

---

# De Wob in de gemeente Opsterland

*Een onderzoek naar de uitvoering van de Wet  
openbaarheid bestuur  
april 2022*

---

#### Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Opsterland

Voorzitter Tiny Ruiters

Externe leden Hanneke Vervoort

Frans Haven

Secretaris Jellie Rijpma

Email: [rekenkamercommissie@opsterland.nl](mailto:rekenkamercommissie@opsterland.nl)

## Voorwoord

---

Met enige regelmaat faciliteert de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) onderzoek ten behoeve van de leden. Deze worden 'Doe-Mee onderzoeken' genoemd. In 2021 is een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de Wet Openbaarheid Bestuur (Wob) door decentrale overheden de rekenkamercommissie van Opsterland deed aan dit onderzoek mee.

Aan het onderzoek deden in totaal 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s mee, acht provinciale rekenkamers en de rekenkamercommissies van twee waterschappen. Een grootschalig onderzoek dus, uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto.

Dit rapport beschrijft de situatie zoals aangetroffen in de gemeente Opsterland. Om te beginnen wordt kort inzicht gegeven in de Wob en in de Woo die binnenkort van kracht wordt. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoeksbureau weergegeven, in het algemeen en specifiek voor Opsterland. Op basis daarvan hebben wij zoals gebruikelijk enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamercommissie veel informatie verzameld. Graag wil ik de contactpersonen die hebben mee gewerkt aan dit onderzoek bedanken voor hun medewerking.

Tiny Ruiter,  
Voorzitter.

## Inhoudsopgave

---

Conclusies en Aanbevelingen .....	1
Bestuurlijke reactie van het college van B&W .....	2
1 Inleiding .....	3
Achtergrond .....	3
Onderzoeksverantwoording .....	4
2 Bevindingen .....	5
Bijlage 1 Methode van onderzoek .....	9

## Conclusies en Aanbevelingen

---

De rekenkamercommissie van Opsterland deed mee aan een landelijk onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) naar de uitvoering van de Wet openbaarheid bestuur (Wob). In het onderzoek is nagegaan hoe de deelnemende decentrale overheden vormgeven aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dit rechtmatig gebeurt, hoe hierover verantwoording wordt afgelegd, hoe actieve openbaarmaking is geregeld en hoe zich dat verhoudt tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) straks gaat stellen. Voor de gemeente Opsterland leidt het onderzoek tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

### Conclusies

#### 1 OPSTERLAND HEEFT GEEN BELEID VOOR DE WOB VASTGESTELD DOOR DE RAAD

Opsterland heeft geen eigen beleid, nadere (beleids)regels of verordeningen vastgesteld voor de uitvoering van de Wob. Er is geen interne werkinstructie. Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoering van de wet daardoor een ambtelijke aangelegenheid is.

#### 2 DE INFORMATIE OVER DE WOB VOOR DE INWONERS IS DUIDELIJK MAAR ONVOLLEDIG

Opsterland heeft een duidelijke website maar de informatie over de wijze waarop een verzoek ingediend kan worden, is onvolledig. Er wordt niets vermeld over de mogelijkheid om mondeling een verzoek in te kunnen dienen. Ook is er geen informatie te vinden over weigeringsgronden.

#### 3 VERZOeken WORDEN BIJNA ALTIJD OP TIJD AFGEHANDELD

Uit het onderzoek blijkt dat Opsterland ondanks de door de ambtenaren ervaren werkdruk, de meeste verzoeken snel afhandelt. In 10% van de gevallen overschrijdt de gemeente de termijn.

#### 4 DE RAAD WORDT NIET GEÏNFORMEERD OVER DE WOB-VERZOeken

De raad krijgt geen overzicht van aantallen en onderwerpen van de Wob-verzoeken, ook niet in de jaarstukken. In de nieuwe Woo wordt het verplicht een paragraaf 'open overheid' op te nemen in de jaarstukken.

### Aanbevelingen

1. Vraag het college de website aan te vullen met ontbrekende informatie.
2. Vraag het college om voor de Woo beleid op te stellen en dat in de gemeenteraad te bespreken.

## Bestuurlijke reactie van het college van B&W

---

## Rekenkamercommissie Opsterland

<b>Uw kenmerk:</b>	<b>Uw brief van:</b>	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Behandeld door:</b>	<b>Telefoon</b>	<b>Bijlagen:</b>
	15 maart 2022	008678878	Piet Brouwer	(0512) 386 351	

<b>Onderwerp:</b>	Beetsterzwaag, 12 april 2022
Bestuurlijke reactie NVVR-onderzoek Wob	Verzonden op: 13 april 2022

Geachte rekenkamercommissie,

U heeft ons op 15 maart 2022 de resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de Wet openbaar bestuur (Wob) gestuurd, dat de NVRR samen met u heeft uitgevoerd. Wij danken u voor uw onderzoek en de gelegenheid om onze reactie te geven voor u het rapport naar de gemeenteraad stuurt. In het rapport trekt u vier conclusies en stelt u twee aanbevelingen aan de raad voor. Hieronder leest u onze reactie.

We zijn allereerst verheugd over uw conclusie dat Wob-verzoeken bijna altijd op tijd worden afgehandeld. Dit doet ook recht aan de mensen die een verzoek hebben ingediend, want wij gaan ervan uit dat zij daar een goede reden voor hebben.

Wij hebben in onze gemeente geen apart beleidsdocument voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Dat is wat ons betreft ook niet nodig, omdat de wet heldere toetsingscriteria kent en nauwelijks beleidsvrijheid biedt. Later dit jaar wordt de Wob vervangen door de Wet open overheid (Woo). U doet de aanbeveling beleid op te stellen voor de Woo. Wij wachten af of het nodig is om beleid op te stellen voor verzoeken om informatie. Een en ander is afhankelijk van de beleidsvrijheid binnen deze wet.

Er bestaat onder de Wob geen rapportageplicht aan de raad over Wob-verzoeken gericht aan andere bestuursorganen dan de raad, zoals het college van B&W of de burgemeester.

Er is voor onze medewerkers geen eigen werkinstructie vastgelegd. Dit hebben wij niet gedaan, omdat wij als praktische handleiding de 'Handleiding transparant bestuur' van de VNG hanteren. Alle binnenkomende Wob-verzoeken worden structureel met de portefeuillehouder besproken. De afhandeling wordt vervolgens ambtelijk gedaan. Indien nodig wordt een Wob-verzoek niet ambtelijk in mandaat afgedaan, maar in het college van B&W besproken. Het vaststellen van een uniforme werkinstructie bij het in werking treden van de Woo vinden wij wel wenselijk. Daarbij houden we rekening met het onderscheid tussen de diverse bestuursorganen van de gemeente.

Tot slot nog een reactie op de informatie voor inwoners. Wij vinden het belangrijk dat inwoners zo goed mogelijk worden geïnformeerd over de Wob en straks ook de Woo. Uw conclusie dat de informatie op onze website onvolledig is, delen wij. Wij zullen daarom uw aanbeveling om de website aan te vullen met ontbrekende informatie uitvoeren.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders,  
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

Marjan van der Weij

Ellen van Selm



## 1 Inleiding

---

Op 1 mei aanstaande vervangt de Wet open overheid (Woo) de Wet openbaarheid bestuur (Wob) en dat was aanleiding voor een landelijk rekenkameronderzoek bij ongeveer 100 overheidsinstanties (provincie, gemeente, waterschap) naar de uitvoering van de huidige wet. De rekenkamercommissie heeft dit op 21 april 2021 bij u aangekondigd en schreef: *“In het onderzoek wordt nagegaan hoe de deelnemende decentrale overheden vormgeven aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dit rechtmatig gebeurt, hoe hierover verantwoording wordt afgelegd, hoe actieve openbaarmaking is geregeld en hoe zich dat verhoudt tot de eisen die de Woo straks gaat stellen.”* Het bureau Pro Facto voerde het onderzoek voor de Nederlandse vereniging van rekenkamers en rekenkamercommissies (NVRK) uit en wij deden hieraan mee.

### Achtergrond

In 1980 trad de Wob in werking en werd daarna enkele keren aangepast. Lang gebruikten vooral journalisten de wet en later ontdekten georganiseerde belangengroepen de mogelijkheden. Door de Wet dwangsom zagen enkelingen een verdienmodel in de Wob door zinloze maar lastige vragen te stellen, totdat in 2016 de dwangsom uit de wet verdween. De Wob kent twee vormen van openbaarheid: een passieve, na een verzoek van iemand en een actieve, op initiatief van de overheid. De Wob legt de nadruk op de passieve openbaarheid en de Woo breidt uit met *verplichte* actieve openbaarheid.

Premier De Jong zei in 1970 over openbaarheid van bestuur: “openhartigheid die de besluitvorming frustreert”. De Wob kwam er toch en heeft enkele onderdelen die de moeite waard zijn hier te noemen:

1. Eenieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf<sup>1</sup>. Bestuursorganen zijn ministers, bestuur van provincie, gemeente, waterschap en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (Bijv. RIVM, TNO, etc.). Niet alleen informatie uit documenten maar ook mail, WhatsApp en sms zijn opvraagbaar.
2. De wet sluit bepaalde informatie uit van openbaarmaking waarvan de vanwege de kindertoeslagaffaire beruchte persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad de bekendste is. Ook bedrijfsinformatie en inspectie en opsporing zijn uitgesloten.
3. Als de overheid informatie deelt na een verzoek dan is dat *passieve openbaarheid*. Uit zichzelf informatie op bijvoorbeeld een website zetten is *actieve openbaarheid* en dat is in de Wob summier geregeld.
4. Besturen van provincies, gemeenten en waterschappen kunnen nadere regels over de uitvoering van de wet stellen. Overheden kunnen hieraan op uiteenlopende wijze invulling geven. Sommige raden stellen verordeningen vast, andere gemeenteraden stellen beleidsregels vast en weer andere gemeenteraden stellen een ‘Regeling passieve openbaarheid’ vast of een ‘Regeling tarieven openbaarheid van bestuur’.
5. Iedereen mag de overheid om informatie verzoeken. Een aantoonbaar belang is niet nodig en het verzoek kan op papier maar mondeling valt voor de gemeente niet uit te sluiten. Als de verzoeker onduidelijk is dan moet de overheid *helpen* de vraag te preciseren. De overheid mag een verzoek mondeling of schriftelijk afdoen, maar een afwijzing moet schriftelijk.

---

<sup>1</sup> Artikel 3, eerste lid, Wob

6. Overheden hebben vier weken de tijd te antwoorden en mogen dat eenmaal met vier weken verlengen. Als een derde door de gemeente gehoord moet worden mag de termijn zolang worden opgeschort. Bij milieu-informatie is verlenging niet mogelijk.

De nieuwe Wet open overheid voegt nieuwe eisen toe aan deze regels.

1. Gemeenten krijgen algemene zorgplicht documenten goed te ordenen en toegankelijk te houden. In begroting en verantwoording moet een nieuwe 'toegankelijkheidsparagraaf' staan waarin de maatregelen voor 'duurzame toegankelijkheid' staan.
2. Nieuw is de uitzonderingsgrond toe dat informatie niet geopenbaard hoeft als het niet opweegt tegen het belang van het onderwerp.
3. Personen krijgen inzage hun eigen dossier.
4. De termijn van reageren wordt korter, van vier weken plus vier weken verlenging naar vier weken plus twee weken verlenging.
5. Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren moeten geanonimiseerd openbaar worden gemaakt
6. De wet somt elf onderwerpen op die de overheid uit zichzelf (actief) openbaar moet maken: Wet- en regelgeving, Organisatiegegevens, Raadsstukken, Bestuursstukken, Stukken van adviescolleges, Convenanten, Jaarplannen en -verslagen, Wob/Woo-verzoeken, Onderzoeken, Beschikkingen en Klachten. Dit geldt voor stukken van na 1 mei 2022. Overigens krijgen gemeenten acht jaar de tijd dit op orde te krijgen.

### Onderzoeksverantwoording

De door Pro Facto gehanteerde onderzoeksmethode is in bijlage 1 opgenomen.

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente om na te gaan of de feiten zoals beschreven, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport.

## 2 Bevindingen

---

Van de onderzochte overheden hebben 40% **beleid** voor Wob-verzoeken. Die kunnen de vorm hebben van een verordening, beleidsregels, een regeling, schriftelijke afspraken tussen raad en college of delegatiebesluiten. Opsterland heeft geen formeel beleid en heeft alleen de wet als regel. Intern ligt niet vast hoe een verzoek afgehandeld moet worden en voor verzoeker is niet vooraf na te gaan hoe de gemeente met een verzoek omgaat. Op de website van de gemeente staat wel [een pagina](#) met informatie voor een verzoeker met aanwijzingen die de wet volgen.

72% van de respondenten hebben **interne werkdocumenten** en Opsterland hoort daar niet bij. Van de gemeenten die wel werkdocumenten hebben, stellen de onderzoekers vast dat de meeste duidelijk zijn, richting geven en helder maken wat verzoekers kunnen verwachten. Verzoeken worden bij 59% van de gemeenten afgehandeld door samenwerking van een juridische afdeling en een vakafdeling. Dat is ook zo in Opsterland. Maar 10% van de overheden heeft een Wob-functionaris. De Wob-coördinator van Opsterland, één van de juristen, behandelt met de vakafdeling de verzoeken.

Ongeveer 25% van de respondenten heffen **leges**. Meestal een kleine vergoeding voor kopieerkosten. Opsterland vraagt geen leges. Uit het onderzoek blijkt dat kennis, vaardigheden, taakverdeling en samenwerking tussen de afdelingen in Opsterland goed is. Landelijk is het beeld dat de beschikbare capaciteit voor het behandelen van een Wob-verzoek matig is maar in Opsterland is de capaciteit voldoende.

De uitkomsten hierboven gaan over de passieve informatieplicht, dus als iemand een vraag stelt. De Wob voorziet ook al in een beperkte **actieve informatieplicht**. Slechts 10% van alle respondenten heeft beleid voor actieve informatieverstrekking. En 21% heeft interne werkinstructies. Verreweg de meeste overheden hebben hier geen beleid of instructie voor. Ook Opsterland heeft geen beleid of werkinstructies voor actieve openbaarmaking. Natuurlijk maakt de gemeente wel op overheid.nl, de eigen website, de openbare raadsagenda en nieuwsberichten actief besluiten openbaar. In de gemeente Opsterland is niemand aangewezen om actief informatie openbaar te maken.

Uit het onderzoek blijkt dat het **aantal Wob-verzoeken** landelijk van gemiddeld 38 per jaar in 2018 steeg naar 54 in 2020. Hiervoor geeft het onderzoek geen verklaring. Opsterland ontving in 2018 zeven verzoeken, in 2019 waren dat er vijftien en in 2020 weer twaalf. Gemiddeld zijn dat elf verzoeken per jaar. Landelijk komt twee derde van alle verzoeken van een inwoner. Journalisten nemen landelijk 10% van de verzoeken voor hun rekening en ook raadsleden doen Wob-verzoeken: landelijk 1% van het totaal. Deze cijfers houdt Opsterland ook bij en van de 34 verzoeken in de onderzoeksperiode waren 29 van burgers (85%) en vijf (15%) van een journalist. In Opsterland komen dus wat meer verzoeken van burgers dan landelijk. De pers blijft in Opsterland vergelijking met de rest van Nederland niet achter. In Opsterland is in de onderzochte periode geen Wob-verzoek door een raadslid ingediend.

Voor dit onderzoek werden **10 casussen** uit elke gemeente bekeken. In Opsterland ging het om de volgende zaken:

Zaak	Indiener	Domein	Dossier compleet	Bestuursorgaan	Brieven begrijpelijk?	Drempels opgeworpen
1	Burger	Fysiek	Ja	College	Goed	Nee
2	Burger	Fysiek	Ja	College	Voldoende	Nee
3	Burger	Fysiek	Nee	College	Goed	Nee
4	NGO	Fysiek	Nee	College	Matig	Ja
5	Burger	Fysiek	Ja	College	Goed	Nee
6	Bedrijf	Fysiek	Ja	Heffingsambtenaar	Goed	Nee
7	Onderzoeker	Juridische bijstand	Ja	College	Goed	Nee
8	Bedrijf	Verkeer & vervoer	Ja	College	Goed	Nee
9	Burger	Fysiek	Ja	College	Goed	Nee
10	Burger	Fysiek	Ja	College	Goed	Nee

De verdeling over de domeinen van de gemeente lijkt bij deze 10 casussen met 80% behoorlijk gericht op het fysieke domein. In de onderzoeksperiode tussen 2018 en 2020 waren liefst 82% van de verzoeken in het fysieke domein en dat is flink boven het landelijk gemiddelde van 60%. Opvalt is dat geen enkel Wob-verzoek was gericht op politiek-bestuurlijke problemen terwijl dit landelijk met 25% van alle verzoeken het een goede tweede is. Verreweg de meeste verzoeken zijn voor het college. In Opsterland was dat in de onderzochte jaren bijna 90%. Overigens is landelijk het beeld dat meer dan 90% voor het college is bestemd. Daarin wijkt Opsterland niet af.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste overheidsorganen de **toegankelijkheid** via de website goed hebben geregeld. Drempels om een verzoek in te dienen werden nergens gevonden. De tekst op de sites is begrijpelijk. In Opsterland heeft de [website](#) een goed vindbare pagina. De gemeente ontmoedigt Wob-verzoeken niet maar geeft onvolledige informatie. Er staat namelijk dat een verzoek schriftelijk ingediend moet worden, maar dat gaat strikt genomen tegen de wet in. Een verzoek mag namelijk ook mondeling worden ingediend. De eis om dit op brief te doen kent geen wettelijke grond. Landelijk is het beeld dat de meeste gemeenten het liefst de Wob-verzoeken per brief krijgen. Enkele gemeenten sluiten -net als Opsterland- de optie te mailen uit.

Als een verzoeker een vraag stelt die te algemeen is geformuleerd dan helpt het bestuursorgaan de indiener de **vraag te preciseren**. Ten minste, als het bestuursorgaan de wet volgt. Uit het landelijk onderzoek blijkt dat bij een te algemeen verzoek de indiener een schriftelijk bericht krijgt de vraag te preciseren. In iets meer dan de helft van de gevallen volgt hierover een gesprek met de indiener. Opsterland stuurt net als andere gemeenten een bericht aan de indiener of probeert het verzoek toch in te willigen. Bij de 10 casussen die zijn bekeken, vonden de onderzoekers eenmaal dat de gemeente Opsterland een drempel op had geworpen. Uit het onderzoek bleek: *“In eerste instantie is het verzoek afgewezen. Deze afwijzing was onvoldoende onderbouwd. Na reactie van de verzoeker heeft het college het besluit herzien en de documenten alsnog verstrekt. Ook waren de weigeringsgronden verkeerd toegepast.”*. Uit het onderzoek blijkt verder dat de gemeente tweemaal in 2019 en tweemaal in 2020 een schriftelijk bericht aan de verzoeker stuurde met een vraag om het verzoek te preciseren. Bij de tien casussen hielpen de ambtenaren tweemaal de verzoeker de vraag te preciseren. Vooral bij ‘omvangrijke verzoeken’ vraagt de gemeente om

precisering. In de onderzoeksperiode is eenmaal een ‘concretiseringsgesprek’ door een ambtenaar met de verzoeker gevoerd

Landelijk gezien willigen de bestuursorganen de helft van alle Wob-verzoeken in. Een kwart wijzen ze af en het andere kwart wordt ‘deels ingewilligd’. Opsterland willigde 59% van de verzoeken geheel in en 12% gedeeltelijk. De gemeente wees 18% van de verzoeken af. Bij een afwijzing *kan* vooraf een zienswijze van de indiener worden gevraagd op de beslisgronden. Landelijk doet 36% dat, de overgrote meerderheid dus niet. Opsterland doet dat niet.

Uit het onderzoek blijkt dat Opsterland ‘zelden’ informatie uit SMS en WhatsApp verstrekken. Bij de tien casussen werd in vier gevallen geen informatie geen verstrekt en dat is in vergelijking met de andere twee OWO-gemeenten opvallend waar steeds wel informatie is verstrekt.

Een Wob-verzoek is niet de sleutel tot alle informatie want de wet kent namelijk zogenaamde ‘**weigeringsgronden**’: absolute gronden, zoals persoonsgegevens of bedrijfsgegevens en relatieve weigeringsgronden. Daar is sprake van als openbaarmaking ‘onevenredige bevoordeling of benadeling’ voor iemand betekent en bij ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ van ambtenaren. Gemeenten vermelden de gronden om informatie te weigeren meestal niet op de website, in Opsterland staan deze weigeringsgronden *wel* op de website. Juristen van de gemeente kijken of er grond is voor weigering. Alle passages waar dit voor geldt, haalt Opsterland dan uit de informatie. In de onderzochte 10 casussen is dat driemaal gebeurd. Eenmaal is bedrijfsinformatie verwijderd. Tweemaal is persoonlijke informatie verwijderd. De motivering van deze verwijdering bleek in het onderzoek eenmaal onvoldoende en de andere keer voldoende. En eenmaal is informatie verwijderd omdat het onevenredige bevoordeling of benadeling zou geven. In de tien onderzochte casussen heeft de gemeente eenmaal de informatie geweigerd vanwege ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ van een ambtenaar. Tot slot controleert de gemeente voorafgaand aan openbaarmaking altijd of de documenten nog persoonsgegevens bevatten en die worden ‘meestal’ geanonimiseerd.

Bij veel instanties is de tijdigheid een probleem. Daarom is onderzocht of de verzoeken **tijdig** zijn afgehandeld. Vroeger kreeg de gemeente een boete als ze te laat waren, maar die is afgeschaft. In Opsterland is de website *niet* duidelijk over de termijnen. Verzuimd wordt te noemen: maximaal vier plus vier weken verlenging. Dat zijn opgeteld 56 dagen. In de tien casussen uit Opsterland was de verwerkingstijd:

#### Verwerkingstijd 10 dossiers Wob-onderzoek Opsterland

Dossier	Verzoekdatum	Beslisdatum	Duur	Op tijd?
1	27 december 2018	9 januari 2019	13d	Ja
2	2 augustus 2019	27 augustus 2019	25d	Ja
3	11 juni 2019	8 juli 2019	27d	Ja
4	5 april 2019 00:00	28 mei 2019 00:00	53d	Ja
5	30 april 2020	N.v.t.		
6	24 december 2020	2 februari 2021	40d	Ja
7	29 oktober 2020	24 november 2020	26d	Ja
8	17 september 2020	8 oktober 2020	21d	Ja
9	14 februari 2020	3 maart 2020 00:00	18d	Ja
10	20 april 2021	N.v.t.		
			28d	

Bij de tien onderzochte casussen is de gemeente, zeker in vergelijking met andere instanties, razendsnel met een verwerkingstijd die minder dan de helft van de toegestane tijd is en niet eenmaal te laat. Dat is landelijk wel anders waar minstens een derde van de verzoeken te laat is opgeleverd.

Opsterland registreert de verwerkingstijd niet en kent dus van de andere verzoeken de verwerkingstijd niet, maar schat in dat het in 5 weken meestal klaar is.

Uit het onderzoek blijkt dat slechts 15% van de onderzochte organen de Wob-verzoeken openbaar maakt. Verreweg de meeste overheden en ook Opsterland doen dat dus niet.

Opsterland schrijft op de website niets over de mogelijkheid **bezwaar** te maken tegen de beslissing. Bezwaar maken kan bij de bezwaarschriftencommissie. Het aantal bezwaren tegen de beslissing neemt landelijk wat toe en in Opsterland kwam het in de onderzochte jaren zes keer voor, dus bij 18% van de gevallen. In vijf gevallen adviseerde de adviescommissie bezwaren om het besluit niet te herzien. Geen enkele van de bezwaarmakers ging hierop in beroep dus bleef het hierbij. Eenmaal adviseerde de commissie om het besluit aan te passen en herzag het college het besluit en maakte de informatie alsnog openbaar.

Landelijk heeft driekwart van de gemeenten geen afspraken met de raad gemaakt over informatie over Wob-verzoeken, zo ook Opsterland. Ook in jaarstukken staat geen lijstje met aantallen en onderwerpen opgenomen. In de toekomst is dat met de nieuwe Woo wel verplicht.

## Bijlage 1      Methode van onderzoek

---

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt: *Hoe geven de decentrale overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoe- verre 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.<sup>6</sup> 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 meerdere 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 voor 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 uw decentrale overheid/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<sup>7</sup> ofwel een daartoe strekkende gegevensleverings- overeenkomst 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 ambtelijke capaciteit (fte's) die beschikbaar is voor de afhandeling van Wob-verzoeken, de wijze van openbaarmaking en verantwoording aan samenleving en volksvertegenwoordiging en de in- richting van de actieve openbaarmaking. De vragenlijsten bevatten concrete verzoeken ge- richt op het (aanvullend) toezenden van stukken (beleid, werkprocessen, voorbeelden, richt- lijnen etc.). Het eerste vragenlijstonderzoek over de kwantitatieve aspecten van verwerking van Wob-ver- zoeken heeft 92 reacties opgeleverd. Daarbij bleek dat een aantal vragenlijsten niet duidelijk was ingevuld; er kon 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-ver- zoeken. 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'. 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.



#### *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 websites is in het geheel geen informatie over de Wob aangetroffen.

#### *Jurisprudentieonderzoek*

Via *rechtspraak.nl* zijn de op de onderzoeksperiode betrekking hebbende gepubliceerde uit- spraken 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 uit meerdere overheden uitgenodigd. In totaal hebben elf volksvertegenwoordigers deelgenomen aan de bijeenkomsten. Zij zijn bevraagd over hun bekendheid met de uit- voering van de Wob bij hun overheid en over de informatievoorziening daarover in hun richting.

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 voorliggende 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 het kunnen vergelijken van onderzoeksresultaten zijn deze 'factsheets' ook opgesteld met de samenvatting van de bevindingen van alle overheden, de gemeenten en de provincies. Omdat er slechts twee waterschappen zijn aangemeld voor onderzoek is er, vanwege de herleidbaarheid, voor gekozen geen overzichtsdocument voor de waterschappen op te stellen.

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