

Openbaarmaking van overheidsinformatie in Stockholm, Miami en Londen

Een rechtsvergelijkend onderzoek

22 NOVEMBER 2021



**Universiteit
Leiden**

Instituut voor Publiekrecht

Mr. dr. A. Drahmman

Mr. L.F.D. Honée

Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Transparantie in Stockholm	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Zweedse visie op overheidstransparantie	7
2.3	Hoever strekt het recht op openbaarheid?	9
2.4	Interne organisatie van de informatieopslag.....	11
2.4.1	Wat zijn de verplichtingen?.....	11
2.4.2	Wie is verantwoordelijk?	13
2.4.3	Welke processen/systemen zijn in gebruik?	13
2.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	15
2.5.1	Proactieve openbaarmaking	15
2.5.2	Reikwijdte van het verzoek	16
2.5.3	Beslistermijnen	17
2.5.4	Geheimhoudingsgronden	18
2.5.5	Proces van openbaarmaking.....	19
2.6	Toezicht en rechtsbescherming	19
2.7	Afronding.....	20
3.	Transparantie in Miami.....	22
3.1	Inleiding.....	22
3.2	Florida's visie op overheidstransparantie	22
3.3	Hoever strekt het recht op openbaarheid?	23
3.4	Interne organisatie van de informatieopslag.....	24
3.4.1	Wat zijn de verplichtingen?.....	24
3.4.2	Wie is verantwoordelijk?	26
3.4.2	Welke processen/systemen zijn in gebruik?	27
3.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	28
3.5.1	Proactieve openbaarmaking	29
3.5.2	Reikwijdte van het verzoek	29
3.5.3	Beslistermijnen	30
3.5.4	Uitzonderingen op het recht op openbare documenten	31
3.5.5	Proces van openbaarmaking.....	32

3.6	Toezicht en rechtsbescherming	34
3.7	Afronding	36
4.	Transparantie in Londen.....	37
4.1	Inleiding.....	37
4.2	Londen's visie op overheidstransparantie	37
4.3	Hoever strekt het recht op openbaarheid?	39
4.4	Interne organisatie van de informatieopslag.....	40
	4.4.1 Wat zijn de verplichtingen?.....	40
	4.4.2 Wie is verantwoordelijk?	41
	4.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?	42
4.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	43
	4.5.1 Proactieve openbaarmaking	43
	4.5.2 Verzoek om informatie	45
	4.5.3 Beslistermijnen	47
	4.5.4 Uitzonderingen op het recht op openbare documenten	47
	4.5.5 Proces van openbaarmaking.....	48
4.6	Toezicht en rechtsbescherming	50
4.7	Afronding	52
5.	Samenvattende bevindingen en reflectie	54
5.1	Inleiding.....	54
5.2	Algemene visie op openbaarheid van overheidsinformatie.....	54
	5.2.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen	54
	5.2.2 Het Nederlandse perspectief.....	55
	5.2.3 Reflectie.....	56
5.3	Waarop ziet het recht op openbaarheid?	57
	5.3.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen	57
	5.3.2 Het Nederlandse perspectief.....	58
	5.3.3 Reflectie.....	58
5.4	Interne organisatie van de informatieopslag.....	59
	5.4.1 Wat zijn de verplichtingen?.....	59
	5.4.2 Wie is verantwoordelijk?	62
	5.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?	63
5.5	Openbaarheid van overheidsinformatie	65

5.5.1 Proactieve openbaarmaking	65
5.5.2 Verzoek om informatie	67
5.5.3 Termijn	69
5.5.4 Uitzonderingsgronden.....	71
5.5.5 Proces van openbaarmaking.....	73
5.6 Toezicht en rechtsbescherming	74
5.6.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen	74
5.6.2 Het Nederlandse perspectief.....	75
5.6.3 Reflectie.....	77
5.7 Afronding	77

1. Inleiding

Op verzoek van de Rekenkamer Amsterdam is een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de openbaarheid van overheidsinformatie in drie verschillende steden, te weten Stockholm (Zweden), Miami (Florida) en Londen (Verenigd Koninkrijk). Door over de grens te kijken, kunnen mogelijk ‘best practices’ worden gevonden die Amsterdam zou kunnen overnemen.

De focus van dit onderzoek ligt uitdrukkelijk niet op een beschrijving van het wettelijk kader, maar op de uitvoeringspraktijk. Amsterdam is weliswaar gebonden aan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) – en vanaf 1 mei 2022 aan de Wet open overheid (Woo) – maar deze wetten bieden ruimte voor het opstellen van beleid, processen en routines. In dit onderzoek wordt van de drie steden het proces beschreven dat informatie doorloopt van creatie tot openbaarmaking. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe informatie wordt bewaard en gearchiveerd in de drie steden. Opslag van informatie is immers een voorvraag voor openbaarheid: informatie dat er niet is, kan ook niet worden geopenbaard.

De keuze voor deze drie steden is gemaakt om uiteenlopende redenen. De drie onderzochte steden hebben ieder een eigen praktijk om openbaarheid van overheidsinformatie te realiseren. Zo heeft Zweden de oudste regelgeving heeft op dit gebied en is het recht op informatie zelfs verankerd in de Grondwet. Daarnaast wordt gesteld dat Zweden zeer snel is in het afhandelen van verzoeken om informatie, namelijk binnen 24 uur.¹ Zou Amsterdam een ‘best practice’ kunnen overnemen van de wijze waarop Stockholm informatieverzoeken afhandelt? Het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor het vergelijkend onderzoek, onder meer omdat er een belangrijke rol is weggelegd voor de Information Commissioner. Deze Commissioner heeft een rol bij het bepalen welke informatie (proactief) openbaar wordt gemaakt en ook bij de rechtsbescherming tegen beslissingen die op informatieverzoeken worden genomen. Verder zou het beantwoorden van een Wob-verzoek in Nederland ongeveer €4.800 aan werktijd kosten tegen € 600 in het Verenigd Koninkrijk.² Zou Amsterdam daarom een ‘best practice’ kunnen overnemen van Londen? Ten slotte zijn de Verenigde Staten interessant omdat zij al ver zijn met het elektronisch beschikbaar stellen van informatie. Zo zijn alle informatieverzoeken die zijn ingediend en de stand van zaken ervan inzichtelijk op de website <https://miami.nextrequest.com/>.

Voor het rechtsvergelijkend onderzoek is met name gebruik gemaakt van openbaar te raadplegen bronnen. Daarnaast is voor elke stad een expert op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie benaderd voor verdiepende vragen. Voor Stockholm en Londen was dat in de vorm van een interview en voor Miami was dat een questionnaire. Dit onderzoek kent ook beperkingen. Ieder land heeft namelijk zijn eigen rechtssysteem met eigen kenmerken. Dit onderzoek legt de focus op de openbaarheid van overheidsinformatie in drie steden en beschrijft niet het gehele rechtssysteem van de landen. Bij het overnemen van een ‘best practice’

¹ Zie hierover recent Kamerstukken I, 2020/21, 33328, nr. W.

² Kamerstukken I, 2015/16, 33328, nr. B.

uit een land zal dan ook kritisch moeten worden gezien of dit wel past binnen het Nederlandse rechtssysteem.

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het systeem van de openbaarheid van overheidsinformatie in Stockholm (hoofdstuk 2), Miami (hoofdstuk 3) en Londen (hoofdstuk 4) beschreven. De drie hoofdstukken hebben een gelijke opbouw. Eerst wordt ingegaan op de visie op openbaarheid. Vervolgens wordt ingegaan op de strekking van het recht op openbaarheid. Daarna wordt de interne organisatie van informatieopslag uiteengezet. Ten vierde wordt ingegaan op het daadwerkelijk openbaar maken van informatie. Tot slot worden de mechanismes voor toezicht en handhaving beschreven. Hoofdstuk 5 is vervolgens een vergelijkend hoofdstuk waarin ook aanbevelingen worden gedaan voor de Nederlandse praktijk.

Mr. dr. A. (Annemarie) Drahmman, universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden

Mr. L.F.D. (Louis) Honée, onderzoeksmedewerker aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden

22 november 2021

2. Transparantie in Stockholm

2.1 Inleiding

Zweden heeft een internationale reputatie op het gebied van overheidstransparantie. Zweden wordt vaak genoemd als 'best practice' voor andere landen. Transparantie zit in de bestuurscultuur, zo wordt gesteld, omdat het al sinds 1766 in de Grondwet is opgenomen. Daarnaast is Zweden razendsnel met het antwoorden op informatieverzoeken.³ Het is dan ook interessant om de wijze waarop Stockholm overheidsinformatie openbaar maakt te vergelijken met Amsterdam.

Qua staatsrechtelijke verhoudingen lijkt Zweden in veel opzichten op Nederland. De gemeente Amsterdam en Stockholm zijn allebei de meest lokale overheidslaag van in totaal drie lagen. De stad Stockholm kent 975.551 inwoners.⁴

In dit hoofdstuk zal het systeem van de openbaarmaking van overheidsinformatie in Zweden en meer in het bijzonder in de gemeente Stockholm worden geschetst. Daartoe zal achtereenvolgens worden ingegaan op: de visie op overheidstransparantie (onder 2) en de reikwijdte van het recht op informatie (onder 3), de interne organisatie voor informatieopslag (onder 4), de toegang tot documenten (onder 5) en het toezichtstelsel (onder 6). Paragraaf 7 bevat een afronding.

2.2 Zweedse visie op overheidstransparantie

Zweden heeft de oudste wetgeving op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie. In 1766 werd het recht op toegang tot officiële documenten voor elk persoon opgenomen in een van de vier documenten die samen de Zweedse Grondwet vormen. De Tryckfrihetsförordning (Persvrijheidsverordening) is één van deze vier documenten. De verordening garandeert het recht op toegang tot overheidsinformatie en geeft de Riksdag (het parlement) de opdracht om dat recht verder uit te werken en te begrenzen. Daarnaast geeft de Grondwet de Riksdag de opdracht om een systeem op te stellen voor documentopslag vanuit het belang van openbaarheid. Al ruim 250 jaar ontwikkelt de Zweedse staat zich met als basisbeginsel een open overheid. In Zweden is de heersende opvatting dat een goede overheid een transparante overheid is.

Aan de transparantiewetgeving in 1766 lag het idee ten grondslag dat met de informatie misstanden, corruptie en inefficiënties aan het licht zouden komen.⁵ Het wetsvoorstel is

³ J. Lidberg, 'Keeping the bastards honest': the promise and practice of freedom of information legislation. PhD thesis, Murdoch University 2006; J. Eriksson, *På väg mot en digital offentlighetsprincip, slutrapport från projektet Undervaka [Op weg naar een digitaal beginsel van toegang voor het publiek, eindrapport van het Undervaka project]* 2017, p. 10.

⁴ Stockholmstad, Statistik om Stockholm, Befolkningsöversikt 2020 Årsrapport, 2021 (bevolkingsoverzicht jaarrapport), p. 4.

⁵ S. Lambie, "Freedom of information, a Finnish clergyman's gift to democracy", *Freedom of Information Review* 2002, (97), p. 2-8. Anders Chedenius wordt gezien als de vader van het recht op openbaarheid. Interessant is dat hij geïnspireerd is door de Tang dynastie in China in de zevende eeuw. Die had de

ingevoerd in een tijd die in Zweden wordt aangemerkt als de *frihetstiden* [tijd van de vrijheid]. Het wordt gezien als een onderdeel van verlicht liberaal gedachtegoed.

Dat die transparantie onderdeel uitmaakt van de Zweedse cultuur bleek ook tijdens ons interview met het Stadsarchief. Zo werd onder meer verteld dat elke Zweed als scholier wel eens officiële documenten heeft opgevraagd bij een publieke instantie. Elke inwoner van Stockholm heeft hierdoor basiskennis over het recht op openbaarheid. Openbaarheid van overheidsinformatie hoort ook bij de basistraining van ambtenaren als zij nieuw in dienst komen.

Dat Zweden transparantie als grondrecht van groot belang acht, komt ook naar voren in haar verhouding tot de Europese Unie (EU). Bij de toetreding tot de EU was er in Zweden een debat over de gevolgen voor het principe van overheid dat toetreding in een Unie met landen in continentaal Europa met een traditioneel meer gesloten overheid met zich mee zou nemen.⁶ Daarbij speelt privacybescherming een bijzondere rol. Zweden heeft bij toetreding tot de EU een statement gemaakt dat Zweden met de regels inzake open overheid voldoet aan Europees recht. Bij de implementatie van de Richtlijn persoonsgegevens heeft Zweden een uitzondering voor publieke informatie opgenomen in de Zweedse Personal Data Act. Dat in Zweden veel informatie als publieke informatie wordt gezien, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het mogelijk is om van elke Zweed schoolcijfers op te vragen.

Het Zweedse recht kent geen *uitzonderingsgronden* op het recht op informatie, maar *geheimhoudingsgronden*. Naast het grondwettelijke recht van elke burger om officiële documenten in te zien, bestaat het grondwettelijke recht voor ambtenaren om elke publieke zaak openlijk te bespreken. Dat wordt beschouwd als een geprivilegieerde vorm van de vrijheid van meningsuiting. Als informatie onder een geheimhoudingsgrond valt, heeft dat zowel gevolgen voor het recht van het publiek om documenten op te vragen, als voor ambtenaren om vrijelijk over de zaak te spreken.⁷ De ambtenaren die als 'whistleblower' informatie naar buiten brengen worden beschermd. De overheid mag niet op zoek gaan naar de identiteit van de ambtenaar en journalisten kunnen vervolgd worden voor het bekend maken van hun bronnen.

De geheimhoudingsgronden zijn opgenomen in de Offentlighets- och sekretesslag [*Wet openbare toegang en geheimhoudingen*]. Ze worden restrictief toegepast. In de gevallen dat openbaarheid wordt afgewogen tegen het recht op privacy, wint het belang van openbaarheid in veel gevallen. Er bestaat geen uitzonderingsgrond ten behoeve van intern beraad.

functie van Keizerlijke Censuur. Dat was een functie voor hoogopgeleide ambtenaren. Zij hadden de functie om Keizerlijke beslissingen te bekritisieren en mochten daarbij gebruik maken van alle overheidsinformatie. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting ook: L. Rydholm, "China and the World's First Freedom of Information Act: the Swedish Freedom of the Press Act of 1766", *Javnost* 2013. Vol. 20(4), p. 45-63.

⁶ I. Österdahl, "Between 250 Years of Free Information and 20 Years of EU and Internet", *Etikk I Praksis* 2016 10(1), 27-44.

⁷ Art. 3 - 6 hoofdstuk 3 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105; J. Nordin, "The Swedish Freedom of Print Act of 1776, Background and Significance", *Journal of International Media & Entertainment Law* 2018 vol. 7(2) P. 144.

Het voorgaande betekent niet dat er geen debat is over openbaarheid of dat Zweden niet tegen problemen aanloopt bij het garanderen van een open overheid. Een eerste kritiekpunt op het Zweedse systeem is dat de openbaarheid ertoe leidt dat belangrijke onderwerpen door bestuursorganen niet worden opgeschreven.⁸ Ten tweede is er ook discussie of het recht op privacy niet meer moet worden gewaarborgd. Ten derde is er een verschil tussen recht en praktijk. Toezicht door het stadsarchief, de parlementaire ombudsman of rechtbanken wijst uit dat niet alle ambtenaren op de hoogte zijn van de wet en dat bestuursorganen niet altijd achter transparantie staan.⁹ Tot slot wordt erop gewezen dat in Zweden deels de wet van de remmende voorsprong geldt. Zo bestaat er geen algemene actieve openbaarmakingsverplichting en is er discussie over de vraag of Cloud-opslag van overheidsinformatie wel mag en mogelijk is.¹⁰

Dat doet er niet aan af dat gesteld kan worden dat Zweden, en Stockholm in het bijzonder, een grote mate van transparant bestuur kennen. De cultuur, het recht en de werkprocessen werken samen om een recht te garanderen op overheidsinformatie voor alle burgers. Hierna zal verder worden ingegaan op het recht op informatie en op die werkprocessen.

2.3 Hoever strekt het recht op openbaarheid?

De overheid gebruikt een grote verscheidenheid aan documenten, zoals notulen, agenda's, e-mails, nota's, brieven, logboeken, kalenders, elektronische kalenders, memo's etc. Het recht om toegang te krijgen tot overheidsinformatie is echter beperkt tot *officiële documenten*. De definitie van officieel document volgt uit de Persvrijheidswet. Een *document* is elke 'informatiedrager', ongeacht in welke vorm de informatie is opgeslagen.¹¹ Opgeslagen geluidsfragmenten, tekeningen en geschriften vallen daar onder. Daarnaast moet een bestuursorgaan ook zelf toegang hebben tot de informatie in het document.¹² Een document is een *officieel* document als het is ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan.

Verzonden documenten door het bestuursorgaan worden beschouwd als opgestelde documenten. Dit betekent dat elk inkomend en uitgaand bericht een officieel document is.¹³

⁸ I. B. Ahlenius, "Rätten att granska tomma skåp. Dagens Nyheter" [*Het recht om lege kasten te inspecteren*], *Dagens Nyheter* 23 april 2004 (Opiniestuk van de Auditor General van het Zweeds Nationaal audit office).

⁹ JO 2009/10 p. 462, dnr 5807-2007, In deze zaak voor de parlementaire ombudsman (JO) gebruikte ambtenaren bijvoorbeeld hun privé-mail.

¹⁰ In 2019 werd er een onderzoek gestart of dat mag onder de wettelijke kaders: Commissie van het Ministerie van Infrastructuur, *Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen* [*Veilige en kosteneffectieve IT-operatie voor het openbaar bestuur*] Dir 2019:64.

¹¹ Ministry of Justice (Government offices of Sweden), Public access to information and secrecy [Wet openbare toegang en geheimhoudingen], *The legislation in brief 2020*, p. 11.

¹² Art. 3 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidswet*] 1949:105; Ministry of Justice (Government offices of Sweden), *Public access to information and secrecy* [*Wet openbare toegang en geheimhoudingen*], *The legislation in brief 2020*, p. 12. Uitgezonderd zijn gevallen waar een bestuursorgaan de documenten houdt voor een ander orgaan, bijvoorbeeld als back-up.

¹³ Art. 6 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidswet*] 1949:105. Uitgezonderd zijn concepten die naar een ander bestuursorgaan ter beoordeling worden gestuurd. E-offentlighetskommittén, *Allmänna handlingar i elektronisk form, offentlighet och integritet* [*officiële documenten in elektronische vorm*],

Voor e-mails, brieven of whatsappberichten maakt het niet uit of die naar de ambtenaar persoonlijk of naar de instantie algemeen is verstuurd. Het onderwerp is leidend: als het document een bestuurlijke aangelegenheid betreft, dan is het een officieel document.¹⁴ Interne e-mails of andere berichten gelden echter in de regel niet als verstuurd of ontvangen documenten.

Naast externe communicatie kunnen ook andere documenten officiële documenten zijn, mits deze “af” zijn. Dat betekent dat concepten, memo’s etc. die opgemaakt zijn ter voorbereiding van een brief, presentatie of besluit geen officiële documenten zijn. Een uitzondering daarop is echter dat memo’s, concepten of andere documenten die voor archivering in aanmerking komen, wél officiële documenten zijn.¹⁵ Het is het bestuursorgaan of de archiefautoriteit, die bepaalt welke documenten precies gearcheveerd dienen te worden.¹⁶ Voor de gemeente Stockholm is de relevante archiefautoriteit het Stadsarchief van Stockholm. In de archiefregels van Stockholm staat dat elk document dat nieuwe informatie over een publieke zaak bevat, gearcheveerd moet worden.¹⁷ Dit betekent concreet dat als een ambtenaar een notitie maakt over een telefoongesprek met een deskundige ter voorbereiding van een publieke zaak, het dus moet worden gearcheveerd omdat het valt onder de definitie van een officieel document.¹⁸ Hetzelfde geldt voor interne rapporten die moeten worden gearcheveerd.¹⁹ Tot slot zijn agenda’s, kalenders, e-maillogboeken en andere documenten die constant worden bijgehouden en informatie geven over de werkzaamheden van een publieke instantie ook officiële documenten.²⁰

Belangrijk is daarnaast dat over het algemeen documenten pas “officiële documenten” worden op het moment dat de zaak waarnaar ze refereren afgerond is.²¹ In de meeste gevallen is een dossier afgerond zodra een besluit is genomen in de zaak of om de zaak niet inhoudelijk te behandelen. Voor opgestelde documenten ter voorbereiding van een langdurig project kan het

openbaarheid en integriteit], Statens Offentliga Utredningar 2010:4, p. 40 (eindrapport van de door de regering ingestelde commissie van e-openbaarheid).

¹⁴ Art. 4 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105; e-mails die geen betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden zijn dus geen officiële documenten: Högsta förvaltningsdomstolen 27-12-2013 2013:86, Målnummer 5339-13 (Uitspraak van de hoogste administratieve rechtbank in Zweden).

¹⁵ Art. 9 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

¹⁶ E-offentlighetskommittén, Säkerhetskopiers rättsliga status [*Juridische status van back-ups*] Statens Offentliga Utredningar 2009:5, p. 44-45 (tussenrapport van de door de regering ingestelde commissie van e-openbaarheid).

¹⁷ Art. 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefregels voor de stad Stockholm*] 2015:27. Hetzelfde geldt voor Upsalla (de derde stad van Zweden) Uppsala kommun, *Registrering och hantering av allmänna handlingar* [Registratie en behandeling van officiële documenten], 2009, p. 5.

¹⁸ Voorbeeld uit: E-offentlighetskommittén, Säkerhetskopiers rättsliga status [*Juridische status van back-ups*] Statens Offentliga Utredningar 2009:5, p. 43 (tussenrapport van de door de regering ingestelde commissie van e-openbaarheid).

¹⁹ Regeringsrätten, 18-9-1998, RÅ 1998:30, Målnummer 6498-97 (Voorheen de hoogste administratieve rechter).

²⁰ E-offentlighetskommittén, Allmänna handlingar i elektronisk form, offentlighet och integritet [*officiële documenten in elektronische vorm, openbaarheid en integriteit*], Statens Offentliga Utredningar 2010:4, p. 42.

²¹ Art. 3 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

lang duren voordat deze de status van “officieel document” krijgt. Tot die tijd kan dat document dus niet worden opgevraagd. Op dit uitgangspunt gelden echter een paar uitzonderingen. Registers, agenda’s of andere zaken die niet direct één onderwerp hebben, worden openbaar gemaakt op het moment dat ze ingevuld zijn.²² Daarnaast is het mogelijk om verzamelingen van gegevens op te vragen die ten tijde van de aanvraag niet bestaan als officieel document, mits het bestuursorgaan daar op een routinematige manier toegang tot heeft.²³ Dit maakt het mogelijk om bijvoorbeeld politiestatistieken op te vragen.

Samenvattend kan worden gesteld dat een officieel document volgens het Zweedse recht een document is dat is ontvangen of verzonden of informatie bevat over een afgeronde bestuurlijke zaak. Concepten en memo’s die weinig toevoegen, wekelijkse nieuwsbrieven en intern contact tussen ambtenaren over een besluit vallen daar dus allemaal buiten. Uiteraard bestaat er nog steeds een groot grijs gebied van documenten die wel of niet kwalificeren als officieel document. Er bestaat dan ook veel jurisprudentie over de precieze reikwijdte van de term ‘officieel document’.

2.4 Interne organisatie van de informatieopslag

Informatiemanagement wordt in Zweden gezien als een hoeksteen voor het recht op toegang tot officiële documenten. Om informatie te openbaren, is het nodig dat de publieke instantie er zelf toegang tot heeft.²⁴ De Zweedse Grondwet garandeert daarnaast een ‘zo snel mogelijke’ toegang tot informatie voor elk persoon.²⁵ Informatie dient dus ook goed vindbaar te zijn.²⁶ In deze paragraaf komen de verplichtingen uit de wet, richtlijnen en de uitvoeringspraktijk uit verschillende rapporten naar voren.

2.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

Elk overheidsorgaan in Stockholm is zelf verantwoordelijk voor de registratie en archivering van officiële documenten.²⁷ Het overheidsorgaan is verplicht officiële documenten of te registreren of op zodanige wijze bij te houden, dat ze makkelijk kunnen worden teruggevonden en openbaar worden gemaakt.²⁸ Veel documenten kunnen zonder registratie op orde worden gehouden, zoals personeelsdossiers, cliëntdossiers, protocollen etc. Voor deze documenten geldt daarom wel een bewaarplicht, maar geen registratieplicht. Ze moeten vindbaar zijn en mogen niet bij worden gehouden met afkortingen of codes.²⁹ Documenten die wel belangrijk zijn voor bestuurlijke aangelegenheden, maar niet passen in vaste dossiers worden bijgehouden

²² Art. 10 lid 1 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

²³ Art. 7 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

²⁴ Stadsarkivet Stockholm (Stadsarchief Stockholm), informationshantering i Stockholms stad: en introduktion [*Informatie in stad Stockholm: Een introductie*] 2019, p. 4.

²⁵ Art. 15 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105.

²⁶ Art. 1 hoofdstuk 4 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

²⁷ Art. 4 Arkivlag [*Archiefwet*] 1990:782.

²⁸ Art. 6 Arkivlag [*Archiefwet*] 1990:782.

²⁹ Hoofdstuk 4 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

door registratie. Documenten die geheime informatie bevatten (verder uiteengezet in §4.4), moeten altijd worden geregistreerd.³⁰

Registratie dient zo snel mogelijk plaats te vinden nadat een document is opgesteld of ontvangen.³¹ Een overheidsorgaan dat documenten registreert, moet dat dezelfde dag of de volgende dag doen nadat het document een officieel document is geworden.³² Bij registratie wordt de volgende metadata toegevoegd: het onderwerp, datum, documentnummer en een korte beschrijving.³³ Bij registratie wordt direct beoordeeld of een geheimhoudingsgrond van toepassing is.³⁴ Dat volgt ook uit de verplichting om alle geheime documenten te registreren. Uit het interview bleek dat degene die het document registreert en vermoedt dat het document geheime informatie bevat, op het moment van de registratie van het document een 'marker' toevoegt. Bij het aanbrenge van die marker wordt de concrete geheimhoudingsgrondslag vermeld.³⁵ In sommige gevallen is een orgaan uitsluitend bevoegd om te oordelen over geheimhouding bij openbaarmaking. In die gevallen wordt dat opgenomen bij de markering.

De volgende stap binnen het informatieopslagproces is archivering. Archivering in de gemeente Stockholm is een continu proces en dient direct na het sluiten van dossiers plaats te vinden.³⁶ Documenten die geen officiële documenten zijn of van nihil belang zijn, moeten direct worden gewist of vernietigd.³⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld over een ingekomen e-mail met een vergaderdatum of aantekening opgesteld door een ambtenaar voor zichzelf. Officiële documenten en documenten waarvan het bestuursorgaan het nodig vindt om te bewaren met oog op openbaarheid, onderzoek, bestuurlijke aangelegenheden en cultureel erfgoed worden opgenomen in het archief.³⁸ Het stadsarchief beslist over uitdunning van het archief; het bestuursorgaan moet gehoor geven aan uitdunningsbesluiten van het stadsarchief. Bestuursorganen mogen niet uit eigen initiatief documenten verwijderen uit het eigen archief.³⁹

De laatste stap is dat bestuursorganen hun archieven overdragen aan het stadsarchief. Daarmee verschuift ook de verantwoordelijkheid om openbaarheidsverzoeken te behandelen over de desbetreffende informatie naar het stadsarchief. Er is geen vaste termijn voor overdracht aan

³⁰ JO dnr 3579-2005 (Beslissing van de parlementaire ombudsman).

³¹ Art. 1 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³² JO dnr 5807-2007 en JO dnr 3579-2005 (Beslissingen van de parlementaire ombudsman).

³³ Art. 2 Hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³⁴ Art. 5 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400. Daarnaast is niet alle metadata uit art. 2 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag 2009:400 vereist. Bij geheime documenten hoeven geen verzender of ontvanger te worden genoemd en geen korte beschrijving worden gegeven, als daarmee in strijd wordt gehandeld met de wet.

³⁵ Interview; en art. 5 hoofdstuk 5 Titel 2 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³⁶ Art. 3 Arkivförordning [*archiefferordning*] (1991:446); Riktlingjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 8.

³⁷ Art. 1 hoofdstuk 5 Offentlighets- och Sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*] 2009:400.

³⁸ Art. 3 Arkivlag (Archiefwet) 1990:782; Art. 2 hoofdstuk 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefferregels voor de stad Stockholm*] 2015:27; Riktlingjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 8.

³⁹ Art. 14 Arkivförordning [*archiefferordning*] (1991:446).

het stadsarchief. Bestuursorganen gaan zelf over de eventuele overdracht van documenten aan het stadsarchief.⁴⁰

2.4.2 Wie is verantwoordelijk?

De ambtenaar die een document heeft opgesteld, verzonden of ontvangen is over het algemeen ook verantwoordelijk voor de opslag van het document.⁴¹ Zij zijn ook verantwoordelijk voor het eventueel markeren van geheime informatie. Alle ambtenaren moeten dus over kennis beschikken over de Offentlighets- och sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*]. Dat vormt ook een onderdeel van de basistraining van ambtenaren.⁴² Daarnaast is er in elk bestuursorgaan personeel aanwezig dat gespecialiseerd is in documentopslag en openbaarheid. De archiefrichtlijnen van Stockholm schrijven voor dat er interne afspraken bestaan over de verantwoordelijkheid voor registratie en de daaropvolgende archivering van documenten.⁴³

De grote beslissingen over informatiemanagement worden wel centraal genomen. Volgens de archiefregels van Stockholm stelt elk bestuursorgaan een archiefbeheerder aan.⁴⁴ Deze functie omvat coördinerende taken, zoals het opstellen van beleid en routines voor informatiemanagement of de aankoop van ICT-systemen.⁴⁵ Daarnaast is deze persoon de verbinding tussen het bestuursorgaan en het stadsarchief.⁴⁶ De archiefbeheerder moet over voldoende middelen beschikken en direct onder de directeur of soortgelijke functie zijn geplaatst.⁴⁷ In grote organisaties zouden meerdere ambtenaren moeten worden aangewezen die primair verantwoordelijk zijn voor documentopslag.⁴⁸

2.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

In Zweden wordt veel gebruik gemaakt van centrale informatiemanagementsystemen. Documenten moeten in dat systeem worden gezet of worden automatisch opgeslagen.⁴⁹ Alle documenten zijn dan bij elkaar en het levert overzichtsdocumenten op die belangrijk zijn voor het Zweedse recht op openbaarheid (zie hierover uitgebreider §2.5.2). Voorbeelden van overzichtsdocumenten zijn een e-maillogboek of een documentenregister. Dat zijn zelf ook

⁴⁰ Interview. In het verleden was er wel een vaste termijn vastgesteld. Het bleek echter dat bestuursorganen die termijn niet goed aanhielden. Daarom is de termijn afgeschaft en kunnen bestuursorganen zelf bepalen wat zij het geschikte moment achten om de documenten over te dragen.

⁴¹ Interview

⁴² Interview.

⁴³ Riktlingjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 5.

⁴⁴ Art. 3 hoofdstuk 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefregels voor de stad Stockholm*] 2015:27.

⁴⁵ Stadsarkivet Stockholm (Stadsarchief Stockholm), Att hantera digital information i Stockholms stad: Att hantera digital information i Stockholms stad [*informatie in stad Stockholm: Beheer van digitale informatie in de stad Stockholm*] 2020, p. 6.

⁴⁶ Art. 3 hoofdstuk 3 Arkivregler för Stockholms stad [*archiefregels voor de stad Stockholm*] 2015:27.

⁴⁷ Riktlingjer till arkivregler för Stockholms stad [*richtlijnen voor de archiefregels voor Stockholm*] KFS 2015:27, p. 5.

⁴⁸ Stadsarkivet Stockholm (Stadsarchief Stockholm), informationshantering i Stockholms stad: en introduktion [*Informatie in stad Stockholm: Een introductie*] 2019.

⁴⁹ De mail wordt bijvoorbeeld automatisch opgeslagen met het Office 365 systeem. Dit volgt uit het interview met het stadsarchief.

officiële documenten, die kunnen worden opgevraagd. In een e-maillogboek kan men zien welke e-mails van en naar een e-mailadres zijn gestuurd op specifieke data en wat het onderwerp daarvan was. In een documentregister slaat het bestuursorgaan de officiële documenten op.

Bestuursorganen worden aangemoedigd om één centraal documentregister te gebruiken, maar zijn daar niet toe verplicht.⁵⁰ Als ze meerdere registers gebruiken, zijn ze wel verplicht dat mede te delen aan verzoekers.⁵¹ In het documentregister kan men de onderwerpen van de documenten zien die op een bepaalde datum of door een bepaalde ambtenaar zijn geregistreerd. Afbeelding 1 is een voorbeeld van hoe het documentregister van Stockholm eruitziet. In het documentregister staan in principe ook geheime documenten, zij het dat sommige metadata die gebruikelijk wordt toegevoegd bij geheime documenten ontbreekt. In sommige gevallen wordt het bestaan van het document ook geheimgehouden. Een bestuursorgaan mag geen geheime informatie invoeren in een agenda die zij openbaar moeten houden. In die gevallen gebruiken bestuursorganen vaak een register voor geheime documenten.⁵²

nr	Dokumentnummer	Avsändare/inställare	Ärendetitel	Status	Reg.-datum	Attribut
1	SSA 2021/8949	Nina Korhonen	Beställning av släktutredning gällande N Korhonen (änsat ändanS).pdf (2/2)	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
2	SSA 2021/8957	Ute Hoegle	Beställning av utdrag ur folkbokföring	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
3	SSA 2021/8958	Hanna Kärlele	Personforsökning	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
4	SSA 2021/8961	Curt Linderholm	Äldre personforsökning	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
5	SSA 2021/8962	Hans Beskow	Äldre personforsökning	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
6	SSA 2021/8967	Göran Sundell	Personforsökning	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
7	SSA 2021/8969	Linnéan Oussapaniki Jari Neponen	Beställning av släktutredning gällande L. Linnéan (Svoppteckning_ädböccannalen).pdf (2/2)	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
8	SSA 2021/8970	Tommy Nyén	Personforsökning	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
9	SSA 2021/8973	Sven Christenson	Äldre personforsökning	Muttaget	2021-09-27	🔍 🗑️
10	SSA 2021/8980	Annelie EK Gustafsson	Äldre personforsökning	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
11	SSA 2021/8981	Anna Barnett	Spåjournal	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
12	SSA 2021/8983	Sofia	Domstolshandlingar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
13	SSA 2021/8984	Therese Gardell	Sociala handlingar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
14	SSA 2021/8987	Therese Rosenström	Sociala handlingar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
15	SSA 2021/8989	Britt Rindberg	Domstolshandlingar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
16	SSA 2021/8990	Enskade-Årta- Västfors Stadsdelförvaltnig Håa Hill	Personalkhandlingar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
17	SSA 2021/8991	Vanessa Delvalle	Sociala handlingar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
18	SSA 2021/8992	Södermalms Stadsdelförvaltnig Camilla Höglund	Gästbottappan Trippa - Rättningar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
19	SSA 2021/8993	Arboga Kommun Socialförvaltningen Anna Lindroos	Beställning av släktutredning gällande L. Halström	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
20	SSA 2021/9003	Håka Gustafsson	Sociala handlingar	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
21	SSA 2021/9004	PPS&A Starv - AB Vuoropysylinnät AB Sofie Edman	Elavakt	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
22	SSA 2021/9005	Patrick Johansson	Förskningsjournal	Muttaget	2021-09-28	🔍 🗑️
23	SSA 2021/9006	Skanska Sverige AB	Serifrut	Muttaget	2021-09-29	🔍 🗑️
24	SSA 2021/9007	Höi-Elianto Juridiska Tjänst	Beställning av släktutredning gällande P. Höi-Elianto (Svoppteckning_ädböccannalen).pdf (2/2)	Muttaget	2021-09-29	🔍 🗑️

Afbeelding 1: Centraal documentregister

Het Stadsarchief zet zich in om informatiemanagementsystemen te standaardiseren. Een voorbeeld daarvan is het automatische systeem voor e-mails, waarvoor nu in heel Stockholm Office365 wordt gebruikt. Dat is ook onderdeel van de voortschrijdende digitalisering van de Zweedse overheid in het algemeen en Stockholm in het bijzonder. In het verleden is veel kritiek geuit op de achterblijvende digitalisering van de Zweedse overheid.⁵³ Voor veel publieke

⁵⁰ RÅ 1991 ref. 50 (Beslissing van de hoogste bestuursrechter van Zweden); JK 396-98-22 (beslissing van de parlementaire ombudsman).

⁵¹ JO 1990/91 p. 375 en JO 3579-05 (beslissingen van de parlementaire ombudsman).

⁵² JO dnr 2923-2005.

⁵³ K. Anderson, G. Samuelsson & M. Morner, "Benchmarking information management practice and competence in Swedish organizations", *Conference: European Conference on Information Management and Evaluation 2011*, vol. 5.

instanties is aansluiten bij die ontwikkeling een grote uitdaging.⁵⁴ Sinds 2010 heeft het stadsarchief een e-archief in gebruik en publiceert het richtlijnen over digitale documenten. Het streven is werken met één centraal systeem voor documentopslag, dat automatisch documenten archiveert als ze niet meer in gebruik zijn. In de praktijk wordt er echter soms nog gebruik gemaakt van verschillende systemen door verschillende overheidsorganen.⁵⁵

Volgens het Stadsarchief is de opslag van digitale informatie wel verbeterd. Waar eerst tijdens de inspectie bij bijna alle instellingen tekortkomingen werden gesignaleerd op het gebied van opslag van digitale informatie, was dit in 2019 nog maar de helft.⁵⁶ Eind 2020 is het stadsarchief zelf overgestapt naar een centraal document-managementsysteem, waardoor elk persoon documenten makkelijk kan terugvinden. Dat systeem maakt ook gebruik van automatische processen. Zonder tussenkomst van personeel kunnen documenten worden gearhiveerd bij sluiting van het dossier.

2.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

De Grondwet garandeert voor elk persoon kosteloos recht op toegang tot officiële documenten.⁵⁷ Dit recht is nader uitgewerkt in de Offentlighets- och sekretesslag [*Openbaarheid en geheimhoudingswet*]. Lokale overheden of instanties hebben weinig tot geen ruimte om eigen beleid te maken over openbaarheid. Het grondwettelijk karakter van het recht op informatie verplicht elk overheidsorgaan hetzelfde om te gaan met openbaarheid, zodat er geen verschillen bestaan tussen burgers in verschillende delen van het land.

2.5.1 Proactieve openbaarmaking

Het Zweedse recht kent geen verplichtingen voor bestuursorganen om informatie proactief openbaar te maken. Er bestaat ook geen verplichting om verzoeken om officiële documenten voor iedereen toegankelijk te maken.⁵⁸

Sommige bestuursorganen kiezen voor proactieve openbaarmaking als een praktische oplossing. Als veel verzoeken over een onderwerp komen, kunnen bestuursorganen dat doen om werklast te verkleinen. Door de overgang naar digitale documenten en e-archieven is dat ook makkelijker geworden. Volgens het Stadsarchief is het vergroten van de hoeveelheid informatie die een bestuursorgaan actief openbaar maakt dan ook een actueel doel.⁵⁹

⁵⁴ Dat bleek uit het interview, maar ook uit het feit dat de helft van de gecontroleerde instanties in 2019 de opdracht kregen een strategie te ontwikkelen om digitale gegevens voor de lange termijn te bewaren. Stadsarkivets, *inspektioner 2019 – årsrapport [Jaarverslag Inspecties 2019]*, 2020, p. 14 en 15.

⁵⁵ Dit bleek uit het interview met het stadsarchief van Stockholm.

⁵⁶ Stadsarkivets, *inspektioner 2019 – årsrapport [Jaarverslag Inspecties 2019]*, 2020, p. 14 en 15.

⁵⁷ De aanvrager moet, afhankelijk van lokale regels, wel een kostendekkende vergoeding voor eventuele kopieën.

⁵⁸ Uiteraard maakt Zweden wel overeenkomstig de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie (Richtlijn 2013/37/EU) bepaalde datasets waarover zij beschikken openbaar. De richtlijn – die in Nederland is geïmplementeerd in de Wet hergebruik overheidsinformatie – valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

⁵⁹ Interview.

De meeste instanties hebben echter nog betrekkelijk weinig vanuit zichzelf geopenbaard. Uit onderzoek uit 2017 is gebleken dat 75% van de gemeentebesturen hun agenda niet online beschikbaar hadden gesteld.⁶⁰ Sindsdien is er volgens het stadsarchief wel voortgang geboekt, met name voor documenten waar een grote vraag naar is vanuit de bevolking. Stockholm geeft wel toegang tot alle documenten van het gemeentebestuur op zijn website.

2.5.2 Reikwijdte van het verzoek

In Zweedse jurisprudentie zijn er vereisten ontwikkeld voor een geldig verzoek. Een bestuursorgaan is namelijk niet verplicht om uitgebreid archiefonderzoek te doen om aan een verzoek om informatie te voldoen.⁶¹ Daaruit volgen twee criteria voor het verzoek die 'samenwerken'. Ten eerste gaat het om hoe concreet het verzoek om documenten is. Een verzoek hoeft niet een specifiek documenten aan te wijzen, verzoekers kunnen volstaan met een beschrijving van de documenten die zij willen inzien. Groepen documenten mogen ook worden opgevraagd. Ten tweede gaat het om hoeveel onderzoek het bestuursorgaan moet doen om de documenten te vinden. Op zichzelf is het feit dat een verzoek te veel werk kost geen reden om een verzoek af te wijzen.⁶² Als het lukt om de precieze documentnummers van duizenden documenten te noemen, dan zal het bestuursorgaan verplicht zijn die aan te leveren. Bij minder concreet geformuleerde verzoeken is de hoeveelheid archiefonderzoek dat een bestuursorgaan hoeft te doen relevanter.

Of het verzoek specifiek genoeg is geformuleerd wordt per geval onderzocht. Zo werd een verzoek dat een ziekenhuis verplichtte om alle patiëntendossiers van het afgelopen jaar te bekijken of een bepaald soort spiraal was geplaatst afgewezen. Het was in het register namelijk niet mogelijk om hierop te zoeken.⁶³ Dat laat ook zien dat full-tekst zoekopdrachten niet worden verlangd van bestuursorganen. Daarnaast werd een verzoek afgewezen voor alle strafzaken met veroordeling tot moord afgewezen omdat 823 zaken handmatig zouden moeten worden doorzocht.⁶⁴ Dat zou minstens twee dagen duren en werd daarom aangemerkt als onredelijk veel onderzoek. In sommige gevallen valt de afweging de andere kant op. In een verzoek waar werd gevraagd om alle investeringen van een bestuursorgaan in het buitenland, werd het bestuursorgaan wel verplicht geacht om die handmatig te zoeken in circa 5.000 documenten waarin investeringen beschreven stonden.⁶⁵

Het verzoek moet wel concreet genoeg zijn zodat een bestuursorgaan redelijkerwijs weet om welke documenten het gaat. Daarom is een belangrijke rol weggelegd voor dagboeken en registers met alle officiële documenten die worden bijgehouden door bestuursorganen. Deze documenten functioneren als overzichtsdocumenten. Ook wordt soms een e-maillogboek

⁶⁰ J. Eriksson, På väg mot en digital offentlighetsprincip, slutrapport från projektet Undervaka [Op weg naar een digitaal beginsel van toegang voor het publiek, eindrapport van het Undervaka project] 2017, p. 11-13.

⁶¹ RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

⁶² RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

⁶³ Kamarrätten i v Göteborg 2011, Mål nr 5147-11 (gerechtshof in Gotenburg)

⁶⁴ Hovrätten för Västra Sverige 2007-03-26, Ö1733-07. (Dit is het Hof van beroep van West-Zweden, de één na hoogste instantie).

⁶⁵ RÅ 1989 nota. 100 (beslissing van de hoogste Zweedse bestuursrechter).

gegenereerd met een overzicht van alle mails die van en naar een bepaald e-mailadres zijn verzonden.⁶⁶ Als een journalist een (te) ruim verzoek indient, wordt dus door de publieke instantie naar informatie in e-mails gezocht, maar kan de journalist een emaillogboek krijgen zodat deze vervolgens tot een specifiek verzoek kan komen.⁶⁷

Vermeldenswaardig is ten slotte dat tijdens het interview werd aangegeven dat als een te ruim verzoek wordt ingediend, de verzoeker ervoor kan kiezen om het verzoek te specificeren of om een archivaris in te huren om archiefonderzoek te doen. In het laatste geval wordt een uurtarief in rekening gebracht.

2.5.3 Beslistermijnen

De Grondwet specificeert dat een verzoek direct of anders zo snel mogelijk moet worden verwerkt.⁶⁸ Er is dus niet een vaste wettelijke beslistermijn. Uit jurisprudentie en beslissingen van de ombudsman blijkt echter dat “direct of zo snel mogelijk” een hele korte termijn is. De parlementaire ombudsman heeft in dit kader geoordeeld dat de behandeling van een verzoek dat was gedaan op 21 november al op 26 november onredelijk vertraagd was.⁶⁹ Zonder reden voor vertraging is vijf dagen dus geen redelijke termijn. Uit de oordelen van de ombudsman kunnen de volgende vier vuistregels worden afgeleid:⁷⁰

- Mondelinge verzoeken worden direct behandeld.
- In principe wordt er dezelfde dag gereageerd op verzoeken in post of via de e-mail.
- In het geval dat een beslissing dient te worden gemaakt over een geheimhoudingsgrond is uitloop van twee of drie dagen geoorloofd.
- In uitzonderlijke gevallen kan er langere uitloop gerechtvaardigd zijn door de complexiteit of de omvang van het verzoek. Wanneer er sprake is van zulke uitloop is het passend om geleidelijk informatie te verstrekken over de openbaarmaking van de documenten.

In de praktijk wordt er snel gereageerd op simpele verzoeken. In een onderzoek naar openbaarheid werden bij alle 209 gemeenten het e-maillogboek van de gemeentedirecteur van de afgelopen week en het register van het gemeentebestuur /depostlijst met geregistreerde documenten gedurende de overeenkomstige periode opgevraagd. In circa 55% werd dezelfde dag gereageerd en de dag daarna was dat 70%. Slechts 3% reageerde niet of pas na 14 dagen.⁷¹

⁶⁶ In dat overzicht is dan te zien wie de ontvanger of afzender is, wanneer ze zijn gestuurd en wat het onderwerp was.

⁶⁷ Interview.

⁶⁸ Art. 12 hoofdstuk 2 Tryckfrihetsförordning [*Persvrijheidwet*] 1949:105; T. Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Paris: UNESCO 2008, p. 103.

⁶⁹ JO 2005/06 p. 448 (beslissing van de parlementaire ombudsman).

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld JO dnr. 4773-2003; JO dnr 3843-2009, JO dnr 2859-2011 en JO dnr 1039-2017 (beslissingen van de parlementaire ombudsman).

⁷¹ J. Eriksson, På väg mot en digital offentlighetsprincip, slutrapport från projektet Undervaka [Op weg naar een digitaal beginsel van toegang voor het publiek, eindrapport van het Undervaka project] 2017, p. 10.

Het voorgaande neemt niet weg dat grote of complexe verzoeken bestuursorganen lang bezig kunnen houden. Dat is ook toegestaan, zolang de tijd die daarvoor wordt uitgetrokken in verhouding is met de omvang van het onderzoek. Uit het interview met het Stadsarchief bleek dat een verzoek naar veel documenten die potentieel geheim zijn best een aantal maanden kan en mag kosten. Uit een onderzoek waarbij een enquête door 340 publieke instanties in Zweden werd ingevuld, bleek dat door grote of frequente verzoeken 20 instanties extra personeel hebben aangenomen of huidig personeel structureel hebben laten overwerken.⁷² De grootste verzoeken kosten dus ook in Zweden veel geld en tijd.

2.5.4 Geheimhoudingsgronden

De Zweedse Grondwet maakt beperkingen op het recht van openbaarheid door de Riksdag weliswaar mogelijk, maar schrijft daarbij voor dat geheimhoudingsgronden specifiek worden opgesteld. De geheimhoudingsgronden mogen niet te vaag of breed zijn. In de Offentlighets- och sekretesslag [Wet openbare toegang en geheimhoudingen] zijn alle geheimhoudingsgronden neergelegd. Zolang er geen geheimhoudingsgrond van toepassing is op de informatie, moet die openbaar worden gemaakt. Het enkele feit dat een verzoek onredelijk veel tijd, geld en moeite van het bestuursorgaan zou eisen, is dus geen reden om niet te voldoen aan het verzoek.⁷³

Er bestaan vergeleken met het Nederlandse recht veel geheimhoudingsgronden, wellicht wel meer dan honderd. Aan de andere kant zijn ze erg specifiek geformuleerd. Zo bestaat er een geheimhoudingsgrond voor een kennistest of een psychologische test die wordt afgenomen onder toezicht van een autoriteit.⁷⁴ Niet alle geheimhoudingsgronden zijn zo specifiek gedefinieerd, zoals de geheimhouding van alle informatie die de internationale betrekkingen kan storen. In het geval dat er zowel geheime als openbare informatie in een document staat, moet de geheime informatie worden weggelakt.⁷⁵

Hoewel het Zweedse recht meer geheimhoudingsgronden kent, is het totale gebied dat de geheimhoudingsgronden bestrijken ogenschijnlijk kleiner dan in Nederland. Het stadsarchief van Stockholm gaf bijvoorbeeld aan dat zij nauwelijks met geheimhoudingsgronden werken en dat het meer iets is voor sociale dienstverlening.⁷⁶ Ten eerste ligt dat aan het feit dat de meeste gronden pas in werking treden als er een schade ontstaat aan een bepaald belang. Persoonsgegevens zijn een belangrijke grond voor het geheimhouden van informatie. In Zweden wordt er echter veel minder snel vanuit gegaan dat de publicatie van gegevens over een persoon schade toebrengt aan die persoon. Daarom is het bijvoorbeeld mogelijk om van elk Zweed de schoolcijfers op te vragen of de namen en Burgerservicenummers van veroordeelde moordenaars. Het recht op openbaarheid houdt op bij medische gegevens of het persoonlijke

⁷² Justitiedepartementet, Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling [Frequente en uitgebreide gevallen van openbaarmaking van openbare documenten] Departementsserien 2017:37, p. 53.

⁷³ RÅ 1979 Ab 6 (beslissing van de hoogste bestuursrechter).

⁷⁴ Art. 4 hoofdstuk 17 titel 4 Offentlighets- och Sekretesslag [Openbaarheid en geheimhoudingswet] 2009:400.

⁷⁵ Brochure van het Ministerie van justitie van Zweden: Offentlighets- och Sekretesslag [Openbaarheid en geheimhoudingswet], p. 14.

⁷⁶ Interview.

dossier over scholieren.⁷⁷ Ten tweede bestaat er in Zweden geen grond voor het geheimhouden van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van het intern beraad. Daar staat wel weer tegenover in Zweden informatieverzoeken beperkt zijn tot officiële documenten. Interne e-mails waarin ambtenaren over een besluit discussiëren zullen in de regel geen officiële documenten zijn, waardoor er ook geen recht op toegang bestaat.

De vraag of een geheimhoudingsgrond van toepassing is, kan dus in Zweden om een aantal redenen relatief snel worden beantwoord: (1) de geheimhoudingsgronden zijn duidelijker gedefinieerd, (2) ten tijde van het registreren van een document (wat in beginsel binnen een dag na ontvangst of opstellen moet gebeuren) wordt direct door een markering al aangegeven of en zo ja welke geheimhoudingsgrond van toepassing is⁷⁸ en (3) door de beperking van verzoeken tot “officiële documenten” zijn er minder documenten die voor openbaarmaking in aanmerking komen.

2.5.5 Proces van openbaarmaking

Verzoeken om toegang tot officiële documenten worden in beginsel gedaan bij de publieke instantie die ze bewaart. Dat is in de regel het orgaan dat het document heeft opgesteld of, als het gaat over documenten die al zijn gearchiveerd, het stadsarchief van Stockholm. In Stockholm is er dus geen centraal punt waar personen om officiële documenten kunnen verzoeken. Praktisch alle websites van de publieke instanties hebben echter een speciale pagina over openbaarheid van hun informatie. Zo is op de website van de politie is een overzichtelijke interface vormgegeven waarbij de persoon wordt begeleid bij diens verzoek om documenten. Op de site van de brandweer staat een e-mailadres waarnaar verzoeken kunnen worden verstuurd. De medewerker die gaat over het dossier waarop het verzoek ziet of een openbaarheidsambtenaar behandelt vervolgens het verzoek om officiële documenten.

In Zweden is het gebruikelijk dat de ambtenaar die een zaak heeft behandeld, ook reageert op verzoeken die daarop betrekking hebben.⁷⁹ Die kent het dossier inhoudelijk en weet waar documenten te vinden zijn. Daarnaast maken veel overheidsinstanties nauwelijks gebruik van informatie die onder geheimhoudingsgronden vallen. Voor complexe of omvangrijke verzoeken is het gebruikelijk dat er één persoon of team bestaat voor de afhandeling.

2.6 Toezicht en rechtsbescherming

Bij een (gedeeltelijke) afwijzing van een verzoek om documenten staat eerst bezwaar open bij dezelfde instantie. Vervolgens kan beroep worden ingesteld. In Zweden zijn er voor bestuursrechtzaken drie instanties, namelijk de rechtbank, het Hof en de Hoge Raad voor

⁷⁷ Uitspraak van het Hof van beroep van West-Zweden: Hovrätten för Västra Sverige 2007-03-26, Ö1733-07. I. Österdahl, “Between 250 Years of Free Information and 20 Years of EU and Internet”, *Etikk I Praxis* 2016 10(1), p. 32: zelfs de adressen van criminelen komen voor openbaarheid in aanmerking.

⁷⁸ Dit gebeurt op documentniveau. De markering is niet doorslaggevend voor openbaarmaking. Mocht er om het document worden verzocht dan is een Zweeds bestuursorgaan alsnog verplicht om toepasselijkheid van een geheimhoudingsgrond te toetsen.

⁷⁹ JO dnr 1888-2006; Stockholm University, Handbok i ärendehandläggning, guide och beslutsmallar [Handboek i casemanagement Gids- en beslissingssjablonen] 2012, p. 27.

administratieve zaken. Voor zaken waarbij het onderwerp publieke toegang tot officiële documenten is, staat er echter direct beroep open bij het Hof.

Daarnaast is het mogelijk om kosteloos te klagen bij de parlementaire ombudsman. De ombudsman heeft geen juridische dwangmiddelen tot zijn beschikking. De ombudsman is wel gezaghebbend en bestuursorganen willen kritiek voorkomen. De ombudsman speelt een belangrijke rol in het Zweedse openbaarheidsstelsel. Beslissingen van de ombudsman over openbaarheid komen vaak voor. Het is niet ongewoon dat een rechter verwijst naar de beslissing van de ombudsman.⁸⁰ De meest interessante beslissingen worden gepubliceerd in het jaarlijkse proces-verbaal van de ombudsman.⁸¹

Verder houdt de archiefautoriteit, voor Stockholm het stadsarchief, ook toezicht. Het Stadsarchief van Stockholm heeft zowel de bevoegdheid om lokale regels te stellen als om toezicht op de naleving van die regels te houden.⁸² Daartoe voert die inspecties uit bij publieke instanties.⁸³ Na een inspectie volgt een rapport en aanwijzingen bij eventuele overtredingen. Het stadsarchief publiceert daarnaast ook een jaarverslag van alle inspecties, met algemene gezichtspunten over informatieopslag en openbaarheid.⁸⁴

De regels met betrekking tot informatiemanagement zijn meestal als inspanningsverplichtingen geformuleerd of het betreffen richtlijnen en standaardisatiesuggesties. Het stadsarchief heeft in het interview aangegeven dat zij het vinden passen bij hun taak om in samenwerking met publieke instanties te zoeken naar oplossingen voor informatiemanagement. Aangegeven werd dat instanties over het algemeen de aanwijzingen van het stadsarchief overnemen. Dat het stadsarchief geen juridische dwangmiddelen tot diens beschikking heeft, wordt dan ook niet ervaren als een gemis.⁸⁵

2.7 Afronding

Zweden wordt in de literatuur vaak genoemd als een voorbeeld waar openbaarheid goed is geregeld. Met name de snelheid waarmee wordt gereageerd en de cultuur van openheid worden daarbij genoemd. Ons onderzoek bevestigt dat beeld voor het grootste deel, maar laat zien dat er ook wat op af te dingen valt.

Openbaarheid zit in Zweden door de lange historie als het ware 'in het systeem'. Het wettelijk kader van informatiemanagement is geheel geïntegreerd met dat van openbaarheid. Opslag van informatie gebeurt zo snel mogelijk en geheime informatie wordt gemarkeerd.

Registratiesystemen, e-maillogboeken etc. worden zelfs gebruikt door journalisten om gericht naar informatie te kunnen zoeken. Ten tweede is openbaarheid van officiële documenten en

⁸⁰ Bijvoorbeeld in: Hovrätten för Västra Sverige 2007-03-26, Ö1733-07 (Dit is het Hof van beroep van West-Zweden, de één na hoogste instantie).

⁸¹ Afkomstig van de website van de Parlementaire Ombudsman.

⁸² Art. 16 Arkivlag [archiefwet] 1990:782. De Cultuurcommissie van het gemeentebestuur van Stockholm is archiefautoriteit. Het stadsarchief is een orgaan van de Cultuurcommissie die de taken uitvoert.

⁸³ Bij de inspecties zijn instanties verplicht om mee te werken.

⁸⁴ Bijvoorbeeld Stadsarkivets, *inspektioner 2019 – årsrapport [Jaarverslag Inspecties 2019]*, 2020. In 2019 werden 12 publieke instanties gecontroleerd.

⁸⁵ Interview.

vrijheid van meningsuiting van ambtenaren inclusief klokkenluidersbescherming geïntegreerd middels de geheimhoudingsgronden in de wet.

De verantwoordelijkheid voor overheidsinformatie en de openbaring daarvan wordt gedragen door alle ambtenaren, niet een select deel dat gespecialiseerd is in openbaarheidswetgeving. Alle ambtenaren worden opgeleid zodat zij om kunnen gaan met informatieopslagsystemen en verzoeken om officiële documenten.

Geheimhoudingsgronden worden strikt geïnterpreteerd. De meeste documenten zijn openbaar en geheimhouding is de uitzondering. Het recht op privacy wordt bijvoorbeeld minder ruim toegepast in Zweden, ten gunste van grotere openbaarheid.

Het recht op openbaarheid wordt wel op twee belangrijke onderdelen beperkt. Ten eerste ziet het enkel op officiële documenten. Die definitie sluit de belangrijkste documenten in, maar voorbereidende documenten worden meestal uitgesloten. Ten tweede is het bestuursorgaan niet verplicht om uitgebreid archiefonderzoek te verrichten als reactie op een verzoek. Het gevolg is dat brede verzoeken niet worden geaccepteerd, men moet gericht verzoeken. Daar tegenover staat dat dagboeken en e-maillogboeken een concreet verzoek faciliteren.

