pro facto

NVRR DoeMee-onderzoek 2021 (Wet openbaarheid van bestuur)

De praktijk van de Wob bij decentrale overheden – eindrapportage – Herziene versie

Groningen, 23 februari 2022

www.pro-facto.nl

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh, mr. T. (Tinka) Floor, dr.ir. J.B. (Bieuwe) Geertsema, prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter, C.V.J. (Joachim) Bekkering LL.B, D. (Daan) de Vries LL.B., R.J. (Robbert Jan) Alting LL.B, L. (Lisa) Kuiper LL.B., M. (Marit) Oudman LL.B., M. (Maud) Kalsbeek LL.B., mr. E.A. (Ernst) van Bergen
Adviseur	mr. dr. C.N. (Cornelis) van der Sluis (Ten Holter/Noordam Advocaten)
Opdrachtgever	Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR)
Datum	23 februari 2022
Status	**DEFINITIEF – Herziene versie**

Dit onderzoek is – in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Leden klankbordgroep: Manon Fokke (NVRR), Suzan Mathijssen, Restlan Aykac, Steven Dijk, Arjan Kok, Jeroen van Oort, Nelleke van Proosdij en Margriet van Tulder.

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de klankbordgroep) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport.

Inhoud

Managementsamenvatting 1

1 Inleiding en onderzoeksaanpak 5

1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021 5
1.2 Achtergronden 5
1.3 Rekenkameronderzoek naar de Wob 6
1.4 Onderzoeksvragen en -aanpak 7
1.5 Leeswijzer 11

2 Context en juridisch kader 12

2.1 Inleiding 12
2.2 De Wob op hoofdlijnen 12
2.3 Wet openbaarheid van bestuur 1991 13
2.3.1 Actieve en passieve openbaarheid 13
2.3.2 Nadere regeling 14
2.3.3 Vorm van een verzoek 14
2.3.4 Termijnen 15
2.3.5 Wijze van informatieverstrekking 15

2.4 Wet open overheid 15
2.4.1 Initiatiefwetsvoorstel 15
2.4.2 Van Wob naar Woo op hoofdlijnen 16

3 Beleid en organisatie-inrichting 18

3.1 Inleiding 18
3.2 Informatie op verzoek 18
3.2.1 Beleid 18
3.2.2 Interne werkdocumenten 20
3.2.3 Interne organisatie 21
3.2.4 De afhandeling van Wob-verzoeken ‘op papier’ 22
3.2.5 Leges 26
3.2.6 Analyse 26

3.3 Informatie uit eigen beweging 27
3.3.1 Beleid 27
3.3.2 Interne werkdocumenten 27
3.3.3 Interne organisatie 28
3.3.4 Analyse 29

3.4 Conclusies **29**

4 De behandeling van Wob-verzoeken **30**

4.1 Inleiding **30**
4.2 Algemeen - aantallen en kenmerken Wob-verzoeken **30**
4.2.1 Achtergrond indieners 31
4.2.2 Verdeling over de bestuursorganen 33
4.2.3 Onderwerpen Wob-verzoeken 33
4.2.4 Analyse 34

4.3 Algemeen – toegankelijkheid **35**
4.3.1 Websiteonderzoek 35
4.3.2 Dossierstudie 35
4.3.3 Taalgebruik; begrijpelijkheid en leesbaarheid 35
4.3.4 Analyse 35

4.4 Indiening verzoek **36**
4.4.1 Hoe kan een Wob-verzoek worden ingediend? 36
4.4.2 Wel of geen Wob-verzoek? 37
4.4.3 Analyse 39

4.5 Afhandeling verzoek **39**
4.5.1 Algemeen 39
4.5.2 Belang 39
4.5.3 Preciseren van het verzoek 40
4.5.4 Inwilliging tenzij uitzonderingsgrond of beperking 41
4.5.5 Doorverwijzing en doorzending 41
4.5.6 Milieu-informatie 42
4.5.7 Artikel 10 Europees Verdrag over de Rechten van de Mens (EVRM) 44
4.5.8 Cijfers over besluiten op Wob-verzoeken 44
4.5.9 Zoeken naar documenten 44
4.5.10 Vorm van verstrekking van informatie 47
4.5.11 Betrekken verzoeker en derde-belanghebbende(n) 47
4.5.12 Vorm beslissing: schriftelijk/mondeling 49
4.5.13 Afwijken van beleid en/of procedure 50
4.5.14 Awb en algemene beginselen van behoorlijk bestuur 50
4.5.15 Analyse 50

4.6 Uitzonderingsgronden en beperkingen **51**
4.6.1 Algemeen 52
4.6.2 Toepassing van de verschillende uitzonderingsgronden en beperkingen 53
4.6.3 Analyse 56

4.7 Afhandel- en beslistermijnen (incl. rechtsbescherming) **56**
4.7.1 Algemene indrukken 57
4.7.2 Vragenlijstonderzoek en dossierstudie 57
4.7.3 Analyse 58

4.8 Leges/kosten **58**

4.8.1 Bevindingen 59
4.8.2 Analyse 59

4.9 Openbaar maken van aan verzoeker verstrekte informatie 59
4.9.1 Bevindingen 59
4.9.2 Analyse 61

4.10 Conclusies 61

5 Rechtsbescherming 64

5.1 Inleiding 64
5.2 Bezwaar 64
5.3 (Hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening 67
5.4 Analyse en conclusies 68

6 Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging 69

6.1 Inleiding 69
6.2 Verantwoording 69
6.3 Rol volksvertegenwoordiging 70
6.4 Analyse en conclusies 71

7 Conclusies en slotbeschouwing 72

7.1 Inleiding 72
7.2 Beantwoording onderzoeksvragen 72
7.3 Slotbeschouwing 75

Bijlage 1: Rekenkamer(commissie)s en overheden i
Bijlage 2: Literatuurlijst iv
Bijlage 3: Jurisprudentielijst v
Bijlage 4: Lijst gesprekpartners vi

Managementsamenvatting

Dit onderzoek naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissie (NVRR). Aan het onderzoek namen 93 rekenkamer(commissie)s deel, acht provinciale rekenkamers, de rekenkamercommissies van twee waterschappen en 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s. Het onderzoek vond plaats van medio april tot 1 december 2021. De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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?

Het onderzoek besteedt aandacht aan een vijftal thema's:

- Het voor de behandeling van Wob-verzoeken vastgestelde beleid en de organisatie-inrichting
- De behandeling van Wob-verzoeken
- De rechtsbescherming
- De verantwoording aan de volksvertegenwoordiging over Wob-verzoeken, en
- De actieve openbaarheid (uit eigen beweging openbaar maken van informatie), mede in het licht van de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022

De onderzoeksdata zijn verzameld met de inzet van verschillende onderzoeksmethoden. Naast negen interviews met ambtenaren, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een advocaat en een journalist is in de beginfase van het onderzoek literatuur- en documentenstudie uitgevoerd. Daarnaast zijn twee vragenlijsten (gericht op het verzamelen van kwantitatieve informatie, zoals aantallen en termijnen – de vragenlijst cijfers; en op kwalitatieve informatie, zoals knelpunten in de behandeling van Wob-verzoeken – de vragenlijst inhoud) uitgezet onder de overheden. De respons op die vragenlijsten was zeer hoog (op een overheid na hebben alle overheden beide vragenlijsten geretourneerd).[1] Bij iedere overheid

[1] Bij de vragenlijst cijfers bleek dat een aantal vragenlijsten niet duidelijk was ingevuld; uiteindelijk konden dertien respondenten niet meegenomen worden in de analyse. Daarnaast bleek dat bij veel overheden weinig tot geen informatie wordt bijgehouden over de ontvangen en verwerkte Wob-verzoeken. 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.

zijn tien dossiers opgevraagd; in totaal zijn 902 dossiers van afgehandelde Wob-verzoeken bestudeerd. In een jurisprudentieonderzoek is gezocht naar rechterlijke uitspraken over besluiten van de in het onderzoek vertegenwoordigde overheden. We bekeken de websites van de overheden en bestudeerden beleidsdocumenten, handleidingen en instructies die de overheden toestuurden. Tot slot organiseerden we een drietal focusgroepen met volksvertegenwoordigers uit de betrokken overheden.

Alle informatie die op deze manier is verzameld is per overheid in een factsheet beschreven. Daarnaast zijn twee factsheets opgesteld waarin de informatie van alle overheden en alle gemeenten is beschreven. De rekenkamer(commissie)s kunnen op die wijze – tegen de achtergrond van deze algemene rapportage – zien hoe 'hun' overheid zich verhoudt tot de andere overheden.

Beleid en organisatie-inrichting

Het onderzoek laat zien dat verreweg de meeste overheden geen beleid hebben vastgesteld over de behandeling van Wob-verzoeken. Wel geven de meeste overheden (72%) in hun reactie op de vragenlijst aan dat zij over werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten over de behandeling van Wob-verzoeken beschikken. Uit de documentenstudie blijkt dat deze interne 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 informatieverstrekking op eigen initiatief, krijgt minder aandacht. Slechts 14% van de overheden beschikt naar eigen zeggen over werkinstructies of andere interne afspraken over actieve openbaarheid.

Wob-verzoeken worden bij bijna 60% van de overheden behandeld door een combinatie van vakafdelingen, juristen en Wob-coördinatoren. 42% van de medewerkers die de vragenlijst inhoud hebben ingevuld, is niet tevreden met de voor de behandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit. De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarheid (artikel 8 en 9 Wob) is bij 47% van de overheden volgens het vragenlijstonderzoek niet belegd.

De praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken

De meeste Wob-verzoeken bij decentrale overheden worden volgens het vragenlijstonderzoek door individuele burgers ingediend (65%). Een andere belangrijke categorie verzoekers zijn journalisten (9%). Verreweg de meeste verzoeken zijn gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (89%). Gemiddeld gaat het in 58% van de verzoeken om onderwerpen die behoren tot het fysieke domein.

Bij de meeste overheden staat informatie over de Wob en het indienen van verzoeken op de website (78 van de 93).[2] De teksten op die websites zijn over het algemeen goed leesbaar en begrijpelijk. Dat geldt ook voor de brieven en besluiten in 98% van de bestudeerde dossiers.

Een groot deel van de overheden voert 'concretiseringsgesprekken' om te achterhalen waarop het Wob-verzoek precies ziet, zodat het verzoek zo goed mogelijk kan worden behandeld. Volgens het vragenlijstonderzoek wordt bijna de helft van de verzoeken volledig ingewilligd, 13% wordt afgewezen en 23% wordt deels afgewezen, deels ingewilligd; 5% wordt buiten

[2] Van veertien gemeenten konden we geen informatiepagina over de Wob vinden; één provincie publiceert alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.

behandeling gesteld.[3] In veel gevallen was het niet mogelijk om de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 Wob te beoordelen, omdat we geen beschikking hadden over de niet verstrekte documenten en/of 'ongelakte' versies. In het merendeel van de dossiers waarin we dit wel konden beoordelen worden de uitzonderingsgronden juist toegepast en gemotiveerd. Wel volstaan veel overheden met een standaardmotivering. Het betreft dan niet alleen de motivering rondom de toepassing van de weigeringsgronden maar zeker ook de motivering van de wijze waarop naar documenten is gezocht en het onderbouwen van de stelling dat er niet meer documenten aanwezig (zouden) zijn.

Een ander aandachtspunt is het feitelijk weglakken van informatie; regelmatig is deze informatie toch nog te lezen of te achterhalen waardoor onbedoeld niet-openbare informatie voor anderen toegankelijk wordt.

In een kwart tot een derde van de gevallen wordt niet op tijd op een Wob-verzoek beslist, volgens het dossier- en vragenlijstonderzoek. De gemiddelde doorlooptijd 'van verzoek tot besluit' is bijna zes weken volgens het vragenlijstonderzoek en zeven weken volgens de dossierstudie. In hun reactie op de vragenlijst cijfers geven overheden aan dat zij op slechts 45% van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing hebben genomen. De termijn van vier weken uit de Wob wordt dus vaak niet gehaald; sterker nog, vaak verdaagt het bestuursorgaan de beslissing meteen na ontvangst van het Wob-verzoek met een standaardtoelichting.

Na het nemen van een besluit tot openbaarmaking van informatie in documenten, volstaat het merendeel van de overheden met het toezenden van die informatie aan de verzoeker (en andere belanghebbenden). In de reactie op de vragenlijst inhoud geeft 72% (n=92) van de overheden aan dat het zijn besluiten op Wob-verzoeken nooit openbaar maakt. Slechts acht overheden geven aan dat zij het besluit en alle achterliggende documenten publiceren, bijvoorbeeld door plaatsing van de documenten op de website. De rondgang langs overheidswebsites bevestigt dit; slechts van zeventien overheden konden we informatie over (besluiten op) afgehandelde Wob-verzoeken op de website vinden.

Rechtsbescherming

Volgens het dossieronderzoek is tegen 13% van de beslissingen op een Wob-verzoek bezwaar gemaakt, maar het aantal bezwaren en beroepen in het dossieronderzoek is waarschijnlijk oververtegenwoordigd omdat de overheden is gevraagd ook dossiers met een bezwaar- en beroepsprocedure voor het onderzoek te selecteren (volgens het vragenlijstonderzoek wordt in 7% van de gevallen bezwaar gemaakt en in 2% van de gevallen beroep ingesteld). In 33 van de 902 onderzochte dossiers leidde de heroverweging in bezwaar tot het alsnog openbaar maken van de gevraagde informatie. Beroep (29 keer in de 902 dossiers) en hoger beroep (vier keer) komen (nog) minder vaak voor. In een klein deel (twee zaken) van de 31 (hoger)beroepszaken uit het jurisprudentieonderzoek leidde de procedure ertoe dat de informatie alsnog openbaar gemaakt is.

Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

In drie focusgroepen hebben we 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 niet groot is. Het dagelijks bestuur voorziet de volksvertegenwoordiging slechts in beperkte mate van informatie over de

[3] Dit waren vier verschillende vragen in de vragenlijst cijfers. Het aantal overheden dat een bruikbaar antwoord heeft gegeven, is bij deze vragenlijst bovendien per vraag verschillend; zie paragraaf 1.4 (kopje *Vragenlijstonderzoek*). Daarom tellen deze percentages niet op tot 100%.

toepassing van de Wob. En de volksvertegenwoordigers controleren de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks.

Actieve openbaarheid
Het onderzoek heeft slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de actieve openbaarheid, het verstrekken van informatie over overheidsdocumenten op eigen initiatief van de decentrale overheden. Duidelijk is wel 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. 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.

Belangrijkste conclusies
De behandeling van Wob-verzoeken is voor decentrale overheden geen gemakkelijke opgave. De termijnen van behandeling worden regelmatig overschreden en overheden rapporteren capaciteitsproblemen. Dat neemt niet weg dat veel ook goed gaat. De informatie op de websites is over het algemeen toegankelijk en leesbaar en dat geldt ook voor de beslissingen op verzoeken. De uitzonderingsgronden van de Wob worden (in de dossiers waarin we dit konden beoordelen) veelal goed toegepast, ook al is de motivering van de besluiten vaak nog wel wat algemeen. Wat beter moet is aandacht voor de actieve openbaarheid, die met de komende Wet open overheid ook meer accent krijgt. Dat noopt overheden te investeren in hun informatiehuishouding. Tot slot: het zou goed zijn dat de staten, raden en algemene besturen meer aandacht geven aan de uitvoeringspraktijk van de openbaarheid van overheidsinformatie. Openbaarheid is immers een belangrijk uitgangspunt van onze democratie; het is een belangrijke taak van de volksvertegenwoordiging om te controleren of daarvan voldoende sprake is en daarvoor de nodige kaders te stellen.

1 Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021

In dit NVRR DoeMee-onderzoek 2021 doen in totaal 93 rekenkamers en rekenkamercommissies op initiatief en onder leiding van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) onderzoek naar *De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur* (Wob). De Wob bestaat ruim veertig jaar, maar de uitvoering van de wet is geen bekend onderwerp van rekenkameronderzoek. Toch wordt de uitvoering van de wet door overheden vaak als 'lastig' gezien. De komst van de opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo), die op 1 mei 2022 in werking treedt, is een goed moment om de balans op te maken.

Aan het onderzoek namen acht provinciale rekenkamers, de rekenkamercommissies van twee waterschappen en 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s deel. Het onderzoek vond plaats van medio april tot 1 december 2021.[4]

Leeswijzer
In dit hoofdstuk maken we een paar korte opmerkingen over de achtergronden van de Wob en over rekenkameronderzoek naar het functioneren van de Wob in de decentrale praktijk. In paragraaf 1.4 geven we aan hoe dit rekenkamer(commissie)onderzoek naar de werking van de Wob is vormgegeven. In paragraaf 1.5 volgt een leeswijzer voor deze eindrapportage.

1.2 Achtergronden

De Wet openbaarheid van bestuur is in mei 1980 in werking getreden.[5] Sindsdien is de wet enkele keren op onderdelen aangepast, mede naar aanleiding van evaluaties van de wet. De meest ingrijpende aanpassing vond plaats in 1991; de geldende wet stamt ook uit die tijd. Die aanpassing kreeg gestalte naar aanleiding van de eerste evaluatie van de wet uit 1983.[6] Destijds werd gekozen voor een snelle en grondige evaluatie omdat velen bij de inwerkingtreding van de wet vreesden voor ongewenste neveneffecten van de wet. Een illustratie daarvan is wellicht minister-president Piet de Jong die in 1970 afstand nam van het advies van de commissie-Biesheuvel, de commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, die in 1970 kwam met

[4] In bijlage 1 is een overzicht van de deelnemers opgenomen.
[5] KB van 11 december 1997 (*Stb.* 1978, 581).
[6] Commissie-Polak 1983.

een voorontwerp van een Wet openbaarheid van bestuur. De Jong spreekt in zijn reactie van 'openhartigheid die de besluitvorming frustreert'.

Lange tijd bleef het gebruik van de Wob betrekkelijk beperkt. Eerder waren het vooral journalisten die met een beroep op de wet openbaarheid van overheidsinformatie afdwongen. Het duurde tot in de 21e eeuw dat georganiseerde belangengroepen de wet ontdekten en daar ook meer gebruik van gingen maken. Het beroep op de wet nam een grote vlucht na 2009. Dat had veel te maken met de Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen.[7] Met de dwangsomregeling kregen verzoekers om overheidsinformatie een machtig middel in handen om die informatie ook daadwerkelijk te verkrijgen. Geconstateerd werd al snel dat van dat middel veelvuldig misbruik werd gemaakt. Omdat verzoekers om overheidsinformatie geen bijzonder belang hoeven te stellen (artikel 3, derde lid, Wob) – het belang van openbaarheid van overheidsinformatie is een algemeen belang – konden verzoeken op openbaarmaking van allerlei informatie betrekking hebben. Dikwijls ging het daarbij dus om een financieel motief: ingewikkeld geformuleerde of 'verdekte' verzoeken zouden tot vertraagde afhandeling kunnen leiden, waardoor na een ingebrekestelling een dwangsom opeisbaar zou worden. De dwangsomregeling is in 2016 uit de Wob verdwenen.

De Wob kent twee vormen van openbaarheid: passieve openbaarheid – openbaarheid op verzoek – en actieve openbaarheid – openbaarheid op initiatief van de overheid. De opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo), die op 1 mei 2022 in werking treedt verandert niet veel aan de regels over openbaarheid op verzoek. Dat is anders als het gaat om de actieve openbaarheid. De Woo stelt actieve openbaarmaking van bepaalde overheidsinformatie verplicht. In dit onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wob, wordt daarom ook bezien hoe het op dit moment staat met de actieve openbaarheid om vast te kunnen stellen of overheden klaar zijn voor de komst van de Woo.

1.3 Rekenkameronderzoek naar de Wob

De Wob is al ruim 40 jaar oud. Een bekend onderwerp van rekenkameronderzoek is de wet evenwel niet. De focus ligt in meer recente onderzoeken meer op geheimhouding op grond van de Gemeentewet. Dat is bijzonder gelet op het grote belang van openbaarheid voor een 'goede en democratische bestuursvoering', zoals de aanhef van de wet het sinds 1978 stelt. En ook gelet op de problemen die er rond openbaarheid van overheidsinformatie regelmatig zijn. Die problemen zijn van verschillende aard en orde. Eerder wezen we al op de problematiek van de verzoekers om openbaarmaking die vooral een financieel belang leken te hebben maar die daardoor overheden op aanzienlijke kosten hebben gejaagd. Maar het kost overheden toch ook vaak moeite de uitvoering van de Wob, die veelal als 'lastig' wordt gezien, goed op orde te krijgen. Er lijken grote verschillen te zijn tussen overheidsorganisaties. Daarbij speelt een rol of binnen de organisatie specifieke kennis over de Wob aanwezig is, bijvoorbeeld in de vorm van een Wob-functionaris. Ook de aanwezigheid van werkinstructies die aangeven hoe met een Wob-verzoek moet worden omgesprongen is van belang. Volgens de wet is een verzoek vormvrij, maar het staat overheden vrij een formulier te gebruiken (overigens niet als enige beschikbare weg) of via de eigen website een punt aan te wijzen waar verzoeken naartoe kunnen worden gestuurd. Dit mag alleen niet de enige weg zijn die men openstelt.

[7] Paragraaf 4.1.3, artikel 4:17 e.v. Awb.

Er zijn dus veel factoren van invloed op de wijze waarop de behandeling van Wob-verzoeken in de praktijk functioneert. Dit onderzoek betreft ook het achterhalen van die factoren.

1.4 Onderzoeksvragen en -aanpak

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

Hoe geven de decentrale 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 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 waterschappen en 83 gemeenten.[8] Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

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

Algemeen: afronding percentages
In dit rapport en de factsheets hebben we percentages afgerond op gehelen.

Interviews
Er hebben tijdens het onderzoek negen 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 van 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

[8] Een overzicht van alle deelnemers is opgenomen in bijlage 1.

te spreken met particuliere indieners (burgers) van Wob-verzoeken. Een lijst met gesprekspartners is opgenomen in bijlage 4.

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 de decentrale 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 persoonsgegevens[9] ofwel een daartoe strekkende gegevensleveringsovereenkomst 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 informatie, hersteltermijnen, zienswijzebrieven (incl. mogelijkheid daartoe), opschortingen, verdagingen, legesfacturen en – indien van toepassing – het bezwaar- en/of (hoger) beroepsdossier. Ook is gevraagd om de openbaar gemaakte informatie.[10]

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

[9] Waarin zichtbaar was aangegeven welke gegevens ten tijde van het openbaar maken dan wel tijde van het onderzoek onleesbaar gemaakt waren.
[10] Tot maximaal 250 A4 per dossier. Tijdens het onderzoek is geen aanleiding geweest een aanvullende uitvraag naar meer openbaar gemaakte documenten te doen.

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 interne organisatie, de wijze van openbaarmaking en verantwoording aan samenleving en volksvertegenwoordiging en de inrichting van de actieve openbaarmaking. De vragenlijsten bevatten concrete verzoeken gericht op het (aanvullend) toezenden van stukken (beleid, werkprocessen, voorbeelden, richtlijnen etc.).

Het eerste vragenlijstonderzoek over de kwantitatieve aspecten van verwerking van Wob-verzoeken heeft 92 reacties opgeleverd. Daarbij bleek dat een aantal vragenlijsten niet duidelijk was ingevuld; onder meer kon er 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-verzoeken. 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'.

In dit rapport is zoveel mogelijk per vraag het accurate aantal observaties (de *n*) opgegeven. Voor vragen waar maar één antwoord mogelijk was, is het totaal aantal antwoorden op die vraag meegenomen. Voor vragen in de vragenlijst inhoud waar meerdere antwoorden tegelijk mogelijk waren, zijn we uitgegaan van 93 observaties; het aantal overheden dat de vragenlijst tot en met de betreffende vragen heeft doorlopen.[11]

De percentages per antwoord zijn berekend over het aantal observaties voor de betreffende vraag. Bij vragen waarbij meerdere antwoorden gekozen konden worden, tellen de percentages niet op tot 100%; doordat respondenten meerdere antwoorden hebben gekozen komt het totaalpercentage boven de 100% uit.

Voor enkele vragen in de vragenlijst cijfers (verdeling Wob-verzoeken over bestuursorganen, verdeling Wob-verzoeken over domeinen, verdeling indieners van Wob-verzoeken naar achtergrond/beroepsgroep) verschilt het aantal observaties per antwoordcategorie. Die verschillende aantallen zijn ook steeds op die manier in de tabellen opgenomen. Ook bij dit type vragen tellen de percentages niet op tot 100%: het gaat om verschillende respondenten per antwoord.[12]

[11] Bij routering (vragen die afhankelijk waren van het antwoord op een vorige vraag) is uitgegaan van het aantal overheden dat de vervolgvraag heeft beantwoord.

[12] Rekenvoorbeeld: Stel gemeente A heeft in 10 verzoeken ontvangen, allemaal door een journalist (= 100%). Gemeente B heeft vijf verzoeken ontvangen, allemaal door een burger (= 100%). In de tabel zou dan twee keer 100% worden gepresenteerd, wat in totaal op 200% uitkomt.

Voor veel kwantitatieve vragen in de vragenlijst cijfers hebben we cijfers opgevraagd voor drie afzonderlijke jaren (2018, 2019 en 2020) en vervolgens de mogelijkheid gegeven om schattingen te geven, als exacte cijfers niet beschikbaar waren. Om zoveel mogelijk ontvangen cijfers mee te kunnen rekenen, maken we in de totaalbeelden geen onderscheid tussen schattingen en exacte cijfers. Schattingen per jaar zijn meegerekend met de exacte cijfers van die jaren. Als afzonderlijke getallen of schattingen over 2018, 2019 en 2020 niet beschikbaar waren, konden overheden (een schatting van) het totale aantal over de gehele periode 2018-2020 opgeven. In de tabellen presenteren we zo mogelijk de getallen per jaar, aangevuld met een aantal responsen over de hele periode. Als laatste stap presenteren we het gemiddelde over de drie jaar op basis van een combinatie van de afzonderlijke observaties per jaar en de (geschatte) observaties over de driejarige periode.

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. Als correcties doorgegeven werden op vragen die vanwege de routering van de online vragenlijst niet aan de betreffende overheid getoond werden, zijn de aanvullingen en/of correcties *niet (allemaal)* verwerkt in de dataset (maar alleen in de betreffende factsheet van die overheid incl. vermelding 'aangepast na wederhoor').[13]

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 (gemeentelijke) websites is in het geheel geen informatie over de Wob aangetroffen. Op één website van een provincie zijn alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken gepubliceerd.

Jurisprudentieonderzoek
Via *rechtspraak.nl* zijn de op de onderzoeksperiode betrekking hebbende gepubliceerde uitspraken 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 van meerdere overheden uitgenodigd. In totaal hebben elf volksvertegenwoordigers deelgenomen aan de bijeenkomsten; zie bijlage 4. Zij zijn bevraagd over hun bekendheid met de uitvoering van de Wob bij hun overheid en over de informatievoorziening daarover in hun richting.

Analyse, rapportage en factsheets
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

[13] Voorbeeld: als bij de vraag 'Op welke manieren kan een Wob-verzoek bij uw organisatie worden ingediend?' de antwoordoptie 'per mail' niet was aangekruist, dan kwamen de vervolgvragen over het indienen van Wob-verzoeken per mail in de online vragenlijst ook niet in beeld. Correcties in wederhoor op deze vervolgvragen zijn in die gevallen dan ook niet verwerkt in het totaalbeeld.

per onderzoeksmethode, die betrekking hebben op die overheid. Omwille van het kunnen vergelijken van onderzoeksresultaten zijn deze 'factsheets' ook opgesteld met de samenvatting van de bevindingen van alle overheden en de gemeenten. Omdat er slechts twee waterschappen zijn aangemeld voor het onderzoek is er, vanwege de herleidbaarheid, voor gekozen geen overzichtsdocument voor de waterschappen op te stellen. Voor de provincies volgt nog aanvullend (dossier)onderzoek (in opdracht van de provinciale rekenkamers); een factsheet over alle provincies is daarom (nog) niet opgesteld.

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

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hierna de context van de Wob en vooral de in aantocht zijnde Wet open overheid (Woo). Het derde hoofdstuk neemt de lezer mee in het Wob-beleid en de organisatorische inrichting bij de overheden. Daarbij wordt zowel ingegaan op het verstrekken van informatie op verzoek (artikelen 3 tot en met 7 Wob) als op het verstrekken van informatie uit eigen beweging (artikelen 8 en 9 Wob). Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop de Wob uitgevoerd wordt waar het gaat om informatie op verzoek. Het vijfde hoofdstuk behandelt de rechtsbescherming, zowel bezwaar, (hoger) beroep als verzoeken om voorlopige voorziening worden hierin besproken. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. De beantwoording van de onderzoeksvragen en de slotbeschouwing zijn opgenomen in het zevende en laatste hoofdstuk.

2 Context en juridisch kader

2.1 Inleiding

De Wet openbaarheid van bestuur geeft invulling aan een belangrijk beginsel in onze rechtsstaat dat de transparantie van het overheidsbestuur betreft. Dat uitgangspunt is ook in de Grondwet vastgelegd. Artikel 110 van de Grondwet stelt 'De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen'. De Wob geeft invulling aan dat Grondwettelijke artikel.

Leeswijzer
In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de essentie van de wet en komen de belangrijkste elementen aan de orde (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 staan we uitgebreider stil bij de Wob en in paragraaf 2.4 bespreken we de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 inwerking treedt.[14]

2.2 De Wob op hoofdlijnen

De Wob geeft eenieder een aanspraak op overheidsinformatie over een bestuurlijke aangelegenheid.

Artikel 3, eerste lid, Wob
Een ieder 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.

De wet ziet op bestuursorganen, die in artikel 1a nader worden aangeduid:

a. ministers;
b. bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;

[14] Wet open overheid (*Stb*. 2021, 499) en Wijzigingswet Woo (*Stb*. 2021, 500).

c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn (denk aan de Nationale Politie, zorginstellingen en onderwijsinstellingen); en
d. andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.

Een verzoek kan worden gedaan gericht op informatie die is vastgelegd in documenten. Dat kan zijn in een schriftelijk document, maar ook elektronisch vastgelegde informatie (denk aan WhatsApp, e-mail en sms) op een USB-stick, harde schijf of in de cloud is opvraagbaar.

De wet kent in de artikelen 10 en 11 een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen, die regelen wanneer openbaarmaking achterwege kan blijven. Denk daarbij aan persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad.[15] Dit punt is de afgelopen periode veelvuldig in het nieuws geweest vanwege het onderzoek uitgevoerd door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de in het rapport gewraakte 'Rutte-doctrine'.[16] Hoewel dit strikt genomen betrekking had op de informatievoorziening door het kabinet aan de Eerste en Tweede Kamer (gereguleerd via artikel 68 Grondwet), lijkt deze discussie inmiddels ook zijn invloed te hebben op de praktijk onder de Wob. Een andere weigeringsgrond betreft 'bedrijfs- en fabricagegegevens'[17] en 'het belang van inspectie controle en toezicht door bestuursorganen'[18].

Een belangrijk onderscheid dat de wet maakt is dat tussen 'actieve' en 'passieve' openbaarheid. Overheden kunnen ook actief informatie openbaar maken, bijvoorbeeld op hun website, in een informatieregister etc. Maar daarnaast moeten bestuursorganen reageren op een verzoek: de passieve openbaarheid. Voor actieve en passieve openbaarheid gelden dezelfde uitgangspunten, uitzonderingen en beperkingen.

2.3 Wet openbaarheid van bestuur 1991

2.3.1 Actieve en passieve openbaarheid

De Wob stelt dus zowel regels voor het uit eigen beweging verstrekken van informatie door bestuursorganen, de actieve openbaarheid, als voor het verstrekken van informatie op verzoek, de passieve openbaarheid. De wet is gericht tot potentiële gebruikers (zoals burgers, journalisten en wetenschappers) waar de wet aangeeft hoe informatie van de overheid kan worden verkregen. Daarnaast richt de wet zich tot de overheid, waar de wet aangeeft wanneer actief informatie moet worden gegeven en in hoeverre informatie op aanvraag moet worden verstrekt. Tot slot is er oog voor derden over wie de informatie kan gaan, de derde-belanghebbenden.

Actieve openbaarheid is slechts summier geregeld in de wet.[19] De passieve openbaarheid is verder uitgewerkt.[20] In beide gevallen wordt informatie uiteindelijk openbaar gemaakt met in achtneming van de uitzonderingsgronden en beperkingen.[21] Deze uitzonderingsgronden zijn

[15] Artikel 11, eerste lid, Wob.
[16] Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020.
[17] Artikel 10, eerste lid en onder c, Wob.
[18] Artikel 10, tweede lid en onder d, Wob.
[19] Artikel 8 Wob.
[20] Artikel 3 e.v. Wob.
[21] Artikelen 10 en 11 Wob.

soms absoluut, zoals 'de eenheid van de Kroon'[22] en soms relatief, zoals 'de opsporing en vervolging van strafbare feiten'[23]. Relatieve uitzonderingsgronden vergen een belangenafweging tegen het belang van het verstrekken van informatie (lees: het openbaarheidsbelang). Bij informatie uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad gelden enkele beperkingen. Openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen in zo'n document moet bijvoorbeeld achterwege blijven al kan besloten worden deze geanonimiseerd te verstrekken. Deze beperking kwam in de Tweede Kamer uitvoerig aan de orde naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire Ondervragingscommissie waarna het inmiddels demissionaire kabinet toezegde voortaan af te zien van de toepassing van deze beperking in het verkeer met de Tweede Kamer.[24] Een mondelinge toelichting dat dit ook het geval zou zijn in meer algemene zin – in het kader van de Wob – moest niet zo worden begrepen. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk besluitvorming bekend is waarbij de Minister van Financiën uitdrukkelijk stelt geen beroep te doen op artikel 11 van de Wob.

2.3.2 Nadere regeling

Het Besluit openbaarheid van bestuur is na de wetswijziging van 1991 ingetrokken; de regels uit het besluit zijn geïntegreerd in de aangepaste wet.[25] De wet, het besluit, de Aanwijzingen inzake Openbaarheid van Bestuur en de uitvoeringsregelingen bij de ministeries werden in de nieuwe wet in elkaar geschoven. De Wob maakt het mogelijk dat voor de centrale overheid bij Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering en de toepassing van de wet.[26] Deze aanwijzingen hebben betrekking op de toepassing van de Wob door de ministers en de onder hun verantwoordelijkheid werkzame instellingen, diensten en bedrijven. Zij bevatten slechts procedurele voorschriften met betrekking tot het tot stand brengen van ministeriële uitvoeringsregelingen waarin de voorschriften over de toepassing van de wet zijn neergelegd. Voorts is er een Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, dat berust op artikel 12 Wob en dat van toepassing is op het verstrekken van informatie door overheidsorganen behorend tot de *centrale* overheid.

Besturen van provincies, gemeenten en waterschappen kunnen nadere regels over de uitvoering van de wet stellen.[27] 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'.

2.3.3 Vorm van een verzoek

Een verzoeker kan zijn verzoek om openbaarmaking van informatie zowel mondeling als schriftelijk doen. Hij dient zijn verzoek in bij het bestuursorgaan, of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf, waarbij de verzochte informatie berust. Zoals gezegd, hoeft een verzoeker geen belang te stellen. Wel is het van belang de bestuurlijke aangelegenheid, of het daarop betrekking hebbend document waarover de verzoeker informatie wenst te ontvangen, zo precies mogelijk te stellen. Slaagt de verzoeker daarin onvoldoende, dan moet het bestuursorgaan de verzoeker behulpzaam zijn bij het preciseren van zijn verzoek.

[22] Artikel 10, eerste lid en onder a, Wob.
[23] Artikel 10, tweede lid en onder c, Wob.
[24] *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, P, p. 8.
[25] Wet openbaarheid van bestuur (oud) *(Stb*. 1991, 703).
[26] Artikel 14, onder a, Wob.
[27] Artikel 14, onder b, Wob.

Het bestuursorgaan beslist mondeling of schriftelijk op het verzoek.[28] Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats.[29] Bij een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats als de verzoeker daarom vraagt; het bestuursorgaan moet de verzoeker op deze mogelijkheid wijzen.[30] Ook vindt de beslissing schriftelijk plaats, als het verzoek om informatie een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. Dan wordt ook aan de derde de op hem betrekking hebbende informatie gezonden.

2.3.4 Termijnen

Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek om informatie, maar uiterlijk binnen vier weken vanaf de dag na de ontvangst van het verzoek.[31] Deze termijn kan het bestuursorgaan verdagen met maximaal vier weken; dat moet hij schriftelijk bekendmaken aan de verzoeker binnen deze eerste termijn.[32] Bij het horen van een niet-aanvrager (een derde, bijvoorbeeld degene op wie de informatie betrekking heeft), schort het bestuursorgaan de termijn op.[33] Voor verzoeken die betrekking hebben op milieu-informatie gelden op grond van het Verdrag van Aarhus afwijkende termijnen en schort de termijn om zienswijzen te vragen van derden de beslistermijn niet op.

2.3.5 Wijze van informatieverstrekking

Het bestuursorgaan verstrekt de informatie tegelijk met de bekendmaking van het besluit als dat positief is. Dat is niet het geval als het vermoeden bestaat dan een derde daartegen bezwaar heeft. Dan dient een termijn tot uitgestelde verstrekking in acht te worden genomen.[34]

Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de vorm waarin de verzoeker dat wil tenzij dat niet gevergd kan worden. De volgende modaliteiten worden onderscheiden in de wet, te weten verstrekking door:

- een kopie ervan geven;
- de letterlijke inhoud ervan in een andere vorm te verstrekken;
- kennisneming van de inhoud toe te staan;
- een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven;
- inlichtingen uit de informatie te verschaffen.[35]

2.4 Wet open overheid

2.4.1 Initiatiefwetsvoorstel

De Wet open overheid (Woo) is een initiatiefwet van GroenLinks en D66 uit 2012, die tot doel heeft om overheden en semi-overheden transparanter te maken en de Wob te vervangen.[36] De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Dit voorstel is in 2016 aangenomen in de Tweede Kamer. In januari 2019 hebben de initiatiefnemers, de Kamerleden Snels (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66) een wetsvoorstel tot wijziging (een novelle) ingediend bij de Tweede

[28] Artikel 5, eerste lid, Wob.
[29] Artikel 5, tweede lid, Wob.
[30] Artikel 5, tweede lid, Wob.
[31] Artikel 6, eerste lid, Wob.
[32] Artikel 6, tweede lid, Wob.
[33] Artikel 6, derde lid, Wob.
[34] Artikel 6, vijfde lid, Wob.
[35] Artikel 7, eerste lid, Wob.
[36] *Kamerstukken I* 33 328.

Kamer.[37] Daarmee werd de Woo aangepast om tegemoet te komen aan kritiek over de uitvoerbaarheid en de kosten van het eerdere voorstel. Het wetsvoorstel is op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft dinsdag 5 oktober 2021 het initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer en de novelle aanvaard. Inmiddels zijn de Woo en de wijzigingswet in het Staatsblad (499 en 500) van oktober 2021 geplaatst en is duidelijk dat deze wetten per 1 mei 2022 in werking treden.[38]

2.4.2 Van Wob naar Woo op hoofdlijnen[39]

De Woo erkent dat een goede informatiehuishouding van belang is om de doelen van de wet te bereiken. De Woo bevat daarom een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden, bepaalt dat er in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording van elke gemeente een openbaarheidsparagraaf moet worden opgenomen en schrijft voor dat er maatregelen worden getroffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten. Er komt een 'Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding'. Journalisten, wetenschappers of anderen 'met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie' kunnen bij het Adviescollege klagen over de wijze waarop bestuursorganen informatie openbaar maken.

Ook onder de Woo kan eenieder een verzoek doen om openbaarmaking van informatie. Geen Wob-verzoek, maar een Woo-verzoek.[40] De systematiek van absolute en relatieve uitzonderingsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd.[41] De Woo voegt wel een aantal nieuwe uitzonderingsgronden toe. De specifiek voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgrond wordt veralgemeniseerd. Informatie komt niet voor openbaarmaking in aanmerking als het belang daarvan niet opweegt tegen de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. In de Wob gold deze uitzonderingsgrond alleen voor milieu-informatie. In de Woo is deze uitzonderingsgrond verplaatst naar de lijst met algemene uitzonderingsgronden en dus van toepassing op de openbaarmaking van alle soorten informatie. De Woo gaat er ook van uit dat tijdsverloop kan betekenen dat uitzonderingen minder snel kunnen worden ingeroepen.[42] Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad hoeven in beginsel niet openbaar te worden gemaakt, tenzij het gaat om documenten ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvorming van een aantal specifieke (bestuurs-)organen (op rijks-, provinciaal en gemeenteniveau).[43] Persoonlijke beleidsopvattingen in die documenten moeten straks door deze bestuursorganen in beginsel wél in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt. Opvallend is ook dat de Woo inzagemogelijkheden geeft voor personen om hun eigen dossier in te zien, hen die een klemmend belang kunnen opvoeren en onderzoekers.[44]

De termijnen worden in algemene zin korter (vier weken met de mogelijkheid tot verdagen met twee weken). Bovendien kan een beslissing alleen nog verdaagd worden als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt. [45]

---

[37] Kamerstukken *II* 35 112.
[38] Wet open overheid (*Stb*. 2021, 499) en Wijzigingswet Woo (*Stb*. 2021, 500).
[39] Recent verscheen een handleiding van de VNG 'Van Wob naar Woo'. Eerder verscheen al C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis,* Rotterdam 2021.
[40] Artikel 4.1 Woo.
[41] Artikel 5.1 Woo.
[42] Artikel 5.3 Woo.
[43] Artikel 5.2, derde lid, Woo.
[44] Artikelen 5.5 t/m 5.7 Woo.
[45] Artikel 4.4 Woo.

De wet kent een gedetailleerde regeling van actieve openbaarheid. Bestuursorganen maken de volgende elf categorieën documenten actief openbaar:

1. Wet- en regelgeving
2. Organisatiegegevens
3. Raadsstukken
4. Bestuursstukken
5. Stukken van adviescolleges
6. Convenanten
7. Jaarplannen en -verslagen
8. Wob/Woo-verzoeken
9. Onderzoeken
10. Beschikkingen
11. Klachten

Er is voorzien in specifiek overgangsrecht voor de verplichtingen op het gebied van het actief openbaar maken op grond van artikel 3.3 Woo.[46] Deze actieve openbaarheidsplichten van de Woo gelden alleen voor nieuwe documenten en zien niet op documenten van voor de inwerkingtreding van de verplichtingen uit artikel 3.3.[47] Ten aanzien van die documenten kan natuurlijk wel een verzoek om openbaarmaking worden ingediend.[48]

De verwachting van de initiatiefnemers is dat de informatiehuishouding met een termijn van acht jaar op orde zal zijn. Op dat moment zal artikel 3.3 dan ook in volle omvang gelden. Demissionair minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kondigde op 28 september 2021 bij de behandeling in de Eerste Kamer aan dat de verwachting is dat het rijk in 2023 voor vijf categorieën een en ander gereed zal hebben om te voldoen aan de eisen die artikel 3.3 Woo stelt.

[46] Artikel 10.2 Woo.
[47] Artikel 10.2a Woo.
[48] Artikel 4.1 Woo.

3 Beleid en organisatie-inrichting

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de uitvoering van de Wob er 'op papier' uitziet bij de betrokken overheden. We beantwoorden onderzoeksvraag 1 en 6: *hoe hebben de decentrale overheden de afhandeling van Wob-verzoeken en actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?* De basis voor dit hoofdstuk is dan ook vooral de documentenstudie: de door de betrokken gemeenten, provincies en waterschappen toegestuurde beleidsstukken en interne werkdocumenten over Wob-verzoeken en openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. Maar we putten ook uit de onderdelen 'Beleid' en 'Organisatie' van de inhoudelijke vragenlijst. In hoofdstuk 4 beschrijven we vervolgens hoe de afhandeling van Wob-verzoeken er in de praktijk aan toegaat.

Leeswijzer
Paragraaf 3.2 gaat in op de beleidsmatige en organisatorische inrichting van openbaarmaking van informatie op verzoek.[49] In paragraaf 3.3 beschrijven we hoe openbaarmaking van informatie uit eigen beweging[50] beleidsmatig en organisatorisch is vormgegeven. Beide paragrafen sluiten af met een tussenanalyse. In paragraaf 3.4 volgen de tussenconclusies.

3.2 Informatie op verzoek

Deze paragraaf gaat over de passieve informatieplicht en dus de afhandeling van Wob-verzoeken.[51]

3.2.1 Beleid

39 van de 93 betrokken overheden geven in de vragenlijst inhoud aan beleid over Wob-verzoeken te hebben.[52] Het gaat om 35 gemeenten en vier provincies.

[49] Artikelen 3 t/m 7 Wob.
[50] Artikelen 8 en 9 Wob.
[51] Artikelen 3 t/m 7 Wob.
[52] n=93; 53 overheden hebben de vraag naar beleid over Wob-verzoeken met 'nee' beantwoord, één overheid met 'weet ik niet'.

Definitie beleid
Wet- en regelgeving van overheden komt in vele vormen voor, zoals algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Algemeen verbindende voorschriften zijn iedereen bindende voorschriften, opgenomen in bijvoorbeeld wetten (in formele zin) en verordeningen. Beleidsregels worden door de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gedefinieerd als '*een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan*'. Bestuursorganen stellen beleidsregels op om de buitenwereld duidelijk te maken te maken hoe ze een bepaalde bevoegdheid gebruiken. Voorwaarde daarvoor is vaststelling door het bestuursorgaan en bekendmaking van dat besluit.

In dit onderzoek hanteren we de term 'beleid' als verzamelbegrip voor schriftelijke regels, afspraken en gedragslijnen van bestuursorganen, over de (uitvoering van de) Wob die extern (voor burgers) gelden en kenbaar zijn. Alleen binnen de organisatie bekende en werkende regels, afspraken en gedragslijnen vallen hier dus niet onder. Ook ongeschreven vaste gedragslijnen en mandaat- en delegatiebesluiten vallen buiten de reikwijdte van deze definitie.[53]

Hieronder is te zien welke vorm het in de vragenlijst aangegeven beleid volgens de betrokken overheden heeft, of dit beleid volgens hen is bekendgemaakt volgens artikel 3:42 Awb[54] en of het beleid volgens hen voor het publiek toegankelijk is.

TABEL 3.1. VRAGENLIJST INHOUD: WELKE VORM HEBBEN DEZE REGELS/DIT BELEID/DEZE AFSPRAKEN? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=39)[55]

	Aantal	%	Bekendgemaakt volgens artikel 3:42 Awb?	Publiek toegankelijk?
Verordening	2	5%	1	2
Beleidsregels	2	5%	0	0
Regeling (bijvoorbeeld 'Regeling passieve openbaarheid')	3	8%	1	2
Schriftelijke afspraken tussen bijvoorbeeld volksvertegenwoordiging en college/DB of college/DB en ambtelijke organisatie	10	26%	1	3
Mandaat- of delegatiebesluiten	20	53%	19	19
Ongeschreven vaste gedragslijnen	9	23%	-	-
Anders	18	47%	3	7

De ongeschreven vaste gedragslijnen bestaan vooral uit het volgen van de wettelijke regels uit de Wob, blijkt uit de omschrijvingen die overheden geven. Ook gaat het bijvoorbeeld om de afspraak dat een Wob-verzoek alleen schriftelijk kan worden ingediend, dat zoveel mogelijk wordt ingezet op de informele aanpak (onder andere telefonisch contact opnemen met de

[53] In de vragenlijst inhoud is onder het thema 'beleid' wel aandacht besteed aan de aanwezigheid van ongeschreven vaste gedragslijnen en mandaat- en delegatiebesluiten. In deze rapportage is zichtbaar gemaakt wanneer dat het geval is geweest.
[54] Artikel 3:40 Awb:
'Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt.'
Artikel 3:42 Awb:
'De bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt op de in de artikelen 5 onderscheidenlijk 6 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze.' Dit komt voor decentrale overheden kort gezegd neer op publicatie in bijvoorbeeld het gemeenteblad, provincieblad of waterschapsblad.
[55] Deze vraag is een vervolgvraag op de vraag 'Zijn er binnen uw organisatie bestuurlijk vastgestelde schriftelijke regels/beleid/afspraken of ongeschreven vaste bestuurlijke gedragslijnen over de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek)?'. In de toelichting bij die vraag is aangegeven dat het gaat om 'beleid/regels/afspraken met externe gelding voor de burger'.

burger), of over een werkproces als: '*De medewerker die over de documenten beschikt behandelt het Wob-verzoek met juridische ondersteuning van het juridisch team. De behandelend medewerker heeft ondermandaat om het Wob besluit te ondertekenen bij het verstekken van documenten. Bij geheimhouding van documenten dient het in de collegevergadering behandeld te worden*.' Gelet op deze omschrijvingen is in deze negen gevallen dus sprake van een combinatie van beleid en werkinstructies.

Bij de overheden die 'anders, namelijk' hebben gekozen, gaat het om:

- procesafspraken tussen de verschillende onderdelen van de organisatie en een procesbeschrijving; handleiding uitvoering Wob; handleiding anonimiseren collegevoorstellen en geheime bijlage; interne handleidingen en gebruiksaanwijzingen; leidraad; afspraken over taakverdeling/coördinatie; digitale stappenplannen/werkprocessen (zaaksysteem); werkprotocol (dit is allemaal geen beleid volgens onze definitie, want het lijkt te gaan om interne werkdocumenten/-afspraken, die volgens de vragenlijst ook niet zijn bekendgemaakt volgens artikel 3:42 Awb en meestal niet publiek toegankelijk zijn)
- webpagina met uitleg aan burgers hoe de Wob werkt en het verschil met een informatieverzoek; stappenplannen van de VNG (dit is volgens onze definitie ook geen beleid)
- de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend (genoemd door twee overheden, die dit op de website hebben gepubliceerd)
- besluiten (bijvoorbeeld een college- en/of raadsbesluit hoe Wob-verzoeken kunnen worden ingediend)
- reglement van orde

We hebben alle betrokken overheden gevraagd hun beleid over Wob-verzoeken, voor zover aanwezig, aan ons toe te sturen. In totaal hebben zeven overheden beleidsdocumenten, volgens onze definitie, over passieve openbaarmaking aangeleverd. Algemene mandaat- en delegatiebesluiten zijn hierin niet meegerekend. Bij vijf van deze overheden ging het om college- en raads-/statenbesluiten over het openstellen (twee keer), afsluiten (twee keer) of 'stroomlijnen' (één keer) van de elektronische weg voor het indienen van Wob-verzoeken. Dat stroomlijnen houdt in dat elektronisch indienen alleen mogelijk is via een specifiek digitaal formulier.

Van geen enkele overheid hebben we de toegestuurde beleidsdocumenten kunnen vinden op de eigen website; niet op de pagina over de Wob (als die er was) en niet (via de zoekfunctie) op de hele website.

We beoordelen de toegestuurde beleidsdocumenten (van zeven overheden) als duidelijk, richtinggevend en transparant; er is naar buiten toe kenbaar wat de burger van wie mag verwachten.

3.2.2 Interne werkdocumenten

66 overheden (72%) geven in de vragenlijst inhoud (n=92) aan werkinstructies/procesbeschrijvingen/afspraken/overige interne (werk)documenten te hebben voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Alle acht provincies hebben naar eigen zeggen zulke interne werkdocumenten.

Op de vraag in welke mate in de praktijk volgens deze procesbeschrijvingen wordt gewerkt, antwoorden de meeste overheden (39, 59%) 'grotendeels'. 20% (dertien overheden) zegt 'volledig' volgens deze instructies te werken, en 18% (twaalf overheden) 'gedeeltelijk'.

57 overheden hebben ons werkinstructies over passieve openbaarheid van bestuur toegestuurd. Die documenten voldoen veelal aan de Awb en aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[56] De meeste werkinstructies (39 van de 57) scoren 'goed' op duidelijkheid en richtinggevendheid; er blijkt helder uit wat het interne proces is (en wat de burger dus uiteindelijk kan verwachten).

Een van de ambtenaren die we in de interviews hebben gesproken vertelt dat het haar erg had geholpen als er een handleiding/stappenplan voor Wob-verzoeken was geweest toen zij bij deze overheid kwam werken; die was er in haar organisatie nog niet.

3.2.3 Interne organisatie

In de tabel hieronder is te zien wie zich bij de betrokken overheden bezighouden met de afhandeling van Wob-verzoeken.

TABEL 3.2. VRAGENLIJST INHOUD: WIE HOUDT/HOUDEN ZICH BIJ UW ORGANISATIE BEZIG MET DE AFHANDELING VAN WOB-VERZOEKEN (INFORMATIE OP VERZOEK)? (N=93)

	Aantal	%
Wob-functionaris(sen) (bijvoorbeeld Wob-coördinator(en))	9	10%
De vakafdeling(en) waar de informatie zich bevindt	11	12%
Jurist(en)	14	15%
Een combinatie van bovenstaande	55	59%
Anders, namelijk…	4	4%

Bij 'Anders, namelijk' noemen overheden:

- De vakafdeling waar de informatie zich bevindt in combinatie met de concernjuristen
- Wob-functionaris, tevens jurist
- 'De coördinatie wordt ingevuld door Publiekszaken. De inhoud wordt aangeleverd door de vakafdelingen, dan wel dan niet met ondersteuning van Juridische Zaken.'
- 'De vakafdelingen leveren de gevraagde documenten aan. De juristen van het team Juridische Zaken verzorgen de correspondentie rond Wob-verzoeken (ontvangstbevestigingen, zienswijzen, etc.), nemen eventuele verdagingsbesluiten en nemen het uiteindelijke Wob-besluit.'

