. Die vergoeding mag de kostprijs van de verstrekte informatiedragers (papieren documenten, usb-sticks etc.) niet overstijgen.³³²

Reflectie

In Nederland gelden in vergelijking met de andere landen de minst strenge eisen voor het verzoek om overheidsinformatie. In Zweden worden verzoeken waarvoor uitgebreid archiefonderzoek nodig is afgewezen. Daarvan kan in de praktijk al sprake zijn als het onderzoek een aantal dagen duurt. In het Verenigd Koninkrijk worden verzoeken waarbij het verzamelen van de informatie meer dan 2,5 dag duurt afgewezen op grond dat het onredelijke kosten met zich meebrengt. In Florida worden omvangrijke verzoeken geaccepteerd, maar de kosten voor de ambtelijke ondersteuning worden in rekening gebracht bij de verzoeker.

In Nederland is het enige vereiste dat het onderwerp van het verzoek niet ziet op een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen. Die eis is inherent aan openbaarheidswetgeving, omdat een bestuursorgaan ten minste moet weten om welke informatie wordt verzocht. Dat informatieverzoeken betrekking kunnen hebben op grote hoeveelheden documenten maakt dat Nederlandse bestuursorganen grotere inspanning moeten leveren in vergelijking met de door ons onderzochte drie steden. Het lijkt dus gedeeltelijk terecht dat in Nederland het behandelen van informatieverzoeken soms wordt aangemerkt als duur en tijdrovend. Daar zouden wij echter tegenover willen stellen dat zolang de informatiehuishouding niet op orde is, het zoeken naar informatie in Nederland voor een deel onnodig tijdrovend is. Dat zal dus eerst moeten worden aangepakt voordat de mogelijkheid om informatieverzoeken te doen wordt ingeperkt.

5.5.3 Termijn

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In Miami en Stockholm geldt een redelijk termijn voor het reageren op verzoeken. In de meeste gevallen moet de inhoudelijke reactie dezelfde of de volgende dag plaatsvinden. In de praktijk is het vooral Zweden dat snel reageert op verzoeken. In de meeste gevallen wordt er op kleine verzoeken dezelfde of de volgende dag gereageerd en zelden later dan een week. In Miami blijkt het in de praktijk lastiger om de termijn te behalen. Gemiddeld wordt er 41 dagen gedaan over het reageren op verzoeken, maar dat gemiddelde neemt ook uitschieters mee. Voor complexere of omvangrijke verzoeken kan de termijn worden verlengd. In beide steden kunnen dat soort verzoeken ook weken of maanden duren. In die gevallen moet de tijd die is genomen wel proportioneel zijn met de omvang van het verzoek. Londen hanteert een termijn van 20 dagen, met mogelijkheid tot verlenging als de bijzondere omstandigheden van het geval dat rechtvaardigen. In 88% van de gevallen wordt het 20 dagen termijn gehaald. In 3% van de gevallen wordt de termijn verlengd.

³³² Artikel 8.6 Woo.

Het Nederlandse perspectief

De Woo bepaalt dat een bestuursorgaan zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken moet beslissen op een informatieverzoek. Deze termijn kan voor ten hoogste twee weken onder de Woo en vier weken onder de Wob worden verdaagd, als de omvang of de gecompliceerdheid van de gevraagde informatie een verlenging rechtvaardigt.³³³ Als een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen deze termijn kan worden beslist, treedt het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.³³⁴

Uit de praktijk komt vaak de klacht dat het termijn dat staat voor inhoudelijke behandeling van Wob-verzoeken vaak wordt overschreden. Uit een rapport van SEO uit 2020 blijkt dat verzoeken slechts in 29% van de gevallen binnen 10 weken worden afgehandeld.³³⁵ Een kleiner percentage wordt binnen de wettelijke termijn afgerond. Dit onderzoek gebruikte enkel de cijfers van de centrale overheden. Daarnaast betreft het enkel de Wob-verzoeken die op de website van de Rijksoverheid gepubliceerd zijn. Voor een volledig overzicht van de doorlooptijden over de Wob zijn geen cijfers beschikbaar. Het rapport geeft echter wel een indicatie dat de wettelijk termijn in veel gevallen niet wordt behaald.

Vermeldenswaardig in dit verband is ook de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling over grootschalige Wob-verzoeken. De Afdeling heeft er begrip voor dat het niet mogelijk was om 1,8 miljoen documenten binnen zes weken (zeker in crisistijd) te beoordelen en vervolgens openbaar te maken. Tegelijkertijd oordeelt het ook dat de minister onvoldoende de ernst van het gebrek aan voortgang heeft ingezien en onvoldoende rekening heeft gehouden met het feit dat de coronapandemie tot voor burgers en ondernemingen ingrijpende maatregelen en hevige maatschappelijke discussies heeft geleid. Als bij dergelijke grootschalige informatieverzoeken de wettelijke termijnen worden overschreden dan kan de verzoeker een beroepschrift indienen bij de bestuursrechter wegens niet tijdig beslissen. De bestuursrechter zal dan een termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog moet beslissen op de informatieverzoeken. Daarbij moet de rechter een op dat moment verantwoorde keuze maken in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. Als het bestuursorgaan dit dilemma heeft veroorzaakt, rechtvaardigt dit niet zonder meer dat zorgvuldigheid wordt opgeofferd aan snelheid. De rechter stelt een nadere termijn die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is. Als die rechterlijke termijn wordt overtreden dan verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom.³³⁶

Reflectie

Miami en Stockholm kennen geen wettelijke beslistermijn, maar hanteren een “redelijke termijn” om informatie openbaar te maken. Het valt op dat het in Stockholm in veel gevallen lukt om informatie dezelfde of de volgende dag openbaar te maken. Voor grote verzoeken is het

³³³ Artikel 4.4 Woo.

³³⁴ Artikel 4.2a Woo.

³³⁵ SEO Economisch Onderzoek, Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wet openbaarheid van bestuur, Den Haag 2020, p. 27.

³³⁶ ABRvS 20 oktober 2021, 202105166/1 en 202105303/1.

echter ook niet ongebruikelijk dat Zweedse bestuursorganen ook lange termijnen hanteren, zoals weken of maanden. Bij de korte reactietermijn in Stockholm is een belangrijke kanttekening op zijn plaats. In Zweden moeten verzoeken concreet worden geformuleerd en moeten deze zien op officiële documenten. Dat zal effect hebben op de mogelijkheid voor bestuursorganen om korte termijnen te halen. In Miami duurt het langer om op informatieverzoeken te reageren. Dat kan te maken hebben met het feit dat informatiemanagement minder goed is geregeld of minder prioriteit krijgt.

Nederlandse bestuursorganen hebben, net als Londen, te maken met een vaste wettelijke termijn van vier weken, met mogelijkheid tot verlenging. Het valt op dat het Londen in veruit de meeste gevallen lukt om verzoeken binnen de termijn van vier weken termijn af te handelen. De beperking van de omvang van verzoeken kan daarvoor een belangrijke verklaring zijn: het is eenvoudiger om een termijn te halen als grootschalige verzoeken mogen worden geweigerd. Dat neemt niet weg dat andere factoren zeker een rol spelen, zoals informatiemanagement, training van ambtenaren, publieke middelen, de bestuurscultuur etc.

