

## **Rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal**



### ***De praktijk van de Wob***

**De situatie bij Bloemendaal gespiegeld  
aan 83 gemeenten in Nederland**

**Juni 2022**

## **Colofon**

Overveen, 17 juni 2022  
Rekenkamercommissie Bloemendaal

Mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA (voorzitter)  
Dhr. Ir. J.J. Bakker  
Mw. Mr. Drs. V.V. Tsjebanova  
Dhr. Drs. W.D.M. van der Valk (lid-rapporteur)

# INHOUD

<b>Samenvatting</b> .....	4
<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	6
<b>Reactie van het college</b> .....	8
<b>Nawoord rekenkamercommissie</b> .....	10
<b>Nota van antwoord op ambtelijk commentaar</b> .....	11
1. Inleiding .....	13
1.1 Aanleiding .....	13
1.2 De Wob in kort bestek .....	13
1.3 Onderzoeksvraag .....	14
1.4 Aanpak van het onderzoek .....	14
1.5 Leeswijzer .....	15
2. Beleid en organisatie-inrichting gemeenten .....	16
2.1 Landelijk .....	16
2.2 Bloemendaal .....	16
3. Behandeling van Wob-verzoeken .....	17
3.1 Landelijk .....	17
3.2 Bloemendaal .....	18
4. Rechtsbescherming .....	19
4.1 Landelijk .....	19
4.2 Bloemendaal .....	19
5. Verantwoording aan volksvertegenwoordiging .....	20
5.1 Landelijk .....	20
5.2 Bloemendaal .....	20
6. Actieve openbaarheid .....	21
6.1 Landelijk .....	21
6.2 Bloemendaal .....	21
<b>Bijlage 1 Wet open overheid</b> .....	22
<b>Bijlage 2 Verloop Wob-proces in Bloemendaal</b> .....	23

# Samenvatting

## Aanleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bestaat ruim veertig jaar. De komst van de opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking is getreden, was voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) aanleiding om de balans op te maken, door middel van een DoeMee-onderzoek. Bloemendaal heeft hieraan deelgenomen, in totaal waren dit 83 gemeenten, 8 provincies en 2 waterschappen.

## Actieve openbaarheid

De Wob kent twee vormen van openbaarheid: passieve openbaarheid – openbaarheid op verzoek – en actieve openbaarheid – openbaarheid op initiatief van de overheid. De opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo), die op 1 mei 2022 in werking is getreden verandert niet veel aan de regels over openbaarheid op verzoek. Wel stelt de Woo actieve openbaarmaking van bepaalde overheidsinformatie verplicht.

## Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Hoe geven de decentrale 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 straks gaat stellen?*

Het onderzoek besteedt aandacht aan een vijftal 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.
- De actieve openbaarheid (uit eigen beweging openbaar maken van informatie), mede in het licht van de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022.

## Onderzoeksuitvoering

De landelijke rapportage 'De praktijk van de Wob bij decentrale overheden' van het onderzoeksbureau Pro Facto is gestart in april 2021 en gepubliceerd op 23 februari 2022. Waar mogelijk is de vergelijking gemaakt met de uitkomsten voor de deelnemende gemeenten. De dataverzameling omvatte interviews, literatuur-, web- en documentenstudie, groepsdiscussies en dossieronderzoek. Daarnaast zijn onder de deelnemende overheden twee vragenlijsten verspreid. Aanvullend onderzoek door de Rekenkamercommissie (RKC) in Bloemendaal is uitgevoerd in de maanden februari en maart 2022.

## **Beleid en organisatie-inrichting**

Bloemendaal beschikt, evenals de overige aan het onderzoek deelnemende gemeenten, niet over bestuurlijk vastgestelde schriftelijke regels/beleid/afspraken of ongeschreven vaste bestuurlijke gedragslijnen over de afhandeling van Wob-verzoeken. Wel heeft Bloemendaal hiervoor werkinstructies. Voorts beschikt Bloemendaal niet over werkinstructies of andere interne afspraken over actieve openbaarheid. De voor de behandeling van de Wob-verzoeken beschikbare capaciteit wordt door de gemeentelijke organisatie zelf als onvoldoende ervaren. Positief oordeelt zij daarentegen over de (eigen) kennis, vaardigheden en de taakverdeling en samenwerking.

## **Behandeling van Wob-verzoeken**

Over de jaren 2018 t/m 2020 zijn in Bloemendaal in totaal 114 verzoeken ingediend, die door de aanvrager als Wob-verzoek werden aangemerkt. Meer dan 80% hiervan was afkomstig van burgers. Iets vaker nog dan bij 'gemeentes in het algemeen' zijn de aanvragen gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (92% versus 86%).

Waar nodig wordt in Bloemendaal, overeenkomstig de meeste andere onderzochte gemeenten, om het verzoek 'helderder' te krijgen, aan de aanvrager om schriftelijke toelichting gevraagd en/of een concretiseringsgesprek gevoerd (circa één op de vijf verzoeken). In circa 60% van de gevallen is in de periode 2018 t/m 2020 niet binnen de gestelde termijn beslist (gemeenten totaal: circa 50%).

## **Rechtsbescherming**

Over de periode 2018 t/m 2020 is veertien maal bezwaar gemaakt op het besluit over het Wob-verzoek, waarbij het bezwaar in twee gevallen is ingetrokken. Het percentage bezwaren ligt in Bloemendaal in lijn met het gemiddelde over alle onderzochte gemeenten. In drie van de twaalf gevallen heeft het bezwaar geleid tot het (deels) herroepen van het besluit en het alsnog openbaar maken van (meer) informatie.

## **Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging**

Het is de RKC niet gebleken dat er aan de raad gestructureerde verantwoording wordt afgelegd over de uitvoeringspraktijk van de Wob in Bloemendaal. Wel is het zo, dat in de onderzoeksperiode regelmatig raadsvragen zijn ontvangen naar aanleiding van specifieke Wob-verzoeken en over het beleid en de procedure rond de afhandeling van Wob-verzoeken.

## **Actieve openbaarheid**

Bloemendaal kent, in lijn met de andere onderzochte gemeenten, geen beleid wat betreft actieve openbaarheid. Wel schaaft Bloemendaal zich onder de gemeenten die bezig zijn met de invoering van de Woo. De besluiten op Wob-verzoeken worden sinds 2020 gepubliceerd.

## **Conclusies en aanbevelingen**

De RKC heeft de belangrijkste bevindingen en een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de praktijk van de Wob voor de gemeente Bloemendaal die nu onverkort zullen volgen.

# Conclusies en aanbevelingen

## **Belangrijkste bevindingen**

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bestaat ruim veertig jaar. Inmiddels is de Wet open overheid (Woo) per 1 mei 2022 in werking getreden. Deze wet vervangt de Wob. In dit licht gezien markeert de Rekenkamercommissie voor de gemeente Bloemendaal de belangrijkste bevindingen:

1. Bloemendaal beschikt niet over bestuurlijk vastgestelde schriftelijke regels/beleid/afspraken of ongeschreven vaste bestuurlijke gedragslijnen over de afhandeling van Wob-verzoeken. Wel heeft Bloemendaal werkinstructies.
2. De voor de behandeling van de Wob-verzoeken beschikbare capaciteit wordt door de gemeentelijke organisatie zelf als onvoldoende ervaren.
3. De informatie die op de website van de gemeente te vinden is over het indienen en afhandelen van Wob-verzoeken wordt door de gemeentelijke organisatie zelf als zijnde 'goed tot zeer goed' gekwalificeerd.
4. Bij circa één op de vijf verzoeken wordt aan de aanvrager om schriftelijke toelichting gevraagd en/of een concretiseringsgesprek gevoerd.
5. Op circa 60% van de Wob-verzoeken is in de periode 2018 t/m 2020 niet binnen de gestelde termijn beslist.
6. Het is de RKC niet gebleken dat er aan de raad gestructureerde verantwoording wordt afgelegd van de uitvoeringspraktijk van de Wob in Bloemendaal.
7. Bloemendaal kent geen beleid voor wat betreft actieve openbaarheid. Wel schaaft Bloemendaal zich onder de gemeenten die bezig zijn met de invoering van de Woo.

## **Conclusies**

Tegen de achtergrond van de belangrijkste bevindingen komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

1. De gemeente Bloemendaal gaat zorgvuldig met Wob-verzoeken om. Op ambtelijk niveau zijn er werkinstructies en worden inspanningen geleverd om de Wob-verzoeken op naar behoren af te handelen.
2. De wettelijke termijnen van de Wob worden vaak niet gehaald (wellicht mede vanwege beperkt beschikbare capaciteit).
3. Door de invoering van de Woo, die scherpere eisen stelt aan de afhandelingstermijn dan de Wob, wordt het halen van de wettelijke termijnen een nog grotere uitdaging.
4. Bloemendaal heeft geen vastgesteld Wob-uitvoeringsbeleid.
5. In de huidige praktijk ziet de raad niet toe op de uitvoering van de Wob.

## ***Aanbevelingen***

In het verlengde van de conclusies, en constaterende dat er nog veel werk verzet zal moeten worden, adviseert de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad van Bloemendaal het volgende:

1. Onderzoek welke middelen er nodig zijn voor een adequate uitvoering van de Woo en faciliteer de organisatie, zodat de gemeente kan voldoen aan de eisen die de Woo stelt.
2. Stel specifiek uitvoeringbeleid op voor afhandeling van Woo-aanvragen.
3. Oefen toezicht uit op de mate waarin aan de eisen van de Woo wordt voldaan en laat u hierover stelselmatig informeren.

# Reactie van het college



Beheer

Rekenkamercommissie Bloemendaal  
Postbus 201  
2050 AE OVERVEEN

Gemeente Bloemendaal  
Postbus 201  
2050 AE Overveen  
T 14 023  
www.bloemendaal.nl

Datum : 14 juni 2022  
Uw kenmerk :  
Ons kenmerk : 2022001593  
Behandeld door : college  
Doorkiesnummer : 023-522 5555  
Onderwerp : bestuurlijke Nota "De praktijk van de Wob"  
Verzonden :  
Bijlage(n) :

Geachte voorzitter,

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke Nota "De praktijk van de Wob" van de rekenkamercommissie en de eindrapportage van het NVRR onderzoek 'De praktijk van de Wob bij decentrale overheden'. In navolging van uw brief van 20 mei 2022, treft u in deze brief onze zienswijze aan op de conclusies en aanbevelingen.

### **Het college onderschrijft de bevindingen en conclusies van de rekenkamercommissie**

De gemeente Bloemendaal heeft in de periode 2018-2020 jaarlijks gemiddeld 40 Wob-verzoeken behandeld. Dit is vrij veel voor een kleine ambtelijke organisatie. De gemeente ziet zich regelmatig geconfronteerd met 'grootschalige' Wob-verzoeken, die een groot beslag leggen op de beschikbare ambtelijke capaciteit. Het college hecht veel waarde aan een zorgvuldige behandeling van Wob-verzoeken, waarbij er uiteraard naar wordt gestreefd de verzoeken binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Deze termijnen worden echter niet altijd gehaald.

### **Ten aanzien van de aanbevelingen merkt het college het volgende op**

*Aanbeveling 1: onderzoek welke middelen er nodig zijn voor een adequate invoering van de Woo en faciliteer de organisatie, zodat de gemeente kan voldoen aan de eisen die de Woo stelt*

Ter voorbereiding op de invoering van de Woo heeft de Rijksoverheid een bedrag beschikbaar gesteld aan gemeenten en de VNG. Het beschikbare budget vanuit de Rijksoverheid is voor de gemeente Bloemendaal voorsnog afdoende gebleken voor de invoering van de Woo.

In maart 2021 hebben de gemeenten Bloemendaal en Heemstede de projectgroep 'Transparante digitale overheid' opgericht. Dit project heeft tot doel om (o.a.) de organisaties voor te bereiden op de invoering van de Woo. Inmiddels is de Woo op 1 mei 2022 in werking getreden. De gemeente Bloemendaal voldoet aan de in deze wet gestelde eisen voor wat betreft de passieve openbaarmaking van informatie, via de zogenaamde 'Woo-verzoeken'. Zo is het werkproces voor het behandelen van Woo-verzoeken aangepast en zijn er nieuwe sjabloonbrieven geschreven. Ook kan nu via de

BLOEMENDAAL OVERVEEN AERDENHOUT BENNEBROEK VOGELENZANG





elektronische weg (webformulier) een Woo-verzoek worden ingediend. Verder zijn er Woo-contactpersonen aangewezen. Tot slot zijn de medewerkers door middel van trainingen bijgeschoold.

Naast de passieve openbaarmaking van informatie op verzoek legt de Woo aan bestuursorganen de algemene inspanningsverplichting op om zoveel mogelijk informatie actief voor iedereen openbaar te maken. In de wet wordt een aantal informatiecategorieën gespecificeerd die in ieder geval actief openbaar gemaakt moeten worden. In de wet is voorzien dat deze actieve openbaarmaking gefaseerd verplicht wordt gesteld. Dat betekent dat de verplichting tot actieve openbaarmaking van die informatiecategorieën nog niet per 1 mei in werking is getreden, maar de komende jaren stapsgewijs (bij koninklijk besluit) wordt ingevoerd. Daarnaast wordt er vanuit de Rijksoverheid nog gewerkt aan een koppeling tussen de gemeentelijke systemen en het wettelijk voorgeschreven platform open overheidsinformatie (PLOOI). Naar verwachting zal PLOOI pas op 1 januari 2023 gereed zijn.

Inmiddels is er vanuit de gemeentelijke projectgroep een inventarisatie gemaakt van die informatie die (op termijn) actief openbaar moet worden gemaakt. Aan de hand van de Koninklijke besluiten zullen vervolgens de werkprocessen stapsgewijs worden aangepast om te kunnen voldoen aan de verplichting tot actieve openbaarmaking.

*Aanbeveling 2: Stel specifiek uitvoeringsbeleid op voor afhandeling van Woo-aanvragen*

De gemeente heeft een interne werkinstructie voor het behandelen van Woo-verzoeken. Uit ervaring blijkt dat deze werkinstructie voldoende handvatten biedt om een Woo-verzoek zorgvuldig af te handelen. Daarnaast biedt de Woo ook weinig beleidsvrijheid; de regels voor de behandeling van Woo-verzoeken zijn duidelijk. Het college vraagt zich dan ook af wat de meerwaarde is voor een uitvoeringsbeleid. De meerwaarde leest het college niet terug in uw bestuurlijke nota, noch in de eindrapportage van het NVRR onderzoek 'De praktijk van de Wob bij decentrale overheden'. Indien de rekenkamercommissie uitvoeringsbeleid wenselijk acht, verzoekt het college de commissie om nader te onderbouwen of handvatten te bieden welke doelen het uitvoeringsbeleid moet dienen.

*Aanbeveling 3: Oefen toezicht uit op de mate waarin aan de eisen van de Woo wordt voldaan en laat u hierover stelselmatig informeren.*

Het college stelt voor om – ten behoeve van de controlerende taak van de raad - in het jaarverslag een nieuwe paragraaf op te nemen waarin verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van de Woo.

**Heeft u nog vragen?**

Dan kunt u contact opnemen met

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Bloemendaal,

  
, burgemeester

  
secretaris

## Nawoord rekenkamercommissie

Het landelijk onderzoek en het aanvullend onderzoek van de rekenkamercommissie (RKC) betrof de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in de afgelopen jaren. Inmiddels is de opvolger van deze wet, de Wet open overheid (Woo) van kracht geworden.

De RKC heeft de reactie van het college van B&W ontvangen en is verheugd dat het college de conclusies van dit onderzoek onderschrijft.

De gemeente Bloemendaal ziet zich regelmatig geconfronteerd met 'grootschalige' Wob-verzoeken. De RKC merkt op dat het college in dit geval genoodzaakt is de ambtelijke capaciteit daarop aan te passen, want de wettelijke termijnen zijn hierin dwingend.

De RKC constateert met genoegen dat de gemeente Bloemendaal - samen met de gemeente Heemstede - tijdig maatregelen heeft getroffen om de Woo te implementeren. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de afhandeling van 'Woo verzoeken' (vanaf 1 mei 2022) en de actieve openbaarmaking van verschillende informatiecategorieën die de komende tijd stapsgewijs bij koninklijk besluit zal worden opgelegd aan de gemeenten.

Het college vraagt zich af wat de RKC bedoeld heeft met de aanbeveling om naast de ambtelijke uitvoeringsinstructie een uitvoeringsbeleid voor de Woo te ontwikkelen.

De RKC is het met het college eens dat de Woo weinig beleidsvrijheid biedt, maar de Woo biedt de gemeente wel de kans om - met name voor de actieve openbaarmaking van informatie - nader beleid te ontwikkelen. Actieve openbaarmaking hoeft niet beperkt te blijven tot de door het rijk verplichte informatiecategorieën.

Dit beleid zou bijvoorbeeld gericht kunnen worden op:

- Het verder verbeteren van de informatiehuishouding, archiefvorming en snelle vindbaarheid. Informatie is vaak verspreid en versnipperd in systemen en mailboxen opgeslagen. Zo wordt de mogelijkheid vergroot dat wettelijke termijnen worden gehaald.
- Het vergroten van betrokkenheid van de inwoners. Door al vroeg beleidsalternatieven, afwegingen, onderliggende data en dergelijke te delen, wordt de samenleving meer betrokken bij de uiteindelijke keuzes.

Op deze wijze verandert de Woo van een verplichting in een kans voor de gemeente om haar taken efficiënter en effectiever uit te voeren.

De RKC is voorts positief gestemd over het voorstel van het college om in het jaarverslag een nieuwe paragraaf op te nemen waarin verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van de Woo. Het is aan de raad om aan te geven of dit toereikend zou kunnen zijn.

In iedere geval is er voldoende ruimte voor de raad om met het college in het gesprek te gaan over de mate waarop het college invulling gaat geven aan de aanbevelingen van het rapport.

De RKC zal de verdere ontwikkelingen over uitvoering van de Woo met belangstelling blijven volgen.

# Nota van antwoord op ambtelijk commentaar

**Rekenkamercommissie gemeente Bloemendaal**



Aan de heer P. Dubbe  
Waarnemend Gemeentesecretaris  
Bloemendaalseweg 158  
2051GJ Overveen

Overveen, 19 april 2022

Betreft: Verwerking ambtelijke wederhoor in RKC-rapport "De praktijk van de Wob"

Geachte heer Dubbe,

Hartelijk dank voor de tijdige reactie op de Nota van Bevindingen "De praktijk van de Wob".

Bijgevoegd treft u aan de Nota van Antwoord op de aangeleverde ambtelijke opmerkingen d.d. 11 april 2022. Op deze wijze is het transparant hoe de opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van het rapport.

De volgende stap in het onderzoek zal zijn het voorleggen van de Bestuurlijke Nota, inclusief conclusies en aanbevelingen, aan het College van B&W.

We hopen u zo voldoende te hebben geïnformeerd en danken u hartelijk voor de geleverde inspanning.

Met vriendelijke groet,

Mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA

Dhr. Drs. W.D.M. van der Valk

Voorzitter RKC Bloemendaal

Lid-Rapporteur

**Nota van Antwoord op het ambtelijk commentaar op het concept (versie 25 maart 2022) van de Nota van Bevindingen uit het onderzoek van de Rekenkamercommissie van Bloemendaal naar de praktijk van de Wob**

<b>Onderwerp</b>	<b>Ambtelijk commentaar</b>	<b>Reactie</b>
Paragraaf 3.2 derde alinea laatste zin: 'Dit betreft onder meer verzoeken over (vaststellers)overeenkomsten, personeelszaken, een overzicht van geheimhoudingsbesluiten, een overzicht van Wob-verzoeken en de Algemene verordening gegevens-bescherming (AVG)'	Hieronder vallen ook verzoeken waarbij om verschillende informatie wordt gevraagd dat meerdere domeinen betreft	Paragraaf 3.2. is aangepast
Paragraaf 4.2 eerste zin	Haakje '( ' weghalen.	Is aangepast
Paragraaf 4.2: 'In 3 van de 12 gevallen heeft het bezwaar geleid tot het (deels) herroepen van het besluit en het alsnog openbaar maken van de gevraagde informatie.'	Zin aanpassen in:  ..... en het alsnog openbaar maken van (meer) informatie.	Is aangepast
Paragraaf 5.2 eerste zin: 'Het is de RKC niet gebleken dat er aan de raad gestructureerde verantwoording wordt afgelegd over de uitvoeringspraktijk van de Wob in Bloemendaal.'	De ambtelijke reactie bestaat uit drie 'links' naar verslagen van raadsvergaderingen die verwijzen naar beantwoording van raadsvragen m.b.t. de Wob. De RKC beschouwt dit niet als een vorm van gestructureerd afleggen van verantwoording.	Tekst wordt gehandhaafd
Paragraaf 5.2 tweede alinea: Wel is het zo, dat in de onderzoeksperiode regelmatig raadsvragen zijn ontvangen over specifieke Wob-verzoeken en over het beleid omtrent en de procedure rond de afhandeling van Wob-verzoeken.	..... ontvangen over ..... aanpassen naar:  ..... ontvangen naar aanleiding van .....	Is aangepast
Paragraaf 5.2 derde alinea: 'Deze vragen hebben vaak betrekking op Wob-verzoeken die door de desbetreffende raadsleden zelf zijn gedaan.'	Het woord 'vaak' vervangen door 'ook'	Is aangepast
Paragraaf 6.2	Toevoegen: de besluiten op Wob-verzoeken worden sinds 2020 gepubliceerd.	Is aangepast

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bestaat ruim veertig jaar. Desondanks is de uitvoeringpraktijk van de wet geen bekend onderwerp van rekenkameronderzoek. Niettemin wordt de uitvoering van de wet door overheden vaak als 'lastig' gezien. De komst van de opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo), die inmiddels op 1 mei 2022 in werking is getreden, was een goede aanleiding om de balans op te maken.

De rekenkamercommissie van Bloemendaal heeft zich, in totaal 83 andere gemeentelijke rekenkamer(s)(commissies) en de rekenkamers van 8 provincies en 2 waterschappen, aangemeld voor deelname aan het zogenoemd 'Doe-mee-onderzoek 2021' van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK), zoals vermeld in het Jaarplan RKC 2021.

De rapportage 'De praktijk van de Wob bij decentrale overheden' van het onderzoeksbureau Pro Facto is inmiddels gereed. Het landelijke rapport is gedateerd 23 februari 2022 en aan de deelnemende overheden beschikbaar gesteld. Het rapport is ook per die datum door de NVRK voor gebruik vrijgegeven. De NVRK zelf heeft op 18 maart 2022 een samenvatting van de resultaten gepubliceerd.

Met deze rapportage informeert de rekenkamercommissie (RKC) u over de uitkomsten van het door Pro Facto uitgevoerde landelijke onderzoek en ook die voor de gemeente Bloemendaal. Waar mogelijk wordt de vergelijking gemaakt met de uitkomsten voor de deelnemende gemeenten, dus exclusief die van de participerende waterschappen en provincies. In de rapportage wordt duidelijk aangegeven welke vergelijkingsbasis wordt gehanteerd.

## 1.2 De Wob in kort bestek

### ***Gebruik van de Wob***

De Wet openbaarheid van bestuur is in mei 1980 in werking getreden. Lange tijd bleef het gebruik van de Wob betrekkelijk beperkt. Eerder waren het vooral journalisten die met een beroep op de wet openbaarheid van overheidsinformatie afdwongen. Het duurde tot in de 21e eeuw dat georganiseerde belangengroepen de wet ontdekten en daar ook meer gebruik van gingen maken.

### ***Vormen van openbaarheid en relatie met de Woo***

De Wob kent twee vormen van openbaarheid: passieve openbaarheid – openbaarheid op verzoek – en actieve openbaarheid – openbaarheid op initiatief van de overheid. De opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo), die op 1 mei 2022 in werking treedt verandert niet veel aan de regels over openbaarheid op verzoek. Dat is anders als het gaat om de actieve openbaarheid.

De Woo stelt actieve openbaarmaking van bepaalde overheidsinformatie verplicht. In dit onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wob, wordt daarom ook gezien hoe het op dit moment staat met de actieve openbaarheid om vast te kunnen stellen of overheden klaar zijn voor de komst van de Woo.

### **1.3 Onderzoeksvraag**

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Hoe geven de decentrale 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 straks gaat stellen?*

Het onderzoek besteedt aandacht aan een vijftal 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.
- De actieve openbaarheid (uit eigen beweging openbaar maken van informatie), mede in het licht van de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022.

### **1.4 Aanpak van het onderzoek**

#### **Landelijk**

De landelijke onderzoeksdata zijn verzameld met gebruikmaking van diverse onderzoeksmethoden. Naast een aantal interviews met ambtenaren, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een advocaat en een journalist is in de beginfase van het onderzoek literatuur en documentenstudie uitgevoerd.

Daarnaast zijn twee vragenlijsten (gericht op het verzamelen van kwantitatieve informatie, zoals aantallen en termijnen, en op kwalitatieve informatie, zoals knelpunten in de behandeling van Wob-verzoeken) uitgezet onder de overheden.

De respons op die vragenlijsten was zeer hoog (op één overheid na hebben alle overheden beide vragenlijsten geretourneerd). Bij iedere overheid zijn tien dossiers opgevraagd; in totaal zijn 902 dossiers van afgehandelde Wob-verzoeken bestudeerd. In een jurisprudentieonderzoek is gezocht naar rechterlijke uitspraken over besluiten van de in het onderzoek vertegenwoordigde overheden.

Er zijn websites van de overheden bekeken en beleidsdocumenten bestudeerd, alsmede handleidingen en instructies die de overheden toestuurden. Tot slot zijn drie focusgroepen met volksvertegenwoordigers uit de betrokken overheden georganiseerd.

Alle informatie die op deze manier is verzameld is per overheid in een factsheet beschreven. Daarnaast zijn drie factsheets opgesteld waarin de informatie van alle overheden, alle gemeenten en alle provincies is beschreven. De rekenkamer(commissie)s zijn zo in staat om – tegen de achtergrond van deze algemene rapportage – zien hoe 'hun' overheid zich verhoudt tot de andere overheden.

## ***Bloemendaal***

De onderzoeksdata voor Bloemendaal, welke in deze rapportage vergeleken worden met die van het algemene beeld van gemeenten, zijn ambtelijk verstrekt aan het onderzoeksbureau.

Naast deze aan het onderzoeksbureau verstrekte informatie zijn er nog enkele aanvullende, verduidelijkende vragen van de RKC beantwoord.

Wij danken de ambtelijke organisatie hartelijk voor deze constructieve medewerking.

## ***1.5 Leeswijzer***

De nu volgende gepresenteerde onderzoeksuitkomsten hebben betrekken op die van de onderzochte gemeenten als totaalgroep en die van de gemeente Bloemendaal afzonderlijk.

De informatie die is aangeleverd door waterschappen en provincies zijn hier, omwille van een voor de gemeente Bloemendaal zo passend mogelijke vergelijkingsbasis, buiten beschouwing gelaten.

In de hoofdstukken 2 t/m 6 zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven, ingaande op vijf genoemde thema's in een vergelijking van Bloemendaal ten opzichte van de landelijke resultaten.

Een overzicht van de doelen en kernpunten van de Woo is opgenomen in bijlage 1.

In bijlage 2 wordt het verloop van het Wob-proces in Bloemendaal geschetst.

## **2 Beleid en organisatie-inrichting gemeenten**

### ***2.1 Landelijk***

Het onderzoek laat zien dat geen van de gemeenten beleid heeft vastgesteld over de behandeling van de Wob-verzoeken. Wel beschikt 42% van de gemeenten over bestuurlijk vastgestelde schriftelijke regels/beleid/afspraken of ongeschreven vaste bestuurlijke gedragslijnen over de afhandeling van Wob-verzoeken voor wat betreft informatie op verzoek.

Uit de documentenstudie blijkt dat deze interne richtlijnen voldoen aan de letter en geest van de Wob en zijn bedoeld voor het intern vastleggen van de taakverdeling en samenwerking bij het behandelen van verzoeken.

De actieve openbaarheid, dus informatieverstrekking op eigen initiatief, krijgt minder aandacht. Slechts 3% van de gemeenten beschikt naar eigen zeggen over werkinstructies of andere interne afspraken over actieve openbaarheid. Wob-verzoeken worden bij bijna 60% van de gemeenten behandeld door een combinatie van vakafdelingen, juristen en Wob-coördinatoren. 42% van de medewerkers die de vragenlijst inhoud hebben ingevuld, is niet tevreden met de voor de behandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit (beschouwt deze als matig tot slecht). De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarheid (artikel 8 en 9 Wob) is bij 23% van de gemeenten volgens het vragenlijstonderzoek belegd.

### ***2.2 Bloemendaal***

Bloemendaal beschikt niet over bestuurlijk vastgestelde schriftelijke regels/beleid/afspraken of ongeschreven vaste bestuurlijke gedragslijnen over de afhandeling van Wob-verzoeken. Wel heeft Bloemendaal werkinstructies en andere richtlijnen die voldoen aan de letter en geest van de Wob. Bloemendaal beschikt niet over werkinstructies of andere interne afspraken over actieve openbaarheid.

De voor de behandeling van de Wob-verzoeken beschikbare capaciteit wordt door de gemeentelijke organisatie zelf als onvoldoende ervaren. Positief oordeelt zij daarentegen over de (eigen) kennis, vaardigheden en de taakverdeling en samenwerking. Bij Bloemendaal worden inkomende Wob-verzoeken aan (de Wob-coördinator van) een voor het betreffende onderwerp relevant team toegewezen. Hier wordt het verzoek in behandeling genomen. Zie voor een uitvoerige beschrijving van het verloop van het proces Bijlage 2: Verloop Wob-proces in Bloemendaal.



## 3 Behandeling van Wob-verzoeken

### 3.1 Landelijk

De meeste Wob-verzoeken bij de gemeenten worden volgens het vragenlijstonderzoek door individuele burgers ingediend (68%). Een andere belangrijke categorie verzoekers zijn journalisten (8%). Verreweg de meeste verzoeken zijn gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (86%). Gemiddeld gaat het in 60% van de verzoeken om onderwerpen die behoren tot het fysieke domein.

Bij de meeste gemeenten staat informatie over de Wob en het indienen van verzoeken op de website (69 van de 83). De teksten op die websites zijn bijna altijd goed leesbaar en begrijpelijk. Dat geldt ook voor de brieven en besluiten van de bestudeerde dossiers.

Net iets meer dan de helft van de gemeenten voert 'concretiseringsgesprekken' om te achterhalen waarop het Wob-verzoek precies berust, zodat het verzoek zo goed mogelijk kan worden behandeld.

Over wat de 'finale uitkomst' van de Wob-verzoeken is, geeft het onderzoek geen volledig uitsluitel. Gesteld wordt dat over de periode 2018 t/m 2020 exact de helft van de verzoeken volledig is ingewilligd, 14% geheel is afgewezen en 21% deels is afgewezen en deels ingewilligd. 5% is buiten behandeling gesteld. Merk daarbij op dat deze getallen optellen tot 90%. Over hoe de overige 10% is te duiden geeft het rapport geen uitsluitel.

In veel gevallen was het niet mogelijk om de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 Wob te beoordelen.<sup>1</sup> In het merendeel van de dossiers waarbij dit wel kon, worden de uitzonderingsgronden juist toegepast en gemotiveerd. Wel volstaan veel gemeenten 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.

Een ander aandachtspunt is het feitelijk weglakken van informatie; regelmatig is deze informatie toch nog te lezen of te achterhalen waardoor onbedoeld niet-openbare informatie voor anderen toegankelijk wordt.

In een kwart tot een derde van de gevallen is niet op tijd op een Wob-verzoek beslist. De gemiddelde doorlooptijd 'van verzoek tot besluit' is iets meer dan vijf weken. In hun reactie op de vragenlijst cijfers geven gemeenten aan dat zij op 49% van de Wob-verzoeken binnen vier weken een beslissing hebben genomen. De termijn van vier weken uit de Wob wordt dus vaak niet gehaald; sterker nog, vaak verdaagt de gemeente de beslissing meteen na ontvangst van het Wob-verzoek met een standaardtoelichting.

---

<sup>1</sup> De wet kent in de artikelen 10 en 11 een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen, die regelen wanneer openbaarmaking achterwege kan blijven. Denk daarbij aan persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad.

## 3.2 Bloemendaal

Over de jaren 2018 t/m 2020 zijn in Bloemendaal in totaal 114 verzoeken ingediend, die door de aanvrager als Wob-verzoek werden aangemerkt. Meer dan 80% hiervan was afkomstig van burgers.

Iets vaker nog dan bij 'gemeentes in het algemeen' zijn de aanvragen gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (92% versus 86%).

Beduidend minder vaak dan in andere gemeenten heeft het verzoek betrekking op het fysieke domein (34% versus 60%). Opvallend groot (36%) is het gedeelte van de verzoeken dat niet is toe te wijzen aan het sociaal domein, het fysiek domein of als 'politiek-bestuurlijk' is aan te merken. Dit betreft onder meer verzoeken over (vaststellings)overeenkomsten, personeelszaken, een overzicht van geheimhoudingsbesluiten, een overzicht van Wob-verzoeken en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Onder de verzoeken die niet aan een specifieke categorie zijn toe te wijzen vallen ook die waarbij om informatie wordt gevraagd welke meerdere domeinen betreft.

De informatie die op de website van de gemeente te vinden is over het indienen en afhandelen van Wob-verzoeken wordt door de gemeentelijke organisatie zelf als zijnde 'goed tot zeer goed' gekwalificeerd.

Waar nodig wordt in Bloemendaal, overeenkomstig de meeste andere onderzochte gemeenten, om het verzoek 'helderder' te krijgen, aan de aanvrager om schriftelijke toelichting gevraagd en/of een concretiseringsgesprek gevoerd (circa 1 op de 5 verzoeken).

De wijze waarop de 'finale uitkomst' van de Wob-verzoeken wordt bijgehouden sluit niet aan op die welke in de vragenlijst werd gebruikt (en waar, volgens het bovenstaande, meer gemeenten moeite mee hadden). Niettemin betreft dit een belangrijk kengetal voor de beeldvorming over de afhandeling van de Wob-verzoeken.

Dit gezegd hebbende, is de verdeling van de 'finale uitkomst' over de jaren 2018 t/m 2020 als volgt:

- geheel ingewilligd <sup>2</sup>	36%
- gedeeltelijk afgewezen	22%
- geheel afgewezen	16%
- geen besluit <sup>3</sup>	30%
- onduidelijk <sup>4</sup>	6%
totaal	100%

In circa 60% van de gevallen is in de periode 2018 t/m 2020 niet binnen de gestelde termijn beslist (gemeenten totaal: circa 50%).

---

<sup>2</sup> Met geheel ingewilligd wordt bedoeld dat de gevraagde documenten, eventueel geanonimiseerd, zijn verstrekt.

<sup>3</sup> Als er geen besluit is genomen, is het verzoek ingetrokken, buiten behandeling gesteld, doorgezonden of niet als Wob-verzoek in behandeling genomen.

<sup>4</sup> In sommige gevallen viel niet te achterhalen of/hoe er op het verzoek is besloten.

## **4 Rechtsbescherming**

### **4.1 Landelijk**

Volgens het dossieronderzoek is tegen 13% 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 33 van de 902 onderzochte dossiers leidde de heroverweging in bezwaar 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 de 31 (hoger) beroepszaken uit het jurisprudentieonderzoek leidde de procedure ertoe dat de informatie alsnog openbaar gemaakt is.

### **4.2 Bloemendaal**

Over de periode 2018 t/m 2020 is 14 maal bezwaar gemaakt op het besluit over het Wob-verzoek, waarbij het bezwaar in twee gevallen is ingetrokken. Het percentage bezwaren ligt in Bloemendaal in lijn met het gemiddelde over alle onderzochte gemeenten.

In 3 van de 12 gevallen heeft het bezwaar geleid tot het (deels) herroepen van het besluit en het alsnog openbaar maken van (m eer) informatie.

## **5 Verantwoording aan volksvertegenwoordiging**

### **5.1 Landelijk**

In drie focusgroepen is door het onderzoeksbureau Pro Facto gesproken met een aantal volksvertegenwoordigers (leden van provinciale staten, gemeenteraad en algemeen bestuur). Uit die gesprekken komt naar voren dat het besef van het belang van informatieverstrekking niet groot is.

Het dagelijks bestuur voorziet de volksvertegenwoordiging slechts in beperkte mate van informatie over de wet. Ook controleren de volksvertegenwoordigers de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks.

### **5.2 Bloemendaal**

Het is de RKC niet gebleken dat er aan de raad gestructureerde verantwoording wordt afgelegd over de uitvoeringspraktijk van de Wob in Bloemendaal.

Wel is het zo, dat in de onderzoeksperiode regelmatig raadvragen zijn ontvangen naar aanleiding van specifieke Wob-verzoeken en over het beleid omtrent en de procedure rond de afhandeling van Wob-verzoeken.

Raadvragen worden altijd via de griffie ingediend. Deze vragen hebben ook betrekking op Wob-verzoeken die door de desbetreffende raadsleden zelf zijn gedaan.

## **6 Actieve openbaarheid**

### **6.1 Landelijk**

Het onderzoek heeft slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de actieve openbaarheid: het verstrekken van informatie over overheidsdocumenten op eigen initiatief van de gemeenten. Duidelijk is wel geworden dat hierop niet de nadruk ligt bij de gemeenten.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat 90% van de gemeenten inmiddels bezig is met het treffen van voorbereidingen op de komst van de Wet open overheid (Woo) per 1 mei 2022. Omdat bij een aantal gemeenten de informatiehuishouding op dit moment waarschijnlijk nog niet op orde is, is het volgens het onderzoeksbureau nodig dat daarnaar de komende tijd veel aandacht naar uitgaat.

### **6.2 Bloemendaal**

Bloemendaal kent, in lijn met de andere onderzochte gemeenten geen beleid wat betreft actieve openbaarheid. Wel schaart Bloemendaal zich onder de gemeenten die bezig zijn met het treffen van voorbereidingen op de komst van de Woo. De besluiten op Wob-verzoeken worden sinds 2020 gepubliceerd.

# Bijlage 1 Wet open overheid

## Doel van de Woo

De Wet open overheid (Woo) is per 1 mei 2022 in werking getreden en vervangt de Wob.<sup>5</sup> Deze wet is bedoeld om de overheid transparanter te maken en zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen, bijvoorbeeld door actieve openbaarmaking van verschillende informatiecategorieën verplicht te stellen. De Woo maakt toegang tot publieke informatie expliciet tot een recht van burgers.

## Veranderingen onder de Woo

De belangrijkste veranderingen van de Woo ten opzichte van de Wob zijn:

- Er komt een onafhankelijk adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding.
- Elk bestuursorgaan dat onder de Woo valt moet een contactpersoon aanwijzen waarbij iedereen terecht kan met vragen over de beschikbaarheid van overheidsinformatie.
- Bestuursorganen gaan werk maken van het op orde krijgen van de informatiehuishouding, daartoe is de Regeringscommissaris aangesteld.
- Op termijn verplicht de Woo tot het actief openbaar maken van aangewezen informatie.
- De termijn voor het afhandelen van een verzoek wordt maximaal vier weken, met een mogelijke verlenging van twee weken.
- Mede gelet op de verkorte termijn is het zaak om snel de informatievraag in beeld te krijgen en daarvoor in contact te treden met de verzoeker.
- Onder de Wob werden persoonlijke beleidsopvattingen al vaker openbaar gemaakt, die lijn wordt onder de Woo voortgezet.
- Ook van informatie ouder dan vijf jaar is het uitgangspunt dat deze openbaar wordt gemaakt.

---

<sup>5</sup> Zie voor uitgebreide informatie over de Woo de 'Rijksbrede instructie voor het behandelen van de Woo': <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/04/01/rijksbrede-instructie-voor-het-behandelen-van-woo-verzoeken/Rijksbrede+instructie+voor+het+behandelen+van+Woo-verzoeken.pdf>

## **Bijlage 2 Verloop Wob-proces in Bloemendaal**

### **Ieder team behandelt zijn eigen Wob-verzoeken**

Wob-verzoeken worden geregistreerd in Hoegle en door DIV aan het team toegewezen dat inhoudelijk over het onderwerp van het Wob-verzoek gaat. Binnen het team wordt beslist wie behandelaar wordt van het Wob-verzoek.

De behandelaar is verantwoordelijk voor het (zorgvuldig) verzamelen van de gevraagde informatie, de beoordeling aan de weigeringsgronden van de Wob en tijdige afhandeling van het Wob-verzoek. De behandelaar van een Wob-verzoek wordt (indien nodig) ondersteund door één van de Wob-coördinatoren.

### **Rol van de Wob-coördinatoren**

De Wob-coördinatoren krijgen een melding vanuit Hoegle van een ingediend Wob-verzoek en registeren het verzoek op het Excel-jaaroverzicht van ingediende Wob-verzoeken. De behandelaar van een Wob-verzoek kan met vragen terecht bij één van de Wob-coördinatoren.

De behandelaar neemt in ieder geval contact opnemen met een coördinator als het Wob-verzoek omvangrijk is. In dat geval wordt Zylab ingeschakeld. Eerst wordt de zoekopdracht geformuleerd samen met de coördinator en een medewerker van informatisering. Vervolgens worden de gevraagde documenten verzameld en geüpload in de software van Zylab.

Hierna volgt de inhoudelijke beoordeling van de documenten aan de weigeringsgronden uit artikel 10 en 11 van de Wob door de behandelaar.

### **Voor het nemen van een besluit geldt het 4-ogen principe**

Het conceptbesluit wordt daarom eerst tegengelezen door een Wob-coördinator of een andere jurist.

Dit doe je door in Hoegle naar 'documenten' te gaan en het concept- besluit aan te vinken. Vervolgens gebruik je de knop 'start deel-vervolgzaak' en kies je 'adviesverzoek' en stuur je het naar de betreffende jurist.

Het afdelingshoofd is gemandateerd om Wob-besluiten te ondertekenen.