



Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken

Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Martijn van Haeften, Jaap Wils en Ton Grimmus

Projectnummer: B3775

Zoetermeer, 27 oktober 2010

Disclaimer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar omvangrijke en/of complexe, en oneigenlijke Wob-verzoeken. Research voor Beleid heeft dit onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd. Het bestond uit een documentenstudie, enkele interviews, en een enquête onder diverse bestuursorganen.

Vanuit het ministerie is het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit Marieke Groenwold-Van der Sar, Marieke Geerdink en Ruud Smeets. Wij bedanken hen hartelijk voor de plezierige samenwerking.

Graag bedanken wij daarnaast onze respondenten, in het bijzonder van de interviews, voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Jaap Wils

Accountmanager Research voor Beleid

Samenvatting

A Achtergrond en opzet van het onderzoek

Achtergrond

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt onder andere dat onder de wet vallende bestuursorganen, behoudens enkele uitzonderingen, verplicht zijn informatie te verstrekken wanneer daarom wordt verzocht. Het gaat om informatie die is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Research voor Beleid opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar de Wob. Het onderzoek is gericht op verzoeken die vallen onder de noemers 'omvangrijke en/of complexe verzoeken' en 'oneigenlijke verzoeken'. Doel is het vaststellen van de aard en omvang van deze verzoeken, de mate waarin deze verzoeken bij bestuursorganen worden ingediend, en de gevolgen van deze verzoeken voor bestuursorganen.

De kern van het onderzoek bestond uit een internetenquête onder departementen, provincies, gemeenten, waterschappen, politiekorpsen en de bekendste en omvangrijkste zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en uitvoeringsorganisaties. In totaal hebben 334 van de 425 benaderde organisaties aan het onderzoek deelgenomen. De respons van de enquête was daarmee 79%. Voorafgaand aan de enquête is een documentenstudie uitgevoerd en zijn enkele interviews afgenomen.

Afbakeningen

Ten behoeve van de enquête zijn de begrippen 'omvangrijke en/of complex verzoeken' en 'oneigenlijke verzoeken' als volgt afgebakend.

Omvangrijke en/of complexe verzoeken zijn verzoeken waarvan de afhandeling door het bestuursorgaan tijdrovend is door de hoeveelheid gevraagde informatie dan wel doordat de uit te voeren activiteiten voor de afhandeling ingewikkeld van karakter zijn. Deze afbakening is vertaald naar de vragenlijst door bestuursorganen te vragen naar de daadwerkelijk aan de afhandeling van een verzoek bestede werkdagen.

Oneigenlijke verzoeken zijn verzoeken die niet gericht zijn op openbaarmaking van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid zelf maar op andere doelen. Drie soorten die binnen deze afbakening vallen zijn:

- verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob;
- verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan;
- verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven tot openbaarmaking.

In de vragenlijst is expliciet gevraagd naar deze drie soorten. Omdat niet altijd direct zicht is op de motieven van verzoekers, is respondenten gevraagd naar verzoeken waarvan zij vermoeden dat oneigenlijk gebruik is gemaakt van de Wob. Ter aanvulling is respondenten gevraagd aan te geven waar dit vermoeden op gebaseerd is. Ten slotte is gevraagd naar voorbeelden van andere verzoeken die door het bestuursorgaan als oneigenlijk worden beschouwd.

Interpretatie van de resultaten

Een deel van de gerapporteerde gegevens dient met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Ten eerste geldt voor de aantallen Wob-verzoeken dat een deel van de respondenten schattingen heeft moeten maken vanwege het ontbreken van een systematische registratie van Wob-verzoeken. Bovendien kan het per organisatie verschillen wat als een Wob-verzoek wordt gezien. Ten tweede is de inschatting van het aantal oneigenlijke verzoeken gebaseerd op vermoedens van oneigenlijk gebruik. Ten slotte is de aan verzoeken bestede tijd vaak gebaseerd op schattingen, omdat bij de meeste bestuursorganen geen urenverantwoording geraadpleegd kon worden.

De gerapporteerde gegevens hebben betrekking op de periode van 1 januari 2009 t/m 30 juni 2010, dus anderhalf jaar. De aantallen verzoeken duiden de door de verschillende bestuursorganen *ontvangen* Wob-verzoeken aan. Verzoeken die naar meerdere bestuursorganen zijn verstuurd, kunnen dus door meerdere bestuursorganen zijn geteld.

B Resultaten

Omvangrijke en/of complexe verzoeken

Vrijwel alle bestuursorganen hebben Wob-verzoeken ontvangen in de onderzochte periode. Gemiddeld gaat het om 63 verzoeken per bestuursorgaan. Politiekorpsen hebben verreweg de meeste verzoeken ontvangen (gemiddeld 964 per korps), op afstand gevolgd door departementen (gemiddeld 137 verzoeken per departement, exclusief uitvoeringsorganisaties).

Welk deel van het totaal aantal verzoeken als 'omvangrijk en/of complex' kan worden beschouwd is afhankelijk van waar de grens wordt getrokken met niet-omvangrijke en/of complexe verzoeken. Het centrale kenmerk van omvangrijke en/of complexe verzoeken is dat de afhandeling veel tijd kost. Als de grens wordt getrokken bij 40 bestede werkdagen (8 weken), is 1% van het totaal aantal verzoeken omvangrijk en/of complex. De grens kan ook worden getrokken bij 10 werkdagen. Hier is in de antwoorden namelijk een omslagpunt te zien, omdat de meeste verzoeken binnen 10 werkdagen worden afgehandeld. Wanneer de grens bij meer dan 10 dagen wordt gelegd is 7% omvangrijk.

Tabel I geeft een overzicht van de gemiddelde aantallen ontvangen omvangrijke verzoeken per bestuursorgaan, en het totaal aantal verzoeken. Het grootste deel van de omvangrijke en/of complexe verzoeken is binnengekomen bij departementen en in iets mindere mate politiekorpsen.

Tabel I Gemiddelde aantal omvangrijke verzoeken en totaal aantal verzoeken

Bestede tijd per verzoek	11-20 werkdagen	21-40 werkdagen	meer dan 40 werkdagen	Gemiddeld totaal aantal ver- zoeken
Kerndepartementen	14	20	17	137
Uitvoeringsorganisaties	6	2	1	47
ZBO's	0	0	0	5
Politiekorpsen	11	20	3	964
Provincies	1	3	1	19
Waterschappen	0	0	0	6
Gemeenten tot 20.000 inwoners	1	0	0	15
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	2	1	1	19
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	1	1	0	26
Gemeenten 100.000+ inwoners	3	1	0	48
Totaal gemeenten	1	0	0	20
Totaal (% van totaal aantal verzoeken)	2 (3%)	2 (3%)	1 (1%)	63 (100%)

De belangrijkste oorzaak dat de afhandeling van een verzoek bij bestuursorganen veel tijd kost is dat om zeer veel informatie wordt gevraagd. Bij politiekorpsen is de belangrijkste oorzaak de benodigde toetsing aan de uitzonderingsgronden van de Wob, en de resulteren- de bewerking van documenten (bijvoorbeeld anonimiseren).

Oneigenlijke verzoeken

Onderstaande tabel bevat de resultaten van het onderzoek naar de drie expliciet bevroegde soorten oneigenlijke verzoeken.

Tabel II Oneigenlijke verzoeken

	Verzoeken gericht op verdienen		Verzoeken gericht op frustreren		Verzoeken uit obsessief streven	
	Gem. aantal	% van totaal	Gem. aantal	% van totaal	Gem. aantal	% van totaal
Kerndepartementen	7	5%	3	2%	4	3%
Uitvoeringsorganisaties	0	0%	2	4%	0	0%
ZBO's	0	0%	1	20%	0	0%
Politiekorpsen	187	19%	210	22%	6	1%
Provincies	1	5%	1	5%	0	0%
Waterschappen	1	17%	1	17%	0	0%
Gemeenten tot 20.000 inwoners	4	27%	2	13%	1	7%
Gemeenten 20.000 tot 50.000	5	26%	2	11%	2	11%
Gemeenten 50.000 tot 100.000	5	19%	5	19%	0	0%
Gemeenten 100.000+ inwoners	3	6%	7	15%	3	6%
Gemeenten totaal	5	25%	3	15%	1	5%
Totaal	13	21%	13	21%	1	2%

In de tabel is te zien dat ongeveer evenveel verzoeken zijn ontvangen waarvan men vermoedde dat deze gericht waren op frustreren/vertragen ontvangen als gericht op verdienen (beide 21% van alle verzoeken). Verzoeken waarvan vermoed wordt dat zij voortkomen uit

een obsessie, komen duidelijk minder vaak voor (2%). De verschillende typen oneigenlijke verzoeken overlappen elkaar deels. Van een verzoek kan bijvoorbeeld zowel vermoed worden dat het is gericht op verdienen als op frustreren en/of vertragen.

Politiekorpsen hebben met afstand de meeste verzoeken ontvangen waarvan vermoed wordt dat zij gericht zijn op *verdienen* (gemiddeld 187 verzoeken per korps). Uit de toelichtingen van respondenten blijkt dat een deel van deze verzoeken is ingediend naar aanleiding van verkeersboetes. Van de overige organisaties hebben de kerndepartementen de meeste verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen ontvangen (7), gevolgd door de gemeenten (5). Bij de gemeenten en politiekorpsen is het aandeel van deze verzoeken in het totaal aantal verzoeken respectievelijk 25% en 19%. Bij departementen ligt het aandeel in het totaal veel lager (5%). Bestuursorganen baseren hun vermoeden dat een verzoek gericht is op verdienen vooral op (de combinatie van) drie soorten kenmerken. Allereerst de verzoeken zelf; daarin wordt bijvoorbeeld om niet-inhoudelijke, omvangrijke en complexe informatie gevraagd. Als tweede wordt genoemd dat de verzoekers personen zijn die in het verleden soortgelijke Wob-verzoeken hebben ingediend. Ten derde geeft een oncoöperatieve houding van verzoekers, bijvoorbeeld bij vragen van het bestuursorgaan, aanleiding tot een vermoeden.

Bij politiekorpsen zijn de meeste verzoeken ontvangen waarvan wordt vermoed dat zij gericht zijn op *frustreren en/of vertragen* (gemiddeld 210 per korps). De aantallen van de overige bestuursorganen vallen hierbij in het niet. Het aandeel van deze verzoeken in het totaal aantal verzoeken is, behalve bij de politiekorpsen (22%), ook bij gemeenten relatief hoog (15%), zeker in vergelijking met departementen (2%). De vermoedens van bestuursorganen dat een verzoek gericht is op frustreren en/of vertragen zijn gebaseerd op het verzoek zelf en de achtergrond van de verzoeker. In het verzoek zelf is soms bijvoorbeeld expliciet vermeld dat het verzoek bedoeld is om het bestuursorgaan te frustreren, of er wordt gevraagd om naar de inschatting van de respondent irrelevante informatie. Aanleiding voor vermoedens van een verzoek gericht op frustreren en/of vertragen is vaak dat de verzoeker een (juridisch) conflict heeft met het bestuursorgaan.

Bestuursorganen hebben gemiddeld 1 verzoek ontvangen waarvan zij vermoeden dat het voortkomt uit *een obsessief streven tot openbaarmaking*. Politiekorpsen hebben gemiddeld de meeste van deze verzoeken ontvangen (6). Bij departementen zijn dit er gemiddeld 4, en bij de grootste gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) 3. De overige bestuursorganen hebben gemiddeld niet of nauwelijks 'obsessieve' verzoeken ontvangen. Het valt op dat bij gemeenten het aandeel van deze verzoeken in het totaal aantal verzoeken (5%) het hoogste is van alle bestuursorganen. Het vermoeden dat een verzoek voortkomt uit een obsessie, is gebaseerd op het herhaaldelijk aanvragen door dezelfde verzoeker, en op de omvang en de gedetailleerdheid van de gevraagde informatie.

Andere mogelijk oneigenlijke verzoeken die door respondenten zijn genoemd zijn verzoeken om informatie ten behoeve van juridische procedures, verzoeken gericht op informatie over derden in plaats van een bestuurlijke aangelegenheid, verzoeken om informatie die op andere manieren te verkrijgen is en verzoeken om gevoelige informatie van bestuursorganen, zoals informatie over de werkwijze van de politie.

Termijnen en dwangsommen, bezwaar en beroep en proceskosten

Omvangrijke/complexe en oneigenlijke verzoeken kunnen in de praktijk leiden tot overschrijding van termijnen en de uitkering van dwangsommen. In totaal heeft 44% van de bestuursorganen bij één of meerdere verzoeken de termijn overschreden. De belangrijkste oorzaak dat de termijn wordt overschreden is de omvang van de gevraagde informatie. Voor politiekorpsen en departementen is daarnaast de benodigde bewerking van documenten een belangrijke oorzaak. Voor departementen is ten slotte ook het verzamelen van documenten bij verschillende afdelingen/organisatie-onderdelen een belangrijke reden.

Van de bestuursorganen heeft, sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen op 1 oktober 2009, 6% één of meerdere keren een dwangsom uitgekeerd vanwege overschrijding van de termijn. Van de departementen is dit bijna de helft en van de politiekorpsen bijna een derde.

Omvangrijke en/of complexe verzoeken kunnen in de praktijk ook leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures, en de vergoeding van proceskosten. Hoe omvangrijker en/of complexer een verzoek, hoe meer werk het voor een bestuursorgaan is om een besluit te nemen en dit op schrift te stellen. Met de omvang van het besluit, groeit ook de kans dat op één of meerdere onderdelen van het besluit bezwaar kan worden gemaakt. Gemiddeld is bij 5% van alle Wob-verzoeken bezwaar aangetekend. Dit komt neer op gemiddeld drie maal per bestuursorgaan. Bij politiekorpsen en departementen is het vaakst bezwaar gemaakt (23 respectievelijk 18 keer).

Op het besluit van een bestuursorgaan op een ingediend bezwaar kan door de verzoeker beroep worden aangetekend bij de rechtbank. Gemiddeld is bij 2% van alle Wob-verzoeken beroep aangetekend. Dit is gemiddeld één maal per bestuursorgaan. Bij politiekorpsen (8) en departementen (6) ligt dit hoger. Gemiddeld winnen bestuursorganen ongeveer evenveel zaken als zij verliezen.

Per bestuursorgaan is gemiddeld voor 1 verzoek proceskosten vergoed. Bij politiekorpsen ligt dit aantal beduidend hoger (gemiddeld 10 keer per korps).

In totaal 76% van de bestuursorganen heeft verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen ontvangen. Van de bestuursorganen heeft 6% wel eens een dwangsom uitgekeerd, en 18% heeft wel eens proceskosten vergoed. Dit betekent dat aan een groot deel van de verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen, door verzoekers geen geld is verdiend.

Organisatie van de afhandeling

Bestuursorganen hebben de organisatie voor de afhandeling van Wob-verzoeken verschillend georganiseerd. Belangrijke organisatiekenmerken zijn: een vaste verantwoordelijke voor Wob-verzoeken, een registratie van Wob-verzoeken en een vastgelegde procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken. De drie kenmerken geven een grove indicatie van de mate waarin bestuursorganen verzoeken georganiseerd afhandelen. De departementen en de uitvoeringsorganisaties zijn het meest georganiseerd, gevolgd door de politiekorpsen. De departementen en de politiekorpsen zijn ook de organisaties die in absolute aantallen de grootste hoeveelheid verzoeken ontvangen. De afhandeling is bij provincies en gemeenten in mindere mate georganiseerd.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5	
1	Achtergrond en opzet van het onderzoek	13
1.1	Achtergrond van het onderzoek	13
1.2	Onderzoeksverantwoording	14
1.3	Gebruikte afbakeningen	16
1.4	Leeswijzer	18
2	Omvangrijke en/of complexe verzoeken	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Totaal aantal Wob-verzoeken	19
2.3	Omvang van Wob-verzoeken	20
2.4	Kenmerken van tijdrovende verzoeken	22
2.5	Resultaten op een rij	23
3	Oneigenlijke verzoeken	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Verdiene aan de Wob	25
3.3	Frustreren en/of vertragen	29
3.4	Obsessieve verzoeken	32
3.5	Andere als oneigenlijk ervaren verzoeken	34
3.6	Resultaten op een rij	35
4	Organisatie van de afhandeling	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Termijn van afhandeling	37
4.3	Bezwaar en beroep	39
4.4	Attitude t.o.v. de Wob	43
4.5	Organisatie van de afhandeling	45
4.6	Resultaten op een rij	48

1 Achtergrond en opzet van het onderzoek

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Onderzoek

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is ingesteld “met het oog op een goede en democratische bestuursvoering”. De wet regelt onder andere dat onder de wet vallende bestuursorganen verplicht zijn, behoudens enkele uitzonderingen, informatie te verstrekken die is neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, wanneer daarom wordt verzocht.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Research voor Beleid opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar Wob-verzoeken die vallen onder de noemers ‘omvangrijke en/of complexe verzoeken’ en ‘oneigenlijke verzoeken’. Doel is het vaststellen van de aard en omvang van deze verzoeken, de mate waarin deze verzoeken bij bestuursorganen worden ingediend, en de gevolgen van deze verzoeken voor bestuursorganen.

Wob-verzoeken

Volgens artikel 3 van de Wob kan “een ieder” een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten aan een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. De wet bepaalt nadrukkelijk dat de verzoeker geen belang bij de zaak hoeft te noemen.

De wet geeft geen vormvoorschriften waaraan een verzoek moet voldoen. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, kan het bestuursorgaan de verzoeker vragen het verzoek te preciseren en dient hem daarbij dan ook te helpen.

Afhandeling van Wob-verzoeken

Bestuursorganen hebben vier weken om te beslissen over een verzoek en kunnen deze termijn, schriftelijk gemotiveerd, met maximaal vier weken verlengen.¹ De beslistermijn kan worden opgeschort als de zienswijze van een derde belanghebbende moet worden gevraagd, bijvoorbeeld omdat is verzocht om gegevens over deze belanghebbende.

¹ Artikel 6 van de Wet openbaarheid van bestuur.

1.2 Onderzoeksverantwoording

Aanpak

De kern van het onderzoek bestond uit een internetenquête onder de verschillende typen bestuursorganen die onder de Wob vallen. Als vooronderzoek voor deze enquête is een documentenstudie uitgevoerd, aangevuld met enkele interviews. Op basis van het vooronderzoek zijn afbakeningen gemaakt van de voor de enquête belangrijke begrippen 'omvangrijk en/of complex verzoek', en 'oneigenlijk verzoek'.

De afbakening is uitgewerkt in een vragenlijst voor de enquête. Onderwerpen van de vragenlijst zijn; de wijze waarop de afhandeling van Wob-verzoeken is georganiseerd, de aantallen Wob-verzoeken en hun kenmerken, de omvang van de verzoeken, het aantal oneigenlijke verzoeken, en de afhandeling in de praktijk. Tevens zijn enkele vragen opgenomen over de attitude ten opzichte van de Wob.

Departementen, provincies, waterschappen, politiekorpsen en de bekendste en omvangrijkste zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en uitvoeringsorganisaties zijn telefonisch benaderd en uitgenodigd voor deelname aan een internetenquête. Ook zijn alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners benaderd, aangevuld met een steekproef van kleinere gemeenten. Tabel 1.1 toont de steekproefverdeling.

Tabel 1.1 Steekproef onder gemeenten

Inwoneraantal	Populatie	Bruto steekproef	%
Tot 20.000	171	81	47%
20.000-50.000	191	90	47%
50.000-100.000	42	42	100%
Meer dan 100.000	26	26	100%
Totaal aantal gemeenten	430	239	55%

In totaal zijn 425 organisaties telefonisch benaderd (zie tabel 1.2). Daarbij is degene die zich binnen de organisatie bezighoudt met de afhandeling van Wob-verzoeken gevraagd op internet een vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk zijn 334 enquêtes op internet ingevuld, een respons van 79%. Dit is hoger dan gebruikelijk bij enquêtes onder bestuursorganen, wat opmerkelijk is gezien de complexiteit van de vragenlijst en het afnemen van de enquête tijdens de vakantieperiode. Tabel 1.2 laat de verdeling van de respons over de verschillende soorten bestuursorganen zien.

Tabel 1.2 Responsverdeling

	Aantal benaderingen	Aantal respondenten	% respons
Kerndepartementen	13	11	85 %
Uitvoeringsorganisaties	29	21	72 %
Zelfstandige bestuursorganen	82	61	74 %
Politiekorpsen	26	21	81 %
Provincies	12	10	83 %
Waterschappen	26	23	88 %
Gemeenten tot 20.000 inwoners	78	60	77 %
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	91	73 ¹	80 %
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	42	38	90 %
Gemeenten 100.000+ inwoners	26	19	73 %
Totaal	425	337	79 %

Uit de tabel blijkt dat binnen alle groepen een goede respons is behaald.

Interpretatie van de uitkomsten

In het rapport zijn diverse tabellen weergegeven met percentages van door verschillende bestuursorganen gegeven antwoorden. Vaak zijn deze antwoorden per groep bestuursorganen uitgesplitst. Wanneer deze uitsplitsing niet relevant is, zijn alleen totalen van alle bestuursorganen gezamenlijk weergegeven. Van gemeenten zijn de antwoorden vaak uitgesplitst naar gemeentegrootte.

Om representatieve uitspraken te kunnen doen over het totaal van gemeenten en het totaal van bestuursorganen, zijn bij het berekenen van de totalen wegingsfactoren toegekend aan de verschillende groepen. Dit was nodig omdat niet alle gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn benaderd, maar een steekproef daarvan. De overige bestuursorganen zijn wel allemaal benaderd. Zonder weging zouden de kleine gemeenten te weinig meetellen in de totaalpercentages.

Een deel van de gerapporteerde gegevens dient met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Een belangrijk deel van de vragen in de enquête heeft betrekking op absolute aantallen verzoeken en kenmerken daarvan, over een periode van anderhalf jaar (1 januari 2009 - 30 juni 2010). Hoewel gevraagd is zo nauwkeurig mogelijk de vragen te beantwoorden, moet in ogenschouw worden genomen dat een deel van de respondenten geen systematische registratie van Wob verzoeken bijhoudt. Voor deze respondenten geldt dus dat sprake is van een schatting. Daarnaast hadden de vragen betrekking op de Wob-verzoeken die door de organisatie als zodanig zijn behandeld. Welke verzoeken dit zijn, kan enigszins verschillen tussen organisaties. Voor het aantal oneigenlijke verzoeken geldt specifiek, dat dit is gebaseerd op vermoedens van oneigenlijk gebruik.

De aan de afhandeling van verzoeken bestede tijd is vaak gebaseerd op schattingen, omdat door de meeste bestuursorganen geen urenverantwoording geraadpleegd kan worden.

¹ Eén van de vragenlijsten is ingevuld namens drie gemeenten uit de grootteklasse tot 20.000 inwoners, die de afhandeling van hun Wob-verzoeken gezamenlijk op één centraal punt hebben georganiseerd. Bij de analyses in dit rapport zijn deze drie gemeenten gezamenlijk beschouwd als één gemeente uit de grootteklasse 20.000-50.000 inwoners. Twee van deze drie gemeenten maakten deel uit van de oorspronkelijke steekproef. In werkelijkheid zijn dus 80 gemeenten tot 20.000 inwoners benaderd (i.p.v. 78), en 90 gemeenten met 20.000-50.000 inwoners (i.p.v. 91). Er hebben geen 73, maar 72 gemeenten uit de klasse 20.000 – 50.000 inwoners een vragenlijst ingevuld.

Bij de interpretatie is verder van belang dat het aantal door de verschillende bestuursorganen *ontvangen* Wob-verzoeken is onderzocht. Verzoeken die naar meerdere bestuursorganen zijn verstuurd, kunnen dus door meerdere bestuursorganen zijn geteld.

1.3 Gebruikte afbakeningen

In het onderzoek is specifiek aandacht voor omvangrijke en/of complexe en oneigenlijke verzoeken. Om deze begrippen te kunnen bevragen is een nadere operationalisering nodig. Hieronder zijn de begrippen nader afgebakend ten behoeve van het onderzoek.

Omvangrijke en/of complexe verzoeken

De begrippen omvangrijk en/of complex liggen sterk in elkaars verlengde. Voor beide begrippen geldt dat het bestuursorgaan veel werk moet verrichten voor de afhandeling van het verzoek. De *tijdrovende afhandeling* is dan ook het centrale element. Tegelijkertijd is er wel enig nuanceverschil tussen omvangrijk en complex.

Bij een omvangrijk verzoek wordt de hoeveelheid werk vooral veroorzaakt door de *grote hoeveelheid informatie* (documenten) die verzameld moet worden. De handelingen die moeten worden verricht - zoals het vaststellen van de benodigde documenten, toetsing en klaarmaken voor openbaarmaking - kunnen wel eenvoudig van karakter zijn.

Bij een complex verzoek is het verschil dat het werk niet zozeer wordt veroorzaakt door de hoeveelheid gevraagde informatie, maar doordat *het traject van afhandeling ingewikkeld is*. Dit is bijvoorbeeld het geval als documenten bij veel verschillende partijen moeten worden verzameld, de toetsing van de documenten aan de uitzonderingsgronden van de Wob ingewikkeld is, of het anonimiseren van gegevens veel specifieke kennis vraagt.

In de praktijk zal een complex verzoek (ingewikkelde afhandeling) vaak ook omvangrijk zijn (grote hoeveelheid informatie). Een omvangrijk verzoek hoeft echter niet complex te zijn in de afhandeling. Een precieze scheidslijn tussen beide begrippen is moeilijk te trekken. Beide typen verzoeken leiden tot veel werk, alleen de reden hiervoor is verschillend. Voor het onderzoek zijn we uitgegaan van een gezamenlijke definitie voor omvangrijke en/of complexe verzoeken.

Omvangrijke en/of complexe verzoeken: verzoeken waarvan de afhandeling door het bestuursorgaan tijdrovend is door de hoeveelheid gevraagde informatie dan wel doordat de uit te voeren activiteiten voor de afhandeling ingewikkeld van karakter zijn.

Kenmerken die een verzoek omvangrijk en/of complex kunnen maken, zijn hieronder op een rij gezet.

- Er wordt zeer veel informatie gevraagd.
- Er wordt om zeer uiteenlopende documenten of informatie over uiteenlopende onderwerpen gevraagd.
- Er wordt gevraagd om informatie over een onderwerp waarvan niet duidelijk is wat daarover binnen de organisatie aanwezig is.
- Er moet bij veel verschillende organisatieonderdelen of bij derden informatie worden opgevraagd.

- Het verzoek heeft betrekking op documenten die (deels) vallen onder de uitzonderingsgronden van de Wob, waardoor toetsing van de documenten nodig is voordat zij kunnen worden verstrekt.
- De gevraagde documenten moeten worden bewerkt (bijvoorbeeld anonimiseren) voordat zij verstrekt kunnen worden.

Een ander kenmerk is een verzoek dat aan meerdere organisaties tegelijk is verzonden. Een dergelijk verzoek hoeft voor één organisatie niet tijdrovend te zijn. Voor alle betrokken organisaties is het gezamenlijke tijdsbeslag wel groot. Omdat in dit onderzoek de individuele organisaties het uitgangspunt zijn, is dit kenmerk niet meegenomen.¹

In de praktijk zal de beleving van wat een omvangrijk/complex verzoek is tussen organisaties kunnen verschillen. Voor de ene organisatie is het capaciteitsbeslag problematischer dan voor een andere. Bovendien speelt mee dat de ene organisatie beter is ingespeeld op de afhandeling en daardoor ook efficiënter zal werken.

Het onderzoek moet een zo feitelijk mogelijk beeld opleveren. De hier boven uitgewerkte afbakening is vertaald naar de vragenlijst door bestuursorganen het *tijdsbeslag* van verzoeken te laten invullen. Gevraagd is naar de daadwerkelijk aan de afhandeling van een verzoek bestede werkdagen. Daarnaast is respondenten gevraagd naar de belangrijkste factoren en kenmerken van verzoeken die de afhandeling tijdrovend maken.

Oneigenlijke verzoeken

Verzoekers kunnen uiteenlopende motieven hebben voor een Wob-verzoek. Volgens artikel 3 van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie indienen bij een bestuursorgaan. De wet bepaalt nadrukkelijk dat de verzoeker geen belang hoeft aan te tonen. Het kan echter zijn dat de verzoeker gebruik maakt van de wet op een andere manier dan waar deze voor bedoeld is. In dat geval kan worden gesproken van een oneigenlijk verzoek.

Oneigenlijke verzoeken: verzoeken die niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid zelf maar op andere doelen.

Voorbeelden van oneigenlijke verzoeken zijn:

- 1 verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob, door middel van een aan het bestuursorgaan opgelegde dwangsom vanwege te laat beslissen op het verzoek, en/of vergoeding van proceskosten van gevoerde procedures naar aanleiding van een Wob-verzoek;
- 2 verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan, of met het doel het bestuursorgaan of medewerkers daarvan kwaad te doen;

¹ Daar komt bij dat dit in een enquête niet kan worden gevraagd, omdat bij een bestuursorgaan niet altijd bekend zal zijn of een verzoek ook aan andere organisaties is verstuurd.

- 3 verzoeken niet gericht op de inhoud van specifieke informatie, maar voortkomend uit een obsessief en onverzadigbaar streven tot openbaarmaking (dit uit zich bijvoorbeeld door veelvuldig indienen van verzoeken door dezelfde persoon).¹

Het bevragen van de mate waarin oneigenlijk verzoeken voorkomen is lastig. Er kan namelijk een groot verschil bestaan tussen bestuursorganen in de perceptie van wat wel en niet als oneigenlijk is aan te merken. Een duidelijke definitie is immers niet in de wet vastgelegd, en ook niet in de jurisprudentie ontwikkeld. Daar komt bij dat bestuursorganen niet direct zicht hebben op motieven van verzoekers. Bij oneigenlijke verzoeken is er vaak wel een vermoeden van het motief. Dit vermoeden kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op indicatoren als het taalgebruik in het verzoek, een verstoorde relatie met de verzoeker of de frequentie waarmee een verzoeker verzoeken indient.

In de vragenlijst is er voor gekozen expliciet te vragen naar de drie genoemde voorbeelden van oneigenlijke verzoeken. Per voorbeeld is in kaart gebracht in hoeverre organisaties vermoeden dat sprake is van een dergelijk verzoek. Ter aanvulling is gevraagd aan te geven waar het vermoeden van oneigenlijk gebruik op gebaseerd is. Daarnaast is gevraagd naar voorbeelden van andere verzoeken die door het bestuursorgaan als oneigenlijk worden beschouwd.

1.4 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken doen verslag van de uitkomsten van de enquête. Hoofdstuk 2 gaat in op omvangrijke en/of complexe verzoeken. Oneigenlijke verzoeken komen aan de orde in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat ten slotte in op de wijze waarop de ingediende Wob-verzoeken door bestuursorganen zijn afgehandeld.

¹ Het onderscheid in deze drie typen is gebaseerd op de interviews, misbruikbepalingen in openbaarheidswetgeving in het buitenland, voorbeelden van verzoeken die als oneigenlijk worden ervaren, en de beantwoording van kamervragen van de leden De Rouwe en Schinkelshoek over verdienen aan de Wob door de staatssecretaris van BZK, Aanhangsel Handelingen II, 2008/09, nr. 3264.

2 Omvangrijke en/of complexe verzoeken

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is de volgende afbakening gegeven van complexe en/of omvangrijke verzoeken.

Omvangrijke en/of complexe verzoeken: verzoeken waarvan de afhandeling door het bestuursorgaan tijdrovend is door de hoeveelheid gevraagde informatie dan wel doordat de uit te voeren activiteiten voor de afhandeling ingewikkeld van karakter zijn.

Centraal aspect van deze afbakening is het tijdsbeslag dat de afhandeling van het verzoek legt op het bestuursorgaan. Door middel van de enquête is daarom onderzoek verricht naar het tijdsbeslag van Wob-verzoeken. Aan de hand van onder andere het tijdsbeslag van de verzoeken kan worden vastgesteld hoeveel verzoeken als omvangrijk en/of complex kunnen worden gekarakteriseerd. Bij de afbakening is nog niet vastgesteld *hoeveel* tijdsbeslag een verzoek omvangrijk en/of complex maakt. Een methode om hier invulling aan te geven is het vaststellen van het gemiddelde tijdsbeslag van alle Wob-verzoeken. Op basis daarvan is vast te stellen welke verzoeken een relatief hoog tijdsbeslag vragen. Dit hoofdstuk gaat daarom achtereenvolgens in op het totaal aantal Wob-verzoeken (paragraaf 2.2), de omvang van deze verzoeken (paragraaf 2.3) en de kenmerken daarvan (paragraaf 2.4).

2.2 Totaal aantal Wob-verzoeken

Tabel 2.1 toont het gemiddelde aantal Wob-verzoeken waarover door bestuursorganen een besluit is genomen in de periode 1 januari 2009 - 30 juni 2010 (anderhalf jaar). Vrijwel alle bestuursorganen hebben in deze periode Wob-verzoeken ontvangen (in totaal 92%). Alleen ongeveer de helft van de ZBO's en ongeveer een kwart van de uitvoeringsorganisaties heeft geen verzoeken ontvangen.

Tabel 2.1 Gemiddeld aantal Wob-verzoeken per bestuursorgaan

	Aantal	% van bestuursorganen
0 verzoeken	35	8%
1-10 verzoeken	111	36%
11-50 verzoeken	123	44%
51-100 verzoeken	18	5%
Meer dan 100 verzoeken	31	7%
Totaal	318	100%

Ongeveer een derde van de organisaties heeft 10 of minder verzoeken ontvangen, en bijna de helft 11-50 verzoeken. Een klein deel heeft meer ontvangen: 5% heeft 50-100 verzoeken ontvangen, en 7% meer dan 100.

Tabel 2.2 Gemiddeld aantal Wob-verzoeken per type bestuursorgaan

	Gemiddeld aantal verzoeken ¹
Kerndepartementen	137
Uitvoeringsorganisaties	47
ZBO's	5
Politiekorpsen	964
Provincies	19
Waterschappen	6
Gemeenten tot 20.000 inwoners	15
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	19
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	26
Gemeenten 100.000+ inwoners	48
Gemeenten totaal	20
Alle bestuursorganen (n = 318)	63

Bovenstaande tabel laat zien dat Wob-verzoeken niet evenredig verdeeld zijn over de typen bestuursorganen. De politiekorpsen ontvangen verreweg de meeste verzoeken, op afstand gevolgd door de kerndepartementen (de departementen exclusief de uitvoeringsorganisaties). Bij gemeenten geldt: hoe groter de gemeente, hoe meer verzoeken. Waterschappen en ZBO's ontvangen de minste verzoeken.

2.3 Omvang van Wob-verzoeken

Aandeel van complexe en/of omvangrijke verzoeken in het totaal

Tabel 2.3 toont de aan de afhandeling van Wob-verzoeken bestede tijd. Aan respondenten is gevraagd een inschatting te maken van het aantal daadwerkelijk bestede werkdagen. Wanneer meerdere mensen tijd hebben besteed aan een verzoek, is dit bij elkaar opgeteld. Het gaat in de tabel om de bestede tijd per bestuursorgaan.

Tabel 2.3 Verdeling van Wob-verzoeken naar aan de afhandeling bestede werkdagen

Aantal werkdagen	% van totaal
Meer dan 40 werkdagen	1%
21-40 werkdagen	3%
11-20 werkdagen	3%
1-10 werkdagen	16%
Minder dan een werkdag	72%
Onbekend	4%
Totaal	100%

Uit de tabel blijkt dat de afhandeling van een klein deel (1%) van de verzoeken meer dan 40 werkdagen heeft gekost. Relatief gezien zijn er weinig verzoeken waaraan meer dan 10 werkdagen is besteed: in totaal 7% van de verzoeken. Bijna driekwart van de verzoeken is in minder dan een werkdag afgehandeld.

¹ Bij de berekening van het gemiddelde aantal verzoeken per bestuursorgaan zijn uiteraard ook de bestuursorganen meegeteld die geen verzoeken hebben ontvangen. Dit geldt ook voor andere tabellen in dit rapport die gemiddelden per bestuursorgaan bevatten.

Welk deel van de verzoeken als 'omvangrijk en/of complex' wordt beschouwd is afhankelijk van waar de grens ligt met niet-omvangrijke en/of complexe verzoeken. Als de grens wordt getrokken bij de hoogste categorie van 40 bestede werkdagen (8 weken), is 1% van het totaal aantal verzoeken omvangrijk en/of complex. Vanuit analytisch oogpunt is er ook wat voor te zeggen de grens bij meer dan 10 bestede werkdagen te leggen. Bij dit aantal treedt namelijk een omslagpunt op in de antwoorden: verreweg het grootste deel van de verzoeken is binnen 10 dagen afgehandeld (in totaal 88%). De verzoeken die meer tijd kosten zijn uitzonderlijk. Wanneer de grens bij meer dan 10 dagen wordt gelegd is 7% omvangrijk.

Verdeling van complexe en/of omvangrijke verzoeken over de bestuursorganen

Onderstaande tabel geeft meer inzicht in de gemiddelde aantallen en de verdeling van de verzoeken over de typen bestuursorganen.

Tabel 2.4 Aantal Wob-verzoeken naar aan de afhandeling bestede werkdagen, gemiddeld per type bestuursorgaan

Aantal werkdagen	<1	1-10	11-20	21-40	>40	Onbekend
Kerndepartementen	2	16	14	20	17	68
Uitvoeringsorganisaties	26	11	6	2	1	0
ZBO's	2	3	0	0	0	0
Politiekorpsen	860	69	11	20	3	1
Provincies	7	3	1	3	1	5
Waterschappen	2	3	0	0	0	1
Gemeenten tot 20.000 inwoners	8	5	1	0	0	0
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	7	6	2	1	1	1
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	7	11	1	1	0	5
Gemeenten 100.000+ inwoners	11	25	3	1	0	8
Totaal gemeenten	8	8	1	0	0	2
Totaal (n = 318)	46	9	2	2	1	3

Uit de tabel blijkt dat de meest tijdrovende verzoeken, waarvoor meer dan 40 werkdagen aan de afhandeling is besteed, voornamelijk zijn binnengekomen bij de departementen. Gemiddeld ontving elk departement 17 van deze verzoeken in de onderzoeksperiode (anderhalf jaar). Daarnaast ontvingen departementen 34 verzoeken waarvan de afhandeling 11-40 werkdagen in beslag nam. Bij departementen valt op dat van de helft van de verzoeken (68) onbekend is hoeveel werkdagen hieraan is besteed.

Ook bij politiekorpsen zijn relatief veel van de meest tijdrovende verzoeken binnengekomen. Zij ontvingen gemiddeld 3 verzoeken waaraan meer dan 40 werkdagen zijn besteed, plus 31 verzoeken die 11-40 dagen kostten. De meeste verzoeken die bij de politie zijn binnengekomen zijn echter binnen één werkdag afgehandeld (gemiddeld 860 verzoeken). Het overgrote deel van deze verzoeken blijkt te zijn ingediend naar aanleiding van aan verzoekers opgelegde verkeersboetes.

Bij uitvoeringsorganisaties, gemeenten en provincies is na departementen en politiekorpsen de meeste tijd aan de verzoeken besteed. Net als bij departementen geldt voor grote gemeenten dat van relatief veel verzoeken onbekend is hoeveel tijd aan de afhandeling is besteed. Bij ZBO's en waterschappen zijn nauwelijks tijdrovende verzoeken ingediend.

2.4 Kenmerken van tijdrovende verzoeken

Dat de afhandeling van een verzoek veel tijd kost kan komen door de grote hoeveelheid gevraagde informatie of doordat de afhandeling ingewikkeld is, of door beiden. Tabel 2.5 toont de belangrijkste kenmerken die er voor zorgen dat de afhandeling veel tijd kost.

Tabel 2.5 Welke kenmerken van verzoeken dragen er het meest aan bij dat de afhandeling veel tijd kost?

	% van bestuursor- ganen
Dat om zeer veel informatie wordt gevraagd (de omvang)	72%
Dat om zeer uiteenlopende documenten wordt gevraagd (bijvoorbeeld "alles over" een onderwerp of het betreft verschillende onderwerpen)	55%
Dat zorgvuldige en tijdrovende toetsing van de documenten aan de uitzonderingsgronden van de Wob nodig is	43%
Dat de gevraagde documenten moeten worden bewerkt voordat zij openbaar kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld anonimiseren)	39%
Dat wordt gevraagd om informatie waarbij niet duidelijk is wat daarover aan documenten binnen de organisatie aanwezig is	32%
Dat derden van buiten de eigen organisatie moeten worden geraadpleegd omdat de gevraagde informatie betrekking heeft op deze derden	16%
Anders, namelijk:	8%
Totaal (n = 283)	100%

Gepercenteerd op aantal cases

Uit de tabel blijkt dat de belangrijkste oorzaak is dat om zeer veel informatie wordt gevraagd (aangekruist door 72% van de respondenten). Een wat minder belangrijke oorzaak is dat het verzoek zeer uiteenlopende documenten of verschillende onderwerpen betreft (55%). Dit maakt de afhandeling van het verzoek complex. Iets minder aangekruiste oorzaken zijn dat zorgvuldige en tijdrovende toetsing van documenten aan de uitzonderingsgronden van de Wob nodig is en dat de gevraagde gegevens moeten worden bewerkt voordat zij openbaar kunnen worden gemaakt. Een laatste relatief belangrijke oorzaak (aangekruist door 32%) is dat gevraagd wordt om informatie waarvan niet duidelijk is wat daarover binnen de organisatie aanwezig is. Het moeten raadplegen van derden is niet zo belangrijk als de andere oorzaken.

Uit nadere analyse blijkt dat bij de politiekorpsen vooral toetsing (71%) en bewerking van documenten (90%) er voor zorgen dat de afhandeling van verzoeken tijdrovend is. Bij kerndepartementen is een relatief belangrijke oorzaak dat niet duidelijk is wat er aan documenten binnen de organisatie aanwezig is (45%).

2.5 Resultaten op een rij

De belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk zijn de volgende.

- Vrijwel alle bestuursorganen hebben Wob-verzoeken ontvangen in de onderzochte periode (anderhalf jaar). Gemiddeld gaat het om 63 verzoeken per bestuursorgaan. Politiekorpsen hebben verreweg de meeste verzoeken ontvangen (gemiddeld 964 per korps), op afstand gevolgd door departementen (137 verzoeken, exclusief uitvoeringsorganisaties).
- Het centrale kenmerk van omvangrijke en/of complexe verzoeken is dat de afhandeling veel tijd kost. Het begrip “veel tijd” is relatief. Bestuursorganen is gevraagd alle Wob-verzoeken in te delen in categorieën op basis van bestede werkdagen. Als de grens wordt getrokken bij de hoogste categorie van 40 bestede werkdagen (8 weken), is 1% van het totaal aantal verzoeken omvangrijk en/of complex. Vanuit analytisch oogpunt is er ook wat voor te zeggen de grens al bij meer dan 10 bestede werkdagen te leggen. Bij dit aantal is namelijk een omslagpunt te zien in de antwoorden. Wanneer de grens bij meer dan 10 dagen wordt gelegd is 7% omvangrijk. Dit laatste komt neer op gemiddeld 5 omvangrijke verzoeken per bestuursorgaan in de onderzochte periode.
- Het grootste deel van de omvangrijke en/of complexe verzoeken is binnengekomen bij departementen en in iets mindere mate politiekorpsen.
- De belangrijkste oorzaak dat de afhandeling van een verzoek bij bestuursorganen veel tijd kost is dat om zeer veel informatie wordt gevraagd. Bij politiekorpsen is de belangrijkste oorzaak de benodigde toetsing en bewerking van documenten.

3 Oneigenlijke verzoeken

3.1 Inleiding

In paragraaf 1.3 zijn oneigenlijke verzoeken als volgt omschreven:

Oneigenlijke verzoeken: verzoeken die niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid zelf maar op andere doelen.

De drie daar genoemde soorten oneigenlijke verzoeken zijn:

- verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob;
- verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan;
- verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven tot openbaarmaking. ‘

Hiernaast kunnen mogelijk andere soorten oneigenlijke verzoeken zijn ingediend. Achtereenvolgens gaat dit hoofdstuk in op de drie genoemde soorten oneigenlijke verzoeken, en overige door respondenten als oneigenlijk beschouwde verzoeken.

Het is vaak moeilijk een verzoek als ‘oneigenlijk’ te bestempelen, omdat niet noodzakelijk inzicht bestaat in de motieven van de verzoeker. Bestuursorganen kunnen wel een vermoeden hebben van het motief, en, afhankelijk van het motief, vermoeden dat een verzoek oneigenlijk is. De in dit hoofdstuk genoemde aantallen zijn gebaseerd op een inschatting door bestuursorganen op basis van een vermoeden. Respondenten is gevraagd voorbeelden en kenmerken te geven van verzoeken waarvan zij vermoeden dat die oneigenlijk zijn. In dit hoofdstuk zijn de kenmerken beschreven die regelmatig door respondenten zijn genoemd.

3.2 Verdienen aan de Wob

Aantal verzoeken en aandeel in totaal

De eerste soort oneigenlijke verzoeken zijn verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob. Dit is op twee manieren mogelijk, namelijk door middel van een aan het bestuursorgaan opgelegde dwangsom vanwege te laat beslissen op het verzoek, en/of door vergoeding van proceskosten van gevoerde procedures naar aanleiding van een Wob-verzoek. De eerste mogelijkheid bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, op 1 oktober 2009 (op de helft van de onderzochte anderhalf jaar). De twee mogelijkheden zijn in de enquête samengenomen. Het gemiddelde aantal verzoeken waarvan het vermoeden bestond dat deze waren gericht op verdienen is weergegeven in onderstaande tabel 3.1. Met een percentage is uitgedrukt welk deel deze verzoeken vormen van het totale aantal verzoeken.

Tabel 3.1 Gemiddeld aantal verzoeken gericht op verdienen, per type bestuursorgaan

	Gemiddeld aantal verzoeken gericht op verdienen	% van totaal	Gemiddeld totaal aantal verzoeken
Kerndepartementen	7	5%	137
Uitvoeringsorganisaties	0	0%	47
ZBO's	0	0%	5
Politiekorpsen	187	19%	964
Provincies	1	5%	19
Waterschappen	1	17%	6
Gemeenten tot 20.000 inwoners	4	27%	15
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	5	26%	19
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	5	19%	26
Gemeenten 100.000+ inwoners	3	6%	48
Gemeenten totaal	5	25%	20
Totaal (n = 270)	13	21%	63

In totaal zijn gemiddeld per bestuursorgaan 13 verzoeken ontvangen die vermoedelijk zijn gericht op verdienen. Dit gemiddelde wordt sterk omhoog getrokken door de politiekorpsen. Zij hebben gemiddeld 187 van deze verzoeken ontvangen. Uit de toelichtingen van respondenten blijkt dat een deel van deze verzoeken is ingediend naar aanleiding van verkeersboetes. Van de overige organisaties schatten de kerndepartementen het aantal verzoeken gericht op verdienen het hoogste in, gevolgd door de gemeenten.

Het aandeel in het totale aantal verzoeken is bij de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) het hoogste, namelijk meer dan een kwart. Bij de gemeenten met 50.000-100.000 inwoners en de politiekorpsen is dit ongeveer een vijfde. Het aandeel is bij de grootste gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) relatief klein (6%). Bij de waterschappen is het aandeel wel groot (17%), maar het aantal verzoeken relatief klein.

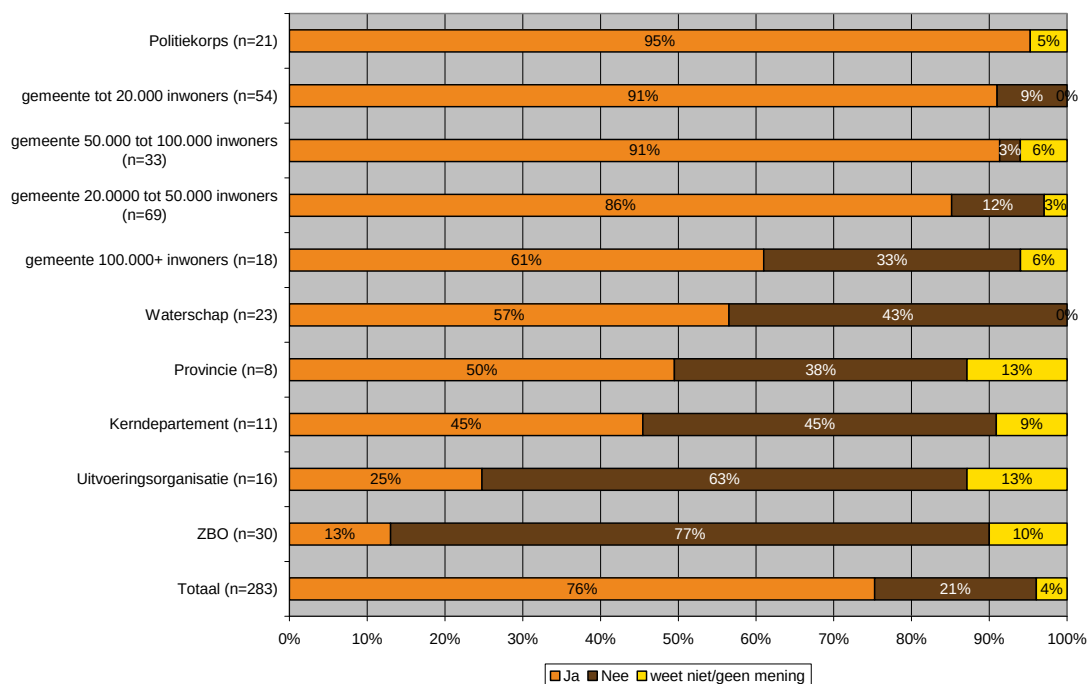
In de praktijk wordt overigens aan lang niet alle verzoeken waarvan vermoed wordt dat zij gericht zijn op verdienen geld verdiend. Het aantal dwangsommen en vergoedingen voor proceskosten dat gemiddeld per bestuursorgaan is uitgekeerd is een stuk lager dan het aantal ingediende Wob-verzoeken dat hier (vermoedelijk) op is gericht (zie hiervoor paragraaf 4.2 en 4.3).

Deel van de bestuursorganen dat de verzoeken ontvangt

De in voorgaande paragraaf beschreven aantallen zijn gemiddelden. Niet elk bestuursorgaan heeft dus noodzakelijk verzoeken die vermoedelijk zijn gericht op verdienen ontvangen. Figuur 3.1 laat zien welk gedeelte van de verschillende bestuursorganen deze verzoeken heeft gekregen.

Figuur 3.1 Verzoeken gericht op verdienen

Mogelijk heeft u verzoeken ontvangen waarvan u vermoedt dat niet de gevraagde informatie zelf centraal staat, maar dat het motief van de verzoeker is het verdienen van geld door middel van een dwangsom en/of inning van proceskosten. Heeft u verzoeken ontvangen waarvan het vermoeden bestaat dat dit het geval was?



De volgorde van bestuursorganen in de figuur is zo, dat de bestuursorganen waarvan het grootste deel verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen hebben gekregen, bovenaan staan. Uit de figuur blijkt dat bij bijna alle politiekorpsen (95%) één of meerdere van deze verzoeken zijn binnengekomen. Van de gemeenten tot 100.00 inwoners zegt ook een zeer groot deel (86% - 91%) één of meerdere van dergelijke verzoeken te hebben gekregen. Bij de grootste gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) is dit minder het geval. Van de uitvoeringsorganisaties en ZBO's heeft slechts een relatief klein deel verzoeken ontvangen waarvan het vermoeden bestaat dat zij gericht zijn op verdienen.

Voorbeelden en herkenning

Uit de antwoorden blijkt dat bestuursorganen hun vermoeden van een oneigenlijk verzoek baseren op hun inschatting van drie dingen: de kenmerken van het verzoek, de persoon van de verzoeker, en de houding van de verzoeker.

Kenmerken van verzoeken

Een eerste regelmatig genoemd kenmerk is dat wordt gevraagd om niet relevant lijkende informatie, waarvan moeilijk voorstelbaar is dat deze een serieus of inhoudelijk doel dient. Een voorbeeld zijn verzoeken naar aanleiding van verkeersovertredingen, waarbij gevraagd wordt om gegevens waarvan dubieus is of de gegevens werkelijk van belang zijn voor het aanvechten van de verkeersovertreding. Dat de informatie niet relevant lijkt, kan komen

door de inhoud van de informatie zelf, maar ook omdat het belang van de verzoeker bij juist die informatie moeilijk voorstelbaar is. Een voorbeeld is dat iemand een verzoek indient bij een kleine gemeente aan de andere kant van het land dan waar hij zelf woont.

Een tweede kenmerk dat enige malen is genoemd is de omvang en de complexiteit van het verzoek. Soms bestaat het vermoeden van een bewust onduidelijke vraagstelling, waardoor de te leveren informatie omvangrijk is. Complex zijn bijvoorbeeld verzoeken om privacygevoelige informatie waarvan op voorhand duidelijk is dat de informatie geanonimiseerd moet worden. Behalve dat de afhandeling van deze verzoeken veel tijd kost, is het bij deze verzoeken volgens respondenten bijna ondoenlijk de besluiten zo in te richten dat er geen enkele ruimte voor bezwaar meer bestaat. Een klein foutje met anonimiseren kan genoeg zijn voor een proces, en daarmee voor vergoeding van proceskosten.

Een derde kenmerk van verzoeken is dat ze worden ingediend door meerdere verzoekers. Soms is de bewoording van de verzoeken identiek, of is het verzoek al eerder in dezelfde vorm naar een ander bestuursorgaan verstuurd. Bij deze verzoeken lijkt geen aannemelijk belang bij de informatie voor iedere verzoeker te bestaan.

Ten slotte wordt soms vermoed dat verzoekers uit zijn op het verdienen van geld wanneer zij de gevraagde informatie ook op een andere manier zouden kunnen verkrijgen.

Bekendheid met de verzoeker

Het vermoeden dat verzoeken gericht zijn op verdienen van geld wordt soms ook gebaseerd op bekendheid met de verzoeker. Verzoekers kunnen al vaker kosten hebben geclaimd bij eerdere verzoeken, waaruit het vermoeden ontstaat dat bij een nieuw verzoek de verzoeker uit is op geld. Dit wordt nog versterkt wanneer het bestuursorgaan de indruk heeft dat de verzoeker niets met de informatie doet, en daarin dus niet erg geïnteresseerd lijkt. In een enkel geval meldde een respondent dat een verzoeker informatie niet heeft opgehaald nadat een besluit op het verzoek was genomen.

Een aparte categorie verzoekers wordt gevormd door enkele juridische adviesbureaus, die als dienstverlening aanbieden proceskosten te innen bij Wob-verzoeken. Daarnaast melden enige bestuursorganen dat groepen mensen bekenden inhuren als juridisch adviseur, waardoor aanspraak gemaakt kan worden op vergoeding van proceskosten. Dit blijkt er bijvoorbeeld uit dat het woonadres is bijvoorbeeld hetzelfde als het adres van de ingehuurde juridisch adviseur.

Houding van de verzoeker

Het vermoeden dat verzoeken gericht zijn op het verdienen van geld kan ten slotte gebaseerd zijn op de houding van de verzoeker. Ten eerste kan houding van de verzoeker een spoedige afhandeling bemoeilijken. Zo kan een verzoeker een oncoöperatieve houding hebben, bijvoorbeeld door niet open te staan voor overleg of verlenging van de termijn bij een zeer omvangrijk verzoek, niet reageren op een vraag om precisering van het verzoek, of het niet vermelden van (de juiste) contactgegevens op het verzoek. Andere voorbeelden op basis waarvan het lijkt dat de verzoeker bewust een spoedige afhandeling in de weg staat zijn het vragen om hardcopy afschriften van digitale bestanden, en het niet bij het normale (correspondentie-)adres indienen van het Wob-verzoek.

Soms blijkt uit de houding van verzoekers dat zij aansturen op een proces. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de snelheid waarmee ingebrekestellingen worden verstuurd (de eerste dag van overschrijding, of alvast een bezwaar indienen voordat het besluit is gecommuniceerd), of het aanvoeren van zuiver formele bezwaar- en beroepsgronden. Een voorbeeld van dat laatste dat door één van de respondenten is genoemd is het invorderen van een dwangsom omdat het woord 'besluit' of 'beslissing' niet in de begeleidende brief werd vermeld bij de verstrekking van de informatie. Er zijn ook verzoekers die over elk verzoek per definitie procederen.

3.3 Frustreren en/of vertragen

Aantal verzoeken en aandeel in totaal

Een tweede soort oneigenlijke verzoeken zijn verzoeken gericht op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan, of met het doel het bestuursorgaan of medewerkers daarvan kwaad te doen. Tabel 3.2 bevat het gemiddelde aantal van dergelijke verzoeken dat naar het vermoeden van respondenten door bestuursorganen is ontvangen. Letterlijk is hen gevraagd om het aantal verzoeken waarvan het vermoeden bestaat dat niet de gevraagde informatie zelf centraal staat, maar dat het motief van de verzoeker is het bestuursorgaan bezig te houden of te pesten.

Tabel 3.2 Gemiddeld aantal verzoeken gericht op frustreren en/of vertragen

	Gemiddeld aantal verzoeken gericht op frustreren/vertragen	% van totaal	Gemiddeld totaal aantal verzoeken
Kerndepartementen	3	2%	137
Uitvoeringsorganisaties	2	4%	47
ZBO's	1	20%	5
Politiekorpsen	210	22%	964
Provincies	1	5%	19
Waterschappen	1	17%	6
Gemeenten tot 20.000 inwoners	2	13%	15
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	2	11%	19
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	5	19%	26
Gemeenten 100.000+ inwoners	7	15%	48
Gemeenten totaal	3	15%	20
Totaal (n = 242)	13	21%	63

De politiekorpsen vermoeden verreweg de meeste verzoeken gericht op frustreren en/of vertragen te hebben ontvangen (gemiddeld 210 per politiekorps). De aantallen van de overige bestuursorganen vallen hierbij in het niet. Bij de politiekorpsen is niet alleen het gemiddelde aantal verzoeken gericht op frustreren en/of vertragen het hoogste, ook het aandeel in het totaal door hen ontvangen verzoeken is met 22% het hoogste van de bestuursorganen. Het verschil met ZBO's (20%) is echter niet zo groot. Departementen hebben weliswaar gemiddeld drie verzoeken gekregen waarvan vermoed wordt dat ze bedoeld zijn om de organisatie te frustreren en/of vertragen, maar het aandeel in het totaal is slechts 2%.

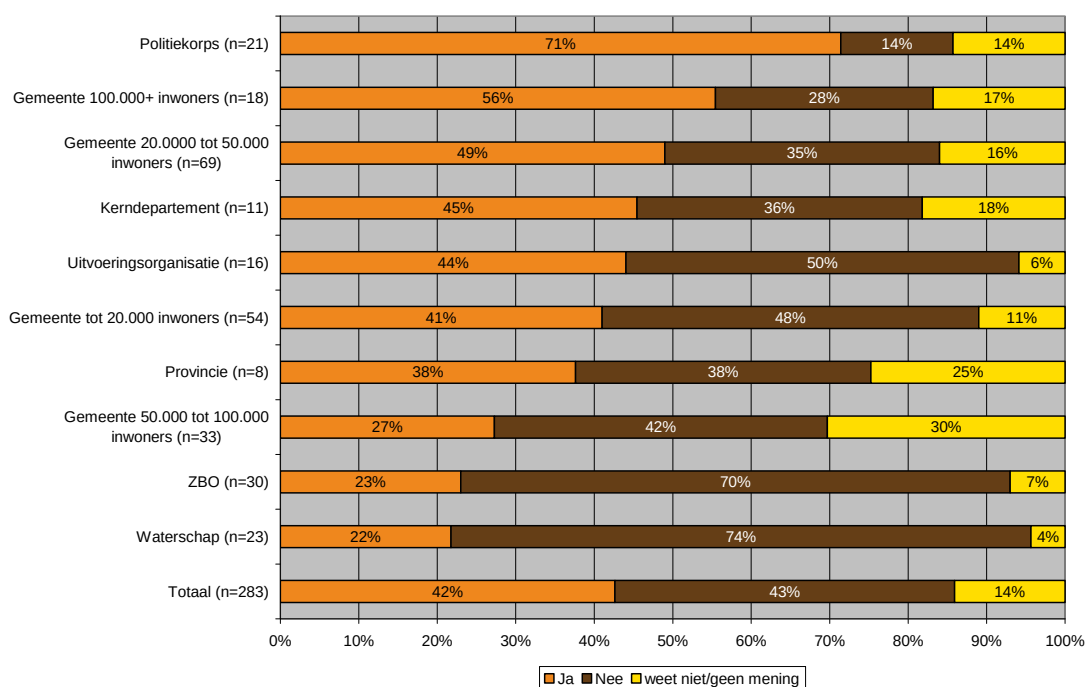
Gemiddeld over alle bestuursorganen zijn evenveel verzoeken ontvangen die vermoedelijk gericht zijn op frustreren en/of vertragen als op verdienen (13). Het valt op dat beide soorten verzoeken het meest door de politiekorpsen zijn ontvangen. Wel geldt dat het aantal verzoeken vermoedelijk gericht op frustreren en/of vertragen bij de politie nog iets hoger is dan het aantal verzoeken gericht op verdienen (210 respectievelijk 187). De twee soorten kunnen elkaar overigens in de praktijk (deels) overlappen. Van hetzelfde verzoek kan tegelijk worden vermoed dat dit gericht is op verdienen als op het frustreren en/of vertragen van het bestuursorgaan. Eenvoudigweg optellen van de aantallen is daarom niet mogelijk.¹

Deel van de bestuursorganen dat de verzoeken ontvangt

Figuur 3.2 geeft inzicht in welk deel van de bestuursorganen één of meerdere verzoeken heeft ontvangen waarvan zij vermoeden dat die gericht zijn op frustreren en/of vertragen.

Figuur 3.2 Verzoeken gericht op frustreren en/of vertragen

16. Verzoekers kunnen uiteenlopende motieven hebben voor het indienen van een Wob-verzoek. Mogelijk heeft u verzoeken ontvangen waarvan u vermoedt dat niet de gevraagde informatie zelf centraal staat, maar dat het motief van de verzoeker is uw organisatie " bezig te houden of te pesten". Heeft u verzoeken ontvangen waarvan het vermoeden bestaat dat dit het geval is?



Uit de bovenste balk in de figuur blijkt dat 71% van de politiekorpsen ten minste één verzoek gericht op frustreren en/of vertragen denkt te hebben ontvangen. Daarmee komt dit bij de politiekorpsen relatief het meeste voor. De grootste gemeenten (meer dan 100.000

¹ Bij de aantallen dient tevens bedacht te worden dat zij, zoals ook opgemerkt in paragraaf 1.2, de ontvangen verzoeken aanduiden. Verzoeken gericht aan meerdere bestuursorganen kunnen dus meerdere keren zijn meegeteld.

inwoners) volgen na de politiekorpsen. Meer dan de helft (56%) van deze gemeenten heeft dergelijke verzoeken ontvangen. Dit geldt ook voor iets minder dan de helft van de gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners, de kerndepartementen, de uitvoeringsorganisaties en de gemeenten tot 20.000 inwoners. Opvallend is dat, in vergelijking met de overige gemeenten, relatief weinig gemeenten met 50.000-100.000 inwoners verzoeken gericht op frustreren en/of vertragen hebben ontvangen.

Uit de tabel blijkt dat meer bestuursorganen verzoeken hebben ontvangen waarvan zij vermoeden dat zij gericht zijn op verdienen, dan op frustreren en/of vertragen (76% en 42%). De verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen zijn dus meer gespreid binnengekomen dan de verzoeken die vermoedelijk gericht zijn op frustreren en/of vertragen.

Voorbeelden en herkenning

Vermoedens dat een verzoek gericht is op het frustreren en/of vertragen zijn gebaseerd op het verzoek zelf en de daarin gevraagde informatie, en de achtergrond van de verzoeker.

Het verzoek en de gevraagde informatie

In verzoeken is soms expliciet vermeld dat het verzoek bedoeld is om het bestuursorgaan te frustreren of te vertragen. Soms is daarbij de aanleiding genoemd, zoals een verloren juridische procedure in het verleden. Wanneer iets dergelijks niet is vermeld, kan het vermoeden ook gebaseerd zijn op de gevraagde informatie. De verzoeker is van de informatie bijvoorbeeld al op de hoogte, of heeft de informatie al eerder ontvangen. Daarnaast kan het zijn dat gevraagd wordt om (schijnbaar) irrelevante informatie, of informatie waarbij een verzoeker vermoedelijk geen belang heeft.

Achtergrond van de verzoeker

De aanleiding voor het vermoeden dat een verzoek is ingediend met het oog op frustreren en/of vertragen is soms de achtergrond van de verzoeker. Het kan voortkomen uit frustratie van de verzoeker. Verschillende voorbeelden hiervan zijn genoemd, zoals verzoekers die in andere (juridische) procedures te maken hebben gehad met voor hen negatieve beslissingen (zoals het stopzetten van een uitkering), verzoekers die bij het bestuursorgaan geen gehoor hebben gevonden voor het eigen standpunt, mensen die verkeersboetes hebben ontvangen, of ontslagen ambtenaren.

Veelgenoemd zijn ook verzoeken die worden ingediend in verband met lopende juridische procedures tegen het bestuursorgaan. Door middel van de verzoeken probeert de verzoeker informatie te verzamelen om zijn zaak te ondersteunen. Ook genoemd zijn verzoeken die er op gericht zijn procedures te vertragen.

Een verzoek kan ook bedoeld zijn als drukmiddel om iets gedaan te krijgen van een bestuursorgaan. De verzoeker geeft dan bijvoorbeeld aan dat het Wob-verzoek niet hoeft te worden behandeld, als het bestuursorgaan de gewenste actie uitvoert. Het juist belemmeren van bepaalde acties is ook enkele malen genoemd, zoals het inzetten van de Wob om ruimtelijke planvorming te vertragen door het indienen van omvangrijke Wob-verzoeken.

3.4 Obsessieve verzoeken

Aantal verzoeken

Een derde soort oneigenlijke verzoeken zijn verzoeken die niet gericht zijn op de inhoud van specifieke informatie, maar voortkomen uit een obsessief en onverzadigbaar streven tot openbaarmaking. In tabel 3.3 is weergegeven hoe vaak bestuursorganen vermoeden dergelijke 'obsessieve' verzoeken te hebben ontvangen.

Tabel 3.3 Gemiddeld aantal verzoeken voortkomend uit obsessief streven

	Gemiddeld aantal verzoeken uit obsessie	% van totaal	Gemiddeld totaal aantal verzoeken
Kerndepartementen	4	3%	137
Uitvoeringsorganisaties	0	0%	47
ZBO's	0	0%	5
Politiekorpsen	6	1%	964
Provincies	0	0%	19
Waterschappen	0	0%	6
Gemeenten tot 20.000 inwoners	1	7%	15
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	2	11%	19
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	0	0%	26
Gemeenten 100.000+ inwoners	3	6%	48
Gemeenten totaal	1	5%	20
Totaal (n = 245)	1	2%	63

Gemiddeld vermoeden bestuursorganen 1 'obsessief' verzoek te hebben ontvangen. Bij politiekorpsen is dit gemiddeld het meeste voorgekomen, namelijk 6 keer. Bij departementen zijn gemiddeld 4 van deze verzoeken binnengekomen. Grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) ontvangen met gemiddeld 3 verzoeken net iets minder dan de departementen. Het aandeel van de 'obsessieve' verzoeken in het totaal aantal verzoeken is bij vrijwel alle bestuursorganen bescheiden. Opvallend is dat het aandeel bij gemeenten het hoogste is.

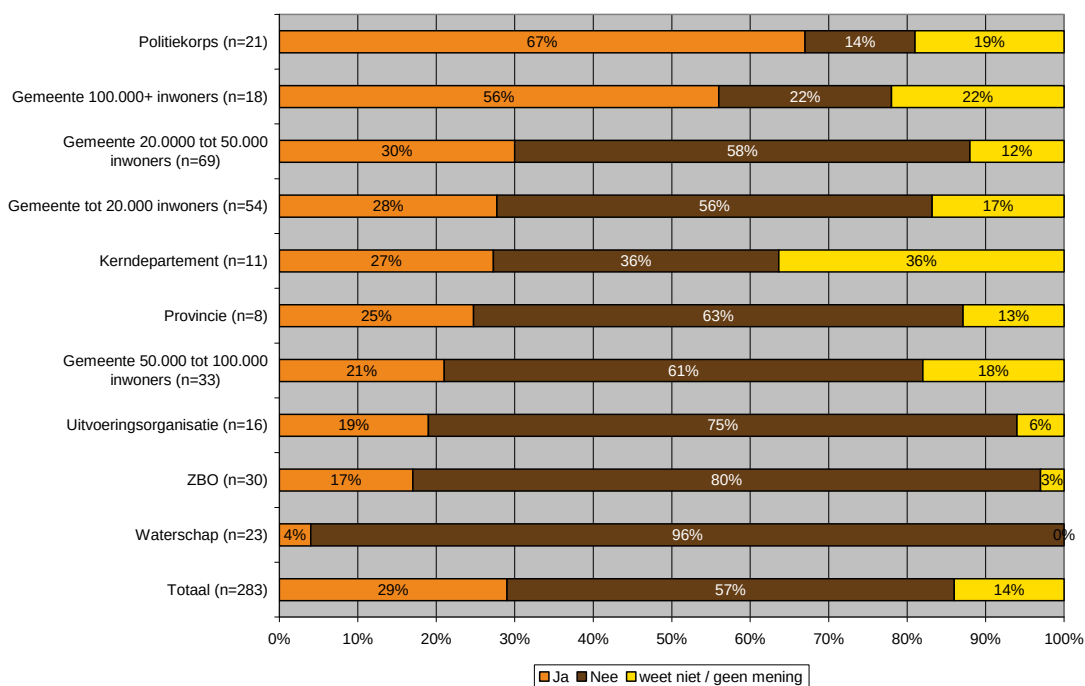
Vergeleken met de andere oneigenlijke verzoeken, gericht op verdienen en het hinderen/frustreren van een bestuursorgaan, zijn de aantallen verzoeken vermoedelijk voortkomend uit een obsessief streven tot openbaarmaking bescheiden.

Deel van de bestuursorganen dat de verzoeken ontvangt

Figuur 3.3 laat zien welk deel van de bestuursorganen verzoeken heeft ontvangen waarvan zij vermoeden dat die voortkomen uit een obsessief en onverzadigbaar streven tot openbaarmaking.

Figuur 3.3 Obsessieve verzoeken

18. Het kan voorkomen dat een verzoeker regelmatig en vasthoudend opeenvolgende verzoeken indient, waarbij bij de verzoeker sprake lijkt te zijn van een obsessief en onverzadigbaar streven tot openbaarmaking. De openbaarmaking op zich lijkt voor de verzoeker belangrijker dan de inhoud van de gevraagde informatie. Hebben verzoekers waarvan het vermoeden bestaat dat dit het geval is bij uw organisatie verzoeken ingediend?



Uit de figuur blijkt dat vooral veel politiekorpsen en grote gemeenten verzoeken van 'onverzadigbare' verzoekers denken te hebben ontvangen. Van de kerndepartementen geeft ongeveer een kwart aan dit soort verzoeken te hebben ontvangen. Dit is opvallend, omdat de departementen gemiddeld relatief veel van deze verzoeken ontvangen (zie tabel 3.3). Deze verzoeken komen dus slechts bij een klein deel van de departementen terecht.

Voorbeelden en herkenning

Vermoedens dat verzoeken voortkomen uit een obsessieve benadering tot openbaarmaking ontstaan in de eerste plaats doordat de verzoekers herhaaldelijk verzoeken indienen en de verzoeker op den duur bekend raakt bij de betreffende bestuursorganen. Dat de openbaarmaking op zich, en niet de informatie centraal staat, blijkt meer uit de soort informatie waarom wordt verzocht.

Door bestuursorganen zijn verschillende voorbeelden genoemd waarvan het vermoeden bestaat dat de verzoeken voortkomen uit een obsessief streven tot openbaarmaking. Ten eerste worden verzoekers genoemd die verwickeld zijn in een juridische procedure of geconfronteerd zijn geweest met een voor hen negatief besluit in een procedure, en die obsessief blijven vragen om al dan niet bestaande stukken om daarmee (alsnog) hun gelijk aan te tonen. Ten tweede zijn verzoekers genoemd die veelvuldig Wob-verzoeken indienen en dit

publiceren op bijvoorbeeld websites, waarop is vermeld dat openbaarmaking van zo veel mogelijk overheidsinformatie het doel is van de verzoeken. Ten derde zijn verzoekers genoemd, die herhaaldelijk om veel informatie vragen, waarvan het doel onduidelijk is, omdat schijnbaar niets met de informatie wordt gedaan.

Het obsessieve karakter blijkt ook uit de gevraagde informatie. De verzoeken vragen bijvoorbeeld naar *alles* over een project of besluitvormingsproces, en zijn daarom zeer belastend voor de bestuursorganen. Ook is enkele keren genoemd dat verzoekers informatie tot in detail willen hebben, en daarom niet akkoord gaan met (eenvoudiger te verstrekken) overzichtsgegevens.

3.5 Andere als oneigenlijk ervaren verzoeken

Er kunnen mogelijk nog andere soorten oneigenlijke verzoeken voorkomen dan de drie tot nu toe besproken soorten. Daarom is in de enquête aan respondenten gevraagd of zij voorbeelden kunnen noemen van verzoeken waarvan zij vermoeden dat die oneigenlijk zijn, anders dan de eerder genoemde drie soorten. In deze paragraaf schetsen wij de meest frequent genoemde voorbeelden. Dat deze voorbeelden worden genoemd, hoeft niet te betekenen dat ook daadwerkelijk ook sprake is van oneigenlijk gebruik van de Wob.

Veelgenoemde voorbeelden zijn verzoeken in verband met juridische procedures, verzoeken gericht op derden of commerciële belangen, Wob-verzoeken om informatie die anderszins toegankelijk is en verzoeken om bedrijfsgevoelige informatie.

Verzoeken in verband met juridische procedures

Genoemde voorbeelden van verzoeken in verband met juridische procedures zijn:

- Een verzoek om druk te zetten op de spoedige afhandeling van een geschil;
- Verzoeken door verzoekers die verwikkeld zijn in een juridische procedure met het bestuursorgaan of met anderen, en daarom zoveel mogelijk informatie opvragen met betrekking tot hun zaak of over de tegenpartij;
- Verzoeken om processtukken te bemachtigen als men formeel niet als belanghebbende bij een zaak kan worden aangemerkt.

Verzoeken gericht op informatie over derden

Een deel van de verzoeken wordt als oneigenlijk ervaren, omdat zij niet gericht zijn op openbaarmaking van informatie over een bestuurlijke aangelegenheid, maar op het verkrijgen van informatie over (een) derde(n), bijvoorbeeld ten behoeve van commerciële doeleinden. Voorbeelden die zijn genoemd zijn:

- Verzoeken om informatie over derden, zoals concurrenten van de verzoeker, of bureaus waarmee verzoeker een conflict heeft;
- Verzoeken om informatie over concurrenten van de verzoeker, zoals plannen van aanpak die door de concurrent aan het bestuursorgaan zijn verstrekt;
- Verzoeken om informatie over derden, om deze derden met reclame of een aanbod te benaderen.

Verzoeken om informatie die op andere manieren te verkrijgen is

Een aantal keren zijn verzoeken genoemd om informatie die ook op andere manieren te verkrijgen zou zijn, bijvoorbeeld door een telefoontje, een gesprek of met een beroep op het inzagerecht eigen dossier. Een veelvuldig genoemd voorbeeld zijn verzoeken ten behoeve van afstudeerscripties. Ook verzoeken om informatie die al ter inzage ligt of op de website van het bestuursorgaan te vinden is, zijn enkele keren genoemd als voorbeelden van als oneigenlijk ervaren verzoeken.

Verzoeken om bedrijfsgevoelige informatie

Ten slotte worden ook verzoeken om informatie die het bestuursorgaan als bedrijfsgevoelig beschouwt, vaak als oneigenlijk ervaren. Het meest genoemd in dit verband zijn verzoeken om informatie uit dossiers van strafzaken, primaire processtukken, openbare ordedossiers, en informatie over werkwijze en kennisniveau van de politie. Een vergelijkbaar voorbeeld is het stelselmatig opvragen van inspectiegegevens bij inspectiediensten.

3.6 Resultaten op een rij

Samenvattend zijn hieronder zijn de belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk opgesomd.

- Drie soorten oneigenlijke verzoeken zijn expliciet onderzocht, namelijk verzoeken gericht op het verdienen van geld aan de Wob, op het frustreren en/of vertragen van een bestuursorgaan en verzoeken die voortkomen uit een obsessief streven tot openbaarmaking. Omdat vaak geen inzicht bestaat in de motieven van verzoekers, zijn aantallen oneigenlijke verzoeken gebaseerd op een inschatting door bestuursorganen op basis van een vermoeden.
- Ongeveer evenveel verzoeken zijn vermoedelijk gericht op frustreren en/of vertragen als gericht op verdienen. Voor beide typen geldt dat het gemiddeld om 21% van alle verzoeken gaat. Verzoeken waarvan vermoed wordt dat zij voortkomen uit een obsessie, zijn duidelijk minder vaak ontvangen (2%). De percentages zijn overigens niet op te tellen. De verschillende typen overlappen elkaar (deels). Van een verzoek kan bijvoorbeeld zowel vermoed worden dat het is gericht op verdienen als op frustreren.
- Politiekorpsen hebben met afstand de meeste verzoeken waarvan het vermoeden bestaat dat zij gericht zijn op *verdienen* ontvangen (187). Uit de toelichtingen van respondenten blijkt dat een deel van deze verzoeken is ingediend naar aanleiding van verkeersboetes. Van de overige organisaties hebben de kerndepartementen de meeste van deze verzoeken ontvangen (7), gevolgd door de gemeenten (5). Bij de gemeenten en politiekorpsen is het aandeel van deze verzoeken in het totaal aantal verzoeken respectievelijk 25% en 19%. Bij departementen ligt het aandeel in het totaal veel lager (5%). Bestuursorganen baseren hun vermoeden dat een verzoek gericht is op verdienen vooral op drie soorten kenmerken. In verzoeken wordt bijvoorbeeld om niet-inhoudelijke, omvangrijke en complexe informatie gevraagd. Als tweede wordt genoemd dat de verzoekers personen zijn die in het verleden eerder soortgelijke Wob-verzoeken hebben ingediend. Ten derde geeft een oncoöperatieve houding van verzoekers bij nadere vragen aanleiding tot een vermoeden.

- Bij politiekorpsen zijn de meeste verzoeken ontvangen waarvan wordt vermoed dat zij gericht zijn op *frustreren en/of vertragen* (gemiddeld 210 per korps). De aantallen van de overige bestuursorganen vallen hierbij in het niet. Het aandeel van deze verzoeken in het totaal aantal verzoeken is, behalve bij de politiekorpsen (22%), ook bij gemeenten relatief hoog (15%), zeker in vergelijking met departementen (2%). De vermoedens van bestuursorganen zijn gebaseerd op het verzoek zelf en de achtergrond van de verzoeker. In het verzoek zelf is soms expliciet vermeld dat het verzoek bedoeld is om het bestuursorgaan te frustreren, of er wordt gevraagd om naar de inschatting van de respondent irrelevante informatie. Aanleiding voor vermoedens van een verzoek gericht op frustreren en/of vertragen is vaak dat de verzoeker een (juridisch) conflict heeft met het bestuursorgaan.
- Bestuursorganen hebben gemiddeld 1 verzoek ontvangen waarvan zij vermoeden dat het voortkomt uit *een obsessief streven tot openbaarmaking*. Politiekorpsen hebben gemiddeld de meeste verzoeken ontvangen (6). Bij departementen zijn dit er gemiddeld 4, en bij grootste gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) 3. De overige bestuursorganen hebben gemiddeld niet of nauwelijks vermoedelijk 'obsessieve' verzoeken ontvangen. Het valt op dat bij gemeenten het aandeel van deze verzoeken in het totaal aantal verzoeken (5%) het hoogste is van alle bestuursorganen. Het vermoeden dat een verzoek voortkomt uit een obsessie, is gebaseerd op het herhaaldelijk aanvragen door dezelfde verzoeker, en op de omvang en het detail van de gevraagde informatie.
- Andere door respondenten genoemde voorbeelden van mogelijk oneigenlijke verzoeken zijn verzoeken om informatie ten behoeve van juridische procedures, verzoeken gericht op informatie over derden in plaats van een bestuurlijke aangelegenheid, verzoeken om informatie die op andere manieren te verkrijgen is en verzoeken om gevoelige informatie van bestuursorganen, zoals informatie over de werkwijze van de politie.

4 Organisatie van de afhandeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de afhandeling van Wob-verzoeken centraal. Allereerst worden mogelijke gevolgen van omvangrijke/complexen en oneigenlijke verzoeken beschreven, namelijk de overschrijding van termijnen (paragraaf 4.2), en bezwaar en beroep (paragraaf 4.3). Tevens komt kort de attitude bij bestuursorganen over verschillende aspecten van de Wob aan bod (paragraaf 4.4). Ten slotte gaat het hoofdstuk in op de wijze waarop bestuursorganen de afhandeling van Wob-verzoeken hebben georganiseerd (paragraaf 4.5).

4.2 Termijn van afhandeling

Overschrijding van de termijn

Hoe omvangrijker en/of complexer een verzoek is, hoe groter de kans dat een bestuursorgaan er niet in slaagt binnen de wettelijke termijn van acht weken een besluit te nemen. Wanneer de termijn is overschreden, is het in principe mogelijk dat het bestuursorgaan een dwangsom krijgt opgelegd.

Tabel 4.1 Bij welk gedeelte van de Wob-verzoeken duurde de afhandeling langer dan de maximale wettelijke termijn (8 weken)?

	%
Bij geen enkel verzoek	48%
Bij ten minste één verzoek, maar minder dan 25% van de verzoeken	37%
Bij 25%-49% van de verzoeken	4%
Bij 50%-74% van de verzoeken	2%
Bij 75%-100% van de verzoeken	1%
Weet niet/geen mening	7%
Totaal (n = 283)	100%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in totaal 44% van de bestuursorganen bij één of meerdere verzoeken de termijn heeft overschreden. Bij het grootste deel van deze organisaties (37%) is dit bij minder dan een kwart van de verzoeken het geval geweest. Een klein deel van de bestuursorganen heeft bij een kwart tot de helft van de verzoeken (4%), of zelfs meer dan de helft van de verzoeken (3%) de termijn overschreden.

Uit nadere analyse blijkt dat kerndepartementen de termijnen vaker overschrijden. In totaal geeft 45% aan de termijn bij een kwart tot de helft van de verzoeken te overschrijden. Mogelijk houdt dit verband met het relatief grote aantal omvangrijke verzoeken bij de departementen (zie paragraaf 2.3).

Knelpunten voor tijdige afhandeling

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de belangrijkste oorzaken voor overschrijding van de termijn.

Tabel 4.2 Belangrijkste knelpunten voor tijdige afhandeling

	% van bestuursorganen
De omvang van de gevraagde informatie	61%
Verzameling van documenten bij verschillende afdelingen/organisatie-onderdelen	43%
Het klaarmaken van documenten voor openbaarmaking (bijvoorbeeld anonimiseren)	31%
De toetsing van documenten aan de uitzonderingsgronden van de Wob	30%
Binnen de organisatie vaststellen op welke documenten het verzoek betrekking heeft	27%
Benodigde afstemming met derden buiten de eigen organisatie omdat de gevraagde informatie betrekking heeft op deze derden	18%
Beschikbaarheid/capaciteit Wob-contactpersoon van de eigen organisatie	10%
(On)vindbaarheid van documenten	9%
Geen specifieke knelpunten aan te wijzen	5%
Anders	9%
Totaal (n=160)	100%

Respondenten mochten maximaal drie knelpunten aankruisen

Uit de tabel blijkt dat het belangrijkste knelpunt voor de afhandeling binnen de termijn de omvang van de gevraagde informatie is. Voor bijna de helft van de bestuursorganen is de verzameling van documenten bij verschillende afdelingen/organisatie-onderdelen één van de belangrijkste knelpunten. Bijna een derde noemt daarnaast het klaarmaken van documenten voor openbaarmaking, de toetsing van documenten aan de uitzonderingsgronden, en het binnen de organisatie vaststellen op welke documenten het verzoek betrekking heeft. De beschikbaarheid van de Wob-verantwoordelijke en de (on)vindbaarheid van documenten is slechts voor rond de 10% van de bestuursorganen een belangrijk knelpunt.

Uit de onderliggende data blijkt dat voor politiekorpsen het klaarmaken van documenten voor openbaarmaking en de omvang van de gevraagde informatie de grootste knelpunten zijn (beide 74%). Dit laatste is ook een belangrijk knelpunt voor de departementen (82%), evenals 'verzameling van documenten bij verschillende afdelingen/organisatie-onderdelen' (73%). Het afstemmen met derden buiten de eigen organisatie is vooral bij ZBO's (64%) en uitvoeringsorganisaties (57%) een knelpunt.

Aantal uitgekeerde dwangsommen

Onderstaande tabel toont het aantal bestuursorganen dat één of meerdere keren een dwangsom heeft uitgekeerd als gevolg van overschrijding van de termijn.

Tabel 4.3 Aantal bestuursorganen dat een dwangsom heeft uitgekeerd bij één of meerdere verzoeken

	% van bestuursorganen
Kerndepartementen	45%
Uitvoeringsorganisaties	6%
ZBO's	3%
Politiekorpsen	29%
Provincies	0%
Waterschappen	0%
Gemeenten tot 20.000 inwoners	6%
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	3%
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	0%
Gemeenten 100.000+ inwoners	11%
Gemeenten totaal	4%
Totaal (n = 283)	6%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in totaal 6% van de bestuursorganen één of meerdere keren een dwangsom heeft uitgekeerd sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (1 oktober 2009). Van de departementen is dit bijna de helft, en bij politiekorpsen bijna een derde. Dit zijn tevens de bestuursorganen die relatief het vaakst omvangrijke verzoeken en de meeste verzoeken gericht op verdienen hebben ontvangen.

Eerder bleek dat in totaal 76% van de bestuursorganen verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen heeft ontvangen. (zie paragraaf 3.2). Omdat in totaal 6% van de bestuursorganen daadwerkelijk één of meerdere keren een dwangsom heeft uitgekeerd, kan geconcludeerd worden dat een groot deel van de verzoeken die vermoedelijk gericht waren op verdienen, niet heeft geleid tot een dwangsom.

Uit door respondenten genoemde aantallen blijkt dat gemiddeld per bestuursorganen minder dan één dwangsom is uitgekeerd. Sommige politiekorpsen, enkele gemeenten en enkele departementen hebben meerdere keren dwangsommen uitgekeerd.

4.3 Bezwaar en beroep

Aantal ingediende bezwaren

Hoe omvangrijker en/of complexer een verzoek, hoe meer werk voor het bestuursorgaan om een besluit te nemen en dit op schrift te stellen. Met de omvang van het besluit, groeit ook de kans dat op één of meerdere onderdelen van het besluit bezwaar kan worden gemaakt. De kans op bezwaar is uiteraard ook afhankelijk van de kwaliteit van besluitvorming. Tabel 4.4 toont het gemiddelde aantal bezwaren dat bij de verschillende bestuursorganen is ingediend.

Tabel 4.4 Gemiddeld aantal ingediende bezwaren tegen besluit op Wob-verzoek

	Aantal bezwaren (gemiddeld)	% van verzoeken	Totaal aantal verzoeken (gemiddeld)
Kerndepartementen	18	13%	137
Uitvoeringsorganisaties	8	17%	47
ZBO's	2	40%	5
Politiekorpsen	23	2%	964
Provincies	3	16%	19
Waterschappen	1	17%	6
Gemeenten tot 20.000 inwoners	1	7%	15
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	2	11%	19
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	3	12%	26
Gemeenten 100.000+ inwoners	8	17%	48
Gemeenten totaal	2	10%	20
Totaal (n = 276)	3	5%	63

Per bestuursorgaan is gemiddeld bij drie verzoeken bezwaar ingediend. Bij politiekorpsen en departementen is het vaakst bezwaar gemaakt (23 respectievelijk 18 keer). Dit is verklaarbaar, omdat deze organisaties ook de meeste verzoeken hebben ontvangen.

Voor alle bestuursorganen gezamenlijk is bij 5% van alle Wob-verzoeken bezwaar aangetekend. Dit gemiddelde wordt sterk omlaag getrokken door de politiekorpsen, die zeer veel verzoeken ontvangen, waarop relatief weinig bezwaar wordt gemaakt (2% van 964). Relatief is het meest bezwaar gemaakt op besluiten van ZBO's (40%). Ook bij de grootste gemeenten, waterschappen, uitvoeringsorganisaties en provincies is relatief vaak bezwaar gemaakt (rond de 17%). Bij kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) is daarmee vergeleken weinig bezwaar gemaakt (7%).

Aantal beroepszaken

Op het besluit van een bestuursorgaan op een ingediend bezwaar kan door de verzoeker beroep worden aangetekend bij de rechtbank. Onderstaande tabel laat zien hoe vaak dit is gebeurd naar aanleiding van een Wob-verzoek.

Tabel 4.5 Gemiddeld aantal keer dat beroep is ingesteld

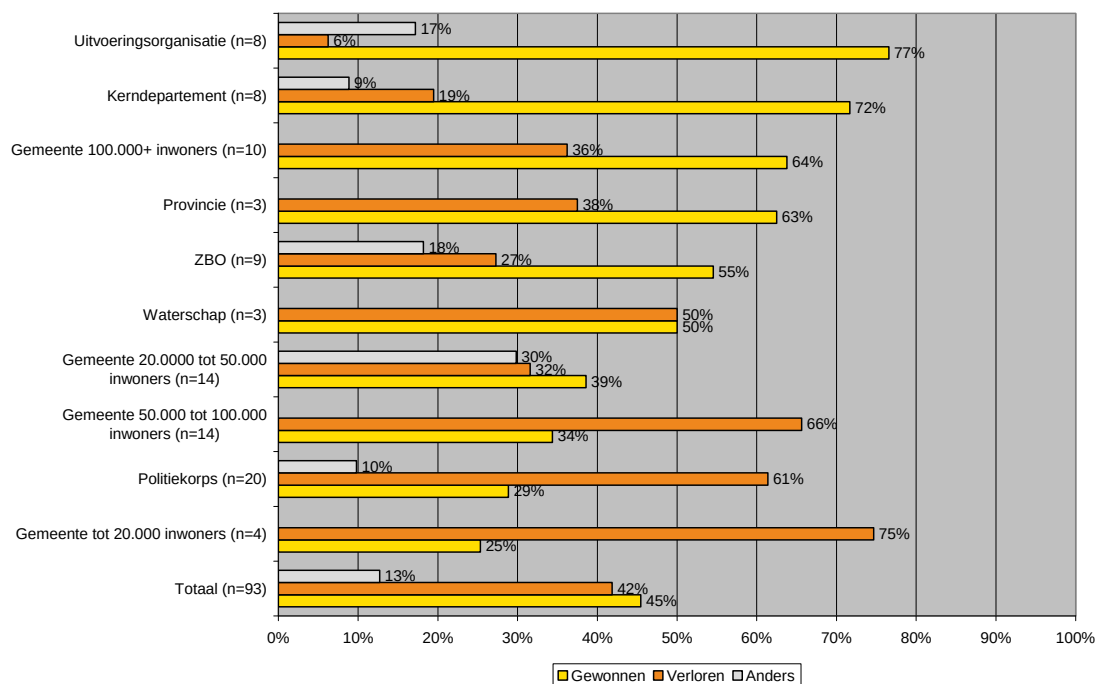
	Aantal maal beroep (gemiddeld)	% van verzoeken	Totaal aantal verzoeken (gemiddeld)
Kerndepartementen	6	4 %	137
Uitvoeringsorganisaties	2	4 %	47
ZBO's	1	20 %	5
Politiekorpsen	8	1 %	964
Provincies	1	5 %	19
Waterschappen	0	0 %	6
Gemeenten tot 20.000 inwoners	0	0 %	15
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	1	5 %	19
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	1	4 %	26
Gemeenten 100.000+ inwoners	2	4 %	48
Gemeenten totaal	1	5 %	20
Totaal (n = 187)	1	2 %	63

Gemiddeld is bij 2% van alle Wob-verzoeken beroep aangetekend. Dit is gemiddeld één maal per bestuursorgaan. Bij politiekorpsen (8) en departementen (6) zijn verzoekers het vaakst in beroep gegaan. Deze organisaties hebben ook de meeste verzoeken ontvangen. Het deel van de Wob-verzoeken waarop beroep is aangetekend is bij zowel departementen, uitvoeringsorganisaties, provincies als de gemeenten ongeveer 5%. De kleinste gemeenten (tot 20.000 inwoners) vormen hierop een uitzondering. Net als bij de waterschappen is hier afgerond gemiddeld bij 0 verzoeken beroep aangetekend.

Resultaat van beroepszaken

De uitspraak in beroepszaken geeft een indicatie van de mate waarin besluiten van bestuursorganen voldoen aan de wettelijke eisen. In figuur 4.1 zijn de uitkomsten van de beroepszaken grafisch weergegeven.

Figuur 4.1 Uitkomst beroepszaken



Exclusief nog lopende zaken en zaken waarvan de uitkomst bij respondenten niet bekend was.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat bestuursorganen gemiddeld ongeveer evenveel beroepszaken winnen als verliezen. Er bestaan echter wel grote verschillen tussen de verschillende bestuursorganen. Uitvoeringsorganisaties en kerndepartementen winnen ongeveer driekwart van de beroepszaken. De grootste gemeenten, provincies en ZBO's winnen iets minder vaak, maar winnen wel meer dan dat zij verliezen. De gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners, de politiekorpsen en de kleinste gemeenten verliezen daarentegen tweederde tot driekwart van de beroepszaken.

Vergoeding proceskosten

Wanneer een verzoeker in een procedure met een bestuursorgaan in het gelijk wordt gesteld, kan deze de proceskosten vergoed krijgen. Het deel van de bestuursorganen dat wel eens een proceskostenvergoeding heeft betaald, is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 4.6 Percentage bestuursorganen dat proceskosten heeft vergoed

	% van bestuursorganen
Kerndepartementen	27 %
Uitvoeringsorganisaties	25 %
ZBO's	10 %
Politiekorpsen	90 %
Provincies	25 %
Waterschappen	4 %
Gemeenten tot 20.000 inwoners	9 %
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	14 %
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	21 %
Gemeenten 100.000+ inwoners	39 %
Gemeenten totaal	15 %
Totaal (n = 283)	18 %

Bijna een vijfde van alle bestuursorganen heeft één of meerdere malen proceskosten vergoed naar aanleiding van een Wob-verzoek. Van de politiekorpsen is dit 90%. Vergeleken met andere bestuursorganen is dit verreweg het meest. Gemiddeld heeft 15% van de gemeenten proceskosten vergoed, waarbij geldt dat dit bij grotere gemeenten vaker voorkomt dan bij kleinere gemeenten. Een relatief groot deel van de kerndepartementen, uitvoeringsorganisaties en provincies heeft een vergoeding betaald, namelijk ongeveer een kwart. Het valt op dat bij een groot deel van de departementen (45%) respondenten niet op de hoogte waren of er wel eens proceskosten zijn vergoed.

In paragraaf 3.2 bleek dat 76% van de bestuursorganen een of meerdere verzoeken gericht op verdienen heeft ontvangen. Daadwerkelijk heeft bijna een vijfde proceskosten vergoed. Een groot deel van de verzoeken waarvan vermoed werd dat zij gericht zijn op verdienen, heeft dus niet geleid tot vergoeding van proceskosten.

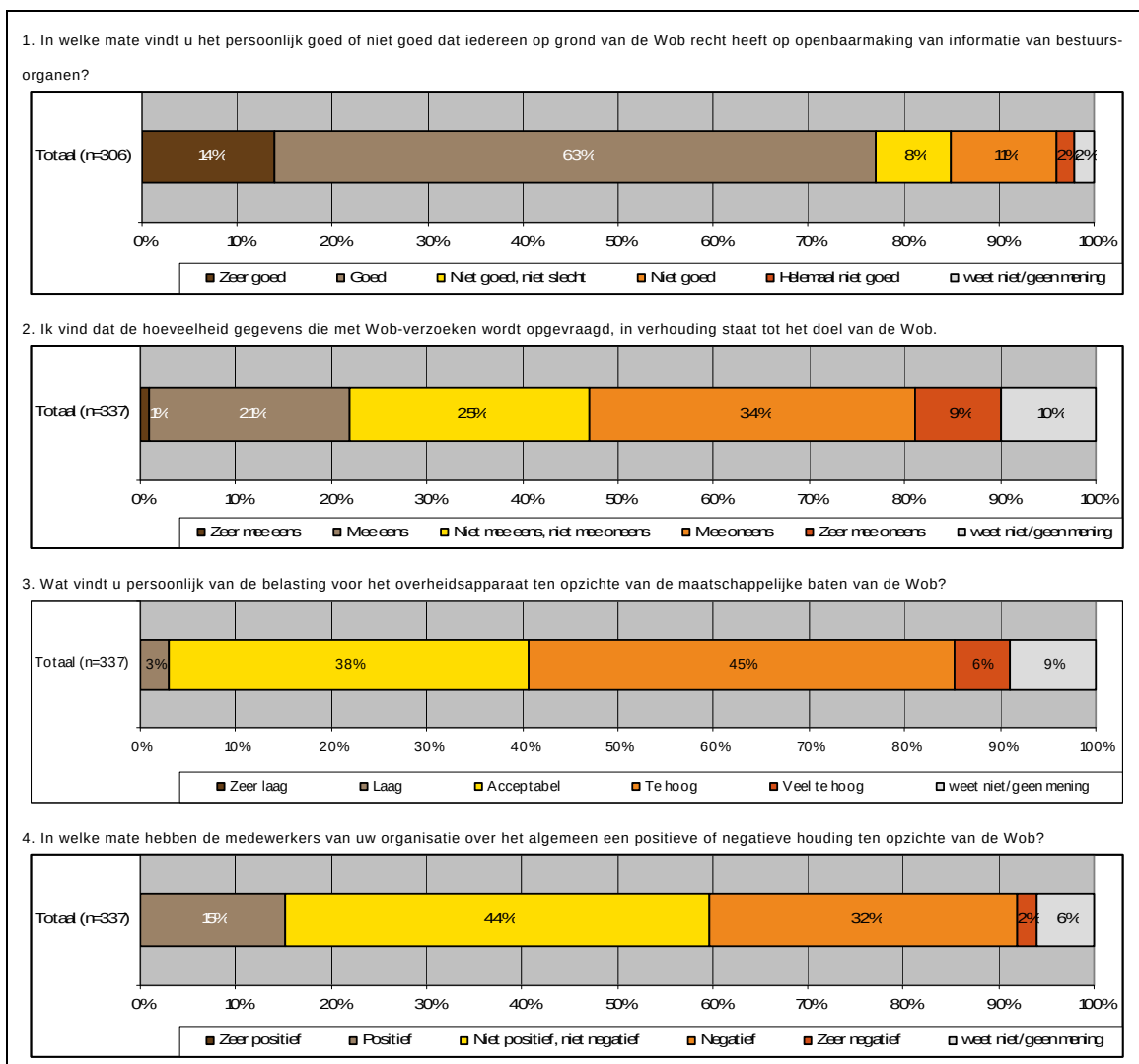
Uit de enquêteresultaten blijkt dat gemiddeld bij één verzoek per bestuursorgaan proceskosten zijn vergoed. Alleen bij politiekorpsen is dit duidelijk hoger, namelijk gemiddeld bij 10 verzoeken per politiekorps.

4.4 Attitude ten opzichte van de Wob

In eerdere paragrafen zijn de feitelijke aspecten van de afhandeling van Wob-verzoeken aan de orde gekomen. Behalve de feitelijke vragen, zijn in de enquête ook enkele vragen gesteld over hoe de Wob door de respondenten wordt ervaren. Op basis van de feiten alleen wordt namelijk niet duidelijk of deze als een probleem worden ervaren. Andersom kan het ook zijn dat bepaalde problemen worden ervaren, waarvoor in de feiten geen duidelijke aanleiding is te zien. Door ook naar de beleving te vragen kunnen de feitelijke aspecten beter in een kader worden geplaatst.

Twee vragen en één stelling zijn gericht op de attitude van de mensen die in hun dagelijks werk regelmatig met de Wob te maken hebben (de respondenten van de enquête), één vraag is gericht op de attitude van de medewerkers van de bestuursorganen in het algemeen.

Figuur 4.2 Attitude t.o.v. de Wob



De eerste grafiek in bovenstaande figuur geeft weer wat de respondenten ervan vinden dat iedereen op grond van de Wob recht heeft op openbaarmaking van informatie. Hieruit blijkt dat meer dan driekwart dit een (zeer) goede zaak vindt.

Het aantal respondenten dat van mening is dat de hoeveelheid opgevraagde gegevens in verhouding staat tot het doel van de Wob, is een stuk lager (22%). Uit nadere analyse blijkt dat deze groep bij politiekorpsen, gemeenten tot 20.000 inwoners, en departementen nog kleiner is. Dat politiekorpsen en departementen de meeste omvangrijke verzoeken ontvangen, houdt hiermee wellicht verband. Voor kleine gemeenten kan gelden dat de relatie-

ve belasting van Wob-verzoeken hoger is, omdat minder capaciteit en expertise beschikbaar is voor de afhandeling van verzoeken.

Ongeveer de helft van de respondenten is van mening dat de belasting voor het overheidsapparaat (veel) te hoog is ten opzichte van de maatschappelijke baten van de Wob. Bij gemeenten tot 20.000 inwoners is dit 65%, en bij politiekorpsen meer dan 80%. Ook hier geldt dat dit mogelijk verband houdt met de geringe capaciteit van kleine gemeente, en het hoge aantal (omvangrijke) verzoeken dat politiekorpsen ontvangen.

Bij een groot deel van de bestuursorganen (44%) hebben de medewerkers, naar inschatting van de respondenten, geen uitgesproken positieve of negatieve houding ten opzichte van de Wob. Medewerkers van politiekorpsen en kerndepartementen zijn het minst positief. Dit zijn de organisaties die de meeste verzoeken ontvangen, en ook de meest omvangrijke.

4.5 Organisatie van de afhandeling

Bestuursorganen kunnen de mate waarin zij last hebben van de gevolgen van omvangrijke en/of complexe, en oneigenlijke verzoeken deels beïnvloeden door de wijze waarop zij de afhandeling organiseren. Deze paragraaf beschrijft eerst enkele relevante kenmerken van de organisatie van de afhandeling van bestuursorganen: een vaste verantwoordelijke voor Wob-verzoeken, een registratie van Wob-verzoeken, en een vastgelegde procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Ten slotte komen door respondenten genoemde verbeter-suggesties aan bod.

Vaste verantwoordelijke

Onderstaande tabel laat zien binnen welk deel van de bestuursorganen een vaste verantwoordelijke is aangewezen die de afhandeling van Wob-verzoeken coördineert.

Tabel 4.7 Organisaties met (een) vaste verantwoordelijke(n) die de afhandeling van Wob-verzoeken coördineert

	% van bestuursorganen
Kerndepartementen	100%
Uitvoeringsorganisaties	76%
ZBO's	72%
Politiekorpsen	100%
Provincies	40%
Waterschappen	70%
Gemeenten tot 20.000 inwoners	58%
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	41%
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	24%
Gemeenten 100.000+ inwoners	42%
Gemeenten totaal	46%
Totaal (n=337)	55%

In totaal is bij 55% van de bestuursorganen een vaste verantwoordelijke aangewezen. Bij politiekorpsen en departementen is dit altijd het geval. Van de uitvoeringsorganisaties, ZBO's en waterschappen heeft ongeveer driekwart een vaste verantwoordelijke. Gemeen-

ten en provincies hebben gemiddeld het minst vaak iemand aangesteld (46% respectievelijk 40%).

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de vaste verantwoordelijken in het overgrote deel van de gevallen (79%) werken op een juridische afdeling of een juridische functie hebben. Bij een klein deel (12%) van de bestuursorganen werkt de vaste verantwoordelijke op een communicatie-afdeling. In ongeveer driekwart van de gevallen is een regeling getroffen voor achtervang bij vakantie, ziekte, e.d..

Registratie van Wob-verzoeken

Registratie van Wob-verzoeken kan een belangrijk instrument zijn om de afhandeling goed te organiseren. Voorafgaand aan de enquête bestond op basis van het vooronderzoek het vermoeden dat veel bestuursorganen geen voor Wob-verzoeken specifieke registratie bij zouden houden. In de enquête is daarom een algemeen geformuleerde vraag opgenomen, namelijk: "Wordt er bij uw organisatie een registratie van binnenkomende Wob-verzoeken bijgehouden?". Welk deel van de bestuursorganen de vraag bevestigend heeft beantwoord, is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 4.8 Organisaties die een registratie van Wob-verzoeken bijhouden

	% van bestuursorganen
Kerndepartementen	100%
Uitvoeringsorganisaties	76%
ZBO's	39%
Politiekorpsen	86%
Provincies	50%
Waterschappen	52%
Gemeenten tot 20.000 inwoners	57%
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	41%
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	50%
Gemeenten 100.000+ inwoners	32%
Gemeenten totaal	47%
Totaal (n=337)	51%

Uit de tabel blijkt dat ongeveer de helft van de bestuursorganen een registratie van Wob-verzoeken bijhoudt. Kerndepartementen, politiekorpsen en uitvoeringsorganisaties houden het vaakst een registratie bij. Opvallend is dat de grootste gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) minder vaak een registratie hebben dan de overige gemeenten.

Vastgelegde procedure voor afhandeling

Een vastgelegde procedure kan de afhandeling van Wob-verzoeken vergemakkelijken. Tabel 4.9 laat zien welk deel van de bestuursorganen met een vastgelegde procedure werkt.

Tabel 4.9 Organisaties met een vastgelegde procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken

	Aantal	%
Kerndepartementen	11	100%
Uitvoeringsorganisaties	13	62%
ZBO's	22	36%
Politiekorpsen	8	38%
Provincies	7	70%
Waterschappen	7	30%
Gemeenten tot 20.000 inwoners	17	28%
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	26	36%
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	16	42%
Gemeenten 100.000+ inwoners	10	53%
Gemeenten	69	34%
Totaal (n=337)	137	38%

In totaal heeft 38% een vastgelegde procedure voor de afhandeling. Alle departementen die hebben deelgenomen aan de enquête hebben een vastgelegde procedure, evenals meer dan de helft van de provincies, de uitvoeringsorganisaties en de grootste gemeenten. Van de overige organisaties heeft een kwart tot de helft een vastgelegde procedure.

Vergelijking van de besproken organisatiekenmerken

De drie besproken organisatiekenmerken vormen gezamenlijk een indicatie van de mate waarin verschillende bestuursorganen de afhandeling systematisch hebben georganiseerd. De departementen en de uitvoeringsorganisaties lijken op basis van de drie kenmerken het meest systematisch georganiseerd. Ook de politiekorpsen zijn in redelijk vergaande mate systematisch georganiseerd. Bij provincies en gemeenten is dit veel minder het geval.

Conclusie is dat de organisaties die de meeste verzoeken ontvangen (kerndepartementen en politiekorpsen) de afhandeling het meest hebben georganiseerd.

Verbetersuggesties voor de organisatie

Aan respondenten is gevraagd of zij verbetersuggesties hebben voor de inrichting van hun organisatie met betrekking tot de afhandeling van Wob-verzoeken. De meest genoemde suggesties zijn:

- Registratie van Wob-verzoeken
- Aanstellen van een coördinator voor tijd- en procesbewaking en centrale advisering
- Een procesbeschrijving voor de afhandeling van Wob-verzoeken maken
- Een meer open houding bij de medewerkers en bewustwording van de openbaarheid van overheidsinformatie
- Alerte intake, zodat snel met de afhandeling van het verzoek kan worden gestart
- Het kennisniveau over de Wob binnen de organisatie verhogen
- Actieve openbaarmaking van documenten
- Landelijke afstemming bij Wob-verzoeken die aan meerdere bestuursorganen zijn gericht
- Uitbreiding van personele capaciteit
- Verbetering van de informatiehuishouding (o.a. digitalisering)
- Contact opnemen met de verzoeker

Uit analyse blijkt geen duidelijke relatie tussen de soort suggesties en het soort bestuursorgaan waarbij de respondenten werkzaam zijn. De verschillende verbetersuggesties komen verspreid over de diverse bestuursorganen voor.

4.6 Resultaten op een rij

De belangrijkste punten uit dit hoofdstuk over de organisatie van de afhandeling van Wob-verzoeken zijn de volgende.

- Bij omvangrijke en/of complexe verzoeken is de kans groter dat een bestuursorgaan er niet in slaagt binnen de wettelijke termijn van acht weken een besluit te nemen. In totaal heeft 44% van de bestuursorganen bij één of meerdere verzoeken de termijn overschreden. De belangrijkste oorzaak dat de termijn wordt overschreden is de omvang van de gevraagde informatie. Voor politiekorpsen en departementen is daarnaast de benodigde bewerking van documenten een belangrijke oorzaak. Voor departementen is ten slotte ook het verzamelen van documenten bij verschillende afdelingen/organisatie-onderdelen een belangrijke reden.
- In totaal heeft 6% van de bestuursorganen één of meerdere keren een dwangsom uitgekeerd vanwege overschrijding van de termijn. Van de departementen is dit bijna de helft en van de politiekorpsen bijna een derde.
- Hoe omvangrijker en/of complexer een verzoek, hoe meer werk voor het bestuursorgaan om een besluit te nemen en dit op schrift te stellen. Met de omvang van het besluit, groeit ook de kans dat op één of meerdere onderdelen van het besluit bezwaar kan worden gemaakt. Gemiddeld is bij 5% van alle Wob-verzoeken bezwaar aangetekend. Dit komt neer op gemiddeld drie maal per bestuursorgaan. Bij politiekorpsen en departementen is het vaakst bezwaar gemaakt (23 respectievelijk 18 keer).
- Op het besluit van een bestuursorgaan op een ingediend bezwaar kan door de verzoeker beroep worden aangetekend bij de rechtbank. Gemiddeld is bij 2% van alle Wob-verzoeken beroep aangetekend. Dit is gemiddeld één maal per bestuursorgaan. Bij politiekorpsen (8) en departementen (6) ligt dit hoger. Gemiddeld winnen bestuursorganen ongeveer evenveel zaken als zij verliezen.
- Per bestuursorgaan is gemiddeld voor 1 verzoek proceskosten vergoed. Bij politiekorpsen ligt dit aantal beduidend hoger (gemiddeld 10 keer per korps).
- In totaal 76% van de bestuursorganen heeft verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen ontvangen. Van de bestuursorganen heeft 6% wel eens een dwangsom uitgekeerd, en 18% heeft wel eens proceskosten vergoed. Dit betekent dat met een groot deel van de verzoeken vermoedelijk gericht op verdienen, door de verzoeker geen geld is verdiend.

- Meer dan driekwart van de respondenten vindt het een (zeer) goede zaak dat iedereen op grond van de Wob recht heeft op openbaarmaking van informatie. Wel is iets minder dan de helft (43%) van de respondenten van mening dat de hoeveelheid opgevraagde gegevens niet in verhouding staat tot het doel van de Wob.
- Bestuursorganen hebben de organisatie voor de afhandeling van Wob-verzoeken verschillend georganiseerd. Belangrijke organisatiekenmerken zijn: een vaste verantwoordelijke voor Wob-verzoeken, een registratie van Wob-verzoeken en een vastgelegde procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken. De drie kenmerken geven een grove indicatie van de mate waarin bestuursorganen verzoeken georganiseerd afhandelen. De departementen en de uitvoeringsorganisaties zijn het meest georganiseerd, gevolgd door de politiekorpsen. De afhandeling is bij provincies en gemeenten in mindere mate georganiseerd.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl