

[Bedrijf]

T.a.v. Commissie bestuur

Afschrift: college

Kenmerk 2022/940629

Datum 27 juni 2022

Contact [Contact]

Telefoon 06-42635835

E-mail bdetmar@haarlem.nl

Bijlage(n) 3

Geachte commissie- en raadsleden,

Hierbij ontvangt u ter informatie het rapport van het NVRR DoeMee-onderzoek 2021:

“De praktijk van de Wob bij decentrale overheden – eindrapportage – Herziene versie”

Dit onderzoek naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bij decentrale overheden is uitgevoerd door buro ProFacto, in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR).

Aan het onderzoek namen 93 rekenkamer(commissie)s deel; acht provinciale rekenkamers, de rekenkamercommissies van twee waterschappen en 83 gemeentelijke rekenkamer(commissie)s. Het onderzoek vond plaats van medio april tot 1 december 2021, de rapportage is vrij gegeven medio april 2022. Gemeente Haarlem was één van de deelnemers.

De centrale vraag van het onderzoek 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?

Het onderzoek besteedt aandacht aan een vijftal thema's:

- 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
- 5 van de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022

De onderzoeksdata zijn verzameld met de inzet van verschillende onderzoeksmethoden en verantwoord in de rapportage. De informatie die is verzameld is per overheid in een factsheet beschreven. Daarnaast zijn factsheets opgesteld waarin de informatie van alle overheden en alle gemeenten is opgenomen. Deze factsheet van Haarlem en die van alle deelnemende gemeenten vindt u tevens als bijlagen bij deze brief.

Uitkomsten onderzoek

Hier volgend wordt per thema de samenvatting van het landelijk onderzoek weergegeven. De geciteerde tekst komt uit het rapport “De praktijk van de WOB bij decentrale overheden” van ProFacto. Per thema wordt vervolgens een weergave van de factsheet voor Haarlem gegeven.

1. Beleid en organisatie-inrichting

‘Het onderzoek laat zien dat verreweg de meeste overheden geen beleid hebben vastgesteld over de behandeling van Wob-verzoeken. Wel geven de meeste overheden (72%) in hun reactie op de vragenlijst aan dat zij over werkinstructies, procesbeschrijvingen en andere interne documenten over de behandeling van Wob-verzoeken beschikken. 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 14% van de overheden beschikt naar eigen zeggen over werkinstructies of andere interne afspraken over actieve openbaarheid. Wob-verzoeken worden bij bijna 60% van de overheden 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. De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarheid (artikel 8 en 9 Wob) is bij 47% van de overheden volgens het vragenlijstonderzoek niet belegd’

Gemeente Haarlem Factsheets:

- er zijn interne werkinstructies, handleidingen en gebruikersinstructies volgens welke wordt gewerkt
- er zijn regelingen vastgesteld betreffende actieve openbaarheid
- er is geen gemeentelijk beleid vastgesteld betreffende passieve noch betreffende actieve openbaarheid
- er wordt voldaan aan de passieve en actieve openbaarheid volgens de AWB en beginselen behoorlijk bestuur.
- afhandeling is belegd bij die vakafdelingen die informatie over het onderwerp hebben. Of uitzonderings- en beperkingsgronden van toepassing zijn wordt beoordeeld door een WOB functionaris en/of jurist.
- de tevredenheid over de capaciteit voor afhandeling is matig, die over de inhoudelijke afwerking is voldoende.

2. De praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken

‘De meeste Wob-verzoeken bij decentrale overheden worden volgens het vragenlijstonderzoek door individuele burgers ingediend (65%). Een andere belangrijke categorie verzoekers zijn journalisten (9%). Verreweg de meeste verzoeken zijn gericht op het openbaar maken van documenten die volgens verzoekers bij het college of het dagelijks bestuur berusten (89%). Gemiddeld gaat het in 58% van de verzoeken om onderwerpen die behoren tot het fysieke domein. Bij de meeste overheden staat informatie over de Wob en het indienen van verzoeken op de website (78 van de 93).

2 De teksten op die websites zijn over het algemeen goed leesbaar en begrijpelijk. Dat geldt ook voor de brieven en besluiten in 98% van de bestudeerde dossiers

Een groot deel van de overheden voert 'concretiseringsgesprekken' 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, 13% wordt afgewezen en 23% wordt deels afgewezen, deels ingewilligd; 5% wordt buiten behandeling gesteld

In veel gevallen was het niet mogelijk om de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 Wob te beoordelen, omdat we geen beschikking hadden over de niet verstrekte documenten en/of 'ongelakte' versies. In het merendeel van de dossiers waarin we dit wel konden beoordelen worden de uitzonderingsgronden 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. 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 wordt niet op tijd op een Wob-verzoek beslist, volgens het dossier- en vragenlijstonderzoek. De gemiddelde doorlooptijd 'van verzoek tot besluit' is bijna zes weken volgens het vragenlijstonderzoek en zeven weken volgens de dossierstudie. In hun reactie op de vragenlijst cijfers geven overheden aan dat zij op slechts 45% 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 het bestuursorgaan de beslissing meteen na ontvangst van het Wob-verzoek met een standaardtoelichting.

Na het nemen van een besluit tot openbaarmaking van informatie in documenten, volstaat het merendeel van de overheden met het toezenden van die informatie aan de verzoeker (en andere belanghebbenden). In de reactie op de vragenlijst inhoud geeft 72% (n=92) van de overheden aan dat het zijn besluiten op Wob-verzoeken nooit openbaar maakt. Slechts acht overheden geven aan dat zij het besluit en alle achterliggende documenten publiceren, bijvoorbeeld door plaatsing van de documenten op de website. De rondgang langs overheidswebsites bevestigt dit; slechts van zeventien overheden konden we informatie over (besluiten op) afgehandelde Wob-verzoeken op de website vinden'

Gemeente Haarlem Factsheets:

- de website informatie zelf is volledig, helder en toegankelijk. Werpt geen drempels op. De informatie is in eerste instantie matig te vinden.

- er zijn meerdere manieren om een Wob-verzoek te doen; mondeling, via een formulier of per brief. Niet per mail.

- De indiener kan door de gemeente worden geholpen bij het preciseren van het verzoek; dit gebeurt schriftelijk of met een concretiseringsgesprek.

- er worden gemiddeld 45 WOB verzoeken per jaar ingediend, gebaseerd op 2018, 2019 en 2020.

- er wordt niet op outputniveau geregistreerd van wie deze afkomstig zijn, schatting is het leeuwendeel burgers (30) en onderzoekers (10)

-bijna alle verzoeken worden afgedaan door het college

-er wordt niet op outputniveau geregistreerd, maar de schatting is dat het grootste gedeelte van de verzoeken wordt ingewilligd, waarbij persoonsgegevens worden weggelakt. Maximaal 5 verzoeken p.j. worden buiten behandeling gesteld.

-er wordt niet bijgehouden op welke termijnen er over Wob-verzoeken wordt beslist- wel is van een tiental voorbeeldossiers duidelijk dat er in 9 van de 10 gevallen tijdig is beslist.

-alle besluiten worden gepubliceerd.

3. *Rechtsbescherming*

‘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’

Gemeente Haarlem Factsheets:

-er wordt geen of nauwelijks toegankelijke informatie verstrekt over rechtsbescherming

-er wordt niet bijgehouden op hoeveel beslissingen op een Wobverzoek bezwaar wordt gemaakt, wel is van een tiental voorbeeldossiers duidelijk dat er in 2 van de 10 gevallen bezwaar is gemaakt.

- Er wordt gebruik gemaakt van de weigeringsgronden van artikel 10 en 11 WOB. Er wordt gebruik gemaakt van de belangenafweging. Geconstateerd is dat in veel gevallen die belangenafweging onvoldoende of niet per document is gemotiveerd, zoals ook blijkt uit uitspraken van rechter en RvS op bezwaar en beroep tegen de weigering

4. *Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging*

‘In drie focusgroepen hebben we 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. Het dagelijks bestuur voorziet de volksvertegenwoordiging slechts in beperkte mate van informatie over de toepassing van de Wob. En de volksvertegenwoordigers controleren de uitvoering van de Wob niet of nauwelijks.’

Gemeente Haarlem factsheets:

-er is geen beleid of regeling aangaande informatieverstrekking aan de volksvertegenwoordiging aangaande de WOB

-er zijn met de volksvertegenwoordiging wel afspraken gemaakt aangaande de afhandeling van de Wob-verzoeken zoals omschreven bij 2

-de raad ontvangt wekelijks een lijst met lopende Wob-verzoeken en wordt via de jaarstukken geïnformeerd.

5. *Actieve openbaarheid / WOO*

‘Het onderzoek heeft slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de actieve openbaarheid, het verstrekken van informatie over overheidsdocumenten op eigen initiatief van de decentrale overheden. Duidelijk is wel geworden dat hierop niet de nadruk ligt bij de overheden. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat veel overheden inmiddels bezig zijn met het treffen van voorbereidingen op de komst van de Wet open overheid per 1 mei 2022. Omdat bij een aantal overheden de informatiehuishouding op dit moment waarschijnlijk nog niet op orde is, is het nodig dat daarnaar de komende tijd veel aandacht uitgaat’

Gemeente Haarlem factsheets:

-de gemeente treft voorbereidingen voor de Wet open overheid.

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

‘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.’

Conclusies en aanbevelingen Haarlem

De RKC concludeert dat Haarlem in pas loopt met de gemiddelde gemeente in Nederland, wat nagenoeg alle aspecten van WOB verzoeken betreft. Dat betekent dat ook Haarlem wettelijk binnen de kaders blijft, dat de informatie voor aanvragers laagdrempelig en op orde is en dat er intern protocollen voor afhandeling zijn en gevolgd worden. Tegelijk betekent het in de pas lopen met de gemiddelde gemeente ook dat Haarlem op een aantal aspecten verbeteringen door kan voeren. Op basis van het onderzoek, adviseert de RKC Haarlem dat:

- er meer aandacht zou kunnen worden geschonken aan actieve openbaarheid en aan informatie over rechtsbescherming. Zeker met oog op de op 1 mei 2022 in werking getreden Wet open overheid ligt hier een kans om middels beleid actieve openbaarheid beter vorm te geven.
- de raad minder globaal en meer specifiek wordt geïnformeerd over de openbaarheid. Een jaarlijkse specifieke Wob-rapportage, waarin de in deze rapportage genoemde aspecten aan bod komen, zou de raad meer en beter in staat stellen om te controleren of er voldoende sprake is van openbaarheid. Daarvoor lijkt het wel noodzakelijk om informatie rond de WOB anders of meer te registreren, want uit de factsheet blijkt dat veel overzichten op basis van de registraties niet zomaar

aan te leveren zijn. De RKC spreekt de zorg uit dat voor het opzetten en bijhouden van een ander informatieregistratie werkwijze momenteel waarschijnlijk onvoldoende capaciteit is.

Met vriendelijke groet

De rekenkamercommissie, namens deze

De secretaris, B. Detmar