RKC

Weststellingwerf

gemeente Weststellingwerf

De Wob in de gemeente Weststellingwerf

Een onderzoek naar de uitvoering van de Wet openbaarheid bestuur

april 2022

RKC

Weststellingwerf

gemeente Weststellingwerf

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Weststellingwerf

Voorzitter	**Tiny Ruiter**
Externe leden	**Hanneke Vervoort**
	Frans Haven
Secretaris	**Jellie Rijpma**

Email: rekenkamercommissie@weststellingwerf.nl

RKC

Weststellingwerf

gemeente Weststellingwerf

Voorwoord

Met enige regelmaat faciliteert de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) onderzoek ten behoeve van de leden. Deze worden 'Doe-Mee onderzoeken' genoemd. In 2021 is een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob) door decentrale overheden de rekenkamercommissie van Weststellingwerf deed aan dit onderzoek mee.

Aan het onderzoek deden in totaal 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s mee, acht provinciale rekenkamers en de rekenkamercommissies van twee waterschappen. Een grootschalig onderzoek dus, uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto.

Dit rapport beschrijft de situatie zoals aangetroffen in de gemeente Weststellingwerf. Om te beginnen wordt kort inzicht gegeven in de Wob en in de Woo die binnenkort van kracht wordt. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoeksbureau weergegeven, in het algemeen en specifiek voor Weststellingwerf. Op basis daarvan hebben wij zoals gebruikelijk enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamercommissie veel informatie verzameld. Graag wil ik de contactpersonen die hebben mee gewerkt aan dit onderzoek bedanken voor hun medewerking.

Tiny Ruiter,
Voorzitter.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave **4**
Conclusies en Aanbevelingen **1**
Bestuurlijke reactie van het college van B&W **2**
2 Inleiding **3**
Achtergrond **3**
Onderzoeksverantwoording **4**
2 Bevindingen **5**
Bijlage 1 Methode van onderzoek **9**

RKC

Weststellingwerf

gemeente Weststellingwerf

Conclusies en Aanbevelingen

De rekenkamercommissie van Weststellingwerf deed mee aan een landelijk onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) naar de uitvoering van de Wet openbaarheid bestuur (Wob). In het onderzoek is nagegaan hoe de deelnemende decentrale overheden vormgeven aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dit rechtmatig gebeurt, hoe hierover verantwoording wordt afgelegd, hoe actieve openbaarmaking is geregeld en hoe zich dat verhoudt tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) straks gaat stellen. Voor de gemeente Weststellingwerf leidt het onderzoek tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Conclusies

1 Weststellingwerf heeft geen beleid voor de Wob vastgesteld door de raad

Weststellingwerf heeft geen eigen beleid, nadere (beleids)regels of verordeningen vastgesteld voor de uitvoering van de Wob. Intern heeft de gemeente ook geen werkinstructie. Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoering van de wet daardoor een ambtelijke aangelegenheid is.

2 De informatie over de Wob voor de inwoners is duidelijk maar onvolledig

Weststellingwerf heeft een duidelijke website maar de informatie over de wijze waarop een verzoek ingediend kan worden, is onvolledig. Er wordt niets vermeld over de mogelijkheid om mondeling een verzoek in te kunnen dienen. Ook is er geen informatie te vinden over weigeringsgronden.

3 Verzoeken worden meestal op tijd afgehandeld

Uit het onderzoek blijkt dat Weststellingwerf ondanks de door de ambtenaren ervaren werkdruk, de meeste verzoeken snel afhandelt. In 20% van de gevallen overschrijdt de gemeente de termijn. De beslissingen worden niet openbaar gemaakt op de website.

4 De raad wordt niet geïnformeerd over de Wob-verzoeken

De raad krijgt geen overzicht van aantallen en onderwerpen van de Wob-verzoeken, ook niet in de jaarstukken. In de nieuwe Woo wordt het verplicht een paragraaf ‘open overheid’ op te nemen in de jaarstukken.

Aanbevelingen

1. **Vraag het college de website aan te vullen met ontbrekende informatie.**
2. **Vraag het college om voor de Woo beleid op te stellen en dat in de gemeenteraad te bespreken.**

gemeente Weststellingwerf

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

gemeente
Weststellingwerf

Gemeentehuis
Griffioenpark 1, Wolvega

Postadres
Postbus 60, 8470 AB Wolvega

Telefoon
140561

Fax
(0561) 61 36 06

Internet
www.weststellingwerf.nl

E-mail
info@weststellingwerf.nl

Rekenkamercommissie OWO
T.a.v. mevrouw T. Ruiter

Wolvega, 12 april 2022

Referentienummer: 0098119108
Documentnummer: 0098404979

Behandeld door J. van Weperen, 0561-691408

Onderwerp: NVRR DoeMee-onderzoek Wob

Beste mevrouw Ruiter,

Naar aanleiding van uw brief van 15 maart 2022, waarin u ons in de gelegenheid stelt te reageren op het onderzoek naar de Wob, en dan met name op de conclusies en aanbevelingen, berichten wij u het volgende.

Conclusies
Onder punt 1 wordt op goede gronden opgemerkt dat de uitvoering van de wet als gevolg van het ontbreken van beleid of werkinstructies een ambtelijke aangelegenheid is. Een kleine nuancering is wat ons betreft echter op zijn plaats.
De meeste Wob verzoeken worden inderdaad door de ambtelijke organisatie behandeld. Ingevolge onze mandateringsregeling is de bevoegdheid tot het beslissen op een Wob verzoek gemandateerd aan het ambtelijk management.
Dat neemt niet weg dat een verzoek desondanks, bijvoorbeeld vanwege politiek-bestuurlijke redenen, soms ter besluitvorming wordt voorgelegd aan het bevoegde bestuursorgaan. Dat betreft dan bijna altijd ons college.
Aldus vormt de uitvoering van de Wob in bepaalde gevallen derhalve een bestuurlijke aangelegenheid.

Aanbevelingen
Wij kunnen de beide aanbevelingen onderschrijven.
Ter voorbereiding op de Woo is binnen de OWO gemeenten inmiddels besloten tot de inrichting van een gezamenlijke projectstructuur ten behoeve van de implementatie van de Woo binnen de drie gemeentehuizen.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van Weststellingwerf,

de gemeentesecretaris, de burgemeester,

2 Inleiding

Op 1 mei aanstaande vervangt de Wet open overheid (Woo) de Wet openbaarheid bestuur (Wob) en dat was aanleiding voor een landelijk rekenkameronderzoek bij ongeveer 100 overheidsinstanties (provincie, gemeente, waterschap) naar de uitvoering van de huidige wet. De rekenkamercommissie heeft dit op 21 april 2021 bij u aangekondigd en schreef: "*In het onderzoek wordt nagegaan hoe de deelnemende decentrale overheden vormgeven aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dit rechtmatig gebeurt, hoe hierover verantwoording wordt afgelegd, hoe actieve openbaarmaking is geregeld en hoe zich dat verhoudt tot de eisen die de Woo straks gaat stellen.*" Het bureau *Pro Facto* voerde het onderzoek voor de Nederlandse vereniging van rekenkamers en rekenkamercommissies (NVRR) uit en wij deden hieraan mee.

Achtergrond

In 1980 trad de Wob in werking en werd daarna enkele keren aangepast. Lang gebruikten vooral journalisten de wet en later ontdekten georganiseerde belangengroepen de mogelijkheden. Door de Wet dwangsom zagen enkelingen een verdienmodel in de Wob door zinloze maar lastige vragen te stellen, totdat in 2016 de dwangsom uit de wet verdween. De Wob kent twee vormen van openbaarheid: een passieve, na een verzoek van iemand en een actieve, op initiatief van de overheid. De Wob legt de nadruk op de passieve openbaarheid en de Woo breidt uit met *verplichte* actieve openbaarheid.

Premier De Jong zei in 1970 over openbaarheid van bestuur: "openhartigheid die de besluitvorming frustreert"**. De Wob kwam er toch en heeft enkele onderdelen die de moeite waard zijn hier te noemen:**

1. **Eenieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf[1]. Bestuursorganen zijn ministers, bestuur van provincie, gemeente, waterschap en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (Bijv. RIVM, TNO, etc.). Niet alleen informatie uit documenten maar ook mail, WhatsApp en sms zijn opvraagbaar.**
2. **De wet sluit bepaalde informatie uit van openbaarmaking waarvan de vanwege de kindertoeslagaffaire beruchte persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad de bekendste is. Ook bedrijfsinformatie en inspectie en opsporing zijn uitgesloten.**
3. **Als de overheid informatie deelt na een verzoek dan is dat *passieve openbaarheid*. Uit zichzelf informatie op bijvoorbeeld een website zetten is *actieve openbaarheid* en dat is in de Wob summier geregeld.**
4. **Besturen van provincies, gemeenten en waterschappen kunnen nadere regels over de uitvoering van de wet stellen. Overheden kunnen hieraan op uiteenlopende wijze invulling geven. Sommige raden stellen verordeningen vast, andere gemeentebesturen stellen beleidsregels vast en weer andere gemeenteraden stellen een 'Regeling passieve openbaarheid' vast of een 'Regeling tarieven openbaarheid van bestuur'.**
5. **Iedereen mag de overheid om informatie verzoeken. Een aantoonbaar belang is niet nodig en het verzoek kan op papier maar mondeling valt voor de gemeente niet uit te sluiten. Als de verzoeker onduidelijk is dan moet de overheid *helpen* de vraag te preciseren. De overheid mag een verzoek mondeling of schriftelijk afdoen, maar een afwijzing moet schriftelijk.**

[1] **Artikel 3, eerste lid, Wob**

6. **Overheden hebben vier weken de tijd te antwoorden en mogen dat eenmaal met vier weken verlengen. Als een derde door de gemeente gehoord moet worden mag de termijn zolang worden opgeschort. Bij milieu-informatie is verlenging niet mogelijk.**

De nieuwe Wet open overheid voegt nieuwe eisen toe aan deze regels.

1. **Gemeenten krijgen algemene zorgplicht documenten goed te ordenen en toegankelijk te houden. In begroting en verantwoording moet een nieuwe 'toegankelijkheidsparagraaf' staan waarin de maatregelen voor 'duurzame toegankelijkheid' staan.**
2. **Nieuw is de uitzonderingsgrond toe dat informatie niet geopenbaard hoeft als het niet opweegt tegen het belang van het onderwerp.**
3. **Personen krijgen inzage hun eigen dossier.**
4. **De termijn van reageren wordt korter, van vier weken plus vier weken verlenging naar vier weken plus twee weken verlenging.**
5. **Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren moeten geanonimiseerd openbaar worden gemaakt**
6. **De wet somt elf onderwerpen op die de overheid uit zichzelf (actief) openbaar moet maken: Wet- en regelgeving, Organisatiegegevens, Raadsstukken, Bestuursstukken, Stukken van adviescolleges, Convenanten, Jaarplannen en -verslagen, Wob/Woo-verzoeken, Onderzoeken, Beschikkingen en Klachten. Dit geldt voor stukken van na 1 mei 2022. Overigens krijgen gemeenten acht jaar de tijd dit op orde te krijgen.**

Onderzoeksverantwoording

De door Pro Facto gehanteerde onderzoeksmethode is in bijlage 1 opgenomen.

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente om na te gaan of de feiten zoals beschreven, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport.

2 Bevindingen

Van de onderzochte overheden hebben 40% beleid voor Wob-verzoeken. Die kunnen de vorm hebben van een verordening, beleidsregels, een regeling, schriftelijke afspraken tussen raad en college of delegatiebesluiten. Weststellingwerf heeft geen formeel beleid en heeft alleen de wet als regel. Wob verzoeken worden centraal ingeboekt in het digitale postsysteem en komen daarna automatisch terecht bij de medewerkers die zijn belast met de afhandeling daarvan. De afhandeling vindt vervolgens plaats op basis van wetgeving en jurisprudentie. Voor verzoeker is echter niet vooraf na te gaan hoe de gemeente met een verzoek omgaat. Op de website van de gemeente staat wel een pagina met informatie voor een verzoeker met aanwijzingen die de wet volgen.
72% van de respondenten hebben interne werkdocumenten en Weststellingwerf hoort daar niet bij.

Van de gemeenten die werkdocumenten hebben, stellen de onderzoekers vast dat de meeste duidelijk zijn, richting geven en helder maken wat verzoekers kunnen verwachten. Verzoeken worden bij 59% van de gemeenten afgehandeld door samenwerking van een juridische afdeling en een vakafdeling. Dat is ook zo in Weststellingwerf. Slechts 10% van de respondenten heeft een Wob-functionaris. Weststellingwerf heeft een Wob-coördinator die met juristen en de vakafdeling de verzoeken behandelt. Ongeveer 25% van de respondenten heffen leges over verstrekte informatie. Meestal een kleine vergoeding voor kopieerkosten. Weststellingwerf vraagt geen leges. Uit het onderzoek blijkt dat kennis, vaardigheden, taakverdeling en samenwerking tussen de afdelingen in Weststellingwerf goed is. De beschikbare capaciteit voor de afhandeling van Wob-verzoeken is echter matig en dit beeld is ook landelijk zo. Als iets bij Wob-verzoeken voor de afdelingen tot problemen leidt, dan is dat de beschikbare capaciteit; 42% vindt die matig of onvoldoende. Ambtenaren vertelden desgevraagd dat de verzoeken door de jaren heen complexer worden en dat ze die naast het gewone werk 'erbij moeten doen'.

De uitkomsten hierboven gaan over de passieve informatieplicht dus als iemand een vraag stelt. De Wob voorziet ook al in een beperkte actieve informatieplicht. Slechts 10% van alle respondenten heeft beleid voor actieve informatieverstrekking. En 21% heeft hiervoor interne werkinstructies. Verreweg de meeste overheden hebben hier geen beleid of instructie voor. Ook Weststellingwerf heeft geen beleid of werkinstructies voor actieve openbaarmaking. Actieve openbaarmaking vindt op verschillende manieren plaats. Natuurlijk maakt de gemeente wel op overheid.nl, de eigen website, de openbare raadsagenda en nieuwsberichten actief besluiten openbaar. Het team communicatie is hiervoor aangewezen.

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal Wob-verzoeken landelijk van gemiddeld 38 per jaar in 2018 naar 54 in 2020 is gestegen. Hiervoor geeft het onderzoek geen verklaring. Weststellingwerf kan niet zeggen hoeveel Wob-verzoeken binnen zijn gekomen per jaar. De gemeente schat 20 verzoeken in de drie onderzochte jaren samen. Landelijk komt twee derde van alle verzoeken van een inwoner. Journalisten nemen 10% voor hun rekening. Raadsleden deden 1% van alle verzoeken. Deze cijfers houdt Weststellingwerf niet bij. Voor dit onderzoek werden 10 casussen uit elke gemeente bekeken.

In Weststellingwerf ging het om de volgende zaken:

Zaak	Indiener	Domein	Dossier compleet	Bestuurs-orgaan	Brieven begrijpelijk?	Drempels opgeworpen
1	Burger	Fysiek domein	Ja	College	Goed	Nee
2	Journalist	Politiek bestuurlijk	Ja	College	Goed	Nee
3	Onderzoeker	Juridische bijstand	Ja	College	Goed leesbaar	Nee
5	Burger	Politiek bestuurlijk	Ja	College	Goed leesbaar	Nee
6	Letselschade-specialist	Fysiek domein	Ja	College	Goed leesbaar	Nee
7	Jurist	Sociaal domein	Ja	College	Goed leesbaar	Nee
8	Raadslid	-	Ja	College	Goed leesbaar	Nee
9	Burger	Politiek bestuurlijk	Ja	College	Goed leesbaar	Nee
10	Bedrijf	Fysiek domein	Nee	College	Goed leesbaar	Nee

