

## Inbreng Gemeente Utrecht t.b.v. RTG Uitvoering van de Wet open overheid op 13 februari a.s.

### Wat gaat goed en wat kan beter bij de uitvoering van de Wet open overheid?

- Wat gaat goed?

De afhandeling van eenvoudige verzoeken over formele documenten, zoals bouw informatie, gaat goed. Dit betreft ongeveer 60% van de Woo-verzoeken die de gemeente Utrecht ontvangt. Deze verzoeken kunnen we binnen een week afdoen met een besluit. Medewerkers zijn getraind in het zoeken naar informatie in het systeem en de archieven worden nauwkeurig bijgehouden. Hierop zijn we goed ingericht en daarmee sluiten we aan bij de informatiebehoefte van een grote groep verzoekers.

Wat ook goed gaat is het afdoen van verzoeken van verstrekking van informatie die de verzoeker betreft, zoals een Wmo-besluit of eigen dossier (Woo, artikel 5.5). Sinds de inwerkingtreding van de Woo stijgt het aandeel verstrekking van eigen informatie fors. Ongeveer 25% van de omvangrijke verzoeken blijkt na contact een verstrekking van eigen dossier of documenten.

- Wat kan beter?

#### Woo is geen allesomvattende oplossing voor elk informatieverzoek

Verzoekers zien de Woo vaak als de enige manier om informatie bij de overheid op te vragen, at leidt tot oneigenlijke verzoeken. Een deel van de ingekomen Woo-verzoeken blijkt na overleg met verzoeker of 1<sup>e</sup> beoordeling geen verzoek tot openbaarmaking. Beantwoording van een eenvoudige vraag, een informatieverzoek over documenten die in het bezwaardossier horen te zitten of verstrekking van openbare informatie doet in deze gevallen meer recht aan de behoefte van de verzoeker.

Het komt ook voor dat het verzoek een signaal is van een achterliggend probleem. Dan is niet de Woo, maar een oplossing van het daadwerkelijke probleem de betere keuze. Zowel voor de verzoekers als in het belang van een efficiënte uitvoering zou het goed zijn als de overheid andere mogelijkheden om informatie op te vragen nadrukkelijker onder de aandacht brengt.

#### Vertaal gerechtelijke uitspraken in betere richtlijnen voor de uitvoering

##### *Richtlijn voor omvangrijke verzoeken*

Sinds de invoering van de Woo is het beeld ontstaan dat de overheid elk informatieverzoek binnen zes weken kan en moet afhandelen (Woo, art. 4.4). Dat beeld klopt niet en in het geval van omvangrijke verzoeken kost de afhandeling meer tijd dan de wettelijke termijn van zes weken. In een dergelijke situatie is overleg met de verzoeker over prioriteiten en een redelijke afhandelingstermijn nodig ('Artikel 4.2a overleg'). Rechters erkennen dat in een aantal recente [uitspraken](#).

Het zou behulpzaam zijn als het ACOI de gerechtelijke uitspraken vertaalt naar goede richtlijnen. Dan weten verzoekers wat zij van de overheid mogen verwachten en omgekeerd. De kaders kunnen handvatten bevatten over de wijze waarop de overheid behulpzaam is (bijvoorbeeld een 1<sup>e</sup> deelbesluit over de formele kerndocumenten van een proces), de coöperatieve opstelling van de verzoeker en een redelijke afdoeningstermijn voor omvangrijke verzoeken wanneer overleg niet leidt tot goede afspraken zoals prioritering. Dat laatste is nodig omdat het aantal ingebrekestellingen en beroepen over niet-tijdig beslissen hoger is dan onder de Wet openbaarheid van bestuur.

##### *Richtlijn voor oneigenlijke verzoeken*

Onlangs heeft de rechtbank Midden-Nederland [uitspraak](#) gedaan naar aanleiding van een zeer

omvangrijk verzoek. De rechter is van mening dat de Woo uitdrukkelijk niet is bedoeld voor 'phishing expeditions'. Een Woo-verzoek moet volgens de uitspraak een onderwerp hebben en de verzoeker moet kunnen uitleggen wat de aanleiding en context van het verzoek is. Kan een verzoeker dat niet, dan het geen Woo-verzoek maar een informatieverzoek. Daarnaast zijn er ook rechtshulpverleners die Woo-verzoeken indienen die na lezing een informatieverzoek over een bezwaardossier of een verstrekking eigen documenten blijken te zijn.

