De Rekenkamercommissie van Culemborg

WOB'en in Culemborg – Verslag van een inventarisatie



Mei 2022
Eindrapportage

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Het gemeentelijk beleid	1
3.	De praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken	3
4.	Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging	3
5.	Actieve openbaarheid	4
6.	Belangrijkste conclusie	4
7.	Aanbevelingen	4
8.	Bestuurlijke reactie	5
Bijlage 1. Over het DoeMee-onderzoek		7

1. Inleiding

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) biedt de leden jaarlijks de gelegenheid om deel te nemen aan een zogeheten DoeMee-onderzoek. In dit onderzoek worden over een specifiek beleidsthema gegevens verzameld en geanalyseerd. De ervaring leert dat enkele tientallen rekenkamers, en daarmee ook gemeenten, participeren in een dergelijk onderzoek. Dit heeft als resultaat dat er een algemeen beeld ontstaat van de wijze waarop gemeenten rond een het betreffende beleidsthema opereren. Tegelijkertijd ontvangt de deelnemende rekenkamer ook een specifiek overzicht van de bevindingen in 'de eigen gemeente', zodat ze afgezet kunnen worden tegen het algemene beeld.

In 2021 had het DoeMee-onderzoek betrekking op de wijze waarop gemeenten omgaan met inwoners die met een beroep op de Wet Openbaar Bestuur een verzoek aan de gemeente doen om hun specifieke informatie te verstrekken. Gangbaar wordt dit aangeduid als een 'Wob-verzoek'. De rekenkamer van Culemborg heeft deelgenomen aan dit onderzoek. Dat betekent dat het uitvoerend bureau van de NVRR algemene informatie over het beleid en dagelijkse werkwijze met betrekking tot WOB-verzoeken bij de gemeente heeft opgevraagd. Daarnaast heeft het uitvoerend bureau tien dossiers met betrekking tot Wob-verzoeken van de gemeente Culemborg verkregen en op verschillende aspecten beoordeeld. De verkregen inzichten zijn verwerkt in een algemeen overzicht met betrekking tot de gemeente Culemborg (factsheet). Als gezegd zijn die bevindingen ook te vergelijken met generieke beeld in alle deelnemende gemeenten. Dit algemene onderzoek is gebaseerd op 85 gemeenten.[1] Omdat het een vergelijkend onderzoek betreft, is het DoeMee-onderzoek gebaseerd op betrekkelijk algemene vragen. Dit leidt automatisch tot algemene bevindingen. De rekenkamer van Culemborg heeft er voor gekozen om de verkregen informatie te verdiepen en te specificeren, door middel van een aanvullend gesprek met de direct bij de uitvoering van het Wob-beleid betrokken ambtenaar. De uitvoering van dit beleid is overigens door de gemeente Culemborg belegd bij de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met West-Betuwe en Tiel. De aldus verkregen informatie is benut om de inzichten van het algemene onderzoek beter in de context van Culemborg te kunnen interpreteren.

2. Het gemeentelijk beleid

Het algemene onderzoek laat zien dat verreweg de meeste overheden geen beleid hebben vastgesteld over de behandeling van Wob-verzoeken. Wel kennen de meeste overheden (ruim 70%) werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten over de behandeling van Wob-verzoeken. Culemborg past in dit algemene beeld; ook hier is geen beleid vastgelegd. Genoemd is dat de wet ook weinig beleidsruimte voor gemeenten laat.
Voor Culemborg bestaat er wel, in afstemming met de bedrijfsvoeringsorganisatie, een werkinstructie om de omgang met Wob-verzoeken te regelen. Voor het gros van de gemeenten, waaronder Culemborg, geldt dat in de werkinstructie vastgelegde werkwijzen en richtlijnen voldoen aan de letter en geest van de Wob en zijn bedoeld voor het intern vastleggen van de taakverdeling en samenwerking bij het behandelen van verzoeken. De actieve openbaarheid, dus informatie-verstrekking op initiatief van de gemeente zelf, krijgt in de werkinstructies van de meeste gemeenten minder aandacht. Dat geldt ook voor Culemborg.

[1] Meer informatie over dit algemene onderzoek is opgenomen in bijlage 1.

Wob-verzoeken worden bij bijna 60% van de overheden behandeld door een combinatie van medewerkers van vakafdelingen, juristen en Wob-coördinatoren. Voor Culemborg geldt dat Wob-verzoeken die schriftelijk of per mail aan de gemeente worden gericht, worden geregistreerd in het postsysteem. Het verzoek wordt doorgezet aan één van de juristen van de bedrijfsvoerings-organisatie, die een eerste beoordeling van het verzoek doet. Het kan daarbij blijken dat het gaat om een betrekkelijk simpel verzoek om informatie dat ook eenvoudig kan worden afgedaan. In dat geval neemt de jurist contact op met de aanvrager en verzorgt, in afstemming met de betrokken afdeling binnen de gemeentelijke organisatie, de verstrekking van de informatie.
Indien uit de eerste beoordeling blijkt dat er sprake is van een daadwerkelijk Wob-verzoek, wordt deze door één van juristen van de bedrijfsvoeringorganisatie getoetst aan de eisen en richtlijnen die in de Wet daaraan zijn gesteld. Dit bepaalt de ontvankelijkheid van het verzoek. Onder meer moet een verzoek aan een bestuursorgaan zijn gericht (zoals het college van B&W). Het kan voorkomen dat een verzoek gericht is aan het verkeerde bestuursorgaan, bijvoorbeeld als het gaat om informatie die bij een gemeenschappelijke regeling berust. In dat geval draagt de gemeente (in de praktijk de jurist van de bedrijfsvoeringsorganisatie) er zorg voor dat het verzoek wordt doorgezet aan de juiste instantie. Vanzelfsprekend ontvangt degene die het verzoek heeft gedaan, hierover bericht.
Indien het verzoek bij de gemeente Culemborg aan het juiste adres is en voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt, zal de jurist van de bedrijfsvoeringsorganisatie samen met de betrokken vakinhoudelijke afdeling de verlangde informatie verzamelen, beoordelen of het verstrekken van de informatie niet in strijd is met andere wetten en regelgeving (zoals privacy), of dat andere belangen met het verstrekken van de informatie niet te zeer worden geschaad. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als het gaat om (bedrijfseconomische) belangen van de gemeente of andere betrokkenen. Maar in lijn met de wet is het uitgangspunt dat altijd wordt voldaan aan het verzoek, en dat alleen in bijzondere omstandigheden, die gespecificeerd zijn in de wet, daaraan geheel of gedeeltelijk kan worden afgeweken.
Indien dat wenselijk wordt geacht kan het gebeuren dat tijdens het proces nog een gesprek plaatsvindt met de aanvrager, om zijn vraag te verduidelijken.
Ter waarborging van een goede bestuurlijke informatievoorziening worden Wob-verzoeken geagendeerd in de portefeuillehouderoverleggen (Poho's) van de collegeleden. De inhoudelijke afdeling van de gemeente waar het Wob-verzoek betrekking op heeft, is verantwoordelijk voor dit deel van de procedure. Uiteindelijk stelt de jurist van de bedrijfsvoeringsorganisatie de beschikking in reactie op het verzoek op.

In het algemene onderzoek stelt meer dan 40% van de medewerkers die de vragenlijst hebben ingevuld, niet tevreden te zijn met de voor de behandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit. Uit de beantwoording in Culemborg blijkt dat de betrokkenen binnen de gemeente hierover wel tevreden zijn, maar vervolgens steeds het antwoord 'matig' geven als het gaat om de beschikbare kennis, vaardigheden en de interne samenwerking. De nadere verklaring van deze ambtenaren is dat de benodigde juridische kennis goed geborgd is in de bedrijfsvoeringsorganisatie. De aldaar werkzame juristen zijn allen bekend met de procedures rond Wob-verzoeken en kunnen indien nodig elkaar vervangen. Medewerkers van vakinhoudelijke afdelingen van de verschillende gemeenten, waaronder Culemborg, zijn veel minder bekend met de gang van zaken en de vereisten bij Wob-verzoeken. De medewerkers van de bedrijfsvoeringsorganisatie constateren daardoor dat ze geregeld de nodige tijd en energie moeten steken in het verkrijgen van de benodigde informatie.

3. De praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken

In de deelnemende gemeenten worden de meeste Wob-verzoeken door individuele burgers ingediend (bijna 70%). Een andere belangrijke categorie verzoekers zijn journalisten (10%). Verreweg de meeste verzoeken zijn gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (meer dan 90%). Gemiddeld gaat het in ongeveer 60% van de verzoeken om onderwerpen die behoren tot het fysieke domein.
Culemborg houdt gegevens over de classificatie van onderwerpen of de achtergronden van de personen die een aanvraag doen niet bij. Voor Culemborg is dergelijke informatie dus niet beschikbaar.

Bij de meeste overheden staat informatie over de Wob en het indienen van verzoeken op de website (79 van de 93). Culemborg vormt hierop een uitzondering; op de gemeentelijke website is geen informatie aangetroffen over de mogelijkheden en werkwijze om een Wob-verzoek in te dienen. In het gesprek met de medewerker van de bedrijfsvoeringsorganisatie is dat als een tekortkoming herkend. Naar aanleiding van dit onderzoek is vanuit de organisatie aangegeven dat dit binnen afzienbare tijd hersteld zal worden.

Voor Culemborg is alleen voor 2018 een schatting bekend van het aantal Wob-verzoeken, namelijk 45. Voor 2019 en 2020 zijn geen aantallen bekend. Over 2021 is in het kader van het aanvullend onderzoek een aantal van 14 Wob-verzoeken genoemd. De helft daarvan kon geweigerd worden, omdat het verzoek betrekking had op ofwel al openbare documenten of op documenten die niet in het bezit zijn van de gemeente. Bij één verzoek heeft de gemeente om een nadere toelichting gevraagd, die echter niet is verstrekt. Om die reden is verder niet op het verzoek ingegaan. Aan de overige zes verzoeken is voldaan.

In het kader van het landelijke onderzoek zijn ook in Culemborg tien willekeurig gekozen dossiers nader beoordeeld. Uit deze beoordeling komt als algemeen beeld naar voren dat deze conform de werkinstructies zijn behandeld en afgehandeld. Er blijken weinig tot geen bijzonderheden. Alleen wordt vastgesteld dat bij een (klein) aantal dossiers de termijnen waren overschreden. In voorkomende gevallen vraagt de organisatie nadere informatie bij de aanvrager op of voert een zogenaamd concretiseringsgesprek. Bij één dossier heeft de aanvragen bezwaar gemaakt tegen de beslissing, waarna de beslissing is aangepast.

4. Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

In het algemene onderzoek is in drie focusgroepen gesproken met een aantal volksvertegenwoordigers (leden van provinciale staten, gemeenteraad en algemeen bestuur) gesproken. Uit die gesprekken komt naar voren dat het besef van het belang van informatieverstrekking aan de volksvertegenwoordiging niet groot is. Het dagelijks bestuur voorziet de volksvertegenwoordiging slechts in beperkte mate van informatie over de toepassing van de wet. Tegelijkertijd controleren de volksvertegenwoordigers de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks. Voor Culemborg blijkt dat informatie over de Wob-verzoeken louter in de jaarstukken en bestuursrapportages wordt opgenomen. De raad wordt hierover dus niet actief geïnformeerd.

5. Actieve openbaarheid

In het algemene onderzoek is enige aandacht besteed aan de actieve openbaarheid, het verstrekken van informatie over overheidsdocumenten op eigen initiatief van de decentrale overheden. Duidelijk is geworden dat hierop niet de nadruk ligt bij de overheden. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat veel overheden inmiddels bezig zijn met het treffen van voorbereidingen op de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022. Ook Culemborg heeft dat in het onderzoek aangegeven. Omdat bij een aantal overheden de informatiehuishouding op dit moment waarschijnlijk nog niet op orde is, is het nodig dat daarnaar de komende tijd veel aandacht uitgaat. Dit is voor Culemborg ook bevestigd in het gesprek met de medewerker van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Bij de aldaar werkzame juristen is al de nodige aandacht voor de eisen die de Woo aan overheden gaat stellen. Maar zij constateren dat er nog het nodige zal moeten worden gedaan om de kennis over die eisen ook binnen de verschillende gemeentelijke organisaties, zoals Culemborg, te laten landen.
Immers, de wet vereist dat er in vele gemeentelijke processen direct ook aandacht moet zijn voor de actieve en automatische ontsluiting van de informatie die daarbij aan de orde is. De verantwoordelijkheid daartoe berust bij de diverse vakafdelingen. Vanuit de bedrijfsvoeringsorganisatie worden deze afdelingen in deze ontwikkeling wel ondersteund. Onder meer is er sinds kort bij de bedrijfsvoeringsorganisatie een stagiair actief die de gemeenten ondersteunt met de voorbereiding van een implementatieplan. Verder is de bedrijfsvoeringsorganisatie bekend met de door de VNG opgestelde handleiding van de VNG voor de voorbereiding op de Woo. Deze handleiding wordt momenteel toegesneden op de praktijk van de bij de bedrijfsvoeringsorganisatie aangesloten gemeenten. Het voornemen is dat er voor de zomer van 2022 een plan op de maat van Culemborg beschikbaar is. In dat plan zal ook aangegeven worden wie verantwoordelijk is voor de noodzakelijke stappen.

6. Belangrijkste conclusie

Van expliciet en vastgelegd beleid met betrekking tot de omgang met Wob-verzoeken is in Culemborg geen sprake. De reactie op Wob-verzoeken is geregeld via een werkinstructie. Naar ervaring van de betrokkenen voldoet deze. Inwoners van Culemborg kunnen momenteel op de website van de gemeente geen informatie vinden over de mogelijkheid een Wob-verzoek te doen. Naar aanleiding van dit onderzoek zal dat op korte termijn worden hersteld.
Uit de beantwoording van de vragen is de indruk ontstaan dat er weinig tot niets verkeerd gaat in Culemborg. Naar mening van betrokkenen is er voldoende capaciteit beschikbaar om adequaat te reageren op verzoeken, die - voor zover bekend - over het algemeen tijdig worden afgedaan.

7. Aanbevelingen

Geconstateerd is dat in de praktijk van Culemborg het geven van opvolging aan Wob-verzoeken over het algemeen goed verloopt. Dit gebeurt op basis van een werkinstructie. Hoewel overwogen zou kunnen worden het beleid meer expliciet vast te leggen, lijkt de toegevoegde waarde daarvan beperkt. Op dit punt ziet de rekenkamer af van een aanbevelingen.
Relevanter is dat de uitvoering van de Wet Open Overheid (Woo) om de nodige aandacht vraagt. De rekenkamer beveelt het college van B&W aan om de raad te informeren over de voorbereiding op de invoering van deze wet en de daarmee verbonden acties.

8. Bestuurlijke reactie

Culemborg

PBLQ B.V. t.a.v. dhr. P. Castenmiller
Koninginnegracht 10
2514 AA 's-Gravenhage

UW KENMERK			
UW BRIEF VAN		CONTACTPERSOON	O. Braspenning
ONS KENMERK	GZDGCB495257/495284	TELEFOONNUMMER	0345-477700
VERZENDDATUM	23 mei 2022	TEAM	Juridische Zaken/Control (CB)

ONDERWERP Bestuurlijke reactie rapportage DoeMee-onderzoek Wob

Geachte heer Castenmiller,

We hebben met veel interesse kennis genomen van de bevindingen van de rekenkamer (DoeMee-onderzoek) over de wijze waarop gemeenten, en in het bijzonder de gemeente Culemborg, omgaan met de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). We zijn uiteraard blij met de positieve bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de Wob en zijn het tegelijkertijd met de onderzoekers eens dat er nog enkele grote uitdagingen op onze weg liggen, in het bijzonder de implementatie van de Wet open overheid (Woo).

In deze brief treft u onze reactie op uw verslag aan.

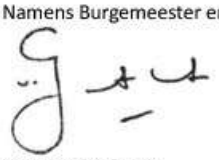
Rapportage en verantwoording
Voor wat betreft uw bevindingen inzake de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging (hoofdstuk 4) merken wij op dat de raad niet periodiek geïnformeerd werd middels jaarstukken en bestuursrapportages. Dat gaat veranderen nu we ter uitvoering van de artikel 3.5 Woo jaarlijks verslag zullen doen in de begroting.
Daarnaast is er nu een registratiesysteem in werking waarmee we de aantallen en afhandeling van de Woo-verzoeken kunnen volgen.

Informatie
Sinds kort is er een informatiepagina Woo op de gemeentelijke website geplaatst (https://www.culemborg.nl/informatieverzoek-wet-open-overheid). Vooruitlopend op de actieve openbaarmakingsverplichtingen werken we momenteel aan het publiceren van de afgehandelde Woo-verzoeken op onze website.

Vervolg
Uiteraard blijft Culemborg zich inzetten voor een goede implementatie van de Woo. We trappen af met het organiseren van een digitale toegang, het aanstellen van een

Woo-contactpersoon en het opzetten van een projectstructuur voor de implementatie van de actieve openbaarmakingsverplichtingen.
Indachtig uw aanbevelingen zullen we de gemeenteraad informeren over de voortgang van deze voorbereidingen.
Met vriendelijke groet,

Namens Burgemeester en Wethouders van Culemborg,



G. van Grootheest
Burgemeester

Bijlage 1. Over het DoeMee-onderzoek

De NVRR heeft de leden in de eerste helft van 2021 uitgenodigd om deel te nemen aan dit onderzoek. Naast gemeentelijke rekenkamers hebben ook provinciale rekenkamers en rekenkamers van waterschappen deelgenomen aan het onderzoek. In deze rapportage voor Culemborg zijn alleen vergelijkingen met gemeenten gemaakt.

In het algemene DoeMee-onderzoek zijn betrekkelijk veel vragen aan de deelnemende gemeenten, waaronder Culemborg, voorgelegd. Tevens zijn in elke gemeente tien dossiers op een groot aantal verschillende aspecten beoordeeld. Al met al resulteerde dit in een factsheet per gemeente van meer dan 50 pagina's.
De factsheet voor Culemborg kent bij een overgrote meerderheid van de vragen de vermelding 'niet van toepassing'. Dit heeft vooral een technische reden. In de logica van het onderzoek volgde na een algemene vraag over de toepassing van een procedure meestal een groot aantal specifieke vervolgvragen. Maar als het antwoord op de algemene vraag 'nee' was, werden daarmee automatisch de vervolgvragen 'niet van toepassing'. Omdat de factsheet op deze wijze weinig inhoudelijk relevante gegevens bevat, heeft de rekenkamer van Culemborg zich beperkt tot een korte vermelding van de meest wezenlijke bevindingen.