

Provinciale Staten van Gelderland
t.a.v. mevrouw F. van Hooijdonk

Deventer, 8 juni 2022

Kenmerk: 202206/01

Betreft: Uitkomsten gezamenlijk onderzoek naar de praktijk van de Wob-verzoeken

Geachte leden van Provinciale Staten,

Het doel van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is om - met het oog op een goede en democratische bestuursvoering - regels te stellen over openheid en openbaarheid van bestuur. Iedereen die iets wil weten over een bestuurlijke aangelegenheid (bijvoorbeeld een verstrekte vergunning) kan een Wob-verzoek indienen bij de betreffende overheid. De wet kent een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen die regelen wanneer informatie niet openbaar gemaakt hoeft te of mag worden. Persoonlijke beleidsopvattingen en bedrijfs- en fabricagegegevens hoeven bijvoorbeeld niet openbaar gemaakt te worden. De wet maakt een onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid. Overheden kunnen informatie actief openbaar maken op bijvoorbeeld hun website. Bij een reactie op een Wob-verzoek gaat het om passieve openbaarheid.

Volgens de wetgever is onder de Wob te weinig informatie uit eigen beweging openbaar gemaakt en staan de uitzonderingsgronden van de Wob te vaak openbaarmaking van informatie in de weg¹. Om die reden is de Wob per 1 mei 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo). Het doel van de Woo is om overheden transparanter te maken. Ook onder de Woo kan iedereen een verzoek doen om openbaarmaking van informatie. Het is daarmee geen Wob-verzoek, maar een Woo-verzoek. De systematiek blijft grotendeels hetzelfde. Veranderingen zitten in de weigeringsgronden, kortere reactietermijn, elektronisch indienen van verzoeken en openbaarmaking van besluiten en verstrekte documenten.

Ontwikkelingen die ons voldoende aanleiding gaven om mee te doen aan het onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) naar de praktijk van Wob-verzoeken.² Samen met de Randstedelijke en Zuidelijke Rekenkamer hebben we het uitvoerende bureau gevraagd meer dossiers te onderzoeken. Het resultaat hiervan leest u in de nota van bevindingen. Deze brief bevat de punten die wij daar voor de provincie Gelderland uit halen en de aanbevelingen die we u meegeven. Op een enkel punt maken we een vergelijking met andere provincies die in dit onderzoek zijn betrokken (Overijssel, Noord-Brabant, Limburg,

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33328, 3. P. 3.

² Het landelijke rapport van het DoeMee-onderzoek 2021 naar de Wob is in februari 2022 gepubliceerd en te vinden op de website van de NVRK.nl.

Flevoland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland). Hieronder leest u onze samenvattende conclusie welke vervolgens uitgebreider wordt toegelicht.

Samenvattende conclusie

De informatie op de website van de provincie is behulpzaam voor diegene die overwegen een Wob-verzoek in te dienen en het indienen kan op verschillende manieren. De Wob-afdeling van de provincie behandelt gemiddeld 65 Wob-verzoeken per jaar. Het zijn vooral burgers en belangenorganisaties die een Wob-verzoek indienen. Veel Wob-verzoeken worden geheel of gedeeltelijk ingewilligd³. De provincie behandelt de Wob-verzoeken grotendeels naar behoren en gebruikt hier een duidelijke procesbeschrijving en werkinstructie voor. Tegelijkertijd is de werkinstructie niet helemaal volledig en wordt bij meer dan de helft van de Wob-verzoeken te laat beslist. Tot slot zijn er al stappen gezet om te voldoen aan de Woo, maar zijn er nog meer stappen nodig.

Wob-verzoeken

Voor de meeste mensen die op zoek zijn naar overheidsinformatie zal een websitebezoek de eerste stap zijn. De Wob-pagina van de provincie Gelderland is daarbij behulpzaam. Hier is informatie te vinden over de wet en de procedures waarbij vakjargon wordt vermeden en begrippen en afkortingen worden uitgelegd. De provincie Gelderland ligt hiermee in lijn met de andere provincies. Er is aangegeven dat een Wob-verzoek telefonisch of per e-mail kan worden ingediend. De provincie voldoet hiermee aan de Woo, want deze verplicht het openstellen van de elektronische mogelijkheden. Verzoeken die op een andere manier worden ingediend neemt de provincie ook in behandeling.

De Wob-afdeling van de provincie Gelderland behandelt jaarlijks⁴ gemiddeld 65 Wob-verzoeken. Het werkelijke aantal Wob-verzoeken ligt hoger. De Omgevingsdiensten en de (interne) afdeling Vergunningverlening en handhaving behandelen ook Wob-verzoeken, alleen wordt niet bijgehouden hoeveel dat er zijn. De meeste Wob-verzoeken worden ingediend door burgers en belangorganisaties, al verschilt hun aandeel wel per jaar. Hiervan hadden de meeste verzoeken in 2019 en 2020 betrekking op een politiek-bestuurlijk onderwerp. Dit is anders dan in 2018 toen bijna alle Wob-verzoeken betrekking hadden op het fysieke domein.

