

Jaarverslag 2024

Wet open overheid

Passieve openbaarmaking

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Proces Woo-verzoek	4
3.	Ontwikkelingen.....	7
4.	Behandeling Woo-verzoeken.....	9
5.	Rechtsmiddelen (bezwaar en beroep)	12
6.	Conclusies en aanbevelingen	13

1. Inleiding

De Wet open overheid (hierna: Woo) regelt het recht op toegang tot publieke informatie.

Het uitgangspunt van de Woo is dat iedereen recht heeft op toegang tot publieke informatie zonder dat daarvoor een belang aangegeven hoeft te worden. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er een reden is waarom dat niet kan.

De Woo kent twee vormen van openbaarmaking van documenten:

- actieve (uit eigen beweging) en
- passieve (op verzoek).

In dit jaarverslag gaat het over de afhandeling van Woo-verzoeken in 2024.

2. Proces Woo-verzoek

Wat is een Woo-verzoek?

De mogelijkheid om een Woo-verzoek in te dienen, is geregeld in artikel 4.1 van de Woo.

Een verzoek moet als Woo-verzoek worden behandeld als voldaan is aan de volgende criteria¹:

- A. Het verzoek is gericht aan een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.
- B. Het verzoek gaat over publieke informatie.
- C. Het verzoek gaat om publieke informatie die is neergelegd in één of meer documenten.
- D. Er moet duidelijk worden gemaakt waar de verzoeker informatie over wenst te ontvangen. De verzoeker hoeft daarbij geen belang te stellen.
- E. Het verzoek is mondeling, per brief of elektronisch ingediend.

Als we een Woo-verzoek ontvangen, wordt gecontroleerd of het verzoek aan de genoemde criteria voldoet. Als dat zo is, nemen we het in behandeling. Als er nog punten zijn die hersteld moeten worden, wordt de verzoeker daarvan op de hoogte gesteld. Ook wordt dan een termijn gegeven wanneer die punten uiterlijk hersteld moeten worden.

Overleg met de verzoeker

Als een verzoek te algemeen geformuleerd is, wordt de verzoeker binnen twee weken na ontvangst van het verzoek verzocht om het verzoek te preciseren.

Als een verzoek heel omvangrijk is, dan treden wij in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek.

Het komt voor dat in een verzoek vragen worden gesteld, maar dat niet wordt verzocht om openbaarmaking van documenten. De verzoeker wordt er dan op gewezen dat de Woo niet bedoeld is voor de beantwoording van vragen. In overleg kan het Woo-verzoek dan aangemerkt worden als een informatieverzoek.

Zoekslag documenten

Het behandelproces is belegd bij Juridische Zaken (hierna JZ), maar JZ beschikt meestal niet over alle gevraagde informatie. Bij het zoeken naar de gevraagde informatie is JZ daarom sterk afhankelijk van de betrokken teams. Welk team dat is of welke teams dat zijn, is afhankelijk van de inhoud van het verzoek.

Beoordeling documenten

Iedereen heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder dat daarvoor een belang hoeft te worden gesteld. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er een reden is waarom dat niet kan. Voorbeelden van uitzonderingen zijn:

Absolute uitzonderingsgronden

- eenheid van de kroon,
- veiligheid van de staat,
- vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens,
- bijzondere persoonsgegevens.

¹ Artikel 4.1 Woo

Relatieve uitzonderingsgronden

- opsporing en vervolging van strafbare feiten,
- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen,
- eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- bescherming van het milieu

Bij de beoordeling van de gevraagde documenten wordt duidelijk of een van die uitzonderingsgronden van toepassing is. Als een absolute uitzonderingsgrond op een document van toepassing is, dan mag het document niet openbaar gemaakt worden. Wanneer een relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is, dan kan de informatie uit dat document niet openbaar gemaakt worden als het belang dat wordt beschermd meer gewicht toekomt dan het algemene belang van openbaarheid. Er vindt bij de relatieve uitzonderingsgronden dus een belangenafweging plaats.

Soms is het ook nodig om een zienswijze te vragen bij personen of instanties op wie het document ziet. Als het voornemen bestaat om dat document openbaar te maken (zij het met uitzondering van gegevens) wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld om daarover zienswijzen in te dienen. Die zienswijzen worden bij de uiteindelijke besluitvorming betrokken.

In de meeste gevallen is het bij de relatieve uitzonderingsgronden alsnog mogelijk om een deel van het document wel openbaar te maken, waarbij de gevoelige gegevens worden zwartgelakt. In het besluit wordt dan bij het zwart gelakte balkje een verwijzing gemaakt naar de wettelijke uitzonderingsgrond. Op die manier weet de verzoeker waarom dat tekstgedeelte niet openbaar gemaakt wordt.

Wettelijke beslistermijn

De behandeltermijn voor Woo-verzoeken is vier weken, met een mogelijkheid tot verdaging met maximaal twee weken. Daarnaast wordt de behandeltermijn opgeschort als er zienswijzen moeten worden gevraagd.

Wanneer we niet op tijd kunnen beslissen door de omvang of gecompliceerdheid van een verzoek, gaan we voor het einde van de termijn in overleg met de verzoeker. We kunnen bijvoorbeeld afspreken om de documenten in verschillende delen te verstrekken, zodat dat leidt tot een snellere levering van documenten. Dit overleg schort de beslistermijn op.

Als er niet tijdig een beslissing wordt genomen op een Woo-verzoek, dan kan de verzoeker een ingebrekestelling sturen. Als er na het indienen van een ingebrekestelling twee weken zijn verstreken en er nog niet is beslist op het verzoek, dan kan een verzoeker de rechter vragen de gemeente te dwingen een besluit te nemen.

Dwangsommen bij niet tijdig beslissen gelden niet voor de Woo. Dat komt in verband met dwangsom-misbruik in het verleden.

Resultaten

Er wordt een gemotiveerd (inhoudelijk) besluit genomen op een Woo-verzoek. Een verzoek kan (gedeeltelijk) worden toegewezen of (gedeeltelijk) worden afgewezen.

Het bestuursorgaan kan ook besluiten een aanvraag niet te behandelen. Bijvoorbeeld als een verzoeker niet voldoet aan een verzoek tot precisering.

Taken en verantwoordelijkheden

Over 2024 was de werkwijze als volgt.

JZ behandelt de Woo-verzoeken procedureel. De vakteams zijn verantwoordelijk voor het inventariseren en het aanleveren van de gevraagde informatie.

Het beoordelen van de documenten aan de uitzonderingsgevallen en de beoordeling van eventuele zienswijzen gebeurt door JZ met inbreng van de vakteams.

In samenspraak wordt beoordeeld of sprake is van een van de uitzonderingsgronden uit de Woo. Als beoordeeld is dat bepaalde informatie niet openbaar gemaakt kan worden, is JZ verantwoordelijk voor het anonimiseren en het weglakken van (delen van) informatie uit documenten.

Vanuit het lopende Woo-project wordt een wijzing voorbereid in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij het behandelen van een Woo-verzoek. In die nieuwe procesbeschrijving zullen veel meer taken bij de behandelaar worden belegd. Waaronder ook het anonimiseren. JZ geeft dan hulp en ondersteuning en controleert de geanonimiseerde documenten (adviesrol in plaats van behandelrol).

3. Ontwikkelingen

Landelijk

Openbaar maken via de Woo-index

Openbaar maken via de Woo-index is zogenaamde actieve openbaarmaking. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de passieve openbaarmaking via de Woo-verzoeken. De verwachting daarbij is dat hoe meer informatie actief openbaar gemaakt wordt, hoe minder om openbaarmaking van die documenten via een Woo-verzoek wordt verzocht. Vandaar dat er in dit jaarverslag melding van is gemaakt.

De Woo-index is een centrale plek waar informatie van alle bestuursorganen vindbaar en doorzoekbaar is. Dat is een van de doelstellingen van de Woo.

In de Woo-index moeten documenten die vallen onder een of meer informatiecategorieën vindbaar en doorzoekbaar zijn. Om dat mogelijk te maken noteren overheidsorganisaties de url's van internetlocaties waar zij documenten openbaar maken in de Woo-index. Om aan te sluiten op de Woo-index is het dus belangrijk dat overheidsorganisaties de betreffende documenten al op internet publiceren.

