



GEMEENTE
Schagen

Rekenkamercommissie

Rapportage

**van het onderzoek naar de uitvoering
van de Wob en de verhouding tot de
Woo in Schagen**

Schagen, 3 juni 2022

Colofon

Dit is een onderzoek van de Rekenkamercommissie Schagen. Deze rekenkamercommissie is door de gemeenteraad van Schagen ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te onderzoeken.

Leden

Dhr. mr. dr. drs. P. J.J. van der Kruit (voorzitter en lid)

Mevr. dr. ir. P. Domburg (lid)

Dhr. drs. M.J.T. Tamse (lid)

Ambtelijk secretaris

Dhr. R. Meinema

Dit onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Schagen uitgevoerd door het Onderzoeksbureau Pro Facto. De auteurs zijn:

Dhr. mr. E.A. (Ernst) van Bergen

Mevr. mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh



Schagen, 3 juni 2022

© 2022 Rekenkamercommissie Schagen

Inhoud

Raadssamenvatting	3
Reactie van het College van B&W	5
Nawoord Rekenkamercommissie	8
1 Inleiding en onderzoeksanpak	9
1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021	9
1.2. Onderzoeksvragen en aanpak	9
1.3. Leeswijzer	10
2 Beleid en organisatie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Algemene bepalingen	11
2.3 Passieve openbaarheid	12
2.4 Actieve openbaarheid	13
2.5 Informatiehuishouding	15
3 Behandeling van Wob-verzoeken in Schagen	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Indiening van het verzoek	16
3.2.1 Werkwijze Schagen	16
3.2.2 Vergelijking	16
3.2.3 Woo	16
3.3 Behandeling van het Wob-verzoek	17
3.3.1 Werkwijze Schagen	17
3.3.2 Vergelijking	18
3.3.3 Woo	19
3.4 Beslistermijnen	19
3.4.1 Werkwijze Schagen	19
3.4.2 Vergelijking	20
3.4.3 Woo	21
3.5 Verstrekking en openbaarmaking	21
3.5.1 Werkwijze Schagen	21
3.5.2 Vergelijking	21
3.5.3 Woo	21
3.6 Rechtsbescherming en verantwoording aan de gemeenteraad	22
3.6.1 Rechtsbescherming	22
3.6.2 Verantwoording aan de gemeenteraad	22

4	Conclusies en aanbevelingen	23
4.1	Samenvattende conclusie	23
4.2	Aanbevelingen	23
Bijlage 1:	Uitzonderingsgronden Wob	26
Bijlage 2:	Overzicht onderzoeksmethoden	27
Bijlage 3:	Voorbeeld-procesbeschrijving	29

Raadssamenvatting



Positief

- Schagen neemt doorgaans een juiste en goed gemotiveerde beslissing op een Wob verzoek;
- Er wordt rekening gehouden met door derden ingediende zienswijzen.



Kan beter

- De behandeling van de Wob-verzoeken voldoet op een aantal punten niet aan de eisen van de Woo, zoals:
 - Niet kunnen indienen per e-mail of online;
 - Geen publicatie op de website;
 - Geen beleid of werkinstructies over openbaarmaking;
 - Niet-tijdige beslissingen, waardoor langere afhandeldingsduur;
- Er is geen beleid of werkinstructie over openbaarmaking;
- Er zijn geen afspraken gemaakt met de raad over informatievoorziening over openbaarheid van bestuur.

Dit rapport bevat een op Schagen toegesneden analyse van de informatie die in het kader van het DoeMee-onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) is verzameld.

Het NVRK DoeMee-onderzoek richtte zich op de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door decentrale overheden; dit rapport richt zich op de uitvoering van de Wob door Schagen.

De centrale vraag is hoe Schagen uitvoering geeft aan de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de eisen van de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking is getreden.

De rapportage richt zich voornamelijk op de behandeling van Wob-verzoeken in de praktijk.

Conclusies

- 1. Schagen neemt doorgaans een juiste en goed gemotiveerde beslissing op Wob-verzoeken;**
- 2. Derden kunnen hun zienswijze indienen welke bij de besluitvorming wordt betrokken;**
- 3. De behandeling van Wob-verzoeken voldoet op een aantal punten nog niet aan de eisen die de Woo sinds 1 mei 2022 stelt, zoals:**
 - *De indiening van Wob-verzoeken per mail is niet mogelijk en hier is ook geen online formulier voor beschikbaar.*
Schagen behandelt alleen verzoeken die per brief worden ingediend. Deze praktijk, die veel andere gemeenten ook hanteerden, was onnodig beperkend voor potentiële indieners van Wob-verzoeken en is onder de Woo niet langer toegestaan. Indiening per elektronische weg (per mail of via een online formulier) moet mogelijk zijn. Schagen moet dit mogelijk maken.
 - *Schagen publiceert de informatie die in het kader van Wob-verzoeken openbaar is gemaakt niet op de website.*
Onder de Woo is de gemeente verplicht tot openbaarmaking van alle informatie die in het kader van Woo-verzoeken openbaar wordt gemaakt. Artikel 2.4, derde lid, Woo verplicht bestuursorganen namelijk tot openbaarmaking van deze informatie op een elektronische en toegankelijke wijze. Publicatie op de website is de meest geschikte manier om aan deze verplichting te voldoen.
 - *Schagen heeft doorgaans veel tijd nodig om een beslissing te nemen op een Wob-verzoek.*

Uit het onderzoek blijkt dat Schagen in drie van de elf onderzochte dossiers niet tijdig een beslissing heeft genomen en de gemiddelde doorlooptijd van een Wob-verzoek tien weken bedraagt. Daarmee duurt de behandeling van Wob-verzoeken aanzienlijk langer dan de standaardtermijn voor de afhandeling van verzoeken, die onder de Wob vier weken bedroeg en onder de Woo ongewijzigd is. Ook duurt de afhandeling aanzienlijk langer dan in andere gemeenten, waar de gemiddelde doorlooptijd zes weken bedraagt. In dit rapport worden een aantal aanbevelingen gedaan om tot een snellere afhandeling te komen, waaronder het opstellen van een procesbeschrijving en de aanstelling van een, onder de Woo verplichte, Woo-contactpersoon.

4. Schagen heeft geen beleid of werkinstructies over de openbaarmaking uit eigen beweging.

Deze openbaarmaking uit eigen beweging — dus niet naar aanleiding van een Wob- of Woo-verzoek — en de verantwoording over de uitvoering van de Wob (thans Woo) komen daarom in deze rapportage niet uitvoerig aan bod;

5. Binnen Schagen zijn er geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de gemeenteraad over openbaarheid van bestuur.

In de komende jaren worden overheden verplicht om steeds meer informatie uit eigen beweging openbaar te maken en overheden zijn nu verplicht om in jaarverslagen aandacht te besteden aan de uitvoering van de Woo. Het verdient aanbeveling dat Schagen voorbereidingen treft voor de openbaarmaking uit eigen beweging en beleidsmatige uitgangspunten formuleert over de verantwoording aan de gemeenteraad.

Aanbevelingen

Zie ook Hoofdstuk 4 voor een uitgebreide motivatie van de aanbevelingen.

1. Maak indiening van Woo-verzoeken per elektronische weg mogelijk;
2. Stel criteria vast voor de beoordeling of een verzoek om informatie als Woo-verzoek of als regulier informatieverzoek behandeld moet worden;
3. Heb aandacht voor het tijdig beslissen op ingediende verzoeken;
4. Publiceer naar aanleiding van een Woo-verzoek openbaargemaakte informatie op de website en/of PLOOI;
5. Stel een procesbeschrijving op;
6. Wijs een Woo-contactpersoon aan die tevens het proces van de behandeling van Woo-verzoeken coördineert;
7. Heb aandacht voor de implementatie van de actieve openbaarheidsverplichtingen uit de Woo;
8. Besteed in de begroting aandacht aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo, doe in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering daarvan en bezie of er nog aanvullende afspraken rondom informatievoorziening gewenst zijn.

Reactie van het College van B&W

38B0D42F-15AC-45DA-B2F8-F13D7D3ACA55

Ons kenmerk: 22.042266



Relatie met:



Datum 24 mei 2022
Ons kenmerk 22.042266
Uw kenmerk
Contact M.J.M. de Ruyter / team P&O PLUS
Onderwerp
Bijlagen
Afschrift

Bezoekadres

Laan 19, 1741 EA Schagen

Postadres

Postbus 8, 1740 AA Schagen

Tel. (0224) 210 400

Fax (0224) 210 455

postbus8@schagen.nl

www.schagen.nl

@SchagenGemeente

f Gemeente Schagen

KvK 56838328

IBAN NL25BNGH0285156721

BIC BNGHNL2G

Geachte Voorzitter van de Rekenkamercommissie,,

Via uw rekenkamercommissie (RKC) zijn wij in het bezit gesteld van het rapport "van Wob naar Woo" en in de gelegenheid gesteld om onze bestuurlijke reactie te geven. Dat doen wij via deze brief.

Conclusies algemeen

In zijn algemeenheid kunnen wij de conclusies van het rapport onderschrijven. Er komen enkele stellingen en/of bevindingen in het rapport voor die met een nader onderzoek anders kunnen uitvallen. Dit vereist echter geen rectificatie. Een door ons onderschreven feit is dat het oordeel uit de betreffende dossiers gehaald moet kunnen worden via bijvoorbeeld de motivering. Overigens blijkt volgens Pro Facto dat het met de motivering in het algemeen goed is gesteld, wat voor ons college een geruststellende conclusie is.

Een andere bevinding is dat Schagen niet zou beschikken over een digitale mogelijkheid om verzoeken mee in te dienen. Dat was inderdaad het geval ten tijde van de afhandeling van de verzoeken die zijn onderzocht. Inmiddels heeft Schagen een online formulier beschikbaar gesteld waarmee de digitale indiening een feit is.

Verder komen uit het rapport de nodige -en ons bekende- kwaliteitsacties naar voren. Wij onderkennen deze bevindingen en kunnen daarmee in de nabije toekomst aan de slag.

Verder biedt het rapport meer gedetailleerde informatie over hoe Wob-verzoeken zijn afgehandeld binnen Schagen en waarbij wel/niet rekening is gehouden met bepaalde afhandelingsvereisten zoals termijnen, motiveringen, wel/niet indienen zienswijzen door derden, digitale mogelijkheden en wat dit kan betekenen voor de uitvoering van de Woo. Dit nemen wij mee bij de werkprocessen voor de Woo.

Ook biedt het rapport en in kijkt op hoofdlijnen in de Woo en levert het een aantal conclusies en aanbevelingen op van hoe om te gaan met de Woo. Voor ons is één en ander wat al bekend was aanleiding geweest om een "projectleider tevens adviseur digitale dienstverlening Woo" te gaan werven. Deze functionaris is met ingang van 1 april van start gegaan. Via de projectleider zal een

✓ DIGITAAL ONDERTEKEND

Bij beantwoording ons kenmerk vermelden.

Pagina 1 van 3

 www.schagen.nl



projectplan worden aangeleverd waarmee de Woo in de gemeente Schagen wordt ingevoerd. Bij de invoering zullen wij de aanbevelingen van Pro Facto meenemen.

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid aanbevelingen

De aanbevelingen die worden gedaan zijn haalbaar en uitvoerbaar, al zijn niet alle aanbevelingen met directe ingang uitvoerbaar. Er zullen daarvoor bijvoorbeeld nog ICT-technische aanpassingen gedaan moeten worden en de medewerkers zullen opgeleid moeten worden om te kunnen weten - dat en wat- zij moeten doen.

Zoals het er in eerste instantie naar uitziet worden de aanbevelingen door ons overgenomen. Een aantal van de aanbevelingen hebben ook een wettelijke verplichting. In welke mate en hoe de aanbevelingen concreet vorm krijgen zal het projectplan gaan uitwijzen. Wij zullen hieronder een korte reactie geven op de aanbevelingen.

Er zijn acht aanbevelingen gedaan en wel de volgende:

Aanbeveling 1: Maak indiening van Woo-verzoeken per elektronische weg mogelijk.

Deze aanbeveling is inmiddels gerealiseerd binnen Schagen door het beschikbaar stellen van een webformulier waarmee de verzoeken digitaal kunnen worden ingediend. Of deze weg wordt uitgebreid zal worden meegenomen bij de implementatie van de wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer (WMEBV) welke wet met ingang van 1 januari 2023 in werking treedt.

Aanbeveling 2: Stel criteria vast voor de beoordeling of een verzoek om informatie als Woo-verzoek of als regulier informatieverzoek behandeld moet worden.

Dit zal een van de acties vanuit het projectplan (kunnen) zijn en onderdeel zijn van het leerproces van de medewerkers.

Aanbeveling 3: Heb aandacht voor het tijdig beslissen op ingediende verzoeken.

Dit zal onderdeel zijn van het leerproces van de medewerkers en het vereist aandacht in de werkprocessen van de medewerkers.

Aanbeveling 4: Publiceer naar aanleiding van een Woo-verzoek openbaargemaakte informatie op de website en/of PLOOI.

In het kader van de wettelijke verplichting om bepaalde informatie actief openbaar te maken is aansluiting bij PLOOI voorgeschreven. Hiervoor zullen wij zorgdragen. Voor de informatie die niet verplicht actief openbaar gemaakt hoeft te worden, laten wij ons nog adviseren of die informatie via de website of ook via PLOOI wordt opengesteld. Waarschijnlijk zal het projectplan hier verdere informatie over bevatten.

Aanbeveling 5: Stel een procesbeschrijving op.

Dit zal onderdeel zijn van het projectplan.

Aanbeveling 6: Wijs een Woo-contactpersoon aan die tevens het proces van de behandeling van Woo-verzoeken coördineert.

De gemeente is wettelijk verplicht om een Woo-contactpersoon te hebben. Deze functionaris dient aangewezen te worden. Schagen beschikt over een projectleider Woo die tevens de Woo-contactpersoon is. Het projectplan zal mogelijk een 'wijze van coördineren' beschrijven.

Aanbeveling 7: Heb aandacht voor de implementatie van de actieve openbaarheidsverplichtingen uit de Woo.

Dit is aan de orde gekomen bij aanbeveling 4.

Aanbeveling 8: Besteed in de begroting aandacht aan het beleidsvoornemen over de uitvoering van de Woo, doe in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering daarvan en bezie of er nog aanvullende afspraken rondom informatievoorziening gewenst zijn.

Onder de Woo zijn overheden verplicht om in de jaarlijkse begroting aandacht te besteden aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo en in de jaarlijkse verantwoording verslag te doen van de uitvoering. Ook dit zal de aandacht kunnen krijgen in het projectplan met een bepaalde vorm voor de uitvoering hiervan.



Conclusie uit het voorgaande is dat de aanbevelingen die zijn gedaan door ons college worden onderschreven. Zij vloeien bijna vanzelfsprekend voort uit de Woo en het feit dat het een nieuwe wet is. Het is er wel één die veel impact heeft op de interne organisatie van de gemeente. Werkprocessen moeten aangepast, ICT-voorzieningen moeten aangeschaft of aangepast, opleidingsvoorzieningen en handreikingen / procesbeschrijvingen voor medewerkers moeten voorhanden zijn, centrale coördinatiepunten moeten er komen, enz. Dit vereist een goede organisatie. Intern zou het zo nu en dan op enige weerstand kunnen stuiten; het zal van alle medewerkers bepaalde (extra) inzet vragen. De Woo moet leiden tot een meer transparante overheid. De toegang voor de burger of professional tot bepaalde informatie zal makkelijker gaan als de Woo eenmaal goed is ingevoerd. Ook intern kan het gemak opleveren omdat informatie die al openbaar is niet nog eens openbaar gemaakt hoeft te worden. Daarmee is gezegd dat minder verzoeken om openbaarheid afgehandeld hoeven te worden. Wel staat hiertegenover dat er andere handelingen verricht moeten worden om de informatie actief openbaar te maken.

Ook heeft de Woo een financieel gevolg. De ICT-aanpassingen, het hebben van een Woo-projectleider / contactpersoon, opleidingsvoorzieningen enz. zorgen voor een kostenpost. Het Rijk heeft dat onderkend en stelt daarvoor budget beschikbaar. Voor 2022 is dat € 124.000,-, voor 2023 € 139.000,-, voor 2024 € 154.000,- en voor 2025 € 170.000,-. Hoeveel het uiteindelijk allemaal gaat kosten kan misschien worden geschat in het projectplan maar zou ook pas later kunnen blijken als de hiervoor genoemde voorzieningen er daadwerkelijk zijn gekomen.

Tot zover onze zienswijzen en met dank voor het door u uitgebrachte rapport.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen

De heer A.S. Meijer
gemeentesecretaris

Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen
burgemeester

Nawoord Rekenkamercommissie

In 2021 is onder leiding van de NVRR (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies) een DoeMee-onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden. Daarbij is een doorkijk gegeven naar de ontwikkeling richting de Wet open overheid (Woo). Aan dit onderzoek namen 93 rekenkamer(commissie)s deel, waaronder de Rekenkamercommissie Schagen. Vanwege het grote aantal deelnemers heeft dit onderzoek een vrij lange doorlooptijd gehad. De eindrapportage in de vorm van een feitenrelaas is eind 2021 opgeleverd.

De Rekenkamercommissie Schagen heeft in januari 2022 besloten om in aanvulling op de eindrapportage van het DoeMee-onderzoek een rapport voor Schagen op te stellen, waarin de maatregelen die Schagen met het oog op naleving van de Wob kan nemen specifiek worden belicht. Voor deze rapportage is gebruik gemaakt van de verzamelde informatie van het DoeMee-onderzoek. Er is geen aanvullend feitenmateriaal verzameld voor de gemeente Schagen.

Wat is de situatie?

Op basis van de informatie uit 2021 is aangegeven op welke punten Schagen goed scoort (besluitvorming rond de Wob, indienen zienswijzen) en waar verbeterpunten liggen (proces van behandeling van verzoeken, ontbreken van beleid, informatievoorziening aan de raad). De rekenkamercommissie heeft acht aanbevelingen geformuleerd om de werkwijze rond de Woo goed uit te kunnen voeren. Inmiddels is de Woo sinds 1 mei 2022 in werking. Het onderzoeksrapport is op 3 mei 2022 aan het college aangeboden voor bestuurlijk wederhoor.

Hoe verder?

Het college van Schagen geeft in de bestuurlijke reactie van 24 mei aan de aanbevelingen die zijn gedaan te onderschrijven. De rekenkamercommissie is verheugd dat het college daarmee aan de slag wil. Gezien het feit dat de Woo recent in werking is getreden, is het goed om te vernemen dat de gemeente Schagen inmiddels al een aantal stappen heeft gezet in lijn met de aanbevelingen. Wel houdt het college in zijn reactie op een aantal aanbevelingen een slag om de arm wat betreft de uitvoering.

