

Aan
de gemeenteraad

Datum 17 januari 2023
Zaaknummer 2023-0007132
Betreft Wet open overheid

Vergadering van
Portefeuillehouder: Marc Merx
Begrotingsprogramma Bestuurlijk en Ondersteunend Dordrecht
Kernteam/Opgave: Versterking Bestuur & Organisatie - Strategie & Control
Auteur: Evert Jaquet
E-mail: ape.jaquet@drechtsteden.nl
Verantwoordelijke:
Openbaar: Ja

Raadsinformatiebrief

Wat is de aanleiding om deze informatie kenbaar te maken?

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) inwerking getreden.

Op 5 juli 2022 heeft de Rekenkamercommissie het rapport "DOE-Mee, onderzoek van Wob naar Woo" uitgebracht. Daarin geeft de commissie haar bevindingen weer over haar onderzoek naar de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door de gemeente en doet zij aanbevelingen in relatie tot de uitvoering van de Woo.

Het college heeft bij brief van 20 september 2022 op het rapport gereageerd naar de raad.

De raad heeft aan het college gevraagd om de Woo-verzoeken, vooruitlopend op de wettelijke verplichting daartoe, actief op de eigen website te publiceren.

Wat is de te delen informatie?

De Woo treedt in de plaats van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

De Woo heeft tot doel om in het kader van het onophoudelijke streven naar een goed en democratisch bestuur, de toegang tot overheidsinformatie voor iedereen te vergroten, de actieve openbaarmaking te bevorderen, bestuurlijke transparantie tot norm te verheffen, de regels voor openheid en openbaarheid te actualiseren en deze zoveel mogelijk in de wet op te nemen zodat openbaarheid een recht wordt van de burger en een plicht van de overheid blijft.

De Woo verandert een aantal zaken ten opzichte van de Wob. De belangrijkste veranderingen zijn:

1. Er komt een onafhankelijk adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding.
2. Elk bestuursorgaan dat onder de Woo valt moet een contactpersoon aanwijzen waarbij iedereen terecht kan met vragen over de beschikbaarheid van overheidsinformatie.
3. De termijn voor het afhandelen van een verzoek wordt maximaal vier weken, met een mogelijke verlenging van twee weken.
4. Van informatie ouder dan vijf jaar is het uitgangspunt dat deze openbaar wordt gemaakt.
5. Op termijn verplicht de Woo tot het actief openbaar maken van aangewezen informatie.

Hieronder gaan wij eerst kort in op deze veranderingen en vervolgens gaan we wat dieper in op de Woo en de implementatie daarvan.

Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

Het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is ingesteld in de Woo. Het Adviescollege adviseert regering en parlement gevraagd en ongevraagd over openbaarmaking van overheidsinformatie en verbetering van de informatiehuishouding. Daarnaast heeft het Adviescollege een bemiddelingstaak voor journalisten en wetenschappers.

Contactfunctionaris Woo

Vooralsnog is het teamhoofd Specialisten bij Dienstverlening Drechtsteden aangewezen als contactfunctionaris Woo. Een vaste contactfunctionaris wordt geworven.

Afdoeningstermijn

Onder de Wob was de termijn voor het afdoen van Wob-verzoeken vier weken, met de mogelijkheid om die termijn met vier weken te verdagen. Onder de Woo is de standaardafdoeningstermijn nog steeds vier weken maar de verdagingsmogelijkheid is teruggebracht tot twee weken.

Uit het rapport van de Rekenkamercommissie blijkt dat de tien dossiers die zijn onderzocht alle binnen de wettelijke termijn zijn afgedaan. De organisatie zal er altijd naar streven om de wettelijke termijnen te halen. Echter, het komt voor dat zeer uitgebreide Woo-verzoeken worden ingediend. In die gevallen is de wettelijke termijn niet altijd realistisch en zal met de verzoeker naar een oplossing moeten worden gezocht.

Informatie ouder dan vijf jaar

Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar motiveert het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie waarom de in artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Als informatie wordt opgevraagd die ouder is dan vijf jaar rust er dus een zwaardere motiveringsplicht op het bestuursorgaan als de informatie niet openbaar wordt gemaakt. Het bestuursorgaan moet dan gedegen onderbouwen waarom een of meer van de uitzonderingsgronden zwaarder wegen dan het belang dat overheidsinformatie in principe altijd openbaar is.

Op termijn verplicht de Woo tot het actief openbaar maken van aangewezen informatie

De Woo maakt onderscheid tussen passieve openbaarheid en actieve openbaarheid. We gaan eerst in op de actieve openbaarheid en daarna op de passieve openbaarheid.

Actieve openbaarheid

Het grote verschil tussen de Wob en de Woo is de verplichting om een aantal typen documenten actief, dus uit eigen beweging, openbaar te maken. Dit is geregeld in hoofdstuk 3 Woo.

De wetgever heeft onderkend dat het voor gemeenten een onevenredig grote inspanning zou vergen om alle typen documenten in één keer actief openbaar te moeten maken en daarom stelt de wetgever gefaseerd vast welke categorieën documenten vanaf welke datum verplicht openbaar gemaakt moeten worden. Inmiddels is bekend dat onder meer de volgende categorieën bij de eerste fase horen:

1. bereikbaarheidsgegevens van het bestuursorgaan en wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend (artikel 3.3, eerste lid, onderdeel e, van de Woo);
2. vergaderstukken van vertegenwoordigende lichamen van decentrale overheden (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel c, van de Woo);
3. convenanten (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel f, van de Woo);
4. Woo-verzoeken, inclusief de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, van de Woo).

De wet schrijft voor dat we bij de openbaarmaking gebruik moeten maken van een landelijk elektronisch systeem, genaamd Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). PLOOI is nog niet klaar en daarom is op dit moment de actieve openbaarmaking voor geen enkele categorie verplicht gesteld. Niettemin maakt de gemeente Dordrecht een aantal categorieën al zelf actief openbaar op de eigen website. In de bijlage staan alle categorieën van documenten die op termijn en gefaseerd

actief openbaar gemaakt moeten worden. In de tweede kolom staat welke categorieën de gemeente Dordrecht nu al actief openbaar maakt. Met de overige categorieën wordt gewacht tot duidelijk is welke eisen de wetgever daaraan stelt.

Implementatie

Voor de implementatie van de Woo is in september 2021 een (regionaal) project gestart. Vanuit het SCD is een projectleider aangetrokken en zijn een stuurgroep en enkele werkgroepen ingericht. Het project heeft een inventarisatie opgeleverd waarin staat welke categorieën van documenten in welke applicatie worden verwerkt en waar dat gebeurt. De inventarisatie is afgerond en op dit moment wordt een nieuwe projectleider gezocht om de volgende fase op te starten. De volgende fase bestaat uit het implementeren van de eerste groep van verplicht gestelde categorieën. De implementatie zal deels op regionaal niveau moeten worden uitgevoerd (denk aan het realiseren van koppelingen tussen systemen) en deels lokaal (denk aan het aanpassen van werkprocessen).

Gelet op de hoeveelheid werk ligt het voor de hand dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de planning van de wetgever.

Passieve openbaarheid

Wat betreft de passieve openbaarheid (openbaarmaking op verzoek) is er niet heel veel verschil tussen de Woo en de Wob. Op grond van artikel 4.1, eerste lid Woo kan iedereen een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan (dus het college, de burgemeester of de gemeenteraad) of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Het bestuursorgaan moet binnen vier weken een besluit nemen op dat verzoek maar kan dat besluit éénmaal met twee weken verdagen.

Werd in de Wob de reikwijdte nog beperkt tot documenten over een bestuurlijke aangelegenheid (beleid), in de Woo is dat verbreed tot het begrip 'publieke informatie'. Alle documenten die betrekking hebben op overheidshandelen zijn in beginsel openbaar, niet alleen documenten die beleid betreffen maar ook documenten die bijvoorbeeld over de bedrijfsvoering gaan. Het gaat dus zowel om documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, als om documenten die zijn gerelateerd aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn (bijvoorbeeld documenten over inkoop of personeelsbeleid en andere aspecten van bedrijfsvoering). Documenten zijn niet alleen papieren documenten maar betreffen alle gegevensdragers, zoals email, Whatsapp, Twitter, Facebook, Sms-berichten enz. Het gaat dan om alle berichten die betrekking hebben op publieke informatie. Berichten die over privé zaken gaan vallen er niet onder. Dit geldt voor ambtenaren, collegeleden en voor de gemeenteraad als bestuursorgaan. De Woo geldt niet voor individuele raadsleden.

De Woo kent dezelfde uitzonderingsgronden als de Wob, zij het in licht aangepaste vorm.

Binnen de gemeente geldt het uitgangspunt dat het vakteam waar het verzoek betrekking op heeft, verantwoordelijk is voor de tijdige en juiste afdoening van het verzoek. Daar zit immers de inhoudelijke expertise. Uiteraard kan juridisch advies worden gevraagd aan het Juridisch Kennis Centrum van de gemeente.

Uitvoering passieve openbaarmaking

Het college hecht eraan u ook te informeren over enkele aspecten van de uitvoering in de praktijk.

Voor een beschrijving van het proces op hoofdlijnen verwijzen we u naar de bijlage (procesbeschrijving).

Soms worden bijzonder omvangrijke verzoeken ingediend, zonder duidelijk doel. Zo is onlangs een verzoek ontvangen waarbij werd verzocht om toezending van alle afzonderlijke facturen van alle juridische dienstverleners (advocaten, notarissen, rentmeesters, taxateurs enz.) over de afgelopen tien jaar. Als reden werd vermeld dat verzoeker de informatie wil gebruiken voor het schrijven van een boek en om te kijken of de gemeente niet onnodig geld uitgeeft aan externe juridische dienstverleners. Als achtergrondinformatie merken wij op dat de verzoeker meerdere conflicten heeft met de gemeente.

Om aan dit verzoek te voldoen:

- zouden alle juridische dienstverleners in het financiële systeem moeten worden geselecteerd. Dat klinkt eenvoudiger dan het is. Aangezien er ook juridische dienstverleners zijn die geen 'advocaten' of 'notarissen' in hun naam hebben staan, zou

een lijst van 33.000 crediteuren moeten worden doorgenomen om de juridische dienstverleners te selecteren;

- moeten vervolgens alle facturen één voor één uit het systeem worden gehaald;
- moeten alle facturen naar de betreffende kantoren worden gestuurd met de vraag of zij een zienswijze willen indienen tegen het verstrekken van de facturen;
- moeten vervolgens alle zienswijzen die zijn ingediend in een besluit worden verwerkt;
- moeten alle facturen die worden verstrekt één voor één worden geanonimiseerd;
- moet tot slot het definitieve besluit worden opgesteld en verzonden aan verzoeker. Als er kantoren zijn die in hun zienswijze bezwaar hebben gemaakt tegen het verstrekken van hun facturen, moet het besluit ook aan die kantoren worden gestuurd, om hen in de gelegenheid te stellen formeel bezwaar aan te tekenen.

Anonimiseren

Op grond van de AVG moet alle informatie die openbaar wordt gemaakt, worden geanonimiseerd. Om u een beeld te geven, in het voorbeeld hierboven betekent dit dat elke factuur apart in Adobe Pro als pdf moet worden geopend, dat elk persoonsgegeven handmatig onleesbaar moet worden gemaakt (Adobe zet een zwarte balk over de geselecteerde tekst), dat elk bestand weer apart moet worden opgeslagen, geprint, gescand en opnieuw worden opgeslagen, om te voorkomen dat het anonimiseren door de ontvanger ongedaan gemaakt kan worden.

Gezien de enorme hoeveelheid werk is er in dit specifieke geval voor gekozen om gebruik te maken van een bepaling in de Woo, die het, in uitzonderlijke gevallen, mogelijk maakt om een overzicht te verstrekken, in plaats van alle afzonderlijke facturen. Dit zou overigens tot gevolg kunnen hebben dat de verzoeker bezwaar aantekent tegen het besluit, hetgeen opnieuw tot veel werk zal leiden.

Alles bij elkaar hebben 5-7 medewerkers van de gemeente meer of minder tijd aan deze zaak besteed. De behandelaar van dit verzoek zelf heeft naar schatting 15-25 uur aan de zaak besteed. Verder is aan 57 kantoren een brief verstuurd om hen in staat te stellen een zienswijze in te dienen. De reacties hebben in sommige gevallen tot enige mailwisseling geleid en in een aantal gevallen tot telefonische contacten. Dus ook bij 57 kantoren hebben mensen tijd aan dit verzoek besteed.

Gelukkig leiden niet alle verzoeken tot een dergelijke hoeveelheid werk maar het komt wel voor. En uiteraard heeft iedereen het recht om informatie bij de overheid op te vragen. De organisatie doet er alles aan om deze verzoeken zo correct mogelijk af te doen maar dat legt in sommige gevallen een fors tijdsbeslag op de organisatie. Het lijkt ons goed dat u daar met dit voorbeeld een inkijkje in krijgt.

Wij hopen u hiermee te hebben geïnformeerd over de stand van zaken van de implementatie van de Woo en over enkele aspecten van de uitvoering ervan.

Hoe verder na deze raadsinformatiebrief?

Niet van toepassing.

Welke kosten zijn verbonden aan het proces?

Door het Rijk is budget beschikbaar gesteld voor de implementatie van de wet.

Wat zijn de belangrijkste gerelateerde besluiten?

Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek van Wob naar Woo - Collegevoorstel;

Wat zijn de belangrijkste gerelateerde besluiten?

Bestuurlijke reactie naar aanleiding van het rapport Van Wob naar Woo, collegebesluit van 31-08-2022.

Het college van Burgemeester en Wethouders

secretaris

burgemeester