



**Rekenkamerbrief over
Wet openbaar van Bestuur (Wob)
en
Wet open overheid (Woo)**

Landelijke en lokale ervaringen met de Wob in beeld gebracht

Vastgesteld door RMB op 22 juli 2022

1. Inleiding

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) heeft in 2021 een DoeMee-onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden.

De rekenkamercommissie in Midden-Brabant (hierna RMB) heeft daarin geparticipeerd en heeft daarmee op een laagdrempelige manier inzicht kunnen krijgen in de wijze waarop de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand verzoeken in het kader van de Wob behandelen.

Opzet van het DoeMee-onderzoek NVRK

Het landelijke onderzoek is door het onderzoeksbureau Pro Facto in de periode april-december 2021 uitgevoerd. Het bureau heeft interviews gehouden, vragenlijsten uitgezet, documentenanalyse gepleegd, websites bekeken, jurisprudentie onderzocht en per deelnemende overheidsorganisatie een tiental Wob-dossiers bestudeerd. Aan het onderzoek deden 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s mee, acht provinciale rekenkamers en de rekenkamercommissies van twee waterschappen. De Wet open overheid (Woo), die per 1 mei 2022 in werking is getreden, is door het onderzoeksbureau Pro Facto zeer globaal meegenomen in de uitvoering van dit onderzoek.

De onderzoeksvraag 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?”

Deze hoofdvraag is vervolgens uitgewerkt in vijf deelvragen:

1. Het voor de behandeling van Wob-verzoeken vastgestelde beleid en de organisatie-inrichting;
2. De behandeling van Wob-verzoeken;
3. De rechtsbescherming;
4. De verantwoording aan de volksvertegenwoordiging over Wob-verzoeken; en
5. De actieve openbaarheid (uit eigen beweging), mede in het licht van de inwerkingtreding van de Woo) per 1 mei 2022.

Opzet van deze rekenkamerbrief

Deze rekenkamerbrief vat de belangrijkste bevindingen uit het landelijke DoeMee-onderzoek samen, met de bevindingen over de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand.

Om te beginnen wordt kort inzicht gegeven in de Wob en in de Woo die per 1 mei 2022 in werking is getreden. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen van het landelijke onderzoek weergegeven, tezamen met de bevindingen voor de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand.

Tot slot adviseert de RMB de gemeenteraden om de komende periode de spreekwoordelijke ‘vinger aan de pols’ te houden bij de implementatie van de Woo.

2. Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en Wet open overheid (Woo) in het kort

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uit 1980 regelt de openbaarmaking van informatie door de Nederlandse overheid. De informatieplicht van de Nederlandse overheid is sinds 1983 ook in artikel 110 van de Grondwet verankerd: niet als recht van de burger, maar als plicht van de overheid. De Grondwet stelt: “De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.”

De Nederlandse Wob is ruim van opzet, zij spreekt van informatie en is niet beperkt tot (voltooide) documenten. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zorgt ervoor dat de burger inzage heeft in het handelen van de overheid. En dat de burger kan deelnemen aan de democratie en overheidsbesluitvorming.

Overheidsinformatie is altijd openbaar behalve als de Wob of andere wetgeving bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is voor openbaarmaking. Er zijn voor de overheid weigeringsgronden voor verstrekking. Het recht van de burger op informatie en de plicht van overheidsorganen om informatie te verstrekken wordt met deze voorwaarden begrensd. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dient het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Bij de te verrichten belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen. Geheimhouding hoort de – gemotiveerde – uitzondering te zijn. De weigeringsgronden staan in artikel 10 Wob.

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden

Passieve en actieve openbaarheid

De Wob kent twee vormen van openbaarheid. De *passieve* openbaarheid is de bekendste vorm: de overheid maakt informatie bekend op verzoek. Elke burger kan daartoe een verzoek indienen; het is daarbij niet nodig aan te geven waarom of waarvoor men de informatie wil hebben. Het bestuursorgaan dat een Wob-verzoek ontvangt, moet uitgaan van het algemeen belang van openbaarheid. Openbaarmaking bij een Wob-verzoek

betekent openbaarmaking van de informatie voor iedereen.

Daarnaast bestaat er de *actieve* openbaarheid. Daarbij maakt de overheid op eigen initiatief informatie openbaar. De komst van de Woo heeft met name gevolgen voor de actieve openbaarheid. Deze wet stelt ~~de~~ openbaarmaking van bepaalde informatie namelijk verplicht.

Met ingang van 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden en komt de Wob te vervallen. Een belangrijk verschil met de Wob is dat, naast informatieverstrekking op verzoek, overheidsorganisaties ook verplicht zelf informatie openbaar moeten maken. Het gaat om zeventien gespecificeerde informatiecategorieën. De verplichting gaat in fases om overheden de tijd te gunnen de openbaarmaking van deze categorieën in te richten. Overheidsorganen gaan hun informatie aanbieden op het gezamenlijke platform open.overheid.nl. Gefaseerd en stapsgewijs is met dit platform vanaf begin 2023 de komende jaren steeds meer informatie toegankelijk. Samen met departementen, uitvoeringsorganisaties en koepels van decentrale overheden (VNG, UvW, IPO) is een implementatiestrategie uitgewerkt.

De bedoeling van de nieuwe wet is dat informatie toegankelijker, transparanter en vindbaarder wordt. Het actief openbaar maken van overheidsinformatie kan bijdragen aan het (herstellen van het) vertrouwen in de overheid. Bovendien kunnen de data gebruikt worden voor innovatieve toepassingen. Er zijn elf categorieën van informatie gedefinieerd, de overheid is verplicht om documenten uit die categorieën actief openbaar te maken. Ook wordt de gemeente verplicht de informatiehuishouding op orde te brengen. Een ordentelijke informatiehuishouding draagt eraan bij dat aanvragen om informatie sneller kunnen worden afgehandeld en daarnaast dat er minder van dergelijke verzoeken zullen worden gedaan. De informatie is, zo is de bedoeling, immers al eenvoudig te vinden.

Toelichting uitgangspunten en kenmerken van de Wet open overheid (Woo)

Actieve openbaarmaking

De Woo schrijft voor dat bestuursorganen documenten van elf informatiecategorieën uit eigen beweging openbaar moeten maken. De elf categorieën zijn:

1. Wet- en regelgeving (lokale verordeningen)
2. Organisatiegegevens
3. Raadsstukken
4. Collegebesluiten en agenda's
5. Stukken van adviescolleges
6. Convenanten
7. Jaarplannen -en verslagen
8. Wob/Woo-verzoeken
9. Onderzoeken
10. Beschikkingen
11. Klachten

De eerste twee informatiecategorieën dienen in ieder geval actief openbaar gemaakt te worden, er zijn daarom ook geen uitzonderingsgronden op van toepassing. Dit is anders voor de categorie 3 t/m 11. Het bestuursorgaan maakt deze informatie actief openbaar, voor zover er geen uitzonderingsgronden van toepassing zijn. De Woo verplicht om documenten die behoren bij de genoemde informatiecategorieën, binnen 14 dagen na vaststelling, openbaar te maken door deze te publiceren.

Passieve openbaarmaking

Het verstrekken van informatie op verzoek is al geregeld in de Wob en is dus niet nieuw. Ten opzichte van de Wob verandert er niet veel. Uitgangspunt blijft dat eenieder een verzoek tot openbaarmaking kan indienen en dat het verzoek moet worden ingewilligd met inachtneming van de uitzonderingen van de Woo.

De afhandelingstermijn van een verzoek om informatie verandert wel onder de Woo. Binnen vier weken na indiening moeten Woo-verzoeken zijn beantwoord, waarbij hoogstens twee weken verlenging bij omvangrijke verzoeken is gerechtvaardigd (dat was vier weken onder de Wob).

