

De actieve openbaarmaking van klachten

Edwin Rooke

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Deze wet beoogt de overheid transparanter te maken door informatie goed te archiveren, sneller en uit eigen beweging openbaar te maken en de afhandeling van openbaarmakings- of Woo-verzoeken te verbeteren. De Woo kent zeventien informatiecategorieën, waarvan er elf relevant zijn voor de lokale overheid. In dit artikel ga ik in op de actieve openbaarmaking van schriftelijke oordelen op klachten, en specifiek op de Utrechtse werkwijze.

De Woo wordt stapsgewijs uitgerold, in zogenaamde tranches. Het kabinet geeft aan wanneer overheden verplicht zijn om een bepaalde categorie openbaar te maken. De eerste tranche is inmiddels bekend. Per 1 november 2024 moeten overheden de wet- en regelgeving, besluiten van algemene strekking, vergaderstukken van de Staten-Generaal en organisatie- en bereikbaarheidsgegevens openbaar maken. Voor de volgende drie tranches is telkens een nieuw kabinetsbesluit nodig; de snelheid van de verdere inwerkingtreding wordt vooral bepaald door het tempo waarin alles technisch gereed is. De openbaarmaking van schriftelijke oordelen op klachten (artikel 3.3 lid 2 sub l van de Woo) valt in de derde tranche. Die tranche is waarschijnlijk vanaf medio 2025 aan de beurt. De hele wet zal naar verwachting eind 2026 stapsgewijs uitgerold zijn.

Aanleiding Woo

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 9:12a) publiceert een bestuursorgaan jaarlijks een lijst/register van de geregistreerde klachten. In de memorie van toelichting (MvT) bij de wet valt te lezen dat de initiatief-

nemers van de wet dat onvoldoende vinden, omdat niet duidelijk is waarover die klachten gaan en hoe ze zijn afgehandeld. Ook vinden ze de bestaande praktijk tekortschieten, omdat het register vaak onvindbaar is, zodat de naleving van dit artikel in de Awb twijfelachtig is. Ook in jaarrapportages blijft de informatie vaak beperkt tot het aantal geregistreerde klachten en het percentage dat binnen de termijn is afgehandeld.

Een transparante overheid moet de volgende informatie over klachten(procedures) openbaar maken: de inhoud van de klacht, het organisatieonderdeel waarop de klacht ziet, de functietitel van de ambtenaar over wie wordt geklaagd en de wijze van afhandeling door het bestuursorgaan. Daarbij geven de initiatiefnemers nog een aantal overwegingen mee, zoals anonimiseren, openbaarheid *by design*¹ en de mogelijkheid om een register openbaar te maken.

Het schriftelijk oordeel op een klacht

De Woo gaat over zeventien informatiecategorieën. Per categorie geeft de Woo aan welke informatie de overheid verplicht openbaar moet

Wet open overheid



Planning Woo



maken. Bij openbaarmakingsverzoeken zijn dat bijvoorbeeld het verzoek, het besluit en de openbaar gemaakte documenten. Bij klachten gaat het alleen om het schriftelijke oordeel op een klacht. Natuurlijk mag een bestuursorgaan meer openbaar maken, maar wettelijk is dat niet verplicht. Het oordeel moet binnen twee weken nadat het gegeven is openbaar gemaakt worden. Dit betekent dat het werkproces zo ingericht moet zijn, dat behandelaars tijdig de schriftelijke oordelen archiveren, zodat op eenvoudige wijze te zien is welke dossiers informatie bevatten die actief openbaar moet worden gemaakt. In de gemeente Utrecht kunnen we de desbetreffende dossiers herkennen aan een kenmerk. De Centrale Klachtencoördinatie levert hiervan een overzicht aan het centrale Woo-team en daarna kunnen de documenten worden opgehaald en klaargemaakt worden voor openbaarmaking.

Bij klachten is de overheid alleen verplicht het schriftelijke oordeel openbaar te maken

Publicatie uit eigen beweging

Publicatie uit eigen beweging is het verplichte spoor (zie hoofdstuk 3 van de wet). Overheden kunnen natuurlijk al aan de slag met het openbaar maken van klachten voordat dat verplicht wordt. De VNG houdt jaarlijks bij hoever gemeenten zijn met de uitvoering van de Woo. In 2023 gaven twaalf gemeenten aan dat ze klachten openbaar maken. Maar tussen de logica van de wetgever en de werkvloer zit soms een wereld van verschil. Onderzoek van *Binnenlands Bestuur*² uit 2023 maakte namelijk duidelijk dat die twaalf gemeenten wel een rapportage of jaarverslag over de klachten openbaar maakten, maar nog geen overzicht boden zoals de Woo dat voorschrijft.

Essentiële informatie

De initiatiefnemers van de wet (zie MvT Woo) geven aan dat bij grote aantallen klachten het wellicht doelmatiger is om ze niet stuk voor stuk, maar in een raadpleegbaar overzicht met essentiële informatie openbaar te maken (en elke twee

weken bij te houden). In artikel 3.3a Woo is deze 'kan-bepaling' opgenomen.

Onder essentiële informatie verstaan de initiatiefnemers de ontvangstdatum van de klacht, welke afdeling erbij betrokken is, de functietitel van de betrokken ambtenaar, een goede omschrijving van de klacht, de bevindingen en het oordeel. Is de klacht algemener van aard, zoals een niet-werkende zoekfunctie op de gemeentelijke website, dan hoeft de functietitel van de ambtenaar niet ingevuld te worden. Deze werkwijze kan verder geoptimaliseerd worden door vergelijkbare klachten te groeperen, bijvoorbeeld honderd stuks over de niet-werkende zoekfunctie.

De initiatiefnemers van de wet vinden overigens dat je een duidelijke keuze moet maken voor óf openbaar maken van individuele schriftelijke oordelen óf een uitgebreid klachtenoverzicht. Belangrijk is om die keuze vervolgens consistent te blijven volgen.

Informele afhandeling

Vanuit de wetgever is het op zich een logische gedachte om alleen schriftelijke oordelen op klachten actief openbaar te maken, maar vanuit de praktijk is dat minder logisch. In de dagelijkse praktijk worden de meeste klachten immers informeel afgehandeld. Er volgt dan geen schriftelijk oordeel.

Met het openbaar maken van alleen de schriftelijke oordelen ontstaat een scheef beeld van de praktijk

Tijdens de Utrechtse pilot in 2019 bleef het aantal zaken dat valt onder de definitie hierdoor beperkt tot zo'n vijftig tot zeventig schriftelijke oordelen per jaar. Dat was tegen de verwachting in een laag aantal. Met het openbaar maken van alleen de schriftelijke oordelen ontstaat dus een scheef beeld van de praktijk en wordt ongeveer 82% van de klachtbehandelingen niet geregistreerd en openbaar gemaakt. De hiervoor genoemde kan-bepaling van artikel 3.3a Woo kan een manier zijn om dat gat te

Onderzoek 2023 –
Binnenlands
Bestuur



vullen. Met een lijst van essentiële data kun je een veel breder en beter beeld geven van de praktijk, omdat je ook de klachten die zonder een schriftelijk oordeel worden afgedaan erin opneemt.

De klacht zelf openbaar maken?

Meer doen mag altijd. Je kunt je eigen ambities bepalen en naast het schriftelijke oordeel ook andere documenten uit het dossier openbaar maken. Je kunt dan denken aan de ingekomen klacht, eventuele aanvullende toelichtingen en stukken die door en aan de klager zijn toegestuurd, zoals foto's van zwerfafval, als de klacht daarover gaat.

Het is echter wel belangrijk te weten dat als je beslist de ingekomen klacht openbaar te maken, je juridisch opeens in een complexe procedure terecht komt. Je moet beoordelen of de klager, derden die worden genoemd in de klacht of de ambtenaar over wie wordt geklaagd bedenkingen kunnen hebben tegen de openbaarmaking.

In de pilot in de gemeente Utrecht hebben we dan ook aangetekend dat het verstandig is om bij ontvangst van een klacht meteen aan de klager (en andere belanghebbenden) te melden dat de ingekomen klacht openbaar wordt gemaakt en dat het mogelijk is om daar bedenkingen tegen te uiten. Vaak weet je eigenlijk meteen al of er bedenkingen zullen zijn. Bij klachten moet je er rekening mee houden dat er al langere tijd iets broeit en dat de klacht de escalatie is van wat de klager dwarsziet. De bewoordingen van de klager stralen al een bepaalde emotie of zelfs wrok uit.

Tegen openbaarmaking

Uit ervaring weten we dat het enige jaren kan duren voordat inwoners weten dat de gemeente klachten openbaar maakt. Sinds 2015 maakt de gemeente Utrecht afgeronde Wob-/Woo-dossiers openbaar op de eigen website. Daar worden echter nog steeds rechtszaken over gevoerd, omdat de opstellers van documenten zich dat niet realiseerden en het er niet mee eens zijn dat iemand anders kan zien wat zij hebben opgevraagd of ingediend. Als een opsteller van een ingekomen document bezwaar heeft tegen de openbaarmaking, kan hij dat binnen twee weken

aangeven. Deze termijn kennen we ook bij de Woo-verzoeken. Een opsteller kan in die twee weken naar de voorzieningenrechter gaan om openbaarmaking van de klacht tegen te gaan.

Een opsteller van een ingekomen document heeft twee weken om naar de voorzieningenrechter te gaan om openbaarmaking van de klacht tegen te gaan

Bezwaar en beroep

Een klacht wordt altijd openbaar, omdat het besluit openbaar gemaakt moet worden. Op zo'n besluit kan bezwaar en beroep volgen, een proces van procederen dat in het slechtste geval wel twee jaar kan duren. Dat komt niet vaak voor, maar als het gebeurt, kost het veel extra tijd en geld. Het is daarom goed om tijdig de juridische afdeling in te schakelen als je ziet aankomen dat het conflict zal uitmonden in een bezwaar- en beroepsprocedure. De vraag is of het openbaar maken van de klacht dat waard is. Het effect kan zijn dat praktische overwegingen en bedenkingen van een klager ertoe leiden dat de klacht niet openbaar wordt gemaakt.

In de Utrechtse pilot was er ook een klager die aangaf dat het schriftelijke oordeel geen recht deed aan de onderliggende klacht. Hij eiste dat naast het schriftelijk oordeel ook de ingekomen klacht met foto's openbaar werd gemaakt, zodat de klacht breder in beeld kwam. Bij de pilot werd dit als een terecht kritiekpunt aangemerkt, wat ertoe heeft geleid dat we nu als uitgangspunt hanteren dat we bij actieve openbaarmaking van informatie die begint met een ingekomen document van een burger of bedrijf, ook het ingekomen document openbaar maken.

Anonimiseren

De wetgever geeft duidelijk aan dat de persoonsgegevens van alle betrokkenen niet openbaar hoeven te worden gemaakt. In de praktijk betekent dat dat iemand de documenten moet lakken, want het

Openbaar gemaakte informatie na Wob-/Woo-verzoek (Utrecht)



De hele keten (...) moet adequaat worden ingericht met kwaliteitsaspecten, termijnen en verantwoordelijkheden

is gebruikelijk om in documenten 'man en paard' te noemen. De achterliggende gedachte is dat je bij het opstellen van documenten rekening moet houden met de openbaarmaking. Dat kan je doen door net als in strafrechtelijke documenten geen namen te gebruiken, maar in algemenere termen



Rijksoverheid

De Wet open overheid (Woo) Hoe zit dat?

Vanaf 1 mei 2022 is er een nieuwe wet die de toegang tot overheidsinformatie regelt: de Wet open overheid. Deze komt in plaats van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).



DOEL



Het doel is een overheid die transparant is over haar functioneren en zorgt dat overheidsinformatie toegankelijk is voor iedereen. De wet regelt dat in beginsel alle overheidsinformatie openbaar is. Alleen bij uitzondering wordt hiervan afgeweken.

WAAROM?

- Overheidsinformatie is nodig om de overheid te controleren. Een open overheid is essentieel voor het vertrouwen tussen de samenleving en haar overheid, een belangrijke pijler van onze democratie.
- Een open overheid staat open voor wat er beter kan. Door het openbaar maken van informatie kan het debat over overheidskeuzes eerder en beter gevoerd worden. Dit draagt bij aan een samenleving waarin iedereen mee kan doen.

BELANGRIJKSTE VERANDERINGEN

T.O.V. DE WOB



Meer informatie openbaar

De overheid gaat meer informatie uit zichzelf actief openbaar maken.



Contactpersoon Woo

Iedere overheidsorganisatie wijst een contactpersoon aan die burgers en journalisten kan helpen bij vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.



Afhandelingstermijn korter

De termijn voor afhandeling van een Woo-verzoek blijft 4 weken. Dit kan bij een groot complex verzoek met maximaal 2 weken worden verlengd (in plaats van 4 weken onder de Wob).



Onafhankelijk adviescollege

Er komt een onafhankelijk adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Daar kunnen onder andere journalisten en wetenschappers terecht met klachten over de wijze waarop een overheidsorganisatie publieke informatie openbaar maakt.



Meer organisaties

Burgers kunnen bij meer organisaties een Woo-verzoek indienen dan voorheen. Bijvoorbeeld nu ook bij de Eerste en Tweede Kamer, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad van State en de Nationale Ombudsman.

te spreken, zoals klager en ambtenaar (vergelijkbaar met 'verdachte' en 'slachtoffer'). Als je bij het opstellen van documenten rekening houdt met de onvermijdelijke openbaarmaking ervan, voorkom je extra lakwerk en zorg je ervoor dat de tekst goed leesbaar blijft. Zwarte balken doen afbreuk

Infographic Wet open overheid (bron: Rijksoverheid)

#deWoo DatZitZo

GEFASEERDE INVOERING



Niet alle overheidsinformatie zal in één keer actief openbaar worden. Dat gaat in fases, waardoor steeds meer informatie van en over de overheid te vinden is. En daarbij gaan alle bestuursorganen ervoor zorgen dat deze informatie voor iedereen op één digitale plek vindbaar en doorzoekbaar is.



aan de openbaarheid en controleerbaarheid van het overheidshandelen.

Werkprocessen op orde

Voordat je informatie actief openbaar kunt maken, moet je je zaken op orde hebben. De hele keten (van archiveren, signaleren, anonimiseren en publiceren) moet adequaat worden ingericht met kwaliteitsaspecten, termijnen en verantwoordelijkheden. Het optuigen van interne processen moet je niet onderschatten en onverwachte problemen liggen op de loer. Je kan daarom niet tijdig genoeg beginnen, al lijkt het jaar 2026 nog ver weg.

Mijn advies is dan ook om niet te lang te wachten en zelf al een eerste verkenning te maken. Kijk naar de hoeveelheid documenten, in welke systemen die documenten worden opgeslagen, hoe ze geordend zijn, of er al markeringen zijn waaraan je ze eenvoudig kunt herkennen en wie er binnen jouw organisatie kan lakken en zelfs juridische acties kan oppakken als dat nodig is.

Daarnaast moet je een plek aanwijzen en inrichten waar die openbare informatie over klachten te vinden is. In veel gevallen moet je dat intern goed afstemmen met organisatieonderdelen die nu al verantwoordelijk zijn voor de publicatie ervan. Vergeet ook de automatiseringsafdeling niet.

Tot slot moet je niet vergeten om voor het nieuwe werkproces een DPIA (Data Protection Impact Assessment) op te (laten) stellen. Die moet worden goedgekeurd door de Functionaris Gegevensbescherming.

Edwin Rooke is adviseur bestuurlijke zaken voor het college van B&W van gemeente Utrecht voor de Woo, geheimhouding en privacy en strategisch regisseur Programma Informatie.

Noten

- 1 Nationaal archief: 'De letterlijke vertaling van *by design* is "door middel van ontwerp". Werken "by design" houdt dan ook in dat maatregelen om een bepaald doel te bereiken (...) onderdeel zijn van het ontwerp van een informatiesysteem. (...)', zie verder www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/begrippen#collapse-110895.
- 2 Binnenlands Bestuur (22 augustus 2023), 'Klachten over openbaar maken klachten', www.binnenlandsbestuur.nl.

Over DPIA