Veel Wob-verzoeken zijn door GS geheel (27 tot 45%) of gedeeltelijk ingewilligd (44 tot 61%). Tegen een Wob besluit is tussen zeven (2020) en de tien (2018) keer een bezwaarschrift ingediend. De provincie Gelderland zit hiermee boven het gemiddelde van de provincies. Een externe commissie beoordeelt de bezwaren en heeft per jaar twee keer geadviseerd een besluit (deels) te herroepen en de informatie alsnog openbaar te maken. De commissie krijgt toegang tot alle informatie waarover een Wob-verzoek gaat, inclusief de inhoud van weggelakte passages. Hierdoor kunnen zij de toepassing van de weigeringsgronden ook daadwerkelijk beoordelen. De adviezen van de commissie zijn in alle gevallen door de provincie opgevolgd. In 2018 en 2019 is twee keer beroep ingesteld tegen besluit op bezwaar. In geen van de gevallen is het beroep door de rechter gegrond verklaard.

³ Daar waar wij schrijven gedeeltelijke ingewilligd kan ook gedeeltelijk afgewezen worden gelezen. Gedeeltelijk afgewezen is ook de terminologie die wordt gebruikt in de Nota van bevindingen.

⁴ Alle cijfers in deze brief hebben betrekking op de periode 2018-2020 omdat dat de onderzoeksperiode van het NVR-onderzoek was.

Behandeling Wob verzoeken grotendeels naar behoren

De provincie heeft een centraal Wob-team dat de behandeling van de verzoeken coördineert. Zij maken afspraken met de inhoudelijke medewerker waarbij de procedure en de rolverdeling wordt besproken. Het Wob-team schrijft het Wob-besluit⁵. Naar haar eigen oordeel is de beschikbare kennis, vaardigheden, taakverdeling en samenwerking goed.

Voor de afhandeling van Wob-verzoeken is een duidelijke procesbeschrijving en werkinstructie opgesteld. De procesbeschrijving gaat in op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en de beoordelingen van de politieke gevoeligheid van een Wob-verzoek. In de werkinstructie (Wob-wijzer) wordt de werkwijze toegelicht en met een proceskaart de verschillende afslagen en stappen doorlopen. We lichten er een paar uit, waarbij we indien mogelijk aangeven of het is toegepast⁶:

- In de proceskaart is aandacht voor de vraag bij welke verzoeken de Wob van toepassing is. Dit is van belang, omdat het wettelijk kader van de Wob bepaalde waarborgen kent zoals de beslistermijn en weigeringsgronden. Daarnaast heeft het behandelen informatieverzoek als Wob-verzoek tot gevolg dat de informatie openbaar wordt voor iedereen. Dit kan nadelig zijn voor de verzoeker, bijvoorbeeld als het gaat om inzage in het eigen dossier.
- De werkinstructie maakt duidelijk dat het belang van een verzoeker niet relevant is in de afweging om informatie wel of niet openbaar te maken. In geen van de bestudeerde dossiers is zichtbaar naar het belang gevraagd.
- Het kan voorkomen dat niet duidelijk is op welke informatie het Wob-verzoek betrekking heeft. Het is dan aan het bestuursorgaan om de indiener te vragen om zijn/haar verzoek te preciseren en daarbij behulpzaam te zijn. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de provincie heeft geprobeerd om het verzoek te laten preciseren als nodig en mogelijke oplossingen heeft aangedragen. Hiervoor zijn zogenaamde concretiseringsgesprekken gehouden.
- In de werkinstructies staat dat wanneer gevraagde informatie (deels) bij een andere overheid ligt, het verzoek moet worden doorgestuurd. In het dossieronderzoek is deze situatie éénmaal aangetroffen en is de verzoeker op juiste wijze doorverwezen.
- In de werkinstructies wordt aandacht besteed aan het verzamelen van documenten: soort documenten en waar gezocht kan worden. Hoe er is gezocht wordt niet duidelijk uit het dossieronderzoek. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit van belang kan zijn.
- In de werkinstructie is er aandacht voor zienswijzen door derden die mogelijk bezwaar hebben tegen het openbaar maken van informatie. In de bestudeerde dossiers waar sprake was van derde belanghebbenden heeft de provincie dit gecontroleerd en de gelegenheid gegeven om een zienswijze te geven.

De schriftelijke communicatie is grotendeels naar behoren omdat brieven en Wob-besluiten begrijpelijk en leesbaar zijn: geen ingewikkeld juridisch taalgebruik. Alleen de belangenafwegingen bij de toepassing van relatieve weigeringsgronden uit de Wob⁷ mist vaak in de Wob-besluiten die zijn onderzocht terwijl dit volgens de wet en de jurisprudentie wel van belang is⁸. In één besluit ontbreekt de motivering voor het weglakken van persoonsgegevens: de

⁵ Geldt niet voor Wob-verzoeken die door de Omgevingsdiensten en de (interne) afdeling Vergunningverlening en handhaving.

⁶ Voor dit onderzoek zijn 30 dossiers geanalyseerd. De uitspraken over de toepassing zijn gebaseerd op deze dossieranalyses.

