

Overheidsinformatie. Geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger

Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de consequenties van de Wet open overheid voor de gemeente Tilburg.



Wet open overheid

In opdracht van:

Gemeente Tilburg, afdeling Juridische Zaken

Afstudeerbegeleider:

Dhr. mr. A.M.J. van den Biggelaar

In samenwerking met:

Juridische Hogeschool Avans - Fontys

Eerste afstudeerdocent:

Mw. mr. M.J. van Loon

Tweede afstudeerdocent:

Mw. mr. dr. B. de Kam

Auteur:

S.M.J. Janssens | 2068718

Tilburg, 9 januari 2017

Overheidsinformatie. Geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger

Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de consequenties van de Wet open overheid voor de gemeente Tilburg.

Bron omslagillustratie: <https://arnhem.d66.nl/2016/05/verbazing-vng-lobby-wet-open-overheid/>

Auteur

Studentnummer

Instituut

Sander (S.M.J.) Janssens

2068718

Juridische Hogeschool Avans - Fontys te Tilburg



In opdracht van

Gemeente Tilburg, afdeling Juridische Zaken

Stadhuisplein 130

5038 TC Tilburg



Afstudeerperiode

september 2016 - december 2016

Afstudeermentor

Eerste afstudeerdocent

Tweede afstudeerdocent

Dhr. mr. A.M.J. van den Biggelaar

Mw. mr. M.J. van Loon

Mw. mr. dr. B. de Kam

Classificatie

Intern

Tilburg, 9 januari 2017

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Overheidsinformatie. Geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger'¹ welke is geschreven in het kader van de afsluiting van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool te Tilburg. Voor het schrijven van dit rapport heb ik onderzoek gedaan naar de Wet open overheid, die de Wet openbaarheid van bestuur beoogt te vervangen. Een zeer actueel onderwerp, dat mogelijk grote gevolgen heeft voor de gemeente Tilburg als organisatie. Het was een uitdaging, omdat de Wet openbaarheid van bestuur niet is opgenomen in een van de onderwijsblokken van de opleiding, waardoor deze wet geheel nieuw voor mij was. Dit geldt ook voor de Wet open overheid, omdat deze wet nieuwe en nog niet ingevoerde wetgeving betreft, waardoor er nog relatief weinig over geschreven is.

In het laatste jaar van mijn vorige opleiding MBO Juridisch administratief dienstverlener niveau 4, heb ik gedurende dat jaar al met veel plezier bij de gemeente Tilburg, afdeling Juridische Zaken, een meewerkstage mogen volbrengen. Door de jaren heen heb ik nog regelmatig contact gehad met mijn toenmalige stagebegeleidster, mevrouw Betsy Patty. Omdat de meewerkstage bij de gemeente Tilburg mij erg goed was bevallen en ik het bestuursrecht inmiddels steeds leuker ben gaan vinden, besloot ik wederom contact op te nemen met mevrouw Betsy Patty, met de vraag of het mogelijk was een afstudeeronderzoek voor de gemeente Tilburg te verrichten. Mevrouw Betsy Patty heeft vervolgens de heer Louis Warnier, senior jurist bij de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Tilburg, hiervan op de hoogte gesteld. De heer Louis Warnier heeft mijn vraag voorgelegd aan het afdelingshoofd van de afdeling Juridische Zaken, de heer Michaël Geerlings, waarna ik werd uitgenodigd voor een gesprek. Met veel plezier en interesse in het bestuursrecht heb ik van 5 september 2016 tot en met 9 december 2016 dit onderzoek uitgevoerd. Voornoemde periode heb ik ervaren als een leuke, leerzame maar tevens drukke periode. Het thuisraken in twee nieuwe wetten en het uitvoeren van een onderzoek over deze wetten in een tamelijk korte periode heb ik ervaren als een nauwkeurig en complex proces dat veel tijd vergt.

De uitvoering en het uiteenzetten van dit onderzoek was niet altijd even makkelijk. Daarom wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om mijn afstudeerbegeleider de heer Arjan van den Biggelaar te bedanken voor zijn begeleiding, kritische feedback en input gedurende het onderzoek. Ik vond het altijd leuk en inspirerend om samen te sparren/brainstormen over de Wet open overheid, waardoor het onderwerp meer en meer begon te leven en ik getriggerd werd om van alles uit te pluizen. Ook wil ik graag mevrouw Betsy Patty en de heer Louis Warnier bedanken voor de moeite te nemen om mij bij de gemeente Tilburg te kunnen laten afstuderen. Daarnaast wil ik mijn afstudeerdocent mevrouw Ria van Loon bedanken voor haar begeleiding gedurende het onderzoek. Tevens wil ik mevrouw Brita de Kam bedanken voor het vervullen van haar rol als tweede afstudeerdocent. Ook bedank ik de heer Michaël Geerlings voor het opdragen van een interessant vraagstuk dat aansloot bij mijn interesses. Ik wil mijn vader bedanken voor het erg betrokken zijn bij mijn onderzoek en het meedenken over de obstakels waar ik tegen aan liep. Mijn moeder wil ik ook bedanken voor haar betrokkenheid en morele steun. Mijn ouders hebben mij altijd aangemoedigd, gesteund en geholpen, waardoor ik het onderzoek en daarmee dit onderzoeksrapport tot een goed en gelukkig einde heb weten te brengen.

Tot slot rest mij verder niets meer dan u veel plezier te wensen met het lezen van mijn onderzoeksrapport.

Sander Janssens
Tilburg, 9 januari 2017

¹ De titel van dit rapport is afgeleid uit de parlementaire geschiedenis en rapporten over openbaarheid van bestuur, waarin deze zinsnede elke keer weer door verschillende personen werd aangehaald om het belang van transparantie te benadrukken.

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 De opdrachtgever	8
1.2 Aanleiding onderzoek	8
1.3 Probleembeschrijving	8
1.4 Centrale vraag	10
1.5 Doelstelling	10
1.6 Verantwoording onderzoeksstrategieën	10
1.7 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2A Het ontstaan en het juridisch kader van de Wob	12
2.1 Inleiding	12
2.1.1 Voorgeschiedenis (Wet) openbaarheid van bestuur	12
2.1.2 Evaluaties en rapporten	12
2.2 Ontwikkelingen omtrent openbaarheid van bestuur	13
2.2.1 Nederlands Actieplan Open Overheid	13
2.2.2 Wet open overheid	14
2.3 De Wet openbaarheid van bestuur	14
2.3.1 Uitgangspunt Wob	14
2.3.2 Reikwijdte Wob	14
2.3.4 Werkingssfeer Wob	15
2.3.5 Passieve openbaarmaking van informatie	15
2.3.6 Actieve openbaarmaking van informatie	15
2.4 Uitzonderingsgronden van de Wob	16
2.4.1 Absolute uitzonderingsgronden	16
2.4.2 Relatieve uitzonderingsgronden	16
2.4.3 Beperkingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen	17
2.5 Beslissing op het verzoek	17
2.5.1 Beslistermijnen	17
2.5.2 Wijze van informatieverstrekking	17
2.5.3 Vormvoorkeur	18
2.5.4 Rechtsmiddelen	18
Hoofdstuk 2B De Wob in de praktijk bij de gemeente Tilburg	18
2.6 Inleiding	18
2.6.1 Passieve openbaarmaking door de gemeente Tilburg	18
2.6.2 Indienen van een Wob-verzoek	18
2.6.3 Wob-verzoek instructie voor de gemeente Tilburg	19
2.6.4 Welke afdeling behandelt Wob-verzoeken?	19
2.6.5 Omgaan met Wob-verzoeken en bezwaarschriften	20
2.7 Actieve openbaarmaking door de gemeente Tilburg	20
2.7.1 Toelichting IST-SOLL analyse	20
2.7.2 Stand van zaken binnen de gemeente Tilburg	21
2.7.3 IST-situatie	21
2.7.4 Gemeente Tilburg (www.tilburg.nl)	21

2.7.5	Bestuurs Informatie Systeem gemeente Tilburg	22
2.7.6	Gemeenteraad	22
2.7.7	De RaadOnline	22
2.7.8	Bekendmakingen	22
2.8	Deelconclusies	23
Hoofdstuk 3 Juridisch kader van de Woo t.o.v. de Wob		25
3.1	Inleiding	25
3.1.1	Stand van zaken	25
3.2	Hoofdpijnen van de Woo	25
3.2.1	Uitgangspunt Woo	25
3.2.2	Doel Woo	26
3.2.3	Reikwijdte Woo	26
3.2.4	Werkingssfeer Woo	27
3.2.5	Openbaarmakingsregels	27
3.2.6	Belang openbaarheid	28
3.3	Actieve openbaarmaking	27
3.3.1	Actieve openbaarmakingsplicht	27
3.3.2	Verplicht openbare informatie	28
3.3.3	Verplicht openbaar maken, tenzij	29
3.3.4	Openbaarmakingsmoment	29
3.3.5	Niet-openbaarmaking	30
3.3.6	Openbaarmaking bij zwaarwegend algemeen belang	30
3.4	Register	30
3.4.1	Informatieregister	30
3.4.2	Inhoud van het register	30
3.4.3	Doel van het register	31
3.4.4	Nadere regels	32
3.4.5	Nieuwe documenten	32
3.4.6	Inwerking treden register	32
3.5	Passieve openbaarmaking	32
3.5.1	Verzoek om informatie	32
3.5.2	Verzoek nader preciseren	33
3.5.3	Beslistermijnen	33
3.5.4	Verstrekken van informatie	33
3.5.5	Antimisbruikbepaling	34
3.6	Uitzonderingsgronden	34
3.6.1	Bedrijfs- en fabricagegegevens	34
3.6.2	Uitdrukkelijke motivering bij afwijzen verzoek tot openbaarmaking	34
3.6.3	Onevenredige benadeling	35
3.6.4	Persoonlijke beleidsopvattingen	35
3.6.5	Informatie ouder dan vijf jaar	36
3.6.6	Uitzondering op de uitzondering voor griffieambtenaren	36
3.6.7	Verstrekken van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen	36
3.7	Overige bepalingen	37
3.7.1	Strafbepaling voor verzoeker	37
3.7.2	Koppeling dwangsomregeling Awb	37
3.7.3	Bezwaar of beroep bij niet tijdig beslissen	37

3.7.4	Uitvoeringsregels bij AMvB	37
3.7.5	Informatiecommissaris	37
3.8	Deelconclusies	38
Hoofdstuk 4 Toetsing huidige situatie aan het juridisch kader van de Woo		39
4.1	Inleiding	39
4.1.1	Analyse SOLL-situatie	39
4.1.2	GAP-analyse	39
4.4	Deelconclusies	42
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen		43
5.1	Conclusies	43
5.2	Aanbevelingen	46
5.3	Vervolgonderzoek	49
Hoofdstuk 6 Bronnen- en literatuurlijst		50
Bijlagen		
BIJLAGE 1: ORGANOGRAM GEMEENTE TILBURG AFDELING JURIDISCHE ZAKEN		
BIJLAGE 2: ORGANOGRAM GEMEENTE TILBURG		
BIJLAGE 3: VOORBEELD WOB-VERZOEK (1)		
BIJLAGE 4: VOORBEELD WOB-VERZOEK (2)		
BIJLAGE 5: DEEL VAN EEN WOB-VERZOEK INZAKE INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN IN DE PERIODE 2014 t/m mei 2016		
BIJLAGE 6: MANDAAT VERSTREKKEN INFORMATIE OP GROND VAN DE WOB		
BIJLAGE 7: MANDAAT BESLISSINGEN OP BEZWAARSCHRIFTEN BURGEMEESTER		
BIJLAGE 8: MANDAAT BESLISSINGEN OP BEZWAARSCHRIFTEN COLLEGE VAN B&W		
BIJLAGE 9: IST-SITUATIE GEMEENTE TILBURG		
BIJLAGE 10: AANTALLEN INKOMENDE POSTSTUKKEN DIGITAAL EN FYSIEK IN DE PERIODE 2014 TOT EN MET 2016		
BIJLAGE 11: SOLL-SITUATIE GEMEENTE TILBURG		

LIJST MET AFKORTINGEN

In onderstaand schema is een overzicht opgenomen van de gebruikte afkortingen en hun volledige betekenis gerangschikt op alfabetische volgorde.

Afkorting	Volledige betekenis
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Art.	Artikel
Aw 1995	Archiefwet 1995
College	College van burgemeester en wethouders
BOB	Beslissing op bezwaar
BIS	Bestuurlijk Informatie Systeem
DIV	Documentaire Informatievoorziening
E.a.	En andere(n)
ECLI	European Case Law Identifier
Ex.	Op grond van
Gw	Grondwet
Gst.	Bestuursrechtelijk tijdschrift De Gemeentestem
MvT	Memorie van toelichting
Jo.	Juncto
JZ	Juridische Zaken
Kamerstukken I	Kamerstukken (Eerste Kamer)
Kamerstukken II	Kamerstukken (Tweede Kamer)
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
NJB	Nederlands Juristenblad
Nr.	Nummer
P.	Pagina, bladzijde(n)
Red.	Redactie
Sub	Onder
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Woo	Wet open overheid

SAMENVATTING

De 'Wob' is een afkorting voor Wet openbaarheid van bestuur. Deze openbaarheidswet is in werking sinds 1980 en regelt hoe overheden moeten omgaan met openbaarheid en transparantie. De Wob is een uitvloeisel van artikel 110 van de Grondwet wat luidt: *“De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen”*. De Wob maakt onderscheid tussen actieve openbaarheid en passieve openbaarheid. Actieve openbaarmaking wil zeggen dat overheden uit eigen beweging bestuurlijke informatie openbaar maken. Passieve openbaarmaking is de openbaarmaking van bestuurlijke informatie op verzoek van de burger. Hiervoor kan de burger een zogenaamd Wob-verzoek indienen. Op grond van de Wob kan het openbaar maken van een verzoek om informatie worden geweigerd indien er sprake is van een uitzonderingsgrond of indien er persoonlijke beleidsopvattingen in het document staan opgenomen.

In de afgelopen decennia is veel onderzoek gedaan naar de werking van de Wob. Hieruit komt het beeld naar voren dat de Wob is verouderd en niet meer aansluit bij de huidige tijd, die voornamelijk gericht is op digitalisering en transparantie. Daarnaast blijkt dat veel overheden niet genoeg invulling geven aan de actieve openbaarmakingsplicht, dat het grondslagartikel van de Wob vormt. Dit komt omdat deze bepaling erg summier is beschreven en geen verplichting kent over welke informatie overheden openbaar moeten maken, waardoor bestuursorganen een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid hebben.

In het verlengde hiervan en om de burger een betere informatiepositie te geven met het oog op de gewenste transparantie, is er op 5 juli 2012 door Tweede Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66) een initiatiefwetsvoorstel ingediend genaamd 'Wet open overheid' (hierna: Woo). Deze wet heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. De Woo beoogt de Wob te vervangen. Inmiddels is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Op dit moment ligt het voorstel bij de Eerste Kamer voor de plenaire behandeling. De Eerste Kamer wacht met het behandelen van het voorstel omdat er op 1 september 2016 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is besloten een impactanalyse uit te voeren naar de kosten en uitvoeringslasten van de Woo, aangezien de minister een grote impact verwacht en hier geen onderzoek naar is gedaan. Inmiddels is de impactanalyse (gedeeltelijk) afgerond. De grote impact die werd verwacht wordt in deze analyse bevestigd en onderbouwd.

De gemeente Tilburg wil weten welke wijzigingen de Woo met zich meebrengt. Daarom is er onderzoek gedaan naar wat de gemeente Tilburg moet doen om zich te kunnen conformeren aan de Woo, indien deze wet in werking treedt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het juridisch kader van de Wob uiteengezet en is onderzocht hoe de gemeente Tilburg op dit moment de Wob uitvoert. Hieruit blijkt dat de gemeente Tilburg reeds bestuurlijke informatie openbaar maakt en daarmee uitvoering geeft aan de actieve openbaarmakingsplicht van de Wob. Daarnaast beschikt de gemeente Tilburg over een instructie waarin de werkwijze omtrent Wob-verzoeken is vastgelegd. Ook is het juridisch kader van de Woo uiteengezet, waardoor duidelijk is geworden welke wijzigingen de Woo met zich meebrengt ten opzichte van de Wob. Daardoor kon er een vergelijking worden gemaakt tussen de Wob en de Woo. Op deze manier is duidelijk geworden in hoeverre de gemeente Tilburg al voldoet aan de Woo.

Door het samenbrengen van de juridische kaders en de praktijk wordt geconcludeerd dat de bepalingen uit de Wob grotendeels worden overgenomen in de Woo, maar tegelijkertijd wordt ook geconcludeerd dat de wet verregaande gevolgen voor de gemeente Tilburg gaat hebben. Zo moet de gemeente Tilburg in het kader van de gewenste transparantie uit eigen beweging een verplicht aantal categorieën informatie openbaar gaan maken.

Op dit moment voldoet zij daar nog niet geheel aan. Ook moet de gemeente Tilburg een openbaar transparantieregister inrichten waarin alle documenten worden opgenomen die de bestuursorganen onder zich hebben. Deze documenten moeten worden geclassificeerd als openbaar of niet-openbaar. Dit betekent dat al deze documenten moeten worden onderworpen aan een juridische toets, zodat kan worden bepaald of het document wel of niet openbaar is. Slechts weinig ambtenaren beschikken over deze juridische kennis. De gemeente Tilburg beschikt reeds over een register, maar dit register voldoet nog niet aan de registereisen van de Woo.

Gebleken is dat er onduidelijkheden bestaan met betrekking tot sommige wetsaspecten. Daarom is er vanuit verschillende hoeken kritiek op het wetsvoorstel geuit. Het is daarom nog maar de vraag of de Woo wordt aangenomen door de Eerste Kamer.

Bovenstaande wijzigingen zijn zeer ingrijpende wijzigingen die de Woo met zich meebrengt, omdat het een enorme lastenverzwaring zal vormen voor bestuursorganen. Met de Woo beogen initiatiefnemers een cultuuromslag teweeg te brengen. Er kan de vraag worden gesteld of zij dit kunnen bereiken met de Woo in huidige vorm.

Naar aanleiding van het onderzoek wordt de gemeente Tilburg aanbevolen de interne instructie te wijzigen en de gemeentelijke organisatie in te lichten over de mogelijke consequenties van de Woo, indien de wet in werking treedt. Ook wordt aanbevolen de burger dan in te lichten. Daarnaast wordt aanbevolen op het moment dat de Woo in werking treedt de categorieën informatie die nu nog niet openbaar worden gemaakt ook openbaar te maken, evenals het opstellen van een Woo-formulier, zodat de gemeente Tilburg voldoet aan de verplichtingen van de Woo. Afsluitend bevat het rapport aanbevelingen om een vervolgonderzoek te doen naar het openbaar transparantieregister, aangezien op dit moment nog niet geheel duidelijk is of het huidig register van de gemeente Tilburg geschikt is als fundament van een register zoals de Woo die voorschrijft.

1. INLEIDING

Dit hoofdstuk begint met een introductie van de opdrachtgever van dit onderzoek (§ 1.1). Daarna volgt de aanleiding en de probleembeschrijving van het onderzoek (§ 1.2 en § 1.3). Vervolgens komt de centrale vraag aan de orde (§ 1.4). Dan volgt de doelstelling (§ 1.5). Voorts wordt de onderzoeksstrategie en de verantwoording beschreven (§ 1.6). Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer (§ 1.7).

1.1 De opdrachtgever

De afdeling Juridische Zaken (hierna: JZ) van de gemeente Tilburg ondersteunt de gemeente op het gebied van juridische aangelegenheden. De kerntaken van de afdeling zijn: bezwaar & beroep, advisering en juridische control.² In bijlage 1 is het organogram te zien van de afdeling JZ van de gemeente Tilburg. In bijlage 2 is het organogram gemeente breed te zien. De afdeling JZ wordt aangestuurd door het afdelingshoofd en bestaat uit een team ondersteuning en twee teams Advisering en Rechtsbescherming. Team 1 behandelt bezwaarschriften en (hoger) beroepschriften met betrekking tot sociale zaken en belastingen. Team 2 adviseert over algemene juridische vraagstukken, behandelt overige bezwaarschriften en (hoger) beroepschriften. Tevens ondersteunt team 2 andere afdelingen binnen de gemeente als er vragen zijn die gaan over verzoeken in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), waarvoor specifieke (juridische) kennis bij deze afdeling ontbreekt. In beginsel handelt de meest betrokken afdeling het verzoek zelf af. Als vanuit deze afdeling juridische vragen rijzen, dan nemen zij contact op met de afdeling JZ voor advies. Gaat het Wob-verzoek over rechtspositionele zaken die betrekking hebben op het college, dan is de afdeling JZ altijd de afhandelende afdeling. De afdeling JZ behandelt op grond van de Wob in beginsel enkel de bezwaar- en beroepsschriften die binnen komen naar aanleiding van een Wob-verzoek.

Het afdelingshoofd van de afdeling JZ, Michaël Geerlings, heeft de opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Aanleiding onderzoek

De aanleiding van dit onderzoek is ontstaan nadat het afdelingshoofd Michaël Geerlings van de afdeling JZ van de gemeente Tilburg in juni 2016 een landelijk overleg heeft bijgewoond met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), waarin het wetsvoorstel Wet open overheid (hierna: Woo) ter sprake kwam. Naar aanleiding van het overleg met VNG heeft de opdrachtgever deze kwestie aangekaart binnen de gemeente Tilburg, afdeling JZ. Gebleken is dat er binnen de gemeente Tilburg nog weinig tot geen aandacht is besteed aan dit wetsvoorstel, en dat een onderzoek naar de gevolgen van deze wet gewenst is. De Woo betreft net als de Wob afdelingsoverstijgende wetgeving en geldt dus niet enkel voor de afdeling JZ. De afdeling JZ van de gemeente Tilburg heeft een coördinerende en adviserende rol en moet in dit geval het voortouw nemen als het gaat om nieuwe wetgeving die betrekking heeft op de gemeente, ook omdat deze afdeling het juridisch geweten van de gemeente vormt. Daarvoor is uiteraard onderzoek nodig naar het recht en de praktijk dat normaliter wordt uitgevoerd door een jurist van de juridische afdeling. In dit geval heeft het afdelingshoofd van de afdeling JZ van de gemeente Tilburg dit onderzoek uitbesteed aan mij als rechtenstudent om te onderzoeken wat de Woo behelst.

1.3 Probleembeschrijving

Al sinds 1980 is de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) in werking. Het is een verlengstuk van artikel 110 van de Grondwet (hierna: Gw), waarin staat dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens regels bij de wet te stellen.

² Juridische control is het instrument om juridische risico's te managen en te beheersen.

Vanaf het inwerkingtreden van de Wob kan eenieder informatie opvragen over een bestuurlijke aangelegenheid bij een bestuursorgaan die gaat over het betreffende beleid (Wob-verzoek).³ Het kerndoel van de Wob is het reguleren van de openbaarheid van bestuur en de informatievoorziening hiervan.⁴ De Wob kent twee manieren van openbaarmaking: informatieverschaffing op verzoek (passieve openbaarmaking) en de informatieverschaffing uit eigen beweging (actieve openbaarmaking). In beide gevallen geldt het wettelijk veronderstelde belang dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er sprake is van een van de in de Wob genoemde uitzonderingsgronden.

Ondanks het feit dat de Wob al een lange tijd inwerking is, is er op 5 juli 2012 een initiatiefwetsvoorstel ingediend door Tweede Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66) genaamd '*Wet open overheid*'. Deze wet zal de Wob gaan vervangen. Initiatiefnemers Voortman en Van Weyenberg vinden dat de Wob dringend aan vervanging toe is. Zij stellen dat Nederland na invoering van de Wob een vooraanstaand en progressief land was op het gebied van openbaar en transparant bestuur. Sindsdien is de vrijheid van informatie overal ter wereld een belangrijk deel gaan uitmaken van de moderne democratie, en zelfs zo belangrijk geworden dat de Wob inmiddels ouderwets en conservatief is geworden vergeleken met andere landen.⁵

De Woo heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen.⁶ Dit initiatiefwetsvoorstel is op 19 april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer moet nog instemmen met het voorstel.

Met de komst van de Woo wordt na inwerkingtreden van deze wet van overheden en semi-overheden verwacht dat zij transparanter naar buiten treden. Door deze wet wordt het namelijk verplicht informatie actief en volledig openbaar te maken. Deze verplichting bestond al in de huidige Wob,⁷ maar aan deze bepaling wordt door veel (lagere) overheden nauwelijks invulling gegeven. De oorzaak hiervan is dat deze bepaling niet aan overheden verplicht welke documenten openbaar dienen worden gemaakt. Er is daarom door veel overheden een lakse houding ontstaan. De initiatiefnemers houden in dit wetsvoorstel een stok achter de deur en daarom moeten overheden met de komst van de Woo een online openbaar register bijhouden van documenten waarover zij beschikken, zodat burgers rechtstreeks toegang hebben tot deze informatie. Actieve openbaarmaking moet de norm worden. Tevens moeten overheden bij elke weigering uitleggen waarom het belang om informatie niet openbaar te maken, zwaarder weegt dan het recht op openbaarheid. Daarnaast zou met het voorstel een landelijke Informatiecommissaris worden aangesteld. Dit is met behulp van een amendement gewijzigd omdat een Informatiecommissaris nog niet direct nodig zou zijn.⁸ Na drie jaar wordt de Woo geëvalueerd en als dan blijkt dat een Informatiecommissaris gewenst is, dan zal deze bij wetwijziging worden ingevoerd. De Informatiecommissaris zal klachten behandelen, monitort de uitvoering van de wet en kan gevraagd en ongevraagd advies gaan geven over openbaarheid.⁹

Het afdelingshoofd van de afdeling JZ van de gemeente Tilburg wil weten wat de nieuwe wetgeving voor invloed heeft op de gemeentelijke werkwijzen en wat de gemeente moet doen om zich aan deze nieuwe wet te kunnen conformeren indien deze in werking treedt.

³ Artikel 3 Wob.

⁴ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p.12.

⁵ *Handelingen II* 2015/16, 33 328, nr. 72, p. 1.

⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr.9, p.5.

⁷ Artikel 8 Wob.

⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 328, nr. 34.

⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr.9, p. 57, 58.

Een nieuwe wet vormt uiteraard niet per definitie een probleem, maar moet vanzelfsprekend wel onderzocht worden.

1.4 Centrale vraag

Naar aanleiding van de hierboven geformuleerde probleembeschrijving is de volgende centrale vraag geformuleerd:

"Wat moet de gemeente Tilburg doen om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld in de Wet open overheid op het moment dat deze wet in werking treedt?"

1.5 Doelstelling

Vóór dinsdag 10 januari 2017 wordt er aan het afdelingshoofd van de afdeling JZ van de gemeente Tilburg een onderzoeksrapport opgeleverd waarin aanbevelingen staan over de consequenties die de Wet open overheid met zich meebrengt, zodat mijn opdrachtgever, het afdelingshoofd van de afdeling JZ van de gemeente Tilburg, het gemeentebestuur en haar ondersteunende afdelingen adequaat kan informeren en adviseren over welke stappen de gemeente Tilburg als organisatie moet ondernemen om zich te kunnen conformeren aan de Wet open overheid indien deze wet in werking treedt.

1.6 Verantwoording onderzoeksstrategieën

Voor dit praktijkgericht juridisch onderzoek is er gebruikt gemaakt van twee onderzoeksstrategieën. Een onderzoeksstrategie is een soort standaardaanpak voor het opzetten, faseren en het verder uitvoeren van een onderzoek¹⁰. Er is in dit onderzoek gebruikt gemaakt van een casestudy waarin meerdere onderzoeksmethoden zijn gecombineerd, te weten 'onderzoek van het recht' en 'onderzoek van de praktijk'. Voor onderzoek van het recht is in dit onderzoek voor een groot deel gebruik gemaakt van rechtsbronnen en literatuuronderzoek. Een belangrijke rechtsbron is de wet, met name de Wob en de Woo, alsmede de parlementaire geschiedenis hieromtrent. Ook is gebruik gemaakt van diverse juridische literatuur en gerenommeerde juridische tijdschriften. Deze bronnen zijn gebruikt voor een inhoudsanalyse¹¹ en kunnen als betrouwbaar worden aangemerkt. De tweede methode, onderzoek van de praktijk, is gericht op een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is onderzoek waarbij problemen in en van situaties, gebeurtenissen en personen beschreven en geïnterpreteerd worden met behulp van gegevens van kwalitatieve aard, zoals belevingen, ervaringen en betekenisverleningen.¹² Hierbij gaat het om het verkrijgen van inzichten, waardoor het onderzoek deels gebaseerd is op informatie die is verkregen door middel van empirisch onderzoek.¹³ Er is onderzocht hoe de gemeente Tilburg op dit moment de Wob uitvoert. Daarnaast hebben er open interviews¹⁴ plaatsgevonden met medewerkers die dicht bij het onderwerp staan, waaronder juristen van de afdeling JZ en de gemeentearchivaris van de gemeente Tilburg, mevrouw Y. Welings. Ook heeft er een semigestructureerd interview¹⁵ plaatsgevonden met een medewerker van de afdeling Informatievoorziening, de heer M. Mommers. Op deze manier is een diepgaand inzicht verkregen in de wijze waarop deze werkprocessen zich in de praktijk voltrekken. Deze interviews kunnen ook als betrouwbaar worden aangemerkt, omdat deze interviews zijn gehouden met medewerkers van de gemeente Tilburg die betrokken zijn bij het openbaar maken van bestuurlijke informatie.

¹⁰ Van Schaaijk 2011, p.78.

¹¹ Van Schaaijk 2011, p. 88.

¹² B. Baarda, *Basisboek kwalitatief onderzoek*, Groningen 2012.

¹³ Van Schaaijk 2011, p. 140.

¹⁴ Van Schaaijk 2011, p. 88 en 155.

¹⁵ Van Schaaijk 2011, p. 88 en 155.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bevat vijf hoofdstukken, inclusief dit inleidende hoofdstuk. Hoofdstuk 2 bestaat uit twee delen. In hoofdstuk 2A wordt achtergrondinformatie gegeven over de Wob, waarna het juridisch kader van deze wet uiteen wordt gezet. In het vervolghoofdstuk, hoofdstuk 2B, wordt de overstap gemaakt naar de praktijk en wordt beschreven hoe de gemeente Tilburg uitvoering geeft aan de Wob. In hoofdstuk 3 wordt de Woo besproken, waarna het relevante juridisch kader uiteen wordt gezet. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens het geschetste juridisch kader van de Woo getoetst aan de huidige situatie binnen de gemeente Tilburg. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit dit rapport. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag zoals gesteld in § 1.4.

2A HET ONTSTAAN EN HET JURIDISCH KADER VAN DE WOB

2.1 Inleiding

Alvorens in te gaan op de inhoud van de Wet openbaarheid van bestuur is het relevant om stil te staan bij de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob. Het hoofdstuk wordt ingeleid met achtergrondinformatie over openbaarheid van bestuur (§ 2.1.1). In deze paragraaf is tevens antwoord gegeven op de vraag waarom de Wob in het leven is geroepen, waarna de ontwikkelingen omtrent openbaarheid van bestuur worden uitgelicht (§ 2.1.2 e.v.).

Vervolgens zijn de hoofdlijnen van de Wob uiteengezet (§ 2.3 e.v.). Hierdoor is het juridisch kader ontstaan. Daarna komen de uitzonderingsgronden (§ 2.4) en de beslistermijnen aan bod (§ 2.5). In het vervolghoofdstuk, hoofdstuk 2B, wordt de overstap gemaakt naar de gemeentelijke praktijk en wordt inzichtelijk gemaakt hoe de gemeente Tilburg op dit moment de Wob uitvoert met betrekking tot Wob-verzoeken (passieve openbaarmaking) en het openbaar maken van informatie uit eigen beweging (actieve openbaarmaking) (§ 2.6 en § 2.7). Het hoofdstuk sluit af met deelconclusies (§ 2.8).

2.1.1 Voorgeschiedenis (Wet) openbaarheid van bestuur

Al voordat de Wob in werking trad in 1980 was het thema openbaarheid van bestuur altijd een actueel onderwerp ter discussie. In de jaren zestig ontstond er een steeds grotere maatschappelijke discussie over de vraag of de burger een afdwingbaar wettelijk recht zou moeten krijgen dat toeziet op het verkrijgen van informatie. In 1970 verscheen er een rapport genaamd 'Openbaarheid openheid' van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, waarin een voorontwerp van de Wet openbaarheid van bestuur is opgenomen.¹⁶ In dit rapport stond een betere en democratischere bestuursvoering centraal. Dit zou kunnen worden bereikt door het invoeren van een actieve openbaarmakingsplicht, waarover later meer. Uiteindelijk trad op 1 mei 1980 de Wob in werking. In 1992 is de wet eenmaal herzien, nadat in een eerste evaluatie van de wet aanbevelingen werden gegeven dat actieve openbaarmaking ruimhartiger moest worden beschreven in de wet. Sindsdien is de wet niet meer wezenlijk veranderd en is deze tot op de dag van vandaag in werking.

2.1.2 Evaluaties en rapporten

Hoewel de Wob niet meer wezenlijk is veranderd heeft de maatschappelijke discussie over openbaarheid van bestuur niet stilgestaan. In de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor transparantie in en van het openbaar bestuur. Er zijn verschillende rapporten en evaluaties verschenen waarin het actief openbaar maken van overheidsinformatie op grond van de Wob centraal stond. In een recent rapport heeft de Raad voor het openbaar bestuur dit nog eens bevestigd en concludeerde dat er te weinig actief openbaar wordt gemaakt. Zij geeft als aanbeveling dat er veel meer overheidsinformatie actief openbaar moet worden gemaakt. Niet alleen basisinformatie zoals wetten, voorschriften en verordeningen, maar ook informatie die van belang is voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.¹⁷ In een ander rapport van de Vrije Universiteit van Nijmegen werd tevens gepleit voor het zo veel mogelijk openbaar maken van alle overheidsinformatie, het liefst op internet, als startpunt voor het verbeteren van de communicatie van de overheid met de samenleving.¹⁸ Het wetsvoorstel Woo, dat in dit onderzoek centraal staat, sluit uitstekend aan bij bovenstaande rapporten. De voortgezette discussie over openbaarheid van bestuur heeft mede te maken met de internationale ontwikkelingen die zich in de afgelopen tien jaar hebben voorgedaan.

¹⁶ Rapport van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *Openbaarheid openheid*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1970.

¹⁷ Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, september 2012, p. 67.

¹⁸ Vrije Universiteit Nijmegen, *Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur*, november 2000.

Op zowel internationaal als Europees niveau is er veel aandacht besteed aan het belang dat wordt gehecht aan openbaarheid van overheidsinformatie. Dit heeft vooral te maken met de opkomst van het digitale tijdperk. Sinds men beschikt over internet is het veel eenvoudiger informatie te verspreiden en te vinden vergeleken met vroeger. Hoewel Nederland een vooraanstaand en progressief land was op het gebied van openbaarheid en transparantie na de invoering van de Wet openbaarheid van bestuur, is dat nu niet meer het geval.¹⁹ Veel landen zoals Zweden, Noorwegen, Letland en Slovenië hebben reeds een informatieregister ingericht voor decentrale overheden, zodat burgers zelf kunnen bekijken over welke documenten de overheid beschikt.²⁰ Dat geldt ook voor de Commissie van de Europese Unie.²¹ Omdat uit bovenstaande onderzoeken is gebleken dat de Wet openbaarheid van bestuur steken laat vallen, is in 2003, op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken, de Wet openbaarheid van bestuur opnieuw geëvalueerd door de Universiteit van Tilburg, waarin knelpunten worden beschreven bij de uitvoering van de wet.²² Uit dit onderzoek blijkt vooral dat actieve openbaarmaking door bestuursorganen in de praktijk nauwelijks tot uiting komt doordat het grondslagartikel voor actieve openbaarmaking, artikel 8 Wob, zeer summier is beschreven. Het rapport beveelt aan, net zoals in de reeds genoemde onderzoeken, dat de aandacht voor actieve openbaarmaking moet worden vergroot, evenals het versterken van het informatiemanagement om zo de burger meer te betrekken bij het overheidshandelen. Het versterken van het informatiemanagement kan volgens onderzoekers door informatie toegankelijker te maken voor de burger en door deze informatie zorgvuldig te beheren.²³ Bovenstaande kan bereikt worden door een aanpassing van de Wob. De evaluatie van de Universiteit van Tilburg heeft tot op heden nog niet geleid tot een herziening of vervanging van de Wob.

2.2 Ontwikkelingen omtrent openbaarheid van bestuur

2.2.1 Nederlands Actieplan Open Overheid

Nederland heeft zich in april 2012 aangesloten bij het internationale Open Government Partnership (hierna: OGP).²⁴ Dit is een wereldwijd initiatief dat is geïnitieerd door president Obama van de Verenigde Staten en de heer D. Cameron, voormalig premier van het Verenigd Koninkrijk, dat zich richt op het bevorderen van transparantie, de informatiepositie van burgers en nieuwe technologieën.²⁵ De landen die zich hebben aangesloten bij dit partnership beloven 'open' te zijn voor zo ver dat mogelijk is als het gaat om het openbaar maken van overheidsinformatie. Omdat Nederland lid is van het OGP moet zij tweejaarlijks een actieplan opstellen waarin concrete doelen staan over het bevorderen van open overheid. In het laatst opgestelde actieplan van 2016-2017 beschrijven zij de volgende aandachtspunten omtrent openbaarheid van bestuur: open data, open verantwoording, open benadering en open contact.²⁶ De belangrijkste doelen van dit actieplan betreffen het zorgen voor een situatie waarin overheidsinformatie actief open is voor de burger, het vergroten van de vindbaarheid van informatie voor de burger en een meer open houding onder ambtenaren.

¹⁹ *Handelingen II 2015/16*, 72, p. 1.

²⁰ Mr. Dr. Guido Enthoven, *Open het systeem, over actieve openbaarheid en een informatieregister*, p. 11.

²¹ www.ec.europa.eu/transparency/regdoc.

²² T. Brandsen, E. Cornelissen, S. van der Hof, G. Leenknecht, J.E.J. Prins en M. de Vries, *Over wetten en praktische bezwaren, Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*. Universiteit van Tilburg, Tilburg 2004.

²³ T. Brandsen, E. Cornelissen, S. van der Hof, G. Leenknecht, J.E.J. Prins en M. de Vries, *Over wetten en praktische bezwaren, Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*. Universiteit van Tilburg, Tilburg 2004, p. 57 en 58.

²⁴ www.opengovpartnership.org/countries.

²⁵ Open Government Partnership, *Zelfevaluatie rapport Nederland 2014*, p. 3.

²⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Open government in the Netherlands Action plan 2016-2017*, Den Haag 2015.

Naar aanleiding van het OGP is er een Leer- en Expertisepunt geopend om kennis en ervaringen uit te wisselen tussen overheden die bezig zijn met Open Overheid.²⁷ Het OGP behoeft in dit onderzoek geen verdere aandacht. Het is weliswaar gericht op het bevorderen van transparantie, waardoor het veel raakvlakken heeft met de Wob en de Woo. Echter ziet het OGP voornamelijk op open data, waardoor het voornamelijk is gericht op afspraken over ICT-standaarden dat betrekking heeft op de wijze van het uitwisselen van overheidsinformatie.

2.2.2 Wet open overheid

Een laatste ontwikkeling omtrent het onderwerp openbaarheid van bestuur is het initiatiefvoorstel Woo. Dit is een van het OGP losstaand maar hieraan gerelateerd initiatief dat op 5 juli 2012 door Tweede Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66) is ingediend als wetsvoorstel²⁸. De initiatiefnemers willen nu een stap verder gaan en het uitgangspunt van het actieplan Open Overheid vastgelegd zien in wetgeving die dwingender is geformuleerd.²⁹ De Woo, die in dit onderzoek centraal staat, wordt besproken in hoofdstuk 3.

2.3 De Wet openbaarheid van bestuur

2.3.1 Uitgangspunt Wob

Uitgangspunt van de Wob is dat informatie over bestuurlijke aangelegenheden die bij de overheid berust in beginsel voor iedereen openbaar is, tenzij uit de wet een uitzondering voortvloeit waardoor informatie niet openbaar wordt gemaakt.³⁰ Dit uitgangspunt is van belang in het kader van een goede en democratische bestuursvoering.

