1 september 2022

Betreft: De praktijk van de WOB bij de gemeente Oss
NVRR DoeMee-Onderzoek 2021 (Wet Openbaarheid Bestuur)

Geachte leden van de raad,

Rapport 'De praktijk van de WOB bij de gemeente Oss'
Hierbij bieden wij u aan de uitkomsten van het NVRR DoeMee-onderzoek naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissie (NVRR). Aan het onderzoek nam de gemeente Oss deel samen met 92 rekenkamer(commissie)s; (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:

Het onderzoek besteedt aandacht aan een vijftal thema's:

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

Onderzoeksvraag
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?

Onderzoeksopzet

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

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

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

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.

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

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.

Wet open overheid (Woo)

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. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. De wet treedt per 1 mei 2022 in werking.

Van Wob naar Woo

Wat gaat er veranderen?

- 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'.

- Ook onder de Woo kan eenieder een verzoek doen om openbaarmaking van informatie. Geen Wob-verzoek, maar een Woo-verzoek. De systematiek van absolute en relatieve uitzonderingsgronden op basis waarvan de

openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd. De Woo voegt wel een aantal nieuwe uitzonderingsgronden toe.

- 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).

- 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.

- 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

Beantwoording onderzoeksvragen

Hierna worden de onderzoeksvragen beantwoord, waarbij we een onderscheid hebben gemaakt in het algemene beeld dat is opgemaakt op basis van de 93 decentrale overheden en het specifieke beeld van de gemeente Oss.

1. *Hoe hebben de decentrale overheden de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?*

   Algemeen beeld
   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. Bijna de helft van de overheden geeft aan niet tevreden te zijn over de beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van de Wob.

   Oss
   Er is geen beleid, gedragslijn of werkinstructies beschikbaar bij de gemeente Oss. In de organisatie is niet formeel vastgelegd wat de taken, rollen en verantwoordelijkheidsverdeling is. Door de organisatie is gemeld dat bij een WOB-verzoek wordt samengewerkt met de WOB-functionaris, de vakafdeling en de jurist.

2. *Tot welke resultaten heeft dit geleid?*

   Algemeen beeld
   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.

Oss
Dit algemene beeld is gelijk aan het beeld dat we zien bij de gemeente Oss.

3. *In hoeverre gebeurt afhandeling van Wob-verzoeken rechtmatig?*

Algemeen beeld
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 Wob-verzoeken per mail bij maar weinig overheden een optie zijn; een mail sturen is voor (mogelijke) verzoekers toch een van de simpelste manieren. In het grootste deel van de dossiers worden de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikelen 10 en 11 Wob juist toegepast. Wel volstaan veel overheden met een standaardmotivering en is daarmee de motivering een aandachtspunt. 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 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. 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.

Oss
Informatie over WOB verzoeken wordt door Oss niet op de website ontsloten.

Op basis van de documentstudie blijkt voor het overige dat Oss geen onnodige drempels opwerkt om een Wob-verzoek te kunnen indienen. Wel is het zo dat Oss het verplicht om het verzoek in te dienen per brief. Bij andere deelnemers aan het onderzoek zien we dat een e-mail eveneens volstaat.
Een Wob-functionaris beoordeelt altijd het verzoek voordat het in behandeling wordt genomen. Een aanduiding als 'Wob-verzoek' door de indiener volstaat in Oss niet altijd.

Gedurende de jaren 2018, 2019 en 2020 zijn 90 Wob-verzoeken bij de gemeente Oss ontvangen. Het aantal neemt toe in de betreffende jaren (2018: 11, 2019: 24, 2020: 55). Bij andere deelnemende gemeenten was het aantal Wob-verzoeken over de jaren 2018 en 2019 gemiddeld hoger. Maar de aantallen in 2020 zijn vergelijkbaar.

Of de afhandeling van verzoeken binnen de wettelijke beslistermijn van vier weken na ontvangst van het verzoek wordt gehaald wordt, wordt in Oss niet bijgehouden. Uit de dossierstudie blijkt dat één van de acht bestudeerde dossiers te laat was.

De achtergrond van de indieners is niet goed meer te achterhalen, aangezien de informatie niet op deze manier wordt bijgehouden. Bij andere deelnemende gemeenten wordt dit doorgaans wel geadministreerd waardoor inzicht ontstaat in de aard van de verzoeken.

Zowel burgers als bedrijven maken in Oss gebruik van het recht om via WOB-verzoeken informatie te vergaren. Dit komt overeen met het landelijk gemiddelde. Alle ingediende WOB-verzoeken zijn gericht

aan het college. Het merendeel van de ontvangen WOB-verzoeken betreft het fysieke domein. Hierover wordt het meest vaak informatie ingewonnen. Ook dit beeld komt overeen met hetgeen landelijk in de studie wordt aangetroffen.

Positief bij de gemeente Oss is de constatering dat de besluiten en brieven die worden gestuurd aan de indieners van een Wob-verzoek als goed worden beoordeeld. Overigens is dit eveneens het beeld van alle gemeenten.

Voor wat betreft het preciseren van het Wob-verzoek geldt dat, indien een indiener de gevraagde informatie niet precies omschrijft, de verzoeker wordt verzocht om het verzoek nader te preciseren. Dit kan ook door middel van een concretiseringsgesprek. In ieder geval wordt getracht het verzoek zo goed mogelijk in te willigen. Er wordt in de gemeente Oss niet bijgehouden welke verzoeken nader gepreciseerd moesten worden. Bij de deelnemende gemeenten blijkt dat dit ca in 10-12% van de gevallen voorkomt.

Uit de analyse van de onderzochte dossiers in Oss blijkt dat in 6 van de 8 onderzochte dossiers de verzoeken werden ingewilligd. In 2 van de 8 onderzochte dossiers van de gevallen werd de gevraagde informatie niet verstrekt. In één geval was dit terecht aangezien het een 'vertrouwelijk' document betrof. In het andere geval werd het verzoek afgewezen omdat er volgens het college geen sprake was van een bestuurlijke aangelegenheid, maar van het technisch functioneren van een stoplicht. Deze weigering lijkt onjuist.
Deze aantallen komen redelijk overeen met de conclusies die zijn getrokken als het gaat om alle deelnemende gemeenten.

Als het gaat om de analyse van aantallen Wob-verzoeken blijkt uit het onderzoek dat de gemeente Oss deze niet afzonderlijk administreert. Hierdoor is geen inzicht in het percentage Wob-verzoeken dat wordt ingewilligd, het aantal dat (gedeeltelijk) wordt afgewezen. Andere gemeenten houden deze gegevens wel bij.

Op Wob-verzoeken wordt in Oss doorgaans schriftelijk besloten. Osss hanteert een periode van 2 weken om bezwaar en een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen.

De uitzonderingsgronden en beperkingen worden in Oss bepaald door de Wob-functionaris, de jurist, de betrokken ambtenaar van de vakafdeling en/of communicatie. Op regelniveau kan informatie wordt weggelakt als daartoe aanleiding bestaat.

In de onderzochte dossiers wordt in een aantal gevallen gebruik gemaakt van de weigeringsgronden artikel 10 lid 2b en 2e (economische, financiele belangen en persoonlijke levenssfeer). De onderbouwing van de toepassing is in een aantal gevallen matig en onvoldoende.

Een Wob-verzoek dat toeziet op persoonlijke beleidsopvattingen van bestuurders of ambtenaren wordt niet openbaar gemaakt. Deze teksten worden weggelakt.

4. *Hoe wordt informatie openbaar gemaakt over de uitkomsten van besluiten op afzonderlijke Wob-verzoeken?*

Algemeen beeld
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.

Oss
In Oss worden de openbare informatie niet voor eenieder toegankelijk gemaakt via de website.

Hoe worden volksvertegenwoordigers geïnformeerd over Wob-verzoeken?
Algemeen beeld
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.

Oss
Door de raad (fractie Beter Oss) zijn in september 2015 vragen gesteld over de Wob-procedures naar aanleiding van berichtgeving in de media. In de beantwoording door het college werd duidelijk dat er geen centrale registratie van Wob verzoeken wordt bijgehouden en dat deze informatie niet actief wordt ontsloten.

In de adviescommissie Sociaal Bestuurlijk van 28 november 2019 is via een 'Position paper Wob' een algemene lijn van beantwoording van Wob-verzoeken voorgelegd. In deze notitie wordt vooral duidelijk wat wel en niet openbaar wordt gemaakt:
- De besluitenlijsten van collegevergaderingen worden wekelijks openbaar gemaakt via de website www.Oss.nu. Deze gegevens hoeven daarom niet opnieuw te worden verstrekt.
- Wat betreft de interne en externe e-mails wordt het verzoek afgewezen, omdat sprake is van een intern karakter.
- Bekeken dient te worden of er sprake is van onevenredige bevoor- of benadeling, waardoor de uitzonderingsprincipesysteem uit art. 10 sub g Wob van toepassing is.
- Een zogenoemde 'fishing expedition' is verboden. Bij een fishing expedition 'hengelt' een partij naar informatie bij een wederpartij zonder exact te weten welke informatie deze wederpartij heeft.
- Een verzoek om 'alle e-mails' over een bestuurlijke aangelegenheid is moeilijk volledig te beantwoorden, omdat het praktisch onhaalbaar is te achterhalen welke bestuurders en medewerkers over die bestuurlijke aangelegenheid hebben gemaild. Het bestaan van bepaalde e-mails is niet altijd inzichtelijk voor een verzoekende partij.

5. *Hoe is actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?*
Algemeen beeld
Voor de toepassing van actieve openbaarheid hebben overheden geen beleid en ook geen interne werkinstructies en procesbeschrijvingen opgesteld. Dat strookt ook met de vaststelling dat aan de actieve openbaarheid slechts beperkt invulling wordt gegeven. De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarheid is bij bijna de helft van de overheden volgens het vragenlijstonderzoek 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 daarnaar de nodige aandacht uitgaat.

Oss
In Oss geldt eveneens dat de actieve openbaarmaking van informatie nog verder ontwikkeld dient te worden.

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

Algemeen beeld
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. 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.

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.

Oss
Bovengenoemde aandachtspunten zijn ook van toepassing voor de gemeente Oss.

Conclusies: algemeen beeld en aanbevelingen gemeente Oss

Algemeen beeld
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 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 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.

Aanbevelingen gemeente Oss
Het algemene beeld dat veel goed gaat, is ook van toepassing op de gemeente Oss. De volgende aspecten vragen in het bijzonder de aandacht van de gemeente Oss:

1. Gemeente Oss heeft geen beleid geformuleerd, en ook geen werkwijzen of gedragsregels opgesteld. Wij geven in overweging om dit alsnog op te pakken zodat er een eenduidige manier van werken ontstaat die herkenbaar is voor bestuur, organisatie en samenleving. De position paper Wob zou hiervoor een goede basis kunnen zijn.

Het is aan te bevelen informatie over de Wob/Woo en hoe een verzoek kan worden ingediend toe te voegen aan de website. De mogelijkheid om een Wob/Woo verzoek in te dienen moet worden uitgebreid, om aan de wetgeving te voldoen. Een digitaal verzoekformulier met DigID verificatie op de website is een bij andere lokale overheden veel toegepaste mogelijkheid.

2. Ontsluiten van openbare informatie via de website kan beter met het oog op het inwerking treden van de Wet open overheid.

3. Ontsluiten van de wijze waarop gemeente Oss omgaat met verzoeken in het kader van Wob/Woo verlaagt de drempel om verzoeken tot de gemeente te richten.

4. De uitzonderingsgronden van de Wob worden goed toegepast. De motivering van besluiten op grond van de Wet openbaarheid bestuur kan verder verbeterd worden.

Tot slot

Wij zijn graag bereid tot een nadere toelichting op het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamercommissie Oss,



Astrid van de Klift

Voorzitter