



Aan:

Gemeenteraad van Gouda
Burgemeester Jamesplein 1
2803 PG Gouda

Contactpersoon

J.H. van Oort

Telefoon

06-43586022

Datum

17 juni 2022

onderwerp

rekenkamercommissiebrief onderzoek Wob

Geachte leden van de gemeenteraad,

In deze rekenkamercommissiebrief informeren wij u over de uitkomsten van het NVRR Doe-Mee onderzoek 2021 over de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Met deze brief informeren wij u niet alleen over de uitkomsten in Gouda, maar vergelijken wij de gemeente ook met het landelijke beeld. U bent van ons gewend, dat wij onze onderzoeksrapporten presenteren voor de vier gemeenteraden gezamenlijk. Dit onderzoek is dusdanig beperkt qua omvang en uitkomsten, dat wij daarvoor nu niet hebben gekozen.

Wat is onze eindconclusie?

De behandeling van Wob-verzoeken is voor decentrale overheden geen gemakkelijke opgave, blijkt uit het NVRR-onderzoek. De termijnen van behandeling worden regelmatig overschreden en veel overheden rapporteren capaciteitsproblemen. Dit neemt niet weg dat landelijk ook veel goed gaat.

Ook in de gemeente Gouda gaat veel goed bij de uitvoering van de Wob. Uit het onderzoek blijkt dat de informatie op de website van de gemeente Gouda over de Wob voldoende is en goed leesbaar. Brieven en besluiten in de aangeleverde dossiers zijn begrijpelijk en goed leesbaar. Ook handelt de gemeente Gouda rechtmatig door geen voorwaarden te stellen aan de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend. Uit de dossiers blijkt dat de gemeente geen onnodige drempels opwerpt voor indieners van Wob-verzoeken.

Het tijdig beslissen op een Wob-verzoek is een belangrijk punt van verbetering. Vooral nu de Wet open overheid (hierna: Woo) het uitstel van de beslistermijn beperkt van vier naar twee weken.

Wat beter moet is aandacht voor de actieve openbaarheid, die met de Woo meer accent krijgt.

Wat zijn onze aanbevelingen?

De Woo bepaalt dat de gemeente in de begroting jaarlijks aandacht moet besteden aan de beleidsvoornemens ten aanzien van de uitvoering in de Woo. Deze bepaling is bedoeld om de naleving van de Woo, waaronder de actieve openbaarmaking, te stimuleren. In de jaarlijkse verantwoording dient verslag te worden gedaan over de uitvoering van de Woo, mede in relatie tot de beleidsvoornemens in de begroting.

Aanbeveling voor de raad

Wij adviseren u het college de opdracht te geven:

1. de verantwoording van de uitvoering van de Woo, waaronder de digitale informatiehuishouding, in relatie tot de beleidsvoornemens voor de uitvoering van de Woo, jaarlijks ter bespreking te agenderen in een (commissie)vergadering van de raad.
2. het Woo-proces zo in te richten dat binnen de wettelijk voorgeschreven termijn kan worden beslist.

Wat is een Doe-mee onderzoek?

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (hierna: NVR) voert jaarlijks een onderzoek uit. Rekenkamer(commissies) kunnen zich aanmelden om mee te doen tegen geringe kosten. Dit noemt de NVR een Doe-Mee onderzoek. In 2021 heeft de NVR gekozen voor een onderzoek over de toepassing van de Wob bij decentrale overheden. De Groene Hart Rekenkamer heeft zich aangemeld voor deelname aan dit onderzoek. Aan het onderzoek namen 93 rekenkamer(commissies) deel. Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau Pro Facto, onder verantwoordelijkheid van de NVR. De conclusies en aanbevelingen in deze brief vallen onder de verantwoordelijkheid van de GHR. Jeroen van Oort, lid van de GHR, heeft deelgenomen in de begeleidingscommissie van de NVR van het onderzoek.

Wat is de aanleiding voor dit onderzoek?

De Wob bestaat ruim veertig jaar. Op 1 mei 2022 treedt de opvolger van de Wob, de Wet open overheid in werking. Deze wet, die feitelijk een verdere aanscherping is van de Wob, heeft als doel om de overheid transparanter te maken. En zo het belang van openbaarheid van publieke informatie te bevorderen. De Woo gaat in vergelijking met de Wob een stap verder. De Woo verplicht overheidsorganisaties om zo veel mogelijk informatie actief openbaar te maken. De overheid dient verantwoording af te leggen, niet alleen over het besluit zelf en de gevolgen daarvan, maar ook over de overwegingen die aan dit besluit ten grondslag hebben gelegen.

Overheden hebben nu al vaak moeite de uitvoering van de Wob, die veelal als 'lastig' wordt gezien, goed op orde te krijgen. De komst van de opvolger van de Wob, de Woo, is een goed moment om de balans op te maken.

Wat is er onderzocht?

De *centrale vraag* van het onderzoek is:

Hoe geven 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?

Het onderzoek besteedde 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 Woo op 1 mei 2022.

De onderzoeksdata zijn verzameld met de inzet van verschillende onderzoeksmethoden. In de beginfase van het onderzoek is een literatuur en documentenstudie uitgevoerd. Daarnaast zijn een aantal interviews gehouden met ambtenaren van deelnemende overheden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een advocaat en een journalist.

De onderzoekers hebben per gemeente een factsheet opgesteld, waarin alle aspecten die te maken hebben met de uitvoering van Wob zijn beoordeeld. Dit is ook voor de gemeente Gouda gedaan. Er zijn door de onderzoekers per gemeente 10 Wob-dossiers opgevraagd en onderzocht. Het algemene rapport -dat wil zeggen waarin alle deelnemende overheden zijn beoordeeld en algemene conclusies zijn opgenomen- is eveneens opgeleverd. Dit rapport vindt u via de volgende link: <https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2022/03/220223-Eindrapportage-NVRR-DoeMee2021-Wob-HERZIEN-1.pdf>.

Wat is het verschil tussen passieve- en actieve openbaarmaking?

De Wob stelt regels voor zowel passieve- als actieve openbaarmaking van informatie door bestuursorganen.

Passieve openbaarheid betekent dat het bestuursorgaan reageert op een verzoek om het openbaar maken van informatie (het Wob-verzoek). De regels voor de passieve openbaarheid zijn verder uitgewerkt in de Wob.

Actieve openbaarheid betekent dat de overheid op eigen initiatief informatie openbaar maakt, bijvoorbeeld op de website van de gemeente. De actieve openbaarheid is slechts summier geregeld in de Wob. In de Woo, wordt deze actieve openbaarheid een belangrijk onderdeel van openbaarmaking van informatie.

Wat zijn de bevinding voor Gouda?

De factsheets die per gemeente door de onderzoekers zijn opgeleverd, tracht een feitelijke weergave te geven van de praktijk. In het onderzoek is geen analyse uitgevoerd per gemeente en de onderzoekers spreken geen oordeel uit over de praktijk van de uitvoering van de Wob per gemeente. Het is aan de

Groene Hart Rekenkamer zelf om een oordeel te vormen over de uitvoering van de Wob in de deelnemende GHR gemeenten. Op basis van de factsheet van Gouda, beantwoorden wij de onderzoeksvragen. Wij doen dat in relatie tot de algemene conclusies uit het rapport voor alle deelnemende gemeenten. Aan het begin van deze rekenkamercommissiebrief, vindt u onze conclusies en aanbevelingen.

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

Landelijk beeld

Het onderzoek laat zien dat verreweg de meeste overheden geen beleid hebben vastgesteld voor de behandeling van Wob-verzoeken. Wel geven de meeste overheden aan dat zij over werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten voor de behandeling van Wob-verzoeken beschikken.

Wob-verzoeken worden bij bijna 60% van de overheden behandeld door een combinatie van vakafdelingen, juristen en Wob-coördinatoren. Voor de gemeenten die deelnamen aan het onderzoek, geeft 42% van de medewerkers die de vragenlijst hebben ingevuld aan, dat zijn niet tevreden zijn over de beschikbare capaciteit voor de behandeling van Wob-verzoeken.

Gouda

De gemeente Gouda heeft beleid en werkinstructies vastgesteld voor de behandeling van Wob-verzoeken (passieve openbaarheid). De Wob-verzoeken behandelt de gemeente Gouda door een combinatie van het Wob-team en de vakafdelingen. In de factsheet van Gouda is aangegeven dat de capaciteit voor de behandeling van Wob-verzoeken voldoende is. De gemeente Gouda heeft geen beleid of werkinstructies vastgesteld voor actieve openbaarheid.

Onderzoeksvraag 2: Tot welke resultaten heeft dit geleid?

Landelijk beeld

De meeste Wob-verzoeken bij decentrale overheden worden volgens het vragenlijstonderzoek ingediend door individuele burgers (65%). Een andere belangrijke categorie verzoekers zijn journalisten (9%). Verreweg de meeste verzoeken bij decentrale overheden, zijn gericht op het openbaar maken van documenten die berusten bij het college. Bij de decentrale overheden uit het onderzoek, gaat het gemiddeld 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.

Gouda

Gemiddeld zijn er over de jaren 2018-2020, 28 Wob-verzoeken per jaar ingediend. Met een uitschieter in 2018 van 44 Wob-verzoeken. Deze Wob-verzoeker waren voor 74% afkomstig van burgers en voor 8% van journalisten. 80% van de verzoeken hadden betrekking op informatie die berust bij het college. De Wob-verzoeken gingen in 55% over het fysieke domein, 5% over het sociaal domein, 7% over het politiek-bestuurlijk domein en 33% over overige onderwerpen.

Bij de gemeente Gouda staat informatie over de Wob en het indienen van verzoeken op de website. De onderzoekers geven aan dat de vindbaarheid van de informatie matig is. De informatie op de website van

de gemeente Gouda over de Wob is voldoende en goed leesbaar. Ook de brieven en besluiten in de aangeleverde dossiers zijn goed leesbaar.

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre gebeurt afhandeling van Wob-verzoeken rechtmatig?

Landelijk

De termijn van vier weken voor het afdoen van Wob-verzoeken halen overheden vaak niet. Overheden geven aan dat zij op slechts 45% van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing hebben genomen. Vaak verdaagt het bestuursorgaan de beslissing meteen na ontvangst van het Wob-verzoek met een standaardtoelichting.

Gouda

In de factsheet geeft de gemeente Gouda aan dat in 40% van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing is genomen.

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de Wob-verzoeken zijn ingewilligd, tenzij er een weigeringsgrond uit de Wob van toepassing was. Over de inhoudelijke afhandeling van Wob-verzoeken hebben de onderzoekers opmerkingen gemaakt bij twee dossiers over het matig motiveren van de weigeringsgrond in het besluit. Uit de dossiers blijkt niet hoe door de gemeente is gezocht naar de gevraagde informatie.

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

Landelijk 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, maakt het bestuursorgaan de informatie ook daadwerkelijk voor eenieder toegankelijk, bijvoorbeeld door plaatsing van de documenten op de eigen website.

Gouda

De gemeente Gouda maakt besluiten op Wob-verzoeken en de bijbehorende documenten niet openbaar op de website.

Onderzoeksvraag 5: Hoe worden volksvertegenwoordigers geïnformeerd over Wob-verzoeken?

Landelijk beeld

De onderzoekers hebben landelijk 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. Ook is in die gesprekken aangegeven dat colleges slechts in beperkte mate informatie aan de volksvertegenwoordiging geven over de toepassing van de Wob. En de volksvertegenwoordigers controleren de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks. Opvallend in het onderzoek is dat volksvertegenwoordigers de Wob soms gebruiken om hun eigen informatiepositie te verbeteren. Dit zou gelet op de bepalingen daarover in de Gemeentewet, niet nodig moeten zijn.

Gouda

In de factsheet is aangegeven dat het college dat de raad via de jaarstukken of bestuursrapportages informeert over de uitvoering van de Wob.

Onderzoeksvraag 6: Hoe is actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?

Landelijk

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 Woo.

Gouda

De gemeente Gouda geeft aan voorbereidingen te treffen voor invoering van de Woo.

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

Landelijk

De Woo heeft tot doel een transparante overheid te bevorderen en de informatiehuishouding van de overheid op orde te brengen. In de wet is het beginsel opgenomen dat iedereen recht heeft op toegang tot publieke informatie. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij een uitzonderingsgrond aan openbaarmaking in de weg staat. De Woo treedt op 1 mei gedeeltelijk in werking.

Actieve openbaarheid

De Woo legt aan bestuursorganen de algemene inspanningsverplichting op om met ingang van 1 mei zoveel mogelijk informatie – voor zover dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is – actief voor iedereen openbaar te maken.

De Woo specificeert daarnaast een aantal informatiecategorieën, die in ieder geval actief openbaar gemaakt moet worden. Diverse documenten die hieronder vallen, worden nu al openbaar gemaakt, zoals verordeningen en vergaderstukken van de gemeenteraad. Er is ook een aantal nieuw openbaar te maken informatiecategorieën. De verplichting tot actieve openbaarmaking van de informatiecategorieën is nog niet in werking getreden op 1 mei j.l. In de loop van de komende jaren zal deze verplichting gefaseerd ingevoerd worden bij koninklijk besluit. Op dit moment is het tijdpad van de fasering nog niet bekend. In de Woo is de verplichting opgenomen dat de openbaarmaking plaats vindt door middel van een digitale infrastructuur die door de minister van BZK in stand wordt gehouden. Dit systeem (PLOOI genoemd) is nog niet gereed en overheden kunnen dit dus nog niet gebruiken om documenten te publiceren. Uit het 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 organisatorische inbedding.

Passieve openbaarheid

De bepalingen in de Woo over passieve openbaarheid zijn op 1 mei in werking getreden. Op het gebied van passieve openbaarheid, 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 de weigeringsgronden. Uit het onderzoek blijkt dat de toepassing van deze weigeringsgronden onder de Wob – op motiveringsgebreken na – weinig aanleiding tot zorgen geeft. De verwachting is dat onder de Woo, na een opstartperiode, dit niet anders zal zijn.

Het verlengen van de beslistermijn op een Woo verzoek kan met maximaal twee weken. Onder de Wob is dat vier weken. In het onderzoek geven de deelnemende gemeenten aan dat zij in 45% van de Wob-verzoeken een besluit binnen vier weken nemen. Het tijdig beslissen op een Woo-verzoek is daarmee een aandachtspunt. Dit 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.

Gouda

De gemeente Gouda maakt besluiten op Wob-verzoeken en de bijbehorende documenten niet openbaar op de website. Dit moet onder de Woo wel. De gemeente Gouda geeft wel aan voorbereidingen te treffen voor invoering van de Woo.

Het onderzoek geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de inhoudelijke behandeling van Woo-verzoeken tot problemen gaat leiden. Er verandert met de Woo inhoudelijk niet veel voor het beslissen op verzoek. Wel is het tijdig beslissen op een Woo-verzoek een belangrijk punt van aandacht bij de gemeente Gouda.

Vragen

Heeft u nog vragen? Dan kunt u contact opnemen met onze secretaris Elly van der Welle, info@groenehartrekenkamer.nl

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie Groene Hart Rekenkamer,

Dhr. M. Ter Hoeve MSc, lid

Dhr. drs. J.H. van Oort, lid