

INITIATIEFNOTA OPENBAARHEID

Toegankelijk, overzichtelijk en transparant

Robert Barker | PvdD
Bülent Aydin | PvdA

Joris Wijsmuller | HSP
Kavish Partiman | CDA

AANLEIDING

Op 1 mei 1980 is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in werking getreden. In deze wet is geregeld dat bestuurlijke informatie voor iedereen beschikbaar is. Tevens is vastgelegd dat overheidsinformatie voor iedereen toegankelijk is. Overheden hebben de verplichting om over tal van onderwerpen te publiceren zoals bestemmingsplannen, vergunningen en collegebesluiten. Het uitgangspunt van de Wob is het algemeen belang van openbaarheid van informatie en derhalve is openbaarheid het juridische uitgangspunt. Artikel 8 van de Wob legt deze taak ook specifiek vast. Indien niet gekozen wordt voor proactieve openbaarmaking, dient informatie op verzoek te worden gedeeld als daar een zogeheten Wob-verzoek voor wordt ingediend. Transparantie is noodzakelijk voor democratische controle van het beleid en de besluiten van de gemeente.

Het huidige Wob-beleid van de gemeente Den Haag is vastgesteld in januari 2016¹ en is wat de Partij voor de Dieren, Haagse Stadspartij, PvdA en CDA betreft op verschillende punten achterhaald. Met deze initiatiefnota doen deze vier partijen een aantal voorstellen om het Wob-beleid van de gemeente Den Haag toegankelijker, overzichtelijker én transparanter te maken. Deze voorstellen verbeteren ook de mogelijkheden voor democratische controle door burgers en raadsleden.

Bij de vaststelling van het Haagse Wob-beleid in 2016 was de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen nog gekoppeld aan Wob-verzoeken. Indieners van een Wob-verzoek hadden recht op een flinke dwangsom als de gemeente een Wob-verzoek niet op tijd behandelde. Van deze regeling werd veelvuldig misbruik gemaakt. Het Wob-beleid van de gemeente Den Haag uit 2016 is onder meer gericht op het tegengaan van dat misbruik. Het is echter sinds oktober 2016 niet meer mogelijk een dwangsom opgelegd te krijgen bij een niet tijdig behandeld Wob-verzoek. Daarnaast is sinds de vaststelling van het huidige Wob-beleid het gebruik van digitale communicatiemiddelen enorm toegenomen alsook de digitale mogelijkheden. Uit de Post- en Pakkettenmonitor 2017 van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) blijkt dat de hoeveelheid post die Nederlanders sturen alleen al tussen 2016 en 2017 met 14 procent is afgenomen². Uit CBS-cijfers blijkt verder dat 98% van de Nederlandse huishoudens is aangesloten op internet³.

De initiatiefnemers constateren verder dat het voor indieners van een Wob-verzoek op dit moment niet duidelijk is op basis van welke afwegingen het college bepaalt of informatie vertrouwelijk moet blijven of niet en waarom sommige informatie wel gedeeld kan worden, of slechts gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt. Meer duidelijkheid over de afwegingen ten aanzien van een Wob-verzoek is tevens van belang voor de informatiepositie van de

gemeenteraad als hoogste bestuurlijk orgaan in de lokale overheid. En daarmee ook belangrijk voor het goed kunnen uitoefenen van de controlerende taak van de raad.

De initiatiefnemers zijn dan ook van mening dat het om bovenstaande redenen gewenst is dat het Wob-beleid van de gemeente Den Haag wordt herzien. Zij signaleren vier knelpunten in de manier waarop de gemeente Den Haag omgaat met Wob-verzoeken en komen met voorstellen om knelpunten op te lossen. Deze knelpunten worden in de navolgende vier paragrafen nader toegelicht evenals de daarbij behorende voorstellen. Ten aanzien van het afwegingskader (vierde hoofdstuk) is van belang te melden dat de Rekenkamer op dit moment onderzoek doet naar geheimhouding. De voorstellen van de Rekenkamer kunnen gezamenlijk worden betrokken bij voorliggende nota.

INDIENING

De gemeente Den Haag heeft besloten om *“de digitale weg, ongeacht het gebruikte communicatie middel, voor alle communicatie over ingediende WOB-verzoeken en ingebrekestellingen af te sluiten”*⁴. Dat houdt in dat Wob-verzoeken alleen schriftelijk ingediend kunnen worden. Deze maatregel dient om te voorkomen dat verzoeken via Twitter, Facebook of mail over het hoofd gezien worden. Anno 2020 is dit volgens de initiatiefnemers een achterhaalde en omslachtige methode. Digitale communicatie heeft bovendien vanuit duurzaamheidsoogpunt de voorkeur.

De initiatiefnemers stellen dan ook voor om de digitale weg te gebruiken om Wob-verzoeken te stroomlijnen. Het moet mogelijk worden een Wob-verzoek digitaal in te dienen. Gekeken dient te worden welke vormen toe te staan, maar indieners willen in elk geval dat het mogelijk wordt om dit via een formulier op de website van de gemeente te doen. Daarbij laat de indiener de verplichte gegevens achter, of logt de indiener in met zijn/haar DigiD. Dit maakt zowel het indienen als het verwerken van verzoeken makkelijker en voorkomt dat ingediende Wob-verzoeken over het hoofd worden

gezien.

De initiatiefnemers willen verder dat het verstrekken van informatie, die op basis van een Wob-verzoek wordt vrijgegeven, voortaan digitaal gebeurt. Alleen na een expliciet verzoek van een indiener worden documenten op papier geleverd waarbij op voorhand duidelijk moet zijn dat hier kosten aan verbonden zijn. Om mensen tegemoet te komen die niet overweg kunnen met digitale middelen, moet de optie om een verzoek schriftelijk in te dienen, blijven bestaan.

COMMUNICATIE

De digitale weg werd in 2016 niet alleen afgesloten voor het indienen van Wob-verzoeken, maar ook voor alle communicatie over ingediende Wob-verzoeken en ingebrekestellingen. Waarom communicatie over reeds ingediende verzoeken en ingebrekestellingen niet op een digitale manier kan verlopen werd daarbij niet toegelicht.

Om recht te doen aan de Wob, is het volgens de initiatiefnemers noodzakelijk dat aanvragen en uitkomsten voor iedereen inzichtelijk worden gemaakt. Het uitgangspunt van de Wob is namelijk dat als informatie openbaar wordt gemaakt dit voor altijd en voor een ieder openbaar is. Een online Wob-overzicht is het aangewezen middel om invulling te geven aan dit uitgangspunt. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) moedigt overheden aan om in het belang van transparantie de informatie over Wob-verzoeken online te publiceren: *“Iedere burger kan op basis van de Wob een informatieverzoek richten aan een bestuursorgaan. De informatie die op basis van deze verzoeken openbaar wordt gemaakt is echter niet altijd online terug te vinden. Terwijl het online publiceren van Wob-documenten bijdraagt aan transparantie en mogelijke herhaalverzoeken kan voorkomen”*⁵. Zo'n online Wob-overzicht is er niet op de website van de gemeente Den Haag.

De initiatiefnemers pleiten dan ook voor een online Wob-overzicht. Dit overzicht is in feite een lijst met alle ingediende verzoeken zoals die ook te vinden is op de websites van onder meer de

gemeenten Amsterdam⁶, Rotterdam⁷ en Utrecht⁸. Bij elk verzoek wordt, na doorklikken, vermeld of het verzoek in behandeling is, is goedgekeurd, of is afgewezen. Bij goedkeuring staat een link naar de vrijgegeven informatie, bij afgewezen verzoeken staat helder beschreven wat de redenen zijn dat het verzoek niet goedgekeurd kan worden. In het overzicht staan de verzoeken chronologisch gesorteerd, daarnaast worden de verzoeken op thema (zoals veiligheid, afval/milieu, zorg) ingedeeld.

BEZWAREN

Een afwijzing van een Wob-verzoek geldt als besluit van de gemeente, en tegen elk besluit kan bezwaar gemaakt worden. Op de website van de gemeente Den Haag is op de pagina 'bezwaar maken' niets te vinden over afgewezen Wob-verzoeken⁹. Er is weliswaar een optie om bezwaar te maken tegen 'overige zaken', maar ook daar wordt met geen woord over Wob-verzoeken gerept. Het blijft dan ook onduidelijk of dit de juiste plek is om bezwaar in te dienen tegen een afgewezen Wob-verzoek. Verder wordt bij een Wob-besluit aan de verzoeker aangegeven dat slechts per post bezwaar kan worden gemaakt. De initiatiefnemers vinden dat dit niet consistent is met de mogelijkheden die er zijn om tegen andere besluiten bezwaar aan te tekenen en dit tevens een achterhaald uitgangspunt is.

In navolging van de gemeente Utrecht willen de initiatiefnemers daarom dat het starten van een bezwaarschriftprocedure makkelijker gemaakt wordt. Evenals het indienen van een Wob-verzoek moet ook een bezwaar online ingediend kunnen worden via een digitaal formulier. Deze mogelijkheid moet ook apart worden aangegeven op de eerder genoemde pagina 'bezwaar maken' op de website van de Gemeente Den Haag.

Daarnaast willen de initiatiefnemers dat er een overzicht komt van bezwaarschriftprocedures, vergelijkbaar met het overzicht van ingediende Wob-verzoeken (of zelfs in hetzelfde overzicht). Hierbij is het belangrijk dat ook de bevindingen van de adviescommissie die de bezwaren bekijkt, worden gepubliceerd.

AFWEGINGSKADER

Op basis van de Gemeentewet kan de raad geheimhouding worden opgelegd op basis van een aantal gronden die ook in de Wob staan benoemd. In het geval dat sprake is van geheimhouding wordt een Wob-verzoek ook gezien als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding op een stuk. De initiatiefnemers stellen vast dat in geval van geheimhouding over het algemeen door het college wordt gekozen om geheimhouding van het gehele stuk voor te stellen. Dit terwijl het ook mogelijk is om stukken deels geheim te houden (vertrouwelijke gegevens zwart te lakken). De initiatiefnemers merken op dat dit in praktijk vragen oproept omdat het college nauwelijks motiveert waarom stukken geheim moeten blijven en waarom gedeeltelijke openbaring niet mogelijk is. Meestal wordt slechts volstaan met verwijzing naar het artikel in de Gemeentewet zonder nader toe te lichten waarom dat het geval is voor het hele stuk in plaats van voor delen van het stuk.

De initiatiefnemers vinden deze gang van zaken niet geheel stroken met het uitgangspunt van de Wob. Openbaarheid van stukken moet hierbij de norm zijn, tenzij op basis van bepaalde gronden kan worden aangegeven waarom dit niet mogelijk is. Zowel voor inwoners als voor raadsleden is zoveel mogelijk openbaarheid van belang. Immers, hiermee is het voor belanghebbenden makkelijker zicht te houden op de besluitvorming van het college en wordt het mogelijk om in openbaarheid het debat aan te kunnen gaan met de gemeente. Of om experts in te kunnen schakelen en betrokkenen te kunnen bevragen.

Voor de analyse van dit thema van deze initiatiefnota is van belang dat de Rekenkamer rond de zomer met een onderzoek komt naar geheimhouding. Het doel van dit onderzoek is om voor de gemeenteraad inzichtelijk te maken of het beleid en de praktijk rondom geheimhouding in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving en of het principe van 'openbaar tenzij' ook in de praktijk goed wordt nageleefd. Dit onderzoek kan naast deze initiatiefnota ervoor zorgen dat het beleid rond geheimhouding wordt versterkt.

Voor de gemeenteraad in het bijzonder is het van groot belang om toegang te hebben tot informatie van en over de gemeente Den Haag. Om haar taak, het controleren van het college, goed uit te kunnen voeren heeft elk raadslid recht op informatie. Een raadslid heeft daarbij recht op informatie die op basis van de Wob niet openbaar gemaakt kan worden, bijvoorbeeld omdat het financieel gevoelige informatie betreft. In de Gemeentewet, artikel art. 169, tweede lid en 180, tweede lid, is vastgelegd dat het college zowel een actieve als een passieve inlichtingenplicht heeft jegens de raad. De actieve inlichtingenplicht houdt in dat het college uit zichzelf de raad alle inlichtingen moet verstrekken die de raad voor de uitoefening van haar taak nodig heeft.

