

De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur bij de gemeente Woensdrecht

NVRR DoeMee-onderzoek 2021 (Wet openbaarheid van bestuur)

Definitief rapport: 11 augustus 2022

Inhoud

1. Conclusie en aanbevelingen naar aanleiding van onderzoek naar omgang met informatieverzoeken onder de Wob - Gemeente Woensdrecht.....	3
2. Inleiding en opzet onderzoek Pro Facto.....	6
3. Resultaten onderzoek Pro Facto – Gemeente Woensdrecht	7
4. Bronnen onderzoek Pro Facto	18
Bijlage 1. Samenvatting gebruikte onderzoeksmethode Pro Facto.....	19

1. Conclusie en aanbevelingen naar aanleiding van onderzoek naar omgang met informatieverzoeken onder de Wob - Gemeente Woensdrecht

De Rekenkamercommissie Woensdrecht heeft deelgenomen aan een landelijk onderzoek naar de wijze waarop Nederlandse gemeenten omgaan met informatieverzoeken onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het jaarlijks 'DoeMee-onderzoek' is een initiatief van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK). In totaal deden ruim 90 rekenkamers mee.

Belangrijkste conclusies uit landelijke onderzoek zijn voor groot deel ook van toepassing op gemeente Woensdrecht

Landelijke conclusies (Pro Facto (2022): "De behandeling van Wob-verzoeken is voor decentrale overheden geen gemakkelijke opgave. De termijnen van behandeling worden regelmatig overschreden en 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. De uitzonderingsgronden van de Wob worden veelal goed toegepast, ook al is de motivering van de besluiten vaak nog 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 de 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."

Door middel van deze rapportage brengt de rekenkamercommissie van de gemeente Woensdrecht enkele punten uit het onderzoek onder de aandacht die betrekking hebben op de Woensdrechtse situatie. Wij hebben de indruk dat er een goed, eerlijk zelfbeeld geschetst kan worden met betrekking tot naleving van de Wet openbaarheid van bestuur (inmiddels Wet open overheid) in gemeente Woensdrecht. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie enkele aanbevelingen geformuleerd om naleving verder te optimaliseren.

1) Leesbaarheid en begrijpelijkheid van Informatie en beslissingen zijn bij Gemeente Woensdrecht op orde, toegankelijkheid kan beter

De informatie op de website van de gemeente Woensdrecht is over het algemeen toegankelijk en leesbaar en dat geldt ook voor de beslissingen naar aanleiding van verzoeken. De uitzonderingsgronden van de Wob worden (in de dossiers waarin de onderzoekers dit konden beoordelen) goed toegepast. Echter, de volledigheid van de informatie over indienen en

afhandelen van Wob-verzoeken op de website wordt bij de gemeente Woensdrecht als matig beoordeeld. Dit wordt veroorzaakt doordat er op enkele (onlogische) pagina's moet worden doorgeklikt. Op de vraag hoe makkelijk het is om een Wob-verzoek in te dienen scoort de gemeente Woensdrecht ook matig. Dit wordt veroorzaakt doordat enkel per brief een Wob-verzoek kan worden ingediend.

Aanbeveling van de rekenkamercommissie aan het college:

Het is aan te raden dat het college de gebruiksvriendelijkheid van de website op het gebied van indienen en afhandelen van Wob-verzoeken nagaat en waar mogelijk verbeterd. Daarnaast wordt aangeraden om de mogelijkheden te onderzoeken om ook via andere portalen Wob-verzoeken in te kunnen dienen.

2) Werkwijze niet geborgd in beleid en werkinstructies

Uit het onderzoek blijkt dat er geen werkinstructies zijn rond de afhandeling van Wob-verzoeken bij de gemeente Woensdrecht. Ook valt op dat de gemeente Woensdrecht geen beleidskader heeft met daarin procedures en regels rondom Wob-verzoeken. De vraag is dan ook of burgers voldoende zicht hebben op de wijze waarop een Wob-verzoek wordt ingediend en de werkwijze van de gemeente bij de afhandeling daarvan.

Aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan de raad:

Het is aan te raden dat de raad een beleidskader formuleert met daarin procedures en regels rondom Wob-verzoeken (inmiddels Woo-verzoeken).

Aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan het college:

Het is aan te raden dat het college werkinstructies opstelt rond de afhandeling van Wob-verzoeken (inmiddels Woo-verzoeken).

3) Beslistermijnen vaak overschreden

Ruimte voor verbetering is er bij de gemeente Woensdrecht ook ten aanzien van de beslistermijnen op Wob-verzoeken. De overschrijding van de beslistermijnen in Wob-procedures acht de rekenkamercommissie zorgelijk. Niet alleen omdat de vragende burger niet goed wordt bediend, maar ook met het oog op de in werking getreden Woo. In deze wet zijn de beslistermijnen gehalveerd: van vier weken naar twee weken, wat ook geldt voor een eventuele verlenging.

Er gaan ook financiële risico's gepaard met het overschrijden van beslistermijnen. Ondanks de afschaffing van de dwangsom in geval van een niet-tijdig genomen besluit, bestaan er meerdere mogelijkheden voor de aanvrager om alsnog een besluit af te dwingen bij het

bestuursorgaan. En, als de procedure erg ver rijkt en het bestuursorgaan een besluit blijft verbeuren, kan er alsnog een dwangsom worden opgelegd door de bestuursrechter.

Aanbeveling van rekenkamercommissie aan het college:

Het is aan te raden dat het college haar aandacht verscherpt ten aanzien van de naleving van de beslistermijnen in Wob-procedures. Verscherping van aandacht kan worden geoperationaliseerd als onderdeel van aanbeveling bij punt 2 met betrekking tot het opstellen van werkinstructies rond de afhandeling van Wob-verzoeken (inmiddels Wob-verzoeken).

4. Actieve openbaarheid moet beter

Wat beter moet is aandacht voor de actieve openbaarheid, die met de Wet open overheid ook meer accent krijgt. Dat noopt de gemeente Woensdrecht te investeren in haar informatiehuishouding. Het zou goed zijn dat de gemeente Woensdrecht meer aandacht geeft aan de uitvoeringspraktijk van de openbaarheid van overheidsinformatie. De rekenkamercommissie is het eens met de onderzoekers dat openbaarheid 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.

Aanbeveling van de rekenkamercommissie aan de raad:

Het is aan te raden dat de raad kaders stelt en controleert of voldoende aandacht wordt besteed aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie, die met de in werking getreden Wet open overheid gepaard gaat.

Aanbeveling van de rekenkamercommissie aan het college:

Het is aan te raden dat het college investeert in haar informatiehuishouding passend bij wat de Wet open overheid van u vraagt en de (beleids)kaders die de raad u hiervoor meegeeft.

2. Inleiding en opzet onderzoek Pro Facto

Dit onderzoek naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissie (NVRK). Aan het onderzoek namen 93 rekenkamer(commissie)s deel, 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 luidde als volgt:

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 en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) straks gaat stellen?

Het voorliggende rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek bij de gemeente Woensdrecht. Daarbij worden de resultaten van de gemeente Woensdrecht zelfstandig gepresenteerd en er wordt een vergelijking gemaakt met de landelijke uitkomsten.

Het 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 (uit eigen beweging openbaar maken van informatie), mede in het licht van de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022.

De onderzoeksdata zijn verzameld door Pro Facto met de inzet van verschillende onderzoeksmethoden (bijlage 1). Alle informatie die op deze manier is verzameld is per overheid in een factsheet (bijlage 2) beschreven. Daarnaast zijn twee factsheets opgesteld waarin de informatie van alle overheden en alle gemeenten is beschreven. De rekenkamercommissie kan op die wijze – tegen de achtergrond van deze algemene rapportage – laten zien hoe de gemeente Woensdrecht zich verhoudt tot de andere overheden.

3. Resultaten onderzoek Pro Facto – Gemeente Woensdrecht

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de uitvoering van de Wob er ‘op papier’ uitziet bij de gemeente Woensdrecht en hoe de afhandeling van Wob-verzoeken er in de praktijk aan toegaat.

De basis voor dit hoofdstuk zijn de factsheets die door Pro Facto (2022) beschikbaar zijn gesteld aan de rekenkamercommissie. Dit betreft een factsheet van de gemeente Woensdrecht zelf. Daarnaast zijn twee factsheets van Pro Facto (2022) ontvangen waarin de informatie van alle overheden en alle gemeenten is beschreven. Deze factsheets zijn niet integraal als bijlage opgenomen, maar in de bron vermeldt. Desgewenst kunnen de factsheets separaat worden verstrekt.

Elke tabel in dit hoofdstuk heeft een kleur gekregen. Deze kleur geeft aan welke informatiebron ten grondslag ligt aan de gepresenteerde informatie.

*LEGENDA (bron van de opgenomen data)	
	Website-onderzoek
	Dossierstudie
	Documentstudie
	Jurisprudentie (rechtspraak.nl)
	Vragenlijst – inhoud
	Vragenlijst - cijfers

De percentages per antwoord zijn berekend over het aantal observaties voor de betreffende vraag. Bij vragen waarbij meerdere antwoorden gekozen konden worden, tellen de percentages niet op tot 100%; doordat respondenten meerdere antwoorden hebben gekozen komt het totaalpercentage boven de 100% uit.

Voor enkele vragen in de vragenlijst cijfers verschilt het aantal observaties per antwoordcategorie. Die verschillende aantallen zijn ook steeds op die manier in de tabellen opgenomen. Ook bij dit type vragen tellen de percentages niet op tot 100%: het gaat om verschillende respondenten per antwoord.

Beleid en organisatie-inrichting

Beleid

Het onderzoek laat zien dat verreweg de meeste overheden geen beleid hebben vastgesteld over de behandeling van Wob-verzoeken. Dat geldt ook voor de gemeente Woensdrecht.

*	Is er beleid over passieve openbaarheid (Wob-verzoeken) aanwezig?	
Ja	5 (6%)	
Nee	63 (76%)	← Gemeente Woensdrecht
Onbekend/niet toegestuurd	15 (18%)	
Bijzonderheden	Zie 'Factsheet – Alle deelnemers'. Algemene mandaat- en delegatiebesluiten hebben we hierbij niet meegerekend.	

