

De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden

DoeMee-onderzoek NVRR met toepassing op de gemeente Kaag en
Braassem

Rekenkamercommissie Kaag en Braassem



mei 2022

Dit onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto in opdracht van de NVRR

Inleiding

De rekenkamercommissie Kaag en Braassem heeft in de tweede helft van 2021 deelgenomen aan een zogeheten DoeMee-onderzoek. Kenmerk van een DoeMee-onderzoek is dat rekenkamer(commissie)s zichzelf kunnen aanmelden en dat de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek vooraf bepaald zijn. Bovendien worden de bevindingen van het onderzoek in een standaardformat aan alle deelnemers verstrekt. Anders dan bij een onderzoek in rechtstreekse opdracht van de rekenkamercommissie is er geen maatwerk mogelijk.

Het thema van dit onderzoek was de *toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)* bij decentrale overheden. Dit onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto, in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de NVRR, de landelijke vereniging van rekenkamers en rekenkamercommissies. In totaal hebben 93 rekenkamers en rekenkamercommissies deelgenomen, van wie 83 gemeentelijke. Het onderzoek is half april van start gegaan en begin december afgerond.

Aan de rekenkamercommissie is een viertal factsheets ter beschikking gesteld, om op basis daarvan een voor de gemeente Kaag en Braassem toegespitste rapportage te kunnen maken. Hierbij zat ook een factsheet waarin de gegevens van alle deelnemende gemeenten te vinden zijn, zodat we de situatie in Kaag en Braassem met dat algemene beeld kunnen vergelijken.¹ Waar relevant zullen we in het rapport bij wijze van benchmark aangeven op welke punten Kaag en Braassem minder goed of beter scoort dan gemiddeld.

De rapportage is als volgt opgebouwd. Ten eerste beschrijven we de hoofdvraag en bijbehorende deelonderwerpen van het onderzoek, samen met een korte schets van de onderzoeksaanpak. Ten tweede presenteren we aan de hand van de deelonderwerpen de belangrijkste bevindingen voor Kaag en Braassem en eventueel het algemene beeld. Ten derde formuleren we onze conclusies en aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

¹ De kanttekening die hierbij hoort is dat rekenkamer(commissie)s zichzelf konden aanmelden voor het Doe-mee onderzoek. Er is dus geen sprake van een steekproeftrekking met vooraf bepaalde achtergrondkenmerken van decentrale overheden. In hoeverre de deelnemers representatief zijn voor Nederland, is niet te zeggen.

Vraagstelling en onderzoeksaanpak

Het onderzoek had als centrale vraag:

Hoe geven de overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) straks gaat stellen?

Deze vraag is uitgesplitst in vijf deelonderwerpen:

1. Het voor de behandeling van Wob-verzoeken vastgestelde beleid en de organisatie-inrichting;
2. De behandeling van Wob-verzoeken;
3. De rechtsbescherming;
4. De verantwoording aan de volksvertegenwoordiging over Wob-verzoeken;
5. De actieve openbaarheid, mede in het licht van de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022.

De onderzoekers van Pro Facto hebben verschillende methoden van dataverzameling en -analyse ingezet. Er zijn *interviews* gehouden met ambtenaren die Wob-verzoeken behandelen, met de VNG en met een advocaat en een journalist die zelf Wob-verzoeken hadden ingediend. Verder zijn *documenten* bestudeerd die zijn opgevraagd bij de overheden van deelnemende rekenkamers, zoals het geldende beleid over de Wob en werkinstructies, procesbeschrijvingen en werkafspraken. Alle overheden hebben daarnaast ten behoeve van de *dossierstudie* tien dossiers aangeleverd over recent afgehandelde Wob-verzoeken (2018-2020). Er zijn twee *digitale vragenlijsten* uitgezet: de eerste met name cijfermatig (hoeveel verzoeken, hoeveel toekenningen, de doorlooptijden, etc.), de tweede over de beleidsmatige aspecten (ambtelijke capaciteit, openbaarmaking en verantwoording, aanwezigheid van beleid).

Ook is er *websiteonderzoek* gedaan om te kijken welke informatie over de Web op de gemeentelijke website is te vinden. Via rechtspraak.nl is in het kader van *jurisprudentieonderzoek* gezocht naar uitspraken in beroepszaken en voorlopige voorzieningen voor alle deelnemende overheden uit de periode 2018-2020. Tenslotte hebben drie *focusgroepen* plaatsgevonden met volksvertegenwoordigers van gemeenteraden, provinciale staten en waterschappen. De bevindingen zijn voorgelegd voor ambtelijk wederhoor, om deze feitelijk te kunnen checken en eventuele fouten te herstellen. Hierna zijn de factsheets definitief gemaakt en aan de rekenkamercommissie beschikbaar gesteld.

Beleid en inrichting van de organisatie

- ✓ Binnen de gemeente Kaag en Braassem zijn er geen vastgestelde schriftelijke regels, is er geen beleid en zijn er ook geen vaste bestuurlijke afspraken over de afhandeling van Wob-verzoeken. Kaag en Braassem past hiermee in het algemene beeld: 58% van de deelnemende gemeenten heeft ook geen beleid vastgesteld.
- ✓ Er is ook geen beleid ten aanzien van passieve openbaarheid, oftewel de informatie op verzoek en dergelijke informatie is dan ook niet op de website van de gemeente te vinden. Hiermee maakt Kaag en Braassem deel uit van de 67% van de gemeenten waar dit beleid afwezig is.
- ✓ Evenmin heeft Kaag en Braassem werkinstructies passieve openbaarheid of procesbeschrijvingen en interne documenten over de afhandeling van Wob-verzoeken. Dit wijkt wel af van het algemene beeld: ruim 60% van de gemeenten beschikt wel over dit soort documenten.
- ✓ De bevoegdheid om Wob-verzoeken af te handelen ligt bij de manager/teamleider van de betreffende afdeling. Binnen de ambtelijke organisatie van Kaag en Braassem is een combinatie van verschillende personen betrokken bij de afhandeling: Wob-functionarissen, medewerkers van de vakafdeling waar de informatie zich bevindt en juristen.
- ✓ Uit de antwoorden op de inhoudelijke vragenlijst komt naar voren dat beschikbare capaciteit en kennis voor afhandeling als matig worden beoordeeld, terwijl de vaardigheden en teamsamenwerking voldoende scoren. Ten opzichte van het landelijke beeld is het oordeel in Kaag en Braassem op alle vier aspecten lager.

De praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken

- ✓ In Kaag en Braassem zijn gedurende de onderzoeksperiode 52 Wob-verzoeken ingediend: 20 in 2018, 18 in 2019 en 14 in 2020. De gemeente houdt niet bij van wie de verzoeken afkomstig zijn. Ter vergelijking: in het landelijke beeld gaat het bij bijna 70% om verzoeken die door burgers worden ingediend. Wat betreft de verdeling over beleidsterreinen gaat het bij ongeveer 60% van de verzoeken over onderwerpen in het fysieke domein; ook dit wordt in Kaag en Braassem niet bijgehouden.
- ✓ Op één verzoek aan een heffingsambtenaar na, richten alle verzoeken zich tot het college. Dit komt overeen met het landelijke beeld, waar 90% zich richt op het college/dagelijks bestuur.
- ✓ De informatie over het indienen en afhandelen van Wob-verzoeken is zowel goed vindbaar als volledig. Ook het taalgebruik en de begrijpelijkheid van de teksten over de Wob op website zijn goed. Bij de tien bestudeerde Wob-dossiers zijn bovendien de brieven en besluiten goed leesbaar en begrijpelijk.
- ✓ Wob-verzoeken kunnen in Kaag en Braassem per post of een online formulier worden ingediend. Bij een brief moet het verzoek van een handtekening worden

voorzien en via beide routes moet er een reden voor het verzoek worden aangegeven. De ambtelijke organisatie gaat zelden bij de indiener(s) na of de conclusie klopt of een verzoek wel of niet een Wob-verzoek is. In de tien onderzochte dossiers zijn geen onnodige drempels voor de verzoeker gevonden.

- ✓ Wanneer het voorkomt dat de verzoeker de gevraagde informatie niet precies omschrijft, stuurt de ambtelijke organisatie een bericht aan de verzoeker om dit nader toe te lichten. Er is één geval in 2020 bekend waarin dit is gebeurd. Er hebben in de onderzoeksperiode geen “concretiseringsgesprekken” plaatsgevonden. Dit zijn gesprekken waarin bij de verzoeker wordt achterhaald waarop het Wob-verzoek precies betrekking heeft en/of welke informatie de verzoeker nodig heeft. In het landelijke beeld gaat het om tussen de 5% en 7% van de verzoeken waarbij gemeenten zulke concretiseringsgesprekken voeren.