Dossier 4 bleek bij nader inzien geen Wob-verzoek maar een verzoek om informatie en is daarom niet nader onderzocht. De verdeling over de domeinen van de gemeente is breed. Alle dossiers, op-een-na, waren compleet. Het 'incomplete' verwees naar openbare informatie die niet werd toegevoegd. Alle onderzochte Wob-verzoeken waren voor het college. Andere mogelijkheden zijn de raad zelf en bijvoorbeeld de rekenkamer of bezwaarschriftencommissie. Landelijk het beeld dat meer dan 90% voor het college is bestemd. Daarin wijkt Weststellingwerf niet af. Verreweg de meeste verzoeken gaan over het fysieke domein, rond de 60%. Het politiek bestuur domein neemt zo'n 20% voor z'n rekening en de rest is van alles wat.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste overheidsorganen de toegankelijkheid via de website goed hebben geregeld. Drempels om een verzoek in te dienen werden nergens gevonden. De tekst op de sites is begrijpelijk. Weststellingwerf heeft een gemakkelijk vindbare pagina op de site. Van ontmoediging is geen sprake en de procedure heeft een lage drempel maar de wijze van indienen is onvoldoende beschreven. Er staat dat een verzoek 'per brief' ingediend moet worden maar dat gaat strikt genomen tegen de wet in. Een verzoek mag namelijk ook mondeling ingediend worden. Dit weet de gemeente ook wel, want in de enquête antwoordt de gemeente dat die mogelijkheid er is. Overigens is landelijk het beeld dat gemeenten het liefst verzoeken per brief krijgen. Enkele gemeenten sluiten de optie te mailen uit. In de onderzochte periode konden Wob-verzoeken in de gemeente Weststellingwerf op grond van een collegebesluit niet langs elektronische weg worden ingediend. Het betreffende besluit was gebaseerd op artikel 2:15, lid 1 Awb. Onder elektronisch is te verstaan per mail, fax, WhatsApp en/of andere elektronische media. Voor de onderzochte periode geldt dus dat verzoeken niet per mail mochten worden ingediend. Vanaf 28 mei 2021 is de elektronische weg weer opengesteld voor Wob-verzoeken.

Als een verzoeker een vraag stelt die te algemeen is geformuleerd dan helpt het bestuursorgaan de indiener de vraag te preciseren. Ten minste, als het bestuursorgaan de wet volgt. Uit het landelijk onderzoek blijkt dat bij een te algemeen verzoek de indiener een bericht krijgt de vraag te preciseren. In iets meer dan de helft van de gevallen volgt hierover een gesprek met de indiener. Weststellingwerf stuurt net als andere gemeenten een bericht aan de indiener of probeert het

verzoek toch in te willigen. Uit het onderzoek blijkt niet dat een gesprek met de indiener volgt. Het kwam tussen 2018 en 2021 ook 'niet of nagenoeg nooit' voor dat zo'n gesprek in Weststellingwerf nodig was.

Landelijk gezien willigen de bestuursorganen de helft van alle Wob-verzoeken in. Een kwart wijzen ze af en het andere kwart wordt 'deels ingewilligd'. In Weststellingwerf wordt dit niet bijgehouden maar een schatting van de gemeente is dat 75% in wordt gewilligd. Circa 15% wordt afgewezen. Bij een afwijzing *kan* vooraf een zienswijze van de indiener worden gevraagd op de beslisgronden. Landelijk doet 36% dat, de overgrote meerderheid dus niet en Weststellingwerf hoort bij de gemeenten die dat niet van de verzoeker vraagt.

Een Wob-verzoek is niet de sleutel tot alle informatie want de wet kent 'weigeringsgronden': absolute, zoals persoonsgegevens of bedrijfsgegevens, en relatieve weigeringsgronden. Daar is sprake van als openbaarmaking 'onevenredige bevoordeling of benadeling' voor iemand betekent en bij 'persoonlijke beleidsopvattingen' van ambtenaren. Gemeenten vermelden de gronden om informatie te weigeren meestal niet op de website, in Weststellingwerf staan ook geen weigeringsgronden op de website. Juristen van de gemeente kijken of er grond is voor weigering. Alle passages waar dit voor geldt, haalt Weststellingwerf dan uit de informatie. In de onderzochte 10 casussen is dat eenmaal gebeurd op basis van de Aanbestedingswet. Bij een ander dossier zijn persoonsgegevens weggelaten maar de motivatie aan verzoeker was hiervan 'matig', zo blijkt uit het onderzoek. En ook de weigeringsgrond 'persoonlijke beleidsopvatting' blijkt in Weststellingwerf eenmaal gebruikt. Tot slot controleert de gemeente voorafgaand aan openbaarmaking altijd of de documenten nog persoonsgegevens bevatten en die worden 'meestal' geanonimiseerd.

Uit het onderzoek bleek al dat ambtenaren weinig tijd hebben om aan de verzoeken te voldoen. Het moet naast het gewone werk en moet ook binnen acht weken klaar zijn als een verlenging is gebruikt. Daarom is onderzocht of de verzoeken tijdig zijn afgehandeld. Vroeger kreeg de gemeente dan een boete, maar die is afgeschaft. In Weststellingwerf is de website duidelijk over de termijnen. De gemeente houdt niet bij of de verzoeken tijdig zijn afgehandeld. Er is een schatting dat hiervan in 80% van de gevallen sprake is. In de 10 casussen uit Weststellingwerf was de verwerkingstijd:

Verwerkingstijd 10 dossiers Wob-onderzoek Weststellingwerf

Dossier	Verzoekdatum	Beslisdatum	Duur	Op tijd?
1	4 februari 2018	22 februari 2018	18d	ja
2	2 juni 2020	15 juni 2020	13d	ja
3	26 oktober 2020	21 januari 2021	87d	nee
4				
5	13 oktober 2020	2 november 2020	20d	ja
6	15 september 2020	7 oktober 2020	22d	ja
7	21 oktober 2019	25 november 2019	35d	ja
8	1 mei 2019	13 mei 2019	12d	ja
9	25 september 2018			
10	15 maart 2019	29 mei 2019	75d	nee

De verwerkingstijd was bij deze tien dossiers bij twee gevallen buiten de termijn. Landelijk blijkt een derde van de verzoeken niet tijd te zijn opgeleverd. Opvalt dat in Weststellingwerf de helft van de verzoeken binnen vier weken is afgehandeld en dat is beter dan landelijk, want uit het onderzoek blijkt dat 'meestal' niet binnen vier weken gereageerd wordt. Uit het onderzoek blijkt dat slechts 15% van de onderzochte organen de Wob-verzoeken openbaar maakt. Verreweg de meeste gemeenten doen dat niet, Weststellingwerf doet dat ook niet.

Weststellingwerf is duidelijk op de website over de mogelijkheid bezwaar te maken tegen de beslissing. Bezwaar maken kan bij de bezwaarschriftencommissie. Het aantal bezwaren tegen de beslissing neemt landelijk wat toe maar in Weststellingwerf kwam het in de onderzochte periode niet voor.

Landelijk heeft driekwart van de gemeenten geen afspraken met de raad gemaakt over informatie over Wob-verzoeken, zo ook Weststellingwerf. Ook in jaarstukken staat geen lijstje met aantallen en onderwerpen opgenomen. In de toekomst is dat met de nieuwe Woo wel verplicht.

Bijlage 1 Methode van onderzoek

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt: *Hoe geven de decentrale overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoe- verre 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 straks gaat stellen?*

Dat leidt tot de volgende deelvragen.

1. **Hoe hebben de decentrale overheden de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?**
2. **Tot welke resultaten heeft dit geleid?**
3. **In hoeverre gebeurt afhandeling van Wob-verzoeken rechtmatig?**
4. **Hoe wordt informatie openbaar gemaakt over de uitkomsten van besluiten op afzonderlijke Wob-verzoeken?**
5. **Hoe worden volksvertegenwoordigers geïnformeerd over Wob-verzoeken?**
6. **Hoe is actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?**
7. **Hoe verhouden de antwoorden op vraag 1 t/m 6 zich tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?**

Het onderzoek is uitgevoerd onder 93 decentrale overheden; acht provincies, twee water- schappen en 83 gemeenten.6 Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- **Interviews**
- **Documentenstudie**
- **Dossierstudie**
- **Vragenlijstonderzoek**
- **Websiteonderzoek**
- **Jurisprudentieonderzoek**
- **Focusgroepen met volksvertegenwoordigers**