Nu Nederland niet de mogelijkheid heeft om grootschalige verzoeken te weigeren, is de vraag gerechtvaardigd of het logisch is om een vaste beslistermijn in de wet op te nemen. De Woo biedt hier deels een oplossing voor door te bepalen dat als een verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen deze termijn kan worden beslist, het bestuursorgaan in overleg treedt met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Overwogen zou kunnen worden om, net als in Zweden en Florida, de vaste wettelijke termijn te vervangen voor een “redelijke” termijn of door een meer gedifferentieerde termijn (waarbij de beslistermijn afhangt van het aantal gevraagde documenten). Ook hier geldt echter dat zolang de informatiehuishouding in Nederland nog niet op orde is, dit geen wenselijke denkrichting lijkt, omdat zonder een heldere beslistermijn de urgentie om die informatiehuishouding op orde te krijgen kan verdwijnen.

5.5.4 Uitzonderingsgronden

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Zweden hanteert geheimhoudingsgronden die niet alleen zien op het recht op officiële documenten, maar ook op het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Ambtenaren hebben het recht om vrijuit over alle bestuurlijke aangelegenheden te praten, zolang die niet beheerst worden door geheimhouding. Zweden heeft ruim 50 geheimhoudingsgronden. De meeste geheimhoudingsgronden zijn niet absoluut. Bepaald moet worden of het openbaren van de informatie schade doet aan het belang wat wordt beschermd door de geheimhoudingsgrond. Over het algemeen worden de geheimhoudingsgronden restrictief toegepast. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de schoolcijfers in te zien van elke Zweed of persoonlijke informatie van veroordeelde criminelen.

Florida heeft zijn uitzonderingsgronden zeer specifiek geformuleerd, bijvoorbeeld de uitzonderingsgrond voor Burgerservicenummers van medewerkers van het bestuursorgaan. Daarentegen heeft de staat wel relatief veel gronden, die verspreid staan in de Florida Statutes. De gronden zijn allemaal absoluut en vereisen dus geen afweging. In Florida zijn rechters

verplicht om uitzonderingsgronden specifiek te interpreteren en vaag geformuleerde uitzonderingsgronden in strijd te verklaren met de Grondwet. Het gevolg is dat Florida bekend staat als de staat met het breedste recht op openbaarheid. Het is bijvoorbeeld mogelijk om incidentenrapporten van de politie op te vragen met foto's van de veroordeelde.

Het Verenigd Koninkrijk heeft 24 uitzonderingsgronden die betrekkelijk breed zijn opgesteld. 14 daarvan vereisen dat een afweging wordt gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang dat wordt gediend door de uitzonderingsgrond. Van de drie steden is het Verenigd Koninkrijk het enige land dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren uitzondert van openbaarheid.

Het Nederlandse perspectief

In de Woo zijn de uitzonderingsgronden opgenomen in artikel 5.1 en 5.2 Woo. Het eerste lid van artikel 5.1 Woo bevat de zogenaamde absolute uitzonderingsgronden. Openbaarmaking moet achterwege blijven als een van deze gronden van toepassing is. Het tweede lid bevat de relatieve uitzonderingsgronden waarbij het bestuursorgaan het belang van die uitzonderingsgrond moet afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid. Artikel 5.2 bevat een uitzondering voor stukken ten behoeve van intern beraad.

In Nederland heeft het afgelopen jaar met name de uitzonderingsgrond van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad veel aandacht gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat artikel 5.2 Woo is gewijzigd. In documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming moet wél informatie worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Het uitgangspunt wordt daarmee dus “wel openbaar maken, tenzij”. Dit uitgangspunt ziet ook op formele besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder.³³⁷

Ten slotte wijzen we erop dat de Woo expliciet bepaalt dat tijdsverloop een relevante factor is. Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar moet het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie motiveren waarom de relatieve uitzonderingsgronden en de bescherming van intern beraad ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.³³⁸

Reflectie

Qua uitzonderingsgronden lijkt Nederland het meest op het Verenigd Koninkrijk. Beide landen maken gebruik van relatief vaag geformuleerde uitzonderingsgronden, waarbij bovendien nog een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang van de uitzonderingsgrond. Dat maakt dat kennis over openbaarheidswetgeving en -

³³⁷ In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat het begrip formele bestuurlijke besluitvorming betrekking heeft op “alle besluiten die de genoemde bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid. Hieruit volgt dat de term ‘besluiten’ eerder een bestuurlijke betekenis heeft dan de juridische betekenis van artikel 1:3 Awb.” (Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 109)

³³⁸ Artikel 5.3 Woo.

jurisprudentie een belangrijkere factor is bij het behandelen van openbaarheidsverzoeken. Niet vreemd dus dat het beoordelen van informatieverzoeken in Nederland vaak geschiedt door juristen gespecialiseerd in de Wob. Ook kan worden gesteld dat het om deze reden mogelijk is om in Florida en Zweden de verantwoordelijkheid voor het behandelen van informatieverzoeken te spreiden binnen het bestuursorgaan, terwijl het in het Verenigd Koninkrijk en Nederland geschikter wordt geacht om de behandeling van verzoeken enigszins te centraliseren en over te laten aan gespecialiseerde ambtenaren.

Zweden en Florida maken weliswaar gebruik van meer uitzonderingsgronden, maar die bestrijken ogenschijnlijk een kleiner terrein. Het recht op privacy moet in beide landen vaak het onderspit delven tegenover openbaarheid van overheidsinformatie. Zo bestaat de uitzonderingsgrond van persoonlijke beleidsopvattingen daar niet.³³⁹

5.5.5 Proces van openbaarmaking

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In Stockholm en Miami wordt intern in de departementen of afdelingen geregeld wie het verzoek om overheidsinformatie afhandelt. In Stockholm zal dat vaak de persoon zijn die verantwoordelijk was voor de behandeling van de bestuurlijke aangelegenheid waar het verzoek op ziet. Het hoofd van het departement of afdeling is formeel verantwoordelijk, dus die zal betrokken zijn in complexe of gevoelige verzoeken om informatie. In Miami wordt een deel van de verzoeken behandeld door de City's Attorney's office. De (simpelere) verzoeken die direct aan een departement gericht zijn, worden behandeld door de verantwoordelijke custodian op het departement. In Londen zijn de verantwoordelijkheden voor het reageren op informatieverzoeken centraal belegd. Het Information Governance Team behandelt alle verzoeken aan Londen. De Information Governance Officers zijn verantwoordelijk voor het vinden van documenten, in veel gevallen door ze op te vragen bij de behandelende ambtenaren en het toepassen van de uitzonderingsgronden.

Londen en Miami maken allebei verzoeken om informatie openbaar. Londen doet dat bij alle verzoeken en maakt daarbij ook altijd de reactie openbaar, terwijl in Miami niet alle reacties openbaar worden gemaakt. Miami maakt als enige stad gebruik van software die assisteert bij de werkzaamheden. De software heet Nextrequest en bevat een geïntegreerd systeem voor het verzoeken van openbare documenten, het toepassen van de uitzonderingsgronden en het reageren op het verzoek. De Nextrequest software herkent namen, e-mailadressen, Burgerservicenummers, adressen etc. en kan die met een druk op de knop weglakken. Het systeem faciliteert daarnaast samenwerken, omdat het mogelijk is om met meerdere aan een dossier te werken en elkaar opdrachten te geven.

Het Nederlandse perspectief

Zowel de Wob als Woo hebben als uitgangspunt dat als een uitzonderingsgrond van toepassing is, die informatie onleesbaar moet worden gemaakt. Of iets onleesbaar gemaakt moet worden,

³³⁹ Hoewel ook hier weer de kanttekening op zijn plaats is dat deze uitzonderingsgrond in Zweden wellicht ook minder noodzakelijk is nu het recht op informatie is beperkt tot officiële documenten.

wordt dus op alinea-, zins- of zelfs woordniveau bepaald. Het verschilt per bestuursorgaan sterk hoe deze informatie onleesbaar wordt gemaakt. Er is software beschikbaar die met een druk op de knop persoonsgegevens in meerdere documenten onleesbaar kunnen maken, maar lang niet alle bestuursorganen beschikken over deze software. Dat maakt het onleesbaar maken van passages soms arbeidsintensief.

Nieuw is dat de Woo bestuursorganen gaat verplichten om één of meer “contactpersonen” aan te wijzen ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.³⁴⁰ De functie van contactpersoon is een rol die op verschillende plaatsen in de organisatie kan worden belegd, bijvoorbeeld bij de frontoffice. De bedoeling is dat de contactfunctionaris op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen beantwoordt en wellicht ook documenten verstrekt in gevallen die zich daartoe lenen (als het er maar een paar zijn en er geen uitzonderingsgronden aan de orde zijn).³⁴¹

Reflectie

Alle steden hebben een iets afwijkende procedure voor het behandelen van verzoeken. Het voordeel van het systeem van Zweden is dat de ambtenaar die de documenten heeft opgesteld (of het dossier van die documenten beheert) in veel gevallen ook het informatieverzoek kan afhandelen. Dit is mogelijk, omdat de geheimhoudingsgronden veel restrictiever zijn opgesteld en bij de meeste verzoeken geen enkele rol spelen. In Nederland lijkt het logischer om te werken met gespecialiseerde juristen, omdat het wettelijk kader complexer is. Toch lijkt het ons mogelijk om de uitzonderingsgronden uit de Woo via handreikingen zo te concretiseren en/of te automatiseren dat degene die het document opslaat in een documentmanagementsysteem zou moeten kunnen markeren of er volgens hem een uitzonderingsgrond van toepassing is. Een gespecialiseerde Wob-ambtenaar zou dat vervolgens kunnen verifiëren bij de afhandeling van een informatieverzoek.

In Nederland werken sommige bestuursorganen met software om te assisteren bij het behandelen van informatieverzoeken. Dat helpt om verzoeken tijdig af te handelen. Voor inspiratie over mogelijke functies zou gekeken kunnen worden naar het Nextrequest systeem van Miami. Het heeft de voorkeur om te kiezen voor een systeem dat (1) de gehele procedure van een verzoek integraal ondersteunt, (2) samenwerking binnen het bestuursorgaan mogelijk maakt en (3) het weglakken van informatie gedeeltelijk kan automatiseren. Wanneer een bestuursorgaan gaat werken met dergelijke software zal dat gecombineerd moeten worden met een opleidingsprogramma voor de ambtenaren die ermee gaan werken.

5.6 Toezicht en rechtsbescherming

5.6.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In alle drie de steden zijn er verschillende toezichthouders voor zowel informatiemanagement als openbaarheid. In Zweden en het Verenigd Koninkrijk is er wel overlap. De Information

³⁴⁰ Artikel 4.7 Woo.

³⁴¹ Kamerstukken I, 2020/21, nr. 33328, nr. N., p. 87-88.

Commissioner uit het Verenigd Koninkrijk heeft als hoofdtaak het toezicht houden op openbaarheid, maar betreft daarbij ook informatiemanagement. Het stadsarchief van Stockholm heeft dezelfde positie, maar dan andersom: de primaire taak ligt bij informatiemanagement, maar het toezicht ziet ook op openbaarheidsprocessen.

In Londen en Stockholm wordt actief toezicht gehouden. Het toezichthoudende orgaan is in beide steden bevoegd om uit eigen beweging een inspectie uit te voeren. Het stadsarchief van Stockholm stelt dat het vaak beter is om met bestuursorganen te werken en oplossingsgericht te werken. Dat is niet onlogisch, aangezien toezichthouders bij bestuursorganen nauwelijks gebruik kunnen maken van dwangmiddelen.

Daarnaast bestaat zowel in Londen als Stockholm een klachtprocedure. In Stockholm wordt die rol vervuld door de Parlementaire Ombudsman. Dat is een laagdrempelige optie. De ombudsman heeft wel gezag. Rechters verwijzen in hun uitspraken regelmatig naar beslissingen van de ombudsman. De klachtprocedure in Londen gaat via de Information Commissioner's Office (ICO).

In Miami loopt het toezicht vooral via de rechter. In Florida moet de verliezende partij de proceskosten betalen, die in Florida serieus kunnen oplopen. Dat is een stok achter de deur voor bestuursorganen om te voldoen aan de wet. In Londen en Stockholm is het ook mogelijk om naar de rechter te gaan, maar is er geen schadevergoeding mogelijk. In Miami en Londen is het mogelijk om functionarissen strafrechtelijk te berechten voor schendingen van openbaarheidsrecht. In Londen is hier nog nooit gebruik van gemaakt en in Miami zeer sporadisch.

5.6.2 Het Nederlandse perspectief

Toezicht

Hiervoor is reeds gesteld dat de informatiehuishouding bij Nederlandse bestuursorganen niet op orde is. Het is dan ook een terechte vraag of hier geen toezicht op wordt gehouden. De Wob en de Woo kennen echter geen bepalingen over toezicht en handhaving. Het is dus op grond van deze wetten niet mogelijk om een sanctie op te leggen aan een bestuursorgaan dat ten onrechte informatie verwijdert. In de Archiefwet zijn wel enkele toezichtbevoegdheden opgenomen. Zo is voor gemeenten de gemeentearchivaris belast met het toezicht op de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Op rijksniveau houdt de Inspectie toezicht op overheidsarchieven. Op decentraal niveau zou interbestuurlijk toezicht kunnen worden toegepast. Dat betekent dat wanneer een (bestuursorgaan van een) provincie, gemeente of waterschap de Archiefwet schendt, de naasthogere bestuurslaag (de toezichthouder) kan ingrijpen op basis van de taakverwaarlozingsregeling. De toezichthouder treedt dan in de plaats van de verwaarlozer. Indeplaatsstelling wordt gezien als een ingrijpend instrument en wordt daarom maar weinig toegepast in de praktijk en is (voor zover ons bekend) nog nooit toegepast wegens schending van de Archiefwet. Daarbij zien wij ook praktische bezwaren. Indeplaatsstelling om de (digitale) informatiehuishouding te verbeteren zou betekenen dat (na een begunstigingstermijn) de provincie zou moeten zorgdragen voor het realiseren van een adequate informatiehuishouding van een gemeente in plaats van die gemeente zelf. Het is goed te begrijpen dat een provincie niet

snel van deze bevoegdheid gebruik zal willen maken. Wel komt het voor dat gedeputeerde staten de naleving van de Archiefwet als niet adequaat beoordelen en de gemeente opdragen met een plan van aanpak te komen.³⁴²

Daarnaast bepaalt artikel 51 van het Wetboek van strafrecht dat publiekrechtelijke rechtspersonen en hun organen niet kunnen worden vervolgd wegens gepleegde strafbare feiten in de uitoefening van een exclusieve bestuurstaak. Onder het begrip ‘exclusieve bestuurstaak’ vallen gedragingen die naar hun aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de aan een openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak. Het nemen van besluiten op informatieverzoeken lijkt ons een dergelijke exclusieve bestuurstaak, waardoor niet gesteld kan worden dat naleving van de Woo strafrechtelijk gehandhaafd kan worden. Als sprake is van het *opzettelijk* vernietigen van documenten in strijd met de Archiefwet, zou vervolging van individuele ambtenaren wellicht wel mogelijk zijn op grond van artikel 361 Sr, maar dan gaat het dus niet om de huidige structurele gebreken in het systeem van de informatiehuishouding van een overheidsinstantie zoals we die nu kennen.

Rechtsbescherming

Tegen beslissingen op Woo-verzoeken kunnen verzoekers en derdebelanghebbenden eerst een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan dat het Woo-besluit heeft genomen. Als dat bezwaar ongegrond wordt verklaard kan vervolgens nog beroep bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling instellen. In beginsel worden de documenten waarom verzocht wordt direct openbaar gemaakt, tenzij naar verwachting derden daartegen bezwaar hebben. In dat geval wordt de informatie niet eerder dan twee weken daarna verstrekt. Dat geeft die derde de mogelijkheid om een verzoek om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter in te dienen.

Als een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een Woo-verzoek, kan de verzoeker de bestuursrechter vragen om een termijn te bepalen waarbinnen alsnog op dat verzoek moet worden beslist op straffe van een dwangsom.

Ook is het voor een verzoeker mogelijk om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens hem heeft gedragen. Dit volgt echter niet uit de Wob, maar uit de algemene regeling over klachtbehandeling uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Nieuw is dat onder de Woo een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding zal worden opgericht. Dit Adviescollege zal de regering en Tweede en Eerste Kamer adviseren. Daarnaast kunnen bij het college klachten worden ingediend door journalisten en wetenschappers.³⁴³ Die klachten kunnen gaan over de wijze waarop dat bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt. Het Adviescollege zal vervolgens het betrokken

³⁴² Zie bijvoorbeeld de brief van gedeputeerde staten van Flevoland aan de gemeente Almere d.d. 15 januari 2020 met kenmerk 2494812, te vinden op www.flevoland.nl.

³⁴³ Het Adviescollege kan ook nog andere groepen aanwijzen die een beroepsmatig belang bij het gebruik van publiek informatie hebben.

bestuursorgaan adviseren.³⁴⁴ Het Adviescollege is daarnaast ook bevoegd om de toepassing van de Woo te bevorderen door voorlichting te geven aan bestuursorganen; door het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie door bestuursorganen; en door het publiceren van richtsnoeren.³⁴⁵ Het Adviescollege lijkt hiermee op een soort Nationale Ombudsman voor overheidsinformatie.

5.6.3 Reflectie

De Woo levert een nieuwe vorm van rechtsbescherming, namelijk de klachtenprocedure bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Daarmee sluit Nederland aan bij Stockholm en Londen. Qua rechtsbescherming wordt er dan een belangrijk gat opgevuld, zij het alleen voor journalisten en wetenschappers. Het zou interessant zijn om bij de evaluatie van het Adviescollege te bezien of deze laagdrempelige klachtenprocedure zou kunnen worden uitgebreid naar alle verzoekers.³⁴⁶

In Nederland is er in vergelijking met Londen en Stockholm weinig actief toezicht. Gelet op de staat van de informatiehuishouding, lijkt het wenselijk dat dit toezicht wordt geïntensiveerd. Het ligt daarbij voor de hand dat, net als bij het stadsarchief van Stockholm, primair een samenwerkende en oplossingsgerichte rol gezocht wordt, nu de Nederlandse wetgeving de toezichthouders geen handhavingsbevoegdheden toekent. Het is mogelijk dat het Adviescollege een (beperkte) toezichthoudende rol gaat vervullen, omdat deze de bevoegdheid heeft richtsnoeren te publiceren en om bestuursorganen te onderzoeken en daarover te rapporteren. Mocht echter blijken dat ondanks de inwerkingtreding van de Woo de staat van de informatiehuishouding niet snel verbetert of de bestuurscultuur niet verandert, dan zou bij de evaluatie van de Woo overwogen kunnen worden alsnog aan de Nederlandse toezichthouders ook handhavingsbevoegdheden toe te kennen. Interessant in dat verband is ook dat in het Verenigd Koninkrijk ICO zowel ziet op de bescherming van persoonsgegevens als de openbaarheid van overheidsinformatie. In Nederland is dit vooralsnog verspreid over de Autoriteit Persoonsgegevens, het (nog op te richten) Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

5.7 Afronding

In dit rapport is gekeken hoe drie steden overheidsinformatie openbaar maken. Gebleken is dat de steden sterk van elkaar verschillen. Dit kan deels worden verklaard door keuzes die in de wetgeving zijn vastgelegd, zoals een beperking van het recht op informatie tot officiële documenten. In het onderzoek is echter ook gekeken naar aspecten waar Nederlandse bestuursorganen wel zelf beleidskeuzes in kunnen maken, zoals de mogelijkheid om documenten centraal te registreren, de uitzonderingsgronden te markeren en de

³⁴⁴ Artikel 7.2 Woo.

³⁴⁵ Artikel 7.2 lid 5 Woo.

³⁴⁶ Daarbij is de exacte verhouding tussen het adviescollege (klachtinstantie) en de bestuursrechter nog wel een punt van aandacht. In het Verenigd Koninkrijk is het bijvoorbeeld pas mogelijk om naar de rechter te stappen nadat de klacht is ingediend. In Nederland is dat niet het geval.

informatieverzoeken gedeeltelijk geautomatiseerd af te handelen. Beschreven is hoe binnen de organisatie verantwoordelijkheden duidelijk belegd kunnen worden en hoe de naleving daarvan geborgd kan worden. Uit deze beschrijving van de praktijk in de verschillende steden kunnen dan ook enkele 'best practices' worden afgeleid die hopelijk ter inspiratie kunnen dienen voor lokale overheden in Nederland.

Eindnoten

-
- ¹ GroenLinks, D66, PvdA en SP, *Coalitieakkoord Een nieuwe lente en een nieuw geluid*, mei 2018, p.59
 - ² <https://wob.amsterdam.nl/2020/januari/wob-besluit-vertrouwelijk-verklaarde/>
 - ³ Vgl. Berenschot en IMI, *Verbeterpunten in de informatiehuishouding voor een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken*, 2 april 2021
 - ⁴ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020
 - ⁵ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ⁶ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ⁷ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ⁸ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ⁹ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ¹⁰ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ¹¹ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ¹² Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ¹³ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ¹⁴ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ¹⁵ Gemeente Amsterdam, *Beleidskader classificatie van informatieobjecten. Uitgangspunten voor het toekennen van het classificatieniveau*, maart 2020.
 - ¹⁶ Gemeente Amsterdam, *Classificatie van informatie*, 3 juli 2014.
 - ¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Een nieuwe lente en een nieuw geluid, Coalitieakkoord Groen Links/D66/PvdA/SP*, mei 2018.
 - ¹⁸ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 30 oktober 2018.
 - ¹⁹ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad 26 februari 2019.
 - ²⁰ College van B en W, *Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van raadslid Van Dantzig van D66 getiteld 'Ontwikkel effectief online wobarchief'*, 4 juni 2019.
 - ²¹ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 3 februari 2021.
 - ²² Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 1 april 2021.
 - ²³ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 1 april 2021.
 - ²⁴ www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/openbaarmakingen/indienen-wob-verzoek/
 - ²⁵ <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/>
 - ²⁶ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-uitvoeringsagenda/>
 - ²⁷ Gemeente Amsterdam, *Optimaleren Wob-proces. Uitkomsten verkenningsfase en advies*, 6 februari 2020.
 - ²⁸ Gemeente Amsterdam, *Opdrachtbeschrijving inrichten openbaarheids-governance*, 14 juni 2020.
 - ²⁹ Gemeente Amsterdam, *Opdrachtbeschrijving inrichten openbaarheids-governance*, 14 juni 2020.
 - ³⁰ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
 - ³¹ Gemeente Amsterdam, *Collegesessie Openbaarheid*, 15 juni 2021; Management Sessie Openbaarheid (ongedateerd).

- ³² Gemeente Amsterdam, *Collegesessie Openbaarheid*, 15 juni 2021.
- ³³ Stuurgroep Open Amsterdam, *Concept programma Open Amsterdam - Een actieplan voor de informatiehuishouding*, versie 0.4, 11 oktober 2021.
- ³⁴ Gemeente Amsterdam, Brief college aan de gemeenteraad, 30 juni 2021.
- ³⁵ Gemeente Amsterdam, *Doelenboom*, mei 2019, p. 139.
- ³⁶ Gespreksverslag RMA, 22 juni 2021.
- ³⁷ Gemeente Amsterdam, *Management Sessie Openbaarheid*, ongedateerd.
- ³⁸ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 3 februari 2021.
- ³⁹ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 3 februari 2021.
- ⁴⁰ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 3 februari 2021.
- ⁴¹ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 3 februari 2021.
- ⁴² Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ⁴³ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 3 februari 2021.
- ⁴⁴ DJZ, Verbeterslag openbaarheid van informatie, februari 2019.
- ⁴⁵ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 3 februari 2021.
- ⁴⁶ Gemeente Amsterdam, Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 27 tot en met 34 (juli/aug) 2021; Raadsinformatiebrief Afdoening toezegging aan de raadsleden Boomsma en Boutkan over de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur uit de commissievergadering van 8 april 2021.
- ⁴⁷ Gespreksverslag RMA, 29 juni 2021.
- ⁴⁸ Werkwijze Team Bewust Verbeteren. Uit de documenteigenschappen blijkt dat dit document is opgesteld op 8 maart 2019.
- ⁴⁹ Gemeente Amsterdam, intranet met verwijzing naar het document *Verbeterslag openbaarheid van informatie* waarin wordt verwezen naar de raadsbrief (februari 2019) en naar de op dat moment nog te benoemen informatiecommissaris (mei 2019).
- ⁵⁰ Gemeente Amsterdam, *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam*. Uit de documenteigenschappen blijkt dat dit document is opgesteld op 14 maart 2019.
- ⁵¹ CIO-office, *Anonimiseringsrichtlijn voor het openbaar maken van informatie*, 6 november 2020.
- ⁵² *Werkwijze behandelen stadsdeel overstijgende Wob-verzoeken*, 15 maart 2021.
- ⁵³ *Story 4c Instrueren medewerkers loketten/ASC en Postkamermedewerkers*. Uit de documenteigenschappen blijkt dat dit document is opgesteld op 16 juni 2021.
- ⁵⁴ *Korte werkinstructie vorming en ordening Wob dossier*. Uit de documenteigenschappen blijkt dat dit document is opgesteld op 16 juni 2021.
- ⁵⁵ Intranet, *10 gouden regels voor digitaal archiveren*, ongedateerd.
- ⁵⁶ Intranet, *Memo Openbaarheid Whatsapp*, ongedateerd.
- ⁵⁷ Gemeente Amsterdam, *Notitie Openbaarheid*, 17 juni 2021.
- ⁵⁸ CIO en Informatiecommissaris, *Werkinstructie voor het openbaar maken van informatie van Shell*, 15 september 2020.
- ⁵⁹ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag 2015, p. 116.
- ⁶⁰ Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (nota van verbetering), p. 5.
- ⁶¹ Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (nota van verbetering), p. 4.
- ⁶² Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (nota van verbetering), p. 7.
- ⁶³ Artikel 2 Wob.
- ⁶⁴ Artikel 6 eerste lid Wob.
- ⁶⁵ Artikel 8 Wob.
- ⁶⁶ GroenLinks, D66, PvdA en SP, *Coalitieakkoord Een nieuwe lente en een nieuw geluid*, mei 2018.
- ⁶⁷ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *Openbaarheid openheid*, Den Haag 1970.
- ⁶⁸ Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (nota van verbetering), pp. 4, 7, 20, 24.
- ⁶⁹ Bijvoorbeeld in: ARRvS 05-12-1986, ECLI:NL:RVS:1986:AM9590; ABRvS 08-07-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1890.
- ⁷⁰ Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (nota van verbetering), p. 4.
- ⁷¹ Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (Nota van Verbetering), p. 4.
- ⁷² Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (Nota van Verbetering), pp. 4-5.
- ⁷³ Kamerstukken II, 1970/71 10946 nr. 2 (Nota van Verbetering), pp. 4-5.
- ⁷⁴ Daalder 2015, p. 116.