Wat betreft de initiatiefnemers is de afweging rond het al dan niet verstrekken van informatie alsook de keuze om stukken onder geheimhouding te verstrekken nu niet goed te controleren en ontbreken heldere kaders. In de praktijk leidt dit te vaak tot discussie over de informatieverstrekking aan de raad. Er is daarbij niet een helder kader welke stukken openbaar met de raad gedeeld kunnen en moeten worden, welke stukken raadsleden 'op rood' of alleen ter inzage kunnen lezen, en welke stukken zelfs helemaal niet gedeeld kunnen worden. Voor het laatste is überhaupt de vraag op welke grond stukken kunnen worden geweigerd om aan raadsleden te verstrekken. Daarbij is tevens niet duidelijk waarom op gehele stukken geheimhouding wordt opgelegd en niet op gedeeltes van stukken. Het is voor de raad dan ook niet mogelijk om te controleren of het college op een goede en zorgvuldige wijze omgaat met Wob-verzoeken en stukken op rood en of het uitgangspunt van openbaarheid van stukken op de juiste wijze wordt ingevuld.

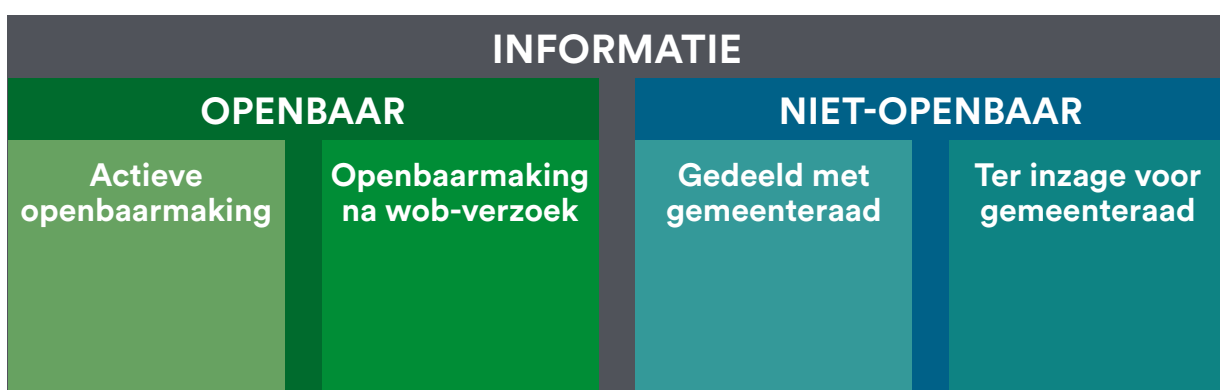
De initiatiefnemers stellen dan ook voor om een afwegingskader op te stellen. Hierin worden

richtlijnen vastgelegd waaruit duidelijk blijkt in welke gevallen informatie wel of niet gedeeld kan worden. De informatie kan volgens de initiatiefnemers in de navolgende vier categorieën worden ingedeeld:

- informatie die door de gemeente actief openbaar wordt gemaakt;
- informatie die openbaar gemaakt wordt na een Wob-verzoek;
- informatie die niet openbaar gemaakt kan worden maar wel met de raad gedeeld kan worden 'op rood';
- informatie die slechts ter inzage beschikbaar is voor de raad.

Binnen de laatste twee categorieën kan daarbij gekozen worden om een deel van de stukken wel te openbaren en het andere deel 'op rood' of ter inzage te leggen. In het afwegingskader moeten richtlijnen komen te staan aan de hand waarvan informatie ingedeeld kan worden in één van bovenstaande categorieën. Dit bevordert dat er door het college meer bewust gekozen moet worden of stukken geheel of gedeeltelijk openbaar kunnen worden gemaakt.

Een andere belangrijke toevoeging aan het Wob-beleid is dat de initiatiefnemers willen dat het college en de raad voortaan moeten gaan motiveren waarom zij stukken niet openbaar willen maken, of slechts gedeeltelijk. Dit bevordert de gemeentelijke transparantie aanzienlijk, evenals het uitgangspunt van openbaarheid van stukken. Het verheldert volgens de initiatiefnemers tevens vragen over de openbaarheid van informatie, omdat het college dan moet verwijzen naar de richtlijnen uit het afwegingskader. De initiatiefnemers stellen dan ook voor om een openbare motiveringsplicht te introduceren voor de Raad. In deze openbare



motiveringsplicht moet het college aangeven op grond van welke bezwaren een stuk niet geheel of gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt. Het enkele feit van financieel gevoelige informatie voldoet dan niet, dit moet nader worden gemotiveerd door het college.