Opvallend is dat in Stockholm vaak binnen een dag al op een informatieverzoek kan worden gereageerd. De wijze waarop het recht op informatie is georganiseerd draagt hieraan bij: ambtenaren weten de informatie gemakkelijk te vinden in de documentenregisters, geheimhouding staat meestal niet aan openbaarmaking in de weg en verzoeken worden op verschillende manieren beperkt in hun omvang.

Op de wijze waarop het recht op informatie is georganiseerd, wordt toezicht gehouden door de Ombudsman, de archiefautoriteit en de rechter. Wat vooral opvalt is de centrale plek die de ombudsman inneemt bij toezicht. De rechter verwijst regelmatig naar de beslissingen van de ombudsman. De ombudsman komt dus autoriteit toe, maar blijft een laagdrempelige instantie, waarbij men kan klagen over onrechtmatige behandeling van een verzoek om officiële documenten.

3. Transparantie in Miami

3.1 Inleiding

De tweede stad die is betrokken in deze rechtsvergelijking is Miami. Miami heeft 475.000 inwoners en ligt in de staat Florida, in het land Verenigde Staten van Amerika (VS).⁸⁶ De VS is een federatie. Op federaal niveau worden alle staatsoverstijgende zaken geregeld, terwijl alle interne zaken op staatsniveau worden gereguleerd. Openbaarheid van overheidsinformatie wordt beschouwd als een interne aangelegenheid, waardoor in Miami Florida's wet- en regelgeving van toepassing is. De staat Florida heeft net als andere staten in de VS een eigen Grondwet, parlement, regering en Grondwettelijk Hof. De Verenigde Staten heeft op federaal niveau ook openbaarheidsrecht, de zogeheten Freedom of Information Act, maar die ziet alleen op federale bestuursorganen en wordt in dit onderzoek daarom buiten beschouwing gelaten.

Florida is interessant voor een rechtsvergelijking met Amsterdam door de lange traditie van openbaarheid. Sinds 1892 bestaat er regelgeving over openbaarheid van overheidsinformatie. Als Florida een land zou zijn, zou het de op twee na oudste wetgeving zijn op het gebied van openbaarheid.⁸⁷ Florida is een voorbeeld voor veel staten binnen de VS. Miami is daarnaast extra interessant, omdat die gebruik maakt van het Nextrequest systeem. Dat systeem helpt zowel bij de interne behandeling als de externe publicatie van verzoeken om openbare documenten in Miami.

In dit hoofdstuk zal het systeem van de openbaarmaking van overheidsinformatie van Florida en meer in het bijzonder van Miami worden geschetst. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de visie op overheidstransparantie (onder 2) en de reikwijdte van het recht op informatie (onder 3), de interne organisatie voor informatieopslag (onder 4), de toegang tot documenten (onder 5) en het toezichtstelsel (onder 6). Paragraaf 7 bevat een afronding.

3.2 Florida's visie op overheidstransparantie

Florida heeft een lange historie met open overheid. De eerste Public Record Law dateert uit 1892 en honderd jaar later werd het recht op openbare documenten verheven tot een grondwettelijk recht in art. 24 van de Constitution of the State of Florida.⁸⁸ Elk persoon in Florida heeft het recht om documenten die zich onder een bestuursorgaan bevinden in te zien en te kopiëren.⁸⁹ Het recht wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 119 van de Florida Statutes (Ook wel de Public Records Law genoemd). De Florida Statutes hebben de status van wet in Florida.

De Public Records Law wordt vaak in een adem genoemd met de Sunshine Law, die ziet op het recht op openbare bijeenkomsten waarin overheidsorganen bindende beslissingen opstellen. Samen vormen ze het 'Government in the sunshine' initiatief. Het gehele beslissingsproces van

⁸⁶ Volgens de 2020 census: <https://www.census.gov/>. Laatst bezocht 15-11-2021.

⁸⁷ Zweden heeft de oudste wetgeving, Colombia de één na oudste.

⁸⁸ The Florida Senate, Committee on Commerce and Tourism Interim Report 2011, p. 1.

⁸⁹ Article I, s. 24, Florida Constitution.

de overheid is open, omdat zowel de bijeenkomsten waarin dat plaatsvindt, als de documenten die daaraan ten grondslag liggen openbaar zijn.⁹⁰

Florida wordt gezien als een voorloper op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie.⁹¹ Florida kent een ruime definitie van het begrip ‘openbare documenten’. Daarentegen moeten uitzonderingen op openbaarheid juist heel specifiek worden geformuleerd in de wet. Ruime en open gronden voor het weigeren van een verzoek om openbare documenten in te zien, worden door het Constitutioneel hof van Florida onverbindend verklaard.

Voor het aannemen van nieuwe uitzonderingsgronden op het recht van openbaarheid, bestaat er een speciale wetgevingsprocedure: Beide kamers van het parlement moet met twee derde meerderheid voor de uitzonderingsgrond stemmen.⁹² Dit past bij het grondwettelijk karakter van het recht op openbare documenten.

Volgens de Reporters Committee for Freedom of the Press garandeert Florida van alle staten van de VS de meest uitgebreide rechten op overheidsinformatie.⁹³ Privacy wordt in bijna geen gevallen geaccepteerd als uitzonderingsgrond op openbaarheid.⁹⁴ Het is bijvoorbeeld meer dan in andere staten mogelijk voor journalisten om politierapporten op te vragen, direct nadat een incident heeft plaatsgevonden.⁹⁵ Dit getuigt van Florida’s toewijding aan transparantie. Daarover schrijft de Attorney General (hoofd van de Justice Department van Florida): “Our system of open government is a valued and intrinsic part of the heritage of our state.”⁹⁶

3.3 Hoever strekt het recht op openbaarheid?

In Florida strekt het recht op overheidsinformatie zich uit tot alle ‘*public records*’ (openbare documenten). Documenten zijn alle informatiedragers, los van hun fysieke vorm, manier van communiceren of andere kenmerken.⁹⁷ Ook alle digitale documenten, spraakmemo’s etc. vallen dus onder deze definitie.

⁹⁰ M. Kraemer, "Exemptions to the Sunshine Law and the Public Records Law: Have They Impaired Open Government in Florida," *Florida State University Law Review* 1980, vol. 8(2), p. 265-294.

⁹¹ M. Polatsek, "Extortion through the Public Record: Has the Internet Made Florida's Sunshine Law too Bright", *Florida State University Law Review* 2014, vol. 66(3), p. 931-934.

⁹² Article I, s. 24(c), Florida Constitution.

⁹³ R. Mark, B. Daniela, L. Norbut, *Open Government Guide: Access to Public Records and Meetings in Florida*, Reporters Committee for Freedom of the Press: Guide to Open Government 2021.

⁹⁴ M. Polatsek, "Extortion through the Public Record: Has the Internet Made Florida's Sunshine Law too Bright", *Florida State University Law Review* 2014, vol. 66(3), p. 913-959.

⁹⁵ M. Lou, A. Orjoux "Googling 'Florida man' is the latest internet fad. Let's explore why so many crazy stories come out of the state", *CNN*, 22-03-2019. Journalisten in Florida kunnen gemakkelijk politierapporten opvragen over vreemde incidenten. De komische nieuwsartikelen hebben geleid de populaire internet-meme 'Florida man'. Een voorbeeld daarvan: M. Baldacci, "Florida man tries trading live gator for beer", *CNN* 17-12-2013.

⁹⁶ Office of the Florida Attorney General, florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. xiii.

⁹⁷ Art. 119.011 Florida Statutes (Public Records Law)

Bij e-mails, sms-berichten, instant message etc. geldt dat de inhoud leidend is. Dat ze eventueel zijn verstuurd vanaf privé-apparaten heeft geen gevolg voor de juridische kwalificatie.⁹⁸ Het criterium is of de documenten zijn verstuurd, ontvangen of opgesteld in connectie met bestuurlijke aangelegenheden. Volgens the Supreme Court of Florida betekent een connectie met bestuurlijke aangelegenheden dat de documenten kennis over een bestuurlijke aangelegenheid bestendigen, communiceren of formaliseren.⁹⁹

Interne memo's tussen ambtenaren zijn openbare documenten, omdat zij kennis communiceren over de publieke zaak. Zelfs als dat geen deel wordt van het uiteindelijke besluit is het wel bewijs voor het bestaan van die kennis binnen het bestuursorgaan volgens het Supreme Court. Ook concepten zijn openbare documenten wanneer zij aan collega's of andere bestuursorganen worden voorgelegd.¹⁰⁰ Notities die ambtenaren als geheugensteun opstellen, vallen daarentegen niet onder de definitie aangezien het niet kennis voor het orgaan bestendigt, communiceert of formaliseert.¹⁰¹

De definitie van openbare documenten is een open definitie. Het Hoogerechtshof kan niet in zijn algemeenheid een oordeel geven over de openbaarheid van bepaalde categorieën documenten en zal dat dus per concrete casus moeten bepalen.¹⁰² De meeste uitzonderingsgronden zijn in tegenstelling tot de definitie van openbare documenten wel per documentsoort gedefinieerd. Hierop zal nog nader worden ingegaan in §3.4.4.

De definitie van openbare documenten wordt gezien als ruim in vergelijking met andere staten.¹⁰³ Dat is een van de redenen dat Florida's Public Records Law wordt gezien als de meest uitgebreide wetgeving op het gebied van transparantie.

3.4 Interne organisatie van de informatieopslag

3.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

De Public Records Law bevat onder andere inspanningsverplichtingen voor bestuursorganen over documentopslag. Een bestuursorgaan moet een openbaar documentmanagementprogramma opstellen. Daartoe behoort het opstellen van beleid, het opzetten van faciliteiten voor opslag, het neerleggen van verantwoordelijkheid voor opslag en

⁹⁸ O'Boyle v. Town of Gulf Stream, 257 So. 3d 1036, 1040-1041 (Fla. 4th DCA 2018) (Beslissing van rechter in hoger beroep).

⁹⁹ Shevin v. Byron, Harless, Schaffer, Reid and Associates, Inc., 379 So. 2d 633, 640 (Fla. 1980) (beslissing van Florida Supreme Court).

¹⁰⁰ Office of the Florida Attorney General, florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 76.

¹⁰¹ Justice Coalition v. The First District Court of Appeal Judicial Nominating Commission, 823 So. 2d 185, 192 (Fla. 1st DCA 2002) (beslissing van rechter in hoger beroep).

¹⁰² Shevin v. Byron, Harless, Schaffer, Reid and Associates, Inc., 379 So. 2d 633, 640 (Fla. 1980) (beslissing van Florida Supreme Court).

¹⁰³ C. Cooper, "sending the wrong message: technology, sunshine law, and the public record in florida", *Stetson Law Review* 2010, vol. 39 p. 420; K. Rizzardi, sunburned: how misuse of the public records laws creates an overburdened, more expensive, and less transparent government, *Stetson Law Review* 2015, vol. 44, p. 442-444.

het instellen van routines.¹⁰⁴ Bestuursorganen hebben daar vrijheid in. Zij mogen zelf bepalen welk beleid dat is, welke routines worden opgezet en hoe de faciliteiten er precies uit komen te zien.

Er zijn twee onderdelen waarop wel specifieke verplichtingen bestaan voor Miami, namelijk bewaartermijnen voor documenten en digitale documenten. De regels worden opgesteld door de Department of State (hierna: DoS). De DoS is een centraal regelgevend, adviserend en toezichthoudend orgaan.¹⁰⁵ De regels staan in de Florida Administrative Code. De regels over bewaartermijnen staan in Rule 1-B 24 en de regels over digitale documenten in Rule 1-B 26 Florida Administrative Code. Bestuursorganen worden door die regels gebonden.

De DoS bepaalt voor alle groepen documenten hoelang zij moeten worden bewaard. Deze groepen documenten waarvoor een bewaartermijn geldt zijn zeer specifiek gedefinieerd. Zo moeten bijvoorbeeld Affirmative action records twee jaar en Animal control records vier jaar worden bewaard.¹⁰⁶ Voor documenten waarvoor nog geen bewaartermijn bestaat, moet een bewaartermijn worden aangevraagd bij de DoS.¹⁰⁷ Bestuursorganen mogen documenten alleen vernietigen of wissen als dat volgt uit de bewaartermijnen van de DoS.¹⁰⁸ Aan sommige documenten komt archiefwaarde toe en sommige documenten moeten permanent bewaard worden volgens de DoS.¹⁰⁹

Uit de Florida Statutes blijkt dat het gebruik en de vergrote afhankelijkheid van elektronische documenten, het recht op openbaarheid niet in gevaar mag brengen.¹¹⁰ Hoewel de tekst van de wet ervanuit lijkt te gaan dat digitalisering een gevaar oplevert voor openbaarheid, blijkt uit het beleid van de DoS dat digitalisering juist als kans wordt gezien om informatiemanagement beter mogelijk te maken. Bestuursorganen worden in Rule 1B 26 Florida Administrative Code juist aangemoedigd om digitale documentopslagsystemen op te zetten.¹¹¹

Bestuursorganen zijn verplicht om metadata toe te voegen aan elektronische documenten, zoals de naam en de datum.¹¹² Daarnaast moeten zij beschikken over de technologie en software die nodig is om het document uit te lezen.¹¹³ Dat is van belang, omdat een grote uitdaging bij digitale documenten de uitleesbaarheid is. Door snelle innovatie in software en hardware kan het na 10 jaar al lastig zijn om documenten uit te lezen. In veel computers zit bijvoorbeeld geen floppydiskhouder meer en hele oude Word-bestanden kunnen met de huidige versies van Office Word niet meer worden geopend. Florida schrijft daarom voor dat bestuursorganen een

¹⁰⁴ Art. 257.36(1) Florida Statutes (public libraries and state archives).

¹⁰⁵ De bevoegdheid volgt uit art. 119.021 Florida Statutes (Public Records Law) & 257.36 Florida Statutes (Public Libraries and state archives).

¹⁰⁶ Florida Department of State, State of Florida general records schedule gs1-sl for state and local government agencies 2020, p. 12.

¹⁰⁷ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records* 2021, p. 14-15.

¹⁰⁸ Art. 257.36(6) Florida Statutes (Library division and state archives).

¹⁰⁹ Florida Department of State, State of Florida general records schedule gs1-sl for state and local government agencies 2020, p. vii.

¹¹⁰ Art. 119.01 (2)(a) Florida Statutes (Public Records Law)

¹¹¹ Rule 1B-26.003(6)(a), Florida Administrative Code.

¹¹² Rule 1B-16.003(10)(g) Florida Administrative Code.

¹¹³ Rule 1B-16.003(10)(g) Florida Administrative Code.

overzicht maken van alle systemen die zij gebruiken om elektronische en digitale bestanden uit te lezen.¹¹⁴ Daarnaast geldt er een speciaal regime voor documenten die langer dan 10 jaar worden bewaard.¹¹⁵ Die documenten mogen niet op verouderde systemen worden opgeslagen.¹¹⁶

Bestuursorganen zijn alleen verplicht om deze regels na te leven op het moment dat zij het huidige systeem van documentopslag aanpassen of geheel vervangen.¹¹⁷ Digitalisering is een voortschrijdend proces en het is vaak niet mogelijk om elk jaar van informatiemanagementsysteem te wisselen. Sinds 2003 bestaan er al regels over digitalisering, maar die zijn vaak aangepast om met ontwikkelingen mee te groeien. Elke keer dat bestuursorganen hun systemen updaten of vervangen, moeten zij voldoen aan Rule 1B-26 Florida Administrative Code over opslag van digitale documenten.

Ten slotte blijkt uit de opbouw van het wettelijk kader dat informatiemanagement en openbaarheid nauw bij elkaar aansluiten. De regels voor opslag van documenten zijn voor een belangrijk deel in hetzelfde hoofdstuk als openbaarheid opgenomen, namelijk hoofdstuk 119 Florida Statutes (hoofdstuk over Public Record Law). Bepalingen in Hoofdstuk 257 Florida Statutes, Public libraries and State archives sluiten aan op hoofdstuk 119 Florida Statutes.¹¹⁸ De verantwoordelijkheid voor het bewaren van documenten en de openbaarmaking daarvan liggen bij dezelfde persoon. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

3.4.2 Wie is verantwoordelijk?

Elk bestuursorgaan is wettelijk verplicht om een Liaison Officer Records Management (hierna: *LORM*) aan te stellen.¹¹⁹ Deze ambtenaar heeft een belangrijke rol binnen het informatiemanagement van bestuursorganen in Miami. De LORM functioneert ten eerste als aanspreekpunt van de DoS. Hij is ervoor verantwoordelijk dat het beleid van het bestuursorgaan past binnen de wettelijke kaders. Wanneer een bestuursorgaan gebruikt maakt van documenten die niet vallen binnen een reeds gedefinieerde groep met een vaste bewaartijd, is de LORM bijvoorbeeld verplicht contact op te nemen met het DoS.¹²⁰

Het interne informatiemanagementbeleid wordt opgesteld door de LORM in samenwerking met de public record custodians [*bewaarders*]. Custodians zijn de ambtenaren die door intern beleid van het bestuursorgaan verantwoordelijkheid hebben over de opslag en openbaarmaking van

¹¹⁴ Rule 1B-26.003(7) Florida Administrative Code.

¹¹⁵ Rule 1B-26.003(5)(i) Florida Administrative Code.

¹¹⁶ Rule 1B-26.003(10) & (11) Florida Administrative Code.

¹¹⁷ Rule 1B-26.003(4) Florida Administrative Code.

¹¹⁸ In beide hoofdstukken wordt bijvoorbeeld de verplichting om de bewaartermijnen van de DoS na te leven genoemd: Art. 119.021(3) Florida Statutes (Public Records Law) & 275.36(6) Florida Statutes (Public libraries and state archives).

¹¹⁹ 257.36 Florida Statutes (Public libraries and state archives)

¹²⁰ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records* 2021, p. 14.

openbare documenten.¹²¹ Zij zijn naast opslag van het document ook verantwoordelijk voor het reageren op verzoeken om toegang (waarover meer in §3.5).

Bestuursorganen mogen zelf intern beleid maken over de organisatie van informatiemanagement. De DoS geeft daarbij wel de volgende aanbevelingen:¹²²

- Dat de Liaison Officer Records Management een hoge functie inneemt in de organisatie van het bestuursorgaan.
- Dat record custodians worden aangewezen. Dit kan zowel een ambtenaar als een afdeling zijn. Verschillende groepen documenten of verschillende afdelingen kunnen verschillende custodians hebben.
- Dat verantwoordelijkheid voor dagelijkse documentopslag wordt toebedeeld aan een ambtenaar als er meerdere kopieën zijn van documenten (bijvoorbeeld bij interne e-mails). De verplichtingen van die ambtenaar moeten ook duidelijk zijn, zoals het overbrengen van de documenten naar de aangewezen custodian.

De stad Miami regelt centraal voor een aantal documenten wie de custodian is. De custodian voor belangrijke documenten van het bestuur van de stad is de City Clerk.¹²³ Voor het grootste gedeelte van documenten worden intern afspraken gemaakt welke ambtenaar verantwoordelijk is.¹²⁴ De juridische verantwoordelijkheid over en het feitelijk houden van documenten zijn vaak gescheiden: één ambtenaar kan juridisch verantwoordelijk zijn voor een dossier, terwijl elke ambtenaar het zijne moet doen om het dossier compleet te maken.¹²⁵

In Florida zijn alle bestuursorganen verplicht te trainen met het omgaan met documentmanagementsystemen voor digitale documentopslag.¹²⁶ Alle ambtenaren werkzaam bij het stadsbestuur van Miami worden bij aanstelling opgeleid over processen voor documentopslag en openbaarheid.¹²⁷

3.4.2 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

Voor documentopslag zijn de bewaartermijnen van het DoS van groot belang. Het DoS wijst voor elke groep documenten een bewaartijd aan (Zie §4.1). Die groepen documenten zijn zo specifiek dat bestuursorganen een corresponderende 'record serie' (hierna: *dossierserie*) op kan stellen.¹²⁸ Zo worden bijvoorbeeld alle openbare documenten die vallen in de categorie 'animal

¹²¹ *Mintus v. City of West Palm Beach*, 711 So. 2d 1359, 1361 (Fla. 4th DCA 1998). (Beslissing van rechter in hoger beroep). Grote bestuursorganen hebben vaak speciale functies voor onderdelen van informatiemanagement. Sommige bestuursorganen hebben bijvoorbeeld een bewaartijdspecialist. Die zal dan ook betrokken worden bij het opstellen van informatiemanagementbeleid.

¹²² Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 20-22.

¹²³ Art. 2-861(b)(c) City of Miami Code of Ordinances.

¹²⁴ Bijvoorbeeld voor Human Recourses: Art. 2-558(4) City of Miami Code of Ordinances.

¹²⁵ Art. 2-65(c)(1-4) City of Miami Code of Ordinances.

¹²⁶ Rule 1B-26.003(6)(f) Florida Administrative Code.

¹²⁷ Questionnaire Miami, question 12.

¹²⁸ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 11-12. Voorbeeld van public records management beleid waarin dit is opgenomen: Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, appendix F, p. 61.

control records' in hetzelfde dossier opgeslagen.¹²⁹ De namen van de dossierseries moeten specifiek en ook voor de toekomst voldoende begrijpelijk zijn.¹³⁰ Het praktische voordeel is dat alle documenten in een dossierserie dezelfde bewaartijd hebben. Dat maakt de regels over behoud en vernietiging van documenten makkelijk uitvoerbaar.

In het geval dat er documenten met afwijkende bewaartijden toch in één dossier moeten worden geplaatst, is het document met de langste bewaartijd leidend.¹³¹ De LORM houdt alle dossierseries die het bestuursorgaan gebruikt bij en welk orgaan of persoon de verantwoordelijkheid van custodian heeft.¹³² De bedoeling is dat de LORM een centraal overzicht maakt van welke dossierseries aanwezig zijn, wanneer de bewaartijden aflopen en wie verantwoordelijk is.

Voor elektronische documentopslag zijn er nog twee noemenswaardige suggesties afkomstig van de DoS. Bij lange-termijnopslag wordt geadviseerd te kiezen voor document-formats die open-source zijn, door veel mensen gebruikt worden en waarbij de meta-data ingebed zijn in het document.¹³³ De tweede suggestie gaat over automatische systemen. Automatische systemen kunnen helpen bij het opslaan van documenten in de juiste mappen, het bewaren en op tijd vernietigen, en het behoud van metadata.¹³⁴

Verschillende bestuursorganen en afdelingen in Miami maken gebruik van hun eigen documentmanagementsysteem.¹³⁵ Er bestaat geen centraal documentopslag systeem voor de gehele stad Miami. Sommige organen gebruiken cloud-opslag, terwijl andere interne servers gebruiken.¹³⁶ Voor e-mails wordt wel een gedeeld systeem gebruikt. Daarin kan full-tekst voor e-mails van de gehele stad worden gezocht.

3.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

Een rechter uit Florida stelde over het recht op openbare documenten in Florida: *“the breadth of such right [to gain access to public records] is virtually unfettered, save for the statutory exemptions (...)”*.¹³⁷ Elk persoon heeft recht om over alle onderwerpen alle documenten aan te vragen en hoeft zich niet te beperken tot documenten die hij of zij specifiek kan benoemen. Het recht strekt zich uit tot alle documenten waarover het bestuursorgaan beschikt, maar wordt

¹²⁹ Rule 1B-24.001(3)(k) Florida Administrative Code.

¹³⁰ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 12, 29-30.

¹³¹ Department of State, general records schedule gs1-sl for state and local government agencies 2020, p. V.

¹³² Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 13 & Appendix D (voorbeeld).

¹³³ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 28. Open-source formats zijn bestandsoorten die iedereen kosteloos kan gebruiken, zoals PDF's. Het is mogelijk om de meta-data van een bestand op te nemen in de naam van het bestand. Het nadeel is dat de naam van een bestand kan worden aangepast en daarmee de data verdwijnt. Wanneer de meta-data ingebed is, wordt het deel van het bestand. Er is dan een grotere kans dat de meta-data blijft bestaan.

¹³⁴ Florida Department of State, *Managing Florida's Public Records 2021*, p. 30-31.

¹³⁵ Questionnaire Miami, question 14.

¹³⁶ Questionnaire Miami, question 14.

¹³⁷ *Lorei v. Smith*, 464 So. 2d 1330, 1332 (Fla. 2d DCA 1985), review denied, 475 So. 2d 695 (Fla. 1985); Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021*, p. 161.

daar ook toe beperkt. Een burger in Miami heeft dus geen recht op een samenvatting uit documenten over een bepaald onderwerp. Het bestuursorgaan hoeft geen nieuwe documenten op te stellen als reactie op een verzoek.¹³⁸

3.5.1 Proactieve openbaarmaking

Miami heeft een wettelijke plicht om alle vergaderingen van lokale overheden openbaar te houden. Deze verplichting strekt zich uit tot 'public boards and committees'.¹³⁹ Dat is een brede strekking, waar bijvoorbeeld ook een university's search and screening committee¹⁴⁰ onder valt.¹⁴¹ De reden was dat officiële handelingen van een bestuur naar de commissie waren gedelegeerd. Over het algemeen valt een commissie of bestuur dat beleidskeuzes maakt onder de Sunshine Law.¹⁴² De verplichting valt op te delen in drie onderdelen:¹⁴³

1. Het toestaan van publiek bij vergaderingen;
2. Het tijdig aankondigen van vergaderingen; en
3. Het bijhouden van notulen en het openbaar maken van notulen.

Behalve deze verplichtingen zijn er enkele speciale regels voor actieve openbaarmaking. Een voorbeeld daarvan zijn de opnames van een bodycamera van een agent. Die moet openbaar worden gemaakt aan degene die wordt gefilmd.¹⁴⁴ Voor het overige is actieve openbaarmaking voornamelijk een praktische oplossing voor het stremmen van openbaarheidsverzoeken.¹⁴⁵ Dat is een van de redenen van Miami om alle verzoeken om openbare documenten actief openbaar maakt op de website (waarover meer onder §3.5.5).

3.5.2 Reikwijdte van het verzoek

Er gelden geen vormvereisten voor het doen van een verzoek om openbare documenten in Miami. De aanvrager hoeft geen naam te geven en er hoeft geen belang te worden gesteld.¹⁴⁶ De inhoudelijke vereisten zijn ook niet streng. Een verzoek kan niet worden afgewezen omdat het te vaag of te breed is.¹⁴⁷ Voorbeelden van geldige verzoeken zijn: alle budgettaire documenten

¹³⁸ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 163

¹³⁹ Art. 286.011 Florida Statutes.

¹⁴⁰ Een comité om nieuw personeel voor universiteiten aan te nemen.

¹⁴¹ Wood v. Marston, 442 So. 2d 934 (Fla. 1983) (beslissing van de Florida Supreme Court)

¹⁴² R. Gleason, overview of the sunshine and public records laws 2018, p. 4.

¹⁴³ R. Gleason, overview of the sunshine and public records laws 2018, p. 1.

¹⁴⁴ 119.071(2)(1)4 Florida Statutes. Dit soort voorbeelden zijn zeldzaam en er zitten vaak andere redenen achter dan openbaarheid in het algemeen. De opnames van een bodycamera zullen bijvoorbeeld vaak relevant zijn voor strafzaken.

¹⁴⁵ Dit wordt genoemd in een interview met een City of Miami ambtenaar met betrekking tot public records requests during covid. Te vinden op: <https://www.nextrequest.com/blog/sunshine-requests-in-the-time-of-covid-19-tips-from-the-city-of-miami> op 15 minuten. Laatst bekeken op: 5-10-2021.

¹⁴⁶ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021 p. 161.

¹⁴⁷ R. Gleason, overview of the sunshine and public records laws 2018, p. 51.

van Miami of alle contracten die Miami heeft gesloten in reactie op de Covid-19 crisis.¹⁴⁸ Bij vage verzoeken waarbij het niet duidelijk is welke documenten binnen de reikwijdte vallen, is het bestuursorgaan verplicht te reageren met een vraag om concretisering van het verzoek.¹⁴⁹

Florida heeft willen voorkomen dat bestuursorganen als gevolg van de brede Public Records Law hoge kosten moeten dragen. Kosten voor verzoeken waarvoor speciale technologie of een grote hoeveelheid mankracht nodig is, komen daarom voor rekening van de verzoeker.¹⁵⁰ Jurisprudentie heeft uitgewezen dat er al sprake kan zijn van een grote hoeveel mankracht als het reageren op een verzoek 15 minuten duurt.¹⁵¹ In die 15 minuten zit ook de tijd voor het toepassen van de uitzonderingsgronden.¹⁵² Bij die verzoeken moet de verzoeker het uurloon van de custodian betalen en dat kan flink oplopen.¹⁵³ Het beleid van Miami is dat er sprake is van grote hoeveelheid mankracht bij verzoeken die meer dan 20 minuten duren.¹⁵⁴ Daarna kan Miami het uurloon van werknemers in rekening brengen bij de aanvrager.