In de preambule³¹ van de Wob staat:

"Dat deze wet, mede gelet op artikel 110 van de Grondwet, met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, wenselijk is gebleken de regelen met betrekking tot de openheid en openbaarheid van bestuur aan te passen en deze zoveel mogelijk in de wet op te nemen."

2.3.2 Reikwijdte Wob (art 1a Wob)

De Wob is een verlengstuk en het uitgangspunt van artikel 110 Gw.³² Dit artikel bepaalt dat de overheid bij haar taak openheid en openbaarheid betracht volgens bij de wet te stellen regels. Ingevolge artikel 1a van de Wob strekt de reikwijdte zich uit over de volgende bestuursorganen waarbij om bestuurlijke informatie kan worden verzocht:

- De ministers;
- De bestuursorganen van provincies;
- De bestuursorganen van gemeenten;
- De bestuursorganen van waterschappen;
- Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;
- Instellingen, diensten en bedrijven die onder de verantwoordelijkheid van hierboven genoemde bestuursorganen werkzaam zijn.

²⁷ www.open-overheid.nl.

²⁸ Dit initiatiefwetsvoorstel werd eerder (mede) ingediend/verdedigd door de voormalige Tweede Kamerleden Peters (GroenLinks) en Schouw (D66) en het Tweede Kamerlid Verhoeven (D66).

²⁹ A. Spruit, Overheidsdocumentatie online, 'Betere toegang tot publieke informatie', OD 2016, nr. 7, p. 5.

³⁰ *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 11.

³¹ Een preambule is een ongenummerde inleidende bepaling in de tekst van een wet, waarin het doel van de wet is geschetst en de omstandigheden die hebben geleid tot de wet.

³² *Kamerstukken II 1986/87*, 19 859, nr. 3, p. 23.

2.3.4 Werkingssfeer Wob

De Wob gaat uit van een recht op informatie. De wet regelt het recht van burgers en bedrijven op openbare informatie van de overheid.³³ Burgers kunnen daartoe een zogenaamd 'Wob-verzoek' indienen. Een Wob-verzoek kan gaan over zeer uiteenlopende onderwerpen. Ter verduidelijking is in bijlage 3 en 4 een Wob-verzoek opgenomen. Er is reeds aangegeven dat de hoofdregel van de Wob is dat overheidsinformatie met betrekking tot bestuurlijke aangelegenheden in beginsel openbaar is, tenzij er een uitzonderingsgrond zich voordoet. De Wob maakt onderscheid tussen actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking. Bij actieve openbaarmaking verstrekt het bestuursorgaan informatie uit eigen beweging (artikel 8 en 9 Wob). Bij passieve openbaarmaking wordt informatie verstrekt nadat de burger hierom heeft verzocht (artikel 3 tot en met 7 Wob).

2.3.5 Passieve openbaarmaking van informatie (art. 3 e.v. Wob)

Een verzoek om informatie, ofwel passieve openbaarmaking, kan door eenieder worden ingediend. De Wob bepaalt in artikel 3 lid 3 Wob uitdrukkelijk dat de verzoeker geen belang bij zijn verzoek hoeft te stellen. Wel moet het verzoek aan een aantal vereisten voldoen. Zo is in artikel 3 Wob geregeld dat een dergelijk verzoek moet zijn gericht op een document³⁴ over een bestuurlijke aangelegenheid³⁵ dat berust bij een bestuursorgaan.³⁶ Uit de parlementaire geschiedenis en jurisprudentie blijkt dat het begrip document ruim moet worden opgevat. Het omvat papieren stukken of dossiers, maar ook beeld- en geluidsdragers, cd-roms met daarop bestanden en andere elektronische informatiedragers.³⁷ In dit laatste geval kan worden gedacht aan berichten op een website, maar ook sms- en WhatsApp-gesprekken vallen onder elektronische informatiedragers. Kortom, de verzoeker moet zijn verzoek richten op informatie neergelegd in een document die bestuurlijk van aard is.³⁸

2.3.6 Actieve openbaarmaking van informatie (art. 8 Wob)

Artikel 8 Wob is de grondslag van actieve openbaarmaking en regelt het openbaar maken van informatie uit eigen beweging. Dit betekent dat de overheid op eigen initiatief informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering openbaar maakt, zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.³⁹ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat dit artikel moet worden gezien als instructienorm voor de overheid, waardoor de overheid een voorlichtingsplicht heeft jegens de burger.⁴⁰ Er bestaat geen artikel in de Wob waarin wordt geregeld welke informatie openbaar moet worden gemaakt. Bestuursorganen hebben daarom een aanzienlijke mate van beoordelingsvrijheid.

³³ *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 8.*

³⁴ Artikel 1 lid a Wob: document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

³⁵ Artikel 1 lid b Wob: bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan.

³⁶ Met het begrip 'bestuursorgaan' wordt een bestuursorgaan bedoeld in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 1a lid 1 sub b Wob worden uitdrukkelijk bestuursorganen van gemeenten genoemd.

³⁷ *Kamerstukken II 1986/87, nr 3, p 21.*

³⁸ *Kamerstukken II 1986/87, nr 3, p. 24.*

³⁹ J.J. Reuveny e.a. (red.), *Genoemd en gedoemd? Over actieve openbaarmaking door bestuursorganen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012, p. 15.

⁴⁰ E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie: het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, proefschrift Universiteit Leiden, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2005, p. 151.

2.4 Uitzonderingsgronden van de Wob (art. 10 Wob)

Hierboven is de hoofdregel al aangegeven. Alle documenten die betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden die zich bij de overheid bevinden zijn in beginsel openbaar. Dit is enkel niet het geval als er sprake is van een van de uitzonderingsgronden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. De uitzonderingsgronden komen in de volgende drie paragrafen aan bod. Voor de relevantie van het onderzoek worden slechts de uitzonderingsgronden benoemd en wordt een toelichting op de uitzonderingsgronden achterwege gelaten, omdat dit geen toegevoerde waarde heeft voor het onderzoek.

2.4.1 Absolute uitzonderingsgronden (art. 10 lid 1 Wob)

Artikel 10 lid 1 van de Wob kent een viertal *absolute* uitzonderingsgronden. Dit betekent dat het bestuursorgaan het verzoek om informatie *moet* afwijzen als er sprake is van een genoemd belang in dit artikel. Het bestuursorgaan hoeft dan geen belangenafweging te maken.⁴¹ Het verstrekken van informatie kan achterwege blijven voor zover dit:⁴²

- De eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- De veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- Bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen;
- Persoonsgegevens betreffen als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 Wbp.⁴³

2.4.2 Relatieve uitzonderingsgronden (art. 10 lid 2 Wob)

Artikel 10 lid 2 van de Wob kent een zevental *relatieve* uitzonderingsgronden. Dit betekent dat het bestuursorgaan, als er een uitzonderingsgrond zich voordoet, een belangenafweging dient te maken voordat het verzoek om informatie wordt verstrekt. Dit betekent dat bij de relatieve uitzonderingsgronden het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen één van de genoemde belangen in artikel 10 lid 2 Wob.⁴⁴ Anders gezegd, hierbij vindt een afweging plaats tussen het publieke belang van het verstrekken van informatie en het te beschermen bijzondere belang. Vindt het bestuursorgaan dat het bijzondere belang zwaarder weegt dan het specifieke belang van de verzoeker en wil hij dus de informatie niet verstrekken, dan moet het bestuursorgaan zijn beslissing deugdelijk motiveren.⁴⁵ De Wob kent de volgende relatieve weigeringsgronden, waardoor informatie eveneens achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:⁴⁶

- Betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- Economische of financiële belangen van bestuursorgaan;
- Opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- Eerbiediging persoonlijke levenssfeer;
- Het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- Voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling.

⁴¹ *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 17.*

⁴² Artikel 10 lid 1 Wob.

⁴³ Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens over godsdienst/levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

⁴⁴ *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 17.*

⁴⁵ Artikel 3:46 Awb.

⁴⁶ Artikel 10 lid 2 Wob.

2.4.3 Beperkingssgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen (art. 11 Wob)

Naast de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 10 Wob, kan er ook een zogenaamde beperkingsgrond zich voordoen in de zin van artikel 11 Wob. Deze beperkingsgrond heeft te maken met persoonlijke beleidsopvattingen, waardoor het openbaar maken van documenten die te maken hebben met intern beraad kunnen worden geweigerd. Hierbij gaat het om het beschermen van het belang over vertrouwelijke kwesties, zodat de betrokken personen zijn of haar mening kunnen uiten zonder dat deze informatie openbaar wordt. In de memorie van antwoord betreffende het ontwerp-Wob zijn persoonlijke beleidsopvattingen omschreven als meningen, opinies, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies over het beleid. Informatie uit documenten die zijn opgesteld voor intern beraad moeten in beginsel wel openbaar worden gemaakt. Enkel over documenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen mag geen informatie worden verstrekt, tenzij de informatie in een vorm wordt verstrekt die niet tot personen herleidbaar is.⁴⁷

2.5 Beslissing op het verzoek (art. 5 Wob)

Een beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling dan wel schriftelijk genomen.⁴⁸ Als het bestuursorgaan voornemens is het verzoek gedeeltelijk of al dan niet geheel af te wijzen, dan vindt deze in beginsel schriftelijk plaats. In het geval van een mondeling verzoek vindt deze afwijzing ook mondeling plaats, tenzij de verzoeker vraagt om een schriftelijke beslissing. Het bestuursorgaan moet de verzoeker op deze mogelijkheid wijzen.⁴⁹ De beslissing vindt tevens schriftelijk plaats indien het verzoek om informatie over een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. Aan de derde wordt dan ook de op hem betrekking hebbende informatie toegezonden.⁵⁰

2.5.1 Beslistermijnen (art. 6 Wob)

Een bestuursorgaan is gebonden aan beslistermijnen als genoemd in de Wob. De beslissing op het verzoek dient zo spoedig mogelijk te worden genomen, maar uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen door het bestuursorgaan.⁵¹ Deze termijn van vier weken kan het bestuursorgaan eenmaal verlengen met maximaal vier weken. Als hij dit doet, dan deelt hij deze verlenging binnen de eerste vier weken schriftelijk mede aan de verzoeker.⁵² Ingeval er een belanghebbende een zienswijze naar voren wil brengen, wordt de termijn opgeschort tot de dag waarop de belanghebbende een zienswijze naar voren heeft gebracht.⁵³

2.5.2 Wijze van informatieverstrekking (art. 7 Wob)

Het bestuursorgaan kan op grond van artikel 7 Wob de informatie met betrekking tot documenten op verschillende wijze verstrekken.⁵⁴ Dit kan door:

- Het geven van een kopie of de letterlijke informatie in een andere vorm te verstrekken;
- Kennisneming van de inhoud toestaan;
- Een uittreksel of een samenvatting van de inhoud geven;
- Inlichtingen uit de informatie te verschaffen.

⁴⁷ *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 14 en 38.*

⁴⁸ Artikel 5 lid 1 Wob.

⁴⁹ Artikel 5 lid 2 Wob.

⁵⁰ Artikel 5 lid 3 Wob.

⁵¹ Artikel 6 lid 1 Wob.

⁵² Artikel 6 lid 2 Wob.

⁵³ Artikel 6 lid 3 Wob.

⁵⁴ Artikel 7 lid 1 Wob.

2.5.3 Vormvoorkeur (art. 7 lid 2 Wob)

Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden, of als de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.⁵⁵

2.5.4 Rechtsmiddelen

De algemene bepalingen over bezwaar en beroep van de Awb⁵⁶ zijn ook van toepassing op de Wob. Indien het bestuursorgaan niet of niet tijd een beslissing neemt op een Wob-verzoek, kan de verzoeker het orgaan in gebreke stellen. Vanaf het moment dat het bestuursorgaan de ingebrekestelling heeft ontvangen, moet hij binnen veertien dagen alsnog een beslissing nemen. Doet hij dit niet, dan is hij aan de verzoeker een dwangsom verschuldigd. Indien de verzoeker het niet eens is met de beslissing op het verzoek, kan hij in bezwaar tegen het primaire besluit bij het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen. Mocht deze beslissing op bezwaar (BOB) niet tot het gewenste resultaat leiden, kan de verzoeker in beroep bij de bestuursrechter. Is de verzoeker het evenmin eens met de rechter, kan hij nog in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

2B DE WOB IN DE PRAKTIJK BIJ DE GEMEENTE TILBURG

2.6 Inleiding

In dit vervolghoofdstuk zal de overstap worden gemaakt naar de praktijk. Er wordt onderzocht hoe de gemeente Tilburg de Wob uitvoert. Gebleken is dat de Wob onderscheid maakt tussen passieve en actieve openbaarmaking. In de volgende paragrafen wordt onderzocht hoe de gemeente Tilburg op dit moment invulling geeft aan deze twee vormen van openbaarmaking.

2.6.1 Passieve openbaarmaking door de gemeente Tilburg

De Wob regelt welke mogelijkheden de verzoeker heeft om een dergelijk Wob-verzoek in te dienen. De Wob regelt echter niet bij wie een Wob-verzoek moet worden ingediend. De Wob bepaalt slechts dat indien een verzoek betrekking heeft op gegevens die bij een ander bestuursorgaan dan waar het verzoek is ingediend berusten, de verzoeker zo nodig naar dat bestuursorgaan wordt verwezen of het verzoek door het bestuursorgaan wordt doorgezonden naar het juiste bestuursorgaan. In het laatste geval moet het verzoek wel schriftelijk zijn ingediend.⁵⁷

2.6.2 Indienen van een Wob-verzoek

Het indienen van een Wob-verzoek is vormvrij. Daarom kan een burger in beginsel een Wob-verzoek mondeling, schriftelijk of elektronisch (e-mail, fax, webformulieren) indienen. Hoewel digitaal meer en meer de norm wordt, heeft de gemeente Tilburg er voor gekozen de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken af te sluiten. In de Awb is geregeld dat een verzoek in beginsel elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden. Het bestuursorgaan moet dan wel kenbaar hebben gemaakt dat deze weg is geopend.⁵⁸

⁵⁵ Artikel 7 lid 2 Wob

⁵⁶ Hoofdstuk 6 en 7 Awb.

⁵⁷ Artikel 4 Wob.

⁵⁸ Artikel 2:15 Awb.

Op 6 juli 2015 heeft de gemeente Tilburg kenbaar gemaakt dat de elektronische weg niet meer is opengesteld voor het indienen van Wob-verzoeken, waardoor enkel schriftelijke Wob-verzoeken worden behandeld.⁵⁹ In het verleden leverde de verwerking van Wob-verzoeken nauwelijks problemen op. Het ging om maximaal een tiental verzoeken per jaar. Sinds 2012 werden er steeds meer Wob-verzoeken ingediend bij de gemeente Tilburg, met name oneigenlijke verzoeken. In de media is er aandacht besteed aan deze oneigenlijke verzoeken en sindsdien zijn er aanzienlijk meer oneigenlijke verzoeken ingediend. Deze oneigenlijke verzoeken zijn niet gericht op het verkrijgen van informatie, maar juist om de overheid op kosten te jagen waardoor de verzoeker er zelf geld aan kan verdienen. Dit is het gevolg van de relatief korte beslistermijn van vier weken die aan bestuursorganen wordt gegeven op grond van de Wob. Als er niet binnen deze termijn wordt beslist op een Wob-verzoek, en er wordt niet tijdig op een ingebrekestelling gereageerd, dan is het overheidsorgaan aan de verzoeker een dwangsom verschuldigd van maximaal € 1.260,- euro. Hieronder is in een tabel te zien hoeveel Wob-verzoeken er in de afgelopen jaren bij de gemeente Tilburg zijn ingediend, inclusief de zogenaamde misbruik-verzoeken (tabel 2.1).

Jaar	Aantal Wob-verzoeken	Waarvan zeker misbruik
2012	64	0
2013	121	10
2014	258	79

Tabel 2.1 Aantal Wob-verzoeken ingediend bij de gemeente Tilburg.

Door de digitale weg af te sluiten, hoopte de gemeente Tilburg deze oneigenlijke verzoeken te ontmoedigen. Uit navraag bij juristen van de afdeling JZ is gebleken dat er aanzienlijk minder Wob-verzoeken zijn ingediend sinds de digitale weg is afgesloten. In bijlage 5 is een gedeelte van een Wob-verzoek opgenomen waarin de vraag werd gesteld hoeveel Wob-verzoeken de gemeente Tilburg ontving in de periode 2014 t/m mei 2016. Hieruit kan worden opgemaakt dat de Wob-verzoeken drastisch zijn verminderd. Inmiddels is er op 1 oktober 2016 de Wet aanpak misbruik Wob inwerking getreden.⁶⁰ Met deze wet worden Wob-verzoeken uitgezonderd van de Wet dwangsom, waardoor er geen dwangsom meer kan worden verbeurd. Misbruik van de Wob staat niet centraal in dit onderzoek en blijft om deze reden verder buiten beschouwing.

2.6.3 Wob-verzoek instructie voor de gemeente Tilburg

In het kader van het onderzoek is er navraag gedaan bij juristen van de afdeling JZ over de vraag hoe de gemeente Tilburg omgaat met passieve en actieve openbaarmaking. In december 2013 heeft de gemeente Tilburg, afdeling JZ, een interne algemene instructie opgesteld, genaamd '*Hoe om te gaan met Wob-verzoeken*', die geldt voor alle afdelingen van de gemeente Tilburg waarin staat wie op een Wob-verzoek beslist en hoe met een Wob-verzoek dient worden om te gaan.⁶¹ Deze instructie wordt in de volgende twee paragrafen besproken.

2.6.4 Welke afdeling behandelt Wob-verzoeken?

Een Wob-verzoek komt in de meeste gevallen binnen bij het team Documentaire Informatievoorziening (hierna: DIV). Dit is de centrale postregistratie. DIV filtert alle post en voert een juridische toets uit op de documenten. Door het uitvoeren van deze juridische toets kan DIV bepalen voor welke afdeling het Wob-verzoek bestemd is. Vervolgens stuurt DIV het Wob-verzoek door naar de afdeling waar de gevraagde documenten berusten. De gemeente Tilburg heeft niet geregeld naar welk adres een burger een Wob-verzoek dient te sturen.

⁵⁹ www.zoek.officiëlebekendmakingen.nl (zoek op *Afsluiten digitale weg voor Wob-verzoeken gemeente Tilburg 2015*).

⁶⁰ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 106, nr. 2.

⁶¹ Deze informatie is verkregen via de intranetpagina van de gemeente Tilburg en is derhalve geen openbaar toegankelijk document.

Nog steeds komt het voor dat Wob-verzoeken elektronisch worden ingediend met behulp van het algemeen contactformulier van de gemeente Tilburg (www.tilburg.nl), mogelijk omdat niet iedere burger weet hoe een Wob-verzoek moet worden ingediend. Dit contactformulier dient voor het stellen van publieksvragen en niet voor het indienen van een Wob-verzoek, tenzij wel duidelijk op de webpagina staat beschreven dat het formulier tevens bestemd is voor Wob-verzoeken.⁶² Als een Wob-verzoek toch via dit formulier binnenkomt, stuurt DIV een reactie naar de verzoeker waarin zij mededeelt dat een Wob-verzoek slechts schriftelijk kan worden ingediend omdat de elektronische weg is afgesloten. DIV fungeert daardoor als een soort vangnet waardoor elektronische verzoeken, enkele uitzonderingen daargelaten, zelden de betrokken afdeling bereiken. Middels de interne instructie is aan alle afdelingen gecommuniceerd dat Wob-verzoeken worden behandeld door de inhoudelijk meest betrokken afdeling. Deze afdeling beoordeelt de inhoud en de gevoeligheid van het Wob-verzoek. Deze gevoeligheid heeft betrekking op bestuurlijke, communicatieve en juridische aspecten. Als daarbij vragen rijzen waarvoor specifieke kennis ontbreekt, met name juridische kennis, neemt de afdeling contact op met de afdeling JZ. In beginsel handelt de meest betrokken afdeling het verzoek zelf af. Gaat het Wob-verzoek over rechtspositionele zaken die betrekking hebben op het college, dan is de afdeling JZ altijd de behandelende afdeling.

2.6.5 Omgaan met Wob-verzoeken en bezwaarschriften

Een Wob-verzoek moet binnen de afdeling die het Wob-verzoek behandelt in eerste instantie worden gemeld bij het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd is namelijk gemandateerd door het college van B&W om namens dit bestuursorgaan te beslissen op een Wob-verzoek (zie bijlage 6) en moet dus altijd kennis nemen van het Wob-verzoek. Daarnaast moet het verzoek altijd besproken worden met de teammanager van de betreffende afdeling. Indien nodig, wordt er advies gevraagd aan de afdeling JZ. Gaat het verzoek om een bestuurlijk gevoelige zaak, dan gebeurt de advisering aan de bestuurlijk portefeuillehouder en/of het college via het afdelingshoofd. Dit is dan een integraal advies dat al is afgestemd met de betrokken afdeling.

Volgt er naar aanleiding van het besluit op het Wob-verzoek een bezwaarschrift, dan komt deze in eerste instantie binnen bij DIV, die het vervolgens doorzendt naar de afdeling JZ. Een jurist die in de Commissie Bezwaarschriften zit stelt een adviesbesluit op en dient dit advies naar het juiste bestuursorgaan te sturen. Het college van B&W, de Burgemeester, de gemeenteraad of de heffingsambtenaar neemt de beslissingen op bezwaarschriften, zie bijlage 7 en 8. Indien het bestuursorgaan het eens is met het advies, ondertekent hij deze en daarmee wordt het besluit definitief.

2.7 Actieve openbaarmaking door de gemeente Tilburg

2.7.1 Toelichting IST-SOLL analyse

In hoofdstuk vier wordt onderzocht in hoeverre de gemeente Tilburg reeds voldoet aan de Woo. Om een antwoord te verkrijgen op deze vraag ligt het voor de hand een zogenaamde 'IST-SOLL analyse' uit te voeren. Een 'IST-SOLL analyse' is een hulpmiddel waarmee eerst de situatie in beeld wordt gebracht zoals deze nu is (*IST-situatie*), waarna de situatie in beeld wordt gebracht zoals deze zou moeten worden (*SOLL-situatie*).⁶³ Om achter het antwoord op de centrale vraag te komen, namelijk wat de gemeente Tilburg moet doen om te kunnen voldoen aan de Woo, is het dus van belang om in eerste instantie achter het vertrekpunt van de gemeente Tilburg te komen. Anders gezegd, er moet worden vastgesteld wat de gemeente Tilburg op dit moment al doet wat betreft het actief openbaar maken van informatie. Hoe de toekomstige situatie er uit moet komen te zien, wordt grotendeels bepaald door de Woo. De Woo komt aan bod in hoofdstuk drie, waarna in hoofdstuk vier een SOLL-situatie kan worden opgemaakt. Het verschil tussen IST en SOLL wordt een GAP genoemd.

⁶² M.M. Groothuis e.a. (red.), *De digitale overheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 16.

⁶³ Analyse IST-analyse, *Ben en Wil - Business, ICT en Alignment*, www.ben-en-wil.nl (zoek op IST).

Het vaststellen van dit verschil kan door middel van een zogeheten GAP-analyse.⁶⁴ Deze analyse wordt tevens in hoofdstuk vier opgemaakt. Met behulp van bovenstaande analyse kan er uiteindelijk een gerichter antwoord worden gegeven op de centrale vraag.

2.7.2 Stand van zaken binnen de gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg (burgemeester en het college) is ervan op de hoogte dat het wetsvoorstel Woo is ingediend. Dat is duidelijk geworden naar aanleiding van art. 47 vragen die door de partij GroenLinks aan het college zijn gesteld.⁶⁵ Het college heeft daarop geantwoord dat er vanaf september een onderzoek gaat plaatsvinden naar de Woo door een student van de Juridische Hogeschool.⁶⁶ Op dit moment is er nog geen aandacht besteed aan de Woo door de gemeente Tilburg. Wel heeft het college een informatienota opgesteld waarin het college aangeeft dat het vooralsnog zinvol is de door de Minister voorgestelde impactanalyse en de plenaire behandeling in de Eerste Kamer af te wachten, voordat er maatregelen worden genomen (zie paragraaf 3.1.1).⁶⁷

2.7.3 IST-situatie

De onderzoeker is in de huid van de burger gekropen en op zoek gegaan naar alle bestuurlijke informatie die de gemeente Tilburg openbaar maakt. Daaruit is gebleken dat de gemeente Tilburg al veel doet als het gaat om het openbaar maken van informatie. Daarentegen is gebleken dat het voor de burger een lastige opgave is om bij de vindplaats van informatie te komen.

De IST-situatie is opgenomen in bijlage 9 en wordt hieronder toegelicht.

2.7.4 Gemeente Tilburg (www.tilburg.nl)

www.tilburg.nl is de website van de gemeente Tilburg. Om informatie in te zien die door de gemeente Tilburg openbaar is gemaakt dat betrekking heeft op bestuurlijke informatie, moet de burger klikken op 'Stad & Bestuur', waarna de burger de optie heeft om informatie in te winnen over de stad of over het bestuur. De optie 'Stad' heeft enkel betrekking op stadsinformatie en heeft verder niets te maken met bestuurlijke aangelegenheden. Als men klikt op de optie 'Bestuur', kan worden gekozen uit de volgende opties:

- Besluiten bestuur (BIS.tilburg.nl);
- Bestuurlijke informatie (BIS.tilburg.nl);
- Commissie bezwaarschriften (direct op de pagina te vinden);
- Coalitieakkoord (direct op de pagina te vinden);
- College van B&W (BIS.tilburg.nl);
- Gemeenteraad (www.raadtilburg.nl → tilburg.notubiz.nl);
- Initiatieven en participatie (direct op de pagina te vinden);
- Regelgeving en verordeningen (Tilburg.nl en officielebekendmakingen.nl);
- Rekenkamer (direct op de pagina te vinden);
- Tilburg knapt op (direct op de pagina te vinden).

Hierboven is tussen haakjes aangegeven waar de desbetreffende informatie te vinden is. In veel gevallen wordt de burger doorverwezen naar een andere website waar de informatie is gepubliceerd.

⁶⁴ Analyse GAP-analyse, *Ben en Wil - Business, ICT en Alignment*, www.ben-en-wil.nl (zoek op GAP).

⁶⁵ Raadsleden hebben de taak om het college te controleren en hebben daarom het recht om vragen te stellen aan het college ex artikel 47 RvO.

⁶⁶ Tilburg.notubiz.nl, Artikel 47 vragen aan het college 21 juni 2016 (zoek op *Lobby tegen Wet open overheid*).

⁶⁷ Bis.tilburg.nl, Collegebesluit gemeente Tilburg 30 augustus 2008 (zoek op *Informatienota Wet open overheid*).

2.7.5 Bestuurs Informatie Systeem gemeente Tilburg (BIS)

Het Bestuurs Informatie Systeem (hierna: BIS) is het informatiesysteem van de gemeente Tilburg. Het is een online register waarin de volgende informatie wordt gepubliceerd:

- Commissiebesluiten vanaf januari 1993;
- Raadsbesluiten vanaf mei 1990;
- Raadsnotulen vanaf mei 1993;
- Besluitenlijsten college van B&W vanaf juni 1999 en onderliggende nota's vanaf 2003.

De burger kan in het BIS zoeken naar bovenstaande informatie door een zoekterm en een jaartal in te vullen. De burger kan ook een jaartal aanklikken om informatie in te zien over dat specifieke jaar. Daarnaast is er ook een aparte optie om de meest recente stukken die de gemeente Tilburg heeft gepubliceerd in te zien.⁶⁸

2.7.6 Gemeenteraad (www.raadtilburg.nl)

Voor informatie over de gemeenteraad van Tilburg wordt de burger doorverwezen naar www.raadtilburg.nl. Dit is de website van de gemeenteraad van Tilburg. Op deze website is de volgende informatie te vinden;

- Alle informatie over de gemeenteraad (direct op de pagina te vinden);
- Dossiers met daarin pdf-bestanden over verschillende thema's die de raad behandelt (tilburg.notubiz.nl);
- Agenda en vergaderstukken (tilburg.notubiz.nl);
- Bestuurlijke informatie (BIS);
- Art. 47 vragen aan het college (tilburg.notubiz.nl);
- Collegevoorstellen (direct op de pagina te vinden).

2.7.7 De RaadOnline (Tilburg.notubiz.nl)

Voor informatie over de agenda, vergaderstukken van de raad en art. 47 vragen aan het college, wordt de burger doorverwezen naar 'De RaadOnline' (tilburg.notubiz.nl). NotuBiz is het raadsinformatiesysteem van de Tilburgse gemeenteraad. De burger kan in NotuBiz zoeken naar gepubliceerde informatie door een zoekterm in het zoekveld in te vullen.

2.7.8 Bekendmakingen (overheid.nl)

Bekendmakingen zijn verordeningen, bestemmingsplannen (ook structuurvisies en algemene regels), vergunningen en verkeersbesluiten. Deze informatie wordt eveneens openbaar gemaakt. Op de landelijke website overheid.nl staan alle bekendmakingen van de gemeente Tilburg, behalve de bestemmingsplannen, structuurvisies en algemene regels. Deze worden gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het openbaar maken van deze bekendmakingen wordt verplicht gesteld op grond van de 'Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden'.

⁶⁸ Bis.tilburg/help.

2.8 Deelconclusies

In deze twee subhoofdstukken is het ontstaan van de Wob en het juridisch kader van de Wob uiteengezet. Tevens is antwoord gegeven op de vraag hoe de gemeente Tilburg op dit moment de Wob uitvoert. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

De Wob is ontstaan doordat er sinds de jaren zestig een maatschappelijke discussie ontstond waarin de vraag werd gesteld of de burger een afdwingbaar wettelijk recht zou moeten krijgen dat toeziet op het verkrijgen van informatie. Uiteindelijk trad op 1 mei 1980 de Wob in werking waardoor Nederland. In 1992 is de wet eenmaal herzien, nadat in een eerste evaluatie van de wet aanbevelingen werden gegeven dat actieve openbaarmaking ruimhartiger moest worden beschreven in de wet. Sindsdien is de wet niet meer wezenlijk veranderd en is deze tot op de dag van vandaag nog steeds in werking. In het kader van een goede en democratische bestuursvoering, is het uitgangspunt van de Wob dat informatie die bij de overheid berust in beginsel voor iedereen openbaar is, tenzij uit de wet voortvloeit dat informatie niet openbaar dient te worden gemaakt. Uit diverse onderzoeken en evaluaties is gebleken dat de Wob is verouderd en aan vernieuwing toe is. Er wordt als aanbeveling gegeven dat de aandacht voor actieve openbaarmaking moet worden vergroot, evenals het versterken van het informatiemanagement om zo de burger meer te betrekken bij het overheidshandelen.

De Wob gaat uit van een recht op informatie. De wet regelt het recht van burgers en bedrijven op openbare informatie van de overheid. Burgers kunnen daartoe een zogenaamd Wob-verzoek indienen. De hoofdregel van de Wob is dat overheidsinformatie over bestuurlijke aangelegenheden in beginsel openbaar is, tenzij er een uitzonderingsgrond zich voordoet. De Wob maakt onderscheid tussen actieve en passieve openbaarmaking. Actieve openbaarmaking is het verstrekken van informatie uit eigen beweging. Passieve openbaarheid is het verstrekken van informatie op verzoek. Met betrekking tot de passieve openbaarheid kent de Wob absolute en relatieve weigeringsgronden. Indien er een absolute weigeringsgrond kan worden aangetoond, moet het bestuursorgaan het verstrekken van informatie achterwege laten. In het geval er een relatieve uitzonderingsgrond aan de orde is, moet het bestuursorgaan een belangenafweging maken voordat de informatie al dan niet wordt verstrekt. Dit betekent dat het bestuursorgaan het verstrekken van informatie achterwege moet laten indien het belang van het verstrekken van informatie niet opweegt tegen het te beschermen bijzondere belang zoals genoemd in de uitzonderingsgronden. Tot slot kent de Wob ook een beperkingsgrond die ziet op persoonlijke beleidsopvattingen, waardoor het openbaar maken van informatie die te maken hebben met intern beraad kunnen worden geweigerd.

Iedere afdeling van de gemeente Tilburg kan in principe Wob-verzoeken ontvangen. Deze verzoeken kunnen slechts schriftelijk worden ingediend, aangezien de gemeente Tilburg de elektronische weg voor het indienen van een Wob-verzoek heeft afgesloten. De meeste Wob-verzoeken komen binnen bij de centrale postregistratie (DIV). DIV filtert alle inkomende post en voert een juridische toets uit op alle documenten waardoor DIV weet voor welke afdeling het Wob-verzoek is bestemd. Wob-verzoeken worden op de volgende manier behandeld:

- De regel is dat de meest inhoudelijk betrokken afdeling het Wob-verzoek zelfstandig afhandelt.
- Rijzen over dit Wob-verzoek juridische vragen, dan kan de desbetreffende afdeling contact opnemen met de afdeling JZ voor advies.
- Gaat het Wob-verzoek over rechtspositionele zaken die betrekking hebben op het college, dan is de afdeling JZ altijd de afhandelende afdeling.

- Bezwaarschriften die binnenkomen naar aanleiding van een beslissing op een Wob-verzoek worden behandeld door de afdeling JZ.

Door de gemeente Tilburg wordt al veel bestuurlijke informatie actief uit eigen beweging openbaar gemaakt. De vindplaats van de informatie is echter niet eenvoudig. Er zijn namelijk zes verschillende websites/platforms waarop bestuurlijke informatie wordt gepubliceerd. De gemeente publiceert sommige bestuurlijke informatie op haar eigen website, maar in de meeste gevallen wordt de burger doorverwezen naar een andere website waar de informatie staat. De gemeente Tilburg heeft een online register, het BIS, waarin bestuurlijke informatie wordt geplaatst. Daarnaast wordt er ook bestuurlijke informatie gepubliceerd op de website van de gemeenteraad van Tilburg, alsmede via het raadsinformatiesysteem NotuBiz. Voorts worden alle bekendmakingen gepubliceerd op overheid.nl en ruimtelijkeplannen.nl.

In dit hoofdstuk is de totstandkoming van de Wob beschreven en is het juridisch kader geschetst van de Wob. Het uitwerken van het juridisch kader van de Wob is van belang om de schakeling te kunnen maken naar het volgende hoofdstuk, waarin het juridisch kader van de Woo wordt geschetst. Op deze manier wordt duidelijk welke veranderingen de Woo ten opzichte van de Wob met zich meebrengt. Tot slot is er antwoord gegeven op de vraag hoe de gemeente Tilburg op dit moment de Wob uitvoert. Met dat antwoord als vertrekpunt kan er in hoofdstuk vier een SOLL- en GAP-analyse worden opgemaakt, zodat duidelijk wordt in hoeverre de gemeente Tilburg op dit moment al voldoet aan de Woo.

3. JURIDISCH KADER VAN DE WET OPEN OVERHEID TEN OPZICHTE VAN DE WOO

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het wetsvoorstel Woo besproken. In het vorige hoofdstuk is het juridisch kader van de Wob besproken en hoe daar door de gemeente Tilburg in de praktijk invulling aan wordt gegeven. In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van de Woo uiteengezet. Het hoofdstuk wordt ingeleid met de actualiteiten omtrent de Woo (§ 3.1.1). Vervolgens worden de hoofdlijnen van de Woo besproken (§ 3.2 e.v.). Het hoofdstuk maakt net zoals in de Woo onderscheid tussen de actieve openbaarmakingsplicht (§ 3.3 e.v.) en de passieve openbaarmakingsplicht (§ 3.5 e.v.). Daarna komen de uitzonderingsgronden (§ 3.6 e.v.) en de overige bepalingen aan bod (§ 3.7). Het hoofdstuk sluit af met deelconclusies (§ 3.8). In het kader van de onderzoeksvraag in hoofdstuk 1 komen in dit hoofdstuk enkel de aspecten aan bod die door de Woo ten opzichte van de Wob gaan veranderen. Daarbij wordt enkel ingegaan op de aspecten voor zover deze relevant zijn voor de gemeente Tilburg. In afwijking van het vorige, wordt wel de reikwijdte van de wet toegelicht, omdat dit een grote wijziging betreft ten opzichte van de Wob en op deze manier een duidelijk beeld ontstaat op wie de Woo van toepassing is.

3.1.1 Stand van zaken

Het initiatiefvoorstel is op 19 april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer voor de plenaire behandeling.⁶⁹ Op 1 september 2016 heeft Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten een impactanalyse te laten uitvoeren voor de Woo. Dit omdat de minister na verschillende reacties van Kamerleden een grote impact verwacht van het wetsvoorstel voor bestuursorganen en omdat een inschatting van bijbehorende kosten en uitvoeringslasten ontbreekt. Het onderzoek richt zich in eerste instantie op de rijksdienst en landelijke uitvoeringsorganisaties. Vervolgens komen de andere bestuursorganen en organisaties aan bod, waaronder de gemeenten. Verwacht wordt dat de resultaten van het onderzoek met betrekking tot gemeenten in het begin van 2017 beschikbaar zijn.⁷⁰ De impactanalyse zal de vorm krijgen van een quick scan, omdat het in een tijdsbestek van drie maanden niet mogelijk is de consequenties van de Woo tot op detailniveau in beeld te brengen. Daarom wordt er slechts een globaal beeld geschetst van de impact die de Woo zou hebben.⁷¹ De Eerste Kamer wacht de resultaten van de impactanalyse af en daarom vindt de plenaire behandeling pas plaats nadat de resultaten bekend zijn.⁷² Op 15 december 2016 zijn de resultaten van de eerste impactanalyse met betrekking tot de rijksdienst en landelijke uitvoeringsorganisaties bekend gemaakt.⁷³ In deze impactanalyse worden diverse conclusies en aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien met betrekking tot de grote impact die de Woo gaat hebben voor gemeenten bevestigd en onderbouwd, bijvoorbeeld ten aanzien van de lastenverzwaring voor bestuursorganen. Daarop wordt verderop in deze scriptie nader op ingegaan.

3.2 Hoofdlijnen van de Woo (Hoofdstuk 1 en 2 Woo)

3.2.1 Uitgangspunt Woo (art 1.1 Woo)

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat openbaarheid van bestuur een recht van de burger is en dat informatie van overheidsorganen altijd openbaar is, tenzij er goede redenen zijn voor geheimhouding.

⁶⁹ www.eerstekamer.nl, (zoek op *Wet open overheid*)

⁷⁰ *Kamerstukken I* 2015/16, 33 328, C en D.

⁷¹ Bijlage Kamerbrief Aanpassing impactanalyse initiatiefwetsvoorstel open overheid, 12 september 2016.

⁷² *Kamerstukken I* 2016/17, 33 328, E.

⁷³ *Kamerstukken II* 2016/17, 33 328, nr. 37 en *Kamerstukken I* 2016/17, 33 328, F.

Dit vertrekpunt is tevens opgenomen als eerste artikel van de Woo.⁷⁴ Het artikel spreekt over 'publieke informatie', anders dan in de Wob, waar het ging over een 'bestuurlijke aangelegenheid'.

In de begripsbepalingen van artikel 2.1 Woo wordt publieke informatie gedefinieerd als: *'informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd.'*

Door de initiatiefnemers is bewust gekozen om het begrip op deze manier te definiëren. Door het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' van de Wob te vervangen door 'publieke informatie', is de Woo van toepassing op alle informatie neergelegd in documenten die berusten bij het bestuursorgaan. Het opzettelijk wijzigen van dit begrip heeft te maken met het doel van de Woo in de zin van erkenning van het belang van openbaarheid en transparantie.

"Toegang tot informatie moet een recht worden. Totale openheid, dat is mijn ideaal."
Voortman (GroenLinks)

3.2.2 Doel Woo

Het doel van de Woo is om overheden en semi-overheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen.⁷⁵

In de preambule van de Woo staat:

'Dat, mede gelet op artikel 110 van de Grondwet, het op 25 juni 1998 te Aarhus (Denemarken) tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73), richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41), en Richtlijn 2003/98/EG van het Europese Parlement en de Raad van 17 november 2003 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2003, L 345) wenselijk is gebleken 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.'

Niet heel verrassend is dat de Woo net zoals de Wob een verlengstuk is van artikel 110 Gw. De Woo is als het ware een vernieuwde Wob, waarbij veel elementen die golden in de Wob tevens gelden in de Woo. Verder wordt er in de Woo rekening gehouden met internationale ontwikkelingen, zoals bovengenoemde verdragen en richtlijnen. Deze verdragen en richtlijnen bevorderen voornamelijk de toegang tot overheidsinformatie voor iedereen. Hoe er in de Woo uitvoering is gegeven aan de verdragen, wordt in § 3.4.1 kort toegelicht.

3.2.3 Reikwijdte Woo (art. 2.2 Woo)

Een grote wijziging door de Woo is dat het toepassingsbereik is uitgebreid ten opzichte van de Wob. Ingevolge artikel 2.2 van de Woo strekt de reikwijdte zich uit over de volgende bestuursorganen waarbij publieke informatie kan worden verzocht:

⁷⁴ Artikel 1.1 Woo.

⁷⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 5.

- Bestuursorganen;
- De Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal;
- De Raad van State, tenzij de Raad het koninklijk gezag uitoefent, en met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak;
- De Algemene Rekenkamer;
- De Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9:17, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht;
- De Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002;
- De besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen.

De Wob is slechts van toepassing op bestuursorganen. Door de Woo wordt de reikwijdte uitgebreid. Rechtsprekende organen zijn uitgesloten van de werking van deze wet.

3.2.4 *Werkingssfeer Woo*

De Woo neemt grotendeels onderdelen over van de Wob, met name waar het gaat om structurele aspecten, zoals het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarmaking. Waar het gaat om de materiële en procedurele invulling van het recht op toegang tot publieke informatie wordt er wel op een groot aantal onderdelen afgeweken van de Wob.⁷⁶ De hoofdregel blijft gelden: overheidsinformatie is altijd openbaar, tenzij de Woo bepaalt dat overheidsinformatie niet geschikt is om openbaar te maken.

3.2.5 *Openbaarmakingsregels (art. 2.4 Woo)*

Voordat de overstap van hoofdstuk 2 naar hoofdstuk 3 van de Woo wordt gemaakt, verdient artikel 2.4 Woo de aandacht. Dit artikel beschrijft in het algemeen op welke wijze het bestuursorgaan informatie uit eigen beweging en hoe het dit op verzoek openbaar dient te maken. Het bestuursorgaan dient er voor te zorgen dat de documenten die hij ontvangt, vervaardigt of onder zich heeft in een goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.⁷⁷ Dit artikel maakt de koppeling met artikel 3 van de Archiefwet 1995 (hierna: Aw 1995), waarin dezelfde plicht is vastgelegd. Overigens blijkt uit een overleg met mevrouw Welings, gemeentearchivaris van de gemeente Tilburg, dat aan deze bepaling nog niet strikt invulling wordt gegeven door de gemeente Tilburg. De gemeente Tilburg kent zeer uitgebreide data- en informatiestromen, waardoor het haast onmogelijk is om de hoeveelheid informatie waarover de gemeente Tilburg beschikt volledig in kaart te brengen. Een dergelijk bestandenoverzicht ontbreekt, waardoor voor de invulling van dit artikel niet kan worden teruggevallen op de bepaling van de Aw 1995, terwijl de Woo hier al wel vanuit gaat. Wel informeerde mevrouw Welings dat de gemeente Tilburg op dit moment bezig is met het in kaart brengen van allerlei informatie waar zij over beschikt, maar dit betreft een nauwkeurig tijdrovend onderzoek. Het bestuursorgaan moet er zoveel mogelijk zorg voor dragen dat de informatie die hij openbaar maakt actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.⁷⁸ Tevens doet hij dat op een wijze zodat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt.⁷⁹

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 5.

⁷⁷ Artikel 2.4 lid 1 Woo.

⁷⁸ Artikel 2.4 lid 2 Woo.

⁷⁹ Artikel 2.4 lid 3 Woo.

3.2.6 Belang openbaarheid (art. 2.5 Woo)

Dit betreft een nieuw kort maar krachtig artikel in de Woo, waarin wordt bepaald dat het bestuursorgaan bij uitvoering van de Woo altijd van het algemeen belang uit moet gaan, waarmee de openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving wordt bedoeld. Dit is voornamelijk van belang bij de toepassing van de uitzonderingsgronden.

3.3 Actieve openbaarmaking (Hoofdstuk 3 Woo)

Hoofdstuk 3 van de Woo regelt de openbaarmaking uit eigen beweging, ofwel actieve openbaarmaking. Volgens onderzoek is actieve openbaarheid de beste manier om burgers de mogelijkheid te geven om te participeren in de politiek en meer betrokken te laten zijn bij bestuur.⁸⁰ Deze actieve openbaarmakingsplicht komt in de praktijk tot uiting dat bestuursorganen op grond van de Woo een register moeten aanmaken en up-to-date houden van de documenten die bij hen berusten. Daarnaast moeten bestuursorganen verplicht gestelde categorieën informatie uit eigen beweging openbaar gaan maken.

"Eindelijk wordt overheidsinformatie een recht van de burger in plaats van een gunst van de overheid"

van Weyenberg (D66)

3.3.1 Actieve openbaarmakingsplicht (art. 3.1 Woo)

Deze bepaling beschrijft de actieve openbaarmakingsplicht. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat moet bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging zoveel mogelijk de bij hem berustende informatie neergelegd in documenten voor een ieder openbaar maken overeenkomstig de Woo.⁸¹ Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie daaronder begrepen.⁸² Deze brede omschrijving krijgt invulling door artikel 3.3 Woo. In dit artikel staat aangegeven welke soorten informatie in ieder geval openbaar moet worden gemaakt. Dit artikel komt aan bod in paragraaf 3.3.3. Dit is anders dan geregeld in de Wob, waar de actieve openbaarmakingsplicht enkel een instructienorm was voor het bestuursorgaan, waardoor de burger afhankelijk was van de welwillendheid van het bestuursorgaan. Volgens de initiatiefnemers wordt door deze verplichting de benodigde prioriteit gelegd op informatie die met name van belang is voor de democratische samenleving, zoals informatie over regels die burgers binden en informatie die direct betrekking heeft op het functioneren van organen, zoals hun beleid, hun samenwerking met andere organen of instellingen en de door hen ontvangen adviezen.⁸³ Volgens de initiatiefnemers leidt de actieve openbaarmakingsplicht slechts in beperkte mate tot extra kosten. Het zal met name gaan om culturele en organisatorische aanpassingen. Zij verwachten dat er minder verzoeken zullen worden ingediend, omdat de regels omtrent actieve openbaarmaking zijn uitgebreid.

3.3.2 Verplicht openbare informatie (art. 3.3 lid 1 Woo)

Bestuursorganen worden verplicht om in ieder geval wetten en algemene verbindende voorschriften openbaar te maken⁸⁴, alsmede ontwerpen van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften waarover een extern advies is gevraagd.⁸⁵

⁸⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in Burgers*, 2012, p. 90.

⁸¹ Artikel 3.1 lid 1 Woo.

⁸² Artikel 3.1 lid 2 Woo.

⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 34.

⁸⁴ De openbaarmaking van wetten en algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking wordt reeds grotendeels geregeld in de Wet elektronische bekendmakingen. Voor zover openbaarmaking op grond van die wet nog niet geschiedt, verplicht artikel 3.3 tot openbaarmaking daarvan.

⁸⁵ Artikel 3.3 lid 1 sub a Woo.

Voorts moeten overige besluiten van algemene strekking openbaar worden gemaakt,⁸⁶ evenals emissiegegevens en informatie over de organisatie⁸⁷, de werkwijze en de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en haar organisatieonderdelen.⁸⁸ Ook moet openbaar worden gemaakt hoe een verzoek om informatie op grond van artikel 4.1 Woo kan worden ingediend.⁸⁹ Voor deze categorieën informatie geldt dat de uitzonderingsgronden in artikel 5.1 en 5.2 Woo niet van toepassing zijn. Deze uitzonderingsgronden komen in paragraaf 3.6 aan bod.

3.3.3 Verplicht openbaar maken, tenzij (art. 3.3 lid 2 Woo).

Bestuursorganen moeten op grond van artikel 3.3 lid 2 tevens de volgende informatie openbaar maken, tenzij de uitzonderingen in artikelen 5.1 en 5.2 Woo zich voordoen:

- Ingekomen stukken, vergaderstukken en vergaderverslagen van de gemeenteraad;
- Agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van het College van B&W;
- Adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en adviesvoorstellen;
- Convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met andere wederpartijen;
- Jaarplannen, jaarverslagen, evaluaties en andere documenten inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering;
- Beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000,-;
- De inhoud van verzoeken om informatie en de daarop genomen besluiten en de daarbij verstrekte informatie;
- Op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde documenten ter voorbereiding van besluitvorming over te voeren beleid of te treffen maatregelen die voornamelijk feitelijk materiaal betreffen;
- Beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen inzake belastingen, sociale verzekeringen, verlening van financiële bijstand, toeslagen of studiefinanciering, bestuurlijke strafsancities, de rechtspositie van ambtenaren, het vreemdelingenrecht en beschikkingen van een officier van justitie;
- Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van bestuursorganen.

"We moeten toe naar een systeem waarin de aanvrager centraal staat. Te veel overheden verstoppen zich op kinderachtige wijze achter bepaalde verschoningsgronden van de huidige Wob, daar moeten we vanaf"
Voortman (GroenLinks)

3.3.4 Openbaarmakingsmoment (art. 3.3 lid 5 Woo)

De openbaarmaking van de opgesomde lijst informatie in paragraaf 3.3.3 dient zo spoedig mogelijk te geschieden in elektronische vorm, doch uiterlijk binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie.⁹⁰ Op sommige categorieën informatie is een andere termijn van toepassing. Het openbaar maken van vergaderstukken geschiedt gelijktijdig met de verspreiding aan de deelnemers van de vergadering.⁹¹ Agenda's worden uiterlijk op de dag van vergadering openbaar gemaakt.⁹²

⁸⁶ Artikel 3.3 lid 1 sub b Woo.

⁸⁷ Artikel 3.3 lid 1 sub c Woo.

⁸⁸ Artikel 3.3 lid 1 sub d Woo.

⁸⁹ Artikel 3.3 lid 1 sub e Woo.

⁹⁰ Artikel 3.3 lid 4 Woo.

⁹¹ Artikel 3.3 lid 5 sub b Woo.

⁹² Artikel 3.3 lid 5 sub c Woo.

3.3.5 Niet-openbaarmaking (art. 3.3 lid 7 Woo)

Openbaarmaking van informatie kan gedeeltelijk of geheel achterwege blijven indien een uitzonderingsgrond van artikel 5.1 of 5.2 zich voordoet. Het bestuursorgaan moet daarvan dan mededeling doen op de wijze en het tijdstip waarop de openbaarmaking zou hebben plaatsgevonden.

3.3.6 Openbaarheid bij zwaarwegend algemeen belang (art. 3.4 Woo)

Artikel 3.4 Woo regelt dat onder omstandigheden informatie toch openbaar kan worden gemaakt, ondanks de uitzonderingsgronden in artikel 5.1 en 5.2 Woo. Het moet daarbij gaan om een zwaarwegend ander belang, zoals openbare veiligheid of de volksgezondheid, het milieu of de bescherming van de democratische rechtsorde.⁹³ Deze opsomming is niet limitatief. Door dit artikel kan het verbod om informatie openbaar te maken dus worden doorbroken.

3.4 Register

3.4.1 Informatieregister (art. 3.2 Woo)

Artikel 3.2 Woo verplicht bestuursorganen een elektronisch toegankelijk openbaar register bij te houden van de bij het bestuursorgaan berustende documenten. Dit betekent dat het register en de daarin opgenomen informatie voor een ieder beschikbaar is waarin kan worden opgezocht over welke documenten het bestuursorgaan beschikt. Het is de bedoeling dat de documenten waarnaar het register verwijst oproepbaar zijn bijvoorbeeld door middel van een hyperlink. De burger klikt op de hyperlink en wordt direct doorverwezen naar de pagina waar de betreffende informatie te vinden is. Het register moet aangeven of de informatie wel of niet openbaar is. Voor documenten die niet openbaar zijn kan een verzoek worden ingediend.⁹⁴ Het register is een invulling van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Tromsø (2009) en het Verdrag van Aarhus (1998).⁹⁵ Het Verdrag van Tromsø beoogt uitbreiding van de openbaarheid te bewerkstelligen door documenten zodanig te beheren dat deze gemakkelijk toegankelijk zijn voor burgers. Nederland is een van de weinige landen die het Verdrag van Tromsø nog niet heeft geratificeerd, maar was wel zeer nauw betrokken bij de totstandkoming ervan.⁹⁶ Initiatiefnemers hebben zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bovenstaande verdragen. Artikel 9 van het Verdrag van Tromsø verplicht de verdragsluitende partijen onder andere om de benodigde stappen te nemen om het publiek te informeren over hun rechten en om documenten zodanig te beheren dat deze gemakkelijk toegankelijk zijn. Het Verdrag van Aarhus regelt het recht op toegang tot milieu-informatie voor burgers. Het tweede lid van artikel 5 van het Verdrag van Aarhus verplicht de verdragsluitende partijen om te waarborgen dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door het treffen van praktische voorzieningen als voor het publiek toegankelijke lijsten, registers of bestanden.⁹⁷

3.4.2 Inhoud van het register (art. 3.2 lid 2 Woo)

Logischerwijs stellen initiatiefnemers dat het voor overheidsorganen een te grote inspanning zou vergen om daadwerkelijk alle documenten waarover het bestuursorgaan beschikt in het register op te nemen. Daarom is de registerplicht in eerste instantie beperkt tot een bepaalde groep documenten.⁹⁸ In het register worden alle 'ter behandeling ontvangen en verzonden documenten' opgenomen, zowel intern als extern. Uit de memorie van toelichting wordt niet geheel duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Bij AMvB worden hierover mogelijk nadere regels gesteld, zie paragraaf 3.4.4.

⁹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 75.

⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 72.

⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 32.

⁹⁶ Aanhangsel der Handelingen II, 2009-2010, nr. 1305.

⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 32.

⁹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33.

Wel wordt uit de memorie van toelichting duidelijk dat met de woorden 'ter behandeling' wordt bedoeld dat informatie als reclame of andere post niet behandeld hoeft te worden en dus niet in het register opgenomen hoeft te worden.⁹⁹ Het benoemen van het uitsluiten van reclame is nodig, omdat het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' is vervangen door 'publieke informatie'. Wat men onder andere post dient te verstaan, wordt niet duidelijk. Voor het register geldt voorts het criterium dat als intern de ontvangst of verzending van een document wordt vastgelegd, het document tevens in het register moet worden opgenomen. Wat er wordt verstaan onder de term 'vastleggen' wordt evenmin duidelijk. Uit een column blijkt dat dit begrip ook voor anderen onduidelijk is.¹⁰⁰ Documenten waarin standpunten, beslissingen of afspraken worden vastgelegd die moeten worden bewaard en die met anderen worden gedeeld, moeten ook in het register worden opgenomen.¹⁰¹ Nog niet definitieve documenten zoals concepten hoeven niet in het register worden opgenomen. Als een concept wordt rondgezonden voor opmerkingen of commentaar, is er geen sprake van verzending na behandeling, omdat de behandeling met de verwerking van de opmerkingen en het commentaar wordt voortgezet.¹⁰² Concepten worden wel opgenomen in het register indien het concept informatie bevat die niet kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting. Indien documenten niet in elektronische vorm openbaar kunnen worden gemaakt, moet in het register worden aangegeven op welke wijze van de documenten kennis kan worden genomen.¹⁰³

De gemeente Tilburg ontvangt dagelijks een berg aan informatie, zowel digitaal als fysiek. Om een beeld te krijgen van de inkomende informatiestroom is in bijlage 10 in een schema een indicatie opgenomen over de aantal inkomende documenten bij de centrale postregistratie in de periode 2014 tot en met 2016. Deze cijfers zijn dus exclusief uitgaande en interne documenten. Tevens betreft het slechts een fractie van de ontvangen e-mails (enkel de inkomende e-mails die centraal bij de centrale postregistratie worden geregistreerd). Door de bepalingen omtrent het register moeten in elk geval al deze documenten worden opgenomen in het register. Omdat de Woo verplicht de documenten in het register te classificeren als openbaar of niet-openbaar, betekent dit dat elk document zal moeten worden getoetst aan de uitzonderingsgronden en de persoonlijke beleidsopvattingen, zodat kan worden bepaald of de informatie zich wel of niet leent voor openbaarmaking.

3.4.3 Doel van het register

Het doel van het informatieregister is tweeledig. Enerzijds wordt het makkelijker voor burgers om aan te geven welke documenten zij wensen te ontvangen (omdat in het register staat aangegeven welke informatie wel en niet openbaar is) en kunnen burgers tevens gericht zoeken naar documenten. Anderzijds zal het register bestuursorganen stimuleren om meer informatie uit eigen beweging openbaar te maken. In artikel 3.2 Woo wordt gesproken over het begrip 'document'. Het geeft net zoals in de Wob een brede definitie van het begrip. Dit heeft tot doel dat alle informatie die op enigerlei wijze is vastgelegd en berust bij het bestuursorgaan in beginsel onder de Woo valt.¹⁰⁴ Het invoeren van het informatieregister in samenhang met de actieve openbaarmakingsplicht zou volgens de initiatiefnemers moeten leiden tot een cultuuromslag, waardoor overheidsinformatie geen gunst van de overheid meer is, maar een wettelijk recht van de burger is geworden.

⁹⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33.*

¹⁰⁰ C. van der Sluis. 'De Woo en het probleem van een register'. *Binnenlands Bestuur* 31 mei 2016, www.binnenlandsbestuur.nl (zoek op *Woo register*).

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33.*

¹⁰² *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33.*

¹⁰³ Artikel 3.2 lid 3 Woo.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33.*

Door actief informatie openbaar te maken verwachten zij minder Wob/Woo-verzoeken en meer vertrouwen in de gemeente Tilburg vanuit de burger.¹⁰⁵ Op deze manier zal door de burger een grotere legitimiteit worden toegekend aan het handelen van de gemeente.

3.4.4 Nadere regels (art. 3.2 lid 2 Woo)

Reeds kort aan bod gekomen in paragraaf 3.4.2, is dat ingevolge artikel 3.2 lid 2 Woo op voordracht van Onze Minister bij AMvB nadere regels kunnen worden vastgesteld over de inhoud van het register. Het zou hierbij kunnen gaan om een uitbreiding van het aantal documenten dat moet worden opgenomen in het register als genoemd in artikel 3.3 Woo. Dit zouden regels kunnen betreffen over de gevallen waarin e-mails moeten worden opgenomen, maar kunnen bijvoorbeeld ook een nadere aanscherping betreffen over het opnemen van documenten in het register die nu nog niet opgenomen hoeven te worden.¹⁰⁶

3.4.5 'Nieuwe' documenten (art. 10.2 lid 1 Woo)

Artikel 10.2 lid 1 Woo bepaalt dat het register slechts van toepassing is op documenten die bij een bestuursorgaan komen te berusten na het tijdstip waarop het informatieregister in werking treedt.

3.4.6 Inwerkingtreden register (art. 10.3 lid 2 Woo)

Een ander belangrijk punt om te vermelden is dat op het moment dat de Woo in werking treedt, niet per direct tevens de registerplicht in werking treedt. In artikel 10.3 lid 2 Woo staat dat de inwerkingtreding van de registerplicht wordt geregeld door een apart Koninklijk Besluit. Op deze manier kan de bouw van het register worden ingepast in het investeringsregime van de bestuursorganen, in dit geval de gemeente Tilburg. Er kan dan aansluiting worden gezocht bij reeds bestaande softwaresystemen binnen de gemeente Tilburg.¹⁰⁷ De registerplicht moet wel uiterlijk vijf jaar na het inwerkingtreden van de Woo in werking treden.¹⁰⁸ Indien de gemeente Tilburg nog geen register heeft moet zij jaarlijks bij de begroting en de verantwoording verslag doen over de vorderingen bij het tot stand brengen van het register. Er dient hiervoor een aparte openbaarheidsparagraaf worden opgenomen in de begroting.¹⁰⁹

3.5 Passieve openbaarmaking (Hoofdstuk 4 Woo)

Openbaarmaking op verzoek wordt geregeld in hoofdstuk 4 van de Woo. Wat betreft de bepalingen over informatie op verzoek ofwel passieve openbaarmaking, blijven de meeste materiële bepalingen ongewijzigd ten opzichte van artikel 3 e.v. van de Wob. De belangrijkste wijzigingen gaan over de wijze van het indienen van een verzoek, de beslistermijnen en de rechtsmiddelen bij niet tijdig beslissen.