Vanaf 1 november 2024 moeten de volgende vijf informatiecategorieën verplicht openbaar gemaakt. De volgende categorieën zijn openbaar toegankelijk:

1. Wetten en algemeen verbindende voorschriften (art. 3.3, eerste lid, onderdeel a)
2. Overige besluiten van algemene strekking (art. 3.3, eerste lid, onderdeel b)
3. Organisatie en werkwijze (art. 3.3, eerste lid, onderdeel d)
4. Bereikbaarheidsgegevens (art. 3.3, eerste lid, onderdeel e)
5. Vergaderstukken Staten-Generaal (art. 3.3, tweede lid, onderdeel b)

Voor de gemeente gelden de punten 1 tot en met 4. Die maken we al langer openbaar, via overheid.nl of de gemeentelijke website.

Voor 2025 staat op de planning om ook beslissingen op Woo-verzoeken te publiceren. Die beslissingen houden immers openbaarmaking van stukken 'voor iedereen' in.

Lokaal

Plan van aanpak Woo

Er is een plan van aanpak opgesteld voor de jaren 2024 en 2025 over de implementatie van de Woo. De prioriteiten die daarin terug komen zijn, kortgezegd als volgt:

- Meer digitaal publiceren dan we nu doen
- Anonimiseren van onze informatie (met speciale software)
- Bewustwording kweken dat alles eens openbaar wordt
- Verbeteren van de systemen om actieve publicatie mogelijk te maken
- Verantwoordelijkheid aanscherpen voor correcte dossiervorming
- Werkprocedures, templates en sjablonen aanpassen
- Opleiden en trainen van medewerkers

- Van hybride archiveren naar volledig digitaal werken
- Beleid opstellen ter ondersteuning van de digitale transitie
- Huidige informatiesystemen herinrichten

Dat betekent dat we al aan de voorkant van de ontwikkeling van beleid, besluitvorming of regelgeving, rekening met bovenstaande moeten houden. Deze ontwikkelingen hebben ook invloed op de passieve openbaarmakingskant.

Anonimiserings-software

Per half december 2024 is anonimiserings-software ingevoerd. Er is een koppeling tussen die software en het gemeentelijk zaaksysteem aangebracht. Een aantal medewerkers van de gemeente heeft toegang tot deze software.

De software werkt zo dat het algoritme (persoons)gegevens en andere vertrouwelijke informatie in een document herkent. Vervolgens ondersteunt het bij het geautomatiseerd anonimiseren van deze gegevens.

Een medewerker van de gemeente beoordeelt het voorstel van het systeem en maakt de aanpassing – al dan niet gewijzigd - definitief, zodat het document geschikt is om te verstrekken/ openbaar te maken.

Deze software moet ervoor zorgen dat we minder tijd gemoeid is met het anonimiseren van documenten. Daarnaast gebeurt het anonimiseren op een nette, eenduidige en digitale manier. Er kan verder een inventarisatielijst worden gecreëerd. Daarop is duidelijk zichtbaar welke documenten er zijn, welke documenten openbaar worden gemaakt en welke niet en welke uitzonderingsgronden uit de Woo zijn toegepast.

Instructie behandelen Woo-verzoek

In het jaarverslag 2023 is aanbevolen om een Woo-instructie op te stellen. Hoewel de instructie wel is voorbereid, is deze nog niet vastgesteld. In het plan van aanpak Woo komen ook onderdelen aan de orde die gevolgen kunnen hebben voor deze instructie. Om te voorkomen dat er een instructie is opgesteld die kort na vaststelling weer gewijzigd moet worden, is besloten de resultaten van het Woo-project eerst af te wachten. Die resultaten worden vervolgens meegenomen in de Woo-instructie.

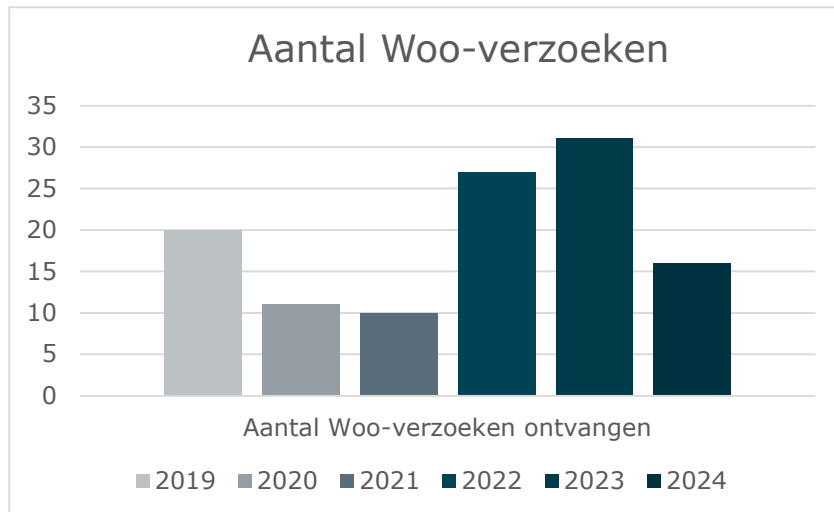
Opleiding

Over de juridische actualiteiten van de Woo hebben twee medewerkers een dag een cursus gevolgd.

4. Behandeling Woo-verzoeken

Aantal

In het verslagjaar zijn 16 Woo-verzoeken ontvangen. Er is in 2024 sprake van een daling van het aantal verzoeken ten opzichte van de twee voorgaande jaren (in 2019: 20, in 2020: 11, in 2021: 10, in 2022: 27 verzoeken en in 2023: 31 verzoeken).



De afhandeling van Woo-verzoeken over de fysieke leefomgeving (zoals omgevingsvergunning en toezicht en handhaving op het gebied van onder meer bouwen, strijdig gebruik, milieu en bodem) is sinds 1 januari 2024 belegd bij Omgevingsdienst Regio Utrecht. In 2024 zijn er door de ODRU twee woo-verzoeken behandeld.

Verzoekers

Een Woo-verzoek kan door 'eenieder' worden ingediend. Dit betekent dat overheidsinformatie voor alle natuurlijke personen en rechtspersonen toegankelijk is. De verzoeker hoeft daarbij ook niet aan te geven wat zijn/haar belang. In het verloop van de procedure kan het wel relevant zijn wie de aanvraag heeft gedaan. Bijvoorbeeld voor de vraag wie bezwaar kan indienen tegen een besluit.

In één zaak is het verzoek gedaan door een bijzondere verzoeker op grond van artikel 5.5 van de Woo. Het ging hier om een verzoek om eigen informatie openbaar te maken.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de verzoekers in het verslagjaar. Hieronder verstaan we door of namens wie het Woo-verzoek is ingediend.

VERZOEKERS	AANTAL
Inwoners uit de eigen gemeente	8
Inwoners uit andere gemeenten	4
Pers	0
Rechtspersonen	4
Totaal	16

Onderwerpen

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de in het verslagjaar ontvangen Woo-verzoeken met daarbij een aanduiding van het onderwerp.

ONDERWERP	AANTAL
Inkoop en aanbestedingen, en overeenkomsten.	3
Ruimte en projecten	6
Zoals openbare ruimte, ruimtelijke ordening, duurzaamheid, mobiliteit/verkeer	
Kinderopvang toeslagenaffaire	2
Openbare orde en veiligheid ((handhaving) horeca-exploitatievergunning)	2
Evenementen	1
Burgerzaken	1
Sociaal Domein	1
Totaal	16

Afhandeling Woo-verzoeken

De reactie op een Woo-verzoek is een besluit in de zin van de wet (artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht).

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten gegeven van de in het verslagjaar ontvangen Woo-verzoeken.

UITKOMST	AANTAL
Toegewezen ²	7
Afgewezen	0
Buiten behandeling	4
Ingetrokken	1
In overleg met verzoeker afgedaan op andere wijze	4
Totaal	16

Alle Woo-verzoeken die in het verslagjaar zijn ingediend, zijn in 2024 afgehandeld.

In 2024 zijn zeven verzoeken (gedeeltelijk) toegewezen. Daarbij is bij het openbaar maken van de documenten wel informatie zwartgelakt. Veelal gaat dat om persoonsgegevens. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer weegt in veel gevallen zwaarder dan openbaar maken van die gegevens. Daarbij komt dat het verwijderen van de persoonsgegevens niet ten koste gaat van de inhoud van het document. Er mogen alleen gegevens worden gelakt als hiervoor een grondslag in de Woo.

2. Een verzoek is gedeeltelijk toegewezen

Er is geen verzoek afgewezen.

Er zijn vier verzoeken buiten behandeling gelaten. Bijvoorbeeld omdat het verzoek, na een geboden verzuimgelegenheid, niet op de juiste wijze is ingediend of omdat niet was voldaan aan een verzoek tot precisering van het verzoek. Deze verzoeken zijn dus niet inhoudelijk beoordeeld.

In vier gevallen kon het Woo- verzoek uiteindelijk een andere manier worden afgedaan. Vaak werd het uiteindelijk aangemerkt als een informatieverzoek.

Beslistermijn

Op enkele verzoeken na is het gelukt om te beslissen binnen de termijnen. Met name het beoordelen van documenten aan de uitzonderingsgevallen en het vragen van zienswijzen vraagt relatief veel tijd .

5. Rechtsmiddelen (bezwaar en beroep)

Bezwaarschrift

In 2024 is er één bezwaarschrift ingediend tegen een besluit tot actieve openbaarmaking van een toezichtsrapport van de GGD regio Utrecht. De Commissie bezwaarschriften adviseerde om het bestreden besluit in stand te laten. In de beslissing op bezwaar is dat advies gevolgd. Tegen de beslissing op bezwaar is geen beroep ingesteld.

Rechtszaak – uitspraak hoger beroep

Er is uitspraak gedaan in een (hoger) beroepsprocedure over een besluit uit 2021. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State concludeerde (in tegenstelling tot de rechtbank) dat het college terecht besloot om het gevraagde document integraal te weigeren. Het besluit werd uiteindelijk wel vernietigd omdat de Afdeling bestuursrechtspraak geen volledige beoordeling kon maken van de ontvangen documenten. Tijdens de zitting is de mogelijkheid besproken tot het doen van een nieuw Woo-verzoek met instemming van partijen. Na afloop van de rechtszaak is een dergelijk verzoek ingediend en tot tevredenheid van de verzoeker afgehandeld.

6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Sinds een stijging van het aantal Woo-verzoeken in de afgelopen twee jaren, is er weer sprake van een daling van het aantal Woo-verzoeken. Het aantal is nu weer nagenoeg gelijk aan de aantallen uit 2020-2022. Het is nu nog te vroeg om van een dalende trend te spreken dan wel een verklaring hiervoor te geven.
- Het behandelen van een Woo-verzoek kost relatief veel tijd en vraagt ook het maken van keuzes en standpunten over de uitzonderingsgronden die de Woo kent. Vanwege de korte behandeltermijn(en), is het van belang dat iedereen in de organisatie weet wat er verwacht wordt als er een Woo-verzoek wordt ingediend. Een goede informatiehuishouding is hierbij cruciaal. Daarnaast is samenwerking tussen teams en collega's belangrijk, ook om de zoekslag goed vorm te geven. Het is daarom goed dat er een Woo-project loopt.

Aanbevelingen

- Leg het proces van passieve openbaarmaking van documenten vast.
 - Deze aanbeveling is een herhaling van het Woo-jaarverslag over 2023. De Woo-instructie is wel gemaakt maar nog niet vastgesteld. Het blijft echter van belang dat het proces van passieve openbaarmaking wordt opgesteld. Daarom wordt in dit jaarverslag diezelfde aanbeveling gedaan.
- Via het Woo-project bewustwording creëren over de informatie die openbaar is/ openbaar wordt gemaakt. Via het Woo-project zal hier in 2025 aandacht voor zijn.