

Provinciale Staten van Overijssel
t.a.v. mevrouw R. Wiggers

Deventer, 15 juni 2022

Kenmerk: 202206/03

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 Overijssel uit halen en de aanbevelingen die we u meegeven. Op een enkel punt maken we een vergelijking met

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.

andere provincies die in dit onderzoek zijn betrokken (Gelderland, Noord-Brabant, Limburg, 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 provincie ontvangt gemiddeld 49 [Wob-verzoeken](#) per jaar. Het zijn vooral burgers die een Wob-verzoek indienen. Veel Wob-verzoeken worden geheel ingewilligd of gedeeltelijk afgewezen.

De provincie [behandelt de Wob-verzoeken over het algemeen naar behoren](#) en gebruikt hier een duidelijke handreiking voor. Tegelijkertijd is de [handreiking niet helemaal volledig](#) en is het [niet bekend](#) in hoeveel gevallen er [tijdig een besluit](#) genomen wordt.

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-webpagina](#) van de provincie Overijssel is daarbij behulpzaam. Hier is veel informatie te vinden over de wet en de procedures en het taalgebruik is zeer leesbaar en begrijpelijk. Ten opzichte van de andere provincies scoort Overijssel hier heel goed. Er is aangegeven dat een Wob-verzoek op verschillende manieren ingediend kan worden: mondeling, schriftelijk, sms, e-mail en online formulier. De provincie voldoet hiermee aan de Woo want deze verplicht het openstellen van de elektronische mogelijkheden.

Bij de provincie Overijssel worden gemiddeld 49 Wob-verzoeken per jaar ingediend³, allen gericht aan Gedeputeerde Staten (GS). De meeste Wob-verzoeken worden ingediend door burgers, al verschilt hun aandeel wel per jaar. De onderwerpen waarover het Wob-verzoeken gaat, is niet bekend omdat de provincie dat niet registreert.

Veel Wob-verzoeken zijn door GS geheel (25 tot 36%) of gedeeltelijk (24 tot 39%) ingewilligd. Het aandeel geheel afgewezen verzoeken ligt tussen 7 en 19% in respectievelijk de jaren 2019 en 2018. Van een deel van de Wob-verzoeken is niet bekend of ze geheel of gedeeltelijk zijn ingewilligd dan wel zijn afgewezen. Als er een Wob-besluit ligt kan de indiener hier bezwaar tegen te maken. De provincie Overijssel ontvangt jaarlijks 3 á 4 keer een bezwaarschrift tegen een Wob-besluit. Overijssel zit hiermee onder het gemiddelde van de provincies (5 bezwaarschriften). Een interne hoorcommissie⁴ spreekt met de indiener. De hoorcommissie geeft een denkrichting en stelt geen adviezen op. Alleen de secretaris van de hoorcommissie heeft toegang tot alle ongelakte documenten. De secretaris van de hoorcommissie stelt een concept beslissing op dat naar GS gaat. GS nemen de beslissing op bezwaar. Andere provincies en gemeenten werken veelal met (externe) adviescommissies die een advies uitbrengen aan het college. Zowel in 2018 als in 2020 is beroep ingesteld op een besluit op bezwaar. Er is één uitspraak in een beroepszaak bekend; daarbij hadden GS de openbaarmaking van documenten niet mogen weigeren.

³ Alle cijfers in deze brief hebben betrekking op de periode 2018-2020 omdat dat de onderzoeksperiode van het NVRP-onderzoek was.

⁴ Deze commissie bestaat uit een externe voorzitter, een gedeputeerde (niet zijnde diegene die het onderwerp waar het bezwaar over gaat in portefeuille heeft) en een secretaris.

Behandeling Wob verzoeken over het algemeen naar behoren

Bij de provincie Overijssel zijn beleidsafdelingen zelf verantwoordelijk voor de afhandeling van Wob-verzoeken en de bewaking van de beslistermijnen. Het team Juridische Zaken vervult een tweedelijns adviesfunctie. Naar haar eigen oordeel is de beschikbare capaciteit en kennis voldoende en de vaardigheden en taakverdeling en samenwerking goed.

Voor de afhandeling van Wob-verzoeken is een duidelijke handreiking opgesteld die ingaat op de verschillende stappen tussen ontvangst van het verzoek en publicatie van het besluit. Hierin is aangegeven waar de behandelaar op moet letten. We lichten er een paar uit waarbij we indien mogelijk aangeven of het is toegepast⁵:

- De handreiking gaat in op 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 van een 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 handreiking maakt duidelijk dat het belang van de 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 of 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.
- Voor Wob-verzoeken die gaan over milieu-informatie gelden andere regels. Zo zijn niet alle weigeringsgronden van toepassing omdat het belang van openbaarheid extra zwaar weegt en gelden er twee extra weigeringsgronden. In de handreiking wordt bij de verschillende stappen expliciet aandacht gevraagd voor Wob-verzoeken die betrekking hebben op milieu-informatie. In twee dossiers was sprake van een verzoek om milieu-informatie.
- In de handreiking 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.

Tot slot vinden we de behandeling van de Wob-verzoeken ook over het algemeen naar behoren omdat brieven en besluiten begrijpelijk en leesbaar zijn. Er wordt geen ingewikkelde juridische taal gebruikt. Alleen de belangenafwegingen bij de toepassing van een van de weigeringsgronden uit de Wob⁶ is bij een beperkt aantal besluiten niet opgenomen in het besluit. De Wob en de jurisprudentie vereisen dat wel. 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.

⁵ Voor dit onderzoek zijn 30 dossiers geanalyseerd. De uitspraken over de toepassing zijn gebaseerd op deze dossieranalyses.

⁶ Dit betreft de weigeringsgrond artikel 10 lid 2 sub e uit de Wob.

Handreiking niet helemaal volledigheid en tijdigheid niet bekend

Uit het onderzoek blijkt dat de handreiking duidelijk maar niet helemaal volledig is. Elementen die niet in de handreiking staan, zijn:

- expliciete aandacht voor het zoeken naar de documenten. Hoe er is gezocht wordt niet duidelijk in het dossieronderzoek. Uit de jurisprudentie blijkt dat dat van belang kan zijn.
- Precieze regels over doorverwijzing en doorzending. Wanneer de gevraagde informatie deels bij een ander overheidsorgaan ligt, moet het verzoek namelijk doorgestuurd worden. Deze situatie is één dossier aangetroffen en daarbij is het verzoek conform de wettelijke verplichting doorgestuurd.
- vorm van de informatieverstrekking. 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 vraagt de provincie verzoekers meestal in welke vorm zij de informatie willen ontvangen. Uit de dossierstudie blijkt dat informatie vaak als kopie of de letterlijke inhoud is verstrekt.
- aandacht voor artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de mens (EVRM). Dit is van belang omdat uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob voor sommige groepen⁷ niet zonder meer van toepassing zijn. In de bestudeerde dossiers was dit artikel in het merendeel van de gevallen niet aan de orde. Een enkele keer was niet duidelijk of de toepassing van het artikel is beoordeeld.

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

Bewaking van de termijnen is het eerste onderdeel van de handreiking. Onder de Wob hebben bestuursorganen 4 weken de tijd om een besluit te nemen met de mogelijkheid van maximaal 4 weken verlenging. De provincie houdt niet bij in hoeveel Wob-verzoeken binnen de wettelijke termijn wordt beslist. Op basis van een schatting van de provincie is tussen 35 en 40% van de Wob-verzoeken op tijd beslist en tussen de 14 en de 18% niet op tijd. Voor de overige verzoeken is het niet bekend of er tijdig is beslist. Ook in andere provincies en gemeenten worden termijnen overschreden maar is een vergelijking lastig omdat niet elke overheid dit (volledig) registreert. Met de invoering van de Woo zijn de beslistermijnen korter: 4 weken met een mogelijke verlenging van 2 weken. Bovendien kan een beslissing alleen verdaagd worden als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigen.

Aanbeveling 3: PS verzoek GS om voor zicht op het behalen van beslistermijnen te zorgen zodat duidelijk wordt of de provincie op dit punt aan de wet voldoet.

Aanbeveling 4: PS verzoek GS om met een plan te komen waardoor verzoeken tijdig worden afgehandeld zodat de provincie ook op dit punt aan de wet voldoet.

⁷ Dit gaat over het recht op vrije nieuwsgaring door journalisten, NGO's en belangengroepen. Het kan zijn dat de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob niet zonder meer opwegen tegen het recht op overheidsinformatie van deze bijzondere groepen.

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. De provincie heeft wel aangegeven de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Woo ter hand te hebben genomen.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie op onderdelen al in lijn met de Woo werkt. Zo is het mogelijk elektronisch een verzoek in te dienen en worden de samenvattingen van besluiten gepubliceerd. Er zijn dus al stappen gezet maar er is meer nodig. Zo is er bijvoorbeeld meer aandacht nodig voor het halen van beslistermijnen en moet niet alleen het Wob-besluit maar ook de verstrekte documenten zelf gepubliceerd worden. Deze informatie is nu wel beschikbaar alleen moet dit via de website opgevraagd worden.

Aanbeveling 5: PS verzoek GS om voortvarend verder te gaan met een volledige implementatie van de Woo door bijvoorbeeld om een plan van aanpak te vragen en periodiek geïnformeerd te worden over de voortgang.

Aanbeveling 6: 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