- ⁷⁵ Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, *Openbaarheid tussen gunst en recht*, Den Haag 1983.
- ⁷⁶ Kamerstukken II, 1986/87 19859, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 4.
- ⁷⁷ Kamerstukken II, 1986/87 19859, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 4.
- ⁷⁸ Kamerstukken II, 1986/87 19859, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 6.
- ⁷⁹ GroenLinks, D66, PvdA en SP, *Coalitieakkoord Een nieuwe lente en een nieuw geluid*, mei 2018, p. 59.
- ⁸⁰ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 2.
- ⁸¹ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 15.
- ⁸² Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3 (Memorie van Toelichting), pp. 3, 16, 53, 54.
- ⁸³ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 16.
- ⁸⁴ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 16. Met verwijzing naar het rapport *Tussen Gunst en Recht*.
- ⁸⁵ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 17.
- ⁸⁶ Kamerstukken II, 2018-19, 35112, nr. 3, p. 1.
- ⁸⁷ Kamerstukken II, 2018-19, 35112, nr. 3, p. 3.
- ⁸⁸ Kamerstukken II, 2020-21, 35112, nr. 16, p. 4.
- ⁸⁹ GroenLinks, D66, PvdA en SP, *Coalitieakkoord Een nieuwe lente en een nieuw geluid*, mei 2018.
- ⁹⁰ Gemeente Amsterdam, Motie van het lid Temmink inzake de Begroting 2019 (Informatiecommissaris).
- ⁹¹ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad 26 februari 2019.
- ⁹² Gespreksverslag, 22 juni 2021.
- ⁹³ Gemeente Amsterdam, *Opdrachtovereenkomst verbeterproces WOB*, 24 januari 2020.
- ⁹⁴ Gemeente Amsterdam, *Optimaliseren Wob-proces*, 6 februari 2020.
- ⁹⁵ Gemeente Amsterdam, *Generieke voorzieningen informatiebeheer*, 29 oktober 2020; Gespreksverslag 11 oktober 2021.
- ⁹⁶ Gemeente Amsterdam, *Notitie Openbaarheid*, 17 juni 2021.
- ⁹⁷ Stuurgroep Open Amsterdam, *Concept programma Open Amsterdam - Een actieplan voor de informatiehuishouding*, versie 0.4, 11 oktober 2021.
- ⁹⁸ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ⁹⁹ Gemeente Amsterdam, *Termijnagenda portefeuille 'Juridische Zaken'* 9 december 2021; Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹⁰⁰ Gemeente Amsterdam, *Termijnagenda portefeuille 'Juridische Zaken'*, 12 november 2021 en Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹⁰¹ Gespreksverslag RMA, 22 juni 2021.
- ¹⁰² Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam, bijlage 2 onderdeel A.10 en A.11
- ¹⁰³ Gemeente Amsterdam, Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam Bijlage 1, punt D.
- ¹⁰⁴ Besluiten zijn gepubliceerd in het Gemeenteblad en vindbaar via zoek.officiëlebezoekmakingen.nl.
- ¹⁰⁵ Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam, bijlage 3 punt 4.
- ¹⁰⁶ Artikel 2.4 In mandaat beslissen op bezwaar, *Regeling bezwaar en beroep (college en burgemeester)*, geldend op 11 januari 2022; Gemeente Amsterdam, *Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam, art. 6 en 10 en Bijlage 4*.
- ¹⁰⁷ Mail aan de rekenkamer, 3 november 2021, met verwijzing naar artikel 10 van het Bevoegdhedenbesluit.
- ¹⁰⁸ Mail aan de rekenkamer, 3 november 2021.
- ¹⁰⁹ Mail aan de rekenkamer, 3 november 2021.
- ¹¹⁰ Gespreksverslag, 18 oktober 2021.
- ¹¹¹ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹¹² Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹¹³ Gespreksverslag RMA, 22 juni 2021; Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹¹⁴ PMB, *Opdrachtovereenkomst Verbeterproces WOB*, 24 januari 2020.
- ¹¹⁵ Informatiecommissaris, *Tussenrapportage Stedelijk Wob-ondersteuningsteam (pilot)*, december 2020.

- ¹¹⁶ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, paragraaf 2.3, 4 maart 2021.
- ¹¹⁷ Gespreksverslag Rekenkamer, 22 juni 2021.
- ¹¹⁸ Gemeente Amsterdam, *Notitie Openbaarheid*, 17 juni 2021.
- ¹¹⁹ Gespreksverslag, 22 juni 2021; Gespreksverslag, 28 september 2021.
- ¹²⁰ Gespreksverslag, 29 juni 2021.
- ¹²¹ Gespreksverslag, 28 september 2021.
- ¹²² Regeling bezwaar en beroep (college en burgemeester), geldend op 1 november 2021.
- ¹²³ Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam, bijlage 3, punt 5.
- ¹²⁴ Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam, bijlage 4, onderdeel 4 onderdeel A onder a.
- ¹²⁵ Gespreksverslag, 18 oktober 2021.
- ¹²⁶ Gespreksverslag, 28 september 2021 en mail aan rekenkamer, 6 oktober 2021.
- ¹²⁷ Gespreksverslag, 18 oktober 2021.
- ¹²⁸ Gespreksverslag, 4 oktober 2021 en CIO en Informatiecommissaris, *Werkinstructie voor het openbaar maken van informatie*, 15 september 2020.
- ¹²⁹ Staatsblad 2021, 176.
- ¹³⁰ Gespreksverslagen, 28 september en 11 oktober 2021.
- ¹³¹ Gespreksverslag, 28 september en 11 oktober 2021.
- ¹³² Gespreksverslag, 22 juni 2021.
- ¹³³ Factsheet ingevuld, 7 december 2021 pp. 49, 50.
- ¹³⁴ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹³⁵ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹³⁶ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹³⁷ Gespreksverslagen, 22 juni, 28 september en 11 oktober 2021.
- ¹³⁸ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹³⁹ Gespreksverslag, 4 oktober 2021 en reactie op een gespreksverslag, 27 oktober 2021.
- ¹⁴⁰ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021 en reactie op het gespreksverslag, 27 oktober 2021.
- ¹⁴¹ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁴² Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁴³ [https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/Hoe dien ik een verzoek in om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur \(Wob\)](https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/Hoe_dien_ik_een_verzoek_in_om_informatie_op_grond_van_de_Wet_openbaarheid_van_bestuur_(Wob)) laatst geraadpleegd op 8 november 2021.
- ¹⁴⁴ Gemeente Amsterdam, Instrueren medewerkers loketten/ASC en Postkamermedewerkers, ongedateerd.
- ¹⁴⁵ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/openbaarmakingen/indienen-wob-verzoek>
- ¹⁴⁶ [https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/Hoe dien ik een verzoek in om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur \(Wob\)](https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/Hoe_dien_ik_een_verzoek_in_om_informatie_op_grond_van_de_Wet_openbaarheid_van_bestuur_(Wob)) laatst geraadpleegd op 8 november 2021.
- ¹⁴⁷ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021 en Mail van de ambtelijke organisatie aan de RMA, 22 november 2021.
- ¹⁴⁸ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁴⁹ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹⁵⁰ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹⁵¹ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁵² Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹⁵³ Mail aan rekenkamer met EXCEL-sheets, 4 oktober 2021.
- ¹⁵⁴ www.intranet.amsterdam.nl onderdeel *Nieuwe lijn college met betrekking tot de Wob* (ongedateerd), laatst geraadpleegd op 7 april 2021.
- ¹⁵⁵ Gemeente Amsterdam, *Anonimiseringsrichtlijn voor het openbaar maken van informatie*, 6 november 2020.
- ¹⁵⁶ Gemeente Amsterdam, *Memo Openbaarheid Whatsapp*, ongedateerd.
- ¹⁵⁷ ABRvS, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899 en ABRvS, 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477
- ¹⁵⁸ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁵⁹ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021 en feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.

- ¹⁶⁰ Gemeente Amsterdam, *Memo Openbaarheid Whatsapp*, ongedateerd.
- ¹⁶¹ Gemeente Amsterdam, *Korte werkinstructie vorming en ordening Wob dossier*, ongedateerd.
- ¹⁶² Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁶³ Gemeente Amsterdam, *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam*, ongedateerd.
- ¹⁶⁴ Gemeente Amsterdam, *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam*, ongedateerd.
- ¹⁶⁵ Modelbrief *Standaard en voorbeeldoverwegingen t a v de toepassing van de weigeringsgronden van de Wob*.
- ¹⁶⁶ Gemeente Amsterdam, *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam*, ongedateerd.
- ¹⁶⁷ Modelbrief *Standaard en voorbeeldoverwegingen t a v de toepassing van de weigeringsgronden van de Wob*.
- ¹⁶⁸ Gemeente Amsterdam, *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam*, ongedateerd.
- ¹⁶⁹ Gemeente Amsterdam, *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam*, ongedateerd.
- ¹⁷⁰ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁷¹ Gemeente Amsterdam, *Korte werkinstructie en ordening Wob dossier*, ongedateerd en gemeente Amsterdam, NR Handleiding functies Adobe, ongedateerd.
- ¹⁷² Gemeente Amsterdam, *Anonimiseringsrichtlijn voor het openbaar maken van informatie*, 6 november 2020.
- ¹⁷³ Reactie op gespreksverslag, 27 oktober 2021.
- ¹⁷⁴ Gespreksverslag, 18 oktober 2021.
- ¹⁷⁵ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹⁷⁶ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹⁷⁷ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ¹⁷⁸ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁷⁹ Mail aan de rekenkamer, 27 oktober 2021 en PowerPoint presentatie *Management Sessie Openbaarheid* (2021).
- ¹⁸⁰ Gemeente Amsterdam, Brief college aan de gemeenteraad, 30 juni 2021.
- ¹⁸¹ Modelbrief *Ontvangstbevestiging inclusief verdaging wob verzoek* en modelbrief *verdagingsbericht van een wob verzoek*.
- ¹⁸² Modelbrieven *Zienswijze op het verzoek van <naam (instantie)> in het kader van Wet openbaarheid bestuur en Opschorting beslistermijn Wob-verzoek d.d. <datum>, wegens mogelijkheid tot het geven van een zienswijze door derde(n)*.
- ¹⁸³ Gemeente Amsterdam, *De Wob-uitgangspunten van de gemeente Amsterdam*. Uit de documenteigenschappen blijkt dat dit document is opgesteld op 14 maart 2019.
- ¹⁸⁴ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁸⁵ Modelbrieven *Beslissing op uw verzoek in het kader van Wet openbaarheid bestuur en Standaard en voorbeeldoverwegingen t.a.v. de toepassing van de weigeringsgronden van de Wob*.
- ¹⁸⁶ Modelbrief *Beslissing op uw verzoek in het kader van Wet openbaarheid bestuur*.
- ¹⁸⁷ De definitie van toegankelijk is ontleend aan de Masterscriptie van A. Dijkstra, Succesvolle open data governance, Universiteit Utrecht, 1 juli 2019, p. 12 waarin is verwezen naar de literatuur van Frankowski et al. (2015) en De Hoog, Van Twist, Meijer, Van der Steen en Scherpenisse (2012).
- ¹⁸⁸ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021 en intranet gemeente Amsterdam, Vanaf 1 februari staan alle besluiten op de website van het Stadsarchief.
- ¹⁸⁹ Gemeente Amsterdam, *Werksituatie Aanleveren Wob-besluiten voor publicatie op de website van het Stadsarchief*, Bijlage 2: Instructie voor stedelijk Wob-ondersteuningsteam, 1 februari 2021.
- ¹⁹⁰ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ¹⁹¹ Gemeente Amsterdam, *Aanleveren Wob-besluiten voor publicatie op de website van het Stadsarchief*, 1 februari 2021.
- ¹⁹² Gemeente Amsterdam, *Checklist eisen over te brengen archiefbescheiden naar het stadsarchief Amsterdam, 2012*.
- ¹⁹³ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹⁹⁴ College van B en W Amsterdam, Regeling bezwaar en beroep, 11 september 2015, inwerkingtreding 1 januari 2016.
- ¹⁹⁵ Juridisch Bureau, *Instructie verwerking persoonsgegevens bezwaarproces DEF*, 11 november 2020.
- ¹⁹⁶ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.

-
- ¹⁹⁷ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ¹⁹⁸ Gemeente Amsterdam, brief college aan de gemeenteraad, 4 juni 2019.
- ¹⁹⁹ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Onderzoeksrapport Geheimhouding*, 22 oktober 2022, p. 138.
- ²⁰⁰ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²⁰¹ Gemeente Amsterdam, brief college aan de gemeenteraad, 1 april 2021.
- ²⁰² Gemeente Amsterdam, *Werkinstructie voor het openbaar maken van informatie van Shell*, 15 september 2020.
- ²⁰³ Gespreksverslag 29 juni 2021; Stuurgroep Open Amsterdam, *Concept programma Open Amsterdam - Een actieplan voor de informatiehuishouding*, versie 0.4, 11 oktober.
- ²⁰⁴ Gespreksverslag, 29 juni 2021; Stuurgroep Open Amsterdam, *Concept programma Open Amsterdam - Een actieplan voor de informatiehuishouding*, versie 0.4, 11 oktober .
- ²⁰⁵ Gespreksverslag, 4 oktober 2021.
- ²⁰⁶ Gespreksverslag, 11 oktober 2021.
- ²⁰⁷ Gemeente Amsterdam, *Plan van aanpak ten aanzien van de nieuwe lijn inzake openbaarheid van informatie en verbeterpunten op het gebied van het Wob-proces*, ongedateerd.
- ²⁰⁸ Gemeente Amsterdam, *Opdrachtovereenkomst Verbeterproces Wob*, 24 januari 2020.
- ²⁰⁹ Gemeente Amsterdam, *Optimaleren Wob-proces. Uitkomsten verkenningsfase en advies*, 6 februari 2020.
- ²¹⁰ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²¹¹ Gemeente Amsterdam, *Memo Informatiehuishouding op orde*, 25 maart 2021.
- ²¹² Gemeente Amsterdam, *Collegesessie Openbaarheid*, 15 juni 2021.
- ²¹³ Stuurgroep Open Amsterdam, *Concept programma Open Amsterdam - Een actieplan voor de informatiehuishouding*, versie 0.4, 11 oktober.
- ²¹⁴ Gespreksverslag, 4 oktober 2021.
- ²¹⁵ Stuurgroep Open Amsterdam, *Concept programma Open Amsterdam. Een actieplan voor de informatiehuishouding*, versie 0.4, 11 oktober 2021.
- ²¹⁶ Informatiecommissaris, *Tussenrapportage Stedelijk Wob-ondersteuningsteam* (pilot), december 2020.
- ²¹⁷ Reactie op een gespreksverslag, 27 oktober 2021 en Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²¹⁸ <https://www.koopoverheid.nl/voor-overheden/gemeenten-provincies-en-waterschappen/plooi> en Gespreksverslag, 29 juni 2021.
- ²¹⁹ Gespreksverslag, 28 september 2021.
- ²²⁰ Gespreksverslag, 18 oktober 2021.
- ²²¹ Gemeente Amsterdam, *Notitie Openbaarheid*, juni 2021.
- ²²² Reactie op gespreksverslag, 27 oktober 2021.
- ²²³ Gespreksverslag, 18 oktober 2021 en feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²²⁴ Informatiecommissaris, *Tussenrapportage Stedelijk Wob-ondersteuningsteam* (pilot), december 2020.
- ²²⁵ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²²⁶ Gespreksverslag, 22 juni 2021 en reactie op een gespreksverslag, 27 oktober 2021.
- ²²⁷ Informatiecommissaris, *Tussenrapportage Stedelijk Wob-ondersteuningsteam* (pilot), december 2020.
- ²²⁸ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²²⁹ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²³⁰ Gespreksverslag, 4 oktober 2021.
- ²³¹ Gespreksverslag, 4 oktober 2021.
- ²³² Beantwoording vragen benchmark door de ambtelijke organisatie, juli 2021.
- ²³³ Gespreksverslag, 28 september 2021.
- ²³⁴ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²³⁵ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²³⁶ Gespreksverslag, 12 oktober 2021.
- ²³⁷ Gespreksverslag, 12 oktober 2021.