Inwilligen en afwijzen

- ✓ Van de verzoeken in de jaren 2018-2020 is 23% ingewilligd (12 van de 52), terwijl 33% (17 van de 52) geheel is afgewezen. Deze afwijzingen vonden plaats omdat de verzoeken door Kaag en Braassem niet als Wob-verzoek, maar als algemeen verzoek om informatie zijn beschouwd. Ter vergelijking: landelijk wordt 50% van de verzoeken ingewilligd en wordt 14% afgewezen. Naar schatting worden twee verzoeken per jaar gedeeltelijk afgewezen. In twee gevallen werd het Wob-verzoek buiten behandeling gesteld. Kaag en Braassem maakt geen gebruik van een voorlopige beoordeling of concept-beschikking, noch van de mogelijkheid voor de verzoeker om een zienswijze te geven.
- ✓ Wanneer Kaag en Braassem een Wob-verzoek inwilligt, dan gebeurt dit in de vorm waarin de verzoeker dat wil, tenzij de informatie al in een andere voor de verzoeker makkelijk toegankelijke vorm algemeen beschikbaar is. Bij alle onderzochte dossiers is de informatie verstrekt door aan de verzoeker een kopie van de documenten te geven. Dit was in overeenstemming met de wens van de verzoekers. Bij de afhandeling van het verzoek wordt niet bekeken of er ook relevante Whatsapp-, sms- of andere berichten zijn waar het verzoek misschien betrekking op heeft. Bij de 25% van de andere gemeenten gebeurt dit altijd en bij nog eens 25% gebeurt dit meestal.
- ✓ Juristen van de gemeente beoordelen of één van de uitzonderingsgronden of beperkingen uit de Wob op een verzoek van toepassing is. Volgens de gemeente gebeurt dit op het niveau van het document, uit de bestudeerde tien dossiers blijkt dit soms ook op regelniveau te zijn. Hier moet bij worden vermeld dat Kaag en Braassem niet vaak weigeringsgronden toepast. In één dossier is niet alle gevraagde informatie verstrekt, omdat dit persoonsgegevens bevatte die beschermd zijn onder de AVG.
- ✓ Bij twee andere dossiers was de reden voor weigering eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Kaag en Braassem maakt regelmatig van deze weigeringsgrond gebruik. In één van de twee dossiers is de weigering onvoldoende gemotiveerd en ontbreekt de belangenafweging. Ook komt de weigeringsgrond “economische of financiële belangen van de overheid” regelmatig voor in Kaag en Braassem. Informatie waar persoonlijke levenssfeer of economische belangen aan

de orde zijn, wordt gelakt en onleesbaar gemaakt. Wanneer er een Wob-verzoek binnenkomt met betrekking tot documenten waarin (ook) persoonlijke beleidsopvattingen van bestuurders of ambtenaren staan, dan kiest Kaag en Braassem ervoor die documenten niet openbaar te maken.

Tijdigheid

- ✓ De tijd die verloopt tussen het indienen van het verzoek en de beslissing door Kaag en Braassem wordt niet bijgehouden. De inschatting van de organisatie is dat in 2018 en 2019 de wettelijke beslistermijn van vier weken wat vaker werd overschreden (in ca. 20% van de gevallen), maar dat in 2020 alle beslissingen binnen de termijn zijn genomen. De precieze duur van de overschrijding wordt niet bijgehouden, maar is naar schatting tussen enkele dagen en enkele weken. Bij de tien onderzochte dossiers is 80% tijdig beslist. Ter vergelijking: bij de gemeenten in het onderzoek is dit 69%.

Rechtsbescherming

- ✓ Wie bezwaar wil maken tegen het besluit op het Wob-verzoek kan hiervoor in Kaag en Braassem ambtelijk worden gehoord. De verzoeker en het bestuursorgaan zijn beiden aanwezig bij de hoorzitting. Eventuele belanghebbenden worden apart gehoord. Bij de meerderheid van de andere gemeenten (66%) gaat dit via een externe adviescommissie of bezwaarschriftencommissie.
- ✓ In de onderzochte periode is tegen geen enkel besluit bezwaar gemaakt. Een bezwaar in één van de tien dossiers is later weer ingetrokken voordat het ambtelijk horen aan de orde zou zijn, toen de gevraagde stukken alsnog konden worden geleverd. Informatie over de rechtsbescherming (bezwaar/beroep en voorziening) op de website van Kaag en Braassem is niet volledig en zou ook qua taalgebruik en begrijpelijkheid beter kunnen. Bij de andere gemeenten scoort 54% juist zeer goed op dit aspect.

Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

- ✓ Er zijn in Kaag en Braassem geen afspraken gemaakt met de raad over informatievoorziening (op welke manier, hoe vaak, op welk moment) over de afhandeling van Wob-verzoeken. Dit komt overeen met het beeld uit het onderzoek op basis van de drie focusgroepen die met leden van provinciale staten, gemeenteraad en algemeen bestuur van de deelnemende overheden zijn gehouden. Het besef van het belang van informatieverstrekking is niet groot en de volksvertegenwoordiging krijgt slechts in beperkte mate informatie over de toepassing van de wet.

Actieve openbaarheid

- ✓ In het onderzoek van Pro Facto is maar beperkt aandacht geweest voor de actieve openbaarheid: het verstrekken van informatie over overheidsdocumenten op eigen initiatief van de decentrale overheden. Wel is Kaag en Braassem bezig met de voorbereidingen voor de Wet open overheid, die per 1 mei van dit jaar zal ingaan.

Conclusies en aanbevelingen

Kaag en Braassem wil voldoen aan de vereisten die de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) stelt, maar heeft geen aanvullende eigen ambities of (beleids)doelstellingen ten aanzien van openbaarheid geformuleerd. Het onderzoek lijkt te bevestigen dat de gemeente voldoet aan de wet. Bovendien kunnen we vaststellen dat de gemeente de Wob in de praktijk zo uitvoert dat verzoekers geen klachten hebben of de noodzaak zien van bezwaar en beroep gebruik te maken.

Op basis van de hierboven geschetste bevindingen, komen we tot een zestal conclusies over de praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur in Kaag en Braassem. Aan vijf van die conclusies hebben we vervolgens aanbevelingen gekoppeld voor de gemeenteraad en het college.

1. Kaag en Braassem heeft geen inhoudelijk beleid vastgesteld voor de uitvoering van de Wob en ook geen werkinstructies of procesbeschrijvingen. Daarmee is de Wob vooral een ambtelijke aangelegenheid, waarbij de nadruk ligt op de eigen inschatting en professionaliteit van de ambtenaar die het verzoek afhandelt. Er zijn zorgen over de beschikbare capaciteit en kennis in de organisatie.
 - *Gemeenteraad: bepaal of naast het voldoen aan de Wob aanvullende beleidsdoelen gewenst zijn en zo ja, stel beleid over actieve en passieve openbaarheid vast.*
 - *College: vertaal dit beleid in werkinstructies en procesbeschrijvingen en overweeg de ambtelijke capaciteit voor de Wob (en straks de Woo) uit te breiden en de kennis van de betreffende ambtenaren up-to-date te houden.*
2. De informatie over het indienen en afhandelen van Wob-verzoeken is op de website van Kaag en Braassem goed vindbaar, volledig en begrijpelijk. Dit geldt ook voor de brieven en besluiten bij de Wob-verzoeken.
 - *Deze conclusie geeft geen reden om een aanbeveling te doen, behalve dat we verwachten dat vindbaarheid, volledigheid en begrijpelijkheid aandacht blijven houden van college en organisatie.*
3. Het komt niet vaak voor dat een verzoek om informatie in het kader van de Wob wordt geweigerd. De meest voorkomende weigeringsgronden in Kaag en Braassem zijn persoonsgegevens op grond van de AVG, economische belangen van de gemeente en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In enkele gevallen zou de motivatie voor de weigering beter kunnen.
 - *College: wees alert op de kwaliteit van de motivatie, in afstemming met de ambtelijke organisatie, indien (een deel van) een informatieverzoek niet wordt gehonoreerd.*
4. In Kaag en Braassem wordt niet bijgehouden hoeveel tijd voorbij gaat tussen het indienen van het Wob-verzoek en het besluit. De inschatting is dat in 80% tijdig wordt beslist, maar ook de overschrijdingstijd wordt niet bijgehouden.

- *College: registreer en monitor actief de tijd die afhandeling van Wob-verzoeken vraagt. Dit draagt bij aan zowel de verbetering van de Wob-afhandeling als aan de informatievoorziening aan de raad.*
5. De gemeenteraad wordt niet geïnformeerd over de uitvoering van de Wob en de afhandeling van Wob-verzoeken. Er zijn in Kaag en Braassem geen afspraken gemaakt over het moment, de frequentie en de manier van informatievoorziening.
- *Gemeenteraad: bespreek of het wenselijk is geïnformeerd te worden over de uitvoering van de Wob (en straks de Woo) en zo ja, maak afspraken met het college over de concrete informatiebehoefte, de manier van informatieverstrekking en de frequentie van deze informatie.*
6. Voor actieve openbaarheid heeft Kaag en Braassem (nog) geen beleid opgesteld en ook geen werkinstructies. Wel zijn de voorbereidingen op de komst van de Wet open overheid begonnen.
- *College: onderzoek in hoeverre de organisatie klaar is voor de invoering van de Woo en informeer de gemeenteraad actief over de stappen die hiertoe worden gezet.*

Aan de rekenkamercommissie Kaag en
Braassem

datum 19 april 2022
ons kenmerk 429320
uw brief van
uw kenmerk -
behandeld door J. de Jong-Kranse
onderwerp Bestuurlijke reactie rapport De praktijk van de Wob bij decentrale
overheden
bijlage(n) -

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Onlangs ontvingen wij van u het rapport van het NVRR DoeMee-onderzoek naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur. U vroeg ons naar een bestuurlijke reactie.

Allereerst dank voor uw onderzoek. In uw onderzoek heeft u antwoord gegeven op de vraag *“Hoe geven overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is de actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) straks gaat stellen?”*

In uw conclusies & aanbevelingen geeft u aan dat de gemeente Kaag en Braassem wil voldoen aan de vereisten die ons gesteld worden. Ook geeft u aan dat het onderzoek lijkt te bevestigen dat de gemeente voldoet aan de wet. Het college heeft met tevredenheid kennis genomen van het rapport en wij zijn blij met uw herkenning dat wij zo goed mogelijk invulling willen geven aan onze wettelijke verplichtingen. Ook onderschrijven wij de aanbevelingen. Hieronder gaan wij kort in op de door u geschetste aanbevelingen:

1. U geeft aan dat wij geen inhoudelijk beleid hebben opgesteld en geen werkinstructies c.q. een procesbeschrijving hebben opgesteld. Dit is correct. Wij zien de Wob als een wettelijk gegeven en hebben daarom – zoals u ook in uw rapport aangeeft – net als het merendeel van gemeenten geen beleid opgesteld. Ook geeft u in overweging de ambtelijke capaciteit uit te breiden ten behoeve van een professionele uitvoering van de wet. Wij gaan invulling geven aan het maken van nadere werkinstructies en zullen daarbij aangeven welke capaciteit nodig is voor een goede uitvoering van deze wet.
2. U geeft aan tevreden te zijn over de informatie die wij verstrekken over het indienen en afhandelen van Wob-verzoeken en dit geeft u geen reden om tot een aanbeveling te komen.

3. U roept ons op om alert te blijven op de kwaliteit van de motivatie om een verzoek tot informatie te weigeren. Wij nemen uw advies over en verwerken dit in de op te stellen werkinstructie.
4. U adviseert om de tijd die nodig is om een verzoek af te handelen te monitoren en te registreren. Wij nemen uw advies over en nemen dit mee bij de op te stellen werkinstructie.
5. U adviseert om met de raad te bespreken of hij het wenselijk acht geïnformeerd te worden over de uitvoering van de Wob en in latere fase de Woo. Wij nemen uw advies over en vernemen graag bij de bespreking van dit rapport met de raad zijn wensen hieromtrent.
6. U adviseert te onderzoeken in hoeverre de organisatie klaar is voor de invoering van de Woo – welke op 1 mei 2022 in werking treedt – en hierover de raad te informeren. Wij nemen uw advies over en zullen de raad hierover binnenkort informeren.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,
R. van Zijl A. Heijstee-Bolt