Verder wordt vaak niet gekozen om stukken tijdelijk geheim te houden. Bij de motivering zou ook moeten worden betrokken wanneer openbaarmaking mogelijk is. Openbaarmaking

van geheime stukken zou standaard verankerd moeten worden in het beleid. Er zou een overzicht dienen te komen van alle rode stukken en het moment waarop die openbaar worden gemaakt. Tot slot is te overwegen een onafhankelijke deskundige in te stellen die kan toetsen of stukken correct 'op rood' zijn geplaatst door het college.

ONTWERP-RAADSBESLUIT

De gemeenteraad van de gemeente Den Haag, in vergadering bijeen d.d. ..., gezien het voorstel van de raadsleden Robert Barker van de Partij voor de Dieren, Joris Wijsmuller van de Haagse Stadspartij, Bülent Aydin van de Partij van de Arbeid en Kavish Partiman van het CDA.

Besluit:

- I. dat het uitgangspunt is dat stukken openbaar zijn;
- II. naast het onderzoek van de Rekenkamer naar geheimhouding ook inspiratie te putten uit deze nota voor het versterken van het beleid rond openbaarheid;
- III. het online indienen van Wob-verzoeken en het bezwaar maken tegen Wob-besluiten via een digitaal formulier mogelijk te maken;
- IV. dat de gemeente een online Wob-overzicht op thema alsook een online bezwaarschriften-overzicht zal realiseren;
- V. dat de gemeenteraad en het college een openbare lijst bij zullen houden van geheime stukken en wanneer die openbaar worden gemaakt;
- VI. dat een afwegingskader zal worden opgesteld waarin beschreven wordt welke richtlijnen gehanteerd worden om te bepalen welke mate van vertrouwelijkheid informatie krijgt;
- VII. dat een openbare motiveringsplicht voor geheimhouding van stukken wordt ingevoerd waarbij per vertrouwelijk stuk wordt gemotiveerd waarom dit vertrouwelijk is;
- VIII. dat waar mogelijk gekozen wordt om slechts delen van stukken als geheim aan te merken;
- IX. dat per stuk wordt aangegeven wanneer openbaarmaking van een vertrouwelijk stuk mogelijk is.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van ...

De griffier,

De voorzitter,

EINDNOTEN

- 1 Het college van burgemeester en wethouders. (2016, 26 januari). *Uitbreiding afsluiten digitale weg voor het indienen van Wob-verzoeken en het afsluiten van de digitale weg voor het indienen van ingebrekestellingen (RIS291190)*. Opgehaald van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/>
- 2 Autoriteit Consument en Markt. (2018). *Post- en Pakkettenmonitor 2017*. Opgehaald van <https://www.acm.nl/>
- 3 CBS. (2020). *Statline: Internet; toegang, gebruik en faciliteiten*. Opgehaald van <https://open-data.cbs.nl/>
- 4 College van burgemeester en wethouders. (2016, 26 januari). *Uitbreiding afsluiting digitale weg voor het indienen van WOB-verzoeken en het afsluiten van de digitale weg voor het indienen van ingebrekestellingen (RIS291190)*. Opgehaald van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/>
- 5 Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2018, 11 december). *Meld uw gemeente aan voor het project Open Wob*. Opgehaald van <https://vng.nl/>
- 6 Gemeente Amsterdam. (2020). *Wob-besluiten*. Opgehaald van <https://wob.amsterdam.nl/>
- 7 Gemeente Rotterdam. (2020). *Wob-verzoeken*. Opgehaald van <https://www.bis.rotterdam.nl/>
- 8 Gemeente Utrecht. (2020). *Zoeken in Wob-overzicht*. Opgehaald van <https://www.utrecht.nl/>
- 9 Gemeente Den Haag. (2020, 21 februari). *Bezwaar maken*. Opgehaald van <https://www.denhaag.nl/>