De Rekenkamercommissie Schagen adviseert de raad om alle aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport over te nemen en met het college duidelijke afspraken te maken over terugkoppeling van de voortgang. Wij hopen dat deze rapportage de raad meer zicht geeft op (zijn rol bij) de ontwikkeling van de Woo en de gemeente helpt om de invulling van de Woo verder vorm te geven.

Woord van dank

Wij willen hier de betrokken ambtenaren bedanken voor hun inzet en medewerking bij het selecteren en verzamelen van de Wob-dossiers en het invullen van de vragenlijsten van het onderzoeksbureau.

Rekenkamercommissie Schagen

1 Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021

NVRR DoeMee-onderzoek 2021

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

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

Situatie in Schagen

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

1.2. Onderzoeksvragen en aanpak

Dit onderzoeksrapport voorziet in een op Schagen toegesneden analyse van de informatie die in het kader van het NVRR DoeMee-onderzoek is verzameld.

De centrale vraag is hoe Schagen uitvoering geeft aan de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de eisen van de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking is getreden.

Deze vraag beantwoorden wij aan de hand van de dossierstudie, waarbij elf dossier van Schagen zijn geanalyseerd. Waar mogelijk vullen wij deze informatie uit het vragenlijstonderzoek en, wat betreft

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

de indiening van Wob-verzoeken en de publicatie van Wob-besluiten en openbaargemaakte documenten, het websiteonderzoek.² Wij bespreken eerst de nieuwe eisen die de Woo stelt aan verzoeken tot openbaarmaking van overheidsinformatie; vervolgens zetten wij de behandeling van Wob-verzoeken door Schagen uiteen. De werkwijze van Schagen vergelijken wij met de bevindingen uit het NVRR Doe-Mee-onderzoek en de eisen van de Woo.

Wij richten ons voornamelijk op de behandeling van Wob-verzoeken in de praktijk. Wij baseren ons daarbij met name op de uitkomsten van de dossierstudie en, voor wat de wijze van indiening van Wob-verzoeken en de publicatie van Wob-besluiten betreft, het websiteonderzoek. Andere onderwerpen die in het NVRR DoeMee-onderzoek wel zijn behandeld, komen in deze rapportage niet uitvoerig aan bod. Dit betreft de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de uitvoering van de Wob, de verantwoording over de uitvoering van de Wob aan volksvertegenwoordigende organen, actieve openbaarheid en de rechtsbescherming van de indiener van het Wob-verzoek en derde-belanghebbers. De reden hiervoor is dat Schagen niet beschikt over beleid en werkinstructies over de uitvoering van de Wob en de actieve openbaarheid. Daarnaast zijn geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening van de gemeenteraad over de uitvoering van de Wob. Cijfers over aantallen verzoeken en de rechtsbescherming ten aanzien van Wob-besluiten worden door de gemeente niet bijgehouden. Dit betreft zowel de cijfers over het aantal Wob-verzoeken als bezwaar- en beroepsprocedures tegen Wob-besluiten als de uitkomsten daarvan. De vraag hoe deze onderwerpen binnen Schagen zijn geregeld kan dus niet worden beantwoord.

1.3. Leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op de behandeling van Wob-verzoeken door Schagen en hoe deze uitvoering zich verhoudt tot de eisen die de Woo stelt aan de passieve openbaarheid: het op verzoek openbaar maken van informatie door bestuursorganen. In hoofdstuk 2 wordt de juridische context beschreven, waarbij met name wordt uiteengezet op welke manieren de Woo zich van de Wob onderscheidt. Hoofdstuk 3 richt zich op de behandeling van Wob-verzoeken en bezwaarschriften door Schagen. Hoofdstuk 4 bevat conclusies en aanbevelingen: welke maatregelen dient de gemeente te nemen met het oog op naleving van de Woo?

² Zie voor een nadere uiteenzetting van deze methodes bijlage 2. Het vragenlijstonderzoek is voor deze rapportage weinig bruikbaar, zie daarvoor de laatste alinea van bijlage 2.

2 Beleid en organisatie

2.1 Inleiding

Overheidsinformatie is in de regel openbaar. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 110 van de Grondwet. De wijze waarop overheidsinformatie openbaar moet worden gemaakt – en in welke gevallen openbaarmaking achterwege moet of mag blijven – was ten tijde van het NVRR DoeMee-onderzoek geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Volgens de wetgever was de mate waarin overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt onder de Wob onvoldoende: te weinig informatie werd uit eigen beweging openbaar gemaakt, verzoekers om informatie kregen met hoge kosten te maken en de uitzonderingsgronden van de Wob stonden te vaak openbaarmaking van informatie in de weg.³ Om die reden is op 1 mei 2022 de Wob vervangen door de Wet open overheid (Woo). Het doel van de Woo is om overheden transparanter te maken door actieve openbaarmaking van bepaalde categorieën overheidsinformatie verplicht te stellen, de uitzonderingsgronden voor de openbaarmaking van informatie aan te scherpen en de informatiehuishouding van overheden te verbeteren.⁴

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

De Woo is op 1 mei 2022 inwerking getreden. Dat betekent niet dat overheden op die datum aan alle eisen van de Woo moeten voldoen. Art. 3.3 Woo, dat overheden verplicht tot openbaarmaking van verschillende categorieën overheidsinformatie, treedt namelijk gefaseerd inwerking. Dat houdt in dat niet alle categorieën per 1 mei 2022 actief openbaar moeten worden gemaakt, maar dat overheden stapsgewijs meer typen overheidsinformatie moeten publiceren. Bij koninklijk besluit zal per overheidsorganisatietype en per informatiecategorie worden aangegeven wanneer de verplichting tot actieve openbaarmaking ingaat. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze fasering eruit komt te zien.⁵

Dit hoofdstuk beschrijft de nieuwe eisen van de Woo ten opzichte van de Wob. Na bespreking van de algemene bepalingen in paragraaf 2.2 wordt in paragraaf 2.3 en 2.4 ingegaan op de bepalingen over de openbaarmaking van informatie op verzoek en de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. In paragraaf 2.5 komen de bepalingen over de informatiehuishouding aan de orde. Voor een uitgebreidere bespreking van de Woo en de gevolgen daarvan voor decentrale overheden verwijzen wij naar een artikelsgewijze bespreking van de Woo door Van der Sluis en een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).⁶ De handreiking doet tevens concrete aanbevelingen voor de uitvoering van de Woo.

2.2 Algemene bepalingen

Zowel de Wob als de Woo gaan uit van het idee dat informatie openbaar wordt gemaakt, behoudens de bij wet gestelde beperkingen. Onder de Wob is dit uitgangspunt geformuleerd als een plicht: bestuursorganen maken informatie openbaar, tenzij de uitzonderingsgronden in de Wob of bepalingen

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

⁴ Kamerstukken II 2012-2013 33 328, 3, p. 3.

⁵ De exacte fasering van de actieve openbaarmakingsverplichtingen moet nog worden vastgesteld, en wordt besproken met alle betrokken overheden. Zie daarvoor Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 april 2022, 2022-0000176693.

⁶ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>) en VNG, *Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid*.

uit andere wetten zich tegen openbaarmaking verzetten.⁷ De Woo spreekt daarentegen van een recht: een ieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens de bij de Woo gestelde beperkingen.⁸ Volgens de initiatiefnemers van het voorstel van de Woo werd het openbaar maken van informatie als een gunst gezien. De erkenning van het recht op toegang tot overheidsinformatie in de Woo benadrukt dat dat niet het geval is.⁹ Praktisch gevolg hiervan kan zijn dat de uitzonderingsgronden voor openbaarmaking onder de Woo met meer terughoudendheid worden toegepast dan onder de Wob het geval was.¹⁰

Daarnaast kent de Woo ten opzichte van de Wob een andere systematiek voor uitzonderingen. Onder de Wob bleef openbaarmaking van informatie achterwege als de uitzonderingsgronden uit de Wob of uit andere wetten zich hiertegen verzetten. In de praktijk was het echter onduidelijk welke wetten een bijzondere openbaarmakingsregeling ten opzichte van de Wob bevatten.¹¹ De Woo is op dit punt duidelijker: openbaarmaking kan alleen worden beperkt als de Woo daarin voorziet.¹² Dat houdt in dat de openbaarmaking van informatie onder de Woo achterwege kan blijven als een in de Woo genoemde uitzondering van toepassing is of als de Woo een andere wettelijke regeling aanwijst op grond waarvan van de bepalingen uit de Woo moet worden afgeweken. Deze aanwijzing vindt plaats in een bijlage bij de Woo.¹³

2.3 Passieve openbaarheid

De Woo heeft met name als doel om de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie te bevorderen, maar brengt ook enkele wijzigingen voor het stelsel van passieve openbaarmaking met zich mee. Deze wijzigingen zijn overwegend praktisch van aard: de eisen voor de inhoudelijke beoordeling van verzoeken zijn door de Woo niet ingrijpend gewijzigd.

1. Bestuursorganen moeten op grond van de Woo ervoor zorgen dat verzoeken niet alleen mondeling en schriftelijk (via de post), maar ook langs elektronische weg kunnen worden ingediend. Dat houdt in dat het bestuursorgaan indiening via een online formulier of per mail mogelijk moet maken. Deze regel heeft als doel om de huidige praktijk van bestuursorganen om verzoekers te verplichten tot indiening per post tegen te gaan.¹⁴ Deze handelwijze werd ook in het NVRR DoeMee-onderzoek gesignaleerd.¹⁵
2. De Woo verkort de duur van de verdaging van de beslistermijn. Op een Wob-verzoek moet binnen vier weken een beslissing worden genomen, tenzij deze termijn is opgeschort in verband met het vragen van zienswijzen van derden of als het bestuursorgaan deze termijn met ten hoogste vier weken verdaagt. Onder de Woo blijft de standaardtermijn ongewijzigd, maar kan de beslistermijn slechts met twee weken worden verdaagd, zo blijkt uit art. 4.4, tweede lid, Woo. Daarnaast stelt de Woo expliciet dat verdaging alleen is toegestaan als de omvang of complexiteit dit rechtvaardigt. Deze regel stond niet in de Wob, maar werd in de praktijk wel gehanteerd.¹⁶
3. De Woo maakt het mogelijk voor bestuursorganen om in bijzondere gevallen informatie te verstrekken aan de verzoeker zonder dat deze (dadelijk) openbaar moet worden gemaakt. Dat is mogelijk als het verzoek gaat over informatie die op de verzoeker betrekking heeft, de informatie wordt opgevraagd in het kader van (journalistiek) onderzoek of als er op grond van andere

⁷ Art. 2, eerste lid, Wob, art. 10, eerste en tweede lid, Wob en art. 11, eerste lid, Wob.

⁸ Art. 1.1 Woo.

⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33 328, nr. 9, p. 17.

¹⁰ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>), art. 1.1.

¹¹ Kamerstukken II 2013-2014, 33 328, nr. 9, p. 60.

¹² Art. 1.1 Woo.

¹³ Art. 8.8 Woo.

¹⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33 328, nr. 9, p. 35-36.

¹⁵ NVRR DoeMee-onderzoeksrapport, p. 37.

¹⁶ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>), art. 4.4.

omstandigheden een klemmende reden voor verstrekking bestaat. Deze regel maakt het mogelijk om personen voor wie het van groot belang is om kennis te nemen van de informatie de mogelijkheid daartoe te geven, zonder dat andere belangen door openbaarmaking worden geschaad. Aan de verstrekking kunnen voorwaarden zoals een geheimhoudingsplicht worden verbonden.

4. De Woo brengt enkele veranderingen voor de toepassing van de uitzonderingsgronden met zich mee. Deze wijzigingen betreffen vooral de toepassing van de relatieve uitzonderingsgronden.¹⁷ Dit zijn gronden op basis waarvan openbaarmaking achterwege dient te blijven als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang dat de betreffende uitzonderingsgrond beoogt te beschermen. De Woo voert drie nieuwe relatieve uitzonderingsgronden in, namelijk de bescherming van het milieu, de beveiliging van personen of bedrijven en het goed functioneren van overheidsorganen.¹⁸ De laatstgenoemde uitzonderingsgrond ziet met name op de vertrouwelijkheid van gespreksverslagen en verklaringen die zijn gedaan in het kader van rekenkameronderzoeken en integriteitsonderzoeken.¹⁹ Daarnaast heeft de Woo als gevolg dat de openbaarmaking van informatie die ouder is dan vijf jaar minder snel geweigerd kan worden. Op grond van art. 5.3 Woo blijven de relatieve uitzonderingsgronden namelijk buiten toepassing als het verzoek betrekking heeft op informatie die ouder is dan vijf jaar, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom het door de uitzonderingsgrond beschermde belang ondanks het tijdsverloop zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.
5. Art. 2.4, derde lid, Woo verplicht bestuursorganen ertoe dat de openbaarmaking van informatie op grond van de Woo op een zodanige wijze gebeurt dat zoveel mogelijk belangstellende burgers worden bereikt. Daarnaast is het uitgangspunt dat de documenten in elektronische vorm openbaar worden gemaakt. Deze bepaling verplicht niet expliciet tot publicatie van de in het kader van een Woo-verzoek openbaargemaakte documenten op de website, maar een dergelijke werkwijze ligt wel voor de hand. Dit is een toegankelijke wijze van openbaarmaking van informatie; voor belangstellende burgers die op zoek zijn naar informatie van een bepaalde overheidsinstantie zal een bezoek aan de website vaak de eerste stap zijn.²⁰
6. Art. 4.7 Woo verplicht bestuursorganen tot het aanstellen van tenminste één contactpersoon die vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie beantwoordt. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de taak van de contactpersoon meer omvat dan het enkel beantwoorden van vragen. De contactpersoon kan bij minder omvangrijke verzoeken ook overgaan tot verstrekking van documenten als er geen uitzonderingsgronden aan de orde zijn.²¹ In het kader van de voorbereiding van de Woo is begroot dat de invulling van de functie varieert tussen 0,1 fte voor kleinere organisaties (met 0 tot 300 fte) tot gemiddeld 0,5 fte voor grote organisaties (meer dan 1000 fte).²² De VNG verwacht echter dat deze functie in grotere gemeenten een fulltime functie zal zijn.²³ Het artikel over de contactpersoon is geplaatst in het hoofdstuk over informatie op verzoek (hoofdstuk 4), omdat de verwachting is dat de meeste vragen zullen gaan over informatie die niet actief openbaar is gemaakt.²⁴

2.4 Actieve openbaarheid

De meest ingrijpende wijzigingen van de Woo ten opzichte van de Wob hebben betrekking op de actieve openbaarmaking. In de Wob stonden twee bepalingen die specifiek betrekking hadden op de openbaarmaking uit eigen beweging, namelijk art. 8 Wob en art. 9 Wob. Art. 8 Wob had betrekking op

¹⁷ Zie voor een overzicht van de gronden waarop openbaarmaking van informatie op grond van de Woo mag worden geweigerd bijlage 1. De relatieve uitzonderingsgronden staan in art. 5.1, tweede lid, Woo.

¹⁸ Overigens wordt in het artikellid over de absolute uitzonderingsgronden een nieuw onderdeel toegevoegd over, kort gezegd, het BSN-nummer. Deze uitzonderingsgrond is niet nieuw, want het BSN viel eerder onder art. 10, eerste lid, onder d, Wob.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35112, 9, p. 46-50.

²⁰ Openbaarmaking via het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) is ook mogelijk, maar dit systeem is nog niet operationeel. Zie voor een nadere bespreking het slot van paragraaf 2.4.

²¹ Kamerstukken II 2018-2019, 35 112, nr. 3, p. 5.

²² Kamerstukken II 2018-2019, 35 112, nr. 3, p. 20.

²³ VNG, *Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid*, p. 40.

²⁴ Kamerstukken II 2018-2019, 35 112, nr. 3, p. 20.

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

Bepaalde documenten moeten in ieder geval openbaar worden gemaakt, zo volgt uit art. 3.3, eerste lid, Woo. Dit zijn onder andere wetten, algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking en externe adviezen over ontwerpen daarvan. Daarnaast moet het bestuursorgaan inzicht geven in zijn organisatiestructuur, taken en bevoegdheden, de manier waarop het bestuursorgaan kan worden bereikt en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend. Ook verplicht deze bepaling tot het openbaar maken van de inhoud van Woo-verzoeken, de schriftelijke beslissingen daarop en de in dat kader verstrekte informatie. Dat deze documenten ‘in ieder geval’ openbaar gemaakt worden, houdt ten eerste in dat de uitzonderingsgronden genoemd in art. 5.1 Woo of art. 5.2 Woo niet van toepassing zijn op deze documenten. Deze documenten moeten dus openbaar worden gemaakt, ongeacht of andere belangen daardoor worden geschaad en ongeacht of de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Ook kan het feit dat openbaarmaking veel inspanningen en kosten van het bestuursorgaan vergt geen argument zijn om de openbaarmaking van deze documenten achterwege te laten. Tot slot verplicht deze bepaling tot het openbaar maken van de inhoud van Woo-verzoeken, de schriftelijke beslissingen daarop en de daarbij verstrekte informatie.²⁵

Ten aanzien van andere documenten kan openbaarmaking alleen achterwege blijven als een uitzonderingsgrond uit art. 5.1 Woo of art. 5.2 Woo van toepassing is. Een bestuursorgaan kan, zo blijkt uit art. 3.3, tweede lid, Woo, openbaarmaking van de in deze bepaling genoemde documenten wel achterwege laten ter bescherming van een van de in art. 5.1 Woo genoemde gronden (bijvoorbeeld de bescherming van bedrijfsgegevens of de persoonlijke levenssfeer) of vanwege het feit dat de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, maar niet vanwege het feit dat openbaarmaking veel tijd vergt of veel geld kost.²⁶ Voor decentrale overheden is met name relevant dat art. 3.3, tweede lid, Woo verplicht tot openbaarmaking van vergaderstukken en verslagen van vergaderingen van de gemeenteraad en van het college. Agenda’s en besluitenlijsten van vergaderingen van het college moeten ook openbaar worden gemaakt. Daarnaast moeten convenanten, bepaalde adviezen, jaarplannen en jaarverslagen en verplichtingen tot het verstrekken van subsidies openbaar worden gemaakt. Ook moeten documenten met betrekking tot Woo-verzoeken (dus het verzoek, de beslissing en de verstrekte informatie) openbaar worden gemaakt.

Documenten die niet onder de hierboven genoemde categorieën vallen, moeten openbaar worden gemaakt als dit zonder onevenredige inspanning of kosten mogelijk is. Openbaarmaking kan ook achterwege blijven als hiermee geen redelijk belang wordt gediend of als er een uitzonderingsgrond uit art. 5.1 of 5.2 Woo aan openbaarmaking in de weg staat.

Art. 3.3b Woo schrijft voor dat bestuursorganen de documenten openbaar maken via het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). PLOOI is een digitale infrastructuur die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ontwikkeld en voorziet in een gestandaardiseerde manier van openbaarmaking van overheidsinformatie.²⁷ Bestuursorganen kunnen ook andere documenten op PLOOI publiceren.

²⁵ De verplichting om documenten die in het kader van Woo verzoeken openbaar worden gemaakt volgt al uit art. 2.4, derde lid, Woo.

²⁶ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de uitzonderingsgronden van de Woo.

²⁷ Zie www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/platform-openbare-overheidsinformatie-plooi.

2.5 Informatiehuishouding

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

3 Behandeling van Wob-verzoeken in Schagen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de afhandeling van Wob-verzoeken door gemeente Schagen centraal. Wij bespreken achtereenvolgend de wijze waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de inhoudelijke behandeling van het verzoek, de beslistermijnen en de verstrekking en openbaarmaking van de gevraagde informatie. Op elk van deze aspecten maken wij een vergelijking tussen de werkwijze van Schagen en die van andere gemeenten die deelnamen aan het NVRR DoeMee-onderzoek en zetten wij de praktijk af tegen de eisen van de Woo.



3.2 Indiening van het verzoek

3.2.1 Werkwijze Schagen

Wob-verzoeken kunnen bij de gemeente Schagen alleen per post worden ingediend. Dat geeft Schagen aan in de reactie op de vragenlijst. Indiening via elektronische weg (dus via een online formulier of via e-mail) is niet mogelijk. Uit de dossierstudie blijkt dat verzoekers die hun verzoek per mail indienen de mogelijkheid krijgen om binnen twee weken het verzoek alsnog per post in te dienen. In één dossier heeft de verzoeker zijn verzoek niet per post ingediend. Dit verzoek is dan ook niet in behandeling genomen.

3.2.2 Vergelijking

Uit het NVRR DoeMee-onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de deelnemende gemeenten de elektronische weg voor indiening van Wob-verzoeken heeft afgesloten. 44 van de 83 gemeenten stelt indiening per post verplicht. Schagen is op dit punt dus geen uitzondering.

3.2.3 Woo

De Wob verzette zich niet tegen het afsluiten van de elektronische weg, mits de verzoeken nog per post of mondeling konden worden ingediend. De Woo brengt hier verandering in. Op grond van art. 4.1, tweede lid, Woo moet een verzoek ook elektronisch ingediend kunnen worden. Het bestuursorgaan kan daarbij wel aangeven op welke wijze de verzoeker een elektronisch verzoek kan indienen.²⁸ Bestuursorganen kunnen kiezen tussen indiening per mail, indiening via een online formulier of allebei. Het bestuursorgaan heeft de keuze om indiening per mail, via een online formulier of op beide manieren toe te staan. De huidige praktijk van Schagen, afsluiting van de elektronische weg, is onder de Woo dus niet langer toegestaan.

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, 9, p. 76.

3.3 Behandeling van het Wob-verzoek

3.3.1 Werkwijze Schagen

Zoals gezegd in paragraaf 1.2 beschikt over Schagen niet over beleid en werkinstructies. Het is dus niet vastgelegd welke personen verantwoordelijk zijn voor de behandeling van Wob-verzoeken. Schagen heeft in het kader van het NVRD DoeMee-onderzoek aangegeven dat iedere medewerker 'zijn eigen Wob-verzoeken' behandelt en eventuele vragen kan stellen aan de afdeling Juridische Zaken.

Na ontvangst van het verzoek moet het bestuursorgaan beoordelen of gaat om een Wob-verzoek of een 'gewoon' verzoek om informatie. In het eerste geval moeten de regels van de Wob in acht worden genomen. Uit de reactie op de vragenlijst blijkt dat de vakafdelingen waar de informatie zich bevindt beoordelen of sprake is van een Wob-verzoek of een 'gewoon' verzoek om informatie. De invuller van de vragenlijst geeft in de reactie aan dat hij of zij niet weet aan de hand van welke criteria wordt beoordeeld of sprake is van een Wob-verzoek of dat er navraag wordt gedaan of de conclusie dat sprake is van een Wob-verzoek klopt. Ook uit de dossierstudie blijkt niet dat op dit punt navraag wordt gedaan bij de verzoeker.

De belangen van derden kunnen door een Wob-verzoek worden geraakt. Op grond van art. 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet het bestuursorgaan die derde-belanghebbende om een zienswijze vragen. Uit de dossierstudie blijkt dat Schagen regelmatig nagaat of er derden zijn die belang hebben bij de beslissing op het Wob-verzoek. In vijf van de elf dossiers speelden mogelijk belangen van derden. In drie van de vijf dossiers heeft Schagen onderzocht of er derde-belanghebbenden waren. Deze personen zijn vervolgens in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven. In één van de vijf dossiers heeft Schagen aan de verzoeker medegedeeld dat derde-belanghebbenden in de gelegenheid zouden worden gesteld om een zienswijze in te dienen, maar is onduidelijk of dit ook daadwerkelijk is gebeurd. In een ander dossier blijkt uit het besluit dat persoonsgegevens zijn weggelakt. Het is onduidelijk of het hier gaat om de gegevens van medewerkers van de gemeente of andere personen. In het laatste geval had Schagen deze personen op grond van art. 4:8 Awb om een zienswijze moeten vragen. Uit het dossier blijkt niet dat dat is gebeurd.

Openbaarmaking van de gevraagde informatie moet achterwege blijven als een van de uitzonderingsgronden genoemd in art. 10 Wob van toepassing is of als de gevraagde documenten persoonlijke beleidsopvattingen in de zin van art. 11 Wob bevatten. Art. 10 Wob maakt een onderscheid tussen **absolute en relatieve weigeringsgronden**. Als een **absolute uitzonderingsgrond** van toepassing is, moet het bestuursorgaan openbaarmaking zonder meer achterwege laten. Een voorbeeld van een absolute uitzonderingsgrond, die ook door Schagen is toegepast, is de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan het bestuursorgaan zijn verstrekt (art. 10, eerste lid, onder d, Wob). Als een **relatieve weigeringsgrond** van toepassing is, moet het bestuursorgaan het algemene belang van openbaarheid van overheidsinformatie afwegen tegen het belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Een voorbeeld van een relatieve weigeringsgrond is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 10, tweede lid, onder e, Wob). Uit de dossierstudie blijkt dat Schagen persoonsgegevens heeft geanonimiseerd op grond van deze uitzonderingsgrond.²⁹

In twee dossiers heeft Schagen ter bescherming van vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens de uitzonderingsgrond van art. 10, eerste lid, onder d, Wob toegepast. In één dossier werd de uitzonderingsgrond van art. 10, tweede lid, onder b, Wob toegepast. Deze uitzonderingsgrond heeft betrekking op de economische en financiële belangen van de overheid, in dit geval de gemeente Schagen. In drie dossiers heeft Schagen de uitzonderingsgrond van art. 10, tweede lid, onder e, Wob toegepast. Ook heeft Schagen in twee dossiers informatie niet openbaar gemaakt op grond van art. 11 Wob. De

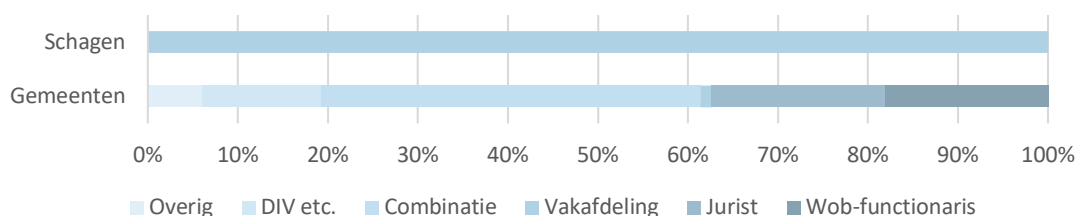
²⁹ Zie bijlage 1 voor de wettekst van art. 10 en 11 Wob.

toepassing van deze uitzonderingsgronden is in het merendeel van de dossiers goed gemotiveerd. Schagen legt uit wat de betreffende uitzonderingsgrond inhoudt en waarom die van toepassing is. Ingeval van een relatieve uitzonderingsgrond legt Schagen daarnaast ook uit waarom het belang dat de uitzonderingsgrond beschermt in het concrete geval zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. In een dossier is de toepassing van art. 10, tweede lid, onder b en e, Wob onvoldoende gemotiveerd. In het besluit wordt opgemerkt dat ‘gelet op de Wob en de ingediende zienswijze’ gegevens worden weggelakt. Een afweging van de belangen ontbreekt op dit punt. Overigens brengt het feit dat een zienswijze is ingediend niet mee dat een bestuursorgaan zelf geen afweging meer hoeft te maken over de toepasselijkheid van uitzonderingsgrond.³⁰

3.3.2 Vergelijking

Schagen is de enige gemeente uit het NVRR DoeMee-onderzoek waar de beoordeling van de vraag of sprake is van een Wob-verzoek of een informatieverzoek door de vakafdeling waar de informatie zich bevindt wordt gedaan. Wat vaker voorkomt is dat deze beoordeling door de Wob-coördinator (18%), een jurist (19%), een medewerker van de afdeling Documentaire Informatievoorziening of postkamer (13%) of een combinatie van voornoemde personen (42%) wordt gedaan.³¹

FIGUUR 3.1 BEOORDELAARS VAN EEN INGEDIEND VERZOEK³²



Uit de dossierstudie blijkt dat in 76 van de 223 van de dossiers van gemeenten waar mogelijk sprake was van derde-belanghebbenden niet is onderzocht of er daadwerkelijk derde-belanghebbenden zijn. In ongeveer een derde van de dossiers wordt dus niet actief gekeken of er derde-belanghebbenden zijn. Schagen presteert op dit vlak beter: in de dossierstudie zitten vijf dossiers waar mogelijk belangen van derden speelden, in drie van deze dossiers heeft Schagen de derde-belanghebbende in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven. In de twee andere dossiers is het in het ene dossier onduidelijk of dit is gebeurd en in het tweede dossier onduidelijk of dit nodig was.

Art. 10, tweede lid, onder e, Wob is de uitzonderingsgrond die het vaakst wordt toegepast door Schagen. Dat is ook bij andere gemeenten het geval: in 39% van de onderzochte dossiers van gemeenten is deze uitzonderingsgrond toegepast. Concreet gaat het dan om het anonimiseren van documenten door het weglakken van persoonsgegevens. Wat bij andere overheden daarbij vaak fout gaat, is dat de persoonsgegevens standaard worden weggelakt. De persoonsgegevens worden weggelakt zonder dat daar een belangenafweging – tussen het belang van openbaarheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen – aan voorafgaat. Dat is niet de bedoeling, omdat in sommige gevallen persoonsgegevens wel degelijk openbaar gemaakt moeten worden. Dat is bijvoorbeeld het geval als het persoonsgegevens van bijvoorbeeld burgemeesters of wethouders betreft: het belang dat hun functioneren kan worden gecontroleerd weegt op dit punt zwaarder dan het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Er zijn geen indicaties dat dit bij Schagen ook gebeurt.

³⁰ ABRvS 23 mei 2018, ECLI:NL: RVS:2018:1691, r.o. 4.4.

³¹ Eén gemeente geeft aan dat deze beoordeling door de afdeling Communicatie wordt gedaan. De overige gemeenten geven aan dat dit op een andere, niet in de vraagstelling genoemde wijze gebeurt.

³² Vragenlijstonderzoek.

3.3.3 Woo

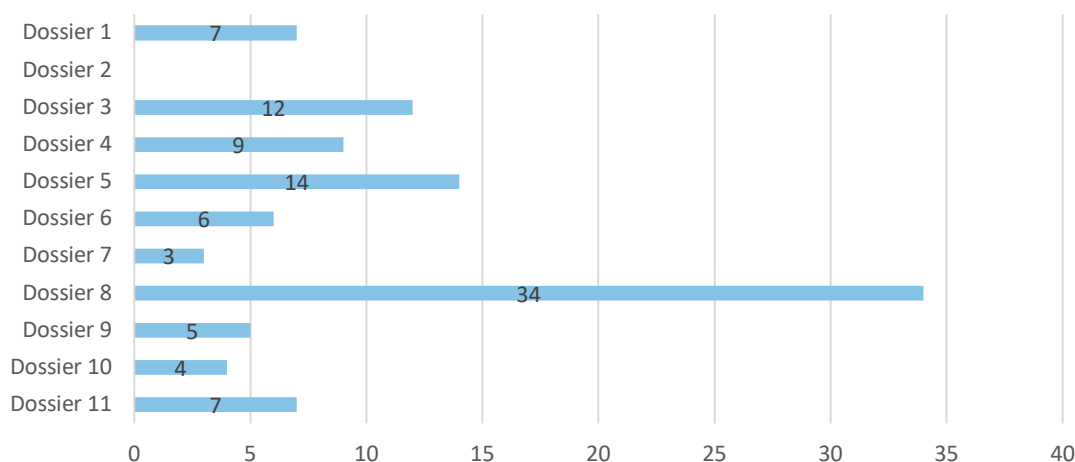
Zoals besproken in paragraaf 2.3 brengt de Woo op het gebied van de passieve openbaarheid geen ingrijpende wijzigingen mee. Die wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de procedure: verzoeken moeten bijvoorbeeld elektronisch kunnen worden ingediend en de verdagingstermijn is verkort.³³ De inhoudelijke behandeling is grotendeels ongewijzigd. Wel dient Schagen rekening te houden met de nieuwe relatieve weigeringsgronden en de zwaardere motiveringseisen voor het weigeren van openbaarmaking van informatie ouder dan vijf jaar.³⁴ In een procesbeschrijving kunnen de voorwaarden voor toepassing van uitzonderingsgronden en de eisen aan de motivering hiervan worden uitgewerkt.

3.4 Beslistermijnen

3.4.1 Werkwijze Schagen

Een bestuursorgaan moet in de regel binnen vier weken een beslissing nemen op een Wob-verzoek. Bij complexe verzoeken kan die termijn met vier weken worden verdaagd. Daarnaast kan de termijn worden opgeschort als een derde-belanghebbende om een zienswijze is gevraagd. Voor verzoeken die betrekking hebben op milieu-informatie gelden afwijkende, kortere termijnen. Binnen Schagen wordt niet bijgehouden hoeveel tijd het kost om op Wob-verzoeken te beslissen en of de beslissingen tijdig worden genomen, zo blijkt uit het vragenlijstonderzoek. Uit de dossierstudie blijkt dat het gemiddeld tien weken duurt voordat een beslissing is genomen op een Wob-verzoek.

FIGUUR 3.2 BESLISTERMIJN IN WEKEN IN SCHAGEN (AFGEROND)³⁵

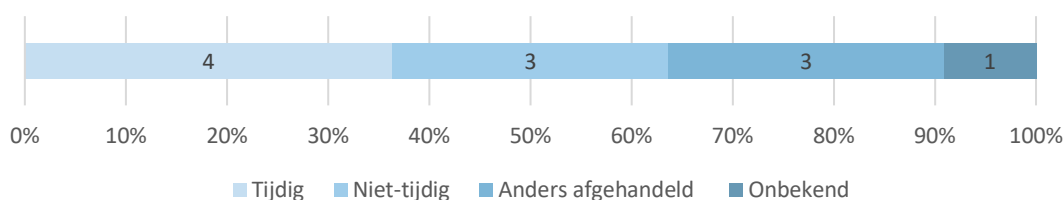


In drie van de elf dossiers is niet tijdig beslist op een Wob-verzoek. In vier dossiers is wel tijdig een besluit genomen. In de overige drie dossiers werd het verzoek om informatie niet als een Wob-verzoek gedaan of buiten behandeling gesteld om dat het verzoek via e-mail was ingediend. Voor één dossier is de wijze van afhandeling onbekend. De termijnen uit de Wob zijn om die reden niet van toepassing. Ook in die dossiers heeft het echter lang geduurd voordat een beslissing is genomen; in geen van deze dossiers werd binnen vier weken een beslissing genomen. (Zie figuur 3.3)

³³ Zie voor een bespreking van die onderwerpen respectievelijk 4.2.3 en 4.4.3

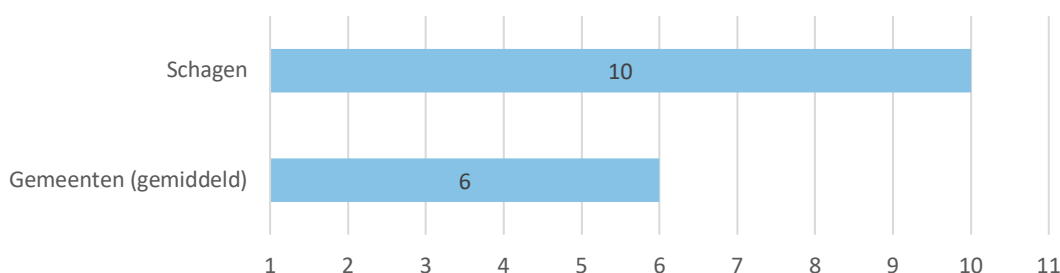
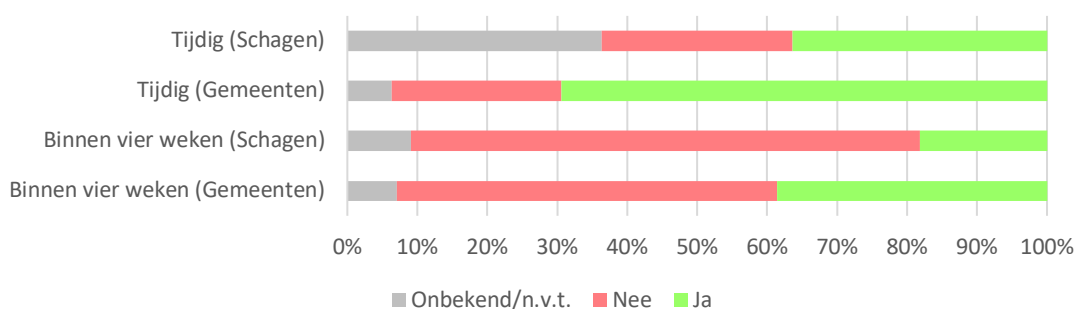
³⁴ Zie voor een nadere bespreking paragraaf 2.3.

³⁵ Dossierstudie.

FIGUUR 3.3 TIJDIGE AFHANDELING WOB-VERZOEKEN IN SCHAGEN³⁶

3.4.2 Vergelijking

Uit de dossierstudie blijkt dat gemeenten in 69% van de dossiers tijdig op het Wob-verzoek hebben beslist. In 24% van de dossiers is niet tijdig beslist en in de overige dossiers is dit niet te achterhalen, bijvoorbeeld omdat het besluit ontbreekt in het dossier. Gemiddeld duurt het zes weken voordat een beslissing op het verzoek is genomen.³⁷ In Schagen is de gemiddelde doorlooptijd langer, namelijk tien weken. Afgaand op de dossierstudie blijkt ook dat Schagen in minder dossiers tijdig een beslissing neemt, namelijk in 57%. Ook blijkt uit de vergelijking dat Schagen in ongeveer 70% van de dossiers niet binnen vier weken een beslissing heeft genomen. Ook andere gemeenten lukt het vaak niet om binnen vier weken Wob-verzoeken af te handelen: in 50% van de dossiers is niet binnen vier weken een beslissing genomen.

FIGUUR 3.4 GEMIDDELDE DUUR AFHANDELING WOB-VERZOEK³⁸FIGUUR 3.5 VERGELIJKING INZAKE TIJDIGE AFHANDELING WOB-VERZOEKEN³⁹

³⁶ Dossierstudie. Van één dossier is geen informatie over de behandelingstermijn bekend.

³⁷ Uit de antwoorden op de vragenlijst komen andere cijfers naar voren. Daaruit blijkt dat gemeenten in de periode 2018-2020 op bijna de helft van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing te hebben genomen. In 32% van de verzoeken die in die periode zijn binnengekomen is niet tijdig beslist. De gemiddelde doorlooptijd was vijf en een halve week.

³⁸ Dossierstudie. Van één dossier is geen informatie over de behandelingstermijn bekend.

³⁹ Dossierstudie.

3.4.3 Woo

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

Schagen dient rekening te houden met de verkorting van de verdagingstermijn en de verplichting om bij omvangrijke verzoeken met de verzoeker in gesprek te treden. Het is echter in de eerste plaats zaak dat sneller op Wob- en Woo-verzoeken wordt beslist: de gemiddelde doorlooptijd van tien weken is aanzienlijk langer dan de voorgeschreven vier weken.

3.5 Verstrekking en openbaarmaking

3.5.1 Werkwijze Schagen

Een gevolg van een positieve beslissing op een Wob-verzoek is dat het bestuursorgaan de gevraagde documenten aan de verzoeker moet verstrekken. Dat kan op verschillende manieren, namelijk door een (elektronische) kopie van de stukken te verstrekken, de documenten ter inzage te leggen of een samenvatting van de inhoud te geven. De verzoeker kan aangeven in welke vorm hij de documenten wil ontvangen. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie vervolgens op de door de verzoeker verzochte wijze, tenzij dat redelijkerwijs niet mogelijk is of de informatie al in een andere, makkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is. In de onderzocht dossiers is, in de gevallen dat het Wob-verzoek werd ingewilligd, de informatie steeds als (elektronische) kopie verstrekt. In twee dossiers werd verstrekking van documenten geweigerd, omdat de documenten al toegankelijk waren via de site van de gemeente.

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

3.5.2 Vergelijking

Schagen verstrekt de informatie voornamelijk in de vorm van een (elektronische) kopie. Dat geldt ook voor andere gemeenten. In 85% van de dossiers werd de informatie in die vorm verstrekt. Uit het NVRD DoeMee-onderzoek blijkt ook dat de meeste overheden Wob-besluiten of de openbaargemaakte informatie niet publiceren. 72% van de overheden geven in het vragenlijstonderzoek aan nooit openbaar te rapporteren over Wob-besluiten. Slechts 8% van de overheden geeft aan de besluiten en de openbaargemaakte documenten te publiceren. Zoals gezegd publiceert ook Schagen de besluiten op Wob-verzoeken niet.

3.5.3 Woo

Op dit moment publiceert Schagen de besluiten op Wob-verzoeken en de openbaargemaakte documenten niet. Onder de Wob was de gemeente daar ook niet toe verplicht. Onder de Woo is Schagen daarentegen wel verplicht om in ieder geval de openbaargemaakte documenten te publiceren. Dat volgt uit art. 2.4, derde lid, Woo: openbaarmaking op grond van de Woo geschiedt op, kort gezegd, een algemeen toegankelijke en elektronische wijze waarop zoveel mogelijk belangstellenden worden bereikt. Zoals gezegd in paragraaf 2.3 ligt publicatie op de website in dit kader voor de hand. Daarnaast

bepaalt art. 3.3, eerste lid, onder i, Woo dat de Woo-verzoeken zelf, de schriftelijke beslissing daarop en de daarbij verstrekte informatie openbaar moet worden gemaakt. Deze documenten moeten openbaar worden gemaakt via PLOOI, zo blijkt uit art. 3.3b Woo. In de tweede alinea van paragraaf 2.1 kwam al aan de orde dat de verplichting van art. 3.3 Woo pas later inwerking treedt.

3.6 Rechtsbescherming en verantwoording aan de gemeenteraad

3.6.1 Rechtsbescherming

Cijfers over de rechtsbescherming ten aanzien van Wob-besluiten worden door de gemeente niet bijgehouden. Dit betreft zowel cijfers over het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen Wob-besluiten als de uitkomsten daarvan.



Het is dus onbekend hoe vaak beslissingen op Wob-verzoeken in Schagen leiden tot bezwaar en/of beroepsprocedures en wat de uitkomsten daarvan zou zijn. Het is eveneens onbekend of de bezwaarschriftencommissie en/of (voorzieningen)rechter toegang (zouden) krijgen tot de ongelakte stukken zodat zij kunnen beoordelen of weigeringsgronden terecht zijn toegepast.

3.6.2 Verantwoording aan de gemeenteraad

Over de informatievoorziening van de gemeenteraad over de uitvoering van de Wob zijn geen afspraken gemaakt. Onder de Woo zijn overheden verplicht om in de jaarlijkse begroting aandacht te besteden aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo en in de jaarlijkse verantwoording verslag te doen van de uitvoering.⁴⁰

⁴⁰ Artikel 3.5 Woo.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Samenvattende conclusie

De vraag hoe Schagen uitvoering geeft aan de Wob en hoe dit zich verhoudt met de eisen van de Woo staat in deze rapportage centraal. Wij constateren dat op het merendeel van de Wob-verzoeken een juiste en goed gemotiveerde beslissing is genomen. Bovendien worden derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Hun input wordt dus bij de totstandkoming van het besluit betrokken. In een enkel geval was de weigering om informatie te verstrekken niet goed gemotiveerd: hier steunde de beslissing om het verzoek af te wijzen juist te sterk op een ingediende zienswijze en had het college zelf geen afweging gemaakt, althans dat bleek niet uit de motivering. De wijze waarop verzoeken om informatie inhoudelijk beoordeeld worden, wordt door de Woo niet ingrijpend gewijzigd. Er zijn enkele nieuwe uitzonderingsgronden ingevoerd en de openbaarmaking van informatie die ouder is dan vijf jaar kan minder snel worden geweigerd. Buiten deze nieuwe eisen, hoeft de wijze waarop Wob-verzoeken inhoudelijk worden beoordeeld niet te worden aangepast. Over de procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken is daarentegen wel het nodige op te merken. In 4.2 staan aanbevelingen om hiermee concreet aan de slag te gaan.

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Maak indiening van Woo-verzoeken per elektronische weg mogelijk

In de eerste plaats is indiening via elektronische weg is niet mogelijk. Onder de Woo is dit niet langer toegestaan. De wetgever vindt dat indieners van verzoeken onnodig worden beperkt als zij alleen via de post of mondeling verzoeken in kunnen dienen. De Woo verplicht bestuursorganen tot het openstellen van de elektronische weg: hetzij door indiening per e-mail of indiening per online formulier mogelijk te maken. Schagen dient hier een keuze in te maken.

Aanbeveling 2: Stel criteria vast voor de beoordeling of een verzoek om informatie als Woo-verzoek of als regulier informatieverzoek behandeld moet worden

Een andere kanttekening kan worden geplaatst bij de beoordeling of een verzoek een Wob-verzoek (thans: Woo-verzoek) of een regulier informatieverzoek betreft. Deze beoordeling wordt gedaan door de medewerkers van de vakafdelingen, maar er zijn geen criteria voor vastgesteld en er wordt ook niet aan de verzoeker gevraagd of de conclusie dat het al dan niet om een Wob/Woo-verzoek gaat klopt. Het is echter wenselijk dat hier wel criteria voor zijn en dat hierover in gesprek wordt gegaan met de verzoekers. De verzoeker is er namelijk niet altijd bij gebaat dat zijn verzoek als Wob/Woo-verzoek wordt beschouwd, omdat de consequentie hiervan is dat de opgevraagde informatie voor éénieder openbaar is. Dat is bijvoorbeeld het geval als de verzoeker inzage wil in zijn eigen dossier of vraagt om informatie over een procedure waar hij of zij bij betrokken is. Het verdient daarom aanbeveling dat criteria worden opgesteld voor de beoordeling of een verzoek als Woo-verzoek of als regulier informatieverzoek behandeld moet worden. In bijlage 3 is hier een aanzet voor gedaan.

Aanbeveling 3: Heb aandacht voor het tijdig beslissen op ingediende verzoeken

Daarnaast kost het de gemeente veel tijd om op een Wob-verzoek te beslissen. Gemiddeld bedraagt deze tien weken en in drie van de zeven dossiers waarin het verzoek als Wob-verzoek werd behandeld is niet tijdig beslist. Onder de Woo blijft het uitgangspunt dat een bestuursorgaan binnen vier weken een beslissing heeft genomen op het verzoek. De verdagingstermijn wordt bovendien verkort van vier naar twee weken. Om te voldoen aan de wettelijke regels met betrekking tot de beslistermijn, is het zaak dat Schagen sneller op Wob-verzoeken beslist.

Aanbeveling 4: Publiceer naar aanleiding van een Woo-verzoek openbaargemaakte informatie op de website en/of PLOOI

De openbaargemaakte informatie wordt op dit moment niet op de website gepubliceerd door de gemeente. Vanaf 1 mei 2022 moet de openbaarmaking van informatie op grond van de Woo op een zodanige wijze gebeuren dat zoveel mogelijk belangstellende burgers worden bereikt. Zoals in paragraaf 2.3 is uiteengezet, is plaatsing van de informatie op de website een voor de hand liggende manier om te voldoen aan deze verplichting. Bovendien moeten Woo-verzoeken, de besluiten daarop en de openbaargemaakte documenten op grond van art. 3.3, tweede lid, onder i, Woo gepubliceerd worden op PLOOI. Deze bepaling treedt echter later in werking.

Aanbeveling 5: Stel een procesbeschrijving op

Schagen beschikt niet over beleid of werkinstructies over de behandeling van Wob-verzoeken. De behandeling van Wob/Woo-verzoeken kan echter worden verbeterd door het opstellen en opvolgen van een procesbeschrijving. Een procesbeschrijving kan voorkomen dat bepaalde wettelijke verplichtingen over het hoofd worden gezien en niet worden nageleefd. Zeker nu sprake is van een gewijzigd regime biedt een procesbeschrijving houvast. Specifiek voor Schagen kan worden benadrukt wat de termijnen zijn voor de afhandeling van Woo-verzoeken en dat deze verzoeken op de website gepubliceerd dienen te worden. Daarnaast kan een procesbeschrijving voorzien in de hierboven besproken criteria voor de beoordeling van de vraag of het informatieverzoek een Woo-verzoek betreft en de voorwaarden voor de toepassing van de uitzonderingsgronden. Formats voor ontvangstbevestigingen, verdagingsbrieven en besluiten kunnen hier ook in worden opgenomen. In bijlage 3 is een voorbeeld opgenomen van de stappen die in de procesbeschrijving aan de orde kunnen komen.

Aanbeveling 6: Wijs een Woo-contactpersoon aan die tevens het proces van de behandeling van Woo-verzoeken coördineert

Art. 4.7 Woo verplicht bestuursorganen tot het aanstellen van tenminste één contactpersoon die vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie beantwoordt. Deze persoon beantwoordt vragen over de beschikbaarheid van informatie en kan bij minder omvangrijke en eenvoudige verzoeken ook overgaan tot verstrekking van documenten. Los van het feit dat aanwijzing van een Woo-contactpersoon een wettelijke verplichting is, kan dit de wijze waarop Woo-verzoeken door Schagen worden behandeld aanzienlijk verbeteren. In de eerste plaats is de Woo-contactpersoon de aangewezen persoon om te beoordelen of een verzoek om informatie als Woo-verzoek moet worden beschouwd. Bij onduidelijkheden op dit punt kan de Woo-contactpersoon in gesprek gaan met de verzoeker. Het is aan te bevelen dat de Woo-contactpersoon ook een coördinerende rol op zich neemt. Dat houdt in dat de Woo-contactpersoon de verzoeken uitzet bij de juiste vakafdeling en kan toezien op afhandeling van Wob-verzoeken binnen de wettelijke termijn. Daarnaast kan deze persoon de vakafdelingen verder ondersteunen door middel van het opstellen van formats voor ontvangstbevestigingen, verdagingsbrieven en besluiten en het beantwoorden van vragen.

Aanbeveling 7: Heb aandacht voor de implementatie van de actieve openbaarheidsverplichtingen uit de Woo

De actieve openbaarheid is in deze rapportage niet besproken. Dat betekent niet dat dit onderwerp voor Schagen niet van belang is. De komende jaren treedt art. 3.3 Woo namelijk gefaseerd in werking. Dat houdt concreet in dat de gemeente steeds meer categorieën informatie uit eigen beweging openbaar dient te maken via PLOOI. De informatie die actief openbaar moet worden gemaakt en de voorwaarden daarvoor zijn besproken in paragraaf 2.4. De actieve openbaarmaking van deze informatie is een omvangrijke en complexe klus, waarbij het verstandig is dat al voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verplichtingen voorbereidingen worden getroffen om hieraan te voldoen.

Aanbeveling 8: Besteed in de begroting aandacht aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo, doe in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering daarvan en bezie of er nog aanvullende afspraken rondom informatievoorziening gewenst zijn.

Onder de Woo zijn overheden verplicht om in de jaarlijkse begroting aandacht te besteden aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo en in de jaarlijkse verantwoording verslag te doen van de uitvoering.⁴¹ Hierdoor kan de gemeenteraad kennisnemen van uitvoering van de wet. Daarnaast kunnen de gemeenteraad en het college afspraken maken over frequentere informatieverstrekking. Indien gewenst kan de gemeenteraad hier nadere vragen over stellen en/of beleidsmatige uitgangspunten formuleren. Over de informatievoorziening van de gemeenteraad over de uitvoering van de Wob zijn op dit moment geen afspraken gemaakt.

⁴¹ Artikel 3.5 Woo.

Bijlage 1: Uitzonderingsgronden Wob

Artikel 10 Wob: uitzonderingsgronden

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

(...)

Artikel 11 Wob: persoonlijke beleidsopvattingen

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

(...)

Bijlage 2: Overzicht onderzoeksmethoden

Documentstudie

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

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

Schagen geeft aan niet over beleid, procesbeschrijvingen, werkinstructies of andere documenten over openbaarheid van overheidsinformatie of de uitvoering van de Wob te beschikken. Wel geeft de gemeente aan dat iedere werknemer zijn 'eigen Wob-verzoek' afhandelt en daarbij vragen kan stellen aan de afdeling Juridische Zaken.

Dossierstudie

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

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

De overheden zijn verzocht om naast het verzoek en de daaropvolgende beschikking ook de overige stukken te verstrekken die betrekking hebben op het verzoek, bijvoorbeeld verzoeken tot aanvullende informatie, zienswijzen van derden, verdagingen van de beslistermijn, stukken die betrekking hebben op bezwaar- en beroepsprocedures en de openbaargemaakte informatie. Schagen heeft elf dossiers verstrekt. Daarvan zijn twee niet compleet. In een dossier ontbreekt het verzoek en – omdat het verzoek als een regulier informatieverzoek is afgedaan – het besluit. In het andere dossier ontbreken de openbaargemaakte documenten. Deze twee dossiers kunnen dus niet volledig worden beoordeeld.

Websiteonderzoek

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

Vragenlijstonderzoek

Onder de deelnemende overheden zijn twee vragenlijsten uitgezet. De eerste vragenlijst richtte zich op de kwantitatieve aspecten over de uitvoering van de Wob-verzoeken zoals aantallen ingediende verzoeken, toekenningen en afwijzingen en doorlooptijden. In het vervolg van deze rapportage wordt deze vragenlijst aangeduid als *vragenlijst cijfers*. De tweede vragenlijst richtte zich op beleidsmatige

en organisatorische aspecten zoals de aan- of afwezigheid van beleid en werkinstructies, de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de wijze van openbaarmaking en de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. Deze vragenlijst wordt aangeduid als *vragenlijst inhoud*. Schagen heeft beide lijsten ingevuld. Uit de reactie van de vragenlijst cijfers blijkt echter dat Schagen geen cijfers ten aanzien van Wob-verzoeken bijhoudt. Op de vragenlijst inhoud heeft de invuller, behoudens uitzonderingen, steeds 'weet ik niet' geantwoord. Zowel de vragenlijst cijfers en vragenlijst inhoud zijn dus beperkt bruikbaar voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Omwille de leesbaarheid wordt in dit rapport verwezen naar 'de vragenlijst' of 'het vragenlijstonderzoek'.

Bijlage 3: Voorbeeld-procesbeschrijving

Procesbeschrijving

Stap 1. De Woo-contactpersoon/coördinator ontvangt het verzoek

Stap 2. Zend het verzoek door als de informatie zich bij een andere overheidsinstantie bevindt

Stap 3. Bevestig de ontvangst en deel eventuele doorzending mee aan de verzoeker

Stap 4. Beoordeel of het een Woo-verzoek of een regulier informatieverzoek betreft en neem contact op met de verzoeker als hierover onduidelijkheid bestaat

De volgende criteria kunnen hierbij in acht worden genomen:

- de gevraagde informatie heeft betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid;
- de gevraagde informatie is neergelegd in documenten;
- de gevraagde informatie heeft geen betrekking hebben op informatie die enkel op de verzoeker betrekking heeft;
- het verzoek heeft de strekking de documenten voor eenieder openbaar te maken;
- de Wob wordt genoemd.

Ingeval een verzoek niet voldoet aan deze criteria voldoet, kan contact worden opgenomen met de verzoeker.

Stap 5. Noteer de deadline voor het nemen van een besluit

De Woo biedt de mogelijkheid om deze termijn met twee weken te verdagen ingeval van omvangrijke of complexe verzoeken die niet binnen vier weken kunnen worden afgedaan.

Stap 6. Verzamel de informatie

Stap 7. Stel derde-belanghebbenden in de gelegenheid om een zienswijze in te dienen

Stap 8. Beoordeel of uitzonderingsgronden van toepassing zijn

Stap 9. Stel het besluit op en publiceer de openbaargemaakte informatie op de website