Interviews

Er hebben tijdens het onderzoek meerdere gesprekken plaatsgevonden met bij de uitvoering van de Wob betrokken organisaties en personen. Afhankelijk van het moment van het gesprek hadden deze interviews een oriënterend of meer verdiepend karakter. Gesproken is met medewerkers van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), behandelaars van Wob- verzoeken van zowel provincies, een waterschap als gemeenten, een advocaat en een journalist (beide indieners van Wob-verzoeken). Ondanks meerdere verzoeken daartoe is het niet gelukt te spreken met particuliere indieners (burgers) van Wob-verzoeken.

Documentenstudie

Bij aanvang van het onderzoek is alle overheden verzocht van belang zijnde documenten aan te leveren. Het ging daarbij om:

- **Geldend beleid over de Wob/openbaarheid van bestuur/openbaarmaking van informatie/afhandeling van verzoeken om informatie;**
- **Werkinstructies/procesbeschrijvingen/werkafspraken over de afhandeling van Wob-verzoeken/verzoeken om informatie en de (actieve) openbaarmaking van informatie (bijvoorbeeld over de taakverdeling en interne samenwerking);**

- **Alle overige op de Wob en openbaarheid van informatie/openbaarheid van bestuur betrekking hebbende stukken van uw decentrale overheid/overheden.**

Dossierstudie

De overheden is gevraagd tien dossiers over afgehandelde Wob-verzoeken uit de periode 2018-2020, met een spreiding over de navolgende kenmerken aan te leveren:

- **Bestuursorgaan;**
- **Type verzoeker (inwoners, volksvertegenwoordiging, media, ngo, onderzoeker, 'repeatplayer');**
- **Onderwerp van het verzoek (sociaal domein, fysiek domein, politiek-bestuurlijk);**
- **Toekenningen vs. afwijzingen;**
- **Beoordeeld door de rechter en/of de bezwaarschriftencommissie; en**
- **Het jaar van indiening van het verzoek.**

De dossiers zijn hoofdzakelijk digitaal aangeleverd. Overheden hebben ofwel de dossiers voor aanbieding ontdaan van persoonsgegevens7 ofwel een daartoe strekkende gegevensleverings- overeenkomst getekend.

Gevraagd is om alle op een verzoek betrekking hebbende stukken. Dus niet alleen een verzoek en bijbehorende beschikking maar ook bijvoorbeeld eventuele verzoeken om aanvullende in- formatie, hersteltermijnen, zienswijzebrieven (incl. mogelijkheid daartoe), opschortingen, ver- dagingen, legesfacturen en – indien van toepassing – het bezwaar- en/of (hoger) beroepsdos- sier. Ook is gevraagd om de openbaar gemaakte informatie. Door 92 van de 93 overheden zijn in totaal 902 dossiers aangeleverd die alle betrokken zijn in het onderzoek. Opmerking verdient de constatering dat niet alle dossiers ook compleet zijn aangeleverd. Met name de meer processuele stukken als ontvangstbevestigingen, opschortingen en verdagingen zijn niet altijd meegezonden.