- ²³⁸ Gespreksverslag, 12 oktober 2021.
- ²³⁹ Gespreksverslag, 29 september 2021.
- ²⁴⁰ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Onderzoeksrapport Geheimhouding*, 22 oktober 2022, p. 138.
- ²⁴¹ Intranet.amsterdam.nl/juridisch/pdc juridisch/nieuwe lijn college met betrekking tot de wob, Geraadpleegd op 7 april 2021.
- ²⁴² Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021
- ²⁴³ Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ²⁴⁴ Gespreksverslag, 29 juni 2021.
- ²⁴⁵ Gespreksverslag, 22 juni 2021.
- ²⁴⁶ Gespreksverslag, 28 september 2021.
- ²⁴⁷ Mail aan rekenkamer met EXCEL-sheets, 4 oktober 2021.
- ²⁴⁸ Gespreksverslag, 22 juni 2021.
- ²⁴⁹ Mail aan rekenkamer met EXCEL-sheets, 4 oktober 2021.
- ²⁵⁰ Mail aan rekenkamer met EXCEL-sheets, 4 oktober 2021.
- ²⁵¹ Gespreksverslag, 18 oktober 2021.
- ²⁵² Mail aan de rekenkamer, 28 oktober 2021.
- ²⁵³ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²⁵⁴ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021 en gespreksverslag 11 oktober 2021 en reactie op ander gespreksverslag
- ²⁵⁵ Gespreksverslag, 11 oktober 2021 en reactie op ander gespreksverslag.
- ²⁵⁶ Mail aan de Rekenkamer Metropool Amsterdam, 10 december 2021 en aanvullende bespreking Rekenkamer Metropool Amsterdam met ambtelijke organisatie, 13 december 2021.
- ²⁵⁷ Mail aan de Rekenkamer Metropool Amsterdam, 10 december 2021 en aanvullende bespreking Rekenkamer Metropool Amsterdam met ambtelijke organisatie, 13 december 2021.
- ²⁵⁸ Gespreksverslag, 28 september 2021.
- ²⁵⁹ Gespreksverslag, 4 oktober 2021.
- ²⁶⁰ Mail aan de Rekenkamer Metropool Amsterdam, 10 december 2021 en aanvullende bespreking Rekenkamer Metropool Amsterdam met ambtelijke organisatie, 13 december 2021.
- ²⁶¹ Gemeente Amsterdam, Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 35, 36, 37, 38 en 39, 4 oktober 2019.
- ²⁶² Mail aan rekenkamer, 5 oktober 2021.
- ²⁶³ Gemeente Amsterdam, Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 21 tot en met 25, 24 juni 2020.
- ²⁶⁴ Gemeente Amsterdam, Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 8 tot en met 12, 31 maart 2021.
- ²⁶⁵ Gemeente Amsterdam, Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 22 tot en met 25, 7 juli 2021.
- ²⁶⁶ *Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 18 tot en met 21 (mei)*, 8 juni 2021 en *Overzicht lopende Wob-verzoeken per september 2021*, 11 oktober 2021.
- ²⁶⁷ *Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 18 tot en met 21 (mei)*, 8 juni 2021 en *Overzicht lopende Wob-verzoeken per september 2021*, 11 oktober 2021.
- ²⁶⁸ Gespreksverslag, 28 september 2021 en feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²⁶⁹ *Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 18 tot en met 21 (mei)*, 8 juni 2021 en *Overzicht lopende Wob-verzoeken per september 2021*, 11 oktober 2021.
- ²⁷⁰ Feitelijke reactie op de nota van bevindingen, 17 december 2021.
- ²⁷¹ *Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 21 tot en met 25, 24 juni 2020*.
- ²⁷² *Overzichten lopende Wob-verzoeken, week 41 tot en met 45, 11 november 2020*.
- ²⁷³ *Overzichten lopende Wob-verzoeken per september 2021*, 11 oktober 2021.
- ²⁷⁴ Gespreksverslag, 22 juni 2021.
- ²⁷⁵ Rapportage Wob-verzoeken Van Doorninck - augustus 2021 (op het voorblad van de rapportage staat juli, maar in de rapportage is gerapporteerd over de maand augustus 2021).
- ²⁷⁶ Reactie op gespreksverslag, 27 oktober 2021.
- ²⁷⁷ Initiatiefvoorstel van het raadslid Van Dantzig (D66) van 26-10- 2018 getiteld: Ontwikkel effectief online wobarchief.

- ²⁷⁸ Motie van het lid Temmink inzake de Begroting 2019 (Informatiecommissaris), 8 november 2018.
- ²⁷⁹ Raadsvoordracht, Instemmen met het initiatiefvoorstel “Openbaar tenzij” van het lid Ceder en kennisnemen van de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke voorstel, 14 december 2020.
- ²⁸⁰ Gemeente Amsterdam, Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van het raadslid Ceder van 17 juni 2020 getiteld ‘Openbaar, tenzij’.
- ²⁸¹ Gemeente Amsterdam, Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van woensdag 16 en donderdag 17 december 2020.
- ²⁸² Gemeente Amsterdam, *Procesbeschrijving Openbaarheidsverzoeken*, 4 maart 2021.
- ²⁸³ Schriftelijke vraag het lid Van Lammeren inzake de EY-berekening van de kostentoerekening voor pleziervaart, 17 januari 2020.
- ²⁸⁴ Schriftelijke vragen van het lid Van Dantzig inzake de afhandeling van Wob-verzoeken, 24 april 2020.
- ²⁸⁵ Schriftelijke vragen van het lid Van Soest inzake transparantie van Wob-verzoeken, 2 november 2020.
- ²⁸⁶ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad 26 februari 2019.
- ²⁸⁷ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad 3 februari 2021.
- ²⁸⁸ Gemeente Amsterdam, Verslag Raadscommissie Algemene Zaken 8 april 2021.
- ²⁸⁹ Gemeente Amsterdam, Brief college aan de gemeenteraad 22 januari 2018 en Gemeente Amsterdam, Definitief verslag raadscommissie Algemene Zaken 22 februari 2018.
- ²⁹⁰ Gemeente Amsterdam, Brief college aan de gemeenteraad, 30 juni 2021.
- ²⁹¹ Gemeente Amsterdam, Brief college aan de gemeenteraad, 30 juni 2021.
- ²⁹² Gemeente Amsterdam, brief college van B en W aan de gemeenteraad, 1 april 2021.
- ²⁹³ Gemeente Amsterdam, Verslag Raadscommissie Ruimtelijke ordening.
- ²⁹⁴ Gemeente Amsterdam, Brief college van B en W aan de gemeenteraad, 30 oktober 2018.
- ²⁹⁵ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2020*, p. 236.
- ²⁹⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2020*, p. 433.
- ²⁹⁷ Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2019*, p. 247.
- ²⁹⁸ Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 273.
- ²⁹⁹ Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2021*, p. 10.
- ³⁰⁰ Reactie op gespreksverslag, 27 oktober 2021.
- ³⁰¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2022*, p. 233.
- ³⁰² Gemeente Amsterdam, *Begroting 2022*, p. 386.