3.5.1 Verzoek om informatie (artikel 4.1 Woo).

Het uitgangspunt blijft gelijk: een ieder kan een informatieverzoek indienen en hoeft daarbij geen belang te stellen.¹¹⁰ Artikel 4.1 lid 1 Woo bepaalt dat een ieder een verzoek om publieke informatie kan richten tot een bestuursorgaan. Zoals in het begin van dit hoofdstuk beschreven spreekt de Woo van 'publieke informatie', terwijl de Wob sprak over een 'bestuurlijke aangelegenheid'. Een verzoek kan zowel mondeling als schriftelijk als elektronisch worden ingediend op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.¹¹¹

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9 p. 30.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 328, nr. 32.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 33 en artikel 3.5 lid 2 Woo.

¹¹⁰ Artikel 4.1 lid 1 en 3 Woo.

¹¹¹ Artikel 4.1 lid 2 Woo.

Dit betekent dat de gemeente Tilburg de mogelijkheid moet bieden om verzoeken elektronisch in te dienen. Opmerking verdient dat een elektronisch verzoek wel moet worden ingediend overeenkomstig artikel 2:15 van de Awb.¹¹² De gemeente Tilburg dient aan te geven op welke wijze een elektronisch verzoek kan worden ingediend. Een op andere wijze ingediend verzoek komt niet voor behandeling in aanmerking.¹¹³ De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document waarover hij informatie wenst te ontvangen. Hierbij kan de verzoeker gebruik maken van een elektronisch aanvraagformulier dat in het register is verbonden.¹¹⁴ Met behulp van dit aanvraagformulier moet de verzoeker kunnen aangeven, door het zetten van vinkjes bij documenten, waarop zijn verzoek betrekking heeft.

3.5.2 Verzoek nader preciseren (art. 4.1 lid 5 Woo)

In tegenstelling tot de Wob bepaalt artikel 4.1 lid 5 Woo dat indien een verzoek te algemeen is geformuleerd, het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker in de gelegenheid stelt het verzoek te preciseren. De Wob kende hiervoor geen termijn, enkel de term 'zo spoedig mogelijk'.

3.5.3 Beslistermijnen (art. 4.4 lid 1 en 2 Woo)

Volgens initiatiefnemers is het voor een bestuursorgaan mogelijk om in beginsel binnen vier weken op een verzoek om informatie te beslissen.¹¹⁵ Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen, indien de omvang of de complexiteit van de informatie een verlenging rechtvaardigt.¹¹⁶ Dit betekent dat er niet mag worden verdaagd indien het verzoek gecompliceerd is. De Wob kende een verdagingstermijn van maximaal vier weken. De Raad van State uitte kritiek op de termijn van vier weken en vond dat deze korter kon.¹¹⁷ Uit een rapport van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat de beslistermijn van vier weken, met de mogelijkheid om twee weken te verdagen, passend en realistisch is.¹¹⁸ Op het moment dat de informatiehuishouding van bestuursorganen door de jaren heen verbetert door het actief gebruiken van het informatieregister, wordt het steeds makkelijker voor bestuursorganen om de termijn van twee weken te halen. Volgens initiatiefnemers hoeft er dan minder tijd te worden besteed aan het opzoeken van documenten en informatie.¹¹⁹ Weliswaar is het nog steeds mogelijk indien er sprake is van een omvangrijk of gecompliceerd verzoek, dat het bestuursorgaan en de verzoeker afspraken maken over een nieuwe beslistermijn die de wettelijke termijn van zes weken opschort.¹²⁰ Deze beslistermijnen zien enkel op de passieve openbaarmaking, ofwel verzoeken om informatie, en hebben niets van doen met de actieve openbaarmakingsplicht.

3.5.4 Verstrekken van informatie (art. 4.5 Woo)

Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm. Indien de informatie al in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is, wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop.¹²¹

¹¹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 76.

¹¹³ ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5897.

¹¹⁴ Artikel 4.1 lid 4 Woo.

¹¹⁵ Artikel 4.4 lid 1 Woo.

¹¹⁶ Artikel 4.4 lid 2 Woo.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 751, nr. 4, p. 4.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 495, nr. 4.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 36.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 36 en artikel 4:15 lid 2 sub a Awb.

¹²¹ Artikel 4.5 lid 2 Woo.

3.5.5 Antimisbruikbepaling (art. 4.6 Woo)

Nieuw in de Woo is dat er een antimisbruikbepaling is opgenomen. Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan besluiten het verzoek niet te behandelen. Dit moet het bestuursorgaan wel aannemelijk kunnen maken. Ook moet het besluit om het verzoek niet te behandelen geschieden binnen twee weken, zonder mogelijkheid van verdaging.¹²² Opmerking verdient dat dit artikel spreekt van zowel het begrip publieke informatie, als bestuurlijke aangelegenheid, terwijl dit laatste begrip juist bewust is gewijzigd voor het indienen van een verzoek om informatie op grond van artikel 4.1 lid 1 Woo. Dit begrip heeft desondanks een prominente plaats gekregen in dit artikel, mogelijk met de achterliggende gedachte dat het bestuursorgaan makkelijker misbruik kan aantonen. Een verzoek tot informatie over bijvoorbeeld de kleur en materiaal van het meubilair van de afdeling JZ van de gemeente Tilburg van de afgelopen twintig jaar, betreft evident geen bestuurlijke aangelegenheid en zou daarom kunnen worden geweigerd. Het wordt niet duidelijk waarom de initiatiefnemers dit begrip in dit artikel in stand houden. Mogelijk kan het ook een verschrijving van de initiatiefnemers zijn.¹²³

3.6 Uitzonderingsgronden (Hoofdstuk 5 Woo)

De uitzonderingsgronden zoals beschreven in artikel 10 Wob en de beperkingsgronden van artikel 11 Wob die zien op de persoonlijke beleidsopvattingen, zijn grotendeels overgenomen in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo. Wat betreft deze uitzonderingsgronden is er een aantal wezenlijke verschillen op te merken.

3.6.1 Bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 5.1 lid 2 sub f Woo)

De meest ingrijpende wijziging wat betreft de uitzonderingsgronden zijn de bedrijfs- en fabricagegegevens, die in de Wob als absoluut werden aangemerkt. Deze worden door de Woo een relatieve uitzonderingsgrond. Dit betekent dat het bestuursorgaan niet meer enkel het verzoek om informatie kan weigeren omdat het bedrijfs- of fabricagegegevens betreffen, maar moet hij het belang van openbaarheid van die informatie en het belang van de vertrouwelijkheid daarvan voor het betreffende bedrijf tegen elkaar afwegen. Volgens de memorie van toelichting zal deze uitzonderingsgrond zich voordoen als het gaat om informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een bedrijf. Daarnaast is deze uitzonderingsgrond van toepassing op offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens.¹²⁴ Deze informatie zou dus onder de Woo openbaar kunnen worden gemaakt, terwijl de Wob deze informatie beschermde omdat het een absolute uitzonderingsgrond was.

3.6.2 Uitdrukkelijke motivering bij afwijzen verzoek tot openbaarmaking (art. 5.1 lid 3 Woo)

In de Wob was enkel geregeld dat een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een verzoek tot openbaarmaking schriftelijk of mondeling plaatsvond. Nieuw in de Woo is dat indien het bestuursorgaan een verzoek tot openbaarmaking wil afwijzen op grond van een uitzonderingsgrond genoemd in artikel 5.1 lid 2 Woo, hij dit besluit *uitdrukkelijk* moet motiveren. Het is niet duidelijk wat er moet worden verstaan onder het begrip 'uitdrukkelijk'.¹²⁵

¹²² Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 39.

¹²³ C.N. van der Sluis, Gemeentestem, 'De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk, de behandeling van het Woo-verzoek' (deel I), Gst. 2016/135, p.13.

¹²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 48

¹²⁵ E. Pietermaat, *Openbaarheid van bestuur*, Den Haag Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn advocaten en notarissen, november 2016 - Cursus.

3.6.3 Onevenredige benadeling (art. 5.1 lid 4 Woo)

De initiatiefnemers hebben de zogenaamde algemene 'restgrond' van artikel 10 lid 2 sub g Wob grondig herzien in de Woo en opgenomen als apart artikel.¹²⁶ Deze uitzonderingsgrond had betrekking op het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Deze uitzonderingsgrond moest worden gezien als een uitzonderingsgrond die beoogt de gevallen te dekken waarin de andere uitzonderingsgronden niet voorzien. Hierdoor fungeerde de bepaling als een soort vangnet en werd gezien als 'verzamelbepaling'.¹²⁷ De achterliggende gedachte van de initiatiefnemers om deze uitzonderingsgrond te herzien ligt in het feit dat artikel 10 lid 2 sub g van de Wob te vaak werd gebruikt door bestuursorganen en zelfs werd misbruikt als rechtsgrond.¹²⁸ Daarom is er in de Woo een nieuw apart artikel opgenomen, artikel 5.1 lid 4 Woo, waarin wordt bepaald dat in uitzonderlijke gevallen openbaarmaking van informatie achterwege kan blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan andere dan de in artikel 5.1 lid 1 en 2 Woo genoemde belangen. Voor het kunnen toepassen van dit artikel moet er sprake zijn van ernstige schade als gevolg van openbaarmaking.¹²⁹ Daarnaast kan dit artikel niet tevens subsidiair worden toegepast naast een uitzonderingsgrond in artikel 5.1 lid 1 en 2 Woo. Dit betekent dat indien er is gekozen voor een uitzonderingsgrond in artikel 5.1 lid 1 en 2, artikel 5.1 lid 4 Woo niet meer mag worden gebruikt als motivering bij een weigering van informatie. Indien er door de verzoeker beroep wordt ingediend bij de rechter op grond van een uitzonderingsgrond als genoemd in artikel 5.1 lid 1 of 2 Woo en dit beroep geen stand houdt, kan de rechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen om de motivering aan te vullen.¹³⁰

3.6.4 Persoonlijke beleidsopvattingen (art. 5.2 Woo)

De bepalingen over de persoonlijke beleidsopvattingen zijn in de Woo aangescherpt. In artikel 5.2 Woo is, in tegenstelling tot de Wob, gedefinieerd wat wel en wat geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn.

Persoonlijke beleidsopvattingen zijn:

- Ambtelijke adviezen;
- Visies;
- Standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad.

Persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet:

- Feiten in een document;
- Prognoses;
- Beleidsalternatieven;
- De gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter (opvattingen en wegingen hierover blijven echter vertrouwelijk).

Met de laatste zinsnede '*of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter*' wordt nogmaals benadrukt dat objectieve gegevens¹³¹ niet kunnen worden gezien als persoonlijke beleidsopvatting.

¹²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 42.

¹²⁷ Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 9, p. 37.

¹²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 42.

¹²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 80.

¹³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 81.

¹³¹ Objectieve gegevens zijn alle gegevens die zich beperken tot feiten, waarnemingen en vaststellingen, zonder beïnvloed te zijn door individuele gevoelens of vooroordelen.

Dat betekent dat informatie met betrekking tot feiten openbaar zijn. Door de persoonlijke beleidsopvattingen aan te scherpen moeten relevante feiten, overwogen voordelen en nadelen, kansen en risico's alsmede de alternatieve beleidsopties op verzoek dan wel actief openbaar worden gemaakt.¹³² Als er in stukken, nota's en plannen informatie staat die zowel feiten en risico's (geen persoonlijke beleidsopvattingen) als adviezen, visies en opvattingen (wel persoonlijke beleidsopvattingen) betreffen, zal volgens initiatiefnemers de komende jaren een cultuur moeten groeien waarbij een overzicht van de relevante feiten, risico's en alternatieven ten behoeve van een democratische bestuursvoering worden gescheiden van de persoonlijke beleidsopvattingen, overwegingen en adviezen van ambtenaren.¹³³ Met andere woorden: met de opsomming in bovenstaand artikel wordt beoogd dat objectieve elementen in een document worden onderscheiden van de persoonlijke beleidsopvattingen, aangezien informatie over de objectieve effecten of gevolgen van een beleidsalternatief openbaar moeten worden gemaakt, maar de weging (adviezen, visies en standpunten) van het beleidsalternatief niet. Dit wordt duidelijk toegelicht in de Kamerstukken.¹³⁴

"Ik vind dat ambtenaren ook voor een deel beschermd dienen te worden. Mening van ambtenaren zullen onder de nieuwe Wet open overheid dus niet openbaar worden gemaakt. Maar als het erop aankomt, kies ik voor de openbaarheid"

Voortman (GroenLinks)

3.6.5 Informatie ouder dan vijf jaar (art. 5.3 Woo)

Indien er informatie wordt opgevraagd die ouder dan vijf jaar is, moet deze in beginsel openbaar worden gemaakt, tenzij het bestuursorgaan kan motiveren waarom de uitzonderingsgronden in de artikelen 5.1 en 5.2 Woo, ondanks het tijdsverloop, zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.¹³⁵

3.6.6 Uitzondering op de uitzondering voor griffieambtenaren (art. 5.4a lid 1 en 2)

In afwijking van de uitzonderingsgronden in artikel 5.1 en 5.2 is de informatie over de ondersteuning van individuele leden van de gemeenteraad niet openbaar. Het gaat om ambtenaren die werkzaam zijn bij de griffie van de gemeenteraad.

3.6.7 Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen (art. 5.6 Woo)

Als informatie niet openbaar kan worden gemaakt omdat een uitzonderingsgrond zich voordoet op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 Woo, kan het bestuursorgaan besluiten om informatie toch openbaar te maken onder de voorwaarde dat de informatie uitsluitend voor de verzoeker bestemd is en niet verder mag worden verspreid. Er moet dan sprake zijn van klemmende redenen waardoor de informatie aan de verzoeker niet onthouden kan worden. Van klemmende redenen is sprake wanneer blijkt dat het achterwege blijven van openbaarmaking van informatie voor een bepaald individu onevenredig nadelig blijkt te zijn.¹³⁶ Het openbaar maken van informatie vanwege klemmende redenen vindt slechts plaats indien er niet in strijd wordt gehandeld met een geheimhoudingsplicht die van toepassing is op ambtenaren.¹³⁷ Om de belangen van de uitzonderingsgronden in de artikelen 5.1 en 5.2 zoveel mogelijk te kunnen beschermen, kan het bestuursorgaan aan de verstrekking van informatie voorwaarden verbinden.¹³⁸

¹³² Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 50.

¹³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 50.

¹³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 20, p. 5.

¹³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 81.

¹³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 41 en *Over wetten en praktische bezwaren*, 2004, p. 20.

¹³⁷ Artikel 5.6 lid 2 Woo.

¹³⁸ Artikel 5.6 lid 3 Woo.

Een voorwaarde kan zijn dat de verzoeker de verkregen informatie niet verder mag verspreiden (geheimhoudingsplicht).

3.7 Overige bepalingen (Hoofdstuk 8 Woo)

3.7.1 Strafbepaling voor verzoeker (art. 8.1 Woo)

Overtreden van de voorwaarden, zoals genoemd in paragraaf 3.6.6, dat gaat over het verstrekken van informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt, kan verregaande gevolgen hebben voor de verzoeker. Dit wordt namelijk gezien als een misdrijf en kan leiden tot een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.¹³⁹

3.7.2 Koppeling dwangsomregeling Awb (art. 8.2 Woo)

Indien er niet tijdig op een verzoek om informatie is beslist, hoeft het bestuursorgaan niet meer op grond van paragraaf 4.1.3.2 van de Awb een dwangsom uit te keren. Naast de antimisbruikbepaling in artikel 4.6 Woo, voorziet dit artikel er tevens in om misbruik (het opstrijken van de dwangsom) te voorkomen. Bij verzoeken om informatie op grond van de Wob was paragraaf 4.1.3.2 van de Awb wel van toepassing. Daardoor kwam het steeds meer voor dat burgers de Wob misbruikten voor financieel gewin.

3.7.3 Bezwaar of beroep bij niet tijdig beslissen (art. 8.3 en 8.4 Woo)

Het bestuursorgaan is geen dwangsom meer verschuldigd aan de verzoeker indien hij niet tijdig op een verzoek beslist. In plaats daarvan kan de verzoeker een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan. Dit is in afwijking van de Awb waarin bij niet tijdig beslissen rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter het uitgangspunt is.¹⁴⁰ De verzoeker kan ook zoals de Awb regelt, in plaats van bezwaar, een rechtstreeks beroepsschrift indienen bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig beslissen.¹⁴¹

Daarnaast kan een verzoeker geen aanspraak meer maken op vergoeding van de in bezwaar en beroep tegen het niet tijdig beslissen gemaakte proceskosten, indien de verzoeker bij omvangrijke verzoeken onvoldoende meewerkt aan het maken van afspraken over een langere beslistermijn.¹⁴² Dit laatste heeft tevens als doel om misbruik tegen te gaan.

3.7.4 Uitvoeringsregels bij AMvB (art. 8.7 Woo)

Alle bovenstaande wijzigingen die de Woo ten opzichte van de Wob met zich meebrengt voor de gemeente Tilburg moeten gelezen worden met dien verstande dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop een bestuursorgaan de uitvoering van deze wet organiseert. Deze uitvoeringsregels zien op alle artikelen in de Woo.

3.7.5 Informatiecommissaris (art. 8.9 Woo)

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was bepaald dat er een Informatiecommissaris zou komen die als taak zou hebben bestuursorganen en burgers te ondersteunen en om conflicten op te lossen door belangen bij elkaar te brengen, niet slechts door de juridische geschillen te beslissen. Deze Informatiecommissaris zou worden ingesteld om het doel van de cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid te bereiken.¹⁴³ Het aanstellen van een Informatiecommissaris zou een toegevoegde waarde hebben voor de openbaarheidspraktijk, omdat naleving op dit moment slechts via de rechter kan worden afgedwongen.¹⁴⁴

¹³⁹ Artikel 8.1 Woo.

¹⁴⁰ Artikel 7:1 lid 1 sub f Awb.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 328, nr. 21, p. 2. en artikel 8.3 Woo.

¹⁴² Artikel 8.3 lid 4 en artikel 8.4 lid 3 Woo.

¹⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 57.

¹⁴⁴ A.M. Klingenbergh, *De Informatiecommissaris*. Rijksuniversiteit Groningen, 2007.