De Woo stelt, in lijn met de Wet Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv), dat een verzoek elektronisch kan worden ingediend. De gemeente moet zich hierop inrichten.

Er is geen overgangsrecht: Een Wob-verzoek dat voor 1 mei 2022 niet is afgehandeld wordt direct een Woo-verzoek, met alle bijbehorende rechten en plichten.

Randvoorwaarde: een goede (digitale) informatiehuishouding

Een randvoorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de Woo is dat de digitale informatiehuishouding van de overheid op orde is. Dat moest al in het kader van de Archiefwet, maar de Woo benadrukt dit.

De Woo vraagt een omslag in denken over het omgaan met informatie door overheden. Het stelt daarmee hogere eisen aan de informatiehuishouding en raakt daarmee de organisatie en processen van de overheid. Een structurele verbetering zal meerdere jaren vragen.

3. De praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken

In deze paragraaf wordt ingegaan op de praktijk van Wob-verzoeken.

In tabel 1 geeft de RMB het aantal ingediende Wob-verzoeken in de periode 2018-2020.

In tabel 2 wordt inzage gegeven in de Wob-praktijk zonder afbakening tot een bepaalde periode.

Tabel 1: Aantal ingediende Wob-verzoeken in de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand

Jaar:	Dongen		Goirle		Loon op Zand	
	Aantal	Ingewilligd	Aantal	Ingewilligd	Aantal	Ingewilligd
2018	2	2	14	10	3	3
2019	11	9	20	14	4	3
2020	8	4	19	14	5	4

*NB: onder 'ingewilligd' wordt verstaan: geheel en gedeeltelijk ingewilligde Wob-verzoeken.

Toegankelijkheid

- **Landelijk beeld:** De informatie op de websites is over het algemeen toegankelijk en leesbaar en dat geldt ook voor de beslissingen op verzoeken.
- **Dongen, Goirle en Loon op Zand:** De vindbaarheid van informatie over indienen en afhandelen van Wob-verzoeken op de websites van de gemeenten is goed.
- Informatie op de website over de Wob is goed te vinden en duidelijk. Bij Dongen, Goirle en Loon op Zand constateren de onderzoekers ook dat de vindbaarheid van informatie over het indienen en afhandelen van WOB-verzoeken via de gemeentelijke websites goed is.

Indieners

- **Landelijk beeld:** Volgens het landelijke onderzoek worden de meeste Wob-verzoeken bij decentrale overheden door individuele burgers ingediend (bijna 70%). Een andere belangrijke categorie verzoekers zijn journalisten (10%). Verreweg de meeste verzoeken zijn gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (meer dan 90%).

- **Dongen:** alle verzoeken zijn ingediend door burgers, bedrijven en onderzoekers. Vijf van de tien verzoeken zijn echte Wob-verzoeken. De andere verzoeken waren wel ingediend als ‘Wob-verzoek’, maar waren eigenlijk verzoeken om informatie en/of inlichtingen en zijn als zodanig behandeld.
- **Goirle:** De meeste verzoeken zijn ingediend door burgers; een minderheid door niet-gouvernementele organisaties. Negen van de tien verzoeken zijn echte Wob-verzoeken.
- **Loon op Zand:** Alle Wob-verzoeken zijn ingediend door burgers. Zeven van de tien verzoeken waren echte Wob-verzoeken.

Afwijzing en inwilliging

- **Landelijk beeld:** Meer dan de helft van de overheden voert ‘concretiserings-gesprekken’ om te achterhalen waarop het Wob-verzoek precies ziet, zodat het verzoek zo goed mogelijk kan worden behandeld. Volgens het vragenlijstonderzoek wordt bijna de helft van de verzoeken volledig ingewilligd, 15% wordt afgewezen en 25% wordt deels afgewezen, deels ingewilligd; 5% wordt buiten behandeling gesteld. In het grootste deel van de dossiers worden de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikelen 10 en 11 Wob¹ juist toegepast en gemotiveerd. Wel volstaan veel overheden met een standaardmotivering. Het betreft dan niet alleen de motivering rondom de toepassing van de weigeringsgronden maar zeker ook de motivering van de wijze waarop naar documenten is gezocht en het onderbouwen van de stelling dat er niet meer documenten aanwezig (zouden) zijn.
- **Dongen, Goirle en Loon op Zand:** Als de verzoeker de opgevraagde informatie niet precies omschrijft, stuurt de organisatie een bericht waarin de verzoeker wordt verzocht om het verzoek nader te preciseren. Daarna kan een ‘concretiseringsgesprek’ volgen om een Wob-verzoek te preciseren/erachter te komen wat de verzoeker vraagt/nodig heeft.
- **Dongen:** de gemeente past zelden of nooit de weigeringsgronden uit artikel 10 lid 1, punten a, b of c Wob toe (zie tabel 2). Wel maakt Dongen regelmatig gebruik van punt d over ‘persoonsgegevens’, als weigeringsgrond voor het verstrekken van gevraagde informatie.
- **Goirle:** De gemeente past zelden of nooit de weigeringsgronden uit artikel 10 lid 1 Wob toe, wel lid 2 (met name bij economische belangen en onevenredig voor- of nadeel).
- **Loon op Zand:** De gemeente past zelden of nooit de weigeringsgronden uit artikel 10 lid 1, punten a, b of c Wob toe. Wel past de gemeente Loon op Zand regelmatig gebruik van lid 1d toe (vanwege vertrouwelijke persoonsgegevens). De gemeente maakt meer gebruik van artikel 10, lid 2 (zie tabel 2).

Tabel 2: Toepassing weigeringsgronden door de gemeenten*

Artikel 10, lid 1 Wob			
1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege om reden:			
	Dongen	Goirle	Loon op Zand
a Eenheid van de Kroon	Nooit	Nooit	Nooit
b Veiligheid van de Staat	Nooit	Nooit	Zelden
c Vertrouwelijke bedrijfsgegevens	Zelden	Zelden	Zelden
d Vertrouwelijke persoonsgegevens	Regelmatig	Nooit	Regelmatig

¹ Zie paragraaf 2 artikelen 10 en 11 Wob

Artikel 10, lid 2 Wob			
2. Het verstrekken van informatie blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:			
a Internationale betrekkingen	Nooit	Nooit	Nooit
b Economische belangen van de Staat	Zelden	Regelmatig	Nooit
c Opsporing etc. strafbare feiten	Nooit	Zelden	Zelden
d Inspectie etc. door bestuursorganen	Nooit	Zelden	Zelden
e Persoonlijke levenssfeer	Regelmatig	Zelden	Regelmatig
f Belang van vroege informatie	Zelden	Zelden	In elk besluit
g Onevenredig voor- of nadeel	Zelden	Regelmatig	In elk besluit

*De weigeringsgronden worden kort omschreven. De volledige omschrijving vindt men op blz. 3

Tijdigheid beslissing

- **Landelijk beeld:** In 75% van de onderzochte gevallen wordt op tijd op een Wob-verzoek beslist. De gemiddelde doorlooptijd 'van verzoek tot besluit' is bijna zes weken volgens het vragenlijstonderzoek en zeven weken volgens de dossierstudie. De termijn van vier weken uit de Wob wordt dus vaak niet gehaald; sterker nog, vaak verdaagt het bestuursorgaan de beslissing meteen na ontvangst van het Wob-verzoek met een standaardtoelichting.
- **Dongen:** Tijdens het onderzoek is aangegeven dat in Dongen niet wordt bijgehouden of de beslistermijnen worden gehaald.
- **Goirle:** In 70% van de Wob-verzoeken is tijdig besloten.
- **Loon op Zand:** In 80% van de Wob-verzoeken is tijdig besloten.

Openbaarmaking

- **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 iedereen toegankelijk gemaakt, bijvoorbeeld door plaatsing van de documenten op de eigen website.
- **Dongen, Goirle en Loon op Zand:** Als de organisatie een Wob-verzoek inwilligt, verstrekt deze de verzochte informatie geheel. Daarbij wordt soms verwezen naar openbare informatie die voor de verzoeker al in een gemakkelijk toegankelijke vorm beschikbaar is.

Rechtsbescherming

- **Landelijk beeld:** Volgens het dossieronderzoek is tegen iets meer dan 10% 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).
In meer dan 30% van de zaken in de dossierstudie leidde de heroverweging tot het alsnog openbaar maken van de gevraagde informatie. Beroep (29 keer in de 902 dossiers) en hoger beroep (vier keer) komen (nog) minder vaak voor. In een klein deel (twee zaken) van deze 31 beroepszaken leidde de procedure ertoe dat de informatie alsnog openbaar gemaakt is.
- **Dongen, Goirle en Loon op Zand:** Er is geen bezwaar aangetekend tegen de besluiten van de gemeenten, met een uitzondering in Dongen waar wel bezwaar is gemaakt. Er zijn geen uitspraken gevonden met betrekking tot Wob-verzoeken

via rechtspraak.nl.

Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging

- **Landelijk beeld:** In drie focusgroepen hebben 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. En de volksvertegenwoordigers controleren de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks.
- **Dongen, Goirle en Loon op Zand**
Er zijn geen standaardafspraken bekend in alle drie de gemeenten over hoe de (bestuurlijke) informatievoorziening met betrekking tot de Wob aan de gemeenteraad is geregeld. Informatie over de afhandeling van Wob-verzoeken wordt niet automatisch aan de gemeenteraden verstrekt.

4. Tot slot

Op basis van het landelijke onderzoek trekt onderzoeksbureau Pro Facto de onderstaande algemene conclusie:

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 (in de dossiers waarin we dit konden beoordelen) 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. Dit 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 bestuurlijke kaders te stellen.

In algemene zin herkent de RMB deze conclusie voor de stand van zaken in Dongen, Goirle en Loon op Zand.

De hier gepresenteerde bevindingen hebben betrekking op de wijze waarop de gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de Wob. Op 1 mei 2022 hield de Wob op te bestaan. Een vertrouwd begrip in bestuurlijk Nederland verdween hiermee.

Veel bepalingen in de Wob komen terug in de Woo, die op 1 mei 2022 in werking is getreden.

De actieve openbaarmaking door overheden wordt in 2023 stapsgewijs ingevoerd. Samen met departementen, uitvoeringsorganisaties en koepels van decentrale overheden (VNG, UvW, IPO) is hiervoor een implementatiestrategie uitgewerkt.

In deze rekenkamerbrief doet de RMB geen aanbevelingen aan de raden van Dongen, Goirle en Loon op Zand. We delen de landelijke conclusie dat het zou goed zijn dat de gemeenteraden meer aandacht geven aan de uitvoeringspraktijk van de openbaarheid van overheidsinformatie.

Voor dit moment adviseert de RMB uw raad bij de implementatie van de Woo de vinger aan de pols te houden, bijvoorbeeld door het college te vragen of het zich in de bevindingen herkent en welke maatregelen het neemt.

De RMB zal de verdere implementatie van de Woo afwachten en in een later stadium beoordelen of een (vervolg)onderzoek opportuun is.

Vriendelijke groet,
J. Verhoeven
Voorzitter rekenkamercommissie in Midden-Brabant

Bijlage: landelijke rapport
NVRN DoeMee-onderzoek 2021 Wet openbaarheid van bestuur. De praktijk van de Wob bij decentrale overheden.