

Aan:
leden van de gemeenteraad

i.a.a.:
College van Burgemeester en wethouders
Directie gemeente Deventer

Deventer, 22 maart 2022

Kenmerk : RK 2022 – 2
Behandeld door : L.S. Gerritsen

Bijlage: Factsheet
en rapport Wob NVR

Onderwerp : De praktijk van de Wob bij decentrale overheden

Geachte voorzitter en leden van de raad,

In het jaarplan 2021 heeft de rekenkamer Deventer u geïnformeerd over de deelname aan het DoeMee onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissie (NVR). In totaal hebben 93 rekenkamers en rekenkamercommissies deelgenomen aan het DoeMee onderzoek over de praktijk van de Wet openbaarheid van Bestuur (Wob).

De Wob is al ruim veertig jaar oud, maar is tot op heden geen onderwerp van rekenkameronderzoek geweest. Dit is bijzonder, gelet op het grote belang van openbaarheid voor een 'goede en democratische bestuursvoering', zoals de aanhef van de wet sinds 1978 stelt. Overheden kunnen vanwege verschillende oorzaken problemen ondervinden bij de uitvoering van de Wob. Het DoeMee-onderzoek brengt door middel van o.a. een benchmark de uitvoering van de Wob in beeld. Tevens is de komst van de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking treedt, een goed moment om de balans op te maken hoe gemeenten omgaan met de uitvoering van de Wob.

In deze rekenkamerbrief lichten we de achtergrond van de Wob, de onderzoeksopzet en de algemene bevindingen t.o.v. de bevindingen voor Deventer toe. De brief eindigt met enkele aanbevelingen vanuit de rekenkamer Deventer.

Achtergrond van de Wob

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) geeft invulling aan een belangrijk beginsel in onze rechtstaat uit de Grondwet, namelijk de transparantie van het overheidsbestuur. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt dat informatie van de overheid openbaar moet zijn. Het openbaar maken van informatie is een plicht van bijvoorbeeld een ministerie, provincie of gemeente. Alle informatie is openbaar, tenzij er wordt voldaan aan de uitzonderingsgronden en beperkingen zoals geformuleerd in artikel 10 en 11. De Wob is in 1980 ingevoerd en heeft sindsdien enkele aanpassingen gehad.

Een verzoek kan worden gedaan op informatie die is vastgelegd in een document. Dat kan informatie zijn in een schriftelijk document, maar ook elektronisch vastgelegde informatie (WhatsApp, e-mail en sms). Een belangrijk onderscheid dat de wet maakt is tussen 'actieve' en 'passieve' openbaarheid. In eerste geval maken overheden informatie actief openbaar, bijvoorbeeld op hun website of via een informatieregister. Daarnaast moeten bestuursorganen ook reageren op een verzoek: de passieve openbaarheid.

Lange tijd bleef het gebruik van de Wob betrekkelijk beperkt. Aanvankelijk waren het vooral journalisten die met een beroep op de wet openbaarheid van overheidsinformatie afdwongen. Het duurde tot in de 21^e 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. Dit had veel te maken met de Wet

dwangsom en beroep niet tijdig beslissen. Met de dwangsomregeling kregen verzoekers om overheidsinformatie een machtig middel in handen om die informatie ook daadwerkelijk te verkrijgen, waarvan ook veelvuldig misbruik werd gemaakt. Omdat verzoekers om overheidsinformatie geen bijzonder belang hoeven te hebben, 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.

Opzet onderzoek

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?

Het DoeMee-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
- De actieve openbaarheid, mede in het licht van de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022.

Het DoeMee-onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto en de onderzoeksactiviteiten bestonden uit interviews, documentenstudie, dossierstudie, vragenlijstonderzoek, websiteonderzoek, jurisprudentieonderzoek en focusgroepen met volksvertegenwoordigers. Voor uitgebreide toelichting verwijzen wij u door naar het rapport "De praktijk van de Wob bij decentrale overheden". Aan het onderzoek namen acht provinciale rekenkamers, de rekenkamercommissies van twee waterschappen en 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s deel.

Bevindingen en conclusies

Deze paragraaf is opgebouwd aan de hand van de onderzoeksthema's uit de vorige paragraaf. Per thema worden de landelijke bevindingen vergeleken met de bevindingen in Deventer. De conclusies uit het rapport van de NVRP worden weergegeven. Vervolgens wordt er op basis van de vergelijking aanbevelingen gedaan voor de gemeente Deventer.

Beleid en organisatie-inrichting

Van de 93 deelnemende overheden¹ hebben 39 overheden een beleid voor de Wet openbaarheid van bestuur. Uiteindelijk hebben zeven overheden hun beleid over Wob-verzoeken toegestuurd aan het adviesbureau. Op basis van de vragenlijst wordt geconstateerd dat 72% van de overheden een werkinstructie/procesbeschrijving/afspraken/overig interne (werk)documenten heeft voor de afhandeling van Wob-verzoeken (n=92).

De gemeente Deventer heeft als werkinstructie/procesbeschrijving een checklist voor Wob-verzoeken aangeleverd voor dit onderzoek. In deze checklist staan de belangrijkste aandachtspunten omschreven voor werknemers die een Wob-verzoeken dienen af te handelen. Tevens staat er in beschreven wie er gemandateerd is om te beslissen over een Wob-verzoek.

¹ Aan het DoeMee-onderzoek hebben provincies, gemeenten en waterschappen deelgenomen.

Uit het algemeen rapport blijkt dat dat 10% van de overheden (n=93) een Wob-functionaris heeft om Wob-verzoeken af te handelen. Het merendeel 59% (n=93) benoemt dat de Wob-verzoeken worden afgehandeld door de vakafdeling in combinatie met juristen/Wob-coördinator. Deventer heeft dit antwoord ook ingevuld en geeft aan dat het verzoek decentraal wordt opgepakt, namelijk door de vakafdeling. Tevens benoemt de gemeente Deventer dat zij de capaciteit voor de afhandeling van Wob-verzoeken als voldoende tot goed beoordeeld. Dit sluit aan bij de landelijke resultaten, waarbij 57% het als voldoende tot goed beoordeeld en 42% matig tot onvoldoende (n=93).

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 moeten worden ingediend, is in strijd met de Wob, omdat uit artikel 5 volgt dat een verzoek ook mondeling mag worden gedaan. Op de website van de gemeente Deventer ([link](#)) is alleen de optie geboden om via de post een verzoek in te dienen. De website benadrukt dat indiening van een Wob-verzoek via e-mail, fax of telefoon niet mogelijk is. In de checklist van de Wob omschrijft de gemeente Deventer het als volgt:

“Op dit moment kunnen Wob-verzoeken bij onze gemeente (nog) niet langs de elektronische weg worden ingediend. Hiertoe is besloten vanwege het misbruik dat de laatste jaren veelvuldig van de Wob is gemaakt. In de nabije toekomst zal de Algemene wet bestuursrecht wordt gewijzigd op het onderdeel elektronisch verkeer met de overheid. Op basis daarvan zullen ook elektronisch ingediende Wob-verzoeken in behandeling genomen moeten worden”.

Landelijk wordt geconstateerd dat deze besluiten omtrent het niet openstellen van de elektronische weg, stamt uit de periode waarin veel misbruik werd gemaakt van de Wob. Echter vrijwel geen enkele overheid heeft na het vervallen van de dwangsommogelijkheid de digitale weg weer opengesteld. Uit het rapport van ProFacto blijkt ook dat bij slechts 40% (n=93) via de mail een verzoek kan worden ingediend.

De Wob staat het verzoekers toe om een verzoek schriftelijk als mondeling in te dienen. De checklist van de gemeente Deventer toont aan dat een mondeling verzoek mogelijk is:

“Hoewel in de meeste gevallen Wob-verzoeken schriftelijk worden gedaan, is het volgens de wet ook mogelijk een dergelijk verzoek mondeling te doen. In dat geval verdient het aanbeveling het verzoek schriftelijk te bevestigen

De website van de gemeente Deventer benoemt deze optie echter niet. Het kan onduidelijk zijn voor inwoners en werknemers van de gemeente via welke kanalen een verzoek kan worden ingediend.

Behandeling van Wob-verzoeken

In 2018, 2019, 2020 zijn er jaarlijks gemiddeld 40, 41 en 55 Wob-verzoeken ingediend bij gemeenten. Er is sprake van een stijging in 2020, deze treedt op bij zowel kleine als grote gemeenten. Deze trend is niet te zien bij gemeente Deventer, omdat in 2018, 2019 en 2020 er respectievelijk 30, 56 en 37 verzoeken zijn ingediend.

In Deventer wordt niet bijgehouden van wie deze Wob-verzoeken komen, zoals burgers, journalisten, organisaties en raadsleden. Op basis van de bestudeerde dossiers (902) op landelijk niveau kan worden geconstateerd dat het merendeel van de verzoeken afkomstig is van burgers en gericht is aan het college of DB. Dit laatste blijkt zowel uit de vragenlijst als de dossierstudie. Ook in Deventer zijn, afgezien van één casus, de Wob-verzoeken gericht aan het college in de periode 2018-2020. De meeste verzoeken worden ingediend in het fysieke domein en dit is in Deventer ook het geval.

Volgens de dossierstudie en het vragenlijsonderzoek is er bij een kwart tot een derde van de Wob-verzoeken (2018-2020) 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. Dit wordt ook ondersteund door de vragenlijst, waaruit blijkt dat slechts 45% van de betrokken overheden (n=39) in

de periode 2018-2020 over ingediende Wob-verzoeken binnen vier weken beslist. De gemeente Deventer heeft in de vragenlijst aangegeven dit soort cijfers niet bij te houden.

Uit de gesprekken met ambtenaren en de inhoud van de vragenlijst blijkt dat de beslistermijnen als kort worden ervaren en de capaciteit voor de afhandeling van Wob-verzoeken krap is. De capaciteit in Deventer wordt echter niet als krap ervaren. Geïnterviewde verzoekers in het onderzoek geven aan dat er vaak te laat op hun verzoeken wordt beslist, zonder voor hen duidelijke reden. Met de inwerkingtreding van de Woo, waarbij de verlengtermijn slechts twee weken is, is dit een aandachtspunt voor de overheden.

Op veertig webpagina's van overheden staat nauwelijks tot geen informatie over de beslistermijnen van de Wob (n=83). Deventer heeft hierover ook geen informatie op haar website staan, maar verwijst door naar een pagina van de Rijksoverheid.

Rechtsbescherming

Op de vraag hoeveel bezwaarschriften per jaar worden ingediend tegen Wob-beslissingen moesten een aantal overheden het antwoord schuldig blijven; 57 van de 93 overheden hebben hierover cijfers verstrekt. Op jaarbasis worden er gemiddeld twee tot drie bezwaarschriften per jaar ingediend bij gemeenten (n=49). In de gemeente Deventer zijn er in 2018, 2019 en 2020 respectievelijk 7, 8, en 6 keer bezwaar aangetekend tegen het besluit op een Wob-verzoek. Dit is gemiddeld hoger dan de rest van de gemeenten. In deze eenentwintig zaken in Deventer is in totaal zeven keer geadviseerd om het besluit (deels) te herroepen en de informatie als nog openbaar te maken.

De meeste overheden, 67%, maken bij de behandeling van het merendeel van hun bezwaarschriften gebruik van een externe adviescommissie. De gemeente Deventer maakt ook gebruik van een externe adviescommissie, namelijk de bezwaarschriftencommissie. De gemeente Deventer geeft in de vragenlijst aan dat de deze commissie ook toegang heeft tot de ongelakte versie van de Wob-stukken om zo ook het verzoek inhoudelijk te beoordelen.

Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

Uit de vragenlijst komt naar voren dat bij minimaal 73% van de overheden geen afspraken zijn gemaakt met de volksvertegenwoordiging over de informatievoorziening rondom de afhandeling van Wob-verzoeken (bijv. vorm, frequentie en het moment). Bij enkele overheden wordt de volksvertegenwoordiging geïnformeerd via de jaarstukken, bestuursrapportage of Wob-rapportage. Het merendeel (37%) van de overheden verstrekt de informatie alleen op verzoek van het volksvertegenwoordigende orgaan.

Een algehele conclusie van ProFacto is dat de dagelijkse besturen de volksvertegenwoordigingen slechts in beperkte mate van informatie over de toepassing van de Wob voorziet. De gemeente Deventer verschilt niet van de andere overheden en heeft ook geen afspraken met de gemeenteraad gemaakt over de informatievoorziening. Met als gevolg dat de raad haar controlerende en kaderstellende rol ten opzichte van deze wet niet optimaal kan uitvoeren.

Het onderzoek laat zien dat de Wob ook door volksvertegenwoordigers wordt ingezet om informatie te verkrijgen die door hun eigen dagelijks bestuur niet op hun verzoek verstrekt is of wordt. Dit is wonderlijk, omdat de wet verplicht de colleges en dagelijkse besturen hun volksvertegenwoordigers te voorzien van alle inlichtingen die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. De (mogelijke) overwegingen van volksvertegenwoordigers om informatie te achterhalen d.m.v. een Wob-verzoek worden beschreven in het eindrapport (p. 76, bijlage 1).

De 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. Wat wel kan worden vastgesteld is dat er bij de ondervraagde overheden slechts beperkte invulling wordt gegeven aan deze actieve openbaarheid. Slechts vier van de 93 overheden (4%) hebben beleid

ten aanzien van actieve openbaarheid en zeven van de 93 overheden (8%) beschikken over interne werkinstructies of procesbeschrijvingen. De gemeente Deventer geeft aan dat er momenteel geen beleid of werkinstructies zijn op het gebied van actieve openbaarheid.

De actieve informatieplicht wordt in de Woo geformuleerd als inspanningsverplichting. Bestuursorganen moeten bij de uitvoering van hun taken informatie voor eenieder uit eigen beweging openbaar maken. Het is daarom noodzakelijk, dat overheden, inclusief gemeente Deventer, aandacht te besteden aan dit aspect voor de invoering van 1 mei 2022. Deventer benoemt dat zij bezig is met het treffen van voorbereidingen op de komst van de Woo per 1 mei 2022. In de Woo ligt de uitdaging voor gemeenten nadrukkelijk niet bij passieve openbaarmaking, maar juist bij het actief openbaar maken van informatie.

Aanbevelingen

Op basis van de vergelijking tussen de gemeente Deventer en de landelijke bevindingen zijn er door de rekenkamer Deventer de volgende aanbevelingen opgesteld:

1. Zorg voor sturingsinformatie

Er is geen goed inzicht in de kerngetallen, zoals doorlooptijden, status en het voldoen aan de beslistermijnen op een centraal niveau. Met andere woorden er is onvoldoende sturingsinformatie voor zowel het gemeentebestuur als de ambtelijke organisatie om te bepalen of de Wob naar behoren wordt uitgevoerd. De sturingsinformatie kan handvatten bieden om te bepalen of werkprocessen werken, er voldoende capaciteit is en of de beslistermijnen worden gehaald.

2. Organiseer centrale coördinatie in de interne organisatie

Een centrale coördinatie in de organisatie is noodzakelijk om sturingsinformatie te verkrijgen, maar ook om als directie en college overzicht te houden over de voortgang. Op dit moment worden de verzoeken decentraal opgepakt door de vakafdeling. Door gebrek aan centrale coördinatie, is het ingewikkelder om overzicht te krijgen over de ontvangen Wob-verzoeken. De centrale coördinatie maakt het ook eenvoudiger om sturingsinformatie te verzamelen. Tevens biedt het de kans om het werkproces verder te optimaliseren om de beslistermijnen van de Woo/Wob te behalen.

3. Versterk de informatievoorziening voor de gemeenteraad

Uit de resultaten van de vragenlijst blijkt dat er geen afspraken zijn met de gemeenteraad over de wijze van informatievoorziening over de uitvoering van de Wob. De nieuwe Wet open overheid verplicht per 1 mei 2022 (artikel 3.5) om aandacht te besteden aan de beleidsvoornemens en verantwoording met betrekking tot de uitvoering van de Woo in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Met behulp van deze openbaarheidsparagraaf kan de gemeenteraad haar controlerende en kaderstellende rol naar behoren invullen.

De rekenkamer adviseert de raad om in gesprek te treden met het college over welke informatie in deze openbaarheidsparagraaf in de begroting en het jaarverslag dient te worden opgenomen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen kwalitatieve en kwantitatieve informatie, zoals bijvoorbeeld over de omvang van het aantal verzoeken, type documenten, soorten onderwerpen en binnen welk termijn een verzoek is afgerond.

4. Vergroot de toegankelijkheid om een Wob-verzoek in te dienen

De gemeente Deventer heeft er voor gekozen dat het niet mogelijk is om via een elektronische weg een Wob-verzoek in te dienen. De argumentatie hiervoor is onduidelijk, omdat de dwangsomregeling uit de Wob is gehaald. Daarnaast is het op de website onduidelijk hoe iemand mondeling zijn verzoek kan indienen. De rekenkamer beveelt daarom aan om te overwegen om de kanalen om een verzoek in te dienen te verruimen.

Schep tot slot duidelijkheid op de website over de beslistermijnen omtrent de Wob/Woo. Ondanks dat de schriftelijke bevestiging (brief) van het Wob-verzoek de beslistermijnen bevat, is het van belang om

deze informatie op de website te plaatsen zodat het aan de voorkant duidelijk is voor de indieners van het verzoek.

5. Meer aandacht voor de actieve openbaarheid

De Wet open overheid formuleert de actieve informatieplicht als een inspanningsverplichting en legt nadrukkelijker het accent op deze vorm van informatie verstrekken. Op dit moment hebben weinig gemeenten beleid en/of werkinstructies over het actief openbaar maken van informatie. De Woo geeft verschillende taken en bevoegdheden aan bestuursorganen die ze nader moeten invullen en dat roept om het opstellen van beleid. Kortom meer aandacht vanuit de gemeente voor actieve openbaarheid is daarom noodzakelijk.

Tot slot

Openbaarheid van informatie is een voorwaarde voor een transparante, goede en zorgvuldige democratische besluitvorming. Deze openbaarheid vergt blijvende aandacht en gaat met de inwerkingtreding per 1 mei 2022 van de Wet open overheid nadrukkelijk extra aandacht vragen.

Voor meer informatie over de praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur verwijzen wij u naar het algemene rapport, de factsheet over alle gemeenten en de factsheet Deventer. Bij (technische) vragen over het onderzoek kunt u zich wenden tot de secretaris van de Rekenkamer Deventer, de heer L.S. Gerritsen (l.gerritsen@deventer.nl).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer

Karin van den Berg
Voorzitter Rekenkamer Deventer