Vragenlijstonderzoek

Om de drempel tot medewerking te verlagen en het bovendien mogelijk te maken de werkzaamheden te splitsen door de beantwoording aan twee medewerkers over te laten, hebben we gekozen voor het uitzetten van twee (digitale) vragenlijsten onder alle overheden. De eerste vragenlijst richtte zich op de kwantitatieve aspecten over de Wob-verzoeken; denk hierbij aan het aantal (en bij welk bestuursorgaan) ingediende verzoeken, het aantal toekenningen en afwijzingen, de doorlooptijden, het aantal bezwaarschriften etc. De tweede vragenlijst richtte zich op de meer beleidsmatige aspecten; de aan- of afwezigheid van beleid en interne werkinstructies, de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de ambtelijke capaciteit (fte's) die beschikbaar is voor de afhandeling van Wob-verzoeken, de wijze van openbaarmaking en verantwoording aan samenleving en volksvertegenwoordiging en de in- richting van de actieve openbaarmaking. De vragenlijsten bevatten concrete verzoeken ge- richt op het (aanvullend) toezenden van stukken (beleid, werkprocessen, voorbeelden, richt- lijnen etc.). Het eerste vragenlijstonderzoek over de kwantitatieve aspecten van verwerking van Wob-ver- zoeken heeft 92 reacties opgeleverd. Daarbij bleek dat een aantal vragenlijsten niet duidelijk was ingevuld; er kon in een aantal gevallen niet worden opgemaakt of de opgegeven aantallen als gemiddelde per jaar of als totaal over de periode 2018-2020 waren bedoeld. Extra navraag bij deze overheden heeft slechts beperkt effect gehad, waardoor uiteindelijk dertien respondenten niet meegenomen konden worden in de analyse. Daarnaast bleek dat bij veel overheden weinig tot geen informatie wordt bijgehouden over de ontvangen en verwerkte Wob-ver- zoeken. Het merendeel van de vragen is uiteindelijk beantwoord door ongeveer 30-50 respondenten. Bij een aantal vragen was de respons dusdanig laag dat deze niet bruikbaar was voor de analyse. In dit rapport wordt deze vragenlijst aangehaald als de 'vragenlijst cijfers'.

De vragenlijst naar kwalitatieve, inhoudelijke aspecten is ingevuld door alle 93 overheden die meedoen aan dit onderzoek. Hiervan hebben 91 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld (twee respondenten hebben enkele vragen aan het einde van de vragenlijst niet ingevuld, hun respons is verder wel meegenomen). Naar de

uitkomsten van dit vragenlijstonderzoek wordt verwezen met de term 'vragenlijst inhoud'. Alle overheden hebben de mogelijkheid tot het geven van een technische reactie op de bevindingen (wederhoor) gekregen. Het was daarbij opvallend dat hierbij geregeld correcties op de door de betreffende overheid zelf ingevulde vragenlijst werden aangebracht.

Websiteonderzoek

Van alle 93 overheden is de website geraadpleegd op de aanwezigheid van informatie over de Wob. Het ging daarbij niet alleen om informatie over beleid en uitvoering rondom de actieve en passieve openbaarmaking maar ook over de rechtsbescherming voor verzoekers en andere belanghebbenden. Op veertien websites is in het geheel geen informatie over de Wob aangetroffen.

Jurisprudentieonderzoek
Via *rechtspraak.nl* zijn de op de onderzoeksperiode betrekking hebbende gepubliceerde uit- spraken in (hoger) beroepzaken en voorlopige voorzieningen voor alle 93 overheden geraadpleegd. In totaal zijn 32 uitspraken gevonden en betrokken in het onderzoek.

Focusgroepen met volksvertegenwoordigers

In drie afzonderlijke bijeenkomsten is gesproken met leden van raden, statenleden en leden van het algemeen bestuur. Per bijeenkomst zijn, gespreid over grootte en ligging, volksvertegenwoordigers uit meerdere overheden uitgenodigd. In totaal hebben elf volksvertegenwoordigers deelgenomen aan de bijeenkomsten. Zij zijn bevraagd over hun bekendheid met de uit- voering van de Wob bij hun overheid en over de informatievoorziening daarover in hun richting.

Voor het analyseren van de aangeleverde informatie is gebruik gemaakt van vooraf opgestelde checklists. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek worden gepresenteerd in het voorliggende onderzoeksrapport. Naast dit onderzoeksrapport is per overheid een eigen 'factsheet' opgesteld. Dit document bevat alle onderzoeksbevindingen, gepresenteerd per onderzoeksmethode, die betrekking hebben op die overheid. Omwille het kunnen vergelijken van onderzoeksresultaten zijn deze 'factsheets' ook opgesteld met de samenvatting van de bevindingen van alle overheden, de gemeenten en de provincies. Omdat er slechts twee waterschappen zijn aangemeld voor onderzoek is er, vanwege de herleidbaarheid, voor gekozen geen overzichtsdocument voor de waterschappen op te stellen.

De overheden zijn allen in de gelegenheid gesteld tot een technische reactie op de opgestelde factsheets. Onjuistheden in de weergave zijn uiteraard aangepast.