⁷ Dit betreft de relatieve weigeringsgronden uit artikel 10 lid 2 van de Wob.

⁸ Zie ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000, r.o. 6.3.

handtekening van de gedeputeerde is weggelakt en dat staat niet in het besluit. Onder de Woo is de belangenafweging bij de toepassing van weigeringsgronden in het besluit eveneens van belang.

Aanbeveling 1: PS verzoek GS zorg te dragen voor een goede vastlegging van alle weigeringsgronden die worden toegepast in een Woo-besluit.

Werkinstructie niet helemaal volledig en besluitvorming vaak te laat

Uit het onderzoek blijkt dat de procesbeschrijving en werkinstructie duidelijk zijn, maar niet helemaal volledig. Ten eerste gelden er voor Wob-verzoeken die gaan over milieu-informatie andere regels: niet alle weigeringsgronden zijn van toepassing omdat het belang van openbaarheid extra zwaar weegt en gelden er twee specifieke weigeringsgronden. Voor informatie over emissie in het milieu zijn er nog extra eisen. De provincie geeft aan altijd te kijken of het Wob-verzoek (ook) betrekking heeft op milieu- of emissie-informatie, dit staat alleen niet in de werkinstructie. In het dossieronderzoek is tweemaal sprake van milieu-informatie en is hier zichtbaar op gecontroleerd. Ten tweede besteedt de werkinstructie aandacht aan het verstrekken van informatie, maar niet aan de vorm waarin dit gebeurt. Volgens de wet kan een verzoeker aangeven in welke vorm hij/zij de informatie wil ontvangen. De provincie moet de informatie in de gewenste vorm verstrekken tenzij dat redelijkerwijs niet verwacht kan worden. Naar eigen zeggen maakt de provincie de gevraagde informatie altijd digitaal openbaar, tenzij de verzoeker anders aangeeft. Uit het dossieronderzoek blijkt dat vaak een kopie of de letterlijke inhoud wordt verstrekt.

Aanbeveling 2: PS verzoek GS om de werkinstructie aan te vullen met alle elementen die van belang zijn voor een goede afhandeling van Woo-verzoeken.

De termijnen voor de afhandeling komen aan bod in de werkinstructie. Onder de Wob hebben bestuursorganen vier weken de tijd om een besluit te nemen met de mogelijkheid van maximaal vier weken verlenging. Het lukt de provincie Gelderland vaak niet om tijdig een besluit te nemen op een Wob-verzoek, al is daar wel verbetering zichtbaar. Zo werd in 2018 op 81% van de Wob-verzoeken niet tijdig beslist, in 2019 bij 70% niet tijdig en in 2020 bij 61%. De gemiddeld duur van de overschrijding is afgenomen van 86 dagen in 2018 tot 34 dagen te laat in 2020. Ook in andere provincies worden termijnen overschreden alleen is een vergelijking lastig omdat niet elke provincie dit (volledig) registreert. Het niet halen van de termijnen heeft volgens de provincie met de beschikbare capaciteit te maken.

Met de invoering van de Woo zijn de beslistermijnen korter geworden: vier weken met een mogelijke verlenging van twee weken. Bovendien kan een beslissing alleen later worden genomen als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigen.

Aanbeveling 3: PS verzoek GS om met een plan te komen waardoor verzoeken tijdig worden afgehandeld zodat de provincie ook op dit punt voldoet aan de wet.

Stappen naar de Woo

Het actief openbaar maken van informatie is met de Woo een stuk belangrijker geworden. In elf categorieën moeten documenten openbaar worden gemaakt: wet- en regelgeving, organisatiegegevens, raadsstukken, bestuursstukken, stukken van adviescolleges, convenanten, jaarplannen en -verslagen, Wob/Woo-verzoeken, onderzoeken, beschikkingen en klachten. Documenten die niet onder deze categorieën vallen, moeten openbaar worden gemaakt als dit zonder onevenredige inspanning of kosten mogelijk is. De provincie heeft nog geen beleid en/of werkinstructies over actieve openbaarmaking en de verantwoordelijkheid daarvoor is (nog) niet belegd bij bepaalde personen, afdelingen of teams. Dit met uitzondering van de GS-brieven en informatieve rondvraagnotities waarvoor de actieve openbaarmaking is geborgd in het digitale besluitvormingsproces.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie bij de afhandeling van Wob verzoeken (= passieve openbaarmaking) al grotendeels volgens het regime van de Woo werkt. Zo is het elektronische indienen van Wob-verzoeken al mogelijk, publiceert de provincie het Wob-besluit en alle achterliggende documenten en is actieve openbaarmaking van GS-brieven en rondvraagnotities geborgd. De beslistermijnen zijn nog een aandachtspunt op weg naar de Woo (zie vorige bladzijde).

Duidelijk is dat de provincie de voorbereiding van de Woo ter hand heeft genomen en PS hierover geïnformeerd.

Aanbeveling 4: PS verzoek GS om voortvarend verder te gaan met een volledige implementatie van de Woo.

Aanbeveling 5: PS verzoek GS om een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamer Oost-Nederland



Michael Mekel
Voorzitter



Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur