

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHENDAM-VOORBURG



**Leidschendam-
Voorburg**

Datum 22 augustus 2023

Nummer 3488

Onderwerp Raadsbrief Beantwoorden raadsvragen WOO

Portefeuillehouder Burgemeester Vroom

1. Aanleiding

Op 14 juli 2023 heeft de gemeenteraadsfractie D66 een aantal vragen gesteld omtrent de (uit)werking en toepassing van de Wet open overheid (Woo). Aanleiding is een advies van de ambtelijke organisatie en een aantal adviezen van externe (juridische) adviseurs over het gebied Vlietland-Noord. Deze adviezen zijn tot op heden niet openbaar gemaakt. Zo hebben een speciale raadscommissie en de gemeenteraad in beslotenheid over deze adviezen vergaderd en op 11 juli 2023 heeft de gemeenteraad op de adviezen geheimhouding gelegd. Ook hebben zowel college als gemeenteraad afwijzend beslist op verschillende Woo-verzoeken tot openbaarmaking van de adviezen.

Naar aanleiding hiervan heeft de gemeenteraadsfractie D66 concreet de volgende vier vragen gesteld:

- 1. Heeft de gemeente beschreven beleid ten aanzien van actieve en passieve openbaar making van stukken?*
- 2. Zo niet, werkt de gemeente aan het opstellen hiervan?*
- 3. Zijn er andere uitingen of documenten op basis waarvan derden kunnen vast stellen op welke wijze de gemeente om wil gaan met adviezen gegeven aan de gemeente?*
- 4. Heeft de gemeente- of werkt de gemeente aan beleid op basis waarvan het streven naar maximale transparantie en openheid verwacht kan worden door stakeholders, leveranciers, opdrachtnemers en "derden" in het kader van de omgang met de WOO Wet Open Overheid?*

Doormiddel van deze raadsbrief beantwoordt het college in samenspraak met de griffie de vragen van de gemeenteraadsfractie D66.

Vragen 1 en 2 worden gezamenlijk beantwoord, eerst voor passieve openbaarmaking, daarna voor actieve openbaarmaking.

2. Inhoudelijke uiteenzetting

Passieve openbaarmaking

1. Heeft de gemeente beschreven beleid ten aanzien van (...) passieve openbaarmaking van stukken?

2. Zo niet, werkt de gemeente aan het opstellen hiervan?

Nee, voor *passieve* openbaarmaking – ook wel openbaarmaking op verzoek – hebben de bestuursorganen van de gemeente geen beschreven beleid en ook geen voornemen om dat op te stellen. Dat heeft alles te maken met de wijze waarop de Woo voorschrijft hoe op een dergelijk verzoek moet worden beslist. De bestuursorganen hebben daarin geen beleidsvrijheid. Hierna wordt dit toegelicht.

Werkwijze bij passieve openbaarmaking (openbaarmaking op verzoek)

Een ieder kan bij een bestuursorgaan een verzoek tot openbaarmaking doen omtrent informatie neergelegd in documenten die berusten onder dat bestuursorgaan. Documenten die onder de reikwijdte van het verzoek vallen kunnen in beginsel openbaar worden gemaakt. Het bestuursorgaan is echter op grond van de Woo steeds verplicht om per document voor alle onderdelen van het document na te gaan of er zogenaamde ‘uitzonderingsgronden’ aanwezig zijn die aan openbaarmaking van (onderdelen van) dat document in de weg staan.

Deze uitzonderingsgronden liggen limitatief vast in de Woo. De meest gebruikte uitzonderingsgronden zijn: het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens, intern beraad / persoonlijke beleidsopvattingen, de financiële belangen van de gemeente en het goed functioneren van de gemeente.

De beoordeling of zich een uitzonderingsgrond voordoet, vergt uitleg en interpretatie van die uitzonderingsgrond, waarbij gebruikt wordt gemaakt van de tekst van de betreffende wetsartikelen, de toelichting op die artikelen (parlementaire geschiedenis) en van rechterlijke uitspraken over dezelfde of vergelijkbare gevallen.

De toepassing van de uitzonderingsgronden en dus de beslissing of een document (of onderdelen daarvan) op verzoek openbaar kunnen worden gemaakt, is altijd maatwerk en de uitkomst van dat maatwerk kan daarom niet worden uitgedrukt in een of meer geschreven of ongeschreven algemene regels. De bestuursorganen van de gemeente hebben dus geen geschreven of beschreven beleid over passieve openbaarmaking opgesteld en hebben ook niet het voornemen daartoe.

Wel heeft de ambtelijke organisatie en de griffie voor de uitvoering van dat maatwerk een interne werkinstructie “Proces afhandelen Woo-verzoeken”. Deze werkinstructie biedt medewerkers een handvat om Woo-verzoeken op een uniforme wijze af te handelen.

Deze werkinstructie is een van de maatregelen die de organisatie genomen heeft om Woo-verzoeken adequaat en juridisch correct af te handelen. Andere maatregelen zijn: iedere afdeling heeft een of meer ambtenaren aangewezen voor de coördinatie en deels uitvoering van alle werkzaamheden die nodig zijn voor de behandeling van Woo-verzoeken, en voor de behandeling

van ieder Woo-verzoek is ook juridische advisering over de procedure en toepassing van uitzonderingsgronden gewaarborgd.

Actieve openbaarmaking

1. Heeft de gemeente beschreven beleid ten aanzien van actieve (...) openbaar making van stukken?

2. Zo niet, werkt de gemeente aan het opstellen hiervan?

Ja, in een tweetal raadsbrieven (23 november 2021, nr. 2527 en 22 februari 2022 nr. 2706) heeft het college beleid voor *actieve* openbaarmaking opgenomen. Met dit beleid anticipeert het college op een belangrijk doel van de Woo, namelijk dat bestuursorganen meer informatie uit eigen beweging (actief) openbaar en toegankelijk moeten maken.

Actieve openbaarmaking in de Woo

Om dat doel te bereiken is in de Woo niet alleen een *algemene inspanningsverplichting* tot actieve openbaarmaking opgenomen, maar wordt ook voorgeschreven dat bestuursorganen bepaalde documenten ('informatiecategorieën' genoemd) binnen een voorgeschreven termijn *in ieder geval* uit eigen beweging openbaar moeten maken. (Dat is anders dan onder Wet openbaarheid van bestuur, waar bestuursorganen een grote mate van vrijheid hadden om te bepalen welke documenten zij uit eigen beweging openbaar maakten.)

De algemene inspanningsverplichting geldt nu al, de verplichting de voorgeschreven informatiecategorieën – voor gemeenten zijn dat er 16 – openbaar te maken is nog niet van kracht en wordt in de nabije toekomst stapsgewijs ingevoerd, per groep van 4 of 5 informatiecategorieën. Actieve openbaarmaking betekent niet dat er per document méér informatie openbaar kan worden gemaakt dan bij openbaarmaking op verzoek. Bestuursorganen zijn ook bij actieve openbaarmaking steeds verplicht na te gaan of een of meer uitzonderingsgronden aanwezig zijn die gehele of gedeeltelijke openbaarmaking van documenten in de weg staan.

Raadsbrieven over actieve openbaarmaking

In de raadsbrief van 23 november 2021 doet het college verslag van een voorverkenning naar de gevolgen voor onze organisatie van de wettelijke verplichtingen tot actieve openbaarmaking. De conclusie was dat de gemeente al veel documenten/informatie beschikbaar heeft of makkelijk beschikbaar kan maken. Meer concreet beschrijft de raadsbrief welke van de verplichte 16 informatiecategorieën de gemeente nu al – vooruitlopend op de verplichte invoering - openbaar maakt, en welke soorten documenten als aanvulling hierop. Deze aanvulling is een invulling van de algemene inspanningsverplichting.

Verplichte informatiecategorieën

In de bijlage van de raadsbrief van 23 november 2021 wordt in detail ingegaan op de verschillende informatiecategorieën en per categorie geschetst of en zo ja in hoeverre de gemeente de documenten nu al openbaar maakt. Nu al worden openbaar gemaakt (kort samengevat):

- algemeen verbindende voorschriften (verordeningen);
- overige besluiten van algemene strekking;
- inzicht in organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen (op dit moment alleen het organogram, nog uitbreiden met taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen);
- de bereikbaarheid van de burgemeester, college en gemeenteraad en hun organisatieonderdelen en de wijze waarop een Woo-verzoek om informatie kan worden ingediend;
- vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de raadscommissies;
- agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het college;
- Woo-verzoeken, Woo-besluiten en verstrekte informatie (op dit moment alleen de geanonimiseerde verzoeken en besluiten daarop; de aan verzoeker verstrekte informatie nog niet, die kunnen derden door middel van een contactformulier opvragen);
- adviezen van met name adviescolleges en adviescommissies *);
- convenanten en andere samenwerkingsovereenkomsten *);
- jaarplannen en – verslagen van bestuursorganen *); en
- (bepaalde) onderzoeksrapporten *).

*) Worden niet 'zelfstandig' openbaar gemaakt, maar als bijlage bij collegevoorstellen in het geval dat over deze documenten besluitvorming door het college heeft plaatsgevonden. Zie hierna.

Collegestukken

Vanaf 1 februari 2022 maakt de gemeente ook haar collegestukken actief openbaar. Anders dan misschien verwacht zijn collegestukken niet opgenomen in de informatiecategorieën in de Woo die in ieder geval openbaar gemaakt moeten worden. Volgens de Woo is de gemeente straks alleen verplicht om de agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het college openbaar te maken (zie hiervoor).

Er is geen wettelijke verplichting tot openbaarmaking van geagendeerde of vastgestelde stukken. Naar aanleiding van een initiatiefvoorstel van de gemeenteraad (zie Raadsbrief 6 april 2021, wensen en bedenkingen bij initiatiefvoorstel Transparant lokaal openbaar bestuur, nr. 2296) heeft het college echter besloten ook de in haar vergaderingen behandelde stukken openbaar te maken (tenzij er op grond van de Gemeentewet geheimhouding op ligt en/of een of meer uitzonderingsgronden van de Woo van toepassing zijn). Dan gaat het concreet om de collegevoorstellen en de bijbehorende bijlagen.

Bijkomend gevolg van dit besluit is dat via openbaarmaking van collegestukken ook automatisch sommige documenten uit een van de 16 informatiecategorieën openbaar worden gemaakt in het geval over die documenten besluitvorming door het college heeft plaatsgevonden. De documenten worden dan weliswaar niet zelfstandig openbaar gemaakt, maar als bijlage bij het betreffende

collegevoorstel. Vindt er geen besluitvorming plaats door het college, maar bijvoorbeeld (in mandaat) door de directie of een afdeling, dan worden deze documenten vooralsnog niet automatisch actief openbaar gemaakt.

3. Zijn er andere uitingen of documenten op basis waarvan derden kunnen vast stellen op welke wijze de gemeente om wil gaan met adviezen gegeven aan de gemeente?

Er zijn geen andere uitingen of documenten op basis waarvan derden kunnen vast stellen op welke wijze de gemeente om wil gaan met adviezen gegeven aan de gemeente.

Of “adviezen” passief (op verzoek) of actief openbaar gemaakt kunnen worden, kan in zijn algemeenheid niet worden beantwoord. Wel of niet openbaar maken van een advies (of onderdelen daarvan) zal in hoge mate afhangen van de aard en inhoud daarvan.

Bij een klein percentage van de verzoeken om openbaarmaking van adviezen gaat het over adviezen over “gevoelige” onderwerpen, zoals over lopende of potentiële juridische procedures waar bestuursorganen van de gemeente of de gemeente als rechtspersoon bij betrokken zijn of kunnen raken, of over risico inschattingen bij (voorgenomen) besluiten, beleidsvoornemens of ander handelen. Bij dergelijke verzoeken staan een of meer uitzonderingsgronden veelal aan openbaarmaking in de weg. Dat zullen dan meestal zijn: intern beraad / persoonlijke beleidsopvattingen, de financiële belangen van de gemeente en het goed functioneren van de gemeente.

Bij technische adviezen (bv. verkeer, monumenten, riolering, ...) en andere adviezen (bv. over de uitleg van artikelen in een wet of overeenkomst) zijn uitzonderingsgronden niet of nauwelijks aan de orde. Deze adviezen kunnen dan ook meestal geheel of grotendeels (m.u.v. persoonlijke gegevens of concurrentiegevoelige gegevens) openbaar worden gemaakt.

4. Heeft de gemeente- of werkt de gemeente aan beleid op basis waarvan het streven naar maximale transparantie en openheid verwacht kan worden door stakeholders, leveranciers, opdrachtnemers en “derden” in het kader van de omgang met de WOO Wet Open Overheid?

Ja, in lijn met de doelstellingen van de Woo heeft de gemeente beleid om meer openheid en transparantie te geven over informatie neergelegd in documenten die onder de bestuursorganen van de gemeente berust. Zie het antwoord bij vragen 1 en 2 (beleid actieve openbaarmaking) met informatie uit de raadsbrief van 23 november 2021.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

R.J. den Haan
secretaris

M.W. Vroom
burgemeester