



Doe Mee onderzoek Wob 2021

Doe Mee onderzoek Wob 2021

Inleiding

In 2021 is in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)¹. Aan het onderzoek deden 93 rekenkamers² mee³: 83 gemeentelijke rekenkamers, waaronder Hilversum, acht provinciale rekenkamers en twee rekenkamers van waterschappen. In deze notitie worden deze de 'deelnemers' genoemd. Deze notitie geeft een door de rekenkamer Hilversum samengesteld overzicht van de belangrijkste algemene conclusies uit het onderzoek. Waar mogelijk wordt de algemene informatie uit het onderzoek vergeleken met de situatie in Hilversum.

Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag kent de volgende onderdelen:

- 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;
- Hoe verhoudt dat zich tot de eisen die de Wet open overheid (Woo)⁴ straks gaat stellen?

Onderzoeksaanpak

Bij het onderzoek werd algemene informatie verkregen via literatuur- en documentenstudie, uit interviews met ambtenaren, de VNG, een journalist en een advocaat en via een aantal bijeenkomsten met volksvertegenwoordigers. Daarnaast is er gekeken naar specifieke informatie per deelnemer. Voor Hilversum betrof dit twee vragenlijsten die door de betrokken ambtenaren zijn ingevuld, ondersteund door documentatie over bijvoorbeeld werkinstructies, 10 aangeleverde dossiers van Wob-verzoeken en een analyse van de website. De resultaten werden voor ambtelijk wederhoor teruggekoppeld en daarna zo nodig gecorrigeerd.

Eindproducten van het onderzoek

Voor alle deelnemers:

- De praktijk van de Wob bij decentrale overheden - Eindrapportage. Dit geeft een overzicht van de resultaten van alle deelnemers.
- Factsheet - Operationalisering begrippen. Dit geeft aan op welke wijze begrippen zijn gebruikt en hoe antwoorden zijn geïnterpreteerd.
- Factsheet - Alle deelnemers. Een feitelijk overzicht met de verzamelde resultaten van alle deelnemers.
- Factsheet - Gemeenten. Een feitelijk overzicht met de verzamelde resultaten van alle gemeenten.

Per deelnemer:

- Factsheet - Deelnemer X. Een feitelijk overzicht met de verzamelde resultaten van deelnemer X.

¹ Zie Bijlage voor korte informatie over de Wob

² Voor de leesbaarheid is in dit document overal voor de term rekenkamer gekozen, ook als het om een rekenkamercommissie gaat.

³ Vandaar de term Doe Mee Onderzoek.

⁴ Zie Bijlage voor korte informatie over de Woo

Conclusies van het onderzoek

De eerder genoemde eindproducten van het onderzoek zijn erg omvangrijk. Voor de leesbaarheid en toegankelijkheid heeft de rekenkamer Hilversum daarom deze eindnotitie opgesteld. Per thema wordt de situatie in de deelnemende gemeenten behandeld, gevolgd door die in Hilversum. De onderliggende eindproducten van de NVRR zijn te vinden op de website van de rekenkamer Hilversum bij Publicaties.

Beleid

Verreweg de meeste gemeenten hebben geen expliciet beleid vastgesteld over de behandeling van Wob-verzoeken. Wel zijn er voor de uitvoering in de meeste gevallen richtlijnen in de vorm van procesbeschrijvingen en werkinstructies aanwezig. Deze voldoen aan letter en geest van de wet. Dit geldt ook voor Hilversum, waar het werkprotocol WOB leidend is.

Actieve openbaarheid

De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarheid (het op eigen initiatief verstrekken van informatie; dit is al in de Wob benoemd, maar wordt veel belangrijker bij de Woo) is bij ongeveer de helft van de gemeenten niet belegd. In het algemeen ligt er weinig nadruk op actieve informatieverstrekking. In Hilversum zijn er wel afspraken en ongeschreven gedragslijnen, maar ook daaruit blijkt weinig daadwerkelijke aandacht voor actieve informatieverstrekking. De organisatie geeft aan zich voor te bereiden op de Woo.

Informatie via de website

Informatie over de Wob en over het indienen van verzoeken is in Nederlandse gemeenten meestal (69 van de 83 onderzochte gemeenten) via de website te vinden. Deze is in het algemeen goed toegankelijk en begrijpelijk. In Hilversum is echter niets te vinden over de Wob op de website van de gemeente.

Aantal en type ingediende Wob-verzoeken

Het aantal Wob-verzoeken in Nederland verschilt sterk per gemeente en is logischerwijs in grote mate afhankelijk van de grootte van de gemeente. Het varieert van minder dan 10 tot meer dan 500 per jaar. Het gemiddelde over alle deelnemende gemeenten is 46 per jaar. In Hilversum is het gemiddelde aantal 43 per jaar.

Bij alle gemeenten worden verreweg de meeste Wob-verzoeken door individuele burgers ingediend (bijna 70%). Daarnaast vormen ook journalisten een belangrijke categorie (ongeveer 10%). In ongeveer 60% van de gevallen gaat het om onderwerpen in het fysieke domein (de leefomgeving van de burger). Hilversum houdt hiervan geen registratie bij, maar schattingen en de dossierstudie sluiten goed aan bij dit beeld. Hoewel vooraf expliciet om spreiding werd gevraagd, werden 5 van de 10 dossiers door burgers opgevraagd, 2 door journalisten, 2 door advocaten en de laatste door een bedrijf. In 6 van de 10 Hilversumse dossiers gaat het over het fysieke domein.

Capaciteit voor afhandeling Wob-verzoeken

Van alle gemeenten geeft meer dan 40% van de invullers van de vragenlijst aan dat de capaciteit voor de afhandeling onvoldoende is. Dit geldt niet voor Hilversum. Hier worden door de organisatie zowel de beschikbare capaciteit als de kennis en vaardigheden als zeer goed beoordeeld.

Beslissing op Wob-verzoeken

Van de Wob-verzoeken wordt in Nederland ongeveer driekwart geheel of gedeeltelijk ingewilligd, de overige worden afgewezen of buiten behandeling gesteld. Meer dan de helft van de deelnemende gemeenten zoekt soms (in 6% van de gevallen) vooraf contact met de indiener om het verzoek te concretiseren.

Tegen ongeveer 10% van de beslissingen op een Wob-verzoek wordt bezwaar gemaakt of beroep ingesteld. Uit de dossierstudie (waar expliciet ook om dossiers met bezwaar of beroep is gevraagd) blijkt dat dit vervolgens in meer dan 30% van de gevallen alsnog leidt tot openbaarmaking van de gevraagde informatie.

In meer dan een kwart van de onderzochte gevallen wordt niet op tijd op een Wob-verzoek beslist. De gemiddelde doorlooptijd (van verzoek tot besluit) is zo'n 6-7 weken, terwijl de wettelijke termijn 4 weken is.

Hilversum geeft een geheel ander beeld. In Hilversum zijn alle verzoeken (100%) geheel of gedeeltelijk ingewilligd. Ook Hilversum neemt zo nodig vooraf contact op om meer duidelijkheid te verkrijgen over de aanvraag, waardoor deze beter en sneller kan worden afgehandeld.

Er is dus hier geen sprake van bezwaar of beroep. En vrijwel altijd wordt op tijd beslist. In de dossierstudie kwam in 1 dossier overschrijding voor (door corona).

Openbaarmaking

Indien besloten wordt tot openbaarmaking van informatie in documenten, maakt ongeveer een vijfde deel van de deelnemende gemeenten de informatie dan ook voor iedereen toegankelijk (bijvoorbeeld door plaatsing op de website). De overige gemeenten volstaan met het toezenden van de informatie aan de verzoeker. Ook Hilversum behoort tot deze laatste groep.

Naleving wet- en regelgeving

Bij veel deelnemende gemeenten zijn sommige onderdelen uit de Wob niet goed bekend of worden ze niet juist nageleefd. Zo wordt in bijna de helft van de gemeenten voorgeschreven dat een verzoek per post moet worden ingediend, terwijl dit volgens de wet vormvrij is. Ook blijkt dat men zich beperkt bewust is van de bijzondere (strengere) regels voor verzoeken om milieu-informatie en de extra eisen die het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) stelt bij verzoeken om overheidsinformatie van bijvoorbeeld belangengroeperingen, journalisten en ngo's. Hilversum houdt zich hierbij wel aan de wet. Indienen van een verzoek kan op meerdere manieren. Aangegeven wordt dat ook de specifieke milieu- en EVRM-eisen worden getoetst; dit blijkt eveneens uit de dossierstudie.

Volksvertegenwoordiging

Uit de gesprekken met volksvertegenwoordigers blijkt in het algemeen dat het besef van het belang van informatieverstrekking niet groot is. Door het bestuur wordt de volksvertegenwoordiging maar beperkt van informatie voorzien. De volksvertegenwoordigers controleren de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks. Hilversum wijkt daar niet van af. Dit blijkt onder meer uit de summiere en niet-structurele informatievoorziening hierover aan de raad.

Aanbevelingen

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat Hilversum niet moeilijk doet bij Wob-verzoeken. Er wordt altijd geleverd en op tijd. De handelwijze is pragmatisch en lijkt grondig. Dit wordt ook ondersteund door de grondige beantwoording van de vragenlijsten en de wijze waarop het ambtelijk wederhoor werd gedaan.

De rekenkamer doet enkele aanbevelingen.

1. Zorg voor betere communicatie via de website. Daarop is nu niets te vinden over de Wob. Juist ook voor de Woo, waarin veel meer nadruk ligt op actieve informatieverstrekking, is dit essentieel.
2. Zorg dat na een Wob verzoek niet alleen de verzoeker openbaar gemaakte informatie krijgt, maar maak die ook breed bekend.

3. Laat de raad zich uitspreken over zijn rol (beleidsbepaling, kaderstelling) en de bijbehorende informatiebehoefte bij de Wob en zeker bij de nieuwe Woo. Pas daarop de informatieverstrekking aan de raad aan.

BIJLAGE Beknopte informatie over de Wob en de Woo

Inleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) geeft invulling aan een belangrijk beginsel in onze rechtsstaat dat de transparantie van het overheidsbestuur betreft.

De Wob wordt binnenkort vervangen door de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking treedt.

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Verzoek om informatie

Iedereen kan bij een overheidsorgaan een verzoek indienen voor informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. 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.

Uitzonderingen

De wet kent een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen, die regelen wanneer openbaarmaking achterwege kan blijven, zoals:

- persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad
- bedrijfs- en fabricagegegevens (tegengaan bedrijfsspionage);
- specifieke milieu-informatie;
- als het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen in gevaar komt;
- als het belang van opsporing en strafbare feiten dat vereist.

Openbaarheid

De wet maakt onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid.

Overheden kunnen actief (dat wil zeggen uit eigen beweging) informatie openbaar maken, bijvoorbeeld op hun website of in een informatieregister. Actieve openbaarheid is slechts summier geregeld in de wet.

Daarnaast moeten overheden reageren op een verzoek om informatie (passieve openbaarheid). De passieve openbaarheid is uitgebreider uitgewerkt in de Wob.

Voor actieve en passieve openbaarheid gelden dezelfde uitgangspunten, uitzonderingen en beperkingen.

Vorm van een verzoek

Een verzoeker kan zijn verzoek om openbaarmaking van informatie zowel mondeling als schriftelijk doen. Het is van belang het verzoek zo precies mogelijk te doen. Slaagt de verzoeker daarin onvoldoende, dan moet het overheidsorgaan de verzoeker behulpzaam zijn bij het preciseren van zijn verzoek.

Beslissing

Het overheidsorgaan beslist in het algemeen schriftelijk op het verzoek

Termijnen

Het overheidsorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek om informatie, maar uiterlijk binnen vier weken vanaf de dag na de ontvangst van het verzoek. Deze termijn kan het overheidsorgaan verdagen met maximaal vier weken; dat moet hij schriftelijk bekendmaken aan de verzoeker binnen deze eerste termijn. Voor verzoeken die betrekking hebben op milieu-informatie gelden afwijkende termijnen.

Wijze van informatieverstrekking

Het overheidsorgaan verstrekt in principe de informatie tegelijk met de bekendmaking van het besluit als dat positief is.

Het verstrekt de informatie in de vorm waarin de verzoeker dat wil tenzij dat niet kan. De wet kent de volgende soorten:

- een kopie ervan geven;
- de letterlijke inhoud ervan in een andere vorm verstrekken;
- kennisneming van de inhoud toestaan;
- een uittreksel of een samenvatting van de inhoud geven;
- inlichtingen uit de informatie verschaffen.

De Wet open overheid (Woo)

Algemeen

De Wet open overheid (Woo) is een wet, 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 zal per 1 mei 2022 in werking treden.

Van Wob naar Woo

De Woo geeft aan dat een goede informatiehuishouding van belang is om de doelen van de wet te bereiken. Daarom is onder meer in de Woo opgenomen:

- een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden;
- dat er in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording van elke gemeente een openbaarheidsparagraaf moet worden opgenomen
- dat er maatregelen moeten worden getroffen om digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken.

Daarnaast is er een grote uitbreiding t.o.v. de Wob op het gebied van actieve openbaarheid (zie verderop in deze notitie).

Verzoek om informatie

Ook onder de Woo kan iedereen een verzoek doen om openbaarmaking van informatie: een Woo-verzoek.

Uitzonderingen

De uitzonderingsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijven gehandhaafd. Wel worden enkele uitzonderingen veralgemeniseerd (milieu) of beperkt.

De Woo geeft bovendien inzagemogelijkheden voor specifieke personen om hun eigen dossier in te zien.

Openbaarheid

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

- Wet- en regelgeving
- Organisatiegegevens
- Raadsstukken

- Bestuursstukken
- Stukken van adviescolleges
- Convenanten
- Jaarplannen en -verslagen
- Wob/Woo-verzoeken
- Onderzoeken
- Beschikkingen
- Klachten

Termijnen

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.