Echter is er veel kritiek geweest op dit oorspronkelijke voorstel door Tweede Kamer leden Veldman en Bisschop, omdat wordt geacht dat deze Informatiecommissaris (nog) niet nodig is.¹⁴⁵ Daarom is bij amendement en tevens in de Woo bepaald dat in de evaluatie, die na drie jaar na het inwerkingtreden van de Woo plaatsvindt, aandacht wordt besteed aan de vraag of het noodzakelijk is om een Informatiecommissaris aan te stellen.¹⁴⁶

3.8 Deelconclusies

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van het juridisch kader van de Woo waarin de verschillen ten opzichte van de Wob worden toegelicht die relevant zijn voor de gemeente Tilburg. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

Het wetsvoorstel Woo is op 19 april 2016 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu bij de Eerste Kamer die het wetsvoorstel begin 2017 gaat behandelen. De Eerste Kamer wacht eerst de impactanalyse af die is voorgesteld door Minister Plasterk. De Woo neemt grotendeels de bepalingen van de Wob over, maar tegelijkertijd verandert de Woo ten opzichte van de Wob ook aanzienlijk. De meest ingrijpende veranderingen worden hieronder opgesomd:

- De reikwijdte van de Woo is fors uitgebreid;
- Actieve openbaarmaking moet de norm worden. Al deze verplicht gestelde categorieën informatie moet, voordat het openbaar wordt gemaakt, worden getoetst aan de uitzonderingsgronden en de persoonlijke beleidsopvattingen, zodat kan worden bepaald of de informatie zich leent voor openbaarmaking;
- Er moet een transparantieregister komen waarin alle informatie wordt geplaatst die bij bestuursorganen berusten. Hier geldt ook dat al deze informatie, voordat het openbaar wordt gemaakt, moet worden getoetst aan de uitzonderingsgronden en de persoonlijke beleidsopvattingen, zodat kan worden bepaald of de informatie zich wel of niet leent voor openbaarmaking;
- Woo-verzoeken moeten tevens elektronisch kunnen worden ingediend;
- Er is een antimisbruikbepaling in de Woo opgenomen;
- Het verdagingstermijn is verkort;
- Bij niet tijdig beslissen kan de verzoeker kiezen om in bezwaar en beroep te gaan;
- Bedrijfs- en fabricagegegevens worden i.p.v. een absolute een relatieve uitzonderingsgrond;
- De bepalingen over de persoonlijke beleidsopvattingen zijn aangescherpt;
- Informatie ouder dan vijf jaar is in beginsel openbaar;
- Niet-openbare informatie kan openbaar moeten worden gemaakt wegens klemmende redenen;
- De koppeling met de dwangsomregeling in de Awb is losgelaten;
- De Informatiecommissaris, die de toepassing van de wet zou bevorderen, wordt voorsnog niet aangesteld op het moment dat de Woo in werking treedt;

Alle bovenstaande wijzigingen door de Woo ten opzichte van de Wob moeten gelezen worden met dien verstande dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop een bestuursorgaan de uitvoering van deze wet organiseert. Deze regels kunnen gaan over alle bepalingen opgenomen in de Woo.

In de hoofdstukken 2 en 3 is het juridisch kader van de Wob en de Woo geschetst, waardoor duidelijk is geworden wat de verschillen tussen de Wob en de Woo zijn aangaande de gemeente Tilburg. In het volgende hoofdstuk wordt de stap gemaakt naar de huidige praktijk en wordt onderzocht in hoeverre de gemeente Tilburg al voldoet aan de bepalingen van de Woo.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 328, nr. 34, p. 2.

¹⁴⁶ Artikel 8.9 lid 2 Woo.

4. TOETSING HUIDIGE SITUATIE AAN HET JURIDISCH KADER VAN DE WOO

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het juridisch kader van de Woo uiteengezet, voor zover dat relevant is voor de gemeente Tilburg. In dit hoofdstuk wordt de huidige praktijk getoetst aan het juridisch kader van de Woo uit hoofdstuk 3. Er wordt een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gemeente Tilburg al voldoet aan de Woo. Omdat in hoofdstuk 2 al is onderzocht hoe de gemeente Tilburg invulling geeft aan het openbaar maken van bestuurlijke informatie, en daardoor duidelijk is geworden welke informatie zij reeds openbaar maakt, kan er nu de SOLL-situatie worden opgemaakt (§ 4.2). Als de SOLL-situatie ook is opgemaakt, kan er een GAP-analyse plaatsvinden, waardoor duidelijk wordt in hoeverre de gemeente Tilburg al wel en niet voldoet aan de Woo (§ 4.3). Wat deze analyses inhouden is reeds uitgelegd in § 2.7.1. Het hoofdstuk sluit af met deelconclusies (§ 4.4).

4.1.1 Analyse SOLL-situatie

In een SOLL-analyse wordt bepaald welke veranderingen uiteindelijk teweeg dienen worden gebracht binnen de gemeente Tilburg.¹⁴⁷ De SOLL-situatie is gebaseerd op de verplichtingen die de Woo stelt voor de gemeente Tilburg. Dit betreffen de categorieën informatie die verplicht openbaar moeten worden gemaakt op grond van artikel 3.3 Woo. Daarnaast is in de SOLL-situatie het register opgenomen dat is verplicht op grond van artikel 3.2 Woo. In bijlage 11 is de SOLL-situatie opgenomen die de wettelijke verplichtingen weergeeft voor de gemeente Tilburg op grond van de Woo.

4.1.2 GAP-analyse

Nu duidelijk is welke informatie de gemeente Tilburg reeds openbaar maakt en welke informatie op grond van de Woo openbaar moet worden gemaakt, kan er een GAP-analyse worden opgemaakt. Een GAP-analyse geeft het verschil weer tussen de huidige situatie (IST) en de gewenste situatie (SOLL).¹⁴⁸ Uit deze analyse blijkt wat juist is geregeld op de manier zoals de Woo die voorschrijft en wat nog niet juist heeft geregeld op basis van de Woo. Aan de hand van deze verschillen wordt duidelijk welke informatie reeds (gedeeltelijk) openbaar wordt gemaakt en welke nog niet, gelet op de verplichtingen die de Woo stelt met betrekking tot de actieve openbaarmakingsplicht. De GAP-analyse is tot stand gekomen met behulp van een semi-gestructureerd interview met de heer M. Mommers, die werkzaam is als medewerker documentbeheer bij de afdeling Informatievoorzieningen bij de gemeente Tilburg. De heer Mommers heeft veel kennis over de informatie die de gemeente Tilburg actief openbaar maakt. Er is er voor gekozen om de GAP-analyse in het onderzoeksrapport op te nemen, omdat de informatie die uit de GAP-analyse voortvloeit van zulk belang is voor het beantwoorden van de centrale vraag, dat het niet volstaat om deze analyse als bijlage van het onderzoek op te nemen. Uit het interview blijkt dat de gemeente Tilburg reeds op een aantal punten (gedeeltelijk) voldoet aan de verplichting van de Woo om bepaalde categorieën bestuurlijke informatie openbaar te maken. Tevens blijkt dat de gemeente Tilburg op een aantal punten nog tekort schiet en daarmee niet voldoet aan de verplichtingen die de Woo stelt. De resultaten van de GAP-analyse zijn voorzien van een korte toelichting en zijn hieronder in tabel 2.1 opgenomen.

¹⁴⁷ Analyse SOLL-analyse, *Ben en Wil - Business, ICT en Alignment*, www.ben-en-wil.nl (zoek op SOLL).

¹⁴⁸ Analyse GAP-analyse, *Ben en Wil - Business, ICT en Alignment*, www.ben-en-wil.nl (zoek op GAP).

Verplicht gestelde categorieën informatie die openbaar moeten worden gemaakt o.g.v. de Woo.	Voldoet	Voldoet niet	Voldoet gedeeltelijk	Toelichting
Wetten en algemene verbindende voorschriften	X			Worden bekend gemaakt in de GVOP ¹⁴⁹ in het Gemeenteblad via overheid.nl.
Ontwerpen van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften waarover een extern advies is gevraagd		X		Enkel intern.
Besluiten van algemene strekking	X			Worden bekend gemaakt via tilburg.nl, overheid.nl en ruimtelijkeplannen.nl
Emissiegegevens			X	Te vinden in het online bouwarchief en milieuarchief via tilburg.nl, echter moeilijk te vinden voor burger.
Inzicht in de organisatie en werkwijze van de gemeente Tilburg, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen			X	Inzicht, werkwijze en taken organisatie te vinden op tilburg.nl; verordeningen. Bevoegdheden zijn enkel intern beschikbaar.
De bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend	X			Te vinden/doen via het contactformulier op tilburg.nl
Ingekomen stukken, vergaderstukken en vergaderverslagen van de gemeenteraad	X			Te vinden via raadonline.nl.
Agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van het College van B&W			X	Agenda's zijn niet openbaar. Besluiten en besluitenlijsten zijn te vinden in het BIS.
Adviezen van adviescolleges of commissies, alsmede de adviesaanvragen en adviesvoorstellen			X	Enkel indien zij onderdeel vormen van het latere besluitvormingstraject (via BIS en raadonline.nl).
Convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met andere wederpartijen		X		Enkel intern.
Jaarplannen, jaarverslagen,			X	Jaarplannen en

¹⁴⁹ De Gemeenschappelijke Voorziening voor Officiële Publicaties is een applicatie waarmee decentrale overheden hun regelgeving rechtsgeldig via internet bekend kunnen maken, volgens de bekendmakingsregels uit de Algemene wet bestuursrecht.

evaluaties en andere documenten inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering				jaarverslagen te vinden via tilburg.nl . Evaluaties en andere documenten inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering enkel intern beschikbaar.
Beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000,-			X	Enkel intern, tenzij het onderdeel is van het latere besluitvormings-traject. Meeste mandaten strekken tot € 25.000,-
De inhoud van verzoeken om informatie en de daarop genomen besluiten en de daarbij verstrekte informatie			X	Deze informatie wordt uitsluitend verstrekt aan de verzoeker en is derhalve niet voor eenieder beschikbaar.
Op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde documenten ter voorbereiding van besluitvorming over te voeren beleid of te treffen maatregelen die voornamelijk feitelijk materiaal betreffen		X		Enkel intern.
Beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen inzake belastingen, sociale verzekeringen, verlening van financiële bijstand, toeslagen of studiefinanciering, bestuurlijke strafsancities, de rechtspositie van ambtenaren, het vreemdelingenrecht en beschikkingen van een officier van justitie			X	Deze informatie wordt uitsluitend verstrekt aan de verzoeker voor zover dit o.g.v. de Awb wordt verplicht
Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van bestuursorganen		X		Enkel intern.

Overige verplichtingen	Voldoet	Voldoet niet	Voldoet gedeeltelijk	Toelichting/ Actiepunt
Openbaarmaking geschiedt binnen twee weken na vaststelling van bovenstaande informatie	X			Op dit moment nog niet van toepassing.
Openbaarmaking van vergaderstukken van de gemeenteraad geschiedt gelijktijdig met de verspreiding aan de deelnemers van de betreffende vergadering	X			De vergaderstukken worden tien dagen voor de vergaderdatum gepubliceerd. ¹⁵⁰
Openbaarmaking van agenda's van college van		X		Agenda's van college van B&W

¹⁵⁰ <http://www.raadtilburg.nl/> (zoek op raadsvergaderingen).

B&W geschiedt uiterlijk op de dag van de betreffende vergadering				zijn nog niet toegankelijk voor eenieder.
Openbaar transparantieregister			X	Indien het BIS kan worden beschouwd als fundament van het register o.g.v. de Woo, dan voldoet deze gedeeltelijk. ¹⁵¹
Beslissen binnen maximaal vier weken op Wob/Woo-verzoek			X	Het komt incidenteel voor dat in sommige gevallen niet binnen vier weken wordt beslist op een Wob-verzoek.

Tabel 4.1 GAP-analyse.

4.4 Deelconclusies

In dit hoofdstuk is de SOLL- en GAP-analyse opgemaakt naar aanleiding van de opgemaakte IST-situatie in hoofdstuk 2 en het juridisch kader van de Woo in hoofdstuk 3. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

De GAP-analyse kan worden beschouwd als sluitstuk van het onderzoek. Omdat in hoofdstuk 2 al duidelijk is geworden hoe de gemeente Tilburg op dit moment de Wob uitvoert en in hoofdstuk 3 het juridisch kader van de Woo uiteengezet is, heeft in dit hoofdstuk de SOLL- en GAP-analyse kunnen plaatsvinden. De GAP-analyse geeft het verschil weer tussen de huidige situatie en de gewenste (verplichte) situatie. Uit de GAP-analyse is gebleken dat de gemeente Tilburg al (gedeeltelijk) voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Woo. Ook vloeien er uit de Woo verplichtingen voort waaraan de gemeente Tilburg op dit moment nog niet voldoet.

¹⁵¹ Zie ook § 5.3.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Gedurende dit onderzoek heeft de volgende vraag centraal gestaan: *“Wat moet de gemeente Tilburg doen om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld in de Wet open overheid op het moment dat deze wet in werking treedt?”* In dit hoofdstuk komen alle onderzoeksresultaten bij elkaar, waardoor er een antwoord kan worden gegeven op bovenstaande vraag.

Allereerst volgen in paragraaf 5.1 de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. In paragraaf 5.2 worden vervolgens aanbevelingen gedaan aan de gemeente Tilburg. Er worden als eerste aanbevelingen gedaan die voortvloeien uit de wet. Vervolgens worden er algemene aanbevelingen gedaan. Tot slot worden er in paragraaf 5.3 aanbevelingen gedaan over een eventueel vervolgonderzoek.

5.1 Conclusies

Conclusie 1: De Wet openbaarheid van bestuur is verouderd en aan vervanging toe

Uit diverse onderzoeken en evaluaties is gebleken dat de Wet openbaarheid van bestuur is verouderd en aan vervanging toe is. Uit onderzoek blijkt dat er te weinig invulling wordt gegeven aan het grondslagartikel 8 van de Wob, dat een plicht voor bestuursorganen kent om bestuurlijke informatie actief openbaar te maken, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Uit diverse onderzoeken en evaluaties is gebleken dat aan dit artikel in de praktijk door bestuursorganen weinig invulling wordt gegeven, omdat het artikel niet verplicht welke informatie openbaar moet worden gemaakt, waardoor bestuursorganen een behoorlijke beleidsvrijheid hebben. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat de Wob is verouderd door de komst van het digitale tijdperk. De Wob is niet voorbereid op de huidige technologische ontwikkelingen van het internet.

Conclusie 2: De gemeente Tilburg heeft de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken afgesloten en heeft een interne instructie opgesteld met betrekking tot de Wob.

In de afgelopen jaren werd er (landelijk) steeds meer misbruik gemaakt van de Wob. De gemeente Tilburg heeft daarom op 6 juli 2015 besloten de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken af te sluiten, in de hoop dat er minder Wob-verzoeken zouden worden ingediend met financieel gewin als doel. Gebleken is dat het aantal Wob-verzoeken na het afsluiten van de elektronische weg drastisch is verminderd en daarmee ook de misbruik van de Wob is afgenomen. Daarnaast heeft de afdeling JZ van de gemeente Tilburg middels een interne instructie naar alle afdelingen van de gemeente Tilburg gecommuniceerd hoe er met een Wob-verzoek dient worden om te gaan.

Conclusie 3: De gemeente Tilburg maakt uit eigen beweging reeds bestuurlijke informatie openbaar

De gemeente Tilburg maakt op dit moment uit eigen beweging bestuurlijke informatie openbaar en geeft daarmee uitvoering aan het grondslagartikel 8 van de Wob. Dat is op zich een goed uitgangspunt. Daarentegen is gebleken dat het vinden van deze informatie voor de burger een lastige opgave is. Dit komt doordat er minimaal zes verschillende websites/platforms bestaan waarop bestuurlijke informatie wordt gepubliceerd. Dat betekent dat het doel, openheid, niet voldoende wordt bereikt.

Conclusie 4: De Woo heeft verregaande gevolgen voor de gemeente Tilburg

De Wet open overheid beoogt de Wob te vervangen. De Woo is op een aantal punten niet geheel duidelijk over hoe er uitvoering aan de wet moet worden gegeven, met name ten aanzien van het informatieregister. Wel wordt duidelijk dat de Woo verregaande consequenties zal hebben voor de gemeente Tilburg op het moment dat de Woo in werking treedt. Het initiatiefvoorstel ligt op dit moment bij de Eerste Kamer voor de plenaire behandeling.

Op 1 september 2016 heeft Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten een impactanalyse te laten uitvoeren voor de Woo, omdat de minister een grote impact verwacht van het wetsvoorstel voor bestuursorganen en omdat een inschatting van bijbehorende kosten en uitvoeringslasten ontbreekt. Hoewel de impact nog niet helemaal duidelijk is omdat de resultaten op dit moment nog niet geheel bekend zijn, kunnen nu al diverse ingrijpende wijzigingen en gevolgen die de gemeente Tilburg gaat ondervinden als de Woo in werking treedt worden benoemd:

Actieve openbaarmaking

Actieve openbaarmaking moet de norm worden. De Woo kent in tegenstelling tot de Wob een limitatieve lijst categorieën informatie die de gemeente Tilburg uit eigen beweging openbaar moet maken, zodat de informatie toegankelijk is voor de burger. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Tilburg al voor een deel voldoet aan deze lijst, doordat zij uitvoering geeft aan artikel 8 van de Wob. Echter wordt door de gemeente Tilburg nog niet alle verplicht gestelde informatie op grond van de Woo openbaar gemaakt. Het openbaar maken van deze informatie moet binnen twee weken na ontvangst van de informatie geschieden. Doordat deze informatie verplicht openbaar moet worden gemaakt, dienen ambtenaren al deze documenten inhoudelijk te toetsen aan de uitzonderingsgronden en persoonlijke beleidsopvattingen, zodat duidelijk wordt of de informatie zich wel of niet leent voor openbaarmaking. Het toetsen van informatie aan de uitzonderingsgronden en persoonlijke beleidsopvattingen betreft een juridische aangelegenheid waarvoor uiteraard juridische kennis over de Wob/Woo is vereist. Slechts weinig ambtenaren beschikken hierover. Zij dienen hierin worden getraind.¹⁵²

Openbaar transparantieregister

De gemeente Tilburg wordt, naast de actieve openbaarmakingsplicht, verplicht in het kader van de gewenste transparantie een elektronisch openbaar register bij te houden dat toegankelijk en raadpleegbaar is voor eenieder. Het register is, net als de actieve openbaarmakingsplicht, een uitvloeisel van de actieve openbaarmaking. Bestuursorganen worden verplicht dit register bij te houden met daarin alle documenten die bij hen berusten. In het register moet worden aangegeven of de documenten openbaar zijn of niet. Daarnaast moet het register een elektronisch aanvraagformulier bevatten, zodat de burger gemakkelijk kan aangeven welke documenten hij wenst te ontvangen. Op dit moment is nog onduidelijk welke informatie er precies in het register moet worden opgenomen. In elk geval is duidelijk geworden dat de volgende informatie in het register moet worden opgenomen:

- Alle ter behandeling ontvangen en verzonden documenten (intern en extern);
- Intern ontvangst of verzending van een document, indien het wordt vastgelegd;
- Documenten waarin standpunten, beslissingen of afspraken staan vastgelegd die moeten worden bewaard en die met anderen worden gedeeld.

In elk geval hoeft niet in het register te worden opgenomen:

- Reclame of andere post;
- Concepten of andere niet-voltooid documenten, tenzij het betreffende concept feitelijke informatie bevat die niet kan worden aangemerkt als een persoonlijke beleidsopvatting.

Geconcludeerd wordt dat, indien bovenstaande informatie daadwerkelijk in het register moet worden opgenomen, dit een enorme lastenverzwaring voor bestuursorganen met zich mee gaat brengen.

¹⁵² Zie aanbeveling 5.

Voor de gemeente Tilburg gaat het hier om meer dan 2 miljoen (!) pagina's per jaar, waarop een 'Woo-toets' moet worden uitgevoerd, zodat bepaald kan worden of het document zich leent voor (gedeeltelijke) openbaarmaking.¹⁵³

Artikel 5.1 en 5.2 Woo leren dat informatie neergelegd in documenten niet openbaar hoeft worden gemaakt indien er zich een uitzonderingsgrond voordoet. Ook de informatie neergelegd in documenten die persoonlijke beleidsopvattingen betreffen behoeven niet openbaar worden gemaakt. Voordat de informatie die op grond van de Woo moet worden opgenomen in het register, zal dus moeten worden getoetst of er sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Anders gezegd, elk document dat de gemeente Tilburg ontvangt, maar ook verzendt, zowel intern als extern, zal moeten worden getoetst, zodat vastgesteld kan worden of het betreffende document zich leent voor openbaarmaking. Gelet op de hoeveelheid informatie die de gemeente Tilburg dagelijks ontvangt, verwerkt en verzendt, zowel intern en extern, betekent dit een enorme taak. Net als het toetsen van de informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, betreft de toetsing van de informatie die in het register moet worden opgenomen evenzeer een juridische aangelegenheid, waar slechts weinig ambtenaren in gespecialiseerd zijn. Informatie die niet openbaar hoeft worden gemaakt of niet openbaar is, moet toch worden opgenomen in het register, zodat de burger weet over welke informatie de bestuursorganen beschikken. Opmerking verdient wel dat het register niet tegelijkertijd in werking treedt met de Woo, maar op een nader te bepalen datum. Na het in werking treden van de Woo moet wel direct uitvoering worden gegeven aan de plicht tot het actief openbaar maken van bestuurlijke informatie.

Passieve openbaarmaking

De voorwaarde dat het Wob-verzoek betrekking moet hebben op een bestuurlijke aangelegenheid komt te vervallen. In plaats daarvan spreekt de Woo over het begrip publieke informatie. Het Woo-verzoek kan mondeling, schriftelijk en elektronisch worden ingediend op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze. Dit laatste betekent ook dat de besluiten van de bestuursorganen van de gemeente Tilburg inzake het afsluiten van de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken van rechtswege komt te vervallen. Inhoudelijk lijkt tussen de Wob en de Woo weinig verschil t.a.v. de passieve openbaarmaking.

Antimisbruikbepaling

In de Woo is een antimisbruikbepaling opgenomen. Indien de verzoeker een kennelijk ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan besluiten het verzoek niet te behandelen.

Dwangsomregeling Awb en beslistermijnen

Indien er niet tijdig op een verzoek tot informatie is beslist, hoeft het bestuursorgaan niet meer op grond van paragraaf 4.1.3.2. van de Awb een dwangsom uit te keren. De beslistermijn voor het beslissen op een Wob/Woo-verzoek blijft vier weken, maar het verdagingstermijn gaat van vier naar maximaal twee weken. Er mag enkel worden verdaagd indien de omvang of gecompliceerdheid van de informatie, dus niet het Wob/Woo-verzoek, dat rechtvaardigt. Indien het bestuursorgaan niet tijdig beslist op een Wob/Woo-verzoek, kan de verzoeker een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan of direct in beroep bij de bestuursrechter.

¹⁵³ Zie bijlage 10.

Uitzonderingsgronden van de passieve openbaarmaking

Bedrijfs- en fabricagegegevens worden een relatieve uitzonderingsgrond in plaats van absoluut. Dit betekent dat openbaarmaking achterwege blijft zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens.

Bestuursorganen moeten dus telkens een belangenafweging maken in plaats van dat er direct kan worden geweigerd, zoals bij een absolute weigeringsgrond. De uitzonderingsgrond 'onevenredige benadeling' zoals beschreven in de Wob komt te vervallen.

Persoonlijke beleidsopvattingen

De bepalingen met betrekking tot persoonlijke beleidsopvattingen zijn aangescherpt. In de Woo is opgesomd wat wel en geen persoonlijke beleidsopvattingen betreffen.

Informatie ouder dan vijf jaar

In beginsel is informatie ouder dan vijf jaar openbaar wanneer hierom wordt verzocht, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom de uitzonderingsgronden van de Woo, ondanks het tijdsverloop, zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Dit betekent dat het bestuursorgaan, mits hierom wordt verzocht, iedere vijf jaar opnieuw moet beoordelen of de informatie zich leent voor openbaarmaking.

Openbaarmaking wegens klemmende redenen

Informatie kan toch openbaar worden gemaakt indien er sprake is van klemmende redenen. Van klemmende redenen is sprake wanneer blijkt dat het achterwege blijven van openbaarmaking van informatie voor een bepaald individu onevenredig nadelig blijkt te zijn. Het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om voorwaarden aan de openbaarmaking te verbinden. Zo kan hij bijvoorbeeld verplichten dat de informatie uitzonderlijk voor de verzoeker is bestemd.

Eindconclusie

De belangrijkste lering die uit dit onderzoek kan worden getrokken, is dat het verstrekken van overheidsinformatie niet meer mag worden gezien als een gunst van de overheid, maar door de Woo een recht van de burger is geworden. De Wob is verouderd, en om de Woo aan de huidige tijdseisen te kunnen laten voldoen brengt de Woo majeure veranderingen met zich mee die verregaande consequenties gaan hebben voor de gemeente Tilburg op het moment dat de wet in werking treedt. Diverse conclusies en aanbevelingen die uit deze scriptie naar voren komen worden tevens bevestigd en onderbouwd in de impactanalyse die is uitgevoerd op verzoek van minister Plasterk, waarvan de resultaten op 15 december 2016 zijn verschenen. Hoe men het uiteindelijk ook wendt of keert, indien de Woo tot wet wordt verheven, kan de gemeente Tilburg er niet meer omheen en moet zij de Woo implementeren zoals deze is. De Woo maakt het Nederlandse recht weliswaar conform de huidige tijdseisen en sluit daarmee aan bij de laatste trends op het gebied van digitalisering en transparantie, maar of de initiatiefnemers door de Woo een gewenste cultuuromslag kunnen bewerkstelligen kan worden betwijfeld, nu sommige wetsaspecten zullen leiden tot een lastenverzwaring en onduidelijkheid in de praktijk.

5.2 Aanbevelingen

Gelet op de voorgaande conclusies kan aan de gemeente Tilburg een aantal aanbevelingen worden gedaan. Met deze aanbevelingen kan de opdrachtgever het gemeentebestuur en haar ondersteunende afdelingen adequaat informeren en adviseren over welke stappen de gemeente Tilburg als organisatie moet ondernemen om zich te kunnen conformeren aan de Woo, indien en wanneer deze wet in werking treedt. Allereerst volgen de aanbevelingen die voortvloeien uit de wet, vervolgens worden er algemene aanbevelingen gedaan.

Aanbeveling 1: Maak de categorieën informatie die nu nog niet openbaar worden gemaakt ook openbaar

Aan de gemeente Tilburg wordt aanbevolen ook de overige categorieën verplichte informatie openbaar te maken, zodat zij daarmee voldoet aan de Woo. De GAP-analyse, die is opgenomen in het onderzoek, kan hiervoor als hulpmiddel dienen. Er wordt door de gemeente Tilburg al een deel van de categorieën verplicht gestelde informatie (gedeeltelijk) openbaar gemaakt, maar er wordt nog niet voldaan aan alle verplichtingen omtrent het actief openbaar maken van bestuurlijke informatie.

Aanbeveling 2: Richt het BIS in conform de Woo

Aan de gemeente Tilburg wordt aanbevolen het BIS uit te breiden. Het is vooralsnog niet mogelijk om concrete aanbevelingen te geven ten aanzien van het register, omdat uit het onderzoek is gebleken dat het niet helemaal duidelijk is welke informatie er in dit register moet worden opgenomen en hoe dit register moet worden vormgegeven. Hier worden bij AMvB nog nadere regels over gesteld. Wel kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan over hetgeen waar de wet en memorie van toelichting wel duidelijk over is. De gemeente Tilburg beschikt reeds over een bestuurlijk informatieregister (BIS) dat toegankelijk is voor de burger. Het BIS kan zich lenen als fundament voor het elektronisch toegankelijk informatieregister zoals de Woo voorschrijft. Daarom wordt, indien de Woo in werking treedt, aan de gemeente Tilburg aanbevolen om op korte termijn, in ieder geval tijdig vóór het in werking treden van de Woo, dit informatieregister - indien mogelijk - uit te breiden en in te richten conform de Woo, zodat er een uitlooptijd kan worden benut en er een testfase kan worden doorlopen.¹⁵⁴ Dit onderzoek beperkt zich tot de juridische aspecten van het register. Het gaat daarom, in het kader van dit juridisch onderzoek, te ver om te onderzoeken hoe een dergelijk register vormgegeven en ingericht kan worden, volgens welke machine-leesbare standaarden informatie moet worden gepubliceerd, wie verantwoordelijk is voor het beoordelen en publiceren van informatie et cetera. Een dergelijk onderzoek naar dit proces dient in mijn ogen te worden opgedragen aan een informatiekundige die specialistisch is op het gebied van informatie- en communicatietechnologie en ICT-toepassingen.

Aanbeveling 3: Stel een Woo-formulier op

Aan de gemeente Tilburg wordt aanbevolen cq. de gemeente Tilburg is verplicht middels de website van de gemeente Tilburg kenbaar te maken op welke manieren een Wob/Woo-verzoek kan worden ingediend. Voor de hand ligt een zogenaamd standaard 'Woo-formulier' op te stellen en te plaatsen op de gemeentewebsite, waarbij staat uitgelegd waaraan een Wob/Woo-verzoek moet voldoen, zodat de burger direct online een verzoek om informatie kan indienen.

Aanbeveling 4: Zet de elektronische weg voor het indienen van Wob/Woo-verzoeken open

Indien de Woo in werking treedt, wordt aan de gemeente Tilburg aanbevolen c.q. is de gemeente Tilburg verplicht om de elektronische weg voor het indienen van Woo-verzoeken open te zetten. De Woo is voorzien van een antimisbruikbepaling, waardoor misbruik direct kan worden aangepakt, mits het kennelijke misbruik aannemelijk kan worden gemaakt. De gemeente Tilburg heeft met betrekking tot Wob-verzoeken geregeld dat een dergelijk verzoek nog enkel schriftelijk kan worden ingediend, omdat er sinds 2012 steeds meer oneigenlijke verzoeken werden ingediend via de elektronische weg.

¹⁵⁴ Zie § 5.3.

Daarnaast, door het openstellen van de elektronische weg voor het indienen van een verzoek ex. artikel 2:15 Awb, komt de gemeente Tilburg transparanter over naar de burger, waardoor de burger wellicht aan het handelen van de gemeente Tilburg een grotere legitimiteit zal toekennen. Tevens voldoet zij daarmee aan het uitgangspunt van de Woo, namelijk zoveel mogelijk elektronisch communiceren met de burger.

Algemene aanbevelingen

Aanbeveling 5: Stel een nieuwe Woo-instructie op en licht de organisatie in door het geven van training en voorlichting

Aan de afdeling JZ wordt aanbevolen, indien de Woo in werking treedt, de interne instructie 'Hoe om te gaan met Wob-verzoeken' aan te passen, al dan niet een nieuwe op te stellen conform de Woo en dat deze instructie gemeentebreed wordt gecommuniceerd.

Op deze manier geraakt iedereen op de hoogte van de eisen die de Woo stelt. Hierbij kan dezelfde werkwijze worden aangehouden zoals die nu geldt voor Wob-verzoeken. Daarnaast wordt aan de afdeling JZ aanbevolen dat zij het gemeentebestuur, evenals alle ondersteunende afdelingen, informeert en adviseert over de mogelijke komst van de Woo, welke verplichtingen en gevolgen deze wet met zich meebrengt en wat de gemeente als organisatie moet ondernemen om zich te kunnen conformeren aan de Woo. De Woo is immers net als de Wob afdelingsoverstijgende wetgeving en heeft betrekking op alle ambtenaren die werkzaam zijn voor de bestuursorganen van de gemeente Tilburg. Dit onderzoeksrapport kan bij het informeren en adviseren een hulpmiddel zijn. Ook wordt aanbevolen aan de afdeling JZ, indien de Woo in werking treedt, dat zij tijdig voorlichting en trainingen geven binnen de gemeentelijke organisatie. Door voorlichting en trainingen kunnen ambtenaren op de hoogte worden gesteld van de verplichtingen van de Woo, maar ook worden getraind in het toepassen van uitzonderingsgronden en het herkennen van persoonlijke beleidsopvattingen. Op deze manier kan er zoveel mogelijk worden voorkomen dat informatie die niet openbaar is ook niet per abuis openbaar gemaakt wordt. De Wet open overheid dient een cultuuromslag teweeg te brengen. De Woo vereist een andere manier van werken én denken. Iedere ambtenaar van de gemeente Tilburg moet zich realiseren dat elk document dat hij ontvangt, bewerkt, vervaardigt, verstuurt of enigszins onder zich heeft, openbaar kan worden. Dat vergt een andere mind set van ambtenaren. Dit aspect kan worden verwerkt in de voorlichting en training.

Aanbeveling 6: Sluit expliciet Wob-verzoeken uit in het contactformulier

Tot het moment dat de Woo in werking treedt, wordt aan de gemeente Tilburg aanbevolen het online contactformulier op de website van de gemeente Tilburg aan te passen, door expliciet in het contactformulier aan te geven dat het contactformulier niet is bedoeld voor het indienen van een Wob-verzoek. Indien de Woo in werking treedt, wordt aanbevolen de burger middels de website van de gemeente Tilburg te informeren hoe een Woo-verzoek kan worden ingediend. Voor de burger is het op dit moment onduidelijk op welke manier een Wob-verzoek kan worden ingediend, waardoor er nog steeds verzoeken middels het online contactformulier van de gemeente Tilburg binnenkomen, terwijl de elektronische weg voor het indienen van verzoeken is afgesloten.

Aanbeveling 7: Zorg dat de bestuurlijke informatie makkelijker is te vinden voor de burger

Indien de Woo niet in werking treedt, wordt toch de relevante aanbeveling aan de gemeente Tilburg gedaan om de wijze van het vinden van bestuurlijke informatie aan te passen en te vergemakkelijken, omdat op dit moment via veel verschillende manieren informatie wordt gepubliceerd op verschillende websites/platforms. Hierdoor is het vinden van bestuurlijke informatie omslachtig. Het ligt voor de hand alle bestuurlijke informatie gecategoriseerd op te nemen in het BIS, zodat de burger in één oogopslag kan zien welke informatie in het register te vinden is. Hiervoor dient het BIS te worden uitgebreid.

Indien de Woo wel in werking treedt maakt het in principe niet uit dat de informatie op verschillende websites/platforms wordt gepubliceerd, omdat het register door middel van een hyperlink de burger direct moet doorverwijzen naar de pagina waar de desbetreffende informatie te vinden is.

Aanbeveling 8: Houd de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten

Aan de afdeling JZ wordt aanbevolen dat een jurist de ontwikkelingen omtrent de Woo zeer nauwlettend in de gaten houdt. Verwacht wordt dat de resultaten van de impactanalyse met betrekking tot gemeenten begin 2017 bekend zijn, waaruit een inschatting van de bijbehorende kosten en uitvoeringslasten moet blijken. Dit zal veel duidelijkheid moeten verschaffen. Nadat deze resultaten bekend zijn geworden zal de plenaire behandeling van de Woo in de Eerste Kamer plaatsvinden. Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt worden er mogelijk nadere regels bij AMvB gesteld, omdat de Woo op een aantal punten niet duidelijk is.

Deze regels zullen voornamelijk gaan over de inhoud en het organiseren van het register en kunnen helpen bij het uitbreiden of ontwikkelen van het informatieregister. In het kader van de ontwikkelingen wordt daarom aan de gemeente Tilburg de aanbeveling gedaan om de impactanalyse en de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer af te wachten. Er bestaan onduidelijkheden met betrekking tot het wetsvoorstel, waardoor het nog maar de vraag is of de Woo daadwerkelijk door de Eerste Kamer wordt aangenomen.

Aanbeveling 9: Licht de burger in

Indien de Woo in werking is getreden, wordt aan de gemeente Tilburg aanbevolen dat zij op de gemeentesite de burger informeert over de inwerkingtreding van deze wet. Daarbij volstaat door kort aan te geven wat er voor de burger verandert ten opzichte van de Wob met betrekking tot het indienen van Wob/Woo-verzoeken en hoe de gemeente Tilburg voornemens is uitvoering te geven aan de registerplicht. Op deze manier maakt de gemeente Tilburg actief informatie openbaar en is hierdoor transparant naar de burger toe, waardoor zij het doel van de Woo nastreeft.

5.3 Vervolgonderzoek

In aanbeveling 3 is al aangegeven dat het, in het kader van de afbakening en omvang van dit juridisch onderzoek, te ver gaat om te onderzoeken hoe een register vormgegeven en ingericht dient te worden. Op dit moment is niet bekend of de Woo in werking gaat treden. Ook is niet duidelijk welke informatie er precies in het register dient te worden opgenomen, op welke manier en hoe het register dient te worden vormgegeven. Hierover zullen nadere regels worden gesteld. Op het moment dat er meer duidelijkheid over de Woo is, wordt aanbevolen nader onderzoek te doen om te kunnen bepalen of het wenselijk is het BIS uit te breiden conform de Woo of een geheel nieuw register conform de Woo te ontwikkelen. Tegelijkertijd wordt aanbevolen onderzoek te doen naar de vraag hoe het informatieregister zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden vormgegeven en ingericht. Het verdient de aandacht dit zorgvuldig uit te zoeken, zodat het informatieregister op een goede manier kan worden geïmplementeerd. Met deze laatste aanbevelingen is het onderzoek afgesloten.

6. BRONNEN- EN LITERATUURLIJST

Literatuur

Baarda 2012

B. Baarda, *Basisboek kwalitatief onderzoek*, Groningen: Noordhoff Uitgevers 2012.

J.J. Reuveny 2012

J.J. Reuveny e.a. (red.), *Genoemd en gedoemd? Over actieve openbaarmaking door bestuursorganen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012.

M.M. Groothuis 2011

M.M. Groothuis e.a. (red.), *De digitale overheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Artikelen

Jak 2016

N. Jak, 'Semipublieke instellingen en de Wet open overheid', *NJB* 2016, nr. 29.

Spruit 2016

A. Spruit, Overheidsdocumentatie online, 'Beter toegang tot publieke informatie', *OD* 2016, nr. 7.

Van der Sluis 2016

C.N. van der Sluis, Gemeentestem, 'De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk, de behandeling van het Woo-verzoek' (deel I), *Gst.* 2016/135.

Van der Sluis 2016

C.N. van der Sluis, 'De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk, besluitvorming bij passieve en actieve openbaarmaking' (deel II), *Gst.* 2016/144.

Niet openbare documenten

Gemeente Tilburg 2013

Werkprocessen bestuurlijk, *Hoe om te gaan met Wob-verzoeken*, 2013.

Parlementaire stukken

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Aanhangsel der Handelingen II, 2009-2010, nr. 1305.

Handelingen II 2015/16, 33 328, nr. 72.

Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 29 495, nr. 4.

Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 4.

Kamerstukken II 2011/12, 33228, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9.

Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 20.

Kamerstukken II 2014/15, 34 106, nr. 2.

Kamerstukken II 2015/16, 33 328, nr. 34.

Kamerstukken II 2016/17, 33 328, nr. 37.

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kamerstukken I 2015/16, 33 328, A.

Kamerstukken I 2015/16, 33 328, C.

Kamerstukken I 2015/16, 33 328, D.

Kamerstukken I 2016/17, 33 328, E.

Kamerstukken I 2016/17, 33 328, F.

Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht.

Archiefwet 1995.

Grondwet.

Wet bescherming persoonsgegevens.

Wet elektronische bekendmakingen.

Wet openbaarheid van bestuur.

Wet open overheid.

Verdragen

Verdrag van Tromsø.

Verdrag van Aarhus.

Elektronische bronnen

www.ben-en-wil.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.binnenlandsbestuur.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.ec.europa.eu/transparency/regdoc, geraadpleegd september-december 2016.

www.eerstekamer.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.opengovpartnership.org/countries, geraadpleegd september-december 2016.

www.open-overheid.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.raadtilburg.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.tilburg.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.tilburg.notubiz.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.wetten.overheid.nl, geraadpleegd september-december 2016.

www.zoek.officielebekendmakingen.nl, geraadpleegd september-december 2016.

Rapporten

A.M. Klingenberg, *De Informatiecommissaris*, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Groningen juni 2007.

Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *Openbaarheid openheid*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1970.

E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie: het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, proefschrift Universiteit Leiden, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2005.

Mr. Dr. Guido Enthoven, *Open het systeem, over actieve openbaarheid en een informatieregister*, Den Haag april 2014.

Rapport van Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *Openbaarheid openheid*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1970.

Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, Raad voor het openbaar bestuur, september 2012.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Open government in the Netherlands Action plan 2016-2017*, Den Haag 2015.

T. Brandsen, E. Cornelissen, S. van der Hof, G. Leenknecht, J.E.J. Prins en M. de Vries, *Over wetten en praktische bezwaren, Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*. Universiteit van Tilburg, Tilburg 2004.

Vrije Universiteit Nijmegen, *Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur*, november 2000.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in Burgers*, Amsterdam University Press 2012.

Jurisprudentie

Landelijk

Afdeling Bestuursrechtspraak voor de Raad van State

ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5897.

Overige

Pietermaat, Elisabeth, *Juridische ontwikkelingen op het gebied van de Wet openbaarheid van bestuur en Wet open overheid*, Den Haag, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, november 2016 - Cursus.