Wel geven de meeste overheden in hun reactie op de vragenlijst aan dat zij over werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten over de behandeling van Wob-verzoeken beschikken. Dit geldt echter niet voor de gemeente Woensdrecht. Zij geeft aan dat er binnen de organisatie geen werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten aanwezig zijn voor de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek).

*	Zijn er binnen uw organisatie werkinstructies/procesbeschrijvingen/afspraken/overige interne (werk)documenten aanwezig voor de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek)? (n=82)	
Ja	57 (70%)	
Nee	25 (20%)	← Gemeente Woensdrecht

Organisatie-inrichting informatie op verzoek

Wat betreft de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek) beoordeelt de gemeente Woensdrecht zichzelf wat betreft het aspect beschikbare capaciteit met een voldoende.

	Hoe beoordeelt u de volgende aspecten van de interne organisatie wat betreft de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek)? – beschikbare capaciteit (n=83)	
Zeer goed	1 (1%)	
Goed	21 (25%)	
Voldoende	27 (33%)	← Gemeente Woensdrecht
Matig	22 (27%)	
Onvoldoende	11 (13%)	
Weet niet/geen mening	1 (1%)	

Datzelfde doet de gemeente ook met betrekking tot de aspecten kennis en vaardigheden

	Hoe beoordeelt u de volgende aspecten van de interne organisatie wat betreft de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek)? – kennis (n=83)	
Zeer goed	5 (6%)	
Goed	33 (40%)	
Voldoende	27 (33%)	← Gemeente Woensdrecht
Matig	13 (16%)	
Onvoldoende	1 (1%)	
Weet niet/geen mening	4 (5%)	

	Hoe beoordeelt u de volgende aspecten van de interne organisatie wat betreft de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek)? – vaardigheden (n=83)	
Zeer goed	3 (4%)	
Goed	34 (41%)	
Voldoende	31 (37%)	← Gemeente Woensdrecht
Matig	12 (14%)	
Onvoldoende	0 (0%)	
Weet niet/geen mening	3 (4%)	

Wat betreft het aspect taakverdeling en samenwerking beoordeelt de gemeente Woensdrecht zichzelf als matig.

	Hoe beoordeelt u de volgende aspecten van de interne organisatie wat betreft de afhandeling van Wob-verzoeken (informatie op verzoek)? – taakverdeling en samenwerking (n=83)	
Zeer goed	2 (2%)	
Goed	31 (37%)	
Voldoende	29 (35%)	
Matig	18 (22%)	← Gemeente Woensdrecht
Onvoldoende	2 (2%)	
Weet niet/Geen mening	1 (1%)	

Organisatie-inrichting actieve openbaarheid

De actieve openbaarheid, dus informatieverstrekking op eigen initiatief, krijgt minder aandacht. Ook hier laat het onderzoek zien dat verreweg de meeste overheden hierop geen beleid hebben vastgesteld. Dat geldt ook voor de gemeente Woensdrecht.

	Is er beleid over actieve openbaarheid aanwezig?
Ja	3 (4%)
Nee	78 (94%) ← Gemeente Woensdrecht
Onbekend/Niet toegestuurd	2 (2%)
Bijzonderheden	Algemene mandaat- en delegatiebesluiten hebben we hierbij niet meegerekend.

Daarnaast beschikt slechts 14% van de overheden naar eigen zeggen over werkinstructies of andere interne afspraken over actieve openbaarheid. Ook de gemeente Woensdrecht beschikt niet over werkinstructies of andere interne afspraken over actieve openbaarheid.

	Zijn er binnen uw organisatie werkinstructies/procesbeschrijvingen/afspraken/overige interne (werk)documenten aanwezig voor actieve openbaarheid/openbaarmaking van informatie uit eigen beweging? (n=81)
Ja	11 (14%)
Nee	56 (69%) ← Gemeente Woensdrecht
Weet ik niet	14 (17%)

De praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken

Aantallen

Bij de gemeente Woensdrecht zijn in de periode 2018-2020 31 Wob-verzoeken ingediend.

De meeste Wob-verzoeken bij decentrale overheden worden volgens het vragenlijstonderzoek door individuele burgers ingediend. Bij de gemeente Woensdrecht bedraagt dit percentage 77%. Een andere belangrijke categorie verzoekers zijn journalisten, 16% bij de gemeente Woensdrecht.

	Soort indiener?
Journalist	77 (10%) ← Gemeente Woensdrecht: 16%
Onderzoeker	26 (3%)
NGO	21 (3%)
Burger	383 (48%) ← Gemeente Woensdrecht: 77%
Lid volksvertegenwoordiging	10 (1%)
Repeat-player	10 (1%)
Anders	201 (25%)
Onbekend	74 (9%)
Bijzonderheden	Zie 'Factsheet – Alle deelnemers'.

Verreweg de meeste verzoeken zijn gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (92% landelijk, 90% bij de gemeente Woensdrecht).

	Soort bestuursorgaan?
College/dagelijks bestuur	741 (92%) ← Gemeente Woensdrecht: 90%
Volksvertegenwoordiging	2 (<1%)
Burgemeester	27 (3%)
Heffingsambtenaar	13 (2%)
Anders	4 (<1%)
Onbekend	15 (2%)
Bijzonderheden	In 10 dossiers was het verzoek aan meerdere bestuursorganen gericht. De cijfers in deze tabel hebben slechts betrekking op het bestuursorgaan dat het eerst genoemd werd in het verzoek.

Bij de gemeente Woensdrecht gaat het gemiddeld in 48% van de verzoeken om onderwerpen die behoren tot het fysieke domein, 42% om onderwerpen die behoren tot het sociaal domein en de resterende 10% om onderwerpen die behoren tot het politiek-bestuurlijk domein.

Met name het percentage sociaal domein valt op. Landelijk heeft 7% betrekking op het sociaal domein ten opzichte van 42% bij de gemeente Woensdrecht. In het onderzoek van Pro Facto is geen nadere informatie beschikbaar waaruit de oorzaak van dit opvallende verschil blijkt.

*	Welke bestuurlijke aangelegenheid?
Fysiek domein	494 (62%) ← Gemeente Woensdrecht: 48%
Sociaal domein	59 (7%) ← Gemeente Woensdrecht: 42%
Politiek-bestuurlijk	94 (12%) ← Gemeente Woensdrecht: 10%
Openbare orde en Veiligheid	41 (5%)
Verkeer en vervoer	26 (3%)
Anders	82 (10%)
Onbekend	6 (1%)
Bijzonderheden	Zie 'Factsheet – Alle deelnemers'.

Toegankelijkheid

Bij de meeste overheden staat informatie over de Wob en het indienen van verzoeken op de website (78 van de 93). Dit geldt ook voor de gemeente Woensdrecht.

*	Vindbaarheid van informatie over indienen en afhandelen van Wob-verzoeken op de website	
Zeer goed	7 (8%)	
Goed	34 (40%)	← Gemeente Woensdrecht
Voldoende	15 (18%)	
Matig	11 (13%)	
Onvol- doende	2 (2%)	
N.v.t.	14 (16%)	

Echter, de volledigheid van de informatie over indienen en afhandelen van Wob-verzoeken op de website wordt bij de gemeente Woensdrecht als matig beoordeeld. Dit wordt veroorzaakt doordat er op enkele (onlogische) pagina's moet worden doorgeklikt.

*	Volledigheid van informatie over indienen en afhandelen van Wob-verzoeken op de website	
Zeer goed	8 (10%)	
Goed	24 (29%)	
Voldoende	19 (23%)	
Matig	13 (16%)	← Gemeente Woensdrecht
Onvol- doende	5 (6%)	
N.v.t.	14 (17%)	

Begrijpelijkheid en leesbaarheid

De teksten op de websites zijn over het algemeen goed leesbaar en begrijpelijk.

*	Taalgebruik en begrijpelijkheid van informatie op de website	
Zeer goed	12 (15%)	
Goed	40 (48%)	← Gemeente Woensdrecht
Voldoende	14 (17%)	
Matig	3 (4%)	
Onvol- doende	0 (0%)	
N.v.t.	14 (17%)	

Ook de brieven en besluiten in 95% van de bestudeerde dossiers (100% van de dossiers van de gemeente Woensdrecht) worden als goed leesbaar en begrijpelijk beoordeeld.

Zijn de besluiten en brieven begrijpelijk en goed leesbaar?	
Zeer goed	14 (2%)
Goed	760 (95%) ← Gemeente Woensdrecht
Voldoende	17 (2%)
Matig	6 (1%)
Onvoldoende	1 (<1%)
Onbekend	2 (<1%)
Niet te beoordelen	2 (<1%)

Indienen van een verzoek

De vraag hoe makkelijk het is om een Wob-verzoek in te dienen scoort de gemeente Woensdrecht matig. Dit wordt veroorzaakt doordat enkel per brief een Wob-verzoek kan worden ingediend.

* Hoe makkelijk is het om een Wob-verzoek in te dienen?	
Zeer goed	6 (7%)
Goed	17 (20%)
Voldoende	24 (29%)
Matig	19 (23%) ← Gemeente Woensdrecht
Onvoldoende	3 (4%)
N.v.t.	14 (17%)

Een groot deel van de overheden voert ‘concretiseringsgesprekken’ om te achterhalen waarop het Wob-verzoek precies ziet, zodat het verzoek zo goed mogelijk kan worden behandeld. Bij de gemeente Woensdrecht gebeurt dit niet of nauwelijks. Bij 1 Wob-verzoek in de periode 2018-2020 is een concretiseringsgesprek gevoerd.

Voert u zogenaamde ‘concretiseringsgesprekken’ met Wob-verzoekers om een Wob-verzoek te preciseren/erachter te komen wat de verzoeker vraagt/nodig heeft? Zo ja, in welke gevallen? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=83)	
Altijd	0 (0%)
Nooit	11 (13%) ← Gemeente Woensdrecht
Soms, verzoekafhankelijk	58 (70%)
Bij onduidelijke verzoeken	40 (48%)
Bij verzoeken met een onduidelijk geformuleerd belang	9 (11%)
Bij zeer omvangrijke verzoeken	40 (48%)
Bij politiek-bestuurlijk gevoelige verzoeken	14 (17%)
Weet ik niet	2 (2%)
Overige	2 (2%)

Besluiten

Volgens het vragenlijstonderzoek is door de gemeente Woensdrecht 30% van de verzoeken volledig ingewilligd, 10 % afgewezen en 6% deels afgewezen, deels ingewilligd; 30% wordt buiten behandeling gesteld.

*	Hoeveel van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken heeft uw organisatie in de periode 2018 – 2020 geheel ingewilligd? (in percentage van het totale aantal ingediende verzoeken)	
2018 (n=35)	43%	
2019 (n=35)	51%	
2020 (n=35)	54%	
Alleen tota- len 2018- 2020 inge- vuld (n=3)	50%	
2018-2020 (n=38)	50%	← Gemeente Woensdrecht: 30%

*	Hoeveel van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken heeft uw organisatie in de periode 2018 – 2020 geheel afgewezen? (in percentage van het totale aantal ingediende verzoeken)	
2018 (n=31)	13%	
2019 (n=31)	17%	
2020 (n=31)	18%	
Alleen tota- len 2018- 2020 inge- vuld (n=2)	2%	
2018-2020 (n=33)	14%	← Gemeente Woensdrecht: 10%

*	Hoeveel van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken heeft uw organisatie in de periode 2018 – 2020 gedeeltelijk afgewezen? (in percentage van het totale aantal ingediende verzoeken)	
2018 (n=24)	24%	
2019 (n=24)	17%	
2020 (n=24)	23%	
Alleen tota- len 2018- 2020 inge- vuld (n=3)	16%	
2018-2020 (n=27)	21%	← Gemeente Woensdrecht: 6%

In vergelijking met de andere overheden valt met name het percentage buiten behandeling stellen op. Landelijk wordt 5% buiten behandeling gesteld ten opzichte van 30% bij de gemeente Woensdrecht. In het onderzoek van Pro Facto is geen nadere informatie beschikbaar waaruit de oorzaak van dit opvallende verschil blijkt.

* Hoeveel van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken heeft uw organisatie in de periode 2018 – 2020 buiten behandeling gesteld? (in percentage van het totale aantal ingediende verzoek)	
2018 (n=33)	5%
2019 (n=33)	6%
2020 (n=33)	5%
Alleen tota- len 2018- 2020 inge- vuld (n=1)	2%
2018-2020 (n=34)	5% ← Gemeente Woensdrecht: 30%

Uitzonderingsgronden en beperkingen

De gemeente Woensdrecht geeft aan op regelniveau te beoordelen of op een Wob-verzoek uitzonderingsgronden en beperkingen op grond van artikel 10 en 11 Wob van toepassing zijn.

Als een Wob-verzoek (ook) betrekking heeft op informatie waarop (een) uitzonderingsgrond(en) of beperking(en) van toepassing is/zijn (artikelen 10 en 11 Wob), op welk niveau beoordeelt u dan welke informatie niet verstrekt wordt? (n=81)	
Op documentniveau	6 (7%)
Op paginaniveau	2 (2%)
Op passageniveau	26 (32%)
Op regelniveau	37 (46%) ← Gemeente Woensdrecht
Dit hangt af van de hoeveelheid informatie	6 (7%)
Weet ik niet	4 (5%)

Bij de 10 dossiers van de gemeente Woensdrecht die in het dossieronderzoek van Pro Facto zijn betrokken heeft beoordeling van weigeringsgronden plaatsgevonden. In het betreffende dossier is weigeringsgrond uit artikel 10 lid 2 sub e gebruikt. Volgens de onderzoekers is de weigeringsgrond uit artikel 10 lid 2 sub e juist toegepast, voldoende gemotiveerd en staat de gemaakte belangenafweging in het besluit.

Afhandel- en beslistermijnen

Landelijk wordt in een kwart tot een derde van de gevallen wordt niet op tijd op een Wob-verzoek beslist, volgens het dossier- en vragenlijstonderzoek. Bij de gemeente Woensdrecht wordt volgens de vragenlijst in een vijfde van de gevallen niet op tijd op een Wob-verzoek beslist. In het dossieronderzoek was dit echter in de helft van de gevallen. De gemiddelde duur van de overschrijding van de beslistermijn was 21 dagen bij de gemeente Woensdrecht.

	Bij hoeveel van de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken heeft uw organisatie in de periode 2018 – 2020 niet tijdig op het Wob-verzoek beslist? (in percentage van het totale aantal ingediende verzoeken)	
2018 (n=32)	37%	
2019 (n=32)	25%	
2020 (n=32)	32%	
Alleen tota- len 2018- 2020 inge- vuld (n=0)	-	
2018-2020 (n=32)	32%	← Gemeente Woensdrecht: 20%

* Is tijdig beslist (artikel 6 Wob)?	
Ja	557 (69%)
Nee	194 (24%) ← Gemeente Woensdrecht: 50%
Nvt	22 (3%)
Niet te be- oordelen	3 (<1%)
Onbekend	26 (3%)
Gemiddeld tijd tot eerste beslissing	6 weken

	* Wat was in de periode 2018-2020 de gemiddelde duur van de overschrijding van de beslistermijn (in dagen) bij de in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken? (in percentage van het totale aantal ingediende verzoeken)	
2018-2020 (n=17)	16	← Gemeente Woensdrecht: 21 dagen

Openbaar maken van verstrekte informatie

Na het nemen van een besluit tot openbaarmaking van informatie in documenten, volstaat het merendeel van de overheden met het toezenden van die informatie aan de verzoeker (en andere belanghebbenden). In de reactie op de vragenlijst inhoud geeft 78% van de overheden aan dat het zijn besluiten op Wob-verzoeken nooit openbaar maakt. Dit geldt ook voor de gemeente Woensdrecht.

* Rapporteert uw organisatie openbaar (bijvoorbeeld op de web- site) over besluiten op Wob-verzoeken? (n=82)	
Ja, altijd	6 (7%)
Dat hangt van het verzoek/ het besluit af	2 (2%)
Nooit	64 (78%) ← Gemeente Woensdrecht
Weet ik niet	4 (5%)
Overige	6 (7%)

Rechtsbescherming

Landelijk is volgens het dossieronderzoek tegen 13% van de beslissingen op een Wob-verzoek bezwaar gemaakt, maar het aantal bezwaren en beroepen in het dossieronderzoek is waarschijnlijk oververtegenwoordigd omdat de overheden is gevraagd ook dossiers met een bezwaar- en beroepsprocedure voor het onderzoek te selecteren (volgens het vragenlijstonderzoek wordt in 7% van de gevallen bezwaar gemaakt en in 2% van de gevallen beroep ingesteld). Bij de gemeente Woensdrecht is niet bijgehouden in hoeveel gevallen bezwaar in de periode 2018-2020 is gemaakt. Wel is er in de betreffende periode bij 2 dossiers bezwaar gemaakt tegen het besluit het Wob-verzoek door te zenden naar een ander bestuursorgaan. In het dossieronderzoek bij de gemeente Woensdrecht is in 1 dossier bezwaar gemaakt. Dit bezwaar heeft niet geleid tot een aangepast besluit.

Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

In drie focusgroepen is door de onderzoekers 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. Het dagelijks bestuur voorziet de volksvertegenwoordiging slechts in beperkte mate van informatie over de toepassing van de Wob. En de volksvertegenwoordigers controleren de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks.

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. 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 Wet open overheid per 1 mei 2022.

4. Bronnen onderzoek Pro Facto

Pro Facto (2022), *NVRR DoeMee-onderzoek 2021 (Wet openbaarheid van bestuur). De praktijk van de Wob bij decentrale overheden – eindrapportage – Herziene versie d.d. 23 februari 2022.* Groningen.

Pro Facto (2022), *FACTSHEET – Gemeente Woensdrecht – Herzien d.d. 23 februari 2022.* Groningen.

Pro Facto (2022), *FACTSHEET – Gemeenten – Herzien d.d. 23 februari 2022.* Groningen.

Pro Facto (2022), *FACTSHEET – Alle deelnemers – Herzien d.d. 23 februari 2022.* Groningen.

Bijlage 1. Samenvatting gebruikte onderzoeksmethode Pro Facto

Samenvatting van gebruikte onderzoeksmethode

Naast negen 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. Daarnaast zijn twee vragenlijsten (gericht op het verzamelen van kwantitatieve informatie, zoals aantallen en termijnen – de vragenlijst cijfers; en op kwalitatieve informatie, zoals knelpunten in de behandeling van Wob-verzoeken – de vragenlijst inhoud) uitgezet onder de overheden. De respons op die vragenlijsten was zeer hoog (op een overheid na hebben alle overheden beide vragenlijsten geretourneerd).

Bij iedere overheid zijn tien dossiers opgevraagd; in totaal zijn 902 dossiers van afgehandelde Wob-verzoeken bestudeerd. In een jurisprudentieonderzoek is gezocht naar rechterlijke uitspraken over besluiten van de in het onderzoek vertegenwoordigde overheden. We bekeken de websites van de overheden en bestudeerden beleidsdocumenten, handleidingen en instructies die de overheden toestuurd. Tot slot organiseerden we een drietal focusgroepen met volksvertegenwoordigers uit de betrokken overheden.

Onderzoeksvragen en -aanpak

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?

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

Interviews

Er hebben tijdens het onderzoek negen gesprekken plaatsgevonden met bij de uitvoering van de Wob betrokken organisaties en personen. Afhankelijk van het moment van het gesprek hadden deze interviews een oriënterend of meer verdiepend karakter. Gesproken is met medewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), behandelaars van Wob-verzoeken van zowel provincies, een waterschap als gemeenten, een advocaat en een journalist (beide indieners van Wob-verzoeken). Ondanks meerdere verzoeken daartoe is het niet gelukt te spreken met particuliere indieners (burgers) van Wob-verzoeken.

Documentenstudie

Bij aanvang van het onderzoek is alle overheden verzocht van belang zijnde documenten aan te leveren. Het ging daarbij om:

- geldend beleid over de Wob/openbaarheid van bestuur/openbaarmaking van informatie/afhandeling van verzoeken om informatie;
- werkinstructies/procesbeschrijvingen/werkafspraken over de afhandeling van Wob-verzoeken/verzoeken om informatie en de (actieve) openbaarmaking van informatie (bijvoorbeeld over de taakverdeling en interne samenwerking);
- alle overige op de Wob en openbaarheid van informatie/openbaarheid van bestuur betrekking hebbende stukken van de decentrale overheden.

Dossierstudie

De overheden is gevraagd tien dossiers over afgehandelde Wob-verzoeken uit de periode 2018-2020, met een spreiding over de navolgende kenmerken aan te leveren:

- bestuursorgaan;
- type verzoeker (inwoners, volksvertegenwoordiging, media, ngo, onderzoeker, 'repeatplayer');
- onderwerp van het verzoek (sociaal domein, fysiek domein, politiek-bestuurlijk);
- toekenningen vs. afwijzingen;

- beoordeeld door de rechter en/of de bezwaarschriftencommissie; en het jaar van indiening van het verzoek.

De dossiers zijn hoofdzakelijk digitaal aangeleverd. Overheden hebben ofwel de dossiers voor aanbidding ontdaan van persoonsgegevens ofwel een daartoe strekkende gegevensleveringsovereenkomst getekend.

Gevraagd is om alle op een verzoek betrekking hebbende stukken. Dus niet alleen een verzoek en bijbehorende beschikking maar ook bijvoorbeeld eventuele verzoeken om aanvullende informatie, hersteltermijnen, zienswijzebrieven (incl. mogelijkheid daartoe), opschortingen, ver- dagingen, legesfacturen en – indien van toepassing – het bezwaar- en/of (hoger) beroepsdos- sier. Ook is gevraagd om de openbaar gemaakte informatie.

Door 92 van de 93 overheden zijn in totaal 902 dossiers aangeleverd die alle betrokken zijn in het onderzoek. Opmerking verdient de constatering dat niet alle dossiers ook compleet zijn aangeleverd. Met name de meer processuele stukken als ontvangstbevestigingen, opschortingen en verdagingen zijn niet altijd meegezonden.

Vragenlijstonderzoek

Om de drempel tot medewerking te verlagen en het bovendien mogelijk te maken de werkzaamheden te splitsen door de beantwoording aan twee medewerkers over te laten, hebben we gekozen voor het uitzetten van twee (digitale) vragenlijsten onder alle overheden. De eerste vragenlijst richtte zich op de kwantitatieve aspecten over de Wob-verzoeken; denk hierbij aan het aantal (en bij welk bestuursorgaan) ingediende verzoeken, het aantal toekenningen en afwijzingen, de doorlooptijden, het aantal bezwaarschriften etc. De tweede vragenlijst richtte zich op de meer beleidsmatige aspecten; de aan- of afwezigheid van beleid en interne werkinstructies, de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de interne organisatie, de wijze van openbaarmaking en verantwoording aan samenleving en volksvertegenwoordiging en de inrichting van de actieve openbaarmaking. De vragenlijsten bevatten concrete verzoeken gericht op het (aanvullend) toezenden van stukken (beleid, werkprocessen, voorbeelden, richtlijnen etc.).

Het eerste vragenlijstonderzoek over de kwantitatieve aspecten van verwerking van Wob-verzoeken heeft 92 reacties opgeleverd. Daarbij bleek dat een aantal vragenlijsten niet duidelijk was ingevuld; onder meer kon er in een aantal gevallen niet worden opgemaakt of de opgegeven aantallen als gemiddelde per jaar of als totaal over de periode 2018-2020 waren bedoeld. Extra navraag bij deze overheden heeft slechts beperkt effect gehad, waardoor uiteindelijk dertien respondenten niet meegenomen konden worden in de analyse. Daarnaast bleek dat bij veel overheden weinig tot geen informatie wordt bijgehouden over de ontvangen en verwerkte Wob-verzoeken. Het merendeel van de vragen is uiteindelijk beantwoord door ongeveer 30-50 respondenten. Bij een aantal vragen was de respons dusdanig laag dat deze niet bruikbaar was voor de analyse. In dit rapport wordt deze vragenlijst aangehaald als de 'vragenlijst cijfers'.

De vragenlijst naar kwalitatieve, inhoudelijke aspecten is ingevuld door alle 93 overheden die meedoen aan dit onderzoek. Hiervan hebben 91 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld (twee respondenten hebben enkele vragen aan het einde van de vragenlijst niet ingevuld, hun respons is verder wel meegenomen). Naar de uitkomsten van dit vragenlijstonderzoek wordt verwezen met de term 'vragenlijst inhoud'.

In dit rapport is zoveel mogelijk per vraag het accurate aantal observaties (de n) opgegeven. Voor vragen waar maar één antwoord mogelijk was, is het totaal aantal antwoorden op die vraag meegenomen. Voor vragen in de vragenlijst inhoud waar meerdere antwoorden tegelijk mogelijk waren, zijn we uitgegaan van 93 observaties; het aantal overheden dat de vragenlijst tot en met de betreffende vragen heeft doorlopen.

De percentages per antwoord zijn berekend over het aantal observaties voor de betreffende vraag. Bij vragen waarbij meerdere antwoorden gekozen konden worden, tellen de percentages niet op tot 100%; doordat respondenten meerdere antwoorden hebben gekozen komt het totaalpercentage boven de 100% uit.

Voor enkele vragen in de vragenlijst cijfers (verdeling Wob-verzoeken over bestuursorganen, verdeling Wob-verzoeken over domeinen, verdeling indieners van Wob-verzoeken naar achtergrond/beroepsgroep) verschilt het aantal observaties per antwoordcategorie. Die verschillende aantallen zijn ook steeds op die manier in de tabellen opgenomen. Ook bij dit type vragen tellen de percentages niet op tot 100%: het gaat om verschillende respondenten per antwoord.

Voor veel kwantitatieve vragen in de vragenlijst cijfers hebben we cijfers opgevraagd voor drie afzonderlijke jaren (2018, 2019 en 2020) en vervolgens de mogelijkheid gegeven om schattingen te geven, als exacte cijfers niet beschikbaar waren. Om zoveel mogelijk ontvangen cijfers mee te kunnen rekenen, maken we in de totaalbeelden geen onderscheid tussen schattingen en exacte cijfers. Schattingen per jaar zijn meegerekend met de exacte cijfers van die jaren. Als afzonderlijke getallen of schattingen over 2018, 2019 en 2020 niet beschikbaar waren, konden overheden (een schatting van) het totale aantal over de gehele periode 2018-2020 opgeven. In de tabellen presenteren we zo mogelijk de getallen per jaar, aangevuld met een aantal responsen over de hele periode. Als laatste stap presenteren we het gemiddelde over de drie jaar op basis van een combinatie van de afzonderlijke observaties per jaar en de (geschatte) observaties over de driejarige periode.

Alle overheden hebben de mogelijkheid tot het geven van een technische reactie op de bevindingen (wederhoor) gekregen. Het was daarbij opvallend dat hierbij geregeld correcties op de door de betreffende overheid zelf ingevulde vragenlijst werden aangebracht. Als correcties doorgegeven werden op vragen die vanwege de routing van de online vragenlijst niet aan de betreffende overheid getoond werden, zijn de aanvullingen en/of correcties niet (allemaal) verwerkt in de dataset (maar alleen in de betreffende factsheet van die overheid incl. vermelding 'aangepast na wederhoor').

Websiteonderzoek

Van alle 93 overheden is de website geraadpleegd op de aanwezigheid van informatie over de Wob. Het ging daarbij niet alleen om informatie over beleid en uitvoering rondom de actieve en passieve openbaarmaking maar ook over de rechtsbescherming voor verzoekers en andere belanghebbenden. Op veertien (gemeentelijke) websites is in het geheel geen informatie over de Wob aangetroffen. Op één website van een provincie zijn alleen besluiten op afgehandelde Wob-verzoeken gepubliceerd.

Jurisprudentieonderzoek

Via rechtspraak.nl zijn de op de onderzoeksperiode betrekking hebbende gepubliceerde uitspraken in (hoger) beroepzaken en voorlopige voorzieningen voor alle 93 overheden geraadpleegd. In totaal zijn 32 uitspraken gevonden en betrokken in het onderzoek.

Focusgroepen met volksvertegenwoordigers

In drie afzonderlijke bijeenkomsten is gesproken met leden van raden, statenleden en leden van het algemeen bestuur. Per bijeenkomst zijn, gespreid over grootte en ligging, volksvertegenwoordigers van meerdere overheden uitgenodigd. In totaal hebben elf volksvertegenwoordigers deelgenomen aan de bijeenkomsten. Zij zijn bevraagd over hun bekendheid met de uitvoering van de Wob bij hun overheid en over de informatievoorziening daarover in hun richting.

Analyse, rapportage en factsheets

Voor het analyseren van de aangeleverde informatie is gebruik gemaakt van vooraf opgestelde checklists. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek worden gepresenteerd in het onderzoeksrapport. Naast dit onderzoeksrapport is per overheid een eigen 'factsheet' opgesteld. Dit document bevat alle onderzoeksbevindingen, gepresenteerd per onderzoeksmethode, die betrekking hebben op die overheid. Omwille van het kunnen vergelijken van onderzoeksresultaten zijn deze 'factsheets' ook opgesteld met de samenvatting van de bevindingen van alle overheden en de gemeenten. Omdat er slechts twee waterschappen zijn aangemeld voor het onderzoek is er, vanwege de herleidbaarheid, voor gekozen geen overzichtsdokument voor de waterschappen op te stellen. Voor de provincies volgt nog aanvullend (dossier)onderzoek (in opdracht van de provinciale rekenkamers); een factsheet over alle provincies is daarom (nog) niet opgesteld.

Wederhoor

De overheden zijn alle in de gelegenheid gesteld tot een technische reactie op de opgestelde factsheets. Onjuistheden in de weergave zijn uiteraard aangepast.