Het bedrag kan snel oplopen en dat kan een serieuze barrière zijn voor het doen van brede verzoeken. Een voorbeeld is een verzoek van de mensenrechtenorganisatie Coalition of Immokalee Workers waarin werd gevraagd om alle e-mailcorrespondentie in een periode van drie maanden over een Covid-19 track and trace contract. Voor het afhandelen van dit verzoek werd de organisatie \$42.000 in rekening gebracht.¹⁵⁵ Kosten van duizenden euro's aan journalisten zijn ook niet ongebruikelijk. Deze kosten lijken echter geen onoverkomelijke drempel. Het feit dat verzoeken van mediabedrijven soms duizenden euro's kosten, weerhoudt die bedrijven niet om dat soort verzoeken te doen.¹⁵⁶

3.5.3 Beslistermijnen

In de Florida Statutes is geen vaste beslistermijn vastgelegd, maar geldt een redelijke termijn voor het behandelen van een verzoek. In principe moet er direct op het verzoek worden gereageerd met een ontvangstbewijs.¹⁵⁷ Daarna mag alleen de tijd worden genomen die nodig is

¹⁴⁸ Voorbeeld genoemd in een interview met een City of Miami ambtenaar met betrekking tot public records requests during covid. Te vinden op: <https://www.nextrequest.com/blog/sunshine-requests-in-the-time-of-covid-19-tips-from-the-city-of-miami> minuut 31:00. Laatst bekeken op: 5-10-2021.

¹⁴⁹ Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. 161. State ex rel. Davidson v. Couch, 156 So. 297, 300 (Fla. 1934) (beslissing van de Florida Supreme Court).

¹⁵⁰ 119.07 (4)(d) Florida Statutes (Public Records Law). Daarnaast worden er (ongeveer) kostendekkende vergoedingen gerekend voor kopieën, cd's of andere informatiedragers die het bestuursorgaan ter beschikking moet stellen om te voldoen aan het verzoek.

¹⁵¹ Florida Institutional Legal Services, Inc. v. Florida Department of Corrections, 579 So. 2d 267 (Fla. 1st DCA 1991), review denied, 592 So. 2d 680 (Fla. 1991).

¹⁵² In State v. Gudinas, No. CR 94-7132 (Fla. 9th Cir. Ct. June 1, 1999).

¹⁵³ Bij grote verzoeken bij de Miami Politie is het mogelijk om het uurloon te rekenen voor de werknemer plus 25% voor pensioen en andere secundaire arbeidsvoorwaarden.

¹⁵⁴ Sec. 2-65(2)(c) Miami code of ordinances.

¹⁵⁵ V. Hamrick, "Eliminating a Barrier to Access: Waiving or Reducing Fees for Public Records in Florida", *Journal of Civic Information* 2021, Vol. 3(3), p. 14.

¹⁵⁶ A. Walser, "Florida's 'Sunshine Law' is vital to providing important information to public", *ABC News*, 28-01-2021.

¹⁵⁷ Art. 119.07(1)(c) Florida Statutes (Public Records Law); Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual* 2021, p. 164.

om het document te vinden en de uitzonderingsgronden toe te passen.¹⁵⁸ De daadwerkelijke documenten hoeven pas te worden toegezonden, nadat de kosten voor het beantwoorden van het verzoek zijn betaald.¹⁵⁹

Voor de meeste verzoeken stelt de Attorney General (hoofd van de Justice Department van Florida) dat in 24 uur wordt gereageerd op het verzoek.¹⁶⁰ Het houden van een automatische 48-uur vertraging is niet toegestaan onder de Public Records Law.¹⁶¹ Voor grote verzoeken kan de tijd wel oplopen.¹⁶²

In de praktijk verschillen bestuursorganen in welke termijn ze aanhouden. Dat ligt aan veel factoren, waaronder: Wat voor verzoeken krijgt het orgaan binnen? Zijn dat altijd hetzelfde soort verzoeken? Heeft het orgaan te maken met complexere uitzonderingsgronden? Daarnaast zijn publieke middelen en bereidheid van bestuursorganen in elk openbaarheidssysteem beperkende factoren. Miami geeft aan gemiddeld 42 dagen te doen over een openbaarheidsverzoek. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat statistische uitschieters een gemiddelde sterk kunnen beïnvloeden. Het laat echter wel zien dat er hoogstwaarschijnlijk ruimte zit tussen theorie en praktijk.

3.5.4 Uitzonderingen op het recht op openbare documenten

Op het grondwettelijk recht op openbare documenten mag enkel inbreuk worden gemaakt op basis van een specifieke uitzonderingsgrond die is opgenomen in de Florida Statutes.¹⁶³ Uitzonderingsgronden mogen niet breder zijn geformuleerd dan nodig. The Florida Supreme Court kan uitzonderingen toetsen aan dit vereisten en heeft dat gedaan in het verleden.¹⁶⁴ Dat levert zeer precies geformuleerde uitzonderingen op. Er bestaat bijvoorbeeld een specifieke uitzonderingsgrond voor het Burgerservicenummer van ambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht.¹⁶⁵

¹⁵⁸ *Promenade D'Iberville, LLC v. Sundy*, 145 So. 3d 980, 983 (Fla. 1st DCA, 2014), (beslissing door rechter in hoger beroep).

¹⁵⁹ Art. 119.07(4) Florida Statutes (Public Records Law); Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021*, p. 165.

¹⁶⁰ In een advisory legal opinion, Subject: Public Records requirements; standing requests te vinden op <http://www.myfloridalegal.com>. Laatst bekeken op 26-10-2021.

¹⁶¹ *Tribune Co. v. Cannella*, 458 So. 2d 1075 (Fla. 1984), appeal dismissed, 471 U.S. 1096 (1985). (Beslissing door rechter in hoger beroep).

¹⁶² Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021*, p. 165.

¹⁶³ *Wait v. Fla. Power & Light*, 372 So. 2d 420 (Fla. 1979) (beslissing van Florida Supreme Court).

¹⁶⁴ Dat gebeurde bijvoorbeeld in: *Halifax Hospital Medical Center v. News-Journal Corporation*, 724 So. 2d 567 (Fla. 1999) (beslissing van Florida Supreme Court). De uitzondering van de 'strategic plans' van publieke ziekenhuizen was te breed. Hoewel de rechter het gerechtvaardigd vond om sommige informatie van publieke ziekenhuizen uit te zonderen van openbaarheid, was 'strategic plans' te breed. Daaronder vallen namelijk bijna alle zaken waarover het bestuur van het ziekenhuis beslist. Het doel, het mogelijk maken van competitie tussen publieke en private ziekenhuizen, zou namelijk ook kunnen worden behaald met een minder ruime uitzondering.

¹⁶⁵ Art. 119.071(4)(a) Florida Statutes (Public Records Law).

De meeste uitzonderingsgronden zien op soorten documenten in plaats van soorten informatie. Een voorbeeld daarvan is de opname van een bodycamera.¹⁶⁶ Het feit dat de uitzonderingsgronden zo precies zijn geformuleerd, maakt ze goed toepasbaar. Bestuursorganen houden bij met welke documenten ze werken (zie §3.4). Daarom kunnen zij van tevoren de uitzonderingsgronden identificeren waarmee zij mogelijk moeten werken. Als (delen) van het document uitgezonderd zijn van openbaarheid kan dat snel langs de lijst met uitzonderingsgronden worden gelegd.

De uitzonderingsgronden staan voor een deel opgenomen in hoofdstuk 119 Florida Statutes (Public Records Law). De overige uitzonderingen staan verspreid over andere hoofdstukken van de Florida Statutes. De hoeveelheid uitzonderingen heeft in de jaren 90 tot de kritiek geleid dat het recht op openbaarheid te veel werd ingeperkt. Als reactie daarop heeft Florida in 1995 de Open Government Sunset Review Act aangenomen. Alle uitzonderingsgronden moeten elke vijf jaar onder de loep worden genomen.¹⁶⁷ De wetgever moet dan bewust de uitzonderingen opnieuw vaststellen, anders vervallen die automatisch.¹⁶⁸

Deze regels hebben geleid tot een breed recht op openbaarheid. Florida wordt gezien als een staat met het breedste recht op openbaarheid. Het recht op privacy wordt namelijk nauwelijks geaccepteerd als uitzonderingsgrond op openbaarheid.¹⁶⁹ Foto's, namen en andere persoonlijke informatie van criminelen komen allemaal in aanmerking tot openbaarmaking.¹⁷⁰ Enkel de specifieke uitzonderingen in de Florida Statutes kunnen openbaarmaking voorkomen. Daarom is het bijvoorbeeld mogelijk om incidentenrapporten met foto's op te vragen bij te politie.¹⁷¹

3.5.5. Proces van openbaarmaking

De custodian behandelt het verzoek om openbare documenten.¹⁷² Dat is de ambtenaar die volgens intern beleid de juridische verantwoordelijkheid bezit over het document.¹⁷³ Het is niet relevant welke persoon de feitelijk houder is van een document. De custodian moet documenten die hij niet feitelijk in bezit heeft wel opvragen bij die ambtenaar.

¹⁶⁶ 119.071(2)(1)2 Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁶⁷ Artikel 119.15 Florida Statutes (Public Records Law). Uitzonderingen die volgen uit federaal recht of enkel zien op de rechterlijke of wetgevende macht hoeven niet elke 5 jaar te worden onderzocht.

¹⁶⁸ Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021* p. 171. Voor de herinvoering van uitzonderingen is wederom een gekwalificeerde twee derde meerderheid nodig in beide kamers.

¹⁶⁹ Office of the Florida Attorney General, *Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021*, p. 169; M. Polatsek, "Extortion through the Public Record: Has the Internet Made Florida's Sunshine Law too Bright", *Florida State University Law Review* 2014, vol. 66(3), p. 913-959.

¹⁷⁰ *Post-Newsweek Stations, Fla. Inc. v. Doe*, 612 So. 2d 549, 552 (Fla. 1992) (beslissing door de Florida Supreme Court). In deze zaak vroegen personen die 'ingeschreven' stonden bij een bordeel om het weglaten van hun namen en adressen. Het Hof stelde dat het recht op privacy niet strekt tot de namen en adressen, omdat het een te grote inbreuk zou zijn op het recht van openbaarheid.

¹⁷¹ M. Lou, A. Orjoux "Googling 'Florida man' is the latest internet fad. Let's explore why so many crazy stories come out of the state", *CNN*, 22-03-2019.

¹⁷² Art. 119.07(1)(c) Florida Statutes (Public records Law).

¹⁷³ *Mintus v. City of West Palm Beach*, 711 So. 2d 1359, 1361 (Fla. 4th DCA 1998). (Beslissing van rechter in hoger beroep).

Een custodian moet op verzoeken reageren *in good faith*.¹⁷⁴ Dat houdt in dat de custodian geen onnodige bureaucratische barrières mag opwerpen en zich dient te houden aan de wettelijke termijn voor openbaarmaking. Daarnaast moet die op vage verzoeken reageren met de vraag om het verzoek te concretiseren (zie §3.5.2). De custodian is de persoon die bepaalt of uitzonderingsgronden van toepassing zijn.¹⁷⁵ De custodian voor belangrijke documenten van organen is de City Clerk.¹⁷⁶ Voor alle andere documenten volgt de verantwoordelijkheid uit interne afspraken.

In Miami is het mogelijk om zowel bij de bestuursorganen zelf als via een centrale website de verzoeken te doen. Een medewerker van Miami die verantwoordelijk is voor het behandelen van verzoeken vertelde in een openbaar interview dat voor het gebruik van het centrale systeem verzoeken wel eens zoekraakten. Ambtenaren vergaten namelijk om erop te reageren of gaven de verzoeken lage prioriteit.¹⁷⁷

Het centrale systeem maakt gebruik van Nextrequest software. De verzoeken worden centraal opgeslagen in plaats van op de mail van een individuele ambtenaar.¹⁷⁸ Het Nextrequest systeem kan ook automatische herinneringen geven voor verzoeken die (bijna) over de termijn zijn, waarbij het mogelijk is om eigen deadlines te hanteren. Het systeem verzendt direct aan de verzoeker een ontvangstbewijs van het verzoek. Daarnaast is het mogelijk om meer data uit het systeem te halen, bijvoorbeeld hoeveel verzoeken er in bepaalde tijd zijn gedaan, behandeld, toegekend, welke bestuursorganen de verzoeken krijgen etc.

Daarnaast assisteert het programma bij het toepassen van sommige uitzonderingsgronden. Er zijn verschillende manieren om informatie weg te lakken. Het is mogelijk om tekst weg te lakken, maar ook gehele pagina's. Het is ook mogelijk om de meta-data van een document te verbergen. Daarnaast zijn er functies die zoeken naar componenten van een document die namen, e-mailadressen, social security numbers en postcodes. Die kunnen allemaal met één druk op de knop worden weggelakt. De meeste uitzonderingsgronden zullen alsnog moeten worden beoordeeld door een ambtenaar. Het programma voegt wel automatisch een 'redaction log' toe, waarin alle uitzonderingsgronden, uitleg en waar in het document ze plaatsvinden worden vermeld.

Het programma bevordert samenwerken, omdat het mogelijk is om taken te creëren voor collega's. De custodian die het verzoek behandelt, kan andere ambtenaren verzoeken om documenten die zij wellicht onder zich hebben toe te voegen. De ambtenaar die de taak krijgt, wordt daar meteen van op de hoogte gesteld via e-mail.

¹⁷⁴ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021 p. 159.

¹⁷⁵ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021

¹⁷⁶ Art. 2-861(b)(c) City of Miami Code of Ordinances.

¹⁷⁷ Dit wordt genoemd in een interview met een City of Miami ambtenaar met betrekking tot public records requests during covid. Te vinden op: <https://www.nextrequest.com/blog/sunshine-requests-in-the-time-of-covid-19-tips-from-the-city-of-miami> minuut 44:00. Laatst bekeken op: 5-10-2021.

¹⁷⁸ <https://www.nextrequest.com/features>. Laatst bezocht op 5-10-2021.

Het systeem helpt ook bij het actief openbaren van verzoeken en reacties. Nadat het informatieverzoek is afgehandeld en de gevraagde documenten openbaar gemaakt, zijn de documenten in beginsel toegankelijk voor eenieder. Verzoeken direct aan bestuursorganen binnen de stad worden wel gepubliceerd, maar de reactie niet, omdat die buiten het systeem om wordt geleverd.¹⁷⁹ Ook reacties die zeer gevoelige informatie bevatten worden alleen aan de aanvrager openbaar gemaakt en niet voor het bredere publiek. Afbeelding 2 geeft een weergave van hoe het systeem eruitziet:

The screenshot shows the 'PUBLIC RECORD REQUESTS' page for the 'CITY OF MIAMI'. It includes a navigation bar with 'MAKE REQUEST', 'ALL REQUESTS', and 'DOCUMENTS', along with a 'SIGN IN' button. Below the navigation, there is a section to 'Explore 15323 requests' with a pagination control showing '1', '2', and '100'. A 'Filters' sidebar on the left allows filtering by 'Request status' (Closed, Open), 'Point of contact', and 'Departments'. The main content area displays a table of requests:

Request	Status	Request Description	Departments
21-3743	Open	Godofredo Jose Malave - EMS Records	Fire
21-3742	Open	I would like to obtain the documents related to my termination...	Code
21-3741	Open	Pursuant to state law, I request access to the following infor...	
21-3740	Open	Margaret Goldfarb - EMS Records	Fire
21-3739	Open	We are currently conducting an Environmental Site Assessment f...	Fire
21-3738	Open	GSA shop repair records for Solid Waste truck # GP 21705 from ...	

At the bottom of the page, there are links for 'FAQS', 'HELP', 'PRIVACY', and 'TERMS', and a 'Powered by NextRequest' logo.

Afbeelding 2

3.6 Toezicht en rechtsbescherming

Toezicht op openbaarheid vindt plaats op staatsniveau en is verdeeld over verschillende organen. Het betreft de Attorney General, de DoS, de civiele rechter en de strafrechter.

De Attorney General van Florida, hoofd van het ministerie van justitie, heeft een aantal lichte toezichtsbevoegdheden. Ten eerste onderhoudt ze een vrijwillig mediation programma dat ten doel heeft conflicten met betrekking tot de Public Records Law niet-gerechtelijk op te lossen.¹⁸⁰ Daarnaast assisteert de Attorney General het DoS in het opstellen van trainingsworkshops voor ambtenaren. Tot slot adviseert ze over mogelijke nieuwe wetgeving op het gebied van openbaarheid.

De DoS division of library and state archives houdt toezicht op informatiemanagement. De LORM rapporteert jaarlijks aan de DoS een rapport over naleving van de regels. De DoS heeft geen handhavingsmechanisme tot zijn beschikking.

¹⁷⁹ Questionnaire Miami, question 3.

¹⁸⁰ Section 16.60, Florida Statutes. Dit systeem wordt op dit moment weinig gebruikt, waarschijnlijk als gevolg van prioriteitenstelling van de Attorney General.

De rechter vervult ook een toezichthoudende rol. Hoofdstuk 119 van de Florida Statutes voorziet niet in beroep bij een administratieve rechter, maar wel in een beroep bij de civiele rechter.¹⁸¹ Als de aanvrager de zaak wint, kan de rechter een bevel geven tot openbaarmaking van de documenten en een proceskostenvergoeding toekennen.¹⁸² In Florida kunnen proceskosten erg oplopen, dus dit wordt gezien als een reële stok achter de deur.¹⁸³

In Florida kunnen individuele ambtenaren worden bestraft voor schendingen van het recht op toegang tot openbare documenten.¹⁸⁴ Hoewel er weinig voorbeelden zijn van zaken waarin een strafrechtelijke sancties zijn toegepast.¹⁸⁵ Een versimpeld schema over de straffen die mogelijk zijn ziet er als volgt uit:

<i>Soort schending</i>	<i>Recht</i>	<i>Strafmaximum</i>
Onopzettelijke schending van hoofdstuk 119 Florida Statutes	Geen strafrechtelijke berechting	Boetemaximum: \$500. ¹⁸⁶
Opzettelijke schendingen artikel 119.07(1) Florida Statutes (recht op toegang tot documenten)	Strafrechtelijke berechting	\$1000 boeten, mogelijk gecombineerd met; ¹⁸⁷ Maximaal 1 jaar gevangenisstraf en; Schorsing of ontslag.
Opzettelijke schendingen van hoofdstuk 119 Florida Statutes	Strafrechtelijke berechting	\$1000 boeten, mogelijk gecombineerd met; ¹⁸⁸ Maximaal 1 jaar gevangenisstraf.
Opzettelijke schending van art. 119.105 Florida Statutes (politierapport over eigen strafzaak)	Strafrechtelijke berechting	\$5000 boeten, mogelijk gecombineerd met; Maximaal 5 jaar gevangenisstraf.

¹⁸¹ Section 119.12, Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁸² Board of Trustees, Jacksonville Police & Fire Pension Fund v. Lee, 189 So. 3d 120 (Fla. 2016). Volgens de rechter speelt de rechtsgang een cruciale rol in de handhaving van het recht op openbaarheid. Het heeft een dubbele functie: Het aanmoedigen van het halen van het recht op openbaarheid en het afschrikken voor bestuursorganen om afgifte te weigeren.

¹⁸³ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 190-193.

¹⁸⁴ 119.10 (1)(a) Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁸⁵ Office of the Florida Attorney General, Florida's government-in-the-sunshine manual and public records law manual 2021, p. 193.

¹⁸⁶ Art. 119(1)(a) Florida Statutes (Public Records Law).

¹⁸⁷ Art. 119.10 (1)(b) Florida Statutes; 775.082 (4)(a) Florida Statutes; 775.083 (1)(d) Florida Statutes.

¹⁸⁸ Florida Statutes Art. 119.10 (2) (Public Records Law).

3.7 Afronding

Florida heeft een lange traditie met openbaarheid van overheidsinformatie. De grondwettelijke garantie van openbaarheid is slechts een aspect dat blijkt geeft van de verheven status dat het beginsel van open overheid inneemt in de wet van Florida. Uitzonderingen op het recht mogen enkel worden aangenomen door het parlement met een twee derde meerderheid. Een zogenaamde 'sunset-clausule' maakt dat het parlement uitzonderingsgronden elke 5 jaar herbeoordeelt. Uitzonderingsgronden moeten tot slot ook zeer nauwkeurig zijn geformuleerd. Vage of breed toepasbare gronden kunnen door het constitutioneel hof onverbindend worden verklaard; een mogelijkheid die zich meerdere keren heeft voorgedaan in Florida.

Aan de ene kant zijn er dus weinig gronden waarop bestuursorganen opgevraagde informatie kunnen weigeren. Aan de andere kant is de reikwijdte van het recht breed. Het ziet op praktisch alle documenten. Daarnaast wordt de reikwijdte van het verzoek niet beperkt. Dit is de reden waarom de Sunshine State (Florida) wordt gezien als een voorbeeld voor de andere staten als het gaat om openbaarheid.

Openbaarheid en informatiemanagement zijn voor een deel met elkaar verweven. De verantwoordelijkheid voor de opslag en het behoud van documenten, en het openbaar maken daarvan ligt bij dezelfde intern aangewezen ambtenaar. Veel regels, met name bij digitale opslag, zijn opgesteld met het oog op openbaarheid zoals regels over behoud van meta-data van documenten. Elk bestuursorgaan stelt een Liaison Officer Records Management (LORM) aan die het contactpunt is tussen het orgaan en de Department of State (DoS). Daardoor is informatiemanagement voor een deel gecentraliseerd.

De verschillen in opslagsystemen tussen bestuursorganen vormt wel een barrière voor de spoedige afhandeling van verzoeken. Verzoeken worden meestal centraal behandeld door de Attorney General's office van Miami. Zij moeten documenten opvragen bij het departement dat verantwoordelijk is voor dat specifieke dossier.

Florida hanteert een 'redelijke termijn' als termijn voor het behandelen van verzoeken. Gemiddeld duurt het 42 dagen (6 weken) voor het afhandelen van een verzoek in Miami. Doordat het een gemiddelde is, kan het beeld wel vertekend worden door uitschieters.

Aan grote verzoeken kan een serieuze prijskaart hangen. Het is in Miami al mogelijk om na 20 minuten een kostendekkende vergoeding voor arbeidstijd in rekening te brengen bij de verzoeker. Grotere en complexere verzoeken kunnen duizenden dollars kosten. Hoewel er zeker voorbeelden zijn waarin dit soort bedragen zijn betaald, hebben de kosten zeker een de facto beperkende werking op het recht op openbaarheid van overheidsinformatie.

Ten slotte is vermeldenswaardig dat Miami software gebruikt voor het afhandelen van de verzoeken. Het verzorgt een overzicht van verzoeken, assistentie bij het toepassen van uitzonderingen en samenwerkingsmogelijkheden. Bijna alle verzoeken en sommige reacties worden, met behulp van de software, actief openbaar gemaakt.

4. Transparantie in Londen

4.1 Inleiding

Ten derde is onderzocht hoe het Verenigd Koninkrijk en in het bijzonder Londen omgaat met openbaarheid van overheidsinformatie. Het Verenigd Koninkrijk is om twee redenen interessant voor dit onderzoek. Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een land dat pas zeer recent openbaarheid wettelijk heeft verplicht, namelijk sinds 2005. Londen heeft dus geen lange geschiedenis met openbaarheid. In tegenstelling tot Zweden en Florida heeft Londen wetgeving die tot stand is gekomen op basis van huidige internationale standaarden op het terrein van openbaarheid. In het Verenigd Koninkrijk ligt bijvoorbeeld een sterkere nadruk op proactieve openbaarheid van overheidsinformatie. Ten tweede is het Verenigd Koninkrijk interessant door de Information Commissioner. Die heeft een bijzondere positie, omdat die bepaalt welke informatie bestuursorganen proactief openbaar maken. Ten slotte is interessant dat Londen gebruik maakt van een voor het publiek toegankelijke centrale website waarop verzoeken om informatie worden geplaatst.

Londen is een zeer grote stad met 8,9 miljoen inwoners.¹⁸⁹ De stad Londen wordt bestuurd door de Greater London Authority (GLA) en de daaronder vallende stadsdelen (boroughs). Boroughs hebben gelijkenissen met de deelgemeenten die Amsterdam kende tot 2014. De Freedom of Information Act (FOIA) is van toepassing op zowel boroughs als de Greater London Authority. In dit onderzoek worden de boroughs waar relevant benoemd, maar de focus ligt op de Greater London Authority. Londen moet ook worden onderscheiden van de City of London. De City of London is het financiële centrum van Londen met eigen verkiezingen en een eigen overheid die onafhankelijk opereert van de rest van Londen. De City valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op: de visie op overheidstransparantie (onder 2) en de reikwijdte van het recht op informatie (onder 3), de interne organisatie voor informatieopslag (onder 4), de toegang tot documenten (onder 5) en het toezichtstelsel (onder 6). Paragraaf 7 bevat een afronding.

4.2 Londen's visie op overheidstransparantie

De Freedom of Information Act (FOIA) is aangenomen in 2000 en in werking getreden in 2005. De FOIA regelt de openbaarheid van bestuur in het Verenigd Koninkrijk. Alle overheidslagen, dus ook de Greater London Authority vallen onder het toepassingsbereik van de FOIA. Het Verenigd Koninkrijk was in 2005 relatief laat met het opnemen van transparantiewetgeving. Het Verenigd Koninkrijk behoort daarmee tot de derde golf van overheden die transparantie van bestuur opnemen in de wet.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Gegevens van de Greater London Authority: <https://data.london.gov.uk/>. Laatst bezocht: 15-11-2021.

¹⁹⁰ R. Hazell & B. Worthy, "Assessing the performance of freedom of information", *Government Information Quarterly* 2010, vol 27, p. 352-259, p. 353; P. Richter & R. Wilson, "It's the tip of the iceberg":

De FOIA streeft twee doelen na. Het eerste doel is het verbeteren van de besluitvorming. De beleidshypothese is dat openbaarheid hierop een positieve invloed heeft. Zonder democratisch toezicht wordt besluitvorming 'arrogant'.¹⁹¹ Besluiten worden beter als het publiek met behulp van informatie de besluitvormers daadwerkelijk verantwoordelijk kunnen houden. Daar komt bij dat het publiek ook beter in staat is om te participeren in de besluitvorming als informatie beschikbaar is. Ten tweede vermindert gesloten deuren het vertrouwen in de overheid. Een groter begrip over de totstandkoming van besluiten zou dus leiden tot vertrouwen in de besluitvorming.¹⁹²

Een belangrijk onderdeel van de FOIA is de proactieve openbaarmakingsverplichting. Hierover schrijft de overheid bij voorstel van de wet: "*Experience overseas consistently shows the importance of changing the culture through requiring "active" disclosure, so that public authorities get used to making information publicly available in the normal course of their activities. This helps ensure that FOI does not simply become a potentially confrontational arrangement under which nothing is released unless someone has specifically asked for it.*" Proactieve openbaarmaking moet dus leiden tot een cultuurverandering. Passieve openbaarheid is daarvoor minder geschikt, omdat het leidt tot confrontaties tussen burgers en enkel aanzet tot het nakomen van wettelijke verplichtingen.¹⁹³

In het interview met Senior Case Officer van ICO kwam naar voren dat deze cultuuromslag ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Volgens hem zijn overheden de laatste 16 jaar beter geworden in het antwoorden op informatieverzoeken.¹⁹⁴ De FOIA wordt elk jaar meer gebruikt.¹⁹⁵ Ter illustratie wees hij erop dat van elk restaurant de hygiëne geïnspecteerd en hiervoor een score krijgt. Die score kan door bijvoorbeeld journalisten worden opgevraagd op grond van de FOIA. Dit heeft ertoe geleid dat tegenwoordig ieder restaurant op zijn voorruit een sticker met de behaalde hygiënescore plakt. Dit soort gebruik van de FOIA laat zien dat het in Londen niet alleen binnen het bestuur, maar ook daarbuiten steeds normaler wordt transparant te zijn.

Tot de bestuurlijke cultuuromslag behoort ook verbeterde informatiemanagement. Het informatiemanagement van lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk is lang een ondergeschoven kindje geweest. De Public Records Law van 1958 was enkel van toepassing op

the hidden tensions between theory, policy and practice in the management of Freedom of Information in English local government bodies—evidence from a regional study", *Public Money & Management* 33(3) 2013, p. 177.

¹⁹¹ Cabinet Office, Your right to know: the Governments proposals for a Freedom of Information Act, White Paper under Labour government 1997, p. 1.

¹⁹² B. Worthy, "More Open But No More Trusted? The Impact of FOI on British Central Government", *Governance* 2010, Vol. 23(4), p. 564.

¹⁹³ S. Grimmelikhuijsen e.a., Do Freedom of Information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment *Journal of Behavioral Public Administration*, Vol. 1(2), p 3.

¹⁹⁴ Interview ICO; Dit is ook opgemerkt in de literatuur: B. Worthy & R. Hazell, "Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK", *Parliamentary Affairs* 2017 vol. 70, p. 22–42.

¹⁹⁵ Volgt ook uit de cijfers over de FOIA die Londen elk kwartaal publiceert. GLA, Annual performance tables for FOIA, 2020.

de centrale overheid.¹⁹⁶ In wetgeving werden lokale overheden maar beperkt aangespoord om iets te doen met informatiemanagement. Alleen uit de Access to Information (Local Government) Act (1985) bleek een specifieke verplichting die zag op de notulen van raadsvergaderingen en de bijbehorende documenten. In 1990 hadden slechts 3 van de 33 lokale autoriteiten van Londen een actief systeem voor informatieopslag.¹⁹⁷

De FOIA heeft zichtbare verbeteringen in de informatieopslag bewerkstelligd.¹⁹⁸ Met de introductie van de FOIA ontstond er voor overheden een sterke prikkel om informatieopslag te organiseren voor lange termijn openbaarheid.¹⁹⁹ Informatiemanagement voor lokale overheden is niet op Rijksniveau geregeld dus lokale overheden hebben die taak zelf opgepakt. Lokale overheden hebben door hun informatiemanagement te regelen ook invloed op de wijze waarop zij uitvoering geven aan de FOIA.