TABEL 3.3. VRAGENLIJST INHOUD: HOE BEOORDEELT U DE VOLGENDE ASPECTEN VAN DE INTERNE ORGANISATIE WAT BETREFT DE AFHANDELING VAN WOB-VERZOEKEN (INFORMATIE OP VERZOEK)? (N=93)

	Zeer goed	Goed	Voldoende	Matig	Onvoldoende	Weet niet/ geen mening
Beschikbare capaciteit	1%	24%	32%	29%	13%	1%
Kennis	8%	39%	34%	14%	1%	4%
Vaardigheden	3%	42%	38%	14%	0%	3%
Taakverdeling en samenwerking	2%	40%	32%	23%	2%	1%

[56] Onze check op de Awb en algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor dit onderzoek was globaal.

Meer dan de helft van alle betrokken overheden (57%) beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit als voldoende tot zeer goed. Tegelijkertijd beoordeelt meer dan 40% van de respondenten de capaciteit als matig of onvoldoende. Het valt op dat provincies een stuk negatiever zijn (vijf van de acht kiezen 'matig', één 'onvoldoende'). Over de kennis en vaardigheden is de overgrote meerderheid van de respondenten (ruim 80%) positief. Iets minder groot is de groep respondenten die (ook) positief is over taakverdeling en samenwerking (74%).

Hoe de taakverdeling in de werkinstructies er precies uitziet, verschilt per overheid. Een paar voorbeelden:

- Documentaire Informatievoorziening (DIV) ontvangt het verzoek en beoordeelt (eventueel samen met Algemeen Juridische Zaken (AJZ)) of het een Wob-verzoek betreft en registreert het verzoek, AJZ neemt het verzoek in behandeling en neemt een besluit.
- De Wob-coördinator krijgt het verzoek binnen en wijst een behandelend ambtenaar binnen het Wob-team aan om het Wob-verzoek te behandelen. Die beoordeelt samen met de vakafdeling de documenten.
- Iedere afdeling heeft een Wob-contactpersoon. De Wob-verzoeken worden behandeld door de afdeling waar de informatie (hoofdzakelijk) berust. De afdelingen worden bijgestaan door Wob-juristen en in het geval van een afdeling overstijgend of bestuurlijk gevoelig Wob-verzoek door de centrale Wob-coördinator.

3.2.4 De afhandeling van Wob-verzoeken 'op papier'

We hebben de aangeleverde documenten getoetst op een aantal belangrijke normen en principes uit de Wob wat betreft de afhandeling van Wob-verzoeken.

Toegankelijkheid
Het uitgangspunt van de Wob is het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Artikel 2, eerste lid, Wob
Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Meer in het algemeen zijn 'Open en duidelijk' (transparant, goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, goede motivering) en 'Eerlijk en betrouwbaar' kernwaarden voor overheidshandelen. Deze waarden staan bijvoorbeeld in de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman.[57] Daarom hebben we in het algemeen gekeken welke houding van bestuursorganen uit het beleid en/of de werkinstructies van de betrokken overheden blijkt; worden op papier geen onnodige drempels voor burgers opgeworpen om een Wob-verzoek in te dienen? Wekken deze documenten de indruk te willen traineren/ontmoedigen?

Bij het overgrote deel van de 57 overheden die werkinstructies hebben aangeleverd, gaat dit op papier voldoende (tien overheden), goed (35 overheden), of zelfs zeer goed (uit de werkinstructies komt duidelijk naar voren dat er niet getraineerd/ontmoedigd wordt) (vijf overheden). Maar er valt ook één onvoldoende (de werkinstructies bieden (expliciete) aanknopingspunten dat er wordt getraineerd/ontmoedigd).

[57] Nationale ombudsman 2019.

Indienen van een verzoek
De Wob stelt nauwelijks eisen aan de vorm waarin of de manier waarop een Wob-verzoek moet worden ingediend. De eis dat een Wob-verzoek per post moet worden ingediend, is in strijd met de Wob, omdat uit artikel 5 volgt dat een verzoek ook mondeling mag worden gedaan.

Artikel 3 Wob

1. Een ieder 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.
2. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de bestuurlijke aangelegenheid of het daarop betrekking hebbend document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.

Artikel 5 Wob
1. (…)
2. (…) In geval van een *mondeling verzoek* vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. (…)

Bij vijf van de zeven overheden die beleid hebben aangeleverd over Wob-verzoeken, ging het om besluiten over de manier waarop het Wob-verzoek ingediend kan worden. Bij twee overheden ging het om besluiten waarbij indiening per mail/elektronische indiening als mogelijkheid werd afgesloten; één overheid maakt uitsluitend indiening via een specifiek webformulier mogelijk en sluit alle andere elektronische kanalen af. Ook werd in een deel van de werkinstructies melding gemaakt van het feit dat in het verleden zo'n besluit was genomen en het indienen van een Wob-verzoek per mail dus niet mogelijk is. Deze besluiten stamden vrijwel altijd uit de periode dat overheden dergelijke besluiten namen in het kader van het tegengaan van misbruik. Vrijwel geen enkele overheid heeft na het vervallen van de dwangsommogelijkheid en het daardoor afgenomen misbruik de digitale weg weer opengesteld. Twee overheden hebben dit juist wel recent gedaan, zo blijkt uit de documenten.

Belang
De Wob bepaalt dat het niet nodig is om bij een verzoek aan te geven welk (eigen) belang de verzoeker daarbij heeft.

Artikel 3, derde lid, Wob
De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.

In geen van de beoordeelde werkinstructies staat dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen bij het Wob-verzoek; er staat ook in geen enkele werkinstructie dat de verzoeker wél een belang moet stellen.

Preciseren verzoek
Als een te algemeen geformuleerd Wob-verzoek wordt ingediend moet het ontvangende bestuursorgaan een helpende hand reiken bij het verduidelijken ('preciseren') hiervan.

Artikel 3, vierde lid, Wob
Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

In de meeste van de beoordeelde werkinstructies (45 van de 57) is dit vastgelegd; bij de andere overheden is dit niet uit de werkinstructies te halen.

Inwilliging tenzij uitzonderingsgrond of beperking
Het bestuursorgaan moet een Wob-verzoek inwilligen, tenzij minimaal een van de expliciet in de Wob benoemde weigeringsgronden aan de orde is.

Artikel 3, vijfde lid, Wob
Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

In 40 van de 57 ontvangen werkinstructies komt dit punt naar voren, letterlijk of 'tussen de regels door'.

Doorverwijzing en doorzending
Als een Wob-verzoeker mondeling vraagt om informatie uit documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan moet hij worden verwezen naar dat bestuursorgaan. Een schriftelijk verzoek moet door de ontvanger worden doorgezonden.

Artikel 4 Wob
Indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat orgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

In 37 van de 57 beoordeelde werkinstructies staat vermeld dat doorzending of doorverwijzing volgens dit artikel plaatsvindt.

Vorm beslissing: schriftelijk/mondeling
In tegenstelling tot de meeste beslissingen kan een beslissing op een Wob-verzoek soms ook mondeling worden genomen. De Wob regelt in welke gevallen dat wel, en niet mogelijk is.

Artikel 5 Wob
1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.
2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.
3. De beslissing wordt eveneens schriftelijk genomen indien het verzoek om informatie een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. In dat geval wordt tevens aan de derde de op hem betrekking hebbende informatie toegezonden.

In de meeste van de beoordeelde werkinstructies (43 van de 57) komt dit onderwerp in de werkinstructies terug.

Afhandel- en beslistermijnen
Een Wob-verzoek moet in principe binnen vier weken worden afgehandeld. Een bestuursorgaan kan deze termijn één keer met vier weken verlengen. Als gevraagd is om milieu-informatie zijn de termijnen korter; twee keer twee weken.

Artikel 6 Wob

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht [opschorting vanwege onvolledige aanvraag] wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker meedeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.
6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:
   a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
   b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
   c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

In het overgrote deel van de werkinstructies (van 51 van de 57 overheden die werkinstructies hebben toegestuurd) zijn deze termijnen leidend.

Zoeken naar documenten

Iedereen kan een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in *documenten* over een bestuurlijke aangelegenheid.[58] Een document is een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.[59]

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft als vaste jurisprudentielijn dat het in principe aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat een document toch onder het bestuursorgaan berust, als een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en zo'n mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt. [60] Bij de beoordeling van het criterium 'niet ongeloofwaardig' is de manier waarop het bestuursorgaan onderzoek heeft gedaan of dat wat blijkt uit andere informatie of een wettelijk voorschrift van belang.

Bij de documentenstudie en bij de dossierstudie (zie daarover paragraaf 4.3) hebben we daarom gekeken of overheden aandacht besteden aan deze inspanningsverplichting om te zoeken naar de gevraagde informatie en de motivering van hoe dat onderzoek is gedaan. Bij 48 overheden is dit onderwerp in de toegestuurde documenten niet expliciet behandeld. Vijftien overheden hebben hier wel op een juridisch juiste manier aandacht aan besteed (vier 'goed', elf 'voldoende'); vier overheden deden dat op een 'verzoekervriendelijke' manier

[58] Artikel 3 Wob.
[59] Artikel 1, onder a, Wob.
[60] Zie bijvoorbeeld ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:774 en ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743.

(vandaar de score ‘goed'). Dertig overheden hebben geen beleidsdocumenten en/of werkinstructies over Wob-verzoeken (toegestuurd), deze zijn daarom gescoord als ‘n.v.t.’.

Vorm van verstrekking
De Wob bepaalt op welke wijze het de bestuursorganen is toegestaan om informatie te verstrekken.

Artikel 7 Wob
1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:
   a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,
   b. kennisneming van de inhoud toe te staan,
   c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of
   d. inlichtingen daaruit te verschaffen.
2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:
   a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevergd kan worden;
   b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.
3. Indien het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, verstrekt het bestuursorgaan, zo nodig, en indien deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van eerstbedoelde informatie.

In de meeste werkinstructies (van 34 overheden) is iets vastgelegd over de vorm waarin informatie verstrekt wordt. Geen van de bestudeerde documenten is in strijd met dit artikel.

3.2.5 Leges

In de bestudeerde documenten zijn geen voorbeelden gevonden van overheden die leges/kosten in rekening brengen voor het *afhandelen* van een Wob-verzoek. Wel komt het voor dat er kosten worden gerekend voor het verstrekken van kopieën (op grond van de algemene legesverordening).

3.2.6 Analyse

Met uitzondering van zeven overheden die ons een inhoudelijk beleidsdocument hebben toegezonden, hebben de meeste betrokken overheden geen beleid voor de afhandeling van Wob-verzoeken vastgesteld. Wel zijn er bij de meeste overheden werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten voorhanden. Die geven vooral een interne vertaling van de wet gericht op het goede verloop van de uitvoering. In een enkele werkinstructie worden met de Wob strijdige uitspraken gedaan, zoals dat Wob-verzoeken alleen schriftelijk kunnen worden ingediend; enkele respondenten in het vragenlijstonderzoek reageerden op diezelfde manier. Dat is in strijd met de wet die expliciet de mogelijkheid opent voor het mondeling doen van een verzoek.

Wob-verzoeken worden bij de meeste (59%) overheden behandeld door een combinatie van Wob-functionarissen, juristen en de vakafdeling(en) waar de informatie zich bevindt. Meer dan de helft (57%) van de respondenten in het vragenlijstonderzoek inhoud (n=93) is tevreden over de capaciteit die hiervoor beschikbaar is; de tevredenheid is het grootst over de kennis en vaardigheden die de eigen organisatie in huis heeft voor deze taken (ruim 80%); bijna driekwart van de respondenten is tevreden over de interne taakverdeling en samenwerking.

3.3 Informatie uit eigen beweging

Deze paragraaf gaat over de actieve informatieplicht.[61]

3.3.1 Beleid

In de vragenlijst inhoud (n=92) is 21 keer melding gemaakt van de aanwezigheid van beleid. Dat beleid kent volgens deze overheden dan de vorm verordening, beleidsregel of regeling, maar hieronder zijn door de respondenten ook zaken als mandaat- en delegatiebesluiten en ongeschreven vaste gedragslijnen geschaard (wat ook mogelijk was in de vragenlijst). In maximaal zeven gevallen is sprake van bekendgemaakt beleid volgens de hiervoor in paragraaf 2.3.1 genoemde definitie.

Naast een aantal antwoordopties konden overheden bij de vraag naar beleid ook 'Anders, namelijk' kiezen. Daar werden door overheden veelal werkinstructies genoemd:

- 'Een besluit van gedeputeerde staten (GS) over een pilot actieve openbaarmaking, daar hoort ook een mandaatbesluit bij, namelijk een mandaat aan de Wob-coördinator';
- 'Als journalisten collegevoorstellen en de bijbehorende bijlagen opvragen en er is geen geheimhouding opgelegd worden deze rechtstreeks naar de journalist gemaild.
  Om deze reden werken wij met "de handleiding anonimiseren van collegevoorstellen en geheime bijlage". Degene die het collegevoorstel opstelt moet vooraf bedenken of er geheimhouding nodig is en/of documenten geanonimiseerd moeten worden.' (Hieruit lijkt te volgen dat stukken pas openbaar worden gemaakt als ze worden opgevraagd.);
- Diverse voorbeelden, waaronder raadsbrieven waarin het college aan de hand van het collegeprogramma aangeeft wat er de komende jaren actief openbaar wordt gemaakt;
- Toezegging van het college;
- Interne afspraken; protocol (dit is volgens ons geen beleid, want intern; niet bekendgemaakt volgens artikel 3:42 Awb en niet publiek toegankelijk).

Vier overheden hebben ons beleid over actieve openbaarmaking toegestuurd. Dit beleid is duidelijk, transparant, voldoet aan de Wob, de Awb en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en komt overeen met de eigen procesbeschrijvingen (voor zover aanwezig) en informatie op de website (voor zover aanwezig).

3.3.2 Interne werkdocumenten

In de inhoudelijke vragenlijst geven dertien overheden (14%, n=90), waarvan één provincie, aan werkinstructies/procesbeschrijvingen/afspraken/overige interne werkdocumenten te hebben over actieve openbaarheid/openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. 59 overheden (66%), waarvan drie provincies, geven aan van niet, achttien overheden (20%), waarvan twee provincies, weten het niet.

Zeven overheden, zes gemeenten en één provincie, hebben ons werkinstructies/procesbeschrijvingen over actieve openbaarheid toegestuurd. Bij een van deze overheden was de informatie over actieve openbaarmaking in het toegestuurde document zo summier dat we de vragen van onze checklist niet konden beantwoorden. De duidelijkheid en richtinggevendheid van de andere documenten beoordelen we met een voldoende (twee overheden) tot goed (vier overheden). Ook voldoen de documenten van deze zes overheden aan de Wob.

[61] Artikelen 8 en 9 Wob.

Actieve openbaarmaking van informatie waar belangen van derden spelen is een Awb-besluit, waartegen bezwaar en beroep openstaat. De in de Wob genoemde weigeringsgronden moeten in acht genomen worden. Eventuele derde-belanghebbenden moeten om een zienswijze worden gevraagd. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat de betrokken overheden zich hier niet allemaal volledig bewust van zijn.

3.3.3 Interne organisatie

In de vragenlijst inhoud hebben we overheden gevraagd of de verantwoordelijkheid voor actieve openbaarheid in hun organisatie bij bepaalde personen/functies of afdelingen/teams is belegd.

TABEL 3.4. VRAGENLIJST INHOUD: IS DE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR ACTIEVE OPENBAARHEID IN UW ORGANISATIE BIJ BEPAALDE PERSONEN/FUNCTIES OF AFDELINGEN/TEAMS BELEGD? (N=86)

	Aantal	%
Ja	26	30%
Nee	40	47%
Weet ik niet	20	23%

Drie provincies hebben ‘weet ik niet’ geantwoord; één provincie heeft deze vraag niet beantwoord.

Vaak is deze verantwoordelijkheid belegd bij communicatie, bij juridische zaken, bij het bestuurssecretariaat/bestuursondersteuning en/of bij de griffie. Bij enkele overheden zijn de vakafdelingen/teams die de informatie (zoals vergunningen en ontwerpbesluiten) hebben, zelf verantwoordelijk. Eén overheid geeft aan dat de vakteams vastgesteld beleid aanleveren bij juridische zaken; er wordt geen andere informatie actief openbaar gemaakt.

Bij 50 overheden (56%, n=90) zijn volgens de vragenlijst inhoud geen personen aangewezen die controle uitoefenen op de actieve openbaarmaking van informatie; bij twaalf overheden (13%) is dat wel zo. De overige respondenten geven aan dit niet te weten. Bij overheden die zo’n controlefunctie hebben is het verschillend wie daarmee belast is. In de vragenlijst inhoud wordt daarover onder andere gezegd:

- de Wob-coördinator wordt veelal betrokken (‘controle is een groot woord’);
- dit ligt bij de beleidsmedewerker communicatie;
- de communicatieadviseur van het college;
- bij een informatiecommissaris.

Soms is de controlefunctie neergelegd bij een combinatie van functies zoals juristen en medewerkers van documentatie en informatievoorziening (DIV), de griffie en het bestuurssecretariaat. Ook wordt genoemd dat de controle geborgd is in ongeschreven werkafspraken of dat de overheid nog bezig is de verantwoordelijkheid hiervoor vast te leggen. Tot slot is geantwoord dat deze controle onderdeel is van de controle-organisatie volgens het *three lines model* (eerste lijn: control op de afdeling zelf, tweede lijn: kwaliteitstoets en business controllers, derde lijn: interne controle zoals audits).

De ontvangen werkinstructies en beleidsdocumenten bevatten geen of nauwelijks informatie over de (eventuele) borging van controle op de actieve openbaarmaking.

3.3.4 Analyse

Op het vlak van actieve openbaarmaking hebben overheden net als voor de behandeling van Wob-verzoeken geen of nauwelijks beleid vastgesteld. Anders dan bij openbaarheidsverzoeken zijn er veelal ook geen werkinstructies of interne afspraken over actieve openbaarmaking. Bij actieve openbaarmaking zijn de uitzonderingsgronden van de Wob ook van toepassing, maar het onderzoek geeft weinig aanwijzingen dat daarop binnen de overheidsorganisatie controle wordt uitgeoefend.

3.4 Conclusies

Volgens het vragenlijstonderzoek zijn de respondenten in grote meerderheid tevreden over de kennis en vaardigheden die voorhanden zijn voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Ook is men tevreden over de interne taakverdeling en samenwerking. De respons op het punt van capaciteit baart meer zorgen. 57% is daarover tevreden, maar 42% beoordeelt de beschikbare capaciteit als matig of onvoldoende (1% weet het niet). In het volgende hoofdstuk blijkt dat de behandeling van Wob-verzoeken (veel) langer duurt dan volgens de Wob zou moeten. Het is niet onaannemelijk dat de kennelijk (te) beperkte capaciteit die termijnoverschrijding kan verklaren.

Slechts een handvol van de onderzochte overheden heeft beleid vastgesteld voor de toepassing van de bevoegdheden uit de Wob. Wel zijn er bij veel overheden interne werkinstructies opgesteld voor met name de afdoening van Wob-verzoeken. Voor de toepassing van actieve openbaarheid is dat niet het geval. Dat strookt ook met de vaststelling dat aan de actieve openbaarheid slechts beperkt invulling wordt gegeven. Met de komst van de Wet open overheid moet dat veranderen. Die wet geeft bevoegdheden aan bestuursorganen die ze nader moeten invullen en dat roept om het opstellen van beleid. Ook geeft de Woo meer actieve openbaarheidsplichten die het noodzakelijk maken dat overheden op dat deel van de informatieverstrekking meer accent leggen.[62]

[62] Artikel 3.3 Woo.

4 De behandeling van Wob-verzoeken

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van de afhandeling van Wob-verzoeken bij de 93 onderzochte overheden. In het vorige hoofdstuk hebben we geschetst hoe dit op papier (in beleid, werkinstructies en andere documenten) is geregeld; hierna beschrijven we hoe Wob-verzoeken daadwerkelijk worden afgehandeld. Dit doen we vooral op basis van de 902 bestudeerde dossiers van Wob-verzoeken, de twee vragenlijsten, het onderzoek naar informatievoorziening op de website en de gevoerde gesprekken.

Leeswijzer
In paragraaf 4.2 zetten we eerst een aantal cijfers en kenmerken van de in de onderzoeksperiode 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken op een rij. Paragraaf 4.3 gaat algemeen in op de toegankelijkheid van de betrokken overheden voor Wob-verzoekers; paragraaf 4.4 gaat over het indienen van Wob-verzoeken. In paragraaf 4.5 bespreken we de verdere afhandeling van verzoeken. Vervolgens lichten we er een paar onderwerpen specifiek uit: uitzonderingsgronden en beperkingen (paragraaf 4.6), afhandel- en beslistermijnen (4.7), leges/kosten voor de afhandeling van Wob-verzoeken (4.8) en het daadwerkelijk openbaar maken van Wob-verzoeken, Wob-besluiten en op verzoek openbaar gemaakte informatie (4.9). Elke paragraaf eindigt met een korte analyse, waarna we in paragraaf 4.10 conclusies trekken.

4.2 Algemeen - aantallen en kenmerken Wob-verzoeken[63]

In de volgende tabel is te zien hoeveel Wob-verzoeken volgens de vragenlijst cijfers in 2018-2020 bij de betrokken overheden zijn ingediend.

TABEL 4.1. VRAGENLIJST CIJFERS: GEMIDDELD AANTAL WOB-VERZOEKEN

	Gemeenten (n=70)	Provincies (n=8)	Alle overheden (n=80)
	Gemiddeld aantal verzoeken	**Gemiddeld aantal verzoeken**	**Gemiddeld aantal verzoeken**
2018	40 (n=68)	63 (n=8)	42 (n=78)
2019	41 (n=68)	65 (n=8)	42 (n=78)

[63] Zie paragraaf 1.4 (kopje *Vragenlijstonderzoek*) voor een verantwoording van het vragenlijstonderzoek en de gebruikte tabellen van met name de vragenlijst cijfers.

2020	55 (n=68)	62 (n=8)	55 (n=78)
Alleen totaal aantal verzoeken 2018-2020 ingevuld	176 (n=2)	- (n=0)	176 (n=2)
Gemiddeld aantal ontvangen verzoeken over de periode 2018-2020	**137**	**190**	**140**

Het gemiddelde aantal ingediende verzoeken over alle overheden lag in 2018 een stuk lager dan in 2020. Bij gemeenten is in 2020 een duidelijke stijging te zien ten opzichte van 2018 en 2019. De stijging doet zich voor bij grote en kleine gemeenten.

Als we de spreiding over de overheden wat beter bekijken, levert dat het volgende beeld op. De meeste overheden (45 van de tachtig) hebben in de periode 2018-2020 in totaal tussen de twintig en honderd Wob-verzoeken gekregen; 22 tussen de twintig en vijftig en 23 tussen de vijftig en honderd. Zeventien overheden kregen tussen de honderd en tweehonderd Wob-verzoeken. Het hoogste totaal aantal ontvangen Wob-verzoeken in 2018-2020 is 1.687; dit betreft een gemeente met meer dan 250.000 inwoners. Zie onderstaande tabel:

TABEL 4.2. VRAGENLIJST CIJFERS: VERDELING TOTAAL AANTAL WOB-VERZOEKEN 2018-2020 OVER DE OVERHEDEN (N=80)

Totaal aantal verzoeken 2018-2020	Alle overheden	Gemeenten	Provincies
0-10	1	1	0
10-20	6	5	0
20-50	22	22	0
50-100	23	22	0
100-200	17	12	5
200-500	8	5	3
500-2000	3	3	0
	80	**70**	**8**

De drie overheden met tussen de vijfhonderd en tweeduizend Wob-verzoeken horen alle drie bij de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (de zogenoemde *G4*). Bij de acht provincies zijn over de hele periode tussen de 111 en 280 Wob-verzoeken ingediend.

4.2.1 Achtergrond indieners

TABEL 4.3. VRAGENLIJST CIJFERS: WAT IS DE ACHTERGROND VAN DE INDIENERS VAN DE IN 2018-2020 INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN (UITGEDRUKT IN PERCENTAGES VAN HET TOTAAL AANTAL INGEDIENDE VERZOEKEN PER JAAR)?[64]

	2018	2019	2020	Alleen totalen 2018-2020 ingevuld	Gemiddelde percentage 2018-2020
Journalist (n=39)	12%	10%	9%	1% (n=4)	9%
Burger (n=49)	69%	66%	68%	50% (n=4)	65%

[64] Zie paragraaf 1.4 (kopje *Vragenlijstonderzoek*) voor een verantwoording van/toelichting op deze tabel.

Niet-gouverne-mentele orga-nisatie (n=28)	5%	11%	10%	0% (n=5)	7%
Onderzoeker (n=28)	4%	4%	4%	0% (n=4)	4%
Raads-, staten- of AB-lid (n=29)	1%	2%	1%	<1% (n=7)	1%
Anders (n=23)	19%	18%	21%	<1% (=4)	14%

Overheden noemen bij 'Anders, namelijk' vooral advocaten en bedrijven.

Dossierstudie
Op basis van de bestudeerde dossiers ziet het beeld er als volgt uit.

TABEL 4.4. DOSSIERSTUDIE: ACHTERGROND INDIENERS WOB-VERZOEKEN

Soort indiener	%
Journalist	10%
Onderzoeker	3%
NGO	3%
Burger	49%
Lid volksvertegenwoordiging	1%
Repeat-player	1%
Anders	24%
Onbekend	8%

'Andere' indieners zijn vooral bedrijven, stichtingen en andere rechtspersonen. Het valt op dat minimaal 5% van de door gemeenten toegestuurde dossiers gaat over een Wob-verzoek van een bepaald consultancybureau over de Wet onroerende zaakbelasting (Woz). 1% van de Wob-verzoeken in de bestudeerde dossiers is ingediend door zogenoemde 'repeat-players'; personen of organisaties die steeds opnieuw een groot aantal Wob-verzoeken indienen bij veel verschillende overheden.

4.2.2 Verdeling over de bestuursorganen

TABEL 4.5. VRAGENLIJST CIJFERS: HOE WAS DE VERDELING OVER DE BESTUURSORGANEN OVER DE IN 2018-2020 INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN? (UITGEDRUKT IN PERCENTAGES VAN HET TOTAAL AANTAL INGEDIENDE VERZOEKEN PER JAAR)[65]

	2018	2019	2020	Alleen totalen 2018-2020 ingevuld	Gemiddelde percentage 2018-2020
College/DB (n=59)	92%	92%	92%	69% (n=5)	89%
Raad/PS/AB (n=30)	1%	3%	2%	1% (n=5)	2%
Burgemeester/CdK/ voorzitter (n=28)	2%	2%	2%	1% (n=4)	2%
RK(C) (n=27)	0%	0%	<1%	0% (n=6)	<1%
Adviescommissie bezwaar (n=29)	0%	<1%	0%	<1% (n=6)	<1%
Invorderingsambtenaar (n=29)	<1%	1%	<1%	<1% (n=8)	<1%
Heffingsambtenaar (n=34)	3%	2%	2%	<1% (n=7)	2%
Anders, nml. … (n=16)	1%	1%	1%	0% (n=1)	1%

Het overgrote deel van de Wob-verzoeken wordt bij het college/dagelijks bestuur ingediend. Overheden hebben geen toelichting gegeven bij 'Anders, namelijk', behalve twee, die aangeven dat het om een gemeenschappelijke regeling ging.

Dossierstudie
Hetzelfde beeld komt naar voren uit de dossierstudie: 93% van de bestudeerde verzoeken is ingediend bij het college/DB, 3% bij de burgemeester/CvdK/voorzitter. De overige Wob-verzoeken werden ingediend bij de volksvertegenwoordiging (gemeenteraad en provinciale staten), bij heffingsambtenaren en bij andere bestuursorganen. In enkele gevallen was dit niet uit het dossier te halen.

4.2.3 Onderwerpen Wob-verzoeken

De verdeling van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken ziet er volgens het vragenlijstonderzoek uit als volgt.

[65] Zie paragraaf 1.4 (kopje *Vragenlijstonderzoek*) voor een verantwoording van/toelichting op deze tabel.

TABEL 4.6. VRAGENLIJST CIJFERS: HOE WAS DE VERDELING VAN DE IN 2018-2020 INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN OVER DE VOLGENDE ONDERWERPEN? (UITGEDRUKT IN PERCENTAGES VAN HET TOTAAL AANTAL INGEDIENDE VERZOEKEN PER JAAR)[66]

	2018	2019	2020	Alleen totalen 2018-2020 ingevuld	Gemiddelde percentage 2018-2020
Sociaal domein (n=38)	6%	8%	7%	5% (n=3)	7%
Fysiek domein (n=47)	64%	56%	62%	34% (n=3)	58%
Politiek-bestuurlijk (n=34)	16%	20%	18%	2% (n=2)	16%
Anders (n=20)	18%	18%	17%	5% (n=1)	16%

Bij 'Anders, namelijk' noemen overheden vooral verzoeken om informatie over de door de heffingsambtenaar te heffen onroerendezaakbelasting (Woz).

Dossierstudie
Bij de dossierstudie kwamen we met voortschrijdend inzicht meer categorieën bestuurlijke aangelegenheden tegen:

TABEL 4.7. DOSSIERSTUDIE: SOORT BESTUURLIJKE AANGELEGENHEID

Soort bestuurlijke aangelegenheid	%
Fysiek domein	60%
Sociaal domein	7%
Politiek-bestuurlijk	12%
Openbare orde en veiligheid	5%
Verkeer en vervoer	4%
Anders	12%
Onbekend	1%

Bij 'Anders' gaat het ook in de dossierstudie vooral om Wob-verzoeken over de Woz. Over het fysieke domein (omgevingsrecht) worden in de bestudeerde dossiers verreweg de meeste Wob-verzoeken ingediend.

4.2.4 Analyse

Het gemiddelde aantal Wob-verzoeken bij alle betrokken overheden was 42 in 2018, 42 in 2019 en 55 in 2020. Bij sommige overheden (de grotere gemeenten met grotere inwonersaantallen) liggen de aantallen een stuk hoger, met uitschieters van enkele honderden per jaar tot, in één geval, boven de duizend in 2020.

Uit enkele interviews met ambtenaren blijkt dat zij ervaren dat Wob-verzoeken de laatste jaren groter en complexer worden. Ook geven sommige ambtenaren aan dat zij de Wob als lastig ervaren, omdat zij Wob-verzoeken naast hun andere werkzaamheden moeten afhandelen, de termijnen kort zijn en zij het Wob-regime als juridisch en ingewikkeld ervaren. Het 'waarom'

[66] Zie paragraaf 1.4 (kopje *Vragenlijstonderzoek*) voor een verantwoording van/toelichting op deze tabel.

achter de Wob, het belang van openbaarheid van informatie, sneeuwt daardoor mogelijk wat onder.

De meeste Wob-verzoeken worden ingediend door burgers. Bijna alle Wob-verzoeken worden ingediend bij het college en het dagelijks bestuur. De meeste Wob-verzoeken gaan over het fysieke domein, dat dan ook een breed terrein aan onderwerpen beslaat en raakt aan (veranderingen in) de leefomgeving van mensen.

4.3 Algemeen – toegankelijkheid

4.3.1 Websiteonderzoek

Zoals we eerder opmerkten, hebben we van veertien overheden (allemaal gemeenten) helemaal geen informatie over de Wob/Wob-verzoeken op de website kunnen vinden. Bij één provincie staat alleen informatie over besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken op de site. Bij acht van de 78 andere overheden is de Wob-webpagina zeer goed vindbaar (via de hoofdpagina); 36 overheden scoren goed (één of twee keer (logisch) doorklikken vanaf de hoofdpagina); achttien scoren voldoende (enkele keren (logisch) doorklikken vanaf de hoofdpagina); veertien matig (enkele onlogische pagina's doorklikken), en twee onvoldoende (veel (onlogische) pagina's doorklikken/niet vindbaar via de zoekbalk).

De laagdrempeligheid van de procedure en de houding van het bestuur die uit de website blijkt beoordelen we bij 32 overheden als 'goed'; de website bevat volledige en leesbare teksten waaruit behulpzaamheid naar de burger blijkt; de burger wordt enigszins aangemoedigd om een Wob-verzoek in te dienen. 21 overheden scoren 'voldoende' op dit onderdeel, tien halen een 'zeer goed'. Aan de andere kant zijn er twaalf webpagina's met korte teksten waaruit geen vorm van behulpzaamheid blijkt. In twee gevallen beoordelen we de informatie op de webpagina's met een onvoldoende op het onderdeel laagdrempeligheid/toegankelijkheid: dat betekent dat de burger wordt ontmoedigd om een Wob-verzoek in te dienen.

4.3.2 Dossierstudie

Uit de dossierstudie blijkt dat geen onnodige drempels voor de Wob-verzoeker zijn opgeworpen.

4.3.3 Taalgebruik; begrijpelijkheid en leesbaarheid

Op 75 van de 93 bekeken websites scoort het taalgebruik een voldoende (zestien websites), goed (45 websites) of zeer goed (veertien websites).[67] De informatie wordt gebracht in volledige zinnen en vaktaal wordt vermeden. De meeste begrippen en afkortingen worden uitgelegd.

In het overgrote deel van de bestudeerde dossiers (96%) zijn de brieven en besluiten goed te begrijpen en goed leesbaar.

4.3.4 Analyse

De toegankelijkheid van informatie over de Wob op websites is groot; de begrijpelijkheid en leesbaarheid van de teksten op de website is bij 81% van de overheden (ruim) voldoende. Ook de bestudeerde dossiers zijn goed te begrijpen en goed leesbaar.

[67] Bij vijftien overheden was dit zoals eerder gezegd niet te beoordelen. Drie overheden scoren matig op dit punt.

4.4 Indiening verzoek

4.4.1 Hoe kan een Wob-verzoek worden ingediend?

De Wob staat het verzoekers toe om een verzoek schriftelijk of mondeling in te dienen. De Awb geeft de bestuursorganen de ruimte om de elektronische weg open te stellen (bijvoorbeeld voor verzoeken via e-mail).

TABEL 4.8. VRAGENLIJST INHOUD: HOE KAN BIJ UW ORGANISATIE EEN WOB-VERZOEK WORDEN INGEDIEND? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=93)

			Manier van indienen verplicht?	Bepaald e-mailadres voorgeschreven?	Andere adressen ook behandeld?
Mondeling	46	49%			
Per brief	93	100%	44		
Per mail	37	40%	2	10	9
Via een specifiek papieren formulier	2	2%	0		
Via een specifiek online formulier	32	34%	10		
Via het gewone contactformulier op de website van uw organisatie	21	23%	1		
Anders, namelijk…	2	2%	0		
Weet ik niet	0	0%			

Bij ‘Anders’ noemt één overheid DigiD; de andere heeft niets ingevuld. De post is veruit het populairst bij overheden en bij bijna de helft ook verplicht; daarna volgen mondelinge indiening, de mail, een online formulier en het algemene contactformulier. 49% van de overheden geeft aan dat Wob-verzoeken mondeling kunnen worden ingediend. Bij 60% van de overheden is volgens de vragenlijst een Wob-verzoek per mail niet mogelijk. Ook uit de dossier- en documentenstudie blijkt dat veel overheden liever geen Wob-verzoeken per mail ontvangen of deze weg helemaal hebben afgesloten. Zoals eerder opgemerkt is het in strijd met de Wob om alleen per post ingediende Wob-verzoeken in behandeling te nemen; in ieder geval mondelinge verzoeken moeten ook mogelijk zijn.

Een van de respondenten die we gesproken hebben gaf aan zijn Wob-verzoeken altijd per aangetekende post in te dienen om zeker te zijn dat het verzoek goed bij het bestuursorgaan aankomt, en zodat er geen discussie ontstaat over het moment van ontvangst.

Tien overheden zeggen volgens de vragenlijst inhoud naast de eisen uit de Awb en de Wob nog andere eisen te stellen aan Wob-verzoeken. Dan gaat het bijvoorbeeld om de ondertekening van het verzoek als indieningsvereiste. Eén overheid noemt ook ‘volledigheid en duidelijkheid’. Eén overheid zegt: ‘Aangeven welke bestuurlijke aangelegenheid het betreft, voldoende gespecificeerd aangeven welke informatie wordt opgevraagd. Dit zodat we het verzoek in behandeling kunnen nemen.’

Websiteonderzoek

Volgens het websiteonderzoek is het indienen van een Wob-verzoek:

— bij 27% van de overheden overwegend makkelijk (twee mogelijke manieren, adresgegevens zijn gegeven óf meerdere mogelijke manieren, adresgegevens staan niet op de site; weinig andere eisen);

- bij 22% van de overheden makkelijk (meerdere mogelijkheden, bijvoorbeeld post, telefonisch en mail; geen of weinig andere eisen; adres bekend);
- bij 12% van de overheden heel makkelijk (meerdere mogelijkheden – online (met een simpel online formulier), mail én telefonisch; geen andere eisen; adres bekend).

Bij 20% van de overheden is het indienen van een Wob-verzoek moeilijk (enkel via post, adresgegevens zijn wel bekend; twee mogelijkheden, adresgegevens zijn niet bekend; en/of er worden ook andere eisen aan het verzoek gesteld). Bij 3% is dit heel moeilijk (er blijkt niet uit de informatie op de website hoe een verzoek kan worden ingediend óf het kan enkel via de post, adresgegevens zijn niet gegeven en/of er wordt een aantal andere eisen aan het verzoek gesteld).[68]

4.4.2 Wel of geen Wob-verzoek?

Bij 41% van de overheden beoordelen Wob-functionarissen, de afdeling DIV (documentaire informatievoorziening), juristen, communicatie en/of de vakafdeling samen of een binnengekomen verzoek om informatie een Wob-verzoek is, volgens de vragenlijst inhoud; zie de tabel hierna.

TABEL 4.9. VRAGENLIJST INHOUD: WIE BEOORDEELT BIJ UW ORGANISATIE OF EEN BINNENGEKOMEN VERZOEK OM INFORMATIE EEN WOB-VERZOEK IS? (N=93)

	Aantal	%
Wob-functionaris(sen) (bijvoorbeeld Wob-coördinator(en))	22	24%
Jurist(en)	16	17%
De afdeling DIV (Documentaire Informatievoorziening)/de postkamer etc.	11	12%
De afdeling communicatie	1	1%
De vakafdeling(en) waar de informatie zich bevindt	1	1%
Een combinatie van bovenstaande	38	41%
Anders, namelijk…	4	4%

Bij ‘Anders, namelijk’ noemen overheden:

- primair de vakafdeling, die bij twijfel juristen raadpleegt;
- eerst DIV op hoofdlijnen, dan de centrale Wob-coördinator in samenspraak met Wob-jurist voor fijnafstemming;
- de verzoeken komen vaak binnen bij Juridische Zaken, die de verzoeken doorzet naar de vakafdelingen;
- DIV in samenwerking met de concernjuristen.

[68] Bij de andere 16% (vijftien overheden) konden we dit punt niet toetsen, omdat we zoals gezegd van veertien overheden geen webpagina over Wob-verzoeken hebben gevonden en bij één alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken op de site staan.

TABEL 4.10. VRAGENLIJST INHOUD: WAT IS OP UW ORGANISATIE VAN TOEPASSING? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=93)

	Aantal	%
Als de verzoeker het verzoek een Wob-verzoek noemt, beschouwen wij het in elk geval als Wob-verzoek.	43	46%
Als het verzoek alleen gaat om inzage in het eigen dossier/eigen persoonsgegevens, beschouwen we het niet als Wob-verzoek.	72	77%
Als het verzoek alleen gaat om informatieve vragen (over een procedure waarin verzoeker belanghebbende is), beschouwen we het niet als Wob-verzoek.	78	84%
Als het verzoek gaat om informatieverstrekking aan alleen de verzoeker zelf, beschouwen we het niet als Wob-verzoek.	29	31%
Als het verzoek niet gaat over een bestuurlijke aangelegenheid, beschouwen we het niet als Wob-verzoek.	68	73%
Weet ik niet	2	2%

Het valt op dat toch nog een kwart van de overheden een verzoek dat niet gaat over een bestuurlijke aangelegenheid, wel (mogelijk) beschouwt als Wob-verzoek, terwijl expliciet in de Wob staat dat het moet gaan om een bestuurlijke aangelegenheid.

69% van de overheden sluit informatieverstrekking aan alleen de verzoeker zelf niet per definitie uit van de Wob. Van een verzoek om inzage in de eigen gegevens vinden veel meer overheden dat dit geen Wob-verzoek is, net als van informatieve vragen; maar nog steeds niet allemaal. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is een verzoek om informatie waarbij iemand zich op de Wob beroept in principe een Wob-verzoek, maar kunnen de in deze alinea beschreven drie situaties uitzonderingen zijn, als het bestuursorgaan dat goed motiveert.[69] Dit sluit aan bij de bredere bevinding in dit onderzoek (uit de interviews, de vragenlijsten, de documentenstudie en het websiteonderzoek) dat bij lang niet alle betrokken overheden algemeen bekend is dat openbaarmaking bij een Wob-verzoek openbaarmaking van de informatie voor iedereen betekent. Veel overheden geven dan ook aan de informatie alleen aan de verzoeker (en andere belanghebbenden) te verstrekken of de informatie in elk geval niet actief te publiceren; zie verder paragraaf 4.9. Goed onderscheid maken tussen Wob-verzoeken en andere informatieverzoeken is wel belangrijk, juist ook vanwege het Wob-uitgangspunt ‘eenmaal openbaar is altijd openbaar (voor iedereen)’. Als een verzoek om bijvoorbeeld inzage in het eigen Wmo- of bijstandsdossier als Wob-verzoek wordt behandeld, bestaat het risico dat gevoelige en persoonlijke informatie daaruit ‘op straat belandt’, terwijl dat niet de bedoeling was van verzoeker (en anderen die misschien betrokken zijn).

In dit verband valt ook op dat maar een derde van de betrokken overheden altijd (11%) of meestal (23%) bij de verzoeker controleert of de conclusie om wat voor verzoek het gaat, klopt.

[69] ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268.

TABEL 4.11. VRAGENLIJST INHOUD: GAAT UW ORGANISATIE BIJ DE VERZOEKER NA OF UW CONCLUSIE DAT HET VERZOEK WEL/GEEN WOB-VERZOEK IS, KLOPT? (N=93)

	Aantal	%
Altijd	10	11%
Meestal	21	23%
Soms	44	47%
Zelden	13	14%
Nooit	2	2%
Weet ik niet	3	3%

In de dossierstudie hebben we ook meerdere verzoeken gezien waarin het niet zozeer gaat om de aanlevering van documenten, maar waarin veel vragen gesteld worden. Deze hoeven vanuit de Wob niet beantwoord te worden maar dit gebeurt vaak wel. Soms wordt het verzoek, zoals dat zou moeten, door de overheid dan omgezet in een 'informatieverzoek' in plaats van een Wob-verzoek. Wel is het belangrijk voor de uitzonderingsgronden en beperkingen (artikel 10 en 11 Wob, waarmee wezenlijke belangen worden beschermd) en het waarborgen van de rechten van andere belanghebbenden dan de verzoeker, dat verzoeken niet ten onrechte niet als Wob-verzoek worden gezien.

4.4.3 Analyse

De meeste overheden sturen verzoekers in de richting van de indiening van verzoeken per post. Bijna de helft van de overheden stelt deze weg zelfs verplicht. Omdat de Wob ook de mondelinge weg openstelt is dat laatste in strijd met de wet. 40% van de overheden staat ook open voor Wob-verzoeken per e-mail, maar sommige overheden hebben deze weg expliciet (bijvoorbeeld met een collegebesluit) afgesloten.

Een aandachtspunt is de beoordeling of een verzoek om informatie een Wob-verzoek of een ander soort verzoek is; 15-25% van de overheden plaatst informatieve vragen, bijvoorbeeld over een procedure waar de verzoeker bij betrokken is, en verzoeken om inzage in het eigen dossier, niet per definitie buiten de Wob. 71% kwalificeert verzoeken om informatieverstrekking aan alleen de verzoeker zelf mogelijk soms toch als Wob-verzoek.

4.5 Afhandeling verzoek

4.5.1 Algemeen

De onderzochte gemeenten, provincies en waterschappen gaan verschillend om met Wob-verzoeken, ook als het verzoek en de achterliggende stukken vergelijkbaar zijn. Niet alleen onderling; we zien ook verschillen tussen ambtenaren binnen dezelfde overheid. Ook zien we in de dossierstudie verschillen in de (kwaliteit van) motivering van de besluiten. Hierna lichten we deze algemene bevinding waar nodig verder toe met voorbeelden bij specifieke onderdelen van de afhandeling van Wob-verzoeken.

4.5.2 Belang

Artikel 3, derde lid, Wob
De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.

Op één website staat dat een verzoeker een bijzonder belang moet stellen, de meeste websites zeggen hier niets over en dat is gelet op artikel 3, lid 3, Wob ook niet nodig. Ook uit de

dossierstudie blijkt dat dit in de praktijk goed gaat: slechts in 2% van de bestudeerde dossiers is gevraagd naar het belang van de verzoeker.

4.5.3 Preciseren van het verzoek

Artikel 3, vierde lid, Wob
Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

Een groot deel (89%) van de websites bevat niet of nauwelijks informatie of onjuiste of onvolledige informatie over dit toch belangrijke onderdeel van de Wob.[70] Dat neemt niet weg dat de overheden vaak een vraag stellen ter precisering van het verzoek, zoals blijkt uit het vragenlijstonderzoek.

TABEL 4.12. VRAGENLIJST INHOUD: HOE BEHANDELT UW ORGANISATIE OVER HET ALGEMEEN WOB-VERZOEKEN WAARIN DE VERZOEKER DE OPGEVRAAGDE INFORMATIE NIET PRECIES OMSCHRIJFT? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=93)

	Aantal	%
Het verzoek zo goed mogelijk inwilligen.	21	23%
Een bericht sturen waarin de verzoeker wordt verzocht om het verzoek nader te preciseren.	88	95%
Het verzoek onbeantwoord laten.	0	0%
Het verzoek afwijzen.	0	0%
Het verzoek buiten behandeling stellen.	7	8%
Een zogenaamd 'concretiseringsgesprek' (gesprek om een Wob-verzoek te preciseren/erachter te komen wat de verzoeker vraagt/nodig heeft).	52	56%
Weet ik niet	2	2%
Overige	3	3%

Meer dan de helft van de overheden voert 'concretiseringsgesprekken' om een verzoek te verduidelijken. Geen enkele overheid zegt een verzoek af te wijzen of niet te beantwoorden als de informatie niet precies is omschreven. Wel stellen zeven overheden het verzoek dan buiten behandeling.

In de periode 2018-2020 hebben overheden volgens de vragenlijst cijfers in 11% van de gevallen schriftelijk gevraagd een verzoek te preciseren (n=30). De twee provincies die deze vraag hebben beantwoord, doen dit iets vaker (bij 19% van de Wob-verzoeken).

In ongeveer 86% van de bestudeerde dossiers is het verzoek niet te algemeen geformuleerd of is dit niet uit het dossier te halen. In de 130 dossiers waarbij dat wel zo is (dus ongeveer 14% van het totaal), denkt het bestuursorgaan in 70% van de gevallen goed of zeer goed mee en draagt mogelijke oplossingen aan.

Concretiseringsgesprekken
Het voeren van een persoonlijk gesprek met verzoeker om een te algemeen verzoek verder te duiden, is een manier om de verplichte behulpzaamheid van een bestuursorgaan in te vullen.

[70] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.

Het gesprek richt zich dan op de vraag welke informatie de verzoeker geopenbaard zou willen zien.

Uit de vragenlijst inhoud wordt duidelijk dat elf overheden nooit concretiseringsgesprekken voeren. 67% van de overheden geeft aan dit 'soms, verzoekafhankelijk' te doen; 53% doet dit bij zeer omvangrijke verzoeken; 19% bij politiek-bestuurlijk gevoelige verzoeken. Volgens de vragenlijst cijfers (n=24) hebben de betrokken overheden in 2018-2020 bij 6% van de Wob-verzoeken een concretiseringsgesprek gevoerd. Opnieuw doen twee provincies dit iets vaker (11%). Uit de dossierstudie blijkt dat bij 85% van de onderzochte verzoeken een concretiseringsgesprek niet aan de orde is geweest, omdat het verzoek duidelijk genoeg was. In 63 dossiers (7% van het totaal,) is wel een concretiseringsgesprek gevoerd. 53% van de overheden (n=93) geeft in de vragenlijst inhoud aan een concretiseringsgesprek te voeren als het verzoek onduidelijk is.

Opvallend is dat elf van de 93 overheden (volgens de vragenlijst inhoud) een concretiseringsgesprek voeren bij een Wob-verzoek met een onduidelijk geformuleerd belang terwijl verzoekers geen belang hoeven te stellen.[71]

4.5.4 Inwilliging tenzij uitzonderingsgrond of beperking

Alleen de expliciet in de Wob opgenomen weigeringsgronden mogen betrokken worden bij de beoordeling van de op het verzoek betrekking hebbende documenten. Andere overwegingen kunnen het niet openbaar maken van informatie niet rechtvaardigen.

Artikel 3, vijfde lid, Wob
Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

64% van de websites van de overheden bevat geen, nauwelijks of onvolledige informatie over dit verplichte beoordelingskader.[72] 34% bevat hier juiste informatie over. Op een enkele website kwamen we teksten tegen als 'we bekijken eerst de haalbaarheid van uw verzoek', terwijl haalbaarheid (wat dat ook mag betekenen) geen weigeringsgrond is uit de artikelen 10 of 11 Wob. In 93% van de dossiers is onze overall-beoordeling op dit punt goed (uitzonderingsgronden en beperkingen komen in paragraaf 4.6 uitgebreider aan de orde). Dat betekent dat het verzoek wordt ingewilligd tenzij zich een uitzonderingsgrond of beperking voordoet en dit goed is gemotiveerd. Uit deze dossiers blijkt dat openbaarheid het uitgangspunt is bij de behandeling van het verzoek.

4.5.5 Doorverwijzing en doorzending

Als de gevraagde gegevens zijn opgenomen in een document dat in bezit is van een ander bestuursorgaan moet de verzoeker worden doorverwezen naar dat andere bestuursorgaan. Deze plicht geldt ook als het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend zelf over documenten beschikt waarop dat verzoek ziet en dus zelf een besluit op het verzoek moet nemen, maar weet dat bij een ander bestuursorgaan andere documenten berusten die ook onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Op bestuursorganen rust een inspanningsverplichting om te achterhalen onder welk bestuursorgaan nog documenten berusten. De mededeling dat wordt doorgezonden is (zelfstandig) voor bezwaar en beroep vatbaar.

[71] Artikel 3, derde lid, Wob.
[72] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.

Artikel 4 Wob
Indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat orgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

De betrokken overheden hebben geen of nauwelijks informatie over doorverwijzing en doorzending op de website staan.

TABEL 4.13. VRAGENLIJST INHOUD: HOE BEHANDELT U OVER HET ALGEMEEN WOB-VERZOEKEN DIE GEGEVENS BETREFFEN IN DOCUMENTEN DIE OOK BERUSTEN BIJ EEN ANDER BESTUURSORGAAN DAN DAT WAARBIJ HET VERZOEK IS INGEDIEND? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=93)

	Aantal	
Het verzoek doorsturen en het ook verder behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht, zonder het andere bestuursorgaan om een zienswijze te vragen over openbaarmaking van de gegevens.	8	9%
Het verzoek doorsturen en het niet verder behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht.	21	23%
Het verzoek behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het is gericht en het andere bestuursorgaan om een zienswijze vragen over openbaarmaking van de gegevens.	34	37%
Het verzoek doorsturen, het verzoek ook verder behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht en het andere bestuursorgaan om een zienswijze vragen over openbaarmaking van de gegevens.	27	29%
Het verzoek behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het is gericht, zonder het andere bestuursorgaan daarvan in kennis te stellen en/of om een reactie te vragen.	5	5%
Weet ik niet	5	5%
Overige	13	14%

Naar verhouding de meeste overheden (34, 37%) behandelen zo'n verzoek zelf en vragen het andere bestuursorgaan om een zienswijze.

Doorverwijzing: dossierstudie
In 97% van de dossiers was doorverwijzing niet aan de orde. In de dossiers waarbij doorverwijzing wel aan de orde was, werd de verzoeker in zeven gevallen juist doorverwezen, in zes gevallen niet en in de andere vijftien gevallen kon dit niet worden beoordeeld.

Doorzending: dossierstudie
In 91% van de dossiers was doorzenden niet van toepassing (geen documenten bij een ander bestuursorgaan en/of het verzoek was niet schriftelijk gedaan). In 56 van de dossiers waarin doorzending wel van toepassing was, is het verzoek op de juiste wijze doorgestuurd; in zes gevallen niet. Bij de overige zestien dossiers kon de wijze van doorzending niet worden beoordeeld.

4.5.6 Milieu-informatie

Voor verzoeken om/openbaarmaking van milieu-informatie gelden als gevolg van het Verdrag van Aarhus en Europese richtlijnen bijzondere regels. Zo zijn er bijvoorbeeld minder gronden waarop een bestuursorgaan milieu-informatie mag weigeren (en juist twee extra) en is de beslistermijn twee in plaats van vier weken als anderen dan verzoeker naar verwachting bezwaar

hebben tegen openbaarmaking van de informatie. Voor informatie over emissies in het milieu (uitstoot van bijvoorbeeld stikstof) gelden nog extra eisen.

Volgens de vragenlijst cijfers (n=48) ging maar een klein deel van alle Wob-verzoeken in 2018-2020 om milieu-informatie (3%). Bij provincies is dit iets meer (8%, n=4). In de vragenlijst inhoud geeft 67% van de overheden (n=93) aan altijd of meestal te bekijken of een verzoek over milieu-informatie gaat; 5% doet dit soms, 3% zelden, 2% nooit. 12% antwoordt 'niet van toepassing/dit komt nooit voor' op deze vraag, 11% weet het niet. Behalve aan de overheden die 'nooit', 'n.v.t.' of 'weet ik niet' hebben geantwoord, hebben we overheden de vervolgvraag gesteld of ze bij de check op milieu-informatie ook kijken of het gaat om emissie-informatie. 34% (23 overheden) weet niet of dit gebeurt. Provincies hebben veel taken op milieugebied, wat terug te zien is in hun antwoorden op deze vragen; zeven van de acht geven aan altijd (vijf) of meestal (twee) te checken op milieu-informatie. Eén provincie geeft daarentegen aan dit nooit te doen.

Dit beeld zien we terug in de dossierstudie; in 92% van de dossiers gaat het duidelijk niet om milieu-informatie. In 71 dossiers (de resterende 8% van het totaal) betrof het informatie die mogelijk wel betrekking had op het milieu. In 21 van die 71 dossiers is wel gecheckt of het milieu-informatie betrof, in 42 van die 71 dossiers is niet gecheckt of het milieu-informatie betrof en in acht dossiers is dat niet te beoordelen.

De geïnterviewde advocaat vertelde ook dat overheden in zijn ervaring niet goed op de hoogte zijn van de speciale regels over milieu-informatie.

Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2019:856
"Nu deze documenten milieu-informatie bevatten, was verweerder gelet op het bepaalde in artikel 10, zesde lid, van de Wob niet bevoegd openbaarmaking van deze documenten te weigeren op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Deze weigeringsgrond is ingevolge artikel 10, zesde lid, van de Wob niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie. (…) Voor zover verweerder de afwijzing van openbaarmaking heeft gebaseerd op de stelling dat sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten zoals bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wob (de documenten 27, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 42 en 44), stelt de rechtbank vast dat niet is gebleken dat verweerder daarbij het belang van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen heeft afgewogen tegen het belang van openbaarmaking, zoals artikel 11, vierde lid, van de Wob vergt nu het milieu-informatie betreft. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1298), volgt uit (de eerste volzin van) artikel 11, vierde lid, van de Wob dat, in het geval van milieu-informatie, het belang van de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen van geval tot geval dient te worden afgewogen tegen het door artikel 2, eerste lid, van de Wob vooropgestelde belang van openbaarheid. Dit betekent dat in geval van milieu-informatie het belang van openbaarheid in beginsel vooropstaat, maar dat dit belang moet worden afgewogen tegen alle legitieme belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten. Mogelijkheden om belangen die zich in beginsel verzetten tegen openbaarmaking van de betrokken documenten op een andere wijze te beschermen dan door de documenten in het geheel niet openbaar te maken, dienen zoveel mogelijk te worden benut. Hierbij is relevant dat de tweede en derde volzin van artikel 11, vierde lid, van de Wob bepalen dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm en dat het in niet tot personen herleidbare vorm verstrekken achterwege kan blijven als de betrokken personen daarmee hebben ingestemd. De rechtbank is, na de geheime stukken gelezen te hebben, van oordeel dat verweerder in zijn besluitvorming een te ruime invulling heeft gegeven aan hetgeen onder persoonlijke beleidsopvattingen moet worden verstaan. Ook ziet de rechtbank niet in waarom de eigen inbreng van x (als derde partij) niet openbaar gemaakt kan worden."

4.5.7 Artikel 10 Europees Verdrag over de Rechten van de Mens (EVRM)

Artikel 10, eerste lid, EVRM over de vrijheid van meningsuiting beschermt onder meer het recht op vrije nieuwsgaring.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft onder in het Magyar-arrest van 8 november 2016[73] bepaald dat artikel 10, lid 1, EVRM een recht op informatie van de overheid geeft aan journalisten, ngo's en belangengroepen (*public interest groups*), als ook aan de andere criteria uit deze uitspraak is voldaan, bijvoorbeeld dat de gevraagde informatie *ready and available* is en het doel van het informatieverzoek is om een bijdrage te leveren aan het publieke debat. Als art. 10, lid 1, EVRM van toepassing is, kan het zijn dat de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob niet zonder meer opwegen tegen het recht op overheidsinformatie van deze bijzondere groepen. De bewijslast hiervoor ligt wel bij de verzoeker.[74]

In slechts vier (minder dan 1%) van de bestudeerde dossiers is zichtbaar gecheckt of artikel 10 EVRM van toepassing is, terwijl dit bij in elk geval 118 dossiers (13%) aan de orde was omdat de verzoeker een journalist, ngo of belangengroep was. In geen van de dossiers heeft de verzoeker expliciet een beroep gedaan op artikel 10 EVRM.

4.5.8 Cijfers over besluiten op Wob-verzoeken

Volgens de vragenlijst cijfers hebben de betrokken overheden (n=43) ongeveer de helft (47%) van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken helemaal ingewilligd. Gemiddeld 13% van de verzoeken is helemaal afgewezen (n=37). 23% van de Wob-verzoeken is voor een deel afgewezen (n=31). 5% van de verzoeken is volgens de betrokken organisaties buiten behandeling gesteld. De betrokken overheden hebben in 2018-2020 geen enkel Wob-verzoek afgewezen of buiten behandeling gesteld vanwege misbruik van recht.[75] Dat heeft er waarschijnlijk mee te maken dat bestuursorganen sinds 1 oktober 2016 geen dwangsom meer schuldig zijn bij te laat beslissen op Wob-verzoeken, waardoor er minder 'beroeps-Wobbers' actief zijn die grote Wob-verzoeken indienen in de hoop op een dwangsom. Ook is er volgens de jurisprudentie niet snel sprake van misbruik van recht.[76] De interviews met ambtenaren bevestigen dit beeld; het overgrote deel van de Wob-verzoeken is volgens geïnterviewden serieus en inhoudelijk.

4.5.9 Zoeken naar documenten

Iedereen kan een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in *documenten* over een bestuurlijke aangelegenheid.[77] Een document is een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.[78]

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft als vaste jurisprudentielijn dat het in principe aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat een document toch onder het bestuursorgaan berust, als een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en zo'n mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt. [79] Bij de beoordeling van het criterium 'niet ongeloofwaardig' is de manier waarop het

[73] EHRM 18 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011 *(Magyar)*.
[74] ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883.
[75] Het aantal overheden dat een bruikbaar antwoord heeft gegeven, is bij de vragenlijst cijfers per vraag verschillend; zie paragraaf 1.4 (kopje *Vragenlijstonderzoek*).
[76] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1198. Hierin oordeelde de Afdeling dat de Belastingdienst te snel misbruik van recht door een Wob-verzoeker had aangenomen.
[77] Artikel 3 Wob.
[78] Artikel 1, onder a, Wob.
[79] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:774, en de uitspraak van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743.

bestuursorgaan onderzoek heeft gedaan of dat wat blijkt uit andere informatie of een wettelijk voorschrift van belang.

Uit 92% van de bestudeerde dossiers blijkt niet hoe er is gezocht naar de gevraagde documenten en informatie. In 26% van de gevallen is informatie niet openbaar gemaakt omdat die niet in bestaande documenten staat. Deze beslissing is in 84% van die gevallen goed (41%) of voldoende (43%) gemotiveerd in het besluit.

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:98
"*De rechtbank heeft terecht de mededeling van het college dat er niet meer documenten zijn die onder het verzoek vallen van [appellant] niet ongeloofwaardig geacht. De rechtbank heeft de toelichting van het college terecht in aanmerking genomen dat een bouwstopverzoek een bijzonder type verzoek om handhaving is. Een dergelijk verzoek wordt ook als handhavingsverzoek geregistreerd, maar het college heeft aangegeven dat binnen het zaaksysteem met trefwoorden is gezocht naar alle situaties in de periode waarop het Wob-verzoek ziet waarin werd verzocht om een bouw stil te leggen. Er is onder meer gezocht op 'stillegging', 'staken' en '5.17 Wabo'. Het college heeft toegelicht dat het label dat aan een zaak hangt, bijvoorbeeld 'handhavingsverzoek', geen rol speelt bij welke documenten er naar boven komen bij het zoeken in het zaaksysteem. Bij het zoeken is alleen het verzoek van [partner] om een bouwstop gevonden. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college verklaard dat een bouwstop niet vaak voorkomt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellant] met de enkele stelling dat er binnen de desbetreffende periode meerdere soortgelijke verzoeken moeten zijn binnengekomen niet aannemelijk heeft gemaakt dat er meer documenten onder het college berusten.*"

Vaak volstaan overheden met een standaarduitleg dat ze niet verplicht zijn zelf documenten te maken met de gevraagde informatie; daarbij verwijzen ze naar jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[80]

Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2020:5760
"De rechtbank overweegt als volgt. Eisers betogen dat er meer documenten moeten zijn die zien op de correspondentie over de afkoopsom die de gemeente x en y zijn overeengekomen. Verweerder heeft dat erkend, maar stelt dat de stukken niet meer te achterhalen zijn. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het al het redelijkerwijs mogelijke doet om documenten alsnog te achterhalen als om openbaarmaking wordt verzocht van documenten die bij het bestuursorgaan hadden behoren te berusten. Verder moet het bestuursorgaan inzichtelijk maken op welke wijze het naar deze documenten heeft gezocht. De rechtbank is van oordeel dat verweerder niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke wijze hij naar de gevraagde documenten heeft verzocht. Daarom is ook niet duidelijk dat verweerder al het mogelijke heeft gedaan om alsnog documenten te achterhalen. De enkele stelling van verweerder ter zitting dat documenten door personeelswisselingen niet in het formele postsysteem terecht zijn gekomen en daarom niet meer te achterhalen zijn, is gelet op de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onvoldoende. Daarmee is het bestreden besluit ook op dit punt onvoldoende zorgvuldig voorbereid. Verweerder moet alsnog een inzichtelijke zoekslag maken en daarbij ook kijken of de gevraagde documenten nog te achterhalen zijn, bijvoorbeeld op de servers. Omdat de uitkomst van deze nadere zoekslag ongewis is, moet verweerder na de zoekslag op dit punt een nieuwe beslissing op bezwaar nemen."

Een van de geïnterviewde respondenten was in dit verband ook kritisch:

[80] Ze halen dan de standaardoverweging aan dat de Wob geen verplichting bevat om gegevens te vervaardigen die niet in bestaande documenten zijn neergelegd, ongeacht de mate van inspanning. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:466.

Gesprekspartner zou het logisch vinden dat een ambtenaar een lijst maakt van alle documenten die vallen onder het bereik van het Wob-verzoek en welke informatie om welke reden wel of niet wordt verstrekt. In zijn ervaring gebeurt dit echter meestal niet, behalve bij de rijksoverheid die zulke inventarisatielijsten wel bij het besluit voegt. Besluiten zijn volgens deze advocaat doorgaans niet helder en laten de aanvrager in het ongewis welke informatie onder de reikwijdte van het verzoek valt en welke informatie precies om welke reden niet wordt verstrekt. Gesprekspartner vertelt dat er in de openbaar gemaakte documenten ook vaak wordt verwezen naar andere bijlagen die niet bij de openbaar gemaakte stukken zitten. De inventarisatie is volgens hem vaak onvolledig.

Dit zien we ook terug in een aantal dossiers: niet altijd staat in het besluit of in een bijlage een overzicht van de aanwezige (en eventueel niet (meer) aanwezige) documenten waarop het Wob-verzoek volgens het bestuursorgaan betrekking had, met daarbij aangegeven welke documenten wel en niet openbaar worden gemaakt en waarom (niet). Soms staat in het besluit alleen dat er X documenten zijn gevonden, waarvan er Y (minder) openbaar gemaakt worden, zonder verdere uitleg. Zie verder paragraaf 4.6 over uitzonderingsgronden en beperkingen.

TABEL 4.14. VRAGENLIJST INHOUD: BEKIJKT U BIJ DE AFHANDELING VAN EEN WOB-VERZOEK OOK OF ER RELEVANTE WHATSAPP- SMS- OF ANDERE BERICHTEN ZIJN WAAR HET VERZOEK MISSCHIEN BETREKKING OP HEEFT? (N=91)

	Aantal	%
Altijd	25	27%
Meestal	23	26%
Soms	17	19%
Zelden	6	7%
Nooit	11	12%
Weet ik niet	9	10%

In de dossierstudie zijn we één keer tegengekomen dat WhatsApp-berichten zijn gevonden (en verstrekt). In een van de interviews geeft een ambtenaar aan bij een Wob-verzoek niet haar WhatsApp-geschiedenis te hebben doorzocht; hierbij speelde onder meer tijd een rol en dat verzoeker hier niet om had gevraagd. Veel vaker zien we e-mails tussen de openbaar gemaakte stukken. De advocaat die we hebben gesproken vertelt echter dat in zijn ervaring e-mails standaard niet openbaar gemaakt worden, terwijl hij zich niet kan voorstellen dat er over een bestuurlijke aangelegenheid geen e-mailberichten zijn.

Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2021:4585
"Niet in geschil is dat een sms- of WhatsApp-bericht ander materiaal is dat gegevens bevat en als 'document' in de zin van artikel 1, onder a, van de Wob moet worden aangemerkt (ABRvS 21 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899). <…> De rechtbank volgt verweerder niet in zijn standpunt dat eiser eerder bezwaar had dienen te maken tegen het ontbreken van dit soort gegevensdragers. Eiser had immers gevraagd om alle documenten en gegevensdragers en het is vervolgens aan verweerder om na te gaan in welke documenten / gegevensdragers de gevraagde informatie zich bevindt. Dat pas na het Wob-verzoek en de primaire besluiten op de voornoemde uitspraak is gewezen maakt niet dat verweerder niet alsnog in bezwaar deze zoekslag had kunnen en dienen te maken. Ter zitting heeft verweerder ook verklaard dat als nu (de rechtbank begrijpt: na de voornoemde uitspraak) een Wob-verzoek wordt ingediend wel gezocht wordt naar informatie in sms- en WhatsApp-berichten. Deze beroepsgrond slaagt dan ook. Verweerder zal dus alsnog in sms- en WhatsApp-berichten moeten zoeken naar de door eiser gevraagde informatie."

4.5.10 Vorm van verstrekking van informatie

Artikel 7 van de Wob over de vorm waarin de informatie moet worden verstrekt door het bestuursorgaan luidt als volgt.

Artikel 7 Wob

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:
   a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,
   b. kennisneming van de inhoud toe te staan,
   c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of
   d. inlichtingen daaruit te verschaffen.
2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:
   a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevergd kan worden;
   b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.
3. Indien het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, verstrekt het bestuursorgaan, zo nodig, en indien deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van eerstbedoelde informatie.

78% van de bekeken webpagina's bevat hier geen of nauwelijks informatie over,[81] en nog eens 15% onvolledige informatie. Geen enkele website geeft onjuiste informatie over artikel 7 Wob.

De helft van de betrokken overheden (vragenlijst inhoud, n=92) vraagt Wob-verzoekers soms in welke vorm ze de gevraagde informatie willen ontvangen; 20% doet dit altijd of meestal, 29% zelden of nooit. Overigens geven verzoekers in de meeste bestudeerde dossiers in het verzoek zelf al aan hoe ze de informatie willen ontvangen.

In 70% van de dossiers is informatie verstrekt. Het overgrote deel van de informatie (85%) wordt in vorm a verstrekt (kopie of letterlijke inhoud). In 97% van de gevallen is voldaan aan artikel 7, tweede lid, Wob (verstrekking in de verzochte vorm, tenzij uitzondering a of b aan de orde is). In sommige dossiers zien we dat informatie al openbaar is en dat verzoeker daarnaar wordt verwezen, inclusief links.

Artikel 7, derde lid, Wob (een specifiek type milieu-informatie) was in 98% van de gevallen niet aan de orde. In de andere gevallen is aan dit artikel voldaan (vier dossiers) of was dit niet te beoordelen (twaalf dossiers).

4.5.11 Betrekken verzoeker en derde-belanghebbende(n)

Zienswijze Wob-verzoeker

37% van de betrokken overheden vraagt voordat een definitief besluit op een Wob-verzoek wordt genomen, nooit hoe de verzoeker tegen het voorgenomen besluit aankijkt. Dertien overheden (14%) doen dit alleen als het wettelijk verplicht is, bijvoorbeeld wanneer het voorgenomen besluit afwijkt van de door verzoeker verstrekte gegevens.[82]

[81] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.
[82] Artikel 4:7 Awb.

TABEL 4.15. VRAGENLIJST INHOUD: MAAKT UW ORGANISATIE BIJ WOB-VERZOEKEN GEBRUIK VAN EEN CONCEPT-BESCHIKKING/VOORLOPIGE BEOORDELING EN DE MOGELIJKHEID TOT HET GEVEN VAN EEN ZIENSWIJZE DOOR DE VERZOEKER? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=93)

	Aantal	%
Altijd	2	2%
Meestal	7	8%
Soms	19	20%
Zelden	18	19%
Nooit	34	37%
Alleen als het wettelijk verplicht is	13	14%
Weet ik niet	3	3%

Derde-belanghebbenden

Bij het onderzoeken van de bestuurlijke aangelegenheid en de daarbij behorende documenten moet het bestuursorgaan oog hebben voor derde-belanghebbenden. Zij die betrokken zijn bij de aangelegenheid (en van wie de documenten zijn of met wie buiten de overheid is gecommuniceerd) moeten in de gelegenheid worden gesteld om de eigen belangen naar voren te brengen in de vorm van een zienswijze.[83]

De daarbij gegeven tijd voor het formuleren van de zienswijze – veelal twee weken in de praktijk – schort de beslistermijn op. Dat is anders als sprake is van milieu-informatie, zodat de uiterste termijn bij deze informatie slechts zes weken is.[84] De verplichting tot het vragen om een zienswijze geldt overigens louter voor primaire besluiten en niet voor (nieuwe) beslissingen op bezwaar. Wel ligt het in de rede dat de belanghebbende wordt geïnformeerd over een mogelijk andere aanpak en wijziging in de besluitvorming.[85]

Uitgestelde verstrekking

Leidt de afhandelingsprocedure uiteindelijk tot een besluit, maar bestaat de kans dat derden bezwaar hebben tegen (gedeeltelijke) openbaarmaking, dan wordt de informatie niet direct openbaar gemaakt met het besluit. Zodoende hebben deze derden de gelegenheid bezwaar te maken. Zij moeten dan ook direct een voorlopige voorziening procedure doorlopen om de werking van het besluit (en dus de openbaarmaking) (tijdelijk) te schorsen.[86]

Volgens de vragenlijst inhoud controleert 71% van de overheden (n=91) altijd of er derden zijn die waarschijnlijk bedenkingen hebben tegen openbaarmaking van de informatie. 18% doet dit meestal; vijf overheden soms (5%), één overheid (1%) zelden, één overheid (1%) nooit, drie (3%) weten het niet.

89% van de overheden geeft derden altijd (44%) of meestal (45%) de gelegenheid hun zienswijze te geven.[87] De groep overheden die hierbij de ongelakte openbaar te maken documenten verstrekt is ongeveer even groot als de groep die deze niet verstrekt; zie de tabel hieronder. Bij 'Anders, namelijk' noemen overheden vooral varianten op/combinaties of verbijzonderingen van de genoemde antwoordopties.

[83] Artikel 6, derde lid, Wob.
[84] Artikel 6, zesde lid en onder c, Wob. Zie ook ABRvS 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:37.
[85] ABRvS 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:37.
[86] Artikel 6, vijfde lid, Wob.
[87] Vragenlijst inhoud, n=89.

TABEL 4.16. VRAGENLIJST INHOUD: WAT VERSTREKT U DERDEN BIJ DE MOGELIJKHEID HUN ZIENSWIJZE TE GEVEN? (N=86)

	Aantal	%
Het verzoek om informatie	5	6%
Een omschrijving van het verzoek om informatie	8	9%
Een omschrijving van het verzoek om informatie en de ongelakte documenten (indien van toepassing)	4	5%
Een omschrijving van het verzoek om informatie en de ongelakte documenten (indien van toepassing), waarbij – na een beoordeling door de organisatie – is aangegeven welke informatie niet openbaar zal worden gemaakt (bijvoorbeeld door te markeren wat zal worden weggelakt)	23	27%
Een omschrijving van het verzoek om informatie en de – na een beoordeling door de organisatie – gelakte documenten (indien van toepassing)	31	36%
Anders, namelijk…	14	16%
Weet ik niet	1	1%
Niet van toepassing	0	0%

In 34% van de bestudeerde dossiers waren er (mogelijk) derde-belanghebbenden. In 59% van die dossiers heeft het bestuursorgaan dit gecheckt. In 91% van de dossiers waarin dit gecheckt is, hebben zij de gelegenheid gekregen hun rechten uit te oefenen volgens artikel 4:8 Awb, artikel 5, lid 3, Wob en/of artikel 6, lid 5 en 6, Wob. Bij 42 overheden is dit niet te beoordelen. In de vragenlijst cijfers geven overheden (n=32) aan in 2018-2020 bij 5% van de Wob-verzoeken de zogenoemde uitgestelde verstrekking te hebben toegepast. Dit klopt met de dossierstudie; in 97% van de dossiers is geen uitgestelde verstrekking toegepast.

In de vragenlijst inhoud hebben we overheden gevraagd hoe zij bij de besluitvorming in bezwaar tegen een Wob-besluit rekening houden met betrokken derden. Bij ca. de helft van de overheden (53%, n=93) krijgen derden het besluit en daarmee de mogelijkheid om het openbaar maken tegen te gaan met een bezwaar en een verzoek om voorlopige voorziening. Nog eens 12% geeft aan dat derden het besluit en de openbaar gemaakte stukken ontvangen. Vijf overheden (5%) geven expliciet aan dat de rol van derden na een zienswijze is 'uitgespeeld'. Met enige regelmaat zien we dossiers waarin een derde-belanghebbende een negatieve zienswijze heeft ingediend, de informatie wel openbaar gemaakt wordt maar er geen uitgestelde verstrekking toegepast wordt (waardoor de derde geen maatregelen kan nemen om openbaarmaking alsnog te voorkomen).

De meeste (98%) van de webpagina's die we hebben bekeken bevatten geen of nauwelijks informatie over de omgang met derde-belanghebbenden.[88]

4.5.12 Vorm beslissing: schriftelijk/mondeling

Het bestuursorgaan kan zowel mondeling als schriftelijk beslissen op een aanvraag. Een (gedeeltelijke) afwijzing moet schriftelijk gebeuren zodat de beslissing voldoet aan het besluitbegrip van de Awb en het indienden van bezwaar en beroep dus mogelijk is.

Artikel 5 Wob

1. De beslissing op een verzoek om informatie wordt mondeling of schriftelijk genomen.

[88] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.

2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats. In geval van een mondeling verzoek vindt een afwijzing schriftelijk plaats, indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.
3. De beslissing wordt eveneens schriftelijk genomen indien het verzoek om informatie een derde betreft en deze daarom heeft verzocht. In dat geval wordt tevens aan de derde de op hem betrekking hebbende informatie toegezonden.

Uit de dossierstudie blijkt dat in slechts één dossier mondeling is besloten. In vier dossiers is geen schriftelijke beslissing genomen, terwijl dat wel zou moeten volgens artikel 5 Wob; in deze dossiers is per mail gereageerd op het Wob-verzoek in plaats van met een officieel besluit. 58% van de websites bevat geen of nauwelijks informatie over dit artikel;[89] bijna een kwart bevat juiste informatie (23%), 19% onvolledige informatie.

4.5.13 Afwijken van beleid en/of procedure

In 12% van de bestudeerde dossiers zijn er aanwijzingen dat ten onrechte is afgeweken van het eigen beleid en/of de eigen procedure zoals die uit handleidingen/procesbeschrijvingen en/of de vragenlijsten en/of de website blijkt. In de meeste gevallen gaat het dan om het beslissen binnen de wettelijke beslistermijn (zie daarover verder paragraaf 4.7).

4.5.14 Awb en algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In de meeste dossiers heeft het bestuursorgaan zich goed (75%) of voldoende (22%) gehouden aan de Awb en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als hieraan niet voldaan is, gaat het ook hier bijna altijd om de beslistermijn en de communicatie daarover. Een voorbeeld hiervan is een bestuursorgaan dat eerst de beslistermijn verdaagde en vervolgens aan verzoeker liet weten dat een groot deel van het verzoek niet onder de Wob viel; dat had eerder gesignaleerd kunnen worden.

4.5.15 Analyse

In overeenstemming met de wet eisen overheden niet dat verzoekers een bijzonder belang stellen bij een verzoek. Bijna alle overheden verzoeken om precisering van een verzoek wanneer dat nodig is. 12% van de overheden geeft aan nooit concretiseringsgesprekken te voeren; de rest doet dat wel (in bepaalde gevallen).[90]

Volgens de vragenlijst cijfers is ongeveer de helft (47%) van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken helemaal ingewilligd, 13% is helemaal afgewezen, bijna een kwart (23%) is voor een deel afgewezen. 5% van de verzoeken zijn volgens de betrokken organisaties buiten behandeling gesteld.[91]

In ca. 85% van de bekeken dossiers waarin dit aan de orde is wordt voldoende tot goed gemotiveerd dat een document waarom is verzocht niet bestaat. Uit de dossiers blijkt echter niet hoe naar de documenten is gezocht.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de betrokken overheden zich maar beperkt bewust zijn van de bijzondere (strengere) regels voor verzoeken om milieu-informatie, en de extra eisen die

[89] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.
[90] Twee overheden (2%) weten het niet.
[91] Het aantal overheden dat een bruikbaar antwoord heeft gegeven, is bij de vragenlijst cijfers per vraag verschillend; zie paragraaf 1.4 (kopje Vragenlijstonderzoek). Deze percentages uit verschillenden vragen zijn daarom niet bij elkaar op te tellen, omdat het steeds verschillende (aantallen) respondenten betreft.

artikel 10 EVRM stelt bij verzoeken om overheidsinformatie van *public watchdogs* (belangengroepen, journalisten en ngo's).

De meeste overheden gaan na of er derden zijn die mogelijk bedenkingen kunnen hebben bij verstrekking van een documenten waarom is verzocht. Als dat het geval is worden zij ook meestal om een zienswijze gevraagd op het openbaarheidsverzoek.

De beslissing op een Wob-verzoek is bijna nooit mondeling, maar vrijwel altijd schriftelijk.

Over veel belangrijke thema's uit de Wob bevatten de internetsites van de overheden geen informatie; bijvoorbeeld over het stellen van een belang, over het betrekken van derde-belanghebbenden bij het verzoek of over de wijze van verstrekking van de gevraagde informatie.

4.6 Uitzonderingsgronden en beperkingen

De Wob kent twee soorten weigeringsgronden voor het verstrekken van informatie.

1. Absolute weigeringsgronden, bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens (o.a. gezondheidsgegevens). Als zo'n grond aan de orde is, blijft de verstrekking van die informatie altijd achterwege;[92]
2. Relatieve weigeringsgronden, bijvoorbeeld onevenredige bevoordeling of benadeling van personen of organisaties. Zijn deze gronden aan de orde, dan moet het bestuursorgaan een belangenafweging maken of het genoemde belang opweegt tegen de openbaarheid van informatie.[93]

Verder zijn er nog speciale regels voor milieu-informatie[94] en regels voor informatie in documenten bedoeld voor intern beraad (zoals agenda's voor interne overleggen) die persoonlijke beleidsopvattingen van bijvoorbeeld ambtenaren of bestuurders bevat.

Artikel 10 Wob

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
   a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
   b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
   c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
   d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
   a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
   b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
   c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
   d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
   e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
   f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

[92] Artikel 10, eerste lid, Wob.
[93] Artikel 10, tweede lid, Wob.
[94] Artikel 10, lid 4 t/m 8, Wob.

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
   a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
   b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11 Wob

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, *wordt geen informatie verstrekt* over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

4.6.1 Algemeen

59% van de bestudeerde websites bevat geen of nauwelijks informatie over deze weigeringsgronden;[95] 23% bevat hier juiste informatie over; 18% onvolledige informatie.

Uit de inhoudelijke vragenlijst blijkt dat de meeste overheden vrij nauwgezet (op regelniveau of op passageniveau) beoordelen welke informatie niet openbaar wordt gemaakt vanwege een weigeringsgrond.

[95] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.

TABEL 4.17. VRAGENLIJST INHOUD: ALS EEN WOB-VERZOEK (OOK) BETREKKING HEEFT OP INFORMATIE WAAROP (EEN) UITZONDERINGSGROND(EN) OF BEPERKING(EN) VAN TOEPASSING IS/ZIJN (ARTIKEL 10 EN 11 WOB), OP WELK NIVEAU BEOORDEELT U DAN WELKE INFORMATIE NIET VERSTREKT WORDT? (N=91)

	Aantal	%
Op documentniveau	6	7%
Op paginaniveau	2	2%
Op passageniveau	32	35%
Op regelniveau	40	44%
Dit hangt af van de hoeveelheid informatie	7	8%
Weet ik niet	4	4%

In 48% (429) van de bestudeerde dossiers zijn geen weigeringsgronden toegepast. In de andere 473 dossiers werden deze in 260 gevallen op regelniveau beoordeeld, in 56 dossiers op documentniveau en bij tien dossier op passageniveau. In een aantal dossiers zijn de weigeringsgronden op meerdere niveaus beoordeeld; op regel- en passageniveau (dertig dossiers), regel- en documentniveau (42 dossiers), passage- en documentniveau (één dossier) of alle drie de niveaus (twaalf dossiers). Bij de andere dossiers konden we dit niet beoordelen.

Een uitspraak van de rechtbank Amsterdam uit het jurisprudentieonderzoek ging hierover. De rechtbank oordeelde dat het college de gevraagde documenten niet helemaal had mogen weigeren, maar delen ervan wél openbaar had moeten maken. Het college heeft niet duidelijk gemaakt op welke concrete passages de weigeringsgronden betrekking hebben; dat had wel gemoeten.

Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2021:1123
"Gezien de omvang van de documenten waar het in deze procedure om gaat heeft de rechtbank ervoor gekozen om die steekproefsgewijs te beoordelen. De rechtbank constateert dat verweerder het verzoek om openbaarmaking van de documenten met het bestreden besluit alsmede de aanvullende beslissing op bezwaar, in hoofdzaak integraal heeft geweigerd. Per vertrekregeling is op de eerste pagina rechtsboven vermeld welke weigeringsgrond daarop is toegepast. Niet duidelijk is echter op welke concrete passages de weigeringsgronden al dan niet betrekking hebben. (…) Ook constateert de rechtbank dat alle vertrekregelingen waarvan zij kennis heeft genomen passages bevatten die naar het oordeel van de rechtbank zo algemeen van aard zijn dat zij openbaar kunnen worden gemaakt zonder dat de betrokken ex-ambtenaar in zijn of haar persoonlijke levenssfeer wordt geschaad. Deze passages zijn ook niet zo nauw met de overige informatie in het document verweven dat aan de zin of het zinsdeel alleen betekenis toekomt in samenhang met de overige inhoud van het betreffende document, zodat de openbaarmaking daarvan naar het oordeel van de rechtbank niet integraal mocht worden geweigerd. Het beroep op dit punt slaagt."

4.6.2 Toepassing van de verschillende uitzonderingsgronden en beperkingen

In veel gevallen is het niet mogelijk om de toepassing van de uitzonderingsgronden te beoordelen. Wij hebben namelijk geen beschikking over de documenten die – vanwege de toepasselijkheid van een uitzonderingsgrond – niet zijn verstrekt aan de verzoeker. Ook de ongelakte versies van documenten kunnen wij vaak niet inzien. Uit de dossiers waarin deze beoordeling wel mogelijk was, blijkt dat de toepassing van uitzonderingsgronden in bijna alle gevallen juist is.

Bij de toepassing van de weigeringsgronden valt verder op dat de in het besluit genoemde weigeringsgronden niet altijd stroken met de in de documenten (bij het weglakken) gebruikte

gronden. Ook staat in het besluit soms alleen artikel 10, lid 1 of 2, zonder verwijzing naar de specifieke weigeringsgrond. Regelmatig gaat in de dossiers het weglakken niet goed, zodat de informatie toch zichtbaar is; bijvoorbeeld door een bijna lege viltstift of makkelijk te verwijderen digitale zwarte blokjes. Verder zien we soms dat informatie wordt witgelakt in plaats van zwart, waardoor soms niet te zien is of iets een witregel is, of dat informatie is weggehaald. Volgens jurisprudentie mag dit niet.[96]

Absolute weigeringsgronden

Artikel 10, eerste lid, Wob
Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Weigeringsgrond 10-1-a (eenheid van de Kroon) wordt bijna nooit toegepast door de betrokken overheden, blijkt uit het vragenlijst- en dossieronderzoek; dat geldt ook voor 10-1-b (Staatsveiligheid). 10-1-c (bedrijfs- en fabricagegegevens) wordt in 9% van de bestudeerde dossiers toegepast; in 4% van de dossiers wordt 10-1-d (bijzondere persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens) toegepast. Volgens de vragenlijst worden 10-1-c en 10-1-d ongeveer even vaak toegepast (circa de helft van de respondenten geeft aan deze bepalingen regelmatig of zelfs in elk besluit toe te passen, de andere 40-50% zelden of nooit).

In sommige dossiers zien we dat 10-1-d (bijzondere persoonsgegevens) ten onrechte wordt toegepast op gewone persoonsgegevens; daarop is 10-2-e van toepassing en daarbij moet dus een belangenafweging worden gemaakt.

Relatieve weigeringsgronden

In de Wob zijn ook relatieve weigeringsgronden opgenomen; het verstrekken van informatie blijft dan achterwege als het belang daarvan niet opweegt tegen een van de genoemde weigeringsgronden.

Artikel 10, tweede lid, Wob
Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege *voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen*:
a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

[96] Dit volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het inzichtelijk maakt waar informatie is weggelakt en waarom de informatie is geweigerd (zie bijvoorbeeld ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000). Rb. Den Haag 29 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7125 gaat bijvoorbeeld specifiek over wit lakken.

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Bij relatieve weigeringsgronden moet een belangenafweging worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking van de informatie en het in artikel 10, lid 2 onder a-g, genoemde belang. In het vragenlijstonderzoek (n=92) valt op dat bij de meeste van deze weigeringsgronden ongeveer 10-15% van de overheden zegt standaard de informatie weg te lakken als er sprake is van deze belangen. Ongeveer de helft geeft aan wel een belangenafweging te maken.

Grond 10-2-a (internationale betrekkingen) is niet toegepast in de beoordeelde dossiers. Grond 10-2-e (persoonsgegevens) en 10-2-g (voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling) zijn het vaakst gebruikt – in het geval van g vaker volgens de vragenlijst dan in de dossiers. Combinaties van weigeringsgronden komen ook regelmatig voor.

Grond 10-2-e (gewone persoonsgegevens) is de absolute koploper. In de dossiers waarin weigeringsgronden zijn toegepast (ongeveer de helft van de 902 dossiers), gaat het in 358 dossiers (mede) om toepassing van 10-2-e. Hierbij ontbreekt meestal de motivering/belangenafweging. Vaker wordt volstaan met een verwijzing naar de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Dat blijkt ook wel uit de vragenlijst inhoud, waarin 96% aangeeft altijd of meestal te controleren of informatie die openbaar gemaakt wordt op grond van de Wob persoonsgegevens bevat, en dat 99% die vervolgens anonimiseert.[97] Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mag weigeringsgrond 10-2-e niet worden toegepast als de persoon vanwege zijn/haar functie in de openbaarheid treedt (en andersom: de privacy verzet zich in principe tegen het openbaar maken van namen van personen zonder openbare functie); dit wordt wisselend toegepast in de dossiers.[98] Vaak worden namen van bijvoorbeeld collegeleden en burgemeesters inderdaad niet weggelakt, maar bijvoorbeeld handtekeningen wel. In een recente uitspraak heeft de Afdeling bepaald dat handtekeningen geen bestuurlijke aangelegenheid zijn en dus niet openbaar gemaakt hoeven te worden.[99]

Ook andere relatieve weigeringsgronden worden in de onderzochte dossiers met enige regelmaat alleen gemotiveerd met de zin uit de Wob die bij die weigeringsgrond hoort, zonder de uitleg op het geval toe te spitsen.

Extra weigeringsgronden voor milieu-informatie[100]
Volgens de vragenlijst inhoud (n=92) worden de twee extra weigeringsgronden voor milieu-informatie zelden of nooit toegepast.

Persoonlijke beleidsopvattingen[101]
Als het Wob-verzoek (ook) gaat over documenten voor intern beraad met persoonlijke beleidsopvattingen, bekijken de meeste overheden volgens de vragenlijst inhoud (n=92) per beleidsopvatting of die openbaar wordt gemaakt of niet (47%) of maken de documenten openbaar zonder de persoonlijke beleidsopvattingen (32%).

[97] Dat geldt dus (waarschijnlijk) ook voor informatie die actief openbaar gemaakt wordt; hieruit blijkt wel privacybewustzijn.
[98] Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231
[99] ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:556
[100] Artikel 10, lid 7, Wob.
[101] Artikel 11 Wob.

In 11% van de dossiers is informatie niet verstrekt omdat het zou gaan om persoonlijke beleidsopvattingen. Deze weigeringsgrond is net als de andere meestal juist toegepast of dit is niet uit het dossier te halen; en goed (39%), voldoende (26%) of zeer goed (7%) gemotiveerd.

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet
De Gemeentewet is een wet met bijzondere regels over openbaarheid van bestuur naast de Wob.[102] Een Wob-verzoek dat betrekking heeft op stukken waarop geheimhouding rust, moet door het bestuursorgaan dus ook omgezet worden naar een verzoek tot opheffing van geheimhouding. Het Wob-besluit moet dan inzicht geven in hoe dat proces is verlopen (besluit van de gemeenteraad tot afwijzen of opheffen). We hebben voorbeelden gezien waarin werd vermeld dat 'de raad is gevraagd en heeft besloten niet op te heffen' en voorbeelden waarin hierover niets is opgenomen. Een formeel raadsbesluit hierover zien we zelden in de dossiers.

4.6.3 Analyse

In ongeveer de helft van de bestudeerde dossiers zijn weigeringsgronden uit de artikelen 10 en 11 Wob toegepast. Voor zover het mogelijk was dat te beoordelen, stellen we vast dat deze meestal correct toegepast en gemotiveerd zijn. Het valt op dat de motivering regelmatig een standaardkarakter draagt, waarbij de toespitsing op het concrete geval mist.

Een aandachtspunt is het weglakken van informatie; in een aantal dossiers bleek deze informatie toch nog te lezen als gevolg van de gekozen manier van weglakken.

Tot slot valt op dat geheimhouding op grond van de Gemeentewet regelmatig in de weg staat aan openbaarmaking van informatie. Ook hier is motivering een aandachtspunt, net als bij bijvoorbeeld het doen van onderzoek naar de aanwezigheid van documenten.

4.7 Afhandel- en beslistermijnen (incl. rechtsbescherming)

Het bestuursorgaan moet in principe binnen vier weken beslissen op een ingediend verzoek. Deze termijn mag één keer met vier weken verlengd worden. Als er gevraagd wordt om zogenoemde milieu-informatie geldt dat de termijnen korter zijn; tweemaal twee weken.

Artikel 6 Wob
1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht [opschorting vanwege onvolledige aanvraag] wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker meedeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.

[102] Artikel 2 Wob, 'onverminderd het elders bij wet bepaalde…'.

5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.
6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:
   a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
   b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
   c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

4.7.1 Algemene indrukken

43 websites bevatten juiste informatie over de beslistermijnen uit de Wob. Op veertig pagina's staat hier geen of nauwelijks informatie over.[103]

Wat meteen opvalt in de dossierstudie is dat de beslissing standaard wordt verdaagd, soms al bij de ontvangstbevestiging en zonder op het verzoek toegespitste motivering. Bij 81% van de overheden (n=92) is de verdagingstermijn volgens de vragenlijst inhoud altijd vier weken (33 van de 92 overheden letten daarbij wel op milieu-informatie).

Ook uit de gesprekken met ambtenaren en de vragenlijst inhoud blijkt dat de beslistermijnen als kort worden ervaren en de capaciteit voor de afhandeling van Wob-verzoeken krap is. De twee geïnterviewde verzoekers (een journalist en een advocaat die beiden regelmatig Wob-verzoeken doen) vertellen dat er vaak te laat op hun verzoeken wordt beslist, zonder voor hen duidelijke reden.

Gesprekspartner vertelt dat hij een parttime medewerker heeft met een dagtaak aan het bijhouden van de termijnen en het indienen van ingebrekestellingen en begeleiden van verzoeken. Hij gaat altijd meteen in beroep tegen niet tijdig beslissen als er twee weken na de ingebrekestelling nog geen besluit op het Wob-verzoek is genomen. Dit is volgens hem nodig om de beslistermijnen zo kort mogelijk te houden. Gesprekspartner vertelt dat hij niet vindt dat de Wob-termijnen te kort zijn, maar dat er niet genoeg mensen aan de Wob werken en dat de informatiesystemen bij de overheid niet op orde zijn. De overheid heeft immers gewoon de wet uit te voeren.

4.7.2 Vragenlijstonderzoek en dossierstudie

Volgens de vragenlijst cijfers hebben de betrokken overheden (n=39) bij 45% van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken binnen vier weken beslist. Bij 34% van de Wob-verzoeken (n=36) geven ze aan niet op tijd te hebben beslist (na eventuele geldige verdaging en/of opschorting).[104] De gemiddelde overschrijding van de wettelijke beslistermijn (ná verdaging/opschorting) was volgens achttien overheden gemiddeld achttien dagen. De gemiddelde doorlooptijd van indiening van het Wob-verzoek tot besluit was volgens de 29 overheden die deze vraag bruikbaar hebben beantwoord 5,7 weken. Bij de ene provincie die is meegenomen in deze analyse was dit flink langer; gemiddeld 55 dagen overschrijding van de beslistermijn en vijftien weken doorlooptijd van verzoek tot besluit.

[103] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.
[104] Dit waren twee verschillende vragen in de vragenlijst cijfers. Het aantal overheden dat een bruikbaar antwoord heeft gegeven, is bij deze vragenlijst per vraag verschillend; zie paragraaf 1.4 (kopje *Vragenlijstonderzoek*).

In 69% van de bestudeerde dossiers is tijdig beslist; in 24% van de dossiers niet. Met tijdig bedoelen we volgens de regels van artikel 6 Wob, dus in principe binnen vier (of twee) weken of binnen een langere termijn met geldige opschorting of verlenging.[105] De gemiddelde doorlooptijd van verzoek tot besluit was zeven weken (49 dagen).

Preciseren verzoek en concretiseringsgesprekken
21% van de overheden schort volgens de vragenlijst inhoud bij een concretiseringsgesprek de beslistermijn op; 60% doet dit soms, contextafhankelijk.[106] In de dossierstudie zien we dat de gemiddelde doorlooptijd in dossiers waarin het verzoek volgens het bestuursorgaan te algemeen geformuleerd was (ca. 14% van het totaal), de doorlooptijd van verzoek tot besluit gemiddeld bijna negen weken (61 dagen) is. In dossiers waarin een concretiseringsgesprek is gevoerd, is de gemiddelde doorlooptijd ook bijna negen weken (65 dagen).

Derde-belanghebbenden en uitgestelde verstrekking[107]
In situaties waarin gekozen wordt voor de uitgestelde verstrekking als een derde-belanghebbende mogelijk tegen openbaarmaking is (artikel 6, vijfde lid, Wob), wordt door 62% (n=90) van de overheden een termijn van twee weken gegeven voor het indienen van een bezwaarschrift en verzoek om voorlopige voorziening door de derde. Slechts één overheid geeft in de vragenlijst inhoud aan dat er een langere periode geboden wordt; bij vier overheden is dit afhankelijk van overleg met de indiener van het Wob-verzoek. Zoals eerder opgemerkt is in 97% van de dossiers geen uitgestelde verstrekking toegepast. Bij de 3% waarin dit wel is toegepast, verstreken er gemiddeld vijf weken (36 dagen) tussen het besluit en de openbaarmaking van de informatie; volgens de Wob moeten dit minimaal twee weken zijn. De doorlooptijd van verzoek tot openbaarmaking van de informatie was dan ruim dertien weken (94 dagen); de doorlooptijd van verzoek tot besluit negen weken (62 dagen).

4.7.3 Analyse

Volgens dossierstudie en vragenlijstonderzoek is in 2018-2020 op een kwart tot een derde van de Wob-verzoeken bij de betrokken overheden niet op tijd beslist – ook niet ná eventueel geldig verdagen en/of opschorten. De vierwekentermijn van de Wob wordt meestal niet gehaald. Bij dossiers met volgens het bestuursorgaan te algemeen geformuleerde verzoeken, dossiers met concretiseringsgesprekken en uitgestelde verstrekking van de informatie in verband met derde-belanghebbenden is de doorlooptijd van verzoek tot besluit gemiddeld twee weken langer.

4.8 Leges/kosten

De Wob geeft de centrale overheid een grondslag voor het in rekening brengen van een vergoeding voor het afhandelen van een Wob-verzoek.[108]

Artikel 12 Wob
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor de *centrale overheid* regels worden gesteld met betrekking tot in rekening te brengen vergoedingen voor het ingevolge een verzoek om

[105] Opschorten kan bijvoorbeeld als het verzoek niet volledig is; dan wordt de beslistermijn langer, namelijk het aantal dagen dat het duurt om de ontbrekende gegevens aan te vullen (artikel 4:15 Awb).
[106] n=80.
[107] Artikel 6, vijfde lid, Wob.
[108] Artikel 12 Wob.

informatie vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat er voor andere bestuursorganen geen basis bestaat voor het in rekening brengen van kosten voor het *afhandelen* van een verzoek.[109] Wel kunnen redelijke kosten in rekening worden gebracht voor het kopiëren e.d. Als de verzoeker vooraf duidelijk maakt overleg te willen hebben als kosten in rekening worden gebracht, dan is het zaak dat overleg ook te hebben alvorens kosten in rekening te brengen.

4.8.1 Bevindingen

Volgens de vragenlijst inhoud rekent 49% van de overheden (n=91) kosten voor verstrekkingen op grond van de Wob op basis van de legesverordening; 47% doet dit niet. Op 65% van de bekeken websites staat geen of nauwelijks informatie over heffing van leges/kosten voor Wob-verstrekkingen.[110] Op de andere websites (35%), die hier wel informatie over bevatten, staat dat geen leges worden geheven voor de *afhandeling* van Wob-verzoeken. In de dossierstudie zien we dat wel leges worden geheven voor de *verstrekking* van documenten (zoals kopieerkosten). In een aantal gevallen worden ook kosten in rekening gebracht voor het digitaal verstrekken van documenten, ook als deze niet eerst gescand hoefden te worden.

4.8.2 Analyse

De helft van de betrokken overheden rekent via de eigen legesverordening (of via een regeling of anders, 2%[111]) kosten voor verstrekkingen. Hoewel de oplegging van leges een bevoegdheid van de heffingsambtenaar is, bleek in de dossierstudie dat de hoogte van de leges veelal in de Wob-beschikking (en dus afkomstig van een ander bestuursorgaan) wordt vastgesteld.

4.9 Openbaar maken van aan verzoeker verstrekte informatie

In deze paragraaf wordt gerapporteerd over de wijze waarop de bij een Wob-verzoek verstrekte informatie daadwerkelijk openbaar (toegankelijk) wordt gemaakt.

4.9.1 Bevindingen

De meeste overheden rapporteren niet openbaar over besluiten op Wob-verzoeken.

TABEL 4.18. VRAGENLIJST INHOUD: RAPPORTEERT UW ORGANISATIE OPENBAAR (BIJVOORBEELD OP DE WEBSITE) OVER BESLUITEN OP WOB-VERZOEKEN? (N=92)

	Aantal	%
Ja, altijd	12	13%
Dat hangt van het verzoek/het besluit af	2	2%
Nooit	66	72%
Weet ik niet	4	4%
Anders, namelijk…	8	9%

Zes van de acht provincies doen dit altijd; één geeft aan dit nooit te doen.

[109] HR 8 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ0693.
[110] Dit is inclusief de veertien websites zonder Wob-informatiepagina en de website met alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken.
[111] Eén overheid (1%) geeft in de vragenlijst aan dit niet te weten.

De overheden die 'Dat hangt ervan af' hebben gekozen, noemen als criterium dat het om een onderwerp moet gaan dat in de publieke belangstelling staat.

Bij 'Anders, namelijk' betrof het vooral overheden (waaronder één provincie) die aangeven dat ze het in de onderzoeksperiode (2018-2020) nog niet deden, maar dat in het kader van de inwerkingtreding van de Woo wordt onderzocht of op dergelijke wijze rapporteren mogelijk en gewenst is/dat dit op zeer korte termijn gaat gebeuren. Ook werd bij deze categorie genoemd dat dit alleen gebeurde op verzoek; dat het op de website plaatsen een teamverantwoordelijkheid is; dat dit gebeurt via kwartaalrapportages aan het college; of dat Wob-kwesties een enkele keer aan de orde komen in het college en dat er dan over wordt gerapporteerd op de gebruikelijke wijze voor collegebesluiten.

Behalve aan de overheden die 'Nooit' of 'Weet ik niet' antwoordden, hebben we overheden de vervolgvraag gesteld op welke manier zij openbaar rapporteren over besluiten op Wob-verzoeken:

TABEL 4.19. VRAGENLIJST INHOUD: OP WELKE MANIER RAPPORTEERT U OPENBAAR OVER BESLUITEN OP WOB-VERZOEKEN? (N=22)

	Aantal	%
Er wordt een samenvatting van het besluit gepubliceerd	1	5%
Het besluit zelf wordt gepubliceerd	2	9%
Het besluit en alle achterliggende documenten worden gepubliceerd	8	36%
Anders, namelijk…	11	50%

Bij 'Anders, namelijk' geven overheden aan:

- De volgende stukken rondom afgehandelde Wob-verzoeken worden op de website gepubliceerd: Wob-rapportage aan de raad, raadsbrief, besluit (anoniem), verzoek (anoniem) en verstrekte stukken als die er zijn;
- Het geanonimiseerde besluit en de openbaar gemaakte stukken worden gepubliceerd;
- Op de website en/of in het plaatselijke huis-aan-huisblad;
- Er wordt een samenvatting gepubliceerd en op verzoek worden de documenten verstrekt;
- Er wordt alleen aan de Wob-verzoeker en andere belanghebbenden gerapporteerd;[112]
- Op verzoek wordt het besluit verstrekt;[113]
- Niet (behalve in de kwartaalrapportages aan het college);
- Niet van toepassing, dit wordt nog niet gedaan (vier overheden).

Ook in drie gesprekken met ambtenaren geven zij aan dat deze informatie (nog) niet uit eigen beweging openbaar gemaakt wordt; bij drie van de geïnterviewde overheden gebeurt dit juist wel uitgebreid via de website.

Volgens het websiteonderzoek maken zeventien overheden (18%) (informatie over) ingediende Wob-verzoeken en/of besluiten daarop en/of de openbaar gemaakte informatie algemeen bekend. Op veertien websites is deze informatie zeer goed (vijf) tot voldoende (drie) vindbaar, op twee websites alleen via enkele/meerdere pagina's onlogisch doorklikken. Het

[112] Dit is dezelfde overheid die op de vorige vraag heeft geantwoord dat alleen Wob-kwesties die in het college aan de orde komen via de procedure voor collegebesluiten openbaar worden gemaakt.
[113] Dit is dezelfde overheid die op de vorige vraag 'Op verzoek' heeft geantwoord.

grootste deel van deze informatie is volledig tot zeer volledig en bij het openbaar maken van de stukken is correct omgegaan met uitzonderingsgronden en beperkingen.

TABEL 4.20. VRAGENLIJST INHOUD: TREFT UW DECENTRALE OVERHEID AL VOORBEREIDINGEN OP DE WET OPEN OVERHEID? (N=91)

	Aantal	%
Ja	83	91%
Nee	6	7%
Weet ik niet	2	2%

91% van de betrokken overheden is al bezig met voorbereidingen op de Woo; dat is logisch, omdat 1 mei 2022 snel dichterbij komt. Wel hebben we in bijna alle interviews met ambtenaren en de VNG gehoord dat decentrale overheden hun informatiehuishouding nog niet op orde hebben; niet voldoende voor een goede uitvoering van de Wob en al helemaal niet voor de Woo. Dat terwijl openbaarheid van bestuur valt of staat met goed informatiebeheer.

4.9.2 Analyse

De onderzochte overheden houden zich slechts beperkt aan het uitgangspunt van de Wob 'eens openbaar, altijd openbaar (voor iedereen)'. In ieder geval 72% van de overheden maakt volgens het vragenlijstonderzoek nooit (informatie over) (besluiten op) Wob-verzoeken en/of achterliggende documenten bekend; een gang langs de websites bevestigt dit.

4.10 Conclusies

De verhouding tussen belanghebbenden bij een Wob-verzoek – vaak individuele burgers – en het bestuursorgaan is per definitie onevenwichtig. Dit is inherent aan de relatie tussen burger en overheid in het algemeen; zie bijvoorbeeld recent de toeslagenaffaire en de discussie over maatwerk en de menselijke maat bij de uitvoering van de Participatiewet. Het bestuursorgaan heeft namelijk veel meer overzicht, kennis, bevoegdheden, mensen en middelen tot zijn beschikking. Bij Wob-verzoeken heeft het bestuursorgaan het overzicht (of zou dat moeten hebben) over welke informatie er wel en niet is en welke personen, organisaties en belangen er allemaal betrokken zijn. Het is belangrijk dat overheden zich bewust zijn van deze disbalans en hun sterke (informatie)positie zorgvuldig en volgens de wet gebruiken. Bijvoorbeeld bij de inventarisatie en afweging welke documenten er zijn en wat wel en niet wordt verstrekt (en vooral: waarom). Of bij de beoordeling of er derde-belanghebbenden zijn en op welke manier zij in de besluitvorming op een Wob-verzoek worden betrokken. Verzoekers en anderen weten immers niet wat zij niet weten; een derde-belanghebbende die niet weet dat er een Wob-verzoek is, kan ook geen zienswijze geven of bezwaar maken.

Informatie in documenten en het zoeken daarnaar

Een belangrijk punt in dit verband is dat veel Wob-verzoeken worden afgewezen omdat de gevraagde informatie niet in een bestaand document staat. Dit doen overheden dan met een standaardverwijzing naar jurisprudentie dat zij niet verplicht zijn nieuwe documenten te maken. Het is belangrijk om in Wob-besluiten goed te motiveren hoe onderzoek is gedaan (dit gebeurt volgens de dossierstudie nauwelijks), welke documenten dat onderzoek heeft opgeleverd en welke informatie uit die documenten om welke reden(en) wel en niet wordt verstrekt.

‘Eens openbaar, altijd openbaar’
Over het algemeen zien we dat de afhandeling van Wob-verzoeken door de betrokken overheden rechtmatig gebeurt. Wel is er een aantal aandachts- en verbeterpunten. Zo kan de beoordeling of een verzoek om informatie wel of geen Wob-verzoek is, scherper. Het wel of niet behandelen als Wob-verzoek kan namelijk grote gevolgen hebben voor de verzoeker en andere belanghebbenden, als die er zijn. Verband hiermee houdt de conclusie dat de meeste overheden een van de kernuitgangspunten van de Wob – ‘eenmaal openbaar is altijd openbaar (voor iedereen)’ – niet in de praktijk brengen. Met een Wob-verzoek opgevraagde informatie wordt alleen verstrekt aan de verzoeker (en eventuele derde-belanghebbenden), en niet of alleen op verzoek openbaar gemaakt voor anderen. Informatie over (besluiten op) Wob-verzoeken wordt door de meeste overheden niet uit eigen beweging openbaar gemaakt op bijvoorbeeld de website. Onder de Woo wordt dit verplicht; dat vraagt dus nog een bewustwordingsslag. Belangrijk is dat de voor iedereen openbaar te maken stukken zijn getoetst op uitzonderingsgronden en beperkingen, zodat geen gevoelige informatie ‘op straat’ komt te liggen.

Een *good practice* uit de dossierstudie zijn dossiers waarin de documenten met daarin de gevraagde informatie al openbaar toegankelijk zijn en verzoeker daarnaar wordt verwezen, inclusief links naar de vindplaats.

Vereisten aan de indiening van een verzoek
Ook de toegankelijkheid – het gemak waarmee een Wob-verzoek kan worden ingediend – kan bij een aantal betrokken overheden nog beter. In ieder geval is het in strijd met de Wob om indiening per post als enige weg open te stellen; de Wob zegt immers dat een Wob-verzoek vormvrij is en ook mondeling mag. In de praktijk worden nauwelijks mondelinge verzoeken ingediend. Met het oog op de digitalisering van de samenleving verbaast het ook dat Wob-verzoeken per mail bij maar weinig overheden een optie zijn; een mail sturen is voor (mogelijke) verzoekers toch een van de simpelste manieren. De overheden die deze weg expliciet afsluiten maken op zijn minst de indruk openbaarmaking van informatie niet te willen aanmoedigen.

Informatie op websites
Een rode draad in het websiteonderzoek is dat overheden over veel onderdelen van de Wob nauwelijks informatie op hun website hebben staan. Voorlichting op de website is ook geen wettelijke plicht, maar met het oog op dienstverlening en het ‘dichten van de kloof’ met burgers is volledig informeren op een gemakkelijk vindbare website in begrijpelijke taal wel aan te raden.

Betrekken van derden
Veel betrokken overheden beseffen dat er bij Wob-verzoeken ook belangen van anderen dan de verzoeker in het geding (kunnen) zijn. Hier geldt wel hetzelfde als bij de beoordeling welke documenten relevant zijn; kan een bestuursorgaan altijd goed beoordelen of een belanghebbende bedenkingen zal hebben of niet? Het verschilt in welke mate en hoe overheden derde-belanghebbenden bij de procedure betrekken. Zo geven overheden verschillende antwoorden op de vraag wat zij derden verstrekken bij het geven van een zienswijzemogelijkheid bij een voorgenomen Wob-besluit (de ‘gelakte’ of ‘ongelakte’ stukken, of alleen (een omschrijving van) het Wob-verzoek?). Dit kan ook voor dilemma’s zorgen; er kunnen ook voor de derde-belanghebbende nieuwe stukken bij zitten (terwijl er nog geen Wob-beslissing is). Het risico bestaat dat de belanghebbende al iets met de stukken doet, net als het risico dat het

uiteindelijke besluit (onder andere wat wel en niet wordt weggelakt) afwijkt van het voornemen, terwijl al wel stukken zijn gedeeld. Dat pleit voor zorgvuldigheid vanuit de overheid.

Toetsing aan uitzonderingsgronden en beperkingen
In veel gevallen was het niet mogelijk om de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 Wob te beoordelen, omdat we geen beschikking hadden over de niet verstrekte documenten en/of 'ongelakte' versies. In het grootste deel van de dossiers waarin deze beoordeling wel mogelijk was, worden de uitzonderingsgronden en beperkingen juist toegepast en gemotiveerd. Wel volstaan veel overheden met een standaardmotivering. Ook zijn hier nog verbeterslagen te maken, bijvoorbeeld dat de uitzonderingsgrond over persoonsgegevens nu 'gedachteloos' wordt toegepast zonder expliciete belangenafweging.

Termijnen
In een kwart tot een derde van de onderzochte gevallen wordt niet op tijd op een Wob-verzoek beslist. De gemiddelde doorlooptijd van verzoek tot besluit is bijna zes weken volgens het vragenlijstonderzoek en zeven weken volgens de dossierstudie. In hun reactie op de vragenlijst cijfers geven overheden aan dat zij op slechts 45% van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing hebben genomen. De termijn van vier weken uit de Wob wordt vaak niet gehaald; sterker nog, vaak verdaagt het bestuursorgaan de beslissing meteen na ontvangst van het Wob-verzoek met een standaardtoelichting. Dit is een aandachtspunt, want een snel besluit op een verzoek of aanvraag is belangrijk voor vertrouwen in de overheid en het gaat om wettelijke termijnen, die met de Woo nog korter worden.

Het verschil tussen hoe lang het daadwerkelijk duurt en hoe lang het volgens de Wob zou moeten duren lijkt mee te vallen, maar veel overheden registreren de beslistermijnen op Wob-verzoeken niet (op de door ons gevraagde manier), en we kunnen alleen uitspraken doen over de dossiers die ons zijn opgestuurd. Extra aandachtspunten op weg naar de Woo zijn dat het vragen om preciseren van een verzoek straks binnen twee weken na ontvangst moet. Daarnaast kan straks volgens artikel 4.4, tweede lid, Woo alleen nog maar verdaagd worden vanwege de complexiteit of omvang van de informatie. Dat veronderstelt dus een toets, die er nu vaak niet is (er wordt veel standaard verdaagd).

5 Rechtsbescherming

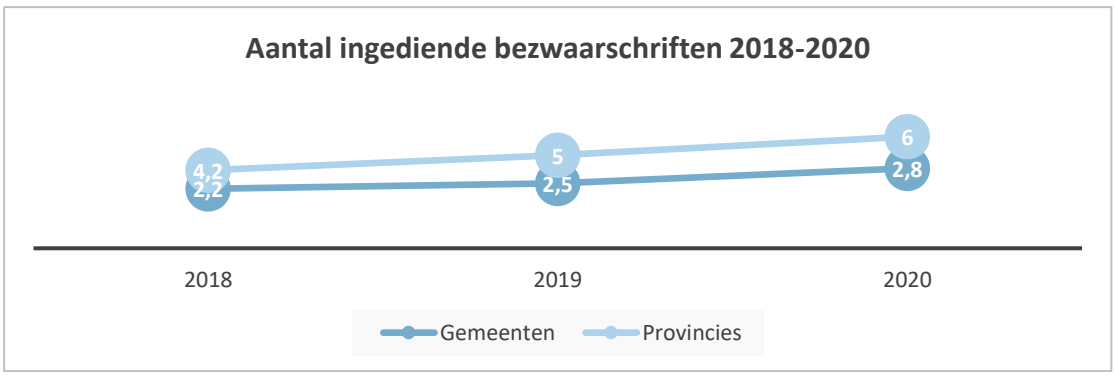
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rechtsbescherming rondom het afhandelen van verzoeken om informatie. We maken inzichtelijk hoe de processen rondom bezwaar zijn ingericht en beantwoorden de vraag of de beoordelaars van bezwaar- en beroepschriften inzage hebben in de volledige documentatie.

Leeswijzer
In de volgende paragraaf wordt het thema bezwaar behandeld. De rechtsbescherming rondom (hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening wordt behandeld in paragraaf 5.3. De analyse en conclusies zijn opgenomen in de vierde en laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

5.2 Bezwaar

Op de vraag hoeveel bezwaarschriften per jaar worden ingediend tegen Wob-beslissingen moest een aantal overheden het antwoord schuldig blijven; 57 van de 93 overheden hebben hierover cijfers verstrekt. Opvallend daarbij is dat enkele gemeenten niet over de gevraagde cijfers beschikten. Op jaarbasis worden er gemiddeld twee à drie bezwaarschriften per jaar ingediend bij de gemeenten (vragenlijst cijfers, n=49). Bij de provincies gaat het jaarlijks om vier tot zes stuks (vragenlijst cijfers, n=6). In de periode 2018 tot en met 2020 is zowel in het gemeentelijk beeld als in het provinciale beeld een lichte stijging waarneembaar.



Veruit de meeste overheden, 67% (vragenlijst inhoud, n=93), maken bij de behandeling van het merendeel van hun bezwaarschriften, waaronder die tegen Wob-beschikkingen gebruik van een externe adviescommissie. Van de overheden maakt 13% gebruik van een interne adviescommissie (vragenlijst inhoud, n=93) en bij 15% (vragenlijst inhoud, n=93) van de overheden wordt ambtelijk gehoord. In de jaarverslagen van externe commissies die in het kader van de documentenstudie bekeken zijn wordt vrijwel geen tekst gewijd aan de procedure rondom Wob-beschikkingen en -bezwaren. In een incidenteel geval is een opmerking gemaakt over de gebrekkige kwaliteit van de motivering van de bestreden Wob-beschikkingen.

Hoorzitting

In de meeste gevallen worden belanghebbenden (verzoeker, bestuursorgaan en eventuele derde-belanghebbenden) uitgenodigd voor een hoorzitting (84%, vragenlijst inhoud, n=92). Vijf overheden organiseren een hoorzitting voor verzoeker en bestuursorgaan maar horen eventuele derde-belanghebbenden apart (5%, vragenlijst inhoud, n=92). Bij één overheid worden de drie partijen apart van elkaar gehoord.

Toegang tot informatie

Op slechts één van de 93 in het onderzoek betrokken websites wordt vermeld dat de (externe) commissie of beoordelaar van een ingediend bezwaarschrift toegang heeft tot de volledige, dus ongelakte, informatie waarop het primaire Wob-verzoek betrekking had. Volgens respondenten heeft bij 58 overheden de (externe) commissie of beoordelaar toegang tot deze stukken (vragenlijst inhoud, n=79). Bij dertien overheden wordt de inhoud van weggelakte passages niet standaard maar wel op verzoek wel verstrekt. Zeven overheden geven aan dat de (externe) commissie of beoordelaar geen toegang heeft tot het volledige dossiers en/of de weggelakte passages.

TABEL 5.1. VRAGENLIJST INHOUD: HEEFT DEZE COMMISSIE/HET ORGAAN/DE PERSOON DIE HET BEZWAARSCHRIFT BEOORDEELT OF DAAROVER ADVISEERT TOEGANG TOT DE VOLLEDIGE INFORMATIE WAAROVER HET WOB-VERZOEK GAAT? (N=78)

	Aantal	%
Ja	57	73%
Ja, maar niet inclusief de inhoud van weggelakte passages – die verstrekken we nooit	7	9%
Ja, maar niet inclusief de inhoud van weggelakte passages – die verstrekken we alleen op verzoek	13	17%
Nee	1	1%

Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2020:6557

"Verweerder stelt zich op het standpunt dat het bestreden besluit op rechtsgeldige wijze tot stand is gekomen. De gecensureerde versie van de Wob-stukken is per ongeluk niet aan de bezwaaradviescommissie verstrekt, waardoor zij geen inhoudelijk advies heeft kunnen geven. Dat doet echter niet af aan de bevoegdheid van verweerder om op het bezwaar van eiseres te beslissen. (…) Vaststaat dat de bezwaaradviescommissie geen inhoudelijk advies heeft gegeven. Dit is in strijd met artikel 7:13 van de Awb, de Verordening en het zorgvuldigheidsbeginsel. De rechtbank is, anders dan verweerder, van oordeel dat dit gebrek niet gepasseerd kan worden op grond van artikel 6:22 van de Awb. Niet gezegd kan worden dat het aannemelijk is dat eiseres door het feit dat de bezwaaradviescommissie geen inhoudelijk advies heeft gegeven, geen nadeel heeft ondervonden. Een inhoudelijk advies van de bezwaaradviescommissie biedt een extra waarborg voor de algehele heroverweging, die in bezwaar plaats moet vinden. Juist in een zaak als deze, waarin verweerder met een beroep op de vertrouwelijkheid weigert bepaalde stukken (geheel of gedeeltelijk) te openbaren, heeft eiseres daarbij

een groot belang. Eiseres had bovendien mogelijk aan de hand van een inhoudelijk advies van de bezwaaradviescommissie haar beroep nader kunnen substantiëren. De beroepsgrond slaagt."

De wijze waarop de op het bezwaarschrift betrekking hebbende stukken ter inzage worden gelegd[114] is wisselend. In onderstaande tabel wordt dit zichtbaar gemaakt.

TABEL 5.2. VRAGENLIJST INHOUD: OP WELKE WIJZE WORDEN IN BEZWAAR BIJ WOB-ZAKEN PROCESSTUKKEN TER INZAGE GELEGD? (ARTIKEL 7:4 AWB) (N=92)

	Aantal	%
Niet	6	7%
Altijd alle documenten	13	14%
Altijd alle processtukken, met uitzondering van de Wob-documenten	5	5%
Altijd alle processtukken, met uitzondering van de Wob-documenten en processtukken waaruit de inhoud van de Wob-documenten kan blijken (zoals zienswijzen van belanghebbenden)	21	23%
Op verzoek alle documenten	3	3%
Op verzoek alle processtukken, met uitzondering van de Wob-documenten	1	1%
Op verzoek alle processtukken, met uitzondering van de Wob-documenten en processtukken waaruit de inhoud van de Wob-documenten kan blijken (zoals zienswijzen van belanghebbenden)	8	9%
Weet ik niet	12	13%
Overige	23	25%

Heroverweging

Indien sprake is van een commissie of persoon die advies uitbrengt over bezwaarschriften, heeft deze adviseur in 1% van de uitgebrachte adviezen in de jaren 2018, 2019 en 2020 geadviseerd het bestreden besluit (deels) te herroepen en de informatie alsnog openbaar te maken (vragenlijst cijfers, n=44). Respondenten (vragenlijst cijfers, n=48) geven aan dat het niet voorgekomen is dat een advies niet opgevolgd is. Deze uitkomst komt overeen met de antwoorden op de vraag in hoeveel gevallen het bestreden besluit is herroepen en er alsnog informatie openbaar is gemaakt (1% vragenlijst cijfers, n=48). Slechts hoogst incidenteel is een beschikking herroepen zonder dat dat tot gevolg had dat er extra informatie geopenbaard moest worden (<1% vragenlijst cijfers, n=50).

In 113 (13%) van de 902 bekeken dossiers is bezwaar aangetekend tegen de beslissing op een Wob-verzoek.[115] In 36 dossiers (4%) heeft dit bezwaarschrift geleid tot een aanpassing in de bestreden beschikking, waarbij in 33 (4%) gevallen het aangepaste besluit op bezwaar ervoor gezorgd heeft dat de informatie alsnog openbaar gemaakt is.

In de gehele onderzoeksperiode is het zeer zelden voorgekomen (in minder dan 1% van de gevallen, vragenlijst cijfers, n=49) dat een bezwaarschrift is ingetrokken nadat, naar aanleiding van het bezwaarschrift, alsnog informatie openbaar is gemaakt. Ook intrekking van een

[114] Artikel 7:4 Awb.

[115] Bezwaarzaken zijn, door de wijze waarop de dossiers zijn geselecteerd, mogelijk oververtegenwoordigd in het dossieronderzoek; onderzoekers zijn ervan uitgegaan dat in een dossier geen bezwaar is gemaakt als er geen bezwaarstukken zijn aangeleverd en er door de overheid ook niet is aangegeven dat er bezwaar is gemaakt. Overigens zijn er ook overheden die in de vragenlijst aangaven bezwaarschiften ontvangen te hebben maar geen bezwaardossier hebben ingediend in de dossierstudie.

bezwaarschrift zonder dat alsnog informatie openbaar wordt gemaakt, komt zelden voor (2% vragenlijst cijfers, n=51).

Er wordt vrijwel geen bezwaar ingediend tegen het besluit een Wob-verzoek door te zenden naar een ander bestuursorgaan (<1%, vragenlijst cijfers, n=54). Een gelijke constatering kan gedaan worden waar het bezwaar tegen het niet tijdig beslissing op een ingediend verzoek betreft (<1%, n=52).

Beslistermijnen
Bij de gemeenten is de doorlooptijd tussen beschikking en beslissing op bezwaar veertien weken (vragenlijst cijfers, n=27). De overige gemeenten, waterschappen en provincies hebben hierover geen data doorgegeven.

5.3 (Hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening

In de jaren 2018, 2019, 2020 is er tegen een beslissing op bezwaar van de betrokken overheden ongeveer een beroepschrift per jaar ingediend (vragenlijst cijfers, n=54). Van hoger beroep is in die jaren nauwelijks sprake geweest (0%, vragenlijst cijfers, n=59). Een gelijke constatering kan gedaan worden waar het beroep tegen het niet tijdig beslissen op een ingediend verzoek betreft (<1%, vragenlijst cijfers, n=58). Hoger beroep tegen een niet tijdig nemen van een besluit op een Wob-verzoek is in die periode niet voorgekomen (n=61).

In de dossierstudie zijn niet meer dan 29 beroepschriften (3%) en vier hoger beroepschriften[116] aangetroffen (zowel tegen een beslissing op bezwaar als wegens niet-tijdig beslissen). Tweemaal heeft een ingediend beroep geleid tot het alsnog openbaar (moeten) maken van informatie.[117]

In het jurisprudentieonderzoek zijn 32 uitspraken gevonden die betrekking hadden op een in het onderzoek betrokken overheid en een in de onderzoeksperiode ingediend Wob-verzoek. Het betrof 24 beroepszaken (waarvan zeven rondom niet-tijdig beslissen en één gecombineerde behandeling), zes hoger beroepszaken en twee verzoeken om voorlopige voorziening.

Twee uitspraken uit de dossierstudie leidden tot het openbaar moeten maken van meer informatie dan bij het bestreden besluit verstrekt was. Ook de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken over de overheden luiden veelal ongegrond.

In de jaren 2018, 2019 en 2020 hebben de overheden nauwelijks te maken gehad met verzoeken om voorlopige voorziening (<1%, vragenlijst cijfers, n=56).

De (voorzieningen)rechter krijgt volgens de vragenlijst inhoud in 62% van de gevallen (n=92) toegang tot de volledige informatie over het Wob-verzoek. Dat houdt in dat de rechter ook de passages kan inzien die voor de verzoeker zijn weggelakt. 24% van de overheden geeft aan de rechter alleen inzage krijgt in de weggelakte passage als daartoe een verzoek wordt gedaan. Één overheid geeft aan de weggelakte passages nooit te laten inzien. 11% van de overheden weet niet tot welke informatie de rechter toegang krijgt.

[116] In vier dossiers was het ingediende beroep nog niet behandeld en is er dus nog een mogelijkheid tot het indienen van een hoger beroepschrift.
[117] Niet op alle ingediende beroepschriften was ten tijde van dit onderzoek een uitspraak gedaan.

5.4 Analyse en conclusies

In de onderzoeksperiode is het gemiddeld aantal bezwaarschriften per overheid volgens de vragenlijst cijfers licht gestegen. In het – beperkte – aantal (hoger)beroepszaken en verzoeken om voorlopige voorziening is geen stijging (of daling) zichtbaar. Daarbij moet wel aangetekend worden dat de slechts 50 tot 60 van de 93 overheden hierover cijfers hebben verstrekt.

Het herroepen van een bestreden besluit komt in de bezwaarfase nauwelijks voor. Deze constatering kan in verband gebracht worden met het veelal goed toepassen van de weigeringsgronden. Immers, de gebreken die op dat punt gevonden zijn betreffen met name de motivering van de belangenafweging; een gebrek dat met een beroep op artikel 6:22 Awb in bezwaar hersteld kan worden zonder de bestreden beschikking aan te passen.

De personen, adviescommissies en rechters die over de juistheid van een genomen Wob-beslissing moeten adviseren of beslissen krijgen niet altijd als vanzelfsprekend inzage in de volledige (ongelakte) documenten terwijl zij deze stukken wel nodig hebben om tot een beoordeling te kunnen komen. Voor de beoordeling of een tekst of document terecht is geweigerd met een beroep op een van de (absolute of relatieve) weigeringsgronden is het immers noodzakelijk kennis te nemen van de niet openbaar gemaakte informatie. In de meeste gevallen worden deze stukken op verzoek wel alsnog verstrekt. In bezwaar krijgt uiteindelijk 10% van de beoordelaars geen toegang tot de stukken, in beroep ligt dat percentage lager, rond de 3%.

6 Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verantwoording op het gebied van beleid en uitvoering aan de volksvertegenwoordiging. Ook de eigen rol van de volksvertegenwoordiging komt aan de orde.

Leeswijzer
De verantwoording(sinformatie) komt aan de orde in paragraaf 6.2. Paragraaf 6.3 belicht kort de rol van de volksvertegenwoordiging. In paragraaf 6.4 zijn de analyse en conclusies opgenomen.

6.2 Verantwoording

Uit de vragenlijst inhoud komt naar voren dat bij minimaal 73% (n=91) van de overheden geen afspraken zijn gemaakt met de volksvertegenwoordiging over de informatievoorziening rondom de afhandeling van Wob-verzoeken (bijvoorbeeld over vorm, frequentie en moment). Bij in ieder geval veertien overheden (15%, vragenlijst inhoud, n=91) zijn wel dergelijke afspraken gemaakt. Op de vervolgvraag of deze afspraken ook worden nagekomen, hebben twaalf overheden een antwoord gegeven. Hierdoor kan geen representatief beeld worden gegeven van de naleving van deze afspraken.

De manier waarop de volksvertegenwoordiging geïnformeerd wordt over de afhandeling van Wob-verzoeken in het algemeen is wisselend.[118] Bij een aantal overheden (37%, vragenlijst inhoud, n=92) gebeurt dit alleen op verzoek van de volksvertegenwoordiging. Zeventien overheden (18%, vragenlijst inhoud, n=92) geven aan dat deze informatie in het geheel niet aan de volksvertegenwoordiging wordt verstrekt. Uit de bestudeerde documenten blijkt bij vier overheden (4%, n=93) dat (schriftelijke) afspraken met de volksvertegenwoordiging zijn gemaakt over de verstrekking van informatie over de uitvoering van de Wob aan de volksvertegenwoordiging.

[118] De vraag of en hoe de volksvertegenwoordiging geïnformeerd wordt over de afhandeling van een bij haarzelf ingediend Wob-verzoek als zij het college/dagelijks bestuur daarvoor gemandateerd heeft, is niet gesteld in het kader van dit onderzoek.

TABEL 6.1. VRAGENLIJST INHOUD: OP WELKE WIJZE VINDT INFORMATIEVOORZIENING OVER DE AFHANDELING VAN WOB-VERZOEKEN PLAATS AAN HET DESBETREFFENDE VOLKSVERTEGENWOORDIGENDE ORGAAN? (N=92)

	Aantal	%
Alleen in de jaarstukken/bestuurs-rapportages	16	17%
In een specifieke (periodieke) Wob-rapportage	4	4%
Deze informatie wordt alleen op verzoek aan het volksvertegenwoordigende orgaan verstrekt	34	37%
Deze informatie wordt niet aan het volksvertegenwoordigende orgaan verstrekt	17	18%
Weet ik niet	6	7%
Overige	15	16%

Onder 'overig' worden uiteenlopende vormen van informatievoorziening genoemd, zoals:
- 'In gevoelige zaken/zaken die naar GS gaan wordt PS standaard per brief geïnformeerd';
- 'Wob-rapportage, beantwoording mondelinge en schriftelijke vragen van raad';
- 'In een bundel met de jaarverslagen Klachten, mediation, dienstverlening, bezwaar & beroep, en dus Wob';
- 'Hangt af van het Wob-verzoek; soms raadsinformatiebrief';
- 'Bij elk Wob-besluit ontvangen Provinciale Staten een Statenbrief waarin zij hierover geïnformeerd worden';
- 'In het burgerjaarverslag';
- 'Wekelijks overzicht';
- 'Bij gevoelige zaken wordt geïnformeerd. Over de periode 2018-2020 vond geen rapportage over de Wob plaats.'

6.3 Rol volksvertegenwoordiging

De volksvertegenwoordiging lijkt óf zoekend naar hoe zij haar (kaderstellende en controlerende) rol kan vormgeven waar het de Wob/Woo betreft óf is zich niet bewust van haar eigen rol hierin. Opvallend is dat de volksvertegenwoordigers tijdens de diverse focusgroepen in mindere mate over de Wob praatten vanuit het perspectief en belang van hun inwoners maar over het belang van de Wob voor hun rol als volksvertegenwoordiger. Zij waren ook niet of nauwelijks bekend met klachten of andere opvattingen van inwoners of organisaties over de afhandeling van Wob-verzoeken.

De Wob wordt door de volksvertegenwoordigers ook ingezet om informatie te verkrijgen die door hun eigen dagelijks bestuur niet op hun verzoek verstrekt is of wordt. Volksvertegenwoordigers geven aan zich tot gebruik van de Wob gedwongen te voelen om over de juiste informatie voor hun eigen besluitvorming te beschikken en hun inwoners te laten zien dat zij de openbaarheid van informatie belangrijk vinden. Ook in de dossierstudie zijn Wob-verzoeken van volksvertegenwoordigers aangetroffen; in totaal tien stuks.

6.4 Analyse en conclusies

Hoewel de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet de volksvertegenwoordiging een verderstrekkende informatiemogelijkheid geven, lijkt de Wob voor de volksvertegenwoordigers een voorliggend, meer tastbaar instrument te zijn om informatie te vergaren waar bovendien ook nog eens een politieke werking vanuit gaat.

De volksvertegenwoordigingen lijken blijk te geven van onvoldoende besef en urgentie bij het bestaan en belang van de eigen informatiehuishouding. Veelal is er zelfs geen verantwoordingsinformatie beschikbaar. Richting de Woo, waarin geregeld is dat de minister het zogenoemde meerjarenplan aanvult met de nodige maatregelen tot de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is,[119] is dat een zorgelijk punt.

[119] Artikel 6.2, vierde lid, Woo.

7 Conclusies en slotbeschouwing

7.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken brengen – overeenkomstig de centrale onderzoeksvraag – in beeld hoe door de decentrale overheden vorm is gegeven aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dat rechtmatig gebeurt en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd.

Leeswijzer
In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een korte beantwoording gegeven op de onderliggende onderzoeksvragen. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk is een slotbeschouwing opgenomen waarin gereflecteerd wordt op de uitkomsten van het onderzoek en de betekenis daarvan op weg naar de Woo.

7.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Hoe hebben de decentrale overheden de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
Er is vrijwel geen inhoudelijk beleid vastgesteld door de overheden voor de uitvoering van de Wob. Wel zijn er bij de meeste overheden werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten voorhanden. Die geven vooral een interne vertaling van de wet, gericht op het goede verloop van de uitvoering. 42% van de overheden geeft aan niet tevreden te zijn over de beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van de Wob**.**

2. Tot welke resultaten heeft dit geleid?
De uitvoering van de Wob is bij afwezigheid van beleid met name een kwestie van uitvoering door de ambtelijke organisaties. De passieve openbaarmaking krijgt hierbij aanmerkelijk meer aandacht dan de actieve openbaarmaking.

3. In hoeverre gebeurt afhandeling van Wob-verzoeken rechtmatig?
We hebben gesignaleerd dat, hoewel in strijd met de Wob, indiening per post als enige weg om een Wob-verzoek in te dienen in de praktijk wel voorkomt. Met het oog op de digitalisering van de samenleving verbaast het ook dat het indienen van Wob-verzoeken per mail bij maar weinig overheden een optie is; een mail sturen is voor (mogelijke) verzoekers toch een van de simpelste manieren. In veel gevallen was het niet mogelijk om de toepassing van de

uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 Wob te beoordelen, omdat we geen beschikking hadden over de niet verstrekte documenten en/of 'ongelakte' versies. In het grootste deel van de dossiers waarin deze beoordeling wel mogelijk was, worden de uitzonderingsgronden juist toegepast. Wel volstaan veel overheden met een standaardmotivering en daarmee is de motivering een aandachtspunt. Het betreft dan niet alleen de motivering rondom te toepassing van de weigeringsgronden maar zeker ook de motivering van de wijze waarop naar documenten is gezocht en het onderbouwen van de stelling dat er niet meer documenten aanwezig (zouden) zijn.

Een ander aandachtspunt is het feitelijk weglakken van informatie; regelmatig is deze informatie toch nog te lezen of te achterhalen waardoor onbedoeld niet-openbare informatie voor anderen toegankelijk wordt.

In een kwart (volgens de dossierstudie) tot een derde (volgens het vragenlijstonderzoek) van de gevallen wordt niet op tijd op een Wob-verzoek beslist. De gemiddelde doorlooptijd 'van verzoek tot besluit' is bijna zes weken volgens het vragenlijstonderzoek en zeven weken volgens de dossierstudie. In hun reactie op de vragenlijst cijfers geven overheden aan dat zij op slechts 45% van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing hebben genomen. De termijn van vier weken uit de Wob wordt dus vaak niet gehaald; sterker nog, vaak verdaagt het bestuursorgaan de beslissing meteen na ontvangst van het Wob-verzoek met een standaardtoelichting.

4. Hoe wordt informatie openbaar gemaakt over de uitkomsten van besluiten op afzonderlijke Wob-verzoeken?
Na het nemen van een besluit tot openbaarmaking van informatie in documenten, volstaan vrijwel alle overheden met het toezenden van die informatie aan de verzoeker. Slechts in een enkel geval wordt de informatie ook daadwerkelijk voor eenieder toegankelijk gemaakt, bijvoorbeeld door plaatsing van de documenten op de eigen website.

5. Hoe worden volksvertegenwoordigers geïnformeerd over Wob-verzoeken?
Het dagelijks bestuur voorziet de volksvertegenwoordiging slechts in beperkte mate van informatie over de toepassing van de wet. Veelal gebeurt dat alleen op verzoek. De volksvertegenwoordigers controleren de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks, waardoor het opvragen van informatie over de uitvoeringspraktijk ook achterwege blijft. Opvallend is dat volksvertegenwoordigers de Wob soms wel gebruiken ten behoeve van het verbeteren van hun eigen informatiepositie, wat gelet op de bepalingen daarover in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet niet nodig zou moeten zijn.

6. Hoe is actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
Slechts vier van de 93 overheden (4%) hebben beleid over actieve openbaarheid, zo blijkt uit de documentstudie. Zeven van de 93 overheden (8%) beschikken wel over interne werkinstructies of procesbeschrijvingen. Dat strookt met de vaststelling dat aan de actieve openbaarheid slechts beperkt invulling wordt gegeven. De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarheid is bij 47% (n=86, vragenlijst inhoud) van de overheden niet belegd.

Duidelijk is geworden dat op de actieve openbaarmaking niet de nadruk ligt bij de overheden. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat veel overheden inmiddels wel bezig zijn met het treffen van voorbereidingen op de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022. Omdat bij

een aantal overheden de informatiehuishouding op dit moment waarschijnlijk nog niet op orde is, is het nodig dat daar aandacht naar uitgaat.

7. Hoe verhouden de antwoorden op vraag 1 t/m 6 zich tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?

De actieve informatieplicht wordt in de Woo geformuleerd als inspanningsverplichting. Bestuursorganen moeten bij de uitvoering van hun taken informatie (neergelegd in documenten) voor eenieder uit eigen beweging openbaar maken. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.[120] Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat op het punt van het verstrekken van informatie uit eigen beweging nog grote stappen te zetten zijn, met name op het gebied van de organisatorische inbedding.[121]

De actieve openbaarheidsplicht van de Woo geldt per 1 mei 2022 alleen voor nieuwe documenten en ziet niet op documenten van voor de inwerkingtreding van de verplichtingen uit artikel 3.3.[122] Op dit moment is nog niet bekend wanneer de verplichting in volle omvang in werking gaat treden. Gelet op de uitspraken van demissionair minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de behandeling van de Woo in Eerste Kamer op 28 september 2021 zal dat niet eerder zijn dan over enkele jaren.

Op het gebied van de passieve openbaarmaking, het beslissen op verzoeken om het openbaar maken van informatie, verandert er op hoofdlijnen met de komst van de Woo niet zoveel. Ook onder de Woo moeten documenten worden opgezocht en beoordeeld aan de hand van wettelijke weigeringsgronden. Nu de toepassing van deze weigeringsgronden onder de Wob – op motiveringsgebreken na – weinig aanleiding tot zorgen geeft is de verwachting dat dat onder de Woo, na een opstartperiode, niet veel anders zal zijn.

Het verlengen van de beslistermijn op een Woo-verzoek kan met maximaal twee weken. Onder de Wob is dat nog vier weken. Gelet op de constatering dat de huidige beslistermijn overschreden wordt is dit wel een aandachtspunt. Dat geldt ook voor het mogen verdagen van een beslistermijn met twee weken; dat is onder de Woo alleen mogelijk als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt.[123]

Eindconclusie

De behandeling van Wob-verzoeken is voor decentrale overheden geen gemakkelijke opgave. De termijnen van behandeling worden regelmatig overschreden en veel overheden rapporteren capaciteitsproblemen. Dat neemt niet weg dat veel ook goed gaat. De informatie op de websites is over het algemeen toegankelijk en leesbaar en dat geldt ook voor de beslissingen op verzoeken, zij het dat die informatie vaak redelijk summier is. De uitzonderingsgronden van de Wob worden (in de dossiers waarin we dit konden beoordelen) veelal goed toegepast, ook al is de motivering van de besluiten veelal wel wat algemeen. Wat beter moet is aandacht voor de actieve openbaarheid, die met de komende Wet open overheid ook meer accent krijgt. Dat noopt overheden te investeren in hun informatiehuishouding. Tot slot: het zou goed zijn dat staten, raden en algemene besturen meer aandacht geven aan de uitvoeringspraktijk van de openbaarheid van overheidsinformatie. Openbaarheid is immers een belangrijk uitgangspunt

[120] Artikel 3.1, eerste lid, Woo.
[121] Kanttekening bij deze constatering is dat dit onderzoek zich niet gericht heeft op de daadwerkelijke uitvoering van deze informatieplicht.
[122] Artikel 10.2a Woo.
[123] Artikel 4.4 Woo.

van onze democratie; het is een belangrijke taak van de volksvertegenwoordiging om te controleren of daarvan voldoende sprake is en daarvoor de nodige kaders te stellen.

7.3 Slotbeschouwing

De Wet openbaarheid van bestuur geeft invulling aan een belangrijk – Grondwettelijk – beginsel in onze rechtsstaat dat de transparantie van het overheidsbestuur betreft. De wet doet dat in een politiek-bestuurlijke omgeving waardoor sprake is van een spanningsveld tussen beide verschillende belangen. In het onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de politiek-bestuurlijke belangen de transparantie in de weg staan. Zo worden de wettelijke weigeringsgronden over het algemeen goed toegepast en is er voor de volksvertegenwoordigingen geen reden hun besturen om verantwoording over de uitvoering van de wetgeving te vragen. Wel wordt de uitvoering als 'lastig' ervaren. Naast verklaringen als te weinig capaciteit, complexiteit en de afhandeling 'naast het eigen werk te moeten doen' heeft de Wob aan de tussen 2009 en 2016 geldende Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen een negatieve connotatie overgehouden. De Wob is destijds veelvuldig ingezet als middel overheden te dwingen hoge dwangsommen uit te keren omdat omvangrijke en complexe verzoeken werden ingediend die veelal onmogelijk tijdig afgehandeld konden worden. Mogelijk zijn de sporen van deze dwangsomwetgeving nog te zien in de constatering dat overheden nog altijd een sterke voorkeur hebben voor het per post indienen van Wob-verzoeken en het soms zelf formeel afsluiten van laagdrempelige (en dus destijds zeer ongewenste) mogelijkheid om per e-mail een verzoek in te dienen. De vraag rijst of de gemaakte keuzes hieromtrent na 2016 wel geëvalueerd en aangepast zijn.

Gezien het feit dat er vrijwel geen inhoudelijk beleid is vastgesteld over de uitvoering van de wet, geven de regels uit de Wob gemeenten, provincies en waterschappen kennelijk voldoende houvast. Overheden zien meer aanleiding in het vastleggen van hun eigen procedures en werkafspraken. Niet verwonderlijk nu met name bij de afhandeling van Wob-verzoeken veelal meerdere afdelingen (zoals DIV, vakafdelingen en Juridische Zaken) en dus medewerkers betrokken zijn. Het proces rondom uitvoering van de passieve informatieverstrekking is dus vaak op papier gezet in tegenstelling tot het proces rondom de actieve informatieverstrekking.

Weinig overheden lijken zich bewust te zijn van het gegeven dat besluiten rondom actieve openbaarmaking, op het moment dat er derde-belanghebbenden betrokken zijn, besluiten als bedoeld in de Awb zijn. Dat betekent dat tegen deze besluiten bezwaar en beroep ingediend kan worden. Het niet onderkennen hiervan heeft daarmee consequenties voor de rechtsbescherming van belanghebbenden.

We constateren dat 42% van de overheden aangeeft niet tevreden te zijn over de beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van de Wob. Een duidelijke indicatie dat de beschikbare capaciteit ook daadwerkelijk onvoldoende zou kunnen zijn is de constatering dat de wettelijke beslistermijn veelal niet gehaald wordt en aan beslissingen geregeld motiveringsgebreken kleven (terwijl de weigeringsgronden als zodanig wel goed zijn toegepast).

Voor de geconstateerde stijging van het aantal ingediende Wob-verzoeken in de periode van 2018 tot en met 2020 is in dit onderzoek geen verklaring gevonden. Hetzelfde geldt voor de indruk dat ook de omvang en complexiteit van de ingediende verzoeken toeneemt. Mogelijk kan een deel van de verklaring hiervoor gevonden worden in het steeds mondiger worden van

burgers. Steeds beter weten zij de weg te vinden naar de overheid om te horen wat hun rechten zijn en welke informatie er beschikbaar is.

Het gebruik van de Wob door volksvertegenwoordigers voor hun eigen informatiepositie lijkt op het eerste gezicht een wonderlijke bevinding. Immers, de wet verplicht de colleges en dagelijks besturen hun volksvertegenwoordigers te voorzien van alle inlichtingen die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Enige beperking hierop is verstrekking '*in strijd met het openbaar belang*'.[124] Deze inlichtingen mogen mondeling en schriftelijk worden verstrekt. Dat betekent dat een dagelijks bestuur(der) ervoor kan kiezen vragen te beantwoorden zonder de achterliggende documenten te verstrekken. Gebruik van de Wob, dat ziet op informatie neergelegd in documenten, geeft volksvertegenwoordigers daarmee een concreet handvat de beschikking te krijgen over deze *stukken*. Bovendien kan bij een Wob-verzoek volstaan worden met een verzoek gericht op álle informatie (neergelegd in documenten) rondom een bepaald thema of onderwerp. Het uitzoekwerk is dan voor rekening van het dagelijks bestuur, wat de volksvertegenwoordiger het formuleren van kritische vragen bespaart én voorkomt dat genoegen genomen moet worden met een politiek gekleurd of politiek correct antwoord. In deze omstandigheden is wellicht de verklaring van het gebruik van de Wob door volksvertegenwoordigers te vinden.

Een groter aandachtspunt is de beperkte betrokkenheid van volksvertegenwoordigingen bij de beleids- en uitvoeringspraktijk rondom openbaarheid van overheidsinformatie. Het is een belangrijke taak van de volksvertegenwoordiging om te controleren of van openbaarheid voldoende sprake is en daarvoor de nodige kaders te stellen. We constateren dat de verantwoordingsinformatie niet als vanzelfsprekend aan de volksvertegenwoordigingen wordt aangereikt maar ook dat deze informatie nauwelijks opgevraagd wordt door de volksvertegenwoordigingen. Hoewel enerzijds gesteld kan worden dat door de duidelijke normen uit de Wob minder behoefte is aan kaders, geldt anderzijds dat het belang van een transparante overheid nog niet eerder zo groot is geweest als anno 2021.

De parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag constateerde o.a. dat transparantie, openheid en volledigheid van informatie in de praktijk voor het kabinet niet de leidende principes zijn geweest bij de beantwoording van Kamervragen, het opstellen van Kamerbrieven, het reageren op Wob-verzoeken en het samenstellen van dossiers voor rechtszaken. De informatievoorziening was in meerdere gevallen ingegeven door gewenste juridische of politieke uitkomsten, resulterend in het slechts gedeeltelijk, vertraagd of niet verstrekken van informatie.[125] De maatschappelijke opinie is, zeker ook na het bekend worden van de vele weggelakte teksten op de pagina's van een over de kinderopvangtoeslag ingediend Wob-verzoek, eenduidig: 'zo zou het niet moeten kunnen'. Het op orde brengen én houden van de informatiehuishouding is sinds de digitalisering niet eenvoudiger geworden. Door de invoering van e-mail, WhatsApp en andere communicatiemiddelen is de informatie vluchtig en verspreid geraakt. De invoering van digitale zaaksystemen verlegt de verantwoordelijkheid over informatiebeheer meer en meer richting de behandelend ambtenaar. De medewerker DIV die eerder in het papieren archief alle inkomende stukken beoordeelde en op de juiste plaats opborg krijgt een steeds beperktere rol in het geheel. Maar we moeten het vroegere beeld ook niet romantiseren; het niet archiveren van aantekeningen is van alle tijden. Zoals treffend opgemerkt door een van de respondenten: 'WhatsApp is de post-it van de jaren '90 en de paperclip van de jaren '80.'

[124] Zie o.a. artikel 169, tweede en derde lid, Gemeentewet.
[125] Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 8-9.

Burgers moeten kunnen vertrouwen op hun overheid. Het nu uitgevoerde onderzoek geeft geen reden de consequenties en naleving van dat uitgangpunt in twijfel te trekken, maar laat wel zien dat burgers en organisaties een informatieachterstand hebben. Bovendien is het lastig aantonen dat stukken er wel moeten zijn als je er niet over beschikt en wordt al snel aangenomen dat een overheid voldoende gezocht heeft. Deze onevenwichtigheid tussen burger en overheid is niet weg te nemen, maar wel te verkleinen en te beheersen wanneer de overheid daar oog voor wil hebben. In die onevenwichtigheid ontstaat namelijk nog meer noodzaak voor de verzoeker om door de overheid goed inzichtelijk en gemotiveerd te krijgen wat er op zijn verzoek om informatie is besloten, op welke wijze naar informatie is gezocht en welke informatie wel én niet openbaar is gemaakt en dus is verstrekt. Ook het melden van de redenen om informatie niet te verstrekken weegt daarbij zwaar. Om diezelfde reden verdient ook de beoordeling van de vraag of een ingediend verzoek wel een Wob-verzoek is meer aandacht. Immers, de mogelijk verstrekkende consequenties van behandeling op grond van de Wob is dat verstrekte informatie daardoor toegankelijk wordt voor eenieder. Tegelijkertijd is het ook van belang de uitvoerbaarheid voor de betrokken overheid niet uit het oog te verliezen. Niemand is gebaat bij een uitvoeringsprobleem waardoor de openbaarheid van informatie alsnog onder druk komt te staan.

De genoemde onevenwichtigheid is ook sterk aanwezig bij bezwaar- en beroepsprocedures. Daarom zouden externe beoordelaars van bezwaarschriften en rechters altijd en zonder meer toegang tot alle – ongelakte – stukken moeten krijgen. Dit is namelijk de enige waarborg voor inwoners dat er een adequate toets op de beslissing van het bestuursorgaan plaatsvindt. De essentie is dan het zorgvuldig en goed uitvoeren van de bezwaar- en beroepsprocedures. Bovendien wordt door het niet verstrekken van alle, ongelakte informatie aan externe beoordelaars van bezwaarschriften en de rechters door de betrokken overheden een kans om te leren van de gemaakte afwegingen gemist.

Doelstelling van de Wob is het reguleren van de openbaarheid van het bestuur en de informatievoorziening, ten behoeve van een goede en democratische bestuursvoering. Dat betekent dat openbaar gemaakte documenten ook daadwerkelijk openbaar zouden moeten zijn. We hebben gezien dat vrijwel alle overheden volstaan met het toezenden van de gevraagde informatie aan de verzoeker (en andere belanghebbenden). Enige betekenis die dus aan die openbaarmaking toekomt is dat de verzoeker er kennis van kan nemen en er in een eventueel later Wob-verzoek naar verwezen kan worden door het bestuursorgaan. Bestuursorganen zouden zich meer moeten inspannen de informatie ook daadwerkelijk voor eenieder openbaar te maken. Dat kan eenvoudig door het plaatsen van de beslissingen én de openbaar gemaakte stukken op de eigen website, hetgeen nu door slechts een handvol bestuursorganen gedaan wordt. De Wet open overheid verplicht daartoe vanaf 1 mei 2022.

Het onderzoek laat zien dat de overheden hard werken aan een gedegen uitvoering van de Wob en inmiddels op weg zijn naar de Woo. De bevindingen van dit onderzoek kunnen overheden daarbij van pas komen; er zijn nog de nodige verbeterslagen te maken.

Bijlage 1: Rekenkamer(commissie)s en overheden

Rekenkamer(commissie)	Overheid
Rekenkamercommissie Alkmaar	Alkmaar
Rekenkamer Almere	Almere
Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn	Alphen aan den Rijn
Rekenkamercommissie waterschap Amstel Gooi en Vecht	Amstel Gooi en Vecht (waterschap)
Rekenkamer Metropool Amsterdam	Amsterdam
Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand	Barneveld
Rekenkamercommissie Beesel	Beesel
Rekenkamercommissie Berg en Dal	Berg en Dal
Rekenkamer BEL	Blaricum
Rekenkamercommissie Bloemendaal	Bloemendaal
Groene Hart Rekenkamer	Bodegraven-Reeuwijk
Rekenkamer Breda	Breda
Rekenkamercommissie Brunssum	Brunssum
Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand	Bunnik
Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand	Bunschoten
Rekenkamercommissie A2 gemeenten	Cranendonck
Rekenkamercommissie Culemborg	Culemborg
Rekenkamercommissie Noardeast Fryslan/Dantumadiel	Dantumadiel en Noardeast-Fryslân (behandeld als één gemeente)
Rekenkamercommissie Den Helder	Den Helder
Rekenkamer Deventer	Deventer
Rekenkamercommissie Doetinchem	Doetinchem
Rekenkamercommissie Dongen, Goirle en Loon op Zand	Dongen
Rekenkamercommissie Dordrecht	Dordrecht
Rekenkamercommissie SED	Drechterland
Rekenkamer Dronten	Dronten
Rekenkamer BEL	Eemnes
Rekenkamercommissie SED	Enkhuizen
Rekenkamercommissie Enschede	Enschede
Randstedelijke Rekenkamer	Flevoland (provincie)
Rekenkamer Oost-Nederland	Gelderland (provincie)
Rekenkamercommissie Geldrop-Mierlo	Geldrop-Mierlo

Rekenkamercommissie Dongen, Goirle en Loon op Zand	Goirle
Rekenkamercommissie Gorinchem	Gorinchem
Groene Hart Rekenkamer	Gouda
Rekenkamercommissie Haarlem	Haarlem
Rekenkamercommissie Haarlemmermeer	Haarlemmermeer
Rekenkamercommissie Hattem	Hattem
Rekenkamer Heerlen	Heerlen
Rekenkamercommissie A2 gemeenten	Heeze - Leende
Rekenkamercommissie Hillegom en Lisse	Hillegom
Rekenkamer Hilversum	Hilversum
Rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Hollands Noorderkwartier (hoogheemraad-schap)
Rekenkamercommissie Huizen	Huizen
Rekenkamer IJsselstein	IJsselstein
Rekenkamercommissie Kaag en Braassem	Kaag en Braassem
Rekenkamercommissie Katwijk	Katwijk
Rekenkamercommissie Koggenland	Koggenland
Rekenkamercommissie Landgraaf	Landgraaf
Rekenkamer BEL	Laren
Rekenkamer Leeuwarden	Leeuwarden
Zuidelijke Rekenkamer	Limburg (provincie)
Rekenkamercommissie Lingewaard	Lingewaard
Rekenkamercommissie Hillegom en Lisse	Lisse
Rekenkamercommissie Dongen, Goirle en Loon op Zand	Loon op Zand
Rekenkamer Maastricht	Maastricht
Rekenkamercommissie Medembik en Opmeer	Medemblik
Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand	Nijkerk
Rekenkamer Nijmegen	Nijmegen
Zuidelijke Rekenkamer	Noord-Brabant (provincie)
Randstedelijke Rekenkamer	Noord-Holland (provincie)
Rekenkamer Noordwijk	Noordwijk
Rekenkamercommissie Ooststellingwerf	Ooststellingwerf
Rekenkamercommissie Medembik en Opmeer	Opmeer
Rekenkamercommissie Opsterland	Opsterland
Rekenkamercommissie Oss	Oss
Rekenkamercommissie Overbetuwe	Overbetuwe
Rekenkamer Oost-Nederland	Overijssel (provincie)
Rekenkamer Rotterdam	Rotterdam
Rekenkamercommissie Schagen	Schagen
Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand	Scherpenzeel
Rekenkamercommissie Son en Breugel	Son en Breugel
Rekenkamercommissie SED	Stede Broec
Rekenkamercommissie gemeente Steenbergen	Steenbergen
Rekenkamercommissie Stichtse Vecht	Stichtse Vecht
Rekenkamercommissie Teylingen	Teylingen
Rekenkamer Utrecht	Utrecht (gemeente)
Randstedelijke Rekenkamer	Utrecht (provincie)
Rekenkamercommissie A2 gemeenten	Valkenswaard
Rekenkamer Vijfheerenlanden	Vijfheerenlanden
Groene Hart Rekenkamer	Waddinxveen
Rekenkamercommissie Weststellingwerf	Weststellingwerf
Rekenkamercommissie Woensdrecht	Woensdrecht
Rekenkamercommissie Woerden	Woerden

Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand	Woudenberg
Rekenkamer Metropool Amsterdam	Zaanstad
Rekenkamercommissie Zaltbommel	Zaltbommel
Rekenkamer Zandvoort	Zandvoort
Rekenkamer Zeist	Zeist
Rekenkamercommissie Zoetermeer	Zoetermeer
Randstedelijke Rekenkamer	Zuid-Holland (provincie)
Groene Hart Rekenkamer	Zuidplas
Rekenkamercommissie Zutphen	Zutphen
Rekenkamer Zwijndrecht	Zwijndrecht

Bijlage 2: Literatuurlijst

Commissie-Polak 1983
Evaluatiecommissie Wet openbaarheid van bestuur (commissie-Polak), *Openbaarheid tussen gunst en recht*, Den Haag: 1983

Nationale ombudsman 2019
Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, juni 2019 (online via www.nationaleombudsman.nl, laatst geraadpleegd op 8 november 2021)

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020
Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, 2

Van der Sluis 2021
C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: 2021

VNG 2021
VNG, *Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid*, Den Haag: 2021

Bijlage 3: Jurisprudentielijst

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 18 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011 *(Magyar)*

Hoge Raad

HR 8 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ0693

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000

ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1198

ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883

ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:466

ABRvS 9 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:37

ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1231

ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268

ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:556

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:774

ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743

Rechtbanken

Rb. Overijssel 13 maart 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:856

Rb. Noord-Holland 20 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:6557

Rb. Den Haag 29 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7125

Rb. Amsterdam 10 maart 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1123

Rb. Noord-Holland 28 april 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4585

Bijlage 4: Lijst gesprekpartners

Gesprekspartners interviews

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG): senior juridisch adviseur, senior beleidsmedewerker Overheidsinformatie en projectleider
- Provincie: jurist/Wob-coördinator en junior jurist
- Provincie: Wob-coördinator
- Waterschap: twee juridisch adviseurs
- Gemeente: Wob-coördinator[126]
- Gemeente: strategisch adviseur en programmamanager[127]
- Gemeente: senior juridisch adviseur
- Coördinator onderzoeksjournalistiek bij een regionale omroep
- Advocaat

Deelnemers focusgroepen volksvertegenwoordiging

- Gemeenten: vier raadsleden van vier gemeenten
- Provincies: drie Statenleden van twee provincies
- Waterschappen: vier AB-leden van twee waterschappen

[126] Bureauhoofd rekenkamer was aanwezig.
[127] Secretaris rekenkamer was aanwezig.

pro facto