

**Aan**  
de Gemeenteraad (afschrift aan het College)

**Datum**  
4 april 2022

**Van**  
de Rekenkamercommissie

**Bijlagen**  
3

**Onderwerp**  
Rekenkamerbrief onderzoek Wet openbaarheid van  
bestuur (Wob)

Geachte raads- en commissieleden,

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) heeft in 2021 een DoeMee-onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden. De rekenkamercommissie Zoetermeer heeft daarin geparticipeerd en heeft daarmee op een laagdrempelige manier inzicht kunnen krijgen in de wijze waarop de gemeente Zoetermeer verzoeken in het kader van de Wob behandelt. De rekenkamercommissie heeft u op 29 april 2021 geïnformeerd over de start van dit onderzoek.

### Opzet van het DoeMee-onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto. Het bureau heeft interviews gehouden, vragenlijsten uitgezet, documentenanalyse gepleegd, websites bekeken, jurisprudentie onderzocht en per overheid 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 onderzoeksvraag luidt 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 uitgewerkt in een groot aantal deelvragen. Deze zijn gegroepeerd in vijf 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; en
- De actieve openbaarheid (uit eigen beweging), mede in het licht van de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo) per 1 mei 2022.

Pro Facto heeft de bevindingen van het onderzoek, zoals te doen gebruikelijk, voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een feitencheck. Waar nodig zijn aanpassingen gedaan.

### Opzet van deze rekenkamerbrief

Deze rekenkamerbrief vat de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samen, toegespitst op de gemeente Zoetermeer. Om te beginnen wordt kort inzicht gegeven in de Wob en in de Woo die binnenkort van kracht wordt. De Woo onderstreept het belang van een transparant opererende overheid. Die verantwoordelijkheid moet organisatiebreed worden ingevuld.

Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoeksbureau weergegeven, in het algemeen en specifiek voor Zoetermeer. Op basis daarvan formuleert de rekenkamercommissie enkele conclusies en aanbevelingen.

Als bijlage treft u een tweetal uitgebreide factsheets aan: die voor de gemeente Zoetermeer en de factsheet van alle gemeenten. Tevens is het algemene rapport bijgevoegd.

### Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet open overheid (Woo)

De Wob verplicht bestuursorganen informatie die is neergelegd in documenten openbaar te maken – uit eigen beweging of op verzoek. Het geeft daarmee invulling aan artikel 110 van de Grondwet. Geheimhouding hoort de – gemotiveerde – uitzondering te zijn. De Wob stamt uit 1980 en is nadien enkele keren aangepast. Nadat in 2009 de Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen in werking trad, nam het beroep op de wet een grote vlucht. Vaak werden verzoeken ingewikkeld geformuleerd om de afhandeling te kunnen vertragen, zodat een dwangsom kon worden opgeëist. Om het veelvuldig misbruik te stoppen is de dwangsomregeling in 2016 uit de Wob verdwenen.

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 actieve openbaarmaking van bepaalde informatie namelijk verplicht.

Met ingang van 1 mei 2022 treedt de Woo in werking en komt de Wob te vervallen. 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<sup>1</sup>, 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 er aan 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.

Om informatie actief openbaar te kunnen maken en duurzaam toegankelijk te kunnen houden, is het noodzakelijk dat aan de voorkant wordt nagedacht over de wijze waarop informatie wordt verwerkt. Dit is én een noodzakelijke randvoorwaarde voor een open overheid én betreft vrijwel elke ambtenaar. De rekenkamercommissie vraagt hier daarom nadrukkelijk aandacht voor, van zowel de raad als het college. Natuurlijk zijn er verschillende gradaties van 'open': van het 'voldoen aan de wet' tot aan 'volledig open'. Aan de raad de taak om een keuze te maken in het soort overheid dat Zoetermeer wil zijn.

### Belangrijkste bevindingen: algemeen

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

---

<sup>1</sup> De elf categorieën zijn: wet- en regelgeving, organisatiegegevens, raadsstukken, bestuursstukken, stukken van adviescolleges, convenanten, jaarplannen en -verslagen, Wob/Woo-verzoeken, onderzoeken, beschikkingen, klachten.

*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. 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.*

### **Belangrijkste bevindingen: voor Zoetermeer**

Zoetermeer behoort bij de kleine minderheid van de onderzochte gemeenten die beleid hebben aangaande *passieve openbaarheid* (Wob-verzoeken). Dat beleid is echter op de huidige website niet te vinden<sup>2</sup>. Daarnaast zijn er, net als bij ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten, schriftelijke afspraken (in de vorm van een collegebesluit), die overigens niet bekend zijn gemaakt volgens artikel 3.42 Awb. Deze afspraken zijn evenmin te vinden op de website. Tot slot staan de werkinstructies 'Handleiding afhandelen Wob-verzoek' (hierna: de handleiding) en 'Werkinstructie' op het intranet van de gemeente. Deze documenten tezamen voldoen aan de Awb, en aan de beginselen van behoorlijk bestuur; het beleid voor passieve openbaarmaking is daarmee duidelijk, richtinggevend en transparant. In het beleid is echter niets geregeld over actieve openbaarmaking van (besluiten op) afgehandelde Wob-verzoeken. De gemeente Zoetermeer rapporteert nooit openbaar over besluiten op Wob-verzoeken.

Voor *actieve openbaarheid* is geen beleid opgesteld, dat is slechts bij een handvol van de onderzochte gemeenten het geval. Wel geldt 'gewoontebeleid' en worden stukken uit eigen beweging openbaar gemaakt via het raadsinformatiesysteem iBabs. De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarmaking ligt bij de desbetreffende afdelingen, maar daar wordt geen controle op uitgevoerd.

De handleiding bevat een aantal aandachtspunten die als trainerend kunnen worden opgevat:

- 'Verstuur niet zomaar alles naar collega's over de mail. Stap vaker naar je collega toe en overleg dingen met elkaar.' Deze instructie ontmoedigt het gebruik van de mail voor overleg tussen ambtenaren, om hierdoor het aanmaken van documenten te voorkomen. Dit staat openbaarheid via de Wob in de weg.
- 'Verstrek geen documenten waarin persoonsgegevens zijn opgenomen (lak deze gegevens "wit"), en verstrek vervolgens de kopieën van de witgelakte stukken.'
  - o Door wit te lakken is niet te zien waar informatie is weggelaten.
  - o De Wob schrijft in artikel 10 lid 2 sub e Wob voor dat persoonsgegevens pas geweigerd mogen worden voor openbaarmaking indien het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. In deze werkinstructie lijkt het erop dat de gemeente voorschrijft dat persoonsgegevens altijd weggelaten worden, dus zonder belangenafweging. Dat is in strijd met de Wob.
- 'Zorg bij "gevoelige" dossiers voor bestuurlijke dekking.' Dit is opvallend, aangezien Wob-verzoeken moeten worden beantwoord ongeacht bestuurlijke dekking.

Uit het onderzoek blijkt dat er in Zoetermeer geen speciale aandacht is voor milieu-informatie, hoewel daar bijzondere richtlijnen voor bestaan. Er zijn bijvoorbeeld minder weigeringsgronden mogelijk. Ook is de beslistermijn korter, hetgeen in de handleiding wel vermeld wordt.

---

<sup>2</sup> Pro Facto heeft de websites van de deelnemende overheden in de periode september – oktober 2021 geanalyseerd. In november 2021 is de website van de gemeente Zoetermeer echter vernieuwd. Voor beleid en regels wordt de bezoeker nu verwezen naar het raadsinformatiesysteem. Zoekt men aldaar op "Wob", dan verschijnen 346 zoekresultaten. Praktisch gezien is het beleid aangaande passieve openbaarheid daarmee niet vindbaar via de website.

Hoewel in de handleiding staat dat een Wob-verzoek vormvrij is (en dus zowel schriftelijk als mondeling mag worden ingediend), vermeldt de website hier niets over. Formeel geldt nog een collegebesluit van 28 oktober 2014 over het afsluiten van de elektronische weg voor Wob-verzoeken vanwege het misbruik dat ervan gemaakt werd.<sup>3</sup> Naar aanleiding van motie [2106-52](#) staat de elektronische weg inmiddels feitelijk wel weer open: er staat een button op de website om digitaal een Wob-verzoek in te dienen. Gebruik van DigiD (voor personen) en E-Herkenning (voor bedrijven) is echter verplicht.

In de jaren 2018 – 2020 zijn in Zoetermeer achtereenvolgens 50, 48 en 42 Wob-verzoeken ingediend. In de onderzochte gemeenten steeg het gemiddelde juist: van 40 in 2018 naar 55 in 2020. In Zoetermeer wordt niet bijgehouden wat de achtergrond is van de indieners. Evenmin wordt bijgehouden hoe de verdeling over bestuursorganen er uit ziet en op welk onderwerp (sociaal domein, fysiek domein, politiek-bestuurlijk, anders) een verzoek wordt ingediend. Onbekend is hoeveel Wob-verzoeken zijn ingewilligd of (geheel of gedeeltelijk) zijn afgewezen en of er bezwaar/beroep is aangetekend naar aanleiding van besluiten op Wob-verzoeken. Ook wordt niet bijgehouden in hoeverre beslist wordt binnen de wettelijke beslistermijnen. Uit de tien dossiers die Pro Facto voor dit onderzoek heeft geanalyseerd<sup>4</sup>, blijkt dat in drie gevallen niet bekend is of er tijdig is beslist, omdat de datum van het besluit niet vermeld is. Op één dossier is niet tijdig beslist.

In Zoetermeer geldt de werkafspraken dat Wob-verzoeken worden afgehandeld door de vakafdelingen waar het verzoek betrekking op heeft. Er is wel een Wob-coördinatiepunt bij de afdeling Juridische Aangelegenheden, maar kennelijk wordt basale informatie (verdeling over bestuursorganen, aantal ingewilligde verzoeken, overschrijding beslistermijnen) niet centraal verzameld en geregistreerd. Overigens wordt alleen op verzoek informatie aan de gemeenteraad verstrekt. Er zijn geen afspraken gemaakt over een periodieke informatievoorziening.

## Conclusies

1. Zoetermeer heeft een duidelijk en transparant beleid voor passieve openbaarmaking. De gemeente rapporteert nooit echter openbaar over besluiten op Wob-verzoeken.
2. Wat ontbreekt is het bijhouden van informatie over de behandeling (inwilliging dan wel afwijzing; gerealiseerde beslistermijnen) van Wob-verzoeken (op verschillende domeinen). Dat staat ook een goede informatievoorziening naar bijvoorbeeld de gemeenteraad in de weg.
3. De handleiding kan op onderdelen als trainerend worden opgevat.
4. Het verplichte gebruik van DigiD/E-Herkenning bij indiening van een Wob-verzoek langs digitale weg kan een onnodige drempel opwerpen.
5. Wob-verzoeken om milieu-informatie kennen kortere beslistermijnen en minder weigeringsgronden. Het lijkt er op dat daar in Zoetermeer onvoldoende aandacht voor is bij de behandeling van Wob-verzoeken.
6. De nieuwe Wet open overheid – die op 1 mei 2022 in werking treedt – heeft vooral gevolgen voor de actieve openbaarmaking. Zoetermeer heeft nu geen beleid ten aanzien van actieve openbaarmaking. Zoetermeer is begin 2022 overgegaan op een nieuw systeem om zaakgericht te werken. Onduidelijk is of dit systeem afdoende is voor de eisen die de Woo stelt

## Aanbevelingen

Aan het college

1. Stel, vooral ook met het oog op de Woo, beleid vast voor actieve openbaarmaking. Neem daarin mee de openbaarmaking van informatie die op grond van Wob-verzoeken is verstrekt.
2. Zorg voor een vorm van registratie van behandelde Wob-verzoeken waaraan in ieder geval informatie over de mate van inwilliging respectievelijk afwijzing van verzoeken, over de lengte van beslistermijnen, en over de verdeling over de beleidsdomeinen kan worden ontleend.
3. Besteed afzonderlijke aandacht aan Wob-verzoeken om milieu-informatie.
4. Pas de handleiding aan op de onderdelen die in enige mate strijdig zijn met de Wob.

<sup>3</sup> Het opwerpen van deze drempel was destijds begrijpelijk aangezien de dwangsomregeling nog van toepassing was, maar deze is in 2016 afgeschaft. Het collegebesluit is, voor zover bekend, niet ingetrokken.

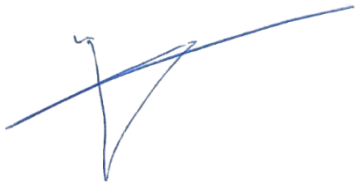
<sup>4</sup> Gevraagd is om (per deelnemende overheid) tien dossiers over afgehandelde Wob-verzoeken in te leveren, met een spreiding over kenmerken als bestuursorgaan, type onderwerp etc. De keuze voor de dossiers lag bij de onderzochte overheden zelf.

5. Trek het besluit uit 2014 over het afsluiten van de elektronische weg voor Wob-verzoeken in. Overweeg het verplichte gebruik van DigiD/E-Herkenning te laten vervallen.

Aan de raad

1. Spreek met het college af dat de raad jaarlijks een kort overzicht van behandelde Wob-verzoeken ontvangt (bijvoorbeeld in de paragraaf Bedrijfsvoering in de jaarrekening).

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos