

Ondraaglijk traag

Analyse afhandeling Wob-verzoeken



OPEN STATE FOUNDATION
open data, transparante samenleving

IMI
INSTITUUT
MAATSCHAP-
PELIJKE
INNOVATIE

Ondraaglijk traag
Analyse afhandeling Wob-verzoeken

Januari 2022

Instituut Maatschappelijke Innovatie
Open State Foundation

Guido Enthoven
Serv Wiemers
Steef den Uijl
Arjan Nouwen
Emily Kuilman
Raoul Jorissen
Tim Vos-Goedhart

Illustraties

LMcc

Lucienne Meijer

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door inzet van trainees van Public Support

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Internationaal perspectief	6
1.3 Onderzoek	6
1.4 Waar ligt de prioriteit?	7
2. Kwantitatieve analyse	8
2.1 Gepubliceerde Wob-verzoeken	8
2.2 Binnengekomen Wob-verzoeken	8
2.3 Afhandelingstermijn	11
2.4 Casus: Onderzoeksjournalist doet Wob-verzoek naar afhandeling Wob-verzoek	13
2.5 Omvang Wob-verzoeken	14
2.6 Wob-verzoeken corona	18
3. Aanbevelingen	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Cultuur	21
3.3 Prioriteit	22
3.4 Informatiehuishouding	23
3.5 Regelgeving en implementatie	23
4. Achtergrond	24
4.1 Contact	24
4.2 Open over openheid	24
4.3 Uitzonderingsgronden	24
4.4 Capaciteit en kosten	25
4.5 Informatiesystemen	25
4.6 ICT en Tooling	26
4.7 Open by design	27
4.8 Actieve openbaarheid	28
Bijlage 1. Literatuur en andere bronnen	30

Samenvatting

Voor een nieuwe bestuurscultuur is meer transparantie bij de overheid noodzakelijk. Maar we zien het tegenovergestelde. De overheid overtreedt zelfs haar eigen wet. Door een burger niet binnen 28 dagen, maar pas na 161 dagen te beantwoorden. Dit blijkt uit een uitgebreide analyse van Wob-verzoeken. De belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek luiden:

- In de onderzoeksperiode van een jaar (oktober 2020-september 2021) zijn bijna 1.000 Wob-verzoeken op Rijksoverheid.nl geplaatst en nog eens 130 op WobCovid19.Rijksoverheid.nl. Omgerekend gaat het gemiddeld om ongeveer 100 gepubliceerde Wob-verzoeken per jaar per departement.
- Er bestaat een 'gat' tussen de zelfrapportages van ministeries over het aantal ontvangen Wob-verzoeken en het aantal Wob-verzoeken dat daadwerkelijk op Rijksoverheid.nl gepubliceerd wordt. Er zijn verschillende verklaringen hiervoor, maar het is onduidelijk 'waar de rest van de Wob-verzoeken is gebleven'.
- De maximale wettelijke termijn voor de beantwoording van Wob-verzoeken bedraagt 28 dagen met de mogelijkheid om deze termijn met nog eens 28 dagen te verlengen. In de nieuwe Wet open overheid (Woo) is de totale maximale termijn verkort tot 42 dagen.
- De ministeries doen *gemiddeld 161 dagen* over de beantwoording van een Wob-verzoek. Daarmee worden de maximale wettelijke termijnen zeer fors overschreden. Bij bijna 80 % van de Wob-verzoeken wordt de wettelijke maximale termijn niet gehaald. Deze cijfers betreffen de Wob-verzoeken die *niet* over corona gaan; deze komen separaat aan de orde.
- De ministeries van OCW en Defensie zijn in vergelijking met andere ministeries minder traag in de afhandeling van Wob-verzoeken (gemiddeld resp. 74 en 96 dagen), hoewel ook zij nog steeds de wettelijke termijnen overschrijden. De ministeries van Justitