

Aan:

Gemeenteraad van Medemblik

Contactpersoon

Drs. J.H. van Oort

Telefoon

06-43586022

Datum

September 2022

onderwerp

Uitkomsten NVRR DoeMee-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).

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (hierna: NVRR) voert jaarlijks een onderzoek uit, waarvoor rekenkamer(commissies) zich kunnen aanmelden om mee te doen tegen geringe kosten. Dit noemt de NVRR een Doe-Mee onderzoek. In 2021 heeft de NVRR gekozen voor een onderzoek over de toepassing van de Wob bij decentrale overheden. De Rekenkamercommissie van de gemeenten Medemblik en Opmeer 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 NVRR. Normaal vinden de onderzoeken van de rekenkamercommissie van de gemeenten Medemblik en Opmeer plaats onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie zelf. Op basis van de rapportage van Pro Facto heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken en doet zij aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen zijn dus nadrukkelijk wel onder volle verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie tot stand gekomen.

Wat is de aanleiding voor dit onderzoek?

De Wob bestaat ruim veertig jaar. Op 1 mei 2022 trad de opvolger van de Wob, de Wet open overheid (hierna: Woo) 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 (hierna: Woo) 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. Naast een aantal 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.

De onderzoekers hebben per gemeente een factsheet opgeleverd waarin alle aspecten die te maken hebben met de uitvoering van Wob zijn beoordeeld, dus ook in Medemblik. Er zijn door de onderzoekers per gemeente 10 Wob-dossiers opgevraagd en onderzocht. Het algemene rapport -dat wil zeggen: het rapport waarin alle deelnemende overheden zijn beoordeeld en algemene conclusies zijn opgenomen- is eveneens opgeleverd. Dit rapport vindt u in de bijlage.

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 hun website. De actieve openbaarheid is slechts summier geregeld in de Wob. Met de komst van de Woo, wordt deze actieve openbaarheid een belangrijk onderdeel van openbaarmaking van informatie.

Wat zijn de bevinding voor Medemblik?

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 wordt er ook geen oordeel uitgesproken over de praktijk van de uitvoering van de Wob per gemeente. Het is aan de Rekenkamercommissie van de gemeente Medemblik zelf om een oordeel te vormen over de uitvoering van de Wob in de deelnemende gemeenten aan de Rekenkamercommissie van de gemeente Medemblik. Op basis van de factsheet van Medemblik, beantwoorden wij de onderzoeksvragen. Wij doen dat in relatie tot de algemene conclusies uit het rapport voor alle deelnemende gemeenten.

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 over de behandeling van Wob-verzoeken. Wel geven de meeste overheden aan dat zij over werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten over 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.

Medemblik

De gemeente Medemblik heeft geen beleid vastgesteld¹. Ook zijn er geen werkinstructies². Wel is er een mandaatbesluit: op grond van artikel 4 van het 'Mandaatbesluit 2019 Medemblik' is de bevoegdheid om te besluiten op Wob-verzoeken gemandateerd aan de medewerker. Op grond van lid 2 van dit artikel is het mandaat begrensd tot het werkgebied waar de medewerker werkzaam voor is.

De Wob-verzoeken bij de gemeente Medemblik vallen onder verantwoordelijkheid van een jurist. Diverse processtappen worden echter door de ondersteuner of dossiereigenaar uitgevoerd³. In de factsheet van Medemblik is aangegeven dat de capaciteit voor de behandeling van Wob-verzoeken goed is. Het voor de Wob benodigde kennis- en vaardighedeniveau wordt door de organisatie zelf als voldoende omschreven.

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

¹ Zie Factsheet Gemeente Medemblik; Data vanuit het NVRR Doe Mee onderzoek 2021 over de Wob; pagina 3

² Idem, pagina 4

³ Idem, pagina 5

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.

Medemblik

In de onderzoeksperiode ontving de gemeente Medemblik 18 (2018), 23 (2019) en 22 (2020) Wob verzoeken⁴. In deze jaren dienden vijf keer een journalist, veertig keer een burger, drie keer een niet-gouvernementele organisatie en vijftien keer een andersoortige organisatie een Wob-verzoek in. Uit de tien Wob-dossiers die Medemblik heeft aangeleverd aan de onderzoekers, waren zes dossiers afkomstig van een burger, twee van een journalist en twee van een repeat-player. Alle tien dossiers hadden betrekking op informatie die berust bij het college⁵. In de aangeleverde dossiers ging het Wob-verzoek zeven keer over het fysieke domein, eenmaal over een politiek-bestuurlijk thema, eenmaal over openbare orde en veiligheid en één over het sociaal domein⁶.

Bij de gemeente Medemblik staat informatie over de Wob en het indienen van verzoeken op de website. Uit het onderzoek blijkt dat de informatie op de website van de gemeente Medemblik over de Wob goed vindbaar is, en dat de teksten die er staan laagdrempelig leesbaar zijn. De brieven en besluiten in de aangeleverde dossiers zijn volgens de onderzoekers goed leesbaar⁷.

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

Landelijk

De termijn van vier weken voor het afdoen van Wob-verzoeken wordt vaak niet gehaald. 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.

Medemblik

Bij de gemeente Medemblik werden in de periode 2018-2020 63 Wob-verzoeken ingediend. In twee van deze 63 gevallen heeft de gemeente niet tijdig beslist op het verzoek⁸. De gemeente Medemblik houdt niet bij hoelang de gemiddelde doorlooptijd van een Wob-verzoek is. Van de tien aangeleverde dossiers is er op twee niet tijdig⁹ beslist, in één geval werd er binnen vier weken beslist. In 36 van de 63 ingediende Wob-verzoeken in de onderzoeksperiode werd het verzoek geheel ingewilligd, in twintig gevallen werd het verzoek geheel afgewezen¹⁰.

⁴ Idem, pagina 9

⁵ Idem, pagina 10

⁶ Idem, pagina 11

⁷ Idem, pagina 12

⁸ Idem, pagina 40.

⁹ Idem, pagina 41

¹⁰ Idem, pagina 19

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, wordt de informatie ook daadwerkelijk voor eenieder toegankelijk gemaakt, bijvoorbeeld door plaatsing van de documenten op de eigen website.

Medemblik

De gemeente Medemblik maakt besluiten op Wob-verzoeken en de bijbehorende documenten nooit openbaar op de website¹¹.

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 zijn.

Medemblik

Bij de gemeente Medemblik wordt de raad alleen via de jaarverslagen van de bezwarencommissie geïnformeerd over de uitvoering van de Wob¹².

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.

Medemblik

De gemeente Medemblik geeft aan voorbereidingen te treffen voor invoering van deze wet¹³.

¹¹ Zie pagina 42 rapport van bevindingen.

¹² Zie pagina 52 rapport van bevindingen

¹³ Zie pagina 52 rapport van bevindingen.

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 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 beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. 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.

De actieve openbaarheidsplicht van de Woo geldt per 1 mei 2022 alleen voor nieuwe documenten. Op dit moment is nog niet bekend wanneer de verplichting ook gaat gelden voor documenten van voor de inwerkingtreding van de Woo.

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. Gelet op de constatering in het onderzoek dat de huidige beslistermijn overschreden wordt, is dit 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.

Medemblik

Het rapport van bevindingen geeft onvoldoende aanknopingspunten om voor de gemeente Medemblik een goed antwoord te geven op deze vraag. Ten tijde van de enquête en het ambtelijk wederhoor waren de voorbereidingen voor de Woo nog in volle gang.

Wat zijn onze aanbevelingen?

- Onder de Wob werkt de gemeente Medemblik niet met expliciet vastgesteld beleid. Uit de gesprekken die de rekenkamercommissie had met juristen van de gemeente Medemblik en andere gemeenten blijkt dat de wet voldoende handvatten biedt om zonder expliciet beleid toe te kunnen. De rekenkamercommissie ziet geen reden dit aan te passen, althans, voor zover het gaat om passieve openbaarmaking.
- Het onderzoeksbureau heeft geen zicht kunnen krijgen op de voortgang van de implementatie van de Woo. Wij bevelen de gemeenteraad aan u expliciet over de implementatie voor te laten

lichten en het college te vragen expliciet beleid voor de Woo op te laten stellen en voor te leggen aan de gemeenteraad. Actieve openbaarmaking vergt een actieve bewustwording van mensen in verschillende afdelingen. Expliciet vastgesteld beleid kan een handvat zijn om aan de plicht tot actieve openbaarmaking te voldoen.

- De reactietermijn voor de gemeente wordt onder de Woo aanzienlijk korter dan die onder de Wob was. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat in Medemblik op een groot percentage (61 van de 63 casussen) van de Wob-verzoeken niet binnen vier weken wordt besloten. Onder de Wob was dat – als er verdaagd werd – tijdig. Echter, onder de Woo worden sommige termijnen verkort naar twee weken en is verlenging van de termijn alleen nog in zeer specifieke gevallen mogelijk. De rekenkamercommissie beveelt u daarom aan de reactietermijn drastisch terug te brengen.
- Wob-besluiten zijn nu niet vindbaar op de website van de gemeente Medemblik. Maak de besluiten op Woo-verzoeken en de bijbehorende informatie bekend op uw website. De VNG-aanbeveling zegt dat publicatie op de website pas in 2025 hoeft (zie schema op pagina 8); de rekenkamercommissie is echter van mening dat het in het kader van de openbaarmaking beter zou zijn niet te wachten tot 2025 maar zo spoedig mogelijk besluiten op de website openbaar te maken.

Vragen

Heeft u nog vragen? Dan kunt u contact opnemen met onze secretaris Jeroen van Oort,
Jeroen.vanOort@rekenkamermedemblik.nl

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie gemeenten Medemblik en Opmeer,

Irene Makelaar
Voorzitter

Het concept-schema voor de elf categorieën is:

	Gefaseerde actieve openbaarmaking Woo-categorieën	Heden	2023	2024	2025	2026	2027
1	Wet- & regelgeving						
2	Organisatiegegevens						
2	Vergaderstukken en verslagen						
4	Bestuursstukken						
5	Stukken adviescolleges						
6	Convenanten						
7	Jaarplannen- en verslagen						
8	Woo-verzoeken en de daarbij verstrekte informatie						
9	Onderzoeken						
1 0	Beschikkingen						
1 1	Klachten						