4.3 Hoever strekt het recht op openbaarheid?

Het principe van openbaarheid van overheidsinformatie krijgt in het Verenigd Koninkrijk gestalte via een informatiestelsel in plaats van een documentenstelsel, zoals die in Zweden of Florida. Een informatiestelsel gaat niet uit van het opvragen van documenten, maar van informatie. In Londen maakt het niet uit in welke vorm de informatie besloten is, alleen dat het in het bezit is van de overheid en betrekking houdt op de publieke zaak.²⁰⁰ Alle informatie die is opgemaakt, ontvangen of bijgehouden als bewijs door een organisatie in verband met bestuurlijke aangelegenheden valt onder de definitie.²⁰¹ Persoonlijke notities van een telefoongesprek van een ambtenaar, interne e-mails, conceptversies van documenten etc. vallen daar allemaal onder.²⁰² Ook de precieze vindplaats is niet relevant voor de classificatie: e-mails op privé-accounts met betrekking tot bestuurlijke aangelegenheden vallen binnen de reikwijdte van de FOIA en privé-mails op publieke accounts vallen erbuiten.²⁰³

In het Verenigd Koninkrijk zijn informatiemanagement en openbaarheid voor een deel op elkaar aangesloten. De verplichtingen voor lokale overheden met betrekking tot informatiemanagement vinden weliswaar hun wettelijke basis in de FOIA, maar begrippen en verplichtingen vallen niet samen. Het wettelijk kader over interne Informatiemanagement voor

¹⁹⁶ De documenten die lokale overheden opmaken en gebruiken zijn wel 'records', maar geen 'public records'.

¹⁹⁷ E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Freedom of information and records management in local government: help or hindrance?" *Information Polity*, 2011 vol. 16, p. 1.

¹⁹⁸ P. Richter & R. Wilson, "It's the tip of the iceberg': the hidden tensions between theory, policy and practice in the management of Freedom of Information in English local government bodies—evidence from a regional study", *Public Money & Management* 33(3) 2013, p. 182.

¹⁹⁹ E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England", *Government Information Quarterly* 2010, Vol. 27:4, P. 337-345.

²⁰⁰ Art. 3(2) FOIA.

²⁰¹ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, p. 30.

²⁰² ICO, When is information caught by the Freedom of Information Act?, Version 2.0, p. 4.

²⁰³ ICO, Information held by a public authority for the purposes of the Freedom of Information Act, version 2.0, p. 6.

lokale overheden zoals de Greater London Authority bevat veel ruimte en weinig harde juridische normen. Het recht op openbaarheid van overheidsinformatie geldt alleen voor documenten die het bestuursorgaan daadwerkelijk onder zich heeft. Het gevolg is dus dat het recht op openbaarheid van overheidsinformatie indirect sterk wordt beïnvloed door de keuzes die lokale overheden maken. Een voorbeeld daarvan is dat het personeel van de Greater London Authority wordt opgeroepen om zoveel mogelijk eerdere versies van een document te verwijderen.²⁰⁴ Concepten moeten wel openbaar worden gemaakt als daarom wordt gevraagd, maar daaruit volgt geen bewaarplicht. Als de informatie is vernietigd of gewist, is er geen verplichting meer om het openbaar te maken.

4.4 Interne organisatie van de informatieopslag

4.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

Art. 224 van de Local Government Act 1972 verplicht de Greater London Authority om informatie geordend op te slaan. Lokale overheden zijn vrij om te bepalen op welke manier zij dat organiseren. Er bestaat een grote verscheidenheid in beleid en praktijk tussen lokale overheden.²⁰⁵ Zij worden daarbij wel begeleid. Op basis van art. 46 FOIA heeft de Secretary of State de bevoegdheid om een 'code of practice' over informatiemanagement op te stellen. De Code of Practice bevat vooral principes van informatiemanagement.^{206,207}

De enige inhoudelijke wettelijke verplichting voor het informatiemanagement zijn minimale of maximale bewaartermijnen voor specifieke documenten. Die termijnen komen uit verschillende wetten, zoals de Health and Safety at Work etc Act 1974 die voorschrijft dat rapportages over ongelukken minstens drie jaar moeten worden bewaard.

Voor documenten die niet vallen onder wettelijke verplichtingen, stelt de Greater London Authority zelf bewaartermijnen op. Deze documenten moeten gedurende de periode dat de burgemeester aanblijft en de daaropvolgende termijn bewaard blijven.²⁰⁸ In Londen zijn elke vier jaar verkiezingen voor de burgemeester, dus die documenten worden 8 jaar bewaard. Daarna worden ze vernietigd of overgebracht naar het archief.

²⁰⁴ Greater London Authority, Record Management Quick Guide part 1, p. 2. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²⁰⁵ Interview ICO. Daarbij is vermeldingswaardig dat het Verenigd Koninkrijk verschillende klassen lokale overheden hebben. In tegenstelling tot Nederland wordt er onderscheid gemaakt tussen de stad en het platteland. Daarnaast bestaat er ook geen strikte aanhang aan de drie overheidslagen zoals dat wel bestaat in Nederland. In Nederland zijn er grote verschillen tussen Amsterdam en Alblasterdam, maar beide gemeenten zijn gebonden aan de gemeentewet. In het Verenigd Koninkrijk zijn er verschillende wettelijke kaders voor verschillende soorten lokale overheden.

²⁰⁶ De Code of Practice stelt allerlei principes waaraan beleid moet voldoen, zoals duurzame opslag van informatie, maar geeft geen normen die bestuursorganen in de praktijk over kunnen nemen.

²⁰⁷ De Code of Practice kan ook niet specifieker zijn, omdat die moet gelden voor elk orgaan die valt onder de FOIA (E. Shepherd, A. Stevenson, A. Flinn, "The Impact of Freedom of Information on Records Management and Record Use in Local Government: a literature review", *Journal of the Society of Archivists* 2009, vol. 30 (2) 232).

²⁰⁸ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, p. 6.

Niet alle e-mails hoeven twee burgemeestertermijnen bewaard te worden. Dat regime is alleen van toepassing als ze unieke informatie over een bestuurlijke aangelegenheid geven. Triviale mails kunnen direct verwijderd worden. Eerdere versies van documenten of concepten moeten zo snel mogelijk worden verwijderd nadat er een definitief document voor in de plaats is gekomen.²⁰⁹

Er gelden speciale regels voor de documenten die van culturele of historische waarde zijn.²¹⁰ Jaarlijks worden die documenten zodra ze niet meer gebruikt worden overgeheveld naar de London Metropolitan Archives. Documenten die historische waarde hebben, zijn onder andere notulen van stadscommissies, belangrijke beslissingen van de burgemeester, invloedrijke rapporten etc. Er gelden ook speciale regels omtrent documenten van de burgemeester, van het democratisch gekozen Assembly members en verkiezingsdocumenten.²¹¹

4.4.2 Wie is verantwoordelijk?

Volgens de best practices uit de code of practice stelt elk bestuursorgaan een Information manager aan, die een hoge functie binnen de organisatie bekleed.²¹² Deze persoon stelt het beleid op en maakt de grote keuzes binnen bestuursorganen over aanschaf van ICT- en archiefsystemen en routines voor documentopslag. Daarnaast zou elke organisatie een manager moeten hebben die zich met het dagelijkse informatiemanagement bezighoudt.²¹³

In de Greater London Authority zijn deze functies ook enigszins gescheiden. De Executive Director Strategy is deel van het corporate managementteam, de hoogstgeplaatste ambtenaren van de Greater London Authority.²¹⁴ Zij is gezamenlijk met de GLA Information Governance Manager verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid rondom interne informatiemanagement.²¹⁵ De Information Manager is daarnaast ook verantwoordelijk voor het beleid rondom documenten met historische waarde.

Binnen departementen zijn ambtenaren in principe zelf verantwoordelijk voor het opslaan van informatie.²¹⁶ Londen heeft een aantal regels met betrekking tot verantwoordelijkheid: Elke ambtenaar is verplicht om diens e-mail op te slaan, zover nodig is onder intern beleid.²¹⁷ Bij interne e-mails is de verzender degene die verplicht is het document op te slaan. Degene die een

²⁰⁹ GLA, *Record Management Quick Guide part 1*, p. 2 (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²¹⁰ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, appendix C.

²¹¹ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, appendix D.

²¹² Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, p. 10.

²¹³ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, p. 9-10.

²¹⁴ GLA, *Publication scheme*, toegankelijk via de website van de Greater London Authority: <https://www.london.gov.uk>.

²¹⁵ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, punt 4.1.

²¹⁶ GLA, *Record Management Policy*, version 3.3 2020, punt 4.2; GLA, *Updates to the GLA's records management framework*, 2012, p. 1 (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²¹⁷ GLA, *Record Management Quick Guide part 3*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

gedeeld dossier aanmaakt, wordt eigenaar en verzorgt daarom de opslag.²¹⁸ Voor het overige worden managers aangemoedigd om interne afspraken te maken over verantwoordelijkheid voor opslag.²¹⁹

4.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

Elk bestuursorgaan in het Verenigd Koninkrijk stelt processen op om relevante informatie op te slaan.²²⁰ Documenten dienen op zulke wijze te worden opgeslagen dat er geen informatie verloren gaat. Dat geldt zeker voor digitale documenten: Documenten die context geven, zoals een e-mail bij een bijlagedocument en belangrijke metadata van het document moeten worden toegevoegd.²²¹

De Greater London Authority gebruikt voor de opslag van digitale documenten gedeelde mappen op het intranet.²²² Die mappen moeten duidelijk herkenbare namen hebben die ook in de toekomst begrepen zullen worden. Daarnaast gebruiken ambtenaren hun eigen opslagruimte op het stadhuis.²²³ Nadat de zaak gesloten is, wordt het dossier bewaard in de vorm die het hoofddocument heeft.²²⁴ Is dat een fysiek document, dan moeten digitale documenten zoals e-mails uitgeprint worden en in het papieren dossier worden gestopt.

Uit de cijfers over de behandeling van FOI-verzoeken komt het beeld naar voren dat informatiemanagement in het algemeen en digitale informatiemanagement in het bijzonder verbetering behoeft. Van de 1020 verzoeken werden er namelijk 436 afgewezen omdat de informatie niet in het bezit was van de Greater London Authority. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat verzoekers niet altijd bij de juiste overheid hun verzoek indienen.²²⁵ In de literatuur is ook kritiek geuit op het digitale informatiemanagement van lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk.²²⁶ In het beleid van de Greater London Authority wordt geen speciale aandacht besteed aan opslag van digitale documenten, behalve e-mails.

²¹⁸ GLA, *Record Management Quick Guide part 1*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²¹⁹ GLA, *Record Management Quick Guide part 2*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²⁰ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, punt 2.2.2.

²²¹ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, 2021, punt 2.3.3.

²²² GLA, *Record Management Quick Guide part 1*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²³ GLA, *Information & Records Management guidance for Staff 2020*, p. 1 (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²⁴ GLA, *Record Management Quick Guide part 3*, p. 1. (Deel van FOI-request reference: MGLA280920-5562, 23 October 2020).

²²⁵ Het kan voor verzoekers onduidelijk zijn welke overheidslaag verantwoordelijk is voor bepaald beleid. Daarnaast valt onder deze grond ook de situatie dat burgers aan het bestuursorgaan vragen om nieuwe informatie te creëren.

²²⁶ Hoewel de Greater London Authority zelf niet deelnam aan dit onderzoek. De deelgemeenten (Boroughs) deden wel mee. E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Freedom of information and records management in local government: help or hindrance?" *Information Polity*, 2011 vol. 16, p. 111–121; E. Shepherd, A. Stevenson & A. Flinn, "Information governance, records management, and freedom of

4.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

Onder de FOIA hebben bestuursorganen de proactieve informatieverplichtingen en informatieverplichtingen op verzoek. Elk bestuursorgaan is verplicht tot proactieve openbaarmaking, maar er bestaan verschillen over welke informatie het betreft. Het recht wordt daarom voor een deel door open normen of guidance gevormd, die lokale overheden zoals de Greater London Authority kunnen invullen. Het recht op informatie op verzoek is juist specifiek uiteengezet in de landelijke FOIA. Op dat terrein is het nauwelijks mogelijk voor Londen om een onderscheidend beleid te voeren.

4.5.1 Proactieve openbaarmaking

De Greater London Authority heeft bij actieve openbaarmaking van hun informatie rekening te houden met twee wettelijke stelsels. Ten eerste volgen er actieve openbaarmakingsverplichtingen uit art. 19 FOIA. Deze normen gelden door het gehele Verenigd Koninkrijk. De Information Commissioner werkt die normen verder uit.²²⁷ Ten tweede zijn er normen specifiek voor lokale overheden in England. Die zijn afkomstig van het Department of Communities and Local Government, een centraal overheidsorgaan. Op basis van art. 2 van de Local Government, Planning and Land Act 1980 heeft die de Local Government Transparency Code opgesteld.

Uit de FOIA volgt dat elk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor (1) het opstellen van een publicatieschema dat vervolgens is goedgekeurd door de Information Commissioner; (2) het publiceren volgens het schema; en (3) het periodiek herzien van het publicatieschema.²²⁸ De FOIA gaat niet in op welke informatie precies proactief openbaar moet worden gemaakt. De wet geeft enkel procedurele aanwijzingen.

Tot 2009 was het aan bestuursorganen zelf om een publicatieschema op te stellen. Dat leidde tot een grote variatie in openheid tussen bestuursorganen wat als ongewenst werd ervaren. Sinds 2009 stelt de Information Commissioner daarom een voor bestuursorganen verplicht model publicatieschema op.²²⁹ Die bevat inhoudelijke aanwijzingen voor proactieve publicatie.²³⁰ De Greater London Authority gebruikt dit schema ook.²³¹ Het is een summier document van 4 pagina's waarin 7 categorieën van informatie worden onderscheiden. Het betreft informatie over:

1. De opzet en organisatie van het bestuursorgaan;
2. Budgetten en uitgaven van het bestuursorgaan;
3. Prioriteiten en onderzoeken over het functioneren van het bestuursorgaan;

information: A study of local government authorities in England", *Government Information Quarterly* 2010, Vol. 27:4, p. 337-345.

²²⁷ Art. 19(1) & Art. 20 FOIA.

²²⁸ Art. 19(1) FOIA.

²²⁹ Art. 20 FOIA; ICO, *Model publication scheme* 2021.

²³⁰ H. Darbshire, "Proactive Transparency: The future of the right to information?", *World Bank Institute Governance Working Paper* 2010, p. 16.

²³¹ Vergelijk ICO, *Model publication scheme* 2021 en <https://www.london.gov.uk/about-us/governance-and-spending/sharing-our-information/publication-scheme>.

4. Hoe beslissingen worden genomen binnen het bestuursorgaan;
5. Beleid en protocollen in gebruik van het bestuursorgaan;
6. Registers (zoals personeelsregisters) van het bestuursorgaan; en
7. Aangeboden diensten van het bestuursorgaan.

De Information Commissioner geeft ook specifiekere begeleiding met het actief openbaren in zogenaamde 'Definition Documents'.²³² Complementair aan het Definition Document van de ICO is de Local Government Transparency Code 2015. Die treedt in meer detail over welke documenten lokale overheden uit zichzelf zouden kunnen openbaren. Daarnaast heeft de Local Government Transparency Code 2015 een aantal verplichte data die gepubliceerd moet worden. Alle uitgaven van meer dan £500 en alle inkopen van de overheid moeten proactief openbaar worden gemaakt.²³³ Deze informatie wordt ook door het Definition Document genoemd.²³⁴ Voor de rest worden specifieke documenten genoemd die openbaar kunnen worden gemaakt. Overheden worden opgeroepen om zoveel mogelijk informatie uit zichzelf te publiceren.²³⁵

De Greater London Authority geeft aan op de website beide documenten in acht te nemen bij het openbaar maken van informatie. Hoewel de Definition Documents in principe geen verplichtingen in het leven roepen, is het wel een indicatie voor de strekking van de actieve openbaarheid.²³⁶ De Greater London Authority volgt zowel de Definition Document van ICO als de Local Government Transparency Code 2015 nauwkeurig. Daarnaast publiceert Londen is sommige gevallen meer uit eigen beweging. Voorbeelden daarvan zijn: publicatie van persvoorlichtingen (niet genoemd in definition Document) en public expenditure over £250 (Het Definition Document stelt voor alle uitgaven over £500).

²³² Er zijn verschillende Definition Documents voor verschillende bestuursorganen. Voor Londen geldt: ICO, Definition document for principal local Authorities (county councils, unitary authorities, metropolitan district councils borough councils, city councils and district councils, the council of the Isles of Scilly and local authorities in Wales), version 3.1.

²³³ Department of Communities and Local Government, *Local Government Transparency Code 2015*, p. 5. Dit werd gezien als een belangrijk onderdeel van actieve openbaarmaking, omdat dit burgers in staat zou stellen om de uitgaven van lokale overheden te onderzoeken. In de praktijk wordt daar maar weinig gebruik van gemaakt: B. Worthy, "Some are More Open than Others": Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 2013 vol 15:5, p. 395-414, p. 400-401.

²³⁴ ICO, Definition document for principal local Authorities (county councils, unitary authorities, metropolitan district councils borough councils, city councils and district councils, the council of the Isles of Scilly and local authorities in Wales), version 3.1, p. 4.

²³⁵ ICO, Definition document for principal local Authorities (county councils, unitary authorities, metropolitan district councils borough councils, city councils and district councils, the council of the Isles of Scilly and local authorities in Wales), version 3.1, p. 1.

²³⁶ Bijvoorbeeld voor het definition document voor de FOIA: *King's College London v Information Commissioner*, General Regulatory Chamber no. EA/2014/0054, 2 October 2014, punt 89 (Uitspraak van de eerste bestuursrechtbank). Deze zaak betrof het publiceren van salarissen van niet-academisch personeel van Kings College. Aangezien dat voorbeeld in het Definition Document was opgenomen was een indicatie dat het valt onder de verplichtingen onder de FOIA. Daarnaast was er geen "realistic expectation of privacy" voor het personeel.

4.5.2 Verzoek om informatie

Een verzoek onder de FOIA moet om geldig te zijn (1) geschreven zijn, (2) de naam en het adres van de verzoeker bevatten en (3) voldoende concreet beschrijven waarnaar wordt gezocht.²³⁷ Anonieme of mondelinge verzoeken worden dus niet gehonoreerd.

De FOIA gaat er bijna altijd vanuit dat de beschrijving van de informatie voldoende concreet is. Als de gevraagde informatie te onderscheiden is van andere door het bestuursorgaan gehouden informatie, dan is aan dit criterium voldaan.²³⁸ De verzoeker hoeft dus niet naar een specifiek document te verwijzen.²³⁹ Een verzoek is ook geldig als de verzoeker naar een onderwerp waarover die informatie wil verwijst. Bestuursorganen zijn bij te vage verzoeken verplicht om te vragen om een concretisering die kan leiden tot een geldig verzoek.²⁴⁰

Vragen waarbij de informatie direct en simpel met de verzoeker kunnen worden gedeeld, vallen niet binnen de reikwijdte van de FOIA.²⁴¹ Die worden gewoon beantwoord als deel van de feitelijke handelingen van een bestuursorgaan. Vragen om eigen informatie, zoals eigen medische dossiers, vallen ook niet binnen de reikwijdte van de FOIA en worden in plaats daarvan behandeld onder de Personal Data Act.

Een verzoek om informatie kan om twee redenen worden afgewezen zonder inhoudelijke behandeling: het feit dat het onredelijk veel publieke middelen zou kosten (appropriate limit of costs) of omdat het een verzoek te kwader trouw is (vexatious request).²⁴² De afwijzingsgronden worden onderscheiden van de uitzonderingsgronden, omdat ze niet zien op de informatie waarnaar wordt gevraagd maar op het verzoek zelf. Een omvangrijk verzoek kan informatie betreffen die in principe openbaar is, maar alsnog worden afgewezen op grond van onredelijk hoge kosten. Deze gronden functioneren dus als trechter om te zware belasting van bestuursorganen te voorkomen.²⁴³

Een verzoek kost onredelijk veel als de behandeling van een verzoek meer dan £600 kost voor centrale overheidsorganen of £450 voor andere organen, zoals Londen.²⁴⁴ De berekening gaat uit van fictieve kosten: £25 per uur per werknemer.²⁴⁵ De limiet voor een verzoek aan een Londense autoriteit is dus 18 werkuren.²⁴⁶ Dat is 2,5 werkdag voor één werknemer.

²³⁷ Art. 8 FOIA.

²³⁸ ICO, *Recognising a request made under the Freedom of Information Act*, version 2.1, p. 3.

²³⁹ ICO, *Recognising a request made under the Freedom of Information Act*, version 2.1, p. 12-13.

²⁴⁰ Art. 16 FOIA.

²⁴¹ ICO, *Recognising a request made under the Freedom of Information Act*, version 2.1, p. 5. Het gaat dan Bijvoorbeeld om vragen als wanneer het afval wordt opgehaald.

²⁴² Art. 12 & 14 FOIA.

²⁴³ De vereisten voor een verzoek worden in de regel gemakkelijk vervuld. Dit is vervolgens de manier om het aantal verzoeken te verminderen.

²⁴⁴ Art. 3 The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004; Schedule 1 FOIA; ICO, *Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 2.

²⁴⁵ Art. 4(4) The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004.

²⁴⁶ Als een bestuursorgaan aangeeft het verzoek te behandelen, maar vervolgens de 18 uren-grens overschrijdt, mag die het werk neerleggen.

Alleen de zoekactiviteiten en het analyseren van de informatie mag worden meegenomen in de tijdsinschatting, niet het toepassen van uitzonderingsgronden.²⁴⁷ Dat wordt niet gezien als een service voor de burger.²⁴⁸ Daarnaast mogen kosten, anders dan manuren, zoals de aanschaf van nieuwe software om aan het verzoek te voldoen ook worden meegerekend. Die kosten moeten wel in redelijkheid noodzakelijk zijn voor de afhandeling van het verzoek. Meerdere verzoeken die in wezen één verzoek zijn, gemaakt om de kostenlimiet te omzeilen, mogen door het bestuursorgaan ook worden afgewezen.²⁴⁹

Een bestuursorgaan moet een besluit om het verzoek niet te behandelen op grond van onredelijke kosten, motiveren.²⁵⁰ De motivatie mag niet te generiek zijn. Er moet een redelijke zoekstrategie worden opgesteld voor het specifieke verzoek.²⁵¹ Daarbij moet bijvoorbeeld worden ingegaan op de manier waarop de informatie is opgeslagen. Informatie in papieren vorm is bijvoorbeeld lastiger te doorzoeken dan digitale informatie. Dat kan naar voren komen in de zoekstrategie. Het bestuursorgaan is wel wederom verplicht om de burger te begeleiden bij een verzoek dat wel geldig is.²⁵²

Zodra een geldig verzoek door het bestuursorgaan wordt behandeld, worden de arbeidskosten gedragen door het bestuursorgaan en niet doorberekend aan de verzoeker. Alleen kosten voor kopieën of andere informatiedragers worden gedragen door de verzoeker.²⁵³ Voordat op een verzoek wordt gereageerd, maakt het bestuursorgaan een begroting van de kosten. Als de kosten hoger zijn dan de begroting dan draagt het orgaan de kosten zelf. Als de kosten lager zijn, moet het worden teruggestort.²⁵⁴

Verzoeken te kwader trouw worden niet behandeld om misbruik te voorkomen.²⁵⁵ Volgens de Information Commissioner is het behandelen van een verzoek te kwader trouw verspilling van publieke middelen.²⁵⁶ De uitzonderingsgrond uit art. 14 FOIA hoeft dus niet uitermate

²⁴⁷ ICO, Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2, p. 4.

²⁴⁸ ICO, *Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 4-5. Hetzelfde geldt voor het vertalen van de informatie in braille of Welsh. Dat is het bestuursorgaan al verplicht uit de Equalities Act 2010 of de Welsh Language Act 1993.

²⁴⁹ Art. 5 The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004; ICO, *Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit*, version 1.2, p. 13-14. Het gaat om verzoeken die zijn gedaan (1) door een persoon of een groep die hetzelfde doel nastreeft (2) op zoek gaat naar dezelfde soort informatie en (3) verzoeken die binnen 60 dagen na elkaar zijn gemaakt. Meerdere verzoeken die in een keer zijn gesteld aan het bestuursorgaan kunnen verschillende verzoeken zijn, maar worden vaak voor art. 12 FOIA aangemerkt als één verzoek, aldus *Ian Fitzsimmons v ICO & Department for Culture, Media and Sport* (United Kingdom Information Tribunal: EA/2007/0124, 17 June 2008), punt 37 (beslissing van de oude hoger beroep instantie voor FOIA-zaken).

²⁵⁰ ICO, Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2, p. 7.

²⁵¹ ICO, Requests where the cost of compliance exceeds the appropriate limit, version 1.2, p. 10.

²⁵² Art. 16 FOIA, In dit geval zal een bestuursorgaan vragen om een concretisering van het verzoek.

²⁵³ Art. 9 FOIA.

²⁵⁴ ICO, Fees that may be charged when the cost of compliance does not exceed the appropriate limit, version 1.2, p. 4.

²⁵⁵ Bij ambtenaren die met dergelijke verzoeken moeten werken zou anders het draagvlak voor transparantie afbrokkelen. ICO, *Dealing with vexatious requests (section 14)*, version 1.3, p. 4.

²⁵⁶ Information Commissioner vs Devon County Council & Dransfield, (General Regulatory Chamber No. EA/2014/0149, 28 January 2013) punt 17.

terughoudend worden gebruikt. Bij de beoordeling of een verzoek te kwader trouw is, wordt zowel gekeken naar het effect van het verzoek op het bestuursorgaan, als de informatie die wordt opgevraagd. Ambtenaren wordt dus gevraagd een afweging te maken. Als een verzoek disproportioneel veel verstoring of irritatie oplevert, hoeft die niet te worden behandeld. Daarbij zijn indicaties dat een verzoek kan worden aangemerkt als te kwader trouw het gebruik van agressieve taal, onredelijk omvangrijke verzoeken, triviale verzoeken etc.²⁵⁷ In ons interview met ICO kwam naar voren dat een verzoek om alle documenten omtrent vaccinaties tegen het Covid-19 virus in het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk zou worden aangemerkt als te kwader trouw.²⁵⁸ De onredelijke omvang van het verzoek zou grond zijn om deze afwijzingsgrond toe te passen. Verzoeken in het Verenigd Koninkrijk worden niet anoniem gedaan. De identiteit van de verzoeker kan dus een rol spelen in de motivatie. Verzoeken van journalisten zullen minder snel als te kwader trouw worden aangemerkt.

4.5.3 Beslistermijnen

Bestuursorganen moeten (1) prompt en (2) in ieder geval niet langer dan 20 werkdagen na het verzoek inhoudelijk reageren.²⁵⁹ Deze twee verplichtingen moeten los van elkaar worden gezien. Als een bestuursorgaan niet zo snel als praktisch mogelijk reageert, schendt die de wettelijk termijn volgens de systematiek van de FOIA.²⁶⁰ Als er kosten in rekening worden gebracht, begint de termijn pas te lopen, nadat het bedrag door de verzoeker is voldaan.²⁶¹ Als er een verduidelijking nodig is om het verzoek te behandelen, gaat de termijn pas lopen nadat het bestuursorgaan de verduidelijking heeft ontvangen.

Bij toepassingen van sommige uitzonderingsgronden moet het bestuursorgaan een afweging maken (zie §4.5.4). Als daardoor de behandeling van het verzoek langer duurt dan 20 dagen, mag de termijn naar redelijkheid worden verlengd.²⁶² De Information Commissioners office schrijft dat een verlenging met een extra 20 dagen in de meeste gevallen redelijk is.²⁶³ Een verlenging van meer dan 20 dagen is enkel voor zeer speciale gevallen. Bij de Greater London Authority komen verlengingen niet vaak voor. In Londen werd in 88,3% van de gevallen de 20 dagen deadline gehaald.²⁶⁴ In de 2,5% van de gevallen werd de deadline opgeschoven. Als de deadline werd opgeschoven werd die elke keer gehaald.

4.5.4 Uitzonderingen op het recht op openbare documenten

De FOIA kent 24 uitzonderingsgronden. Daarvan zijn 10 gronden absoluut. Een voorbeeld van een absolute uitzonderingsgrond is persoonlijke informatie, de meest gebruikte

²⁵⁷ ICO, Dealing with vexatious requests (section 14), version 1.3, p. 7-9.

²⁵⁸ Interview ICO.

²⁵⁹ Art. 10(1) FOIA.

²⁶⁰ ICO, Time limits for compliance under the Freedom of Information Act (Section 10), version 1.1, p. 7.

²⁶¹ Art. 10(2) FOIA.

²⁶² Art. 10(3) FOIA.

²⁶³ ICO, Time limits for compliance under the Freedom of Information Act (Section 10), version 1.1, p. 14-15.

²⁶⁴ GLA, Annual performance tables for FOIA, 2020.

uitzonderingsgronden door Londen.²⁶⁵ De overige 14 uitzonderingsgronden zijn afhankelijk van een potentiële schade aan het belang dat wordt beschermd door de uitzonderingsgrond. Een ambtenaar moet bij het toepassen van relatieve uitzonderingsgronden een publieke belangen-test uitvoeren. Daarbij weegt die het belang van openbaarmaking van de specifieke informatie af tegen het belang dat die uitzonderingsgrond dient. De motivering daarvan moet dus altijd de specifieke kenmerken van de informatie waarom wordt verzocht meenemen.²⁶⁶ Het specifieke belang van de verzoeker is irrelevant.²⁶⁷ Een uitzonderingsgrond mag enkel worden ingeroepen als het belang wat daarmee wordt beschermd groter is dan het belang van openbaarmaking van de informatie.

Een van de uitzonderingsgronden ziet op informatie die schadelijk kan zijn voor de vrije en eerlijke informatie-uitwisseling binnen een bestuursorgaan.²⁶⁸ Deze uitzondering kan alleen door een gekwalificeerde ambtenaar worden toegepast. Dat is meestal de hoogstgeplaatste ambtenaar in de organisatie en bij de Greater London Authority is het de Burgemeester.²⁶⁹ Deze bevoegdheid komt niet voor delegatie in aanmerking.²⁷⁰ Om de uitzondering toe te passen is vereist dat de burgemeester in redelijkheid inschat dat het belang van intern beraad wordt geschaad. Dat houdt onder meer in dat de burgemeester de beslissing om een verzoek (gedeeltelijk) af te wijzen op deze uitzonderingsgrond moet motiveren met verwijzing naar de concrete omstandigheden van het individuele geval. In Londen kwam deze uitzondering sinds 2015 maar drie keer voor.²⁷¹

4.5.5 Proces van openbaarmaking

Verzoeken worden gedaan bij het bestuursorgaan die de informatie onder zich heeft. Alle verzoeken aan de Greater London Authority worden centraal via of de website of een centraal e-mailadres gedaan. Londen publiceert vervolgens alle verzoeken geanonimiseerd op de website in het disclosure log, zodat iedereen eerdere vragen kan opzoeken. Afbeelding 3 is een weergave van deze website:

²⁶⁵ Dit geldt sinds de wetgeving in werking trad in 2005. In 2019/2020 werd in 35% van de gevallen dat een uitzonderingsgrond van toepassing was 'persoonlijke data' aangevoerd als uitzonderingsgrond.

²⁶⁶ Kenmerken van de informatie, bijvoorbeeld dat het oud is, of andere omstandigheden, zoals hoe controversieel de informatie is, mag wel worden meegenomen. ICO, *The public interest test*, version 2.1, p. 20.

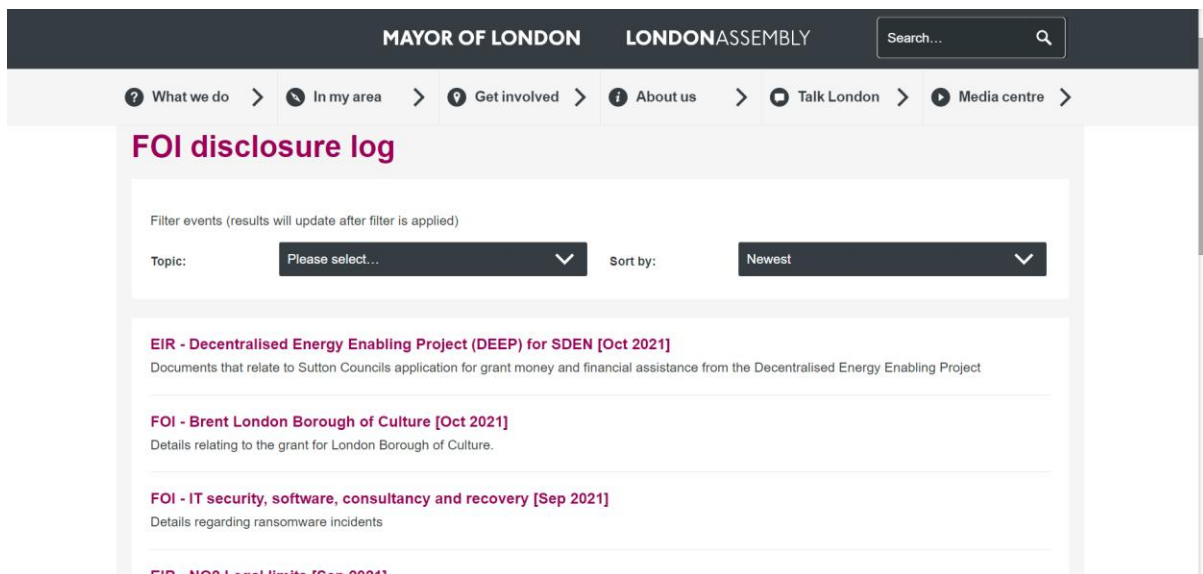
²⁶⁷ De verzoeker hoeft ook nooit een individueel belang te stellen bij een verzoek om informatie, dus dat zou ook niet meegenomen kunnen worden. ICO, *The public interest test*, version 2.1, p. 23.

²⁶⁸ Art. 36(1) FOIA.

²⁶⁹ Art. 36(5)(m) FOIA.

²⁷⁰ ICO, *Prejudice to the effective conduct of public affairs* (section 36), version 3, p. 5.

²⁷¹ GLA, *Annual performance tables for FOIA*, 2020.



Afbeelding 3

De FOIA is een stuk populairder geworden sinds de inwerkingstreding.²⁷² Bij de Greater London Authority werden er in 2005/06 nog slechts 280 verzoeken gedaan. In 2019/20 was dat opgelopen naar 1020.²⁷³

Volgens art. 11 FOIA is het bestuursorgaan gehouden om binnen de grenzen van de redelijkheid de informatie te presenteren zoals de verzoeker dat wil. Dat maakt het recht op informatie gebruiksvriendelijker. Een verzoeker heeft bijvoorbeeld het recht om de informatie in fysieke vorm of in een specifieke digitale vorm te ontvangen.²⁷⁴ Dat ziet namelijk niet op de informatie in zichzelf. In sommige gevallen kan men ook verzoeken om een samenvatting van de beschikbare informatie, zolang dat redelijk is.²⁷⁵ In de regel hoeft een bestuursorgaan geen nieuwe informatie te creëren. Als er met knippen en plakken gemakkelijk een samenvatting kan worden gemaakt, is het bestuursorgaan ook verplicht dat te doen. Als er geen preferentie voor een bepaalde vorm van communicatie wordt uitgesproken, dan is het logisch om te reageren op de wijze waarop het verzoek is ingediend.²⁷⁶

In sommige gevallen moeten bestuursorganen ook lijsten, tijdslijnen of andere overzichten opstellen in reactie op een verzoek. Het ligt het aan de omstandigheden van het geval of het bestuursorgaan daartoe verplicht is. Ten eerste moet de informatie die nodig is voor het opstellen van de lijst beschikbaar zijn. Ten tweede moet het met weinig vaardigheid kunnen worden opgesteld.²⁷⁷ Een document lezen en daarvan een tijdlijn maken vergt niet veel

²⁷² Interview ICO.

²⁷³ GLA, Annual performance tables for FOIA, 2020.

²⁷⁴ Verzoeker kreeg een digitaal document, maar wilde een papieren document: ICO, decision notice FS50468577 11-06-2013; Verzoeker wilde een bestand dat compatibel is met Excel, maar kreeg een pdf. De rechter overwoog dat verzoeker recht had op een bestand dat compatibel is met Excel: Nick Innes v the Information Means of communication, England and Wales Court of Appeal, No: C3/2013/2762, 15-05-2014) (beslissing van de rechter in tweede instantie).

²⁷⁵ ICO, Means of communicating information (section 11), version 2.0, p. 12-13.

²⁷⁶ ICO, Means of communicating information (section 11), version 2.0, p. 19.

²⁷⁷ ICO, Determining whether information is held, version 3.0, p. 6-10.

vaardigheid. Als voor het opstellen van de informatie lastige berekeningen of oordelen vereist zijn, wordt de informatie niet gehouden door het bestuursorgaan.²⁷⁸ Het feit dat het presenteren van de informatie moeite kost, is niet relevant. Dat wordt namelijk al meegenomen in de afwijzingsgrond van de onredelijk hoge kosten.²⁷⁹

4.6 Toezicht en rechtsbescherming

De belangrijkste toezichthouder op de FOIA is de Information Commissioner's Office (ICO). ICO valt niet onder een ministerie en rapporteert direct aan het parlement. Het budget wordt voor 90% gevormd uit de bijdrage die wordt betaald door elk bedrijf dat persoonlijke data verwerkt. De onafhankelijke status van ICO helpt bij de drie functies die het uitvoert met betrekking tot de FOIA: (1) het toezicht op de naleving, (2) het bieden van begeleiding en advies, en (3) het ontwikkelen van het recht op overheidsinformatie. Daaronder vallen onderzoek naar het functioneren van de wet, het doen van rapportages aan het parlement over mogelijke verbeteringen van het wettelijk kader en het opzetten van een model publication scheme.²⁸⁰

Naast openbaarheid van overheidsinformatie ziet ICO ook toe op het verwerken van persoonsgegevens in zowel de publieke als de private sector. Doordat dezelfde instantie toezicht houdt op beide onderwerpen kan die een balans vinden tussen het recht op privacy en het recht op overheidsinformatie.²⁸¹ Die twee rechten sluiten elkaar namelijk vaak uit.²⁸²

In zijn hoedanigheid als toezichthouder van de FOIA neemt ICO zowel een proactieve als een reactieve rol in. Aan de ene kant doet ICO uit eigen beweging organisatie brede assessments. Een assessment van de ICO bekijkt o.a. het beleid van een organisatie, hoe werkprocessen zijn ingericht en hoeveel kennis ambtenaren hebben over het recht.²⁸³ ICO kan een enforcement notice (handhavingsbericht) sturen bij schendingen van de FOIA.²⁸⁴ Aan de andere kant doet ICO ook dienst als een onafhankelijke instantie voor klachtprocedure.²⁸⁵ ICO ontvangt in die hoedanigheid 6000 verzoeken om een herbeoordeling van de beslissing van de publieke

²⁷⁸ ICO geeft hiervoor een hypothetisch scenario: Er is een bestuursorgaan dat economische voorspellingen doet. Daarvoor is de data al verzameld, maar de voorspelling nog niet gedaan. Aangezien daarvoor complexe rekenmodellen en beoordelingen over complexe problematiek, zoals de politieke situatie in een land moeten worden gedaan, wordt de voorspelling nog niet gehouden door het bestuursorgaan. ICO, *Determining whether information is held*, version 3.0, p. 9.

²⁷⁹ Michael Leo Johnson v the Information Commissioner and the Ministry of Justice (United Kingdom Information Tribunal, EA/2006/0085; 13 July 2007). In deze zaak moesten duizenden handgeschreven documenten worden bekeken. De tijd die daarvoor was berekend was 42 weken. De rechter overwoog dat de informatie zich wel onder het bestuursorgaan bevond, maar dat art. 12 FOIA (onredelijke kosten) van toepassing was (beslissing van de rechter in tweede instantie).

²⁸⁰ Recent was het bijvoorbeeld ICO die het voorstel deed om private ondernemingen die publiek worden bestuurd in meer gevallen dezelfde wettelijke verplichtingen op te leggen onder de FOIA als bestuursorganen: ICO, *Outsourcing Oversight? The case for reforming access to information law*, report of the information commissioner to parliament 2019.

²⁸¹ ICO, Openness by design, The Information Commissioner's strategic plan 2019/20 – 2021/22, p. 3.

²⁸² Dit komt ook naar voren bij het voorstel van de wet: Cabinet Office, *Your right to know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act*, White Paper under Labour government 1997, p. 24.

²⁸³ ICO, Regulatory Action Policy 2020, p. 18-22.

²⁸⁴ Art. 52 FOIA.

²⁸⁵ Op basis van art. 50 FOIA.

instantie. Sinds 2005 is er nooit meer dan drie keer geklaagd per jaar bij ICO over de Greater London Authority.²⁸⁶ Een beslissing van ICO in het nadeel van het bestuursorgaan mondt uit in een decision notice (beslissingsbericht).²⁸⁷

Alvorens een klacht ingediend kan worden bij ICO moet een verzoeker eerst een verzoek doen tot een interne herbeoordeling.²⁸⁸ Dit is vergelijkbaar met een bezwaarprocedure in Nederland in de zin dat de heroverweging wordt uitgevoerd door hetzelfde bestuursorgaan die het eerste besluit maakte. De klachtbehandeling bij ICO kan in het Nederlandse bestuursprocesrechtssysteem eerder worden vergeleken met administratief beroep dan met het klachtrecht. Toegang tot de rechter is namelijk pas mogelijk nadat nadat ICO een beslissing heeft genomen op de klacht.

ICO houdt indirect ook toezicht op interne informatiemanagement van bestuursorganen. Volgens art. 48 FOIA kan ICO ook een praktijkaanbeveling doen over de interne processen bij een bestuursorgaan. De ICO heeft geen dwangmiddelen tot zijn beschikking, maar een verplichting tot herbeoordeling van informatiemanagementprocessen wordt wel aangenomen.²⁸⁹ Zo kwam het voor dat de Greater London Authority gelijk kreeg dat het niet beschikte over de opgevraagde informatie, maar wel werd berispt omdat er geen documentatie van vernietiging van documenten bestond.²⁹⁰

Het Nationale Archief houdt voor centrale overheidsorganen ook toezicht op informatiemanagement, maar dat valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek dat met name ziet op decentrale overheidsorganen.

De rechter houdt zowel via het bestuursrecht als het strafrecht toezicht op de FOIA. Na een beslissing van ICO kan de verzoeker of het bestuursorgaan in beroep gaan bij de First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber). Dat is een bestuursrechter die onder andere gespecialiseerd is in informatierecht.²⁹¹ Daarnaast is er ook een strafrechtelijke sanctie voor personen die opzettelijk verhinderen dat informatie openbaar gemaakt wordt.²⁹² Dat kan worden bestraft met een boete, waarop geen strafmaximum van toepassing is. In 2016 was die strafbepaling nog nooit toegepast.²⁹³ Een van de redenen daarvoor is volgens de Information Commissioner dat vervolging binnen zes maanden van de overtreding moet plaatsvinden. In veel gevallen zal die termijn te kort zijn voor ICO om een vervolging op te starten.

²⁸⁶ ICO annual performance Table.

²⁸⁷ Een decision notice is een dwangmiddel. Bij niet-naleving kan het bestuursorgaan 'in contempt of court' worden gehouden. Daar kunnen volgens de ICO medewerker die wij gesproken hebben serieuze consequenties aan worden verbonden (ICO interview).

²⁸⁸ Art. 17(7) FOIA.

²⁸⁹ Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport, Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000 2021, p. 24-25.

²⁹⁰ Dat is een verplichting onder de Code of Practice art. 46 van de Secretary of State. In zaak: ICO, decision notice: 71239-F4G5.

²⁹¹ De eerste rechtbank schept geen precedent voor ICO. ICO is enkel gehouden om oordelen in Hoger Beroep over te nemen. Interview ICO.

²⁹² Art. 77 FOIA.

²⁹³ Cabinet Office, Independent Commission on Freedom of Information, Report 2016, p. 16.

4.7 Afronding

Het Verenigd Koninkrijk was in vergelijking met andere landen in West-Europa laat met het invoeren van transparantiewetgeving. De Freedom of Information Act 2000 moest een cultuurverandering teweegbrengen en de overheid als geheel meer open maken. De wet is daar gedeeltelijk in geslaagd.

De FOIA verplicht overheden om informatie actief openbaar te maken. De informatie ziet op zeven vragen. Die zeven vragen zijn opgesteld om een goed beeld te geven over het handelen, beleid en organisatie van het orgaan. De Greater London Authority publiceert meer informatie dan strikt verplicht is onder de FOIA.

Daarnaast valt op dat de 20 werkdagen termijn in circa 90% van de gevallen wordt gehaald bij de Greater London Authority. Er wordt snel gereageerd op verzoeken. Ongetwijfeld is dat een gevolg van de afwijzingsgrond die ziet op onredelijk hoge kosten. Elk verzoek waarvoor het vinden van de informatie meer dan 18 werkuren zou duren, wordt afgewezen zonder inhoudelijke behandeling. In sommige gevallen duurt het behandelen van het verzoek alsnog langer dan vier weken, omdat het toepassen van de uitzonderingsgronden veel tijd in beslag neemt. In de meeste gevallen is het echter geen probleem, omdat de omvang van een verzoek wettelijk is begrensd.

Een van de doelstellingen van de FOIA is het op orde krijgen van interne informatiemanagement. In het Verenigd Koninkrijk bestaan de wettelijke kaders echter vooral naast elkaar. Met name lokale overheden hebben veel vrijheid in het vormgeven van hun interne informatiebeleid. Londen stelt zelf bewaartermijnen op voor de meeste documenten die zij gebruiken. Londen werkt niet met een centraal systeem voor documentopslag, ook niet bij e-mails. De meeste documenten worden fysiek gehouden of op persoonlijke schijven.

Een compleet beeld van informatiemanagement is lastig, omdat het grotendeels intern plaatsvindt. Er zijn wel indicaties dat Londen achterloopt met het bewaren van informatie. Iets minder dan de helft van de verzoeken wordt afgewezen op grond dat de informatie niet wordt gehouden door de Greater London Authority.

Verzoeken worden centraal behandeld door het Information Governance Team. Zij halen de benodigde informatie op bij de afdelingen die het dossier beheren. Hoewel de Greater London Authority niet verplicht is om alle verzoeken en reacties openbaar te maken, doen zij dat uit zichzelf.

De belangrijkste toezichthouder is ICO. ICO heeft een dubbele taak. Het behandelt allereerst klachten.²⁹⁴ Daarnaast begeleidt ICO bestuursorganen bij het voldoen aan verplichtingen uit de FOIA. Dat doet het door uitleg te geven en organisatiebrede assessments uit te voeren. Ten

²⁹⁴ Aangezien het indienen van een klacht bij ICO verplicht is voordat beroep bij de rechter kan worden ingesteld, lijkt het meer op het administratief beroep dan op het klachtrecht zoals wij dat in Nederland kennen.

slotte is van belang dat ICO integraal toeziet op het recht op informatie. Naast de FOIA, heeft ICO namelijk ook het beschermen van persoonsgegevens als taak.

5. Samenvattende bevindingen en reflectie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat enkele samenvattingen bevindingen over de drie steden. Vervolgens zal hierop worden gereflecteerd: wat zou Nederland van deze steden kunnen leren, mede in het licht van de Wet open overheid (Woo)? Er is voor gekozen om de vergelijking te maken met de Woo in plaats van de Wob, omdat de Woo al op 1 mei 2022 in werking zal treden. Nederlandse overheden zijn dus op moment bezig met de implementatie van de Woo in hun eigen organisatie. Dit zou dan dus een goed moment zijn om te bezien of bij de implementatie van de Woo ook ‘best practices’ uit Stockholm, Miami en Londen kunnen worden betrokken.

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan wat de centrale overheid en lokale overheden zouden kunnen leren van de verschillende steden. Voor een directe vergelijking met Amsterdam verwijzen wij naar het rapport van de Rekenkamer Amsterdam.

5.2 Algemene visie op openbaarheid van overheidsinformatie

5.2.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Zweden spant de kroon als het aankomt op oudste openbaarheidswetgeving. Sinds 1766 is het recht op openbaarheid van overheidsinformatie deel van het Zweedse recht. Florida volgde ongeveer anderhalve eeuw later in 1909. Daarmee zou Florida, als het een zelfstandig land was, het derde land zijn die de “open overheid” introduceerde.²⁹⁵ In zowel Zweden als Florida is het recht op openbaarheid opgenomen in de Grondwet. Het Verenigd Koninkrijk was juist relatief laat met wetgeving over openbaarheid van overheidsinformatie. De Freedom Of Information Act (FOIA) uit het Verenigd Koninkrijk trad pas in 2005 in werking.

Omdat Zweden en Florida allebei een lange geschiedenis hebben met openbaarheidswetgeving, is er een aantal parallellen te vinden in hun visie op openbaarheid. Ten eerste benadrukken beide landen dat openbaarheid een belangrijk onderdeel is van de bestuurscultuur. In zowel Zweden en Miami worden ambtenaren daar altijd in opgeleid bij aanvang van hun dienstverband. In Zweden is het recht op openbaarheid zelfs ingeburgerd. Het is gebruikelijk dat elke leerling als opdracht voor school een verzoek om officiële documenten doet.

Ten tweede hechten de beide landen veel gewicht aan het beginsel van openbaarheid van overheidsinformatie. Dat is voornamelijk te zien in de afweging bij botsende rechten. Zowel Zweden als Florida zijn bereid om serieuze inbreuken op het recht op privacy te accepteren om openbaarheid van overheidsinformatie te garanderen.

Ten derde hebben Zweden en Florida allebei een brede visie op openbaarheid die verder gaat dan het kunnen verzoeken om documenten. In Zweden gaat het recht op openbaarheid gekoppeld met het recht van alle ambtenaren om zich vrijuit uit te mogen laten over elke

²⁹⁵ Colombia neemt de tweede plaats in, aldus Vleugels 2009.

bestuurlijke aangelegenheid. Zweden spreekt daarom ook over 'geheimhoudingsgronden' (in plaats van 'uitzonderingsgronden', zoals in het Verenigd Koninkrijk en Florida), omdat deze geheimhoudingsgronden zowel zien op openbaarheid van documenten als de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Florida heeft naast de Public Records Law, die ziet op openbaarheid van documenten, ook de Sunshine Law. Die Sunshine Law ziet op openbaarheid van vergaderingen van besluitvormende organen. Daarmee is in Florida het gehele besluitvormende proces open: zowel de vergadering waarin besluitvorming plaatsvindt als de documenten die daarvan aan de basis staan.

Het Verenigd Koninkrijk heeft juist voor ogen gehad om een cultuur van openbaarheid te creëren door openbaarheidswetgeving te introduceren. Aan deze wetgeving lagen een tweetal beleidshypotheses ten grondslag. Ten eerste dat transparantie noodzakelijk is om te voorkomen dat bestuurders arrogant worden. Zij moeten de burger dienen en door informatie openbaar te maken, worden ze daaraan herinnerd. Ten tweede is participatie in besluitvorming alleen mogelijk met de relevante informatie. In het Verenigd Koninkrijk moet er een cultuuromslag plaatsvinden, zodat meer recht wordt gedaan aan het belang van openbaarheid.

5.2.2 Het Nederlandse perspectief

In 1980 trad de eerste Wet openbaarheid bestuur (Wob) in werking en in 1992 werd die vervangen door de huidige Wob. Het doel van de Wob was een goede en democratische bestuursvorming.²⁹⁶ Hoewel de beginselen van democratie wel al de grondslag vormden voor de openbaarheid van overheidsinformatie onder de Wob,²⁹⁷ wordt er volgens de initiatiefnemers van de Woo onder de huidige Wob te weinig informatie uit eigen beweging openbaar gemaakt en bestaat er nog geen algemeen recht op overheidsinformatie:

"Democratie verdraagt geen geheimhouding; alleen een goed geïnformeerd publiek kan overwogen keuzes maken. (...) Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren, fundamentele rechten uit te oefenen en economische en culturele waarde te creëren."²⁹⁸

Met de Woo wordt getracht een cultuuromslag van bestuurlijke geslotenheid naar openheid te bewerkstelligen. In de Woo is het recht op informatie ook bij wet vastgelegd. Artikel 1.1 bepaalt namelijk: *"Eenieder heeft recht op toegang tot publiek informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen."* Daarnaast introduceert de wet proactieve openbaarmakingsverplichtingen. Daarover schreven de initiatiefnemers van het wetsvoorstel: *"Een systematische ontsluiting van voor burgers relevante informatie draagt bij aan inzicht in de bestuursvoering en is daarmee onmisbaar voor democratische participatie en*

²⁹⁶ Kamerstukken II, 1970/71, 10946 nr. 2, p. 4 en 7.

²⁹⁷ Zie hierover uitgebreider Daalder 2015, p. 20-26.

²⁹⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 33328, nr. 3, p. 2.

controle van het bestuur."²⁹⁹ Mede door de cultuuromslag zouden de volgende vijf doelen moeten worden bereikt:

1. Democratie: "Alleen als burgers op de hoogte kunnen worden gesteld van alle successen en gebreken van politieke en bestuurlijke keuzes, kan een overwogen stem uitgebracht worden."³⁰⁰
2. Beter bestuur: "dat overheidshandelen voor het oog van het publiek moet plaatsvinden en dat we ons beter gedragen als we beter in de gaten worden gehouden"³⁰¹
3. Het voorkomen van corruptie: "Openbaarheid en transparantie zijn dan extra waarborgen om te controleren dat overheden en semi-overheden geen misbruik maken van hun informatie-positie."³⁰²
4. Emancipatie van de burger: "De erkenning van dit recht is een belangrijke stap in het emancipatieproces van de burger tegenover de overheid"³⁰³
5. Macro-economische voordelen: "Door informatie via internet beschikbaar te stellen voor hergebruik, worden burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld toegevoegde waarde te creëren en informatie zodanig te bundelen en beschikbaar te stellen, dat derden daar weer gebruik van kunnen maken."³⁰⁴

5.2.3 Reflectie

Uit het door ons verrichte onderzoek komt het beeld naar voren dat het grondwettelijke recht in Stockholm en Miami ertoe bijdraagt dat het recht op overheidsinformatie in de haarvaten van de organisatie zit. Openbaarheid is een vanzelfsprekendheid. In Nederland is dit nog niet het geval, maar wellicht dat Woo daaraan zal bijdragen. Het zou dan ook wenselijk zijn om bij de implementatie van de Woo niet alleen stil te staan bij de 'technische kant' van de wijzigingen die wet met zich brengt, maar juist ook die beoogde cultuuromslag. Een voorwaarde voor een succesvolle cultuuromslag is dat het belang van openbaarheid wordt ingezien door het bestuur. In zowel Stockholm als Miami is openbaarheidstraining die ziet op zowel informatiemanagement als openbaarmaking van informatie aan verzoekers deel van de introductie van ambtenaren als zij in dienst treden. In Zweden wordt het recht op informatie nog breder verspreid, door alle leerlingen ervaring te laten opdoen bij het doen van een verzoek om officiële documenten.

Nederland lijkt qua visie het meest op het Verenigd Koninkrijk. De doelen van de Wob en de Woo komen grotendeels overeen met die uit de Britse Freedom of Information Act (FOIA). De inwerkingtreding van de FOIA heeft geleid tot veranderingen in de visie op het belang van

²⁹⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 35112 nr. 3, p. 3.

³⁰⁰ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 15.

³⁰¹ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 16.

³⁰² Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 16.

³⁰³ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 16. Zie ook het in de memorie van toelichting genoemde rapport Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, Openbaarheid tussen gunst en recht, Den Haag 1983.

³⁰⁴ Kamerstukken II 2011/12 33328, nr. 3, p. 17.

openbaarheid binnen overheidsinstanties. Het is afwachten of de inwerkingtreding van de Woo ook zal leiden tot een vergelijkbare cultuuromslag.

5.3 Waarop ziet het recht op openbaarheid?

5.3.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In het openbaarheidsrecht kan onderscheid worden gemaakt tussen een documentenstelsel en een informatiestelsel. In een documentstelsel moet men verzoeken naar een of een groep documenten om toegang te krijgen tot informatie die daarin is neergelegd. In een informatiestelsel verzoekt men naar informatie en is het vervolgens aan het bestuursorgaan om de informatie te vinden in documenten die onder zich bevinden. Zweden en Florida zijn voorbeelden van een documentenstelsel. De definitie van het document is leidend voor het recht op overheidsinformatie. Het Verenigd Koninkrijk hanteert een informatiestelsel.

Zweden kent een recht op officiële documenten. Daaronder vallen enkel documenten die 'af' zijn. Dat zijn alle inkomende en uitgaande correspondentie van het bestuursorgaan, afgeronde documenten zoals besluiten of formele adviezen, of constant bijgehouden documenten, zoals agenda's, kalenders, personeelsdossiers etc. Interne memo's, conceptversies of andere documenten die nog niet af zijn vallen erbuiten. Een uitzondering geldt voor documenten die moeten worden gearhiveerd. Dat zijn documenten die nieuwe informatie over een publieke zaak leveren. Een voorbeeld daarvan zijn aantekeningen die een ambtenaar maakt bij een telefoongesprek waar belangrijke inlichtingen worden gegeven.

In Florida is het recht op overheidsinformatie breder dan in Zweden, omdat het een recht op alle openbare documenten betreft. Openbare documenten zijn alle documenten die kennis bestendigt, formaliseert of communiceert. Net als in Zweden valt er dus alle ingaande of uitgaande communicatie onder, ongeacht het medium waardoor de communicatie verloopt. E-mail, Sms'jes of appjes vallen er allemaal onder. In tegenstelling tot Zweden vallen conceptversies van documenten, interne of externe memo's er ook onder. Documenten die puur voor eigen gebruik zijn opgesteld, zoals notities als geheugensteun vallen niet onder de definitie.

Het Verenigd Koninkrijk kent een informatiestelsel. De vorm van het document waarin de informatie staat is dus niet relevant voor de vraag of er een recht bestaat op de informatie. In sommige gevallen geeft het bestuursorgaan als reactie op een verzoek een samenvatting van de informatie, maar het hoeft nooit nieuwe informatie te creëren. Het recht strekt zich uit tot informatie over bestuurlijke aangelegenheden. Net als in Stockholm en Miami hoeven ambtenaren in Londen dus niet te vrezen voor de openbaarmaking van hun privé-berichten.

5.3.2 Het Nederlandse perspectief

Zowel onder de Wob als de Woo heeft eenieder het recht op informatie neergelegd in documenten.³⁰⁵ Daarmee heeft de wetgever gekozen voor een enigszins hybride stelsel.³⁰⁶ Er is namelijk geen sprake van een documentenstelsel in de zin dat de verzoeker een concreet document moet aanwijzen bij het verzoek. Tegelijkertijd moet de informatie wel zijn neergelegd in een 'document' om voor openbaarmaking in aanmerking te komen: het bestuursorgaan verstrekt normaliter kopieën van bestaande documenten. Het is dus niet vereist dat een bestuursorgaan in reactie op een Wob-verzoek een nieuw document opstelt.³⁰⁷

Het begrip document is in Nederland een ruim begrip. E-mails en zelfs Whatsapp-berichten door worden verzonden vanaf de privé-telefoon vallen eronder.³⁰⁸ Ook concepten vallen onder het begrip document.³⁰⁹ Tegelijkertijd vallen ook weer niet alle documenten onder het recht op informatie. Het recht op informatie is namelijk beperkt tot documenten die verband houden met de publieke taak.³¹⁰

5.3.3 Reflectie

Opvallend is dat Zweden, in vergelijking met andere steden, een nauwer begrip hanteert voor documenten die worden geopenbaard. Concepten of interne memo's hoeven namelijk in de regel niet openbaar te worden gemaakt, omdat zij geen 'officiële' documenten zijn. Dit is een belangrijke bevinding, omdat het tot gevolg heeft dat minder documenten hoeven te worden bewaard (zie hierna onder 5.4) en geopenbaard (zie hierna onder 5.5).

Nederland kent, net als het Verenigd Koninkrijk, een ruim recht op informatie. Het maakt niet uit in welke vorm de informatie is gegoten. In de praktijk houdt dat in dat het recht op informatie voor een belangrijke mate afhangt van de wijze waarop informatie wordt bewaard. Documenten die zich niet meer onder een bestuursorgaan bevinden, kunnen namelijk niet worden geopenbaard. In de volgende paragrafen wordt daarom ingegaan op informatiemanagement in relatie tot openbaarheid.

³⁰⁵ Artikel 3 lid 1 Wob en artikel 1.1 jo. 2.1 Woo.

³⁰⁶ Daalder 2015, p. 155.

³⁰⁷ Er is dus geen plicht om documenten op te stellen, maar (zeker bij grootschalige Wob-verzoeken) kan het soms wel dienstbaar zijn om een samenvatting op te stellen of nadere inlichtingen te verschaffen. Zie ook artikel 7 lid 1 onder c en d Wob.

³⁰⁸ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL: RVS:2019:899.

³⁰⁹ Zie Daalder 2015, p. 295.

³¹⁰ Artikel 2.1 Woo. In de Wob wordt gesproken over documenten die een "bestuurlijke aangelegenheid" betreffen.

5.4 Interne organisatie van de informatieopslag

5.4.1 Wat zijn de verplichtingen?

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In met name Zweden en Florida sluit het wettelijk kader over documentopslag aan op openbaarheidswetgeving. Zowel de Offentlighets- och sekretesslag [*Wet openbare toegang en geheimhoudingen*] en Florida Statutes 119 (Public Records Law) regelen beide onderwerpen. Ook lagere wetgeving in zowel Zweden als Miami verwijst naar en hergebruikt termen uit deze wetten.

In Stockholm ligt de nadruk van documentopslag vooral op 'zo snel mogelijk'. Als een officieel document is opgesteld, moet het direct worden geregistreerd of opgeslagen in de daartoe bestemde dossiers (zoals bij personeelsdossiers, cliëntdossiers, protocollen etc.). Registratie vindt plaats in het centrale document-systeem van het bestuursorgaan. Metadata zoals de auteur, datum en andere gegevens over het document moeten worden toegevoegd. Documenten die vallen onder de geheimhouding moeten altijd worden geregistreerd. De ambtenaar die het document heeft opgesteld, moet dus direct bepalen of het valt onder de geheimhouding en een marker toevoegen met de geheimhoudingsgrond. Archivering moet direct plaatsvinden zodra het dossier wordt gesloten.

In Miami valt op dat een deel van de regels zeer specifiek gericht is op de opslag van digitale documenten. Digitale documenten leveren voor bestuursorganen vaak een grotere uitdaging op. Technologie ontwikkelt zo snel dat het lastig bij te houden is. Daarom is in Florida bepaald dat de regels omtrent digitale opslag pas relevant worden op het moment dat bestuursorganen hun systemen updaten of vernieuwen. Dat nieuwe systeem moet dan voldoen aan de meest actuele eisen over digitale opslag. Bij digitale opslag bestaat het gevaar dat dat oude digitale documenten niet meer kunnen worden uitgelezen. In Florida gelden daarom specifieke regels om ongewenste uitdunning van digitale documenten tegen te gaan. Voorbeelden daarvan zijn het inbedden van metadata in het bestand en het blijven overzetten van documenten op oude hardware of software.

Londen heeft veel ruimte om zelf regels op te stellen over informatiemanagement. De Public Records Law uit het Verenigd Koninkrijk is niet van toepassing op lokale overheden. Wel heeft de inwerkingtreding van de FOIA tot gevolg gehad dat lokale overheden het belang gingen zien van een goed informatiemanagementsysteem. In Londen lijkt hier nog wel een verbeteringslag mogelijk. Iets minder dan de helft van de verzoeken om informatie bij de Greater London Authority wordt jaarlijks afgewezen omdat de informatie niet wordt gehouden door het orgaan.³¹¹

³¹¹ Bij deze cijfers moet wel een belangrijke kanttekening worden gemaakt. De bevoegdheidsverdeling tussen de Greater London Authority en de Boroughs (stadsdelen) is soms onduidelijk. Burgers vragen daarom soms om informatie bij de verkeerde (deel)overheid. Daarnaast valt onder deze grond ook de situatie dat burgers aan het bestuursorgaan vragen om nieuwe informatie te creëren. Als burgers bijvoorbeeld vragen naar inschattingen van de overheid, wordt dat verzoek afgewezen op deze grond.

Tot slot lopen de regels welke documenten bewaard moeten worden uiteen. Stockholm en Miami moeten zich houden aan selectielijsten die van bovenaf worden opgelegd. Daarin worden bewaartermijnen beschreven voor zeer specifieke geformuleerde categorieën van documenten. Op een heel gedetailleerd niveau kan men zien hoelang verschillende soorten documenten moeten worden bewaard. Daarentegen stelt Londen zelf de bewaartermijnen vast. Los van een aantal wettelijke bewaartermijnen worden alle documenten in Londen de huidige en de volgende burgermeesterstermijn bewaard. Dat is in de regel dus niet meer dan 8 jaar voor bijna alle documenten.³¹²

Het Nederlandse perspectief

De Woo bepaalt dat een bestuursorgaan er zorg voor moet dragen dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.³¹³ Dit is een belangrijk artikel, want als documenten niet goed bewaard worden, wordt het recht op overheidsinformatie illusoir.

De Woo bevat voor het overige geen bepalingen over het bewaren van documenten. Het is de Archiefwet 1995 die hiervoor het juridisch kader vormt. Op grond van de Archiefwet worden selectielijsten vastgesteld. Hierin worden de bewaartermijnen van archiefbescheiden vastgelegd. Uit deze selectielijsten volgt dat niet alle documenten voor altijd bewaard moeten worden. Als een document niet bewaard hoeft te worden, *moet* het op grond van de Archiefwet worden vernietigd.

De meeste gemeenten maken gebruik van de Selectielijst voor gemeenten en intergemeentelijke organen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze selectielijst hanteert identificeert een groot aantal specifieke categorieën documenten en stelt daarvoor een bewaartijd vast. Er geldt bijvoorbeeld een specifieke bewaartijd voor documenten die zien op het neerzetten van gedenktekens in de gemeente. De selectielijst is opgebouwd vanuit de volgende systematiek:

- De lijsten noemen specifieke processen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. In totaal zijn het 29 processen.
 - Voorbeeld: Openbare ruimte inrichten/personen aanstellen.
- De geldende bewaartermijn is afhankelijk van de uitkomst van de processen. Bewaartermijnen voor processen die zijn voltooid, afgebroken of nooit door zijn gegaan is verschillend.
 - Voorbeeld: Documenten over een geleverd reisdocument moeten 16 jaar worden bewaard en documenten over een ingetrokken reisdocument 11 jaar.

Uit onderzoek van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: de Inspectie) is gebleken dat de informatiehuishouding bij het Rijk problematisch is.³¹⁴ Ook de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) kwam tot deze conclusie.³¹⁵ In reactie op

³¹² Documenten die van historische of culturele waarde zijn worden wel langer bewaard.

³¹³ Artikel 2.4 lid 1 Woo.

³¹⁴ IOE, Een demeterende overheid 2.0? 2021.

³¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2

het rapport van de POK heeft het kabinet aangekondigd dat alle ministeries actieplannen zullen opstellen waarin wordt aangegeven hoe de informatiehuishouding op orde zal worden gebracht. Ook komt er een regeringscommissaris die voor de daadwerkelijke realisatie moet zorgdragen. Het zal volgens het kabinet tot en met 2026 duren voordat de verbeteroperatie op Rijksniveau zal zijn gerealiseerd.³¹⁶ Deze actieplannen zien alleen op de Rijksoverheid. Artikel 6.2 Woo bepaalt daarnaast dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een meerjarenplan moet opstellen over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk zullen maken. De VNG zal aan de totstandkoming van dit plan worden betrokken.³¹⁷

Naar aanleiding van het rapport van de POK is aan de Woo een nieuw artikel 3.3b toegevoegd. Dit artikel bepaalt dat de Minister van BZK het platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI) ontwikkelt. Via PLOOI kunnen alle bestuursorganen hun documenten actief openbaar gaan maken. Het gebruik van dit platform zal op termijn verplicht worden gesteld. Op deze actieve openbaarmaking zal hierna in paragraaf 5.5 nog nader worden ingegaan.

Reflectie

Uit de internationale vergelijking volgen ten minste twee punten die interessant zijn voor Nederland.

Ten eerste zijn in Nederland de wettelijke kaders van de Woo en de Archiefwet nog grotendeels gescheiden. Dat terwijl de zij elkaar sterk beïnvloeden. De Woo is van invloed op wat bestuursorganen willen bewaren en de Archiefwet is van invloed op wat er openbaar kan worden gemaakt. Als bijvoorbeeld op grond van de selectielijst concepten van documenten niet hoeven worden te bewaard³¹⁸, dan mogen (of zelfs moeten) ze worden vernietigd en kunnen ze ook niet meer openbaar worden gemaakt. In Zweden en Florida is deze regelgeving meer geïntegreerd. Voor (de regels rondom) digitale opslag van documenten zou daarnaast ter inspiratie naar Florida kunnen worden gekeken.

Ten tweede is het in Zweden verplicht om documenten direct te registreren in de daartoe bestemde dossiers en daarbij te markeren in hoeverre sprake is van een geheimhoudingsgrond. Deze werkwijze bespoedigt het openbaarmakingsproces aanzienlijk, omdat bij de afwikkeling van informatieverzoeken nog slechts in het documentmanagementsysteem gezocht hoeft te worden en er ook al een eerste indicatie is of op het document een uitzonderingsgrond van toepassing is. Een verplichting voor ambtenaren om documenten te registreren en markeren kunnen Nederlandse lokale overheden invoeren, aangezien zij ruimte hebben om beleid vast te stellen over de eigen informatiehuishouding. Daarbij is een aandachtspunt dat de Nederlandse uitzonderingsgronden minder concreet zijn dan de Zweedse geheimhoudingsgronden, waardoor het voor een niet in de Woo gespecialiseerde ambtenaar soms niet eenvoudig zal zijn

³¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4 en Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid 'Open op Orde', bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 29362, nr. 291, p. 3.

³¹⁷ Kamerstukken I, 2020/21, nr. 33328, nr. N, p. 119.

³¹⁸ Zie VNG Selectielijst 2020, p. 9.

te bepalen of een uitzonderingsgrond van toepassing is. Ook zouden er in Nederland meer documenten geregistreerd en gemarkeerd moeten worden, omdat het recht op informatie niet is beperkt tot officiële documenten.

5.4.2 Wie is verantwoordelijk?

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Een van de aspecten van de interne organisatie die in elke stad terugkomt is dat er één ambtenaar met een senior managementfunctie in de organisatie moet gaan over de grote keuzes van informatiemanagement. Dat betreft het opzetten van beleid en routines, en de aankoop van nieuwe ICT-systemen, hardware etc. Daarnaast moeten grote bestuursorganen in elk departement of afdeling een informatiemanager aanwijzen. In alle drie de steden zijn die informatiemanagers ook de contactpersoon van de toezichthouder/centrale verantwoordelijke instantie op het terrein van informatiemanagement. Dat maakt het centrale beleid, begeleiding en standaardisatie beter uitvoerbaar.

Verder geldt in Miami en Stockholm dat de verantwoordelijkheid voor informatiemanagement en openbaarheid aan elkaar gelinkt zijn. In Miami is de City Attorney's Office zowel verantwoordelijk voor het beleid over informatiemanagement als de coördinatie van verzoeken om openbare documenten. In Stockholm worden de meeste verzoeken behandeld door de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het dossier.

In alle drie de steden zijn ambtenaren voor een deel zelf verantwoordelijk voor het opslaan van informatie. Zoals eerder aan bod is gekomen hebben ambtenaren in Zweden zelf de verantwoordelijkheid om officiële documenten te registreren. In Londen gelden er standaardregels over de verantwoordelijke ambtenaar voor opslag van documenten. Zo is bijvoorbeeld bij een gedeelde map de aanmaker verantwoordelijk voor het opslaan en bij interne e-mails de verzender. In Miami worden afdelingen geacht zelf afspraken te maken over de eindverantwoordelijke voor documentopslag. De verantwoordelijke ambtenaar is de custodian, die vervolgens ook verantwoordelijk wordt voor openbaarheidsverzoeken. In zowel Miami, maar met name in Zweden wordt de verantwoordelijkheid voor openbaarheid gedeeld door alle ambtenaren. In beide steden worden alle ambtenaren bij aanvang van hun dienstverband getraind in omgang met het documentopslagsysteem.

Het Nederlandse perspectief

De Woo bepaalt slechts dat documenten zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Hoe dat moet gebeuren en wie daarvoor verantwoordelijk is, bepaalt de Woo niet. Dat betekent dat bestuursorganen hierover zelf beleid mogen vaststellen. De initiatiefnemers van de Woo beogen wel om met de verplichtingen rondom de informatiehuishouding een cultuuromslag bij bestuursorganen teweeg te brengen. De Inspectie is in het rapport '*de dementerende overheid 2.0*' is nog niet erg positief over de ontwikkelingen op dit terrein, maar ziet wel potentie voor verbetering van informatieopslag. In het rapport wordt het ontbreken van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid specifiek als reden genoemd voor de

tegenvallende resultaten.³¹⁹ Daarbij komt dat de Inspectie ook een vermindering in expertise waarneemt. Er zijn minder functies die primair zien op informatiemanagement en dit gebrek sijpelt dat door naar gehele teams: als er geen training wordt gegeven, gaat kennis en routine uiteindelijk verloren.³²⁰

Reflectie

Uit de Woo vloeit voort dat Nederland de komende jaren aan de slag zal gaan met het verbeteren van de informatiehuishouding. Uit de rechtsvergelijking blijkt dat het daarbij niet alleen van belang is welk documentmanagementsysteem daarvoor wordt gebruikt, maar ook dat helder is wie verantwoordelijk is voor zowel dat systeem als geheel als voor het opslaan van de individuele documenten. Uit de best practices van andere steden volgen drie uitgangspunten:

1. Een functionaris met een senior managementfunctie en expertise moet verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en andere structureel belangrijke keuzes over informatiemanagement.
2. Een integrale aanpak van informatiemanagement en openbaarheid moet ook bij het neerleggen van verantwoordelijkheden naar voren komen. De functies moeten of gecombineerd worden, of er dient structureel overleg plaats te vinden tussen de verantwoordelijke ambtenaren.
3. De dagelijkse opslag van documenten is verantwoordelijkheid van elke ambtenaar. Het is daarom van belang om duidelijk vast te leggen wie verantwoordelijk is (bijvoorbeeld de verzender van een interne e-mail) en om in te zetten op training van ambtenaren om hen daarbij te ondersteunen.

5.4.3 Welke processen/systemen zijn in gebruik?

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Stockholm maakt gebruik van centrale systemen voor opslag van officiële documenten. Dat volgt uit de verplichting om officiële documenten te registreren (en te markeren) in een centraal systeem. Daarnaast gebruikt Stockholm één e-mailsysteem (Office 365). Dat levert overzichtsdocumenten op, zoals een e-maillogboek of een documentenregister. In een e-maillogboek kan men zien welke e-mails van en naar een e-mailadres zijn gestuurd op specifieke data en wat het onderwerp daarvan was. In een documentregister staat welke documenten zijn geregistreerd, door wie en wanneer. Uittreksels uit overzichtsdocumenten zijn zelf ook weer officiële documenten en vervullen daarom een belangrijke rol in het openbaarheidsregime van Zweden.

In Miami wordt ook een centraal e-mailsysteem gebruikt, waardoor ambtenaren hun eigen mail niet meer hoeven op te slaan. Verder is, net als in Stockholm, het doel om opslagsystemen te standaardiseren voor de stad.

³¹⁹ IOE, De dementerende overheid 2.0 2021, p. 10, 14, 16.

³²⁰ IOE, De dementerende overheid 2.0 2021, p. 16.

In alle drie de steden is er een centrale regiehouder. In Miami is dat de Department of State, in Stockholm een stadsarchief en in Londen de Information Commissioners Office. De praktijk is nu vaak nog dat documenten enkel op interne schijven worden opgeslagen. Alle steden onderkennen dat het lang zal duren om die praktijk te veranderen, zodat opslag vooral centraal plaatsvindt.

Een belangrijk onderdeel van archiveren is ook informatie verwijderen. Het is belangrijk om irrelevante informatie te kunnen onderscheiden van informatie die moet worden bewaard. Londen maakt gebruik van een simpel behoudschema, waarbij veel documenten na het daaropvolgende burgemeester termijn kunnen worden verwijderd. Alleen belangrijke rapporten, beslissingen of documenten met een langer wettelijk bewaartermijn worden gehouden. In Miami worden dossiers gevormd aan de hand van de bewaartermijnen van documenten. Dat is mogelijk, omdat die categorieën op documentniveau zijn geformuleerd. In Stockholm wordt er uitgedund op basis van centrale uitdunningsbesluiten van het Stadsarchief.

Het Nederlandse perspectief

De Archiefwet (en de daarop gebaseerde Archiefbesluit en -regeling) gaat niet in op de specifieke processen of programma's voor documentopslag moeten worden gebruikt. Voor hier volstaan wij met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis bij de Woo waaruit volgt dat de initiatiefnemers denken dat er voor het op orde brengen van de informatiehuishouding een andere manier van werken moet komen. Deze moet in het meerjarenplan worden ontwikkeld. Documentmanagementsystemen en zaaksystemen dienen zo te worden ingericht dat bij elkaar horende documenten aan elkaar gekoppeld worden. Bij het opstellen van documenten zal meer rekening moeten worden gehouden met de uiteindelijke bestemming. Onderdelen die niet openbaar moeten worden, kunnen daarin worden gemarkeerd. Veel werkprocessen zullen daartoe opnieuw moeten worden ingericht: *openbaarheid by design*.³²¹

Reflectie

Het vervangen en het standaardiseren van oude systemen kost onvermijdelijk veel tijd. Het is dus een goed teken dat op Rijksniveau meerjarenplannen worden opgesteld om daar nu aan te beginnen. Lokale overheden zouden zich daarbij moeten aansluiten en actief bijdragen. Centrale regie binnen een stad lijkt daarbij wenselijk, omdat dit standaardisatie tussen bestuursorganen of afdelingen mogelijk maakt.

Het invoeren van nieuwe documentmanagementsystemen kan niet los worden gezien van werkprocessen. Op dit moment is markering vooraf van documenten waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is nog niet de standaard, maar er zijn al systemen die over deze en andere functies (zoals het eenvoudig, deels geautomatiseerd toevoegen van metadata) beschikken. Miami en Stockholm laten zien dat ook standaardisatie van e-mailopslag mogelijk is. Het is gelet op het belang van openbaarheid van overheidsinformatie, de moeite waard om te investeren in deze systemen. Onder meer omdat het dan bij het afhandelen van

³²¹ Kamerstukken I, 2020/21, nr. 33328, nr. N., p. 120.

informatieverzoeken niet meer nodig is om individuele ambtenaren te vragen op zoek te gaan naar deze informatie in hun persoonlijke mailbox en netwerkschijven.

5.5 Openbaarheid van overheidsinformatie

5.5.1 Proactieve openbaarmaking

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Op het terrein van proactieve openbaarmaking heeft het Verenigd Koninkrijk in het algemeen en Londen specifiek de meest vooruitstrevende wetgeving en praktijk. In Zweden en Florida is proactieve openbaarmaking van oudsher nauwelijks een thema in het openbaarheidsrecht, dat pre-internet is opgezet. Zij stellen wel allebei dat proactieve openbaarheid een praktische oplossing kan zijn om verzoeken voor te zijn. In het Verenigd Koninkrijk was proactieve openbaarheid juist een speerpunt bij het aannemen van de Freedom of Information Act. Proactieve openbaarmaking wordt namelijk gezien als katalysator voor een cultuurverandering van een gesloten overheid naar een open overheid.

In alle steden worden de vergaderingen van de gemeenteraad (of vergelijkbaar orgaan) en de commissies daaronder vooraf aangekondigd en de notulen achteraf openbaar gemaakt. In Stockholm en Miami gelden daarnaast geen wettelijke verplichtingen om informatie actief openbaar te maken. In de praktijk staat op de website wel informatie over de organisatiestructuur en zijn persoonsgegevens van bestuurders met een meer publieke functie openbaar.

Londen is wel wettelijk verplicht tot het openbaar maken van informatie over het lokale bestuur. De verplichting ziet op zeven geformuleerde vragen over het bestuursorgaan. Het betreft informatie in de volgende zeven categorieën:

1. De opzet en organisatie van het bestuursorgaan
2. Budgetten en uitgaven van het bestuursorgaan.
3. Prioriteiten en onderzoeken over het functioneren van het bestuursorgaan.
4. Hoe beslissingen worden genomen binnen het bestuursorgaan.
5. Beleid en protocollen in gebruik van het bestuursorgaan.
6. Registers (zoals personeelsregisters) van het bestuursorgaan
7. Aangeboden diensten van het bestuursorgaan.

De Information Commissioner is verantwoordelijk voor het opstellen van deze zeven categorieën. Daarnaast begeleidt de Information Commissioner lokale overheden bij het uitvoeren van de openbaarmakingsverplichting door middel van begeleidingsdocumenten. Londen publiceert proactief in sommige categorieën meer informatie dan de begeleidingsdocumenten voorschrijven.

Het Nederlandse perspectief

Artikel 3.1 Woo bevat een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om informatie actief openbaar te maken.³²² Een dergelijke bepaling staat ook al in de Wob, maar volgens de initiatiefnemers van de Woo wordt er nog te weinig actief openbaar gemaakt. In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat het oude adagium van de Wob “openbaar, tenzij” onder de Woo “actief openbaar, tenzij” moet worden.³²³ Daarom bevat artikel 3.3 Woo een lange lijst van categorieën informatie die bestuursorganen binnen twee weken actief openbaar moeten gaan maken. Het uitgebreide en gedetailleerde artikel bevat een aantal informatiecategorieën die nu al openbaar gemaakt worden, zoals vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de agenda’s en besluitenlijsten van vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders. Het artikel gaat echter verder. Vermeldenswaardig zijn onder meer de volgende categorieën:

- convenanten;
- verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking en;
- besluiten op Wob-verzoeken en op basis daarvan verstrekte informatie.

In beginsel moeten alle beschikkingen openbaar worden gemaakt, tenzij sprake is van één van de 21 genoemde uitzonderingen, zoals belastingaanslagen, uitkeringen en bestuurlijke boetes. De wet bevat ook de mogelijkheid om te kiezen voor openbaarmaking in de vorm van overzichten in plaats van integrale openbaarmaking van deze beschikkingen.³²⁴ De gedachte is dat het maken van dit soort overzichten de uitvoeringslasten voor bestuursorganen kan beperken als sprake is van grote aantallen documenten.³²⁵

De verplichting om deze informatie actief openbaar te maken zal niet direct met de overige bepalingen uit de Woo op 1 mei 2022 in werking treden, maar pas op een later tijdstip. In antwoord op Kamervragen heeft de minister aangegeven dat de ambitie van de rijksoverheid is “om in ieder geval binnen vijf jaar alle verplichte Woo-categorieën te publiceren op een centrale vindplaats, zodat deze duurzaam ontsloten worden, en makkelijk doorzoekbaar.”³²⁶

Reflectie

In Nederland zullen bestuursorganen bij inwerkingtreding van de proactieve openbaarmakingsverplichtingen hun praktijk moeten aanpassen. Van de drie steden is het alleen Londen die structureel informatie actief openbaar maakt. De aanpak van de Woo lijkt op die van de *Freedom of Information Act* uit het Verenigd Koninkrijk, in de zin dat het veelal

³²² Het artikel bepaalt dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar moet maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, tenzij een uitzonderingsgrond aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

³²³ Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 51.

³²⁴ Zo kunnen subsidiebeschikkingen openbaar worden gemaakt in een elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarin onder meer moet worden opgenomen: de grondslag van de subsidie; de ontvanger; de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt; en de hoogte van de subsidie.

³²⁵ Als een bestuursorgaan ervoor kiest om te werken met dit soort overzichten, dan moet dat overzicht ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt. Zie ook Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 75.

³²⁶ Kamerbrief d.d. 3 november 2021, kenmerk 2021-0000537016.

dezelfde informatie betreft. Er zijn ook verschillen. In het Verenigd Koninkrijk volgt de verplichting tot proactieve openbaarmaking niet uit de wet, maar uit het besluit van de Information Commissioner's Office. Londen wordt ook begeleid door dit Office, maar houdt wel zelf ruimte om keuzes te maken over de strekking van de proactieve openbaarheid.

Londen heeft haar verantwoordelijkheid opgepakt. Dat is te zien uit het feit dat Londen op verschillende onderdelen meer informatie publiceert dan de Information Commissioner adviseert. Die houding zouden Nederlandse bestuursorganen kunnen overnemen, zowel wat betreft de aard van de documenten (art. 3.3. Woo bepaalt immers het minimum dat openbaar gemaakt moet worden) als het moment waarop tot actieve openbaarmaking wordt overgegaan (vanaf het moment van inwerkingtreding van art. 3.3 is het plicht, maar daarvoor is het wel al toegestaan).

5.5.2 Verzoek om informatie

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In alle drie de steden gelden er nauwelijks formele eisen voor het verzoek. In geen van de steden hoeft de wettelijke basis te worden genoemd of een reden voor het verzoek. In Londen wordt wel gevraagd om de naam van een verzoeker. De geldende wettelijke kaders van de drie landen maken wel allemaal gebruik van een inhoudelijk vereiste voor het verzoek op informatie. Dat heeft de facto een beperkend effect op de omvang van de verzoeken. De drie steden verschillen in de manier waarop zij dit vereiste stellen.

De methode van het Verenigd Koninkrijk is het meest rechtdoorzee. Een verzoek om informatie kan om twee redenen worden afgewezen zonder inhoudelijke behandeling: het feit dat het onredelijk veel publieke middelen zou kosten (appropriate limit of costs) of omdat het een verzoek te kwader trouw is (vexatious request).³²⁷ Londen wijst een verzoek af als het vinden van de relevante informatie meer dan 18 werkuren zou kosten. De tijd die het kost om de uitzonderingsgronden toe te passen mag niet mee worden genomen in de motivatie voor het standpunt dat er onredelijk veel publieke middelen kost. Een verzoek is te kwader trouw als het behandelen daarvan een verspilling van publieke middelen zou zijn. Indicaties daarvan zijn agressief taalgebruik in het verzoek, triviale verzoeken, onredelijk omvangrijke verzoeken etc.

In Zweden moet een verzoek voldoende concreet zijn. De hoeveelheid documenten is niet doorslaggevend. In principe is het dus mogelijk om duizenden documenten op te vragen, als die specifiek benoemd kunnen worden. Het is ook toegestaan om groepen documenten op te vragen. Stockholm is echter niet verplicht om uitgebreid archiefonderzoek te doen. Van dergelijk 'uitgebreid' onderzoek kan al sprake zijn bij twee werkdagen archiefonderzoek en kan het verzoek om die reden worden afgewezen. Daarom is een belangrijke rol weggelegd voor dagboeken en registers met alle officiële documenten die worden bijgehouden door bestuursorganen. Deze documenten functioneren als overzichtsdocumenten. Door eerst het dagboek op te vragen, is het mogelijk om daarna gericht documenten op te vragen.

³²⁷ Art. 12 & 14 FOIA.

In Florida wordt het verzoek niet wettelijk beperkt, maar kunnen omvangrijke verzoeken aardig in de papieren lopen. Voor verzoeken waar uitgebreid onderzoek of speciale technologische hulpmiddelen voor nodig zijn, mogen bestuursorganen de daarbij komende kosten in rekening brengen aan de verzoeker. Hoewel alle steden kosten rekenen voor fysieke kopieën van documenten, wordt alleen in Miami arbeidstijdkosten in rekening gebracht. Miami's beleid op dit punt is dat kosten worden gerekend als het langer dan 20 minuten duurt om de openbare documenten te vinden die vallen onder het verzoek. Het volledige uurloon van de medewerker wordt dan in rekening gebracht en kan daarom snel oplopen tot hoge bedragen.

In alle drie de landen zijn bestuursorganen verplicht de burger te ondersteunen bij het doen van een geldig verzoek, als het vorige verzoek ongeldig is verklaard. Het bestuursorgaan is verplicht contact op te nemen met verzoekers die hun vraag te algemeen of omvangrijk stellen en suggesties te doen voor een geldig verzoek.

Het Nederlandse perspectief

Zoals eerder gesteld heeft Nederland geen zuiver documentenstelsel. Dat betekent dat een verzoeker niet de concrete documenten hoeft aan te geven die hij wil ontvangen. Het verzoek mag echter ook weer niet te algemeen geformuleerd zijn. Dat is het geval, indien het Wob- of Woo-verzoek ziet op een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen, oftewel als het bestuursorgaan het onderwerp van het verzoek niet kan afbakenen.³²⁸ Als een verzoek te algemeen geformuleerd is, kan een bestuursorgaan aan de verzoeker vragen om het verzoek te preciseren. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, als de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering.³²⁹

Er is geen beperking aan het aantal documenten waarom kan worden verzocht. Recent zijn de Wob-verzoeken die bij de Minister van VWS zijn ingediend over de aanpak van de Coronacrisis veelvuldig in het nieuws geweest. Volgens het ministerie waren er in totaal 241 Wob-verzoeken ingediend en moesten voor de afhandeling van die verzoeken 1,8 miljoen documenten worden beoordeeld. De Afdeling heeft geoordeeld dat bij dergelijke grootschalige informatieverzoeken gewerkt mag worden met deelbesluiten, waarbij de informatie gefaseerd openbaar wordt gemaakt.³³⁰

Slechts als sprake is van misbruik, mag een informatieverzoek buiten behandeling worden gelaten. Van misbruik is sprake als de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft.³³¹

De openbaarmaking van informatie op grond van de Woo is kosteloos. Alleen voor de vervaardiging van kopieën van documenten kan een bestuursorgaan een redelijke vergoeding

³²⁸ ABRvS 8 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7115, r.o. 2.1.

³²⁹ Artikel 4.1 Woo.

³³⁰ ABRvS 20 oktober 2021, 202105166/1 en 202105303/1.

³³¹ Artikel 4.6 Woo. Dit artikel is een codificatie van jurisprudentie van de Afdeling.

vragen. Die vergoeding mag de kostprijs van de verstrekte informatiedragers (papieren documenten, usb-sticks etc.) niet overstijgen.³³²

Reflectie

In Nederland gelden in vergelijking met de andere landen de minst strenge eisen voor het verzoek om overheidsinformatie. In Zweden worden verzoeken waarvoor uitgebreid archiefonderzoek nodig is afgewezen. Daarvan kan in de praktijk al sprake zijn als het onderzoek een aantal dagen duurt. In het Verenigd Koninkrijk worden verzoeken waarbij het verzamelen van de informatie meer dan 2,5 dag duurt afgewezen op grond dat het onredelijke kosten met zich meebrengt. In Florida worden omvangrijke verzoeken geaccepteerd, maar de kosten voor de ambtelijke ondersteuning worden in rekening gebracht bij de verzoeker.

In Nederland is het enige vereiste dat het onderwerp van het verzoek niet ziet op een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen. Die eis is inherent aan openbaarheidswetgeving, omdat een bestuursorgaan ten minste moet weten om welke informatie wordt verzocht. Dat informatieverzoeken betrekking kunnen hebben op grote hoeveelheden documenten maakt dat Nederlandse bestuursorganen grotere inspanning moeten leveren in vergelijking met de door ons onderzochte drie steden. Het lijkt dus gedeeltelijk terecht dat in Nederland het behandelen van informatieverzoeken soms wordt aangemerkt als duur en tijdrovend. Daar zouden wij echter tegenover willen stellen dat zolang de informatiehuishouding niet op orde is, het zoeken naar informatie in Nederland voor een deel onnodig tijdrovend is. Dat zal dus eerst moeten worden aangepakt voordat de mogelijkheid om informatieverzoeken te doen wordt ingeperkt.

5.5.3 Termijn

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In Miami en Stockholm geldt een redelijk termijn voor het reageren op verzoeken. In de meeste gevallen moet de inhoudelijke reactie dezelfde of de volgende dag plaatsvinden. In de praktijk is het vooral Zweden dat snel reageert op verzoeken. In de meeste gevallen wordt er op kleine verzoeken dezelfde of de volgende dag gereageerd en zelden later dan een week. In Miami blijkt het in de praktijk lastiger om de termijn te behalen. Gemiddeld wordt er 41 dagen gedaan over het reageren op verzoeken, maar dat gemiddelde neemt ook uitschieters mee. Voor complexere of omvangrijke verzoeken kan de termijn worden verlengd. In beide steden kunnen dat soort verzoeken ook weken of maanden duren. In die gevallen moet de tijd die is genomen wel proportioneel zijn met de omvang van het verzoek. Londen hanteert een termijn van 20 dagen, met mogelijkheid tot verlenging als de bijzondere omstandigheden van het geval dat rechtvaardigen. In 88% van de gevallen wordt het 20 dagen termijn gehaald. In 3% van de gevallen wordt de termijn verlengd.

³³² Artikel 8.6 Woo.

Het Nederlandse perspectief

De Woo bepaalt dat een bestuursorgaan zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken moet beslissen op een informatieverzoek. Deze termijn kan voor ten hoogste twee weken onder de Woo en vier weken onder de Wob worden verdaagd, als de omvang of de gecompliceerdheid van de gevraagde informatie een verlenging rechtvaardigt.³³³ Als een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen deze termijn kan worden beslist, treedt het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.³³⁴

Uit de praktijk komt vaak de klacht dat het termijn dat staat voor inhoudelijke behandeling van Wob-verzoeken vaak wordt overschreden. Uit een rapport van SEO uit 2020 blijkt dat verzoeken slechts in 29% van de gevallen binnen 10 weken worden afgehandeld.³³⁵ Een kleiner percentage wordt binnen de wettelijke termijn afgerond. Dit onderzoek gebruikte enkel de cijfers van de centrale overheden. Daarnaast betreft het enkel de Wob-verzoeken die op de website van de Rijksoverheid gepubliceerd zijn. Voor een volledig overzicht van de doorlooptijden over de Wob zijn geen cijfers beschikbaar. Het rapport geeft echter wel een indicatie dat de wettelijke termijn in veel gevallen niet wordt behaald.

Vermeldenswaardig in dit verband is ook de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling over grootschalige Wob-verzoeken. De Afdeling heeft er begrip voor dat het niet mogelijk was om 1,8 miljoen documenten binnen zes weken (zeker in crisistijd) te beoordelen en vervolgens openbaar te maken. Tegelijkertijd oordeelt het ook dat de minister onvoldoende de ernst van het gebrek aan voortgang heeft ingezien en onvoldoende rekening heeft gehouden met het feit dat de coronapandemie tot voor burgers en ondernemingen ingrijpende maatregelen en hevige maatschappelijke discussies heeft geleid. Als bij dergelijke grootschalige informatieverzoeken de wettelijke termijnen worden overschreden dan kan de verzoeker een beroepschrift indienen bij de bestuursrechter wegens niet tijdig beslissen. De bestuursrechter zal dan een termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog moet beslissen op de informatieverzoeken. Daarbij moet de rechter een op dat moment verantwoorde keuze maken in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. Als het bestuursorgaan dit dilemma heeft veroorzaakt, rechtvaardigt dit niet zonder meer dat zorgvuldigheid wordt opgeofferd aan snelheid. De rechter stelt een nadere termijn die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is. Als die rechterlijke termijn wordt overtreden dan verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom.³³⁶

Reflectie

Miami en Stockholm kennen geen wettelijke beslistermijn, maar hanteren een “redelijke termijn” om informatie openbaar te maken. Het valt op dat het in Stockholm in veel gevallen lukt om informatie dezelfde of de volgende dag openbaar te maken. Voor grote verzoeken is het

³³³ Artikel 4.4 Woo.

³³⁴ Artikel 4.2a Woo.

³³⁵ SEO Economisch Onderzoek, Evaluatie afschaffing dwangsomregeling Wet openbaarheid van bestuur, Den Haag 2020, p. 27.

³³⁶ ABRvS 20 oktober 2021, 202105166/1 en 202105303/1.

echter ook niet ongebruikelijk dat Zweedse bestuursorganen ook lange termijnen hanteren, zoals weken of maanden. Bij de korte reactietermijn in Stockholm is een belangrijke kanttekening op zijn plaats. In Zweden moeten verzoeken concreet worden geformuleerd en moeten deze zien op officiële documenten. Dat zal effect hebben op de mogelijkheid voor bestuursorganen om korte termijnen te halen. In Miami duurt het langer om op informatieverzoeken te reageren. Dat kan te maken hebben met het feit dat informatiemanagement minder goed is geregeld of minder prioriteit krijgt.

Nederlandse bestuursorganen hebben, net als Londen, te maken met een vaste wettelijke termijn van vier weken, met mogelijkheid tot verlenging. Het valt op dat het Londen in veruit de meeste gevallen lukt om verzoeken binnen de termijn van vier weken termijn af te handelen. De beperking van de omvang van verzoeken kan daarvoor een belangrijke verklaring zijn: het is eenvoudiger om een termijn te halen als grootschalige verzoeken mogen worden geweigerd. Dat neemt niet weg dat andere factoren zeker een rol spelen, zoals informatiemanagement, training van ambtenaren, publieke middelen, de bestuurscultuur etc.

Nu Nederland niet de mogelijkheid heeft om grootschalige verzoeken te weigeren, is de vraag gerechtvaardigd of het logisch is om een vaste beslistermijn in de wet op te nemen. De Woo biedt hier deels een oplossing voor door te bepalen dat als een verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen deze termijn kan worden beslist, het bestuursorgaan in overleg treedt met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Overwogen zou kunnen worden om, net als in Zweden en Florida, de vaste wettelijke termijn te vervangen voor een "redelijke" termijn of door een meer gedifferentieerde termijn (waarbij de beslistermijn afhangt van het aantal gevraagde documenten). Ook hier geldt echter dat zolang de informatiehuishouding in Nederland nog niet op orde is, dit geen wenselijke denkrichting lijkt, omdat zonder een heldere beslistermijn de urgentie om die informatiehuishouding op orde te krijgen kan verdwijnen.

5.5.4 Uitzonderingsgronden

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

Zweden hanteert geheimhoudingsgronden die niet alleen zien op het recht op officiële documenten, maar ook op het recht op vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Ambtenaren hebben het recht om vrijuit over alle bestuurlijke aangelegenheden te praten, zolang die niet beheerst worden door geheimhouding. Zweden heeft ruim 50 geheimhoudingsgronden. De meeste geheimhoudingsgronden zijn niet absoluut. Bepaald moet worden of het openbaren van de informatie schade doet aan het belang wat wordt beschermd door de geheimhoudingsgrond. Over het algemeen worden de geheimhoudingsgronden restrictief toegepast. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de schoolcijfers in te zien van elke Zweed of persoonlijke informatie van veroordeelde criminelen.

Florida heeft zijn uitzonderingsgronden zeer specifiek geformuleerd, bijvoorbeeld de uitzonderingsgrond voor Burgerservicenummers van medewerkers van het bestuursorgaan. Daarentegen heeft de staat wel relatief veel gronden, die verspreid staan in de Florida Statutes. De gronden zijn allemaal absoluut en vereisen dus geen afweging. In Florida zijn rechters

verplicht om uitzonderingsgronden specifiek te interpreteren en vaag geformuleerde uitzonderingsgronden in strijd te verklaren met de Grondwet. Het gevolg is dat Florida bekend staat als de staat met het breedste recht op openbaarheid. Het is bijvoorbeeld mogelijk om incidentenrapporten van de politie op te vragen met foto's van de veroordeelde.

Het Verenigd Koninkrijk heeft 24 uitzonderingsgronden die betrekkelijk breed zijn opgesteld. 14 daarvan vereisen dat een afweging wordt gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang dat wordt gediend door de uitzonderingsgrond. Van de drie steden is het Verenigd Koninkrijk het enige land dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren uitzondert van openbaarheid.

Het Nederlandse perspectief

In de Woo zijn de uitzonderingsgronden opgenomen in artikel 5.1 en 5.2 Woo. Het eerste lid van artikel 5.1 Woo bevat de zogenaamde absolute uitzonderingsgronden. Openbaarmaking moet achterwege blijven als een van deze gronden van toepassing is. Het tweede lid bevat de relatieve uitzonderingsgronden waarbij het bestuursorgaan het belang van die uitzonderingsgrond moet afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid. Artikel 5.2 bevat een uitzondering voor stukken ten behoeve van intern beraad.

In Nederland heeft het afgelopen jaar met name de uitzonderingsgrond van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad veel aandacht gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat artikel 5.2 Woo is gewijzigd. In documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming moet wél informatie worden verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Het uitgangspunt wordt daarmee dus “wel openbaar maken, tenzij”. Dit uitgangspunt ziet ook op formele besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder.³³⁷

Ten slotte wijzen we erop dat de Woo expliciet bepaalt dat tijdsverloop een relevante factor is. Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar moet het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie motiveren waarom de relatieve uitzonderingsgronden en de bescherming van intern beraad ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.³³⁸

Reflectie

Qua uitzonderingsgronden lijkt Nederland het meest op het Verenigd Koninkrijk. Beide landen maken gebruik van relatief vaag geformuleerde uitzonderingsgronden, waarbij bovendien nog een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van openbaarheid en het belang van de uitzonderingsgrond. Dat maakt dat kennis over openbaarheidswetgeving en -

³³⁷ In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat het begrip formele bestuurlijke besluitvorming betrekking heeft op “alle besluiten die de genoemde bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid. Hieruit volgt dat de term ‘besluiten’ eerder een bestuurlijke betekenis heeft dan de juridische betekenis van artikel 1:3 Awb.” (Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 109)

³³⁸ Artikel 5.3 Woo.

jurisprudentie een belangrijkere factor is bij het behandelen van openbaarheidsverzoeken. Niet vreemd dus dat het beoordelen van informatieverzoeken in Nederland vaak geschiedt door juristen gespecialiseerd in de Wob. Ook kan worden gesteld dat het om deze reden mogelijk is om in Florida en Zweden de verantwoordelijkheid voor het behandelen van informatieverzoeken te spreiden binnen het bestuursorgaan, terwijl het in het Verenigd Koninkrijk en Nederland geschikter wordt geacht om de behandeling van verzoeken enigszins te centraliseren en over te laten aan gespecialiseerde ambtenaren.

Zweden en Florida maken weliswaar gebruik van meer uitzonderingsgronden, maar die bestrijken ogenschijnlijk een kleiner terrein. Het recht op privacy moet in beide landen vaak het onderspit delven tegenover openbaarheid van overheidsinformatie. Zo bestaat de uitzonderingsgrond van persoonlijke beleidsopvattingen daar niet.³³⁹

5.5.5 Proces van openbaarmaking

Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In Stockholm en Miami wordt intern in de departementen of afdelingen geregeld wie het verzoek om overheidsinformatie afhandelt. In Stockholm zal dat vaak de persoon zijn die verantwoordelijk was voor de behandeling van de bestuurlijke aangelegenheid waar het verzoek op ziet. Het hoofd van het departement of afdeling is formeel verantwoordelijk, dus die zal betrokken zijn in complexe of gevoelige verzoeken om informatie. In Miami wordt een deel van de verzoeken behandeld door de City's Attorney's office. De (simpelere) verzoeken die direct aan een departement gericht zijn, worden behandeld door de verantwoordelijke custodian op het departement. In Londen zijn de verantwoordelijkheden voor het reageren op informatieverzoeken centraal belegd. Het Information Governance Team behandelt alle verzoeken aan Londen. De Information Governance Officers zijn verantwoordelijk voor het vinden van documenten, in veel gevallen door ze op te vragen bij de behandelende ambtenaren en het toepassen van de uitzonderingsgronden.

Londen en Miami maken allebei verzoeken om informatie openbaar. Londen doet dat bij alle verzoeken en maakt daarbij ook altijd de reactie openbaar, terwijl in Miami niet alle reacties openbaar worden gemaakt. Miami maakt als enige stad gebruik van software die assisteert bij de werkzaamheden. De software heet Nextrequest en bevat een geïntegreerd systeem voor het verzoeken van openbare documenten, het toepassen van de uitzonderingsgronden en het reageren op het verzoek. De Nextrequest software herkent namen, e-mailadressen, Burgerservicenummers, adressen etc. en kan die met een druk op de knop weglakken. Het systeem faciliteert daarnaast samenwerken, omdat het mogelijk is om met meerdere aan een dossier te werken en elkaar opdrachten te geven.

Het Nederlandse perspectief

Zowel de Wob als Woo hebben als uitgangspunt dat als een uitzonderingsgrond van toepassing is, die informatie onleesbaar moet worden gemaakt. Of iets onleesbaar gemaakt moet worden,

³³⁹ Hoewel ook hier weer de kanttekening op zijn plaats is dat deze uitzonderingsgrond in Zweden wellicht ook minder noodzakelijk is nu het recht op informatie is beperkt tot officiële documenten.

wordt dus op alinea-, zins- of zelfs woordniveau bepaald. Het verschilt per bestuursorgaan sterk hoe deze informatie onleesbaar wordt gemaakt. Er is software beschikbaar die met een druk op de knop persoonsgegevens in meerdere documenten onleesbaar kunnen maken, maar lang niet alle bestuursorganen beschikken over deze software. Dat maakt het onleesbaar maken van passages soms arbeidsintensief.

Nieuw is dat de Woo bestuursorganen gaat verplichten om één of meer “contactpersonen” aan te wijzen ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.³⁴⁰ De functie van contactpersoon is een rol die op verschillende plaatsen in de organisatie kan worden belegd, bijvoorbeeld bij de frontoffice. De bedoeling is dat de contactfunctionaris op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen beantwoordt en wellicht ook documenten verstrekt in gevallen die zich daartoe lenen (als het er maar een paar zijn en er geen uitzonderingsgronden aan de orde zijn).³⁴¹

Reflectie

Alle steden hebben een iets afwijkende procedure voor het behandelen van verzoeken. Het voordeel van het systeem van Zweden is dat de ambtenaar die de documenten heeft opgesteld (of het dossier van die documenten beheert) in veel gevallen ook het informatieverzoek kan afhandelen. Dit is mogelijk, omdat de geheimhoudingsgronden veel restrictiever zijn opgesteld en bij de meeste verzoeken geen enkele rol spelen. In Nederland lijkt het logischer om te werken met gespecialiseerde juristen, omdat het wettelijk kader complexer is. Toch lijkt het ons mogelijk om de uitzonderingsgronden uit de Woo via handreikingen zo te concretiseren en/of te automatiseren dat degene die het document opslaat in een documentmanagementsysteem zou moeten kunnen markeren of er volgens hem een uitzonderingsgrond van toepassing is. Een gespecialiseerde Wob-ambtenaar zou dat vervolgens kunnen verifiëren bij de afhandeling van een informatieverzoek.

In Nederland werken sommige bestuursorganen met software om te assisteren bij het behandelen van informatieverzoeken. Dat helpt om verzoeken tijdig af te handelen. Voor inspiratie over mogelijke functies zou gekeken kunnen worden naar het Nextrequest systeem van Miami. Het heeft de voorkeur om te kiezen voor een systeem dat (1) de gehele procedure van een verzoek integraal ondersteunt, (2) samenwerking binnen het bestuursorgaan mogelijk maakt en (3) het weglakken van informatie gedeeltelijk kan automatiseren. Wanneer een bestuursorgaan gaat werken met dergelijke software zal dat gecombineerd moeten worden met een opleidingsprogramma voor de ambtenaren die ermee gaan werken.

5.6 Toezicht en rechtsbescherming

5.6.1 Bevindingen van Stockholm, Miami en Londen

In alle drie de steden zijn er verschillende toezichthouders voor zowel informatiemanagement als openbaarheid. In Zweden en het Verenigd Koninkrijk is er wel overlap. De Information

³⁴⁰ Artikel 4.7 Woo.

³⁴¹ Kamerstukken I, 2020/21, nr. 33328, nr. N., p. 87-88.

Commissioner uit het Verenigd Koninkrijk heeft als hoofdtaak het toezicht houden op openbaarheid, maar betreft daarbij ook informatiemanagement. Het stadsarchief van Stockholm heeft dezelfde positie, maar dan andersom: de primaire taak ligt bij informatiemanagement, maar het toezicht ziet ook op openbaarheidsprocessen.

In Londen en Stockholm wordt actief toezicht gehouden. Het toezichthoudende orgaan is in beide steden bevoegd om uit eigen beweging een inspectie uit te voeren. Het stadsarchief van Stockholm stelt dat het vaak beter is om met bestuursorganen te werken en oplossingsgericht te werken. Dat is niet onlogisch, aangezien toezichthouders bij bestuursorganen nauwelijks gebruik kunnen maken van dwangmiddelen.

Daarnaast bestaat zowel in Londen als Stockholm een klachtprocedure. In Stockholm wordt die rol vervuld door de Parlementaire Ombudsman. Dat is een laagdrempelige optie. De ombudsman heeft wel gezag. Rechters verwijzen in hun uitspraken regelmatig naar beslissingen van de ombudsman. De klachtprocedure in Londen gaat via de Information Commissioner's Office (ICO).

In Miami loopt het toezicht vooral via de rechter. In Florida moet de verliezende partij de proceskosten betalen, die in Florida serieus kunnen oplopen. Dat is een stok achter de deur voor bestuursorganen om te voldoen aan de wet. In Londen en Stockholm is het ook mogelijk om naar de rechter te gaan, maar is er geen schadevergoeding mogelijk. In Miami en Londen is het mogelijk om functionarissen strafrechtelijk te berechten voor schendingen van openbaarheidsrecht. In Londen is hier nog nooit gebruik van gemaakt en in Miami zeer sporadisch.

5.6.2 Het Nederlandse perspectief

Toezicht

Hiervoor is reeds gesteld dat de informatiehuishouding bij Nederlandse bestuursorganen niet op orde is. Het is dan ook een terechte vraag of hier geen toezicht op wordt gehouden. De Wob en de Woo kennen echter geen bepalingen over toezicht en handhaving. Het is dus op grond van deze wetten niet mogelijk om een sanctie op te leggen aan een bestuursorgaan dat ten onrechte informatie verwijderd. In de Archiefwet zijn wel enkele toezichtbevoegdheden opgenomen. Zo is voor gemeenten de gemeentearchivaris belast met het toezicht op de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Op rijksniveau houdt de Inspectie toezicht op overheidsarchieven. Op decentraal niveau zou interbestuurlijk toezicht kunnen worden toegepast. Dat betekent dat wanneer een (bestuursorgaan van een) provincie, gemeente of waterschap de Archiefwet schendt, de naasthogere bestuurslaag (de toezichthouder) kan ingrijpen op basis van de taakverwaarlozingsregeling. De toezichthouder treedt dan in de plaats van de verwaarlozer. Indeplaatsstelling wordt gezien als een ingrijpend instrument en wordt daarom maar weinig toegepast in de praktijk en is (voor zover ons bekend) nog nooit toegepast wegens schending van de Archiefwet. Daarbij zien wij ook praktische bezwaren. Indeplaatsstelling om de (digitale) informatiehuishouding te verbeteren zou betekenen dat (na een begunstigingstermijn) de provincie zou moeten zorgdragen voor het realiseren van een adequate informatiehuishouding van een gemeente in plaats van die gemeente zelf. Het is goed te begrijpen dat een provincie niet

snel van deze bevoegdheid gebruik zal willen maken. Wel komt het voor dat gedeputeerde staten de naleving van de Archiefwet als niet adequaat beoordelen en de gemeente opdragen met een plan van aanpak te komen.³⁴²

Daarnaast bepaalt artikel 51 van het Wetboek van strafrecht dat publiekrechtelijke rechtspersonen en hun organen niet kunnen worden vervolgd wegens gepleegde strafbare feiten in de uitoefening van een exclusieve bestuurstaak. Onder het begrip 'exclusieve bestuurstaak' vallen gedragingen die naar hun aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de aan een openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak. Het nemen van besluiten op informatieverzoeken lijkt ons een dergelijke exclusieve bestuurstaak, waardoor niet gesteld kan worden dat naleving van de Woo strafrechtelijk gehandhaafd kan worden. Als sprake is van het *opzettelijk* vernietigen van documenten in strijd met de Archiefwet, zou vervolging van individuele ambtenaren wellicht wel mogelijk zijn op grond van artikel 361 Sr, maar dan gaat het dus niet om de huidige structurele gebreken in het systeem van de informatiehuishouding van een overheidsinstantie zoals we die nu kennen.

Rechtsbescherming

Tegen beslissingen op Woo-verzoeken kunnen verzoekers en derdebelanghebbenden eerst een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan dat het Woo-besluit heeft genomen. Als dat bezwaar ongegrond wordt verklaard kan vervolgens nog beroep bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling instellen. In beginsel worden de documenten waarom verzocht wordt direct openbaar gemaakt, tenzij naar verwachting derden daartegen bezwaar hebben. In dat geval wordt de informatie niet eerder dan twee weken daarna verstrekt. Dat geeft die derde de mogelijkheid om een verzoek om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter in te dienen.

Als een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een Woo-verzoek, kan de verzoeker de bestuursrechter vragen om een termijn te bepalen waarbinnen alsnog op dat verzoek moet worden beslist op straffe van een dwangsom.

Ook is het voor een verzoeker mogelijk om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens hem heeft gedragen. Dit volgt echter niet uit de Wob, maar uit de algemene regeling over klachtbehandeling uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Nieuw is dat onder de Woo een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding zal worden opgericht. Dit Adviescollege zal de regering en Tweede en Eerste Kamer adviseren. Daarnaast kunnen bij het college klachten worden ingediend door journalisten en wetenschappers.³⁴³ Die klachten kunnen gaan over de wijze waarop dat bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt. Het Adviescollege zal vervolgens het betrokken

³⁴² Zie bijvoorbeeld de brief van gedeputeerde staten van Flevoland aan de gemeente Almere d.d. 15 januari 2020 met kenmerk 2494812, te vinden op www.flevoland.nl.

³⁴³ Het Adviescollege kan ook nog andere groepen aanwijzen die een beroepsmatig belang bij het gebruik van publiek informatie hebben.

bestuursorgaan adviseren.³⁴⁴ Het Adviescollege is daarnaast ook bevoegd om de toepassing van de Woo te bevorderen door voorlichting te geven aan bestuursorganen; door het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie door bestuursorganen; en door het publiceren van richtsnoeren.³⁴⁵ Het Adviescollege lijkt hiermee op een soort Nationale Ombudsman voor overheidsinformatie.

5.6.3 Reflectie

De Woo levert een nieuwe vorm van rechtsbescherming, namelijk de klachtenprocedure bij het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Daarmee sluit Nederland aan bij Stockholm en Londen. Qua rechtsbescherming wordt er dan een belangrijk gat opgevuld, zij het alleen voor journalisten en wetenschappers. Het zou interessant zijn om bij de evaluatie van het Adviescollege te bezien of deze laagdrempelige klachtenprocedure zou kunnen worden uitgebreid naar alle verzoekers.³⁴⁶

In Nederland is er in vergelijking met Londen en Stockholm weinig actief toezicht. Gelet op de staat van de informatiehuishouding, lijkt het wenselijk dat dit toezicht wordt geïntensiveerd. Het ligt daarbij voor de hand dat, net als bij het stadsarchief van Stockholm, primair een samenwerkende en oplossingsgerichte rol gezocht wordt, nu de Nederlandse wetgeving de toezichthouders geen handhavingsbevoegdheden toekent. Het is mogelijk dat het Adviescollege een (beperkte) toezichthoudende rol gaat vervullen, omdat deze de bevoegdheid heeft richtsnoeren te publiceren en om bestuursorganen te onderzoeken en daarover te rapporteren. Mocht echter blijken dat ondanks de inwerkingtreding van de Woo de staat van de informatiehuishouding niet snel verbetert of de bestuurscultuur niet verandert, dan zou bij de evaluatie van de Woo overwogen kunnen worden alsnog aan de Nederlandse toezichthouders ook handhavingsbevoegdheden toe te kennen. Interessant in dat verband is ook dat in het Verenigd Koninkrijk ICO zowel ziet op de bescherming van persoonsgegevens als de openbaarheid van overheidsinformatie. In Nederland is dit vooralsnog verspreid over de Autoriteit Persoonsgegevens, het (nog op te richten) Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

5.7 Afronding

In dit rapport is gekeken hoe drie steden overheidsinformatie openbaar maken. Gebleken is dat de steden sterk van elkaar verschillen. Dit kan deels worden verklaard door keuzes die in de wetgeving zijn vastgelegd, zoals een beperking van het recht op informatie tot officiële documenten. In het onderzoek is echter ook gekeken naar aspecten waar Nederlandse bestuursorganen wel zelf beleidskeuzes in kunnen maken, zoals de mogelijkheid om documenten centraal te registreren, de uitzonderingsgronden te markeren en de

³⁴⁴ Artikel 7.2 Woo.

³⁴⁵ Artikel 7.2 lid 5 Woo.

³⁴⁶ Daarbij is de exacte verhouding tussen het adviescollege (klachtinstantie) en de bestuursrechter nog wel een punt van aandacht. In het Verenigd Koninkrijk is het bijvoorbeeld pas mogelijk om naar de rechter te stappen nadat de klacht is ingediend. In Nederland is dat niet het geval.

informatieverzoeken gedeeltelijk geautomatiseerd af te handelen. Beschreven is hoe binnen de organisatie verantwoordelijkheden duidelijk belegd kunnen worden en hoe de naleving daarvan geborgd kan worden. Uit deze beschrijving van de praktijk in de verschillende steden kunnen dan ook enkele 'best practices' worden afgeleid die hopelijk ter inspiratie kunnen dienen voor lokale overheden in Nederland.