Het zou behulpzaam zijn wanneer ACOI een duidelijke richtlijn opstelt voor het buiten behandeling stelling van oneigenlijke verzoeken. Een Woo-verzoek is immers niet altijd in het belang van verzoekers zelf als persoonlijke informatie openbaar wordt en het is zonde om tijd en geld te besteden aan Woo-verzoeken die dat eigenlijk niet zijn. Zeker niet als die leiden bezwaar- en beroepsprocedures.

### Veelvragersregeling in de Algemene wet bestuursrecht

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) - en andere wetgeving w.o. de Woo - ontbreekt een regeling voor veelvragers die een buitenmatig beroep doen op overheidsvoorzieningen met handhavingsverzoeken, klachten, Woo-verzoeken, veelvuldig mails sturen, tegen alle besluiten bezwaar maken, beroep in stellen, verzet en wrakingsverzoeken indienen. Elke gemeente kent één of meer van dit soort verzoekers. Dergelijke verzoeken hebben z'n weerslag op medewerkers en leiden met regelmaat tot overbelasting, taakuitval en hoge kosten.

In een beperkt aantal gevallen kunnen deze Woo-verzoeken op basis van 'misbruik van recht' buiten behandeling worden gesteld. Bij gebrek aan een bestuursrechtelijke regeling, vallen we terug op civiele ordemaatregelen in de hoop dat met een tijdelijk maatregel het gedrag normaliseert. Omdat het 'veelvragersgedrag' zich ook buiten de Woo voordoet zou een wettelijke regeling in de Awb een oplossing kunnen bieden om grensoverschrijdend veelvragersgedrag aan te pakken.

## **Deelvragen**

*In hoeverre is de transparantie van overheidsinformatie toegenomen sinds de invoering van de Woo?*

Beroepsmatige verzoekers weten de weg te vinden. Voor de inwoner die voor het eerst of sporadisch een Woo-verzoek doen, is de wet echter een ingewikkeld administratief-juridisch proces dat niet goed aansluit op de informatiebehoefte. De transparantie van overheidsinformatie is voor de laatste groep dus minder toegenomen sinds de invoering van de wet.

*Welke knelpunten ervaren overheidsinstanties bij de uitvoering van de wet?*

Minister Uitermark geeft in haar beantwoording van schriftelijke Kamervragen ([Kamerstuk 2024D48552](#)) een goede beschrijving van de knelpunten van de Woo.

De belangrijkste knelpunten voor de uitvoerbaarheid van de Woo zijn:

1. Het digitale werken creëert steeds meer documenten die op verschillende manieren (al dan niet) worden opgeslagen (beveiligde mails, linken in e-mails naar teams of MS Sharepoint).
2. De informatiehuishouding is (helaas) niet op orde. Het vinden van informatie kost nog veel inspanning en moet handmatig worden gedaan.
3. De gemiddelde hoeveelheid aan te beoordelen documenten van omvangrijke Woo-verzoeken groeit daarmee ook jaarlijks. Daardoor vergt de afhandeling van een Woo-verzoek meerdere deelbesluiten;
4. Omvangrijke en oneigenlijke verzoeken zorgen voor toenemend capaciteitsbeslag, leiden tot juridische procedures en hoge kosten;
5. Veelvragers die gelijktijdig via meerdere ingangen de overheid benaderen en overbelasten;
6. Gekwalificeerd personeel is op de krappe arbeidsmarkt moeilijk te vinden.

*Welke oplossingen voor de ervaren knelpunten zijn er, zodat de uitvoering van de wet wordt verbeterd?*

- Richtlijnen voor omvangrijke verzoeken  
zie antwoord op vraag 'Wat kan beter?'
- Richtlijn voor oneigenlijke verzoeken  
zie antwoord op vraag 'Wat kan beter?'
- Veelvragersregeling in de Algemene wet bestuursrecht  
zie antwoord op vraag 'Wat kan beter?'

*Hoe wordt de implementatie van de wet in (kleinere) gemeenten georganiseerd en welke uitdagingen spelen daar?*

Met het organisatiebrede programma 'Informatie op Orde' werkt de gemeente Utrecht aan verbetering van de informatiehuishouding, actieve openbaarmaking en het sturingsproces van de passieve openbaarmaking. Uitdagingen die hierbij spelen zijn de IT-capaciteit en de implementatie van nieuwe systemen en werkprocessen. Zowel de actieve als passieve openbaarmaking zijn namelijk ketenprocessen, waarbij verschillende organisatieonderdelen moeten samenwerken om tot het gewenste resultaat te komen. Van goed zaakgericht werken en het opslaan van documenten op de werkvloer tot het geautomatiseerd gelakt online publiceren.

*Wat zijn de ervaringen van burgers en journalisten met de toegankelijkheid van overheidsinformatie?*

- Een goed gesprek kan het verschil maken

Om de afhandeling van omvangrijke Woo-verzoeken te verbeteren werkt de gemeente Utrecht in een pilot samen met lokale media en met een inwoner. Daarbij is veel aandacht voor verbetering van het zgn. 'Artikel 4.2a overleg'. Dit vanuit de overtuiging dat een maatwerk aanpak niet alleen leidt tot een snellere opvolging met inzet van minder personele capaciteit, maar vooral beter tegemoetkomt aan het informatieverzoek van de verzoeker. Daarmee sluit de werkwijze beter aan bij het doel van de wet om het vertrouwen tussen de samenleving en de overheid te verbeteren. Het menselijk contact is daarbij een belangrijke succesfactor.

In de *pilot met lokale media* maken we gebruik van mindmapping om het informatielandschap inzichtelijk te maken voor verzoeker. Dat overzicht stelt de verzoeker in staat om gemakkelijker keuzes te maken in welke informatie waar zit en prioriteiten te stellen in welke informatie op welk moment nodig is. Ter voorbereiding op het gesprek met de betrokken mediatitel zijn besprekpunten aangegeven om hen te helpen keuzes te maken.

De eerste recente ervaringen met deze aanpak zijn bemoedigend. Hoewel de behandeling van het Woo-verzoek nog loopt, heeft de betrokkene al enthousiast gereageerd. Ook de gemeente heeft baat bij de aanpak omdat er op basis van de gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten veel gericht kan worden gezocht. Het eerste deelbesluit is onlangs genomen.

In de *pilot met een inwoner* is gekozen voor een aanpak waarbij de behandelaar samen met een inhoudelijk betrokken ambtenaar in gesprek gaat met de verzoeker. De inwoner kan vragen stellen en krijgt daarop direct antwoorden. Op basis daarvan kan de inwoner het verzoek aanscherpen. Deze pilot is reeds afgerond. De inwoner bleek tevreden met alle antwoorden en heeft daarom besloten het Woo-verzoek in te trekken. De inwoner deed daarnaast nog een ander verzoek dat niet als pilot is opgepakt. Deze persoon ervaaarde de aanpak uit de pilot als een stuk prettiger dan de (huidige) administratieve aanpak en vroeg zodoende om ook het andere verzoek als pilot op te pakken.

- Actief gepubliceerde informatie wordt beperkt geraadpleegd

Sinds 2015 maakt de gemeente Utrecht Woo-dossiers openbaar op de gemeentelijke website. Verder maken we andere veel gevraagde soorten informatie zoals de rittenadministratie, declaraties, subsidies (register) actief openbaar. De informatie is dus toegankelijk. Uit een analyse van geraadpleegde websitepagina's blijkt echter dat het grootste deel van de Woo-dossiers weinig wordt geraadpleegd. Onderwerpen zoals subsidies aan Kick Out Zwarte Piet en handhaving op een homo-ontmoetingsplaats trekken de nodige bezoekers, maar worden slechts enkele keren opgezocht. Onze indruk is dan ook dat dit soort informatie voor slechts een selecte groep interessant is.

- Register met een 'on-demand service' soms net zo goed als actieve openbaarmaking

Veruit de grootste categorie documenten die de gemeente Utrecht actief openbaar moet maken zijn de beschikkingen (ca. 100.000 per jaar). Bepaalde soorten beschikkingen en dossiers, zoals bouw informatie wordt traditioneel veel opgevraagd op verzoek, maar andere soorten vrijwel niet.

Met onze ervaringen met de beperkte raadpleging van gepubliceerde Woo-dossiers in het achterhoofd, verwachten wij niet dat actieve openbaarmaking van al deze documenten op een website de toegankelijkheid ten goede komt. Bovendien bevatten de documenten veel persoonlijke gegevens die weggelakt moeten worden. Dat leidt tot hoge uitvoeringskosten. Een register met een 'on-demand service' waar inwoners documenten kunnen opvragen lijkt ons een betere oplossing die zowel toegankelijk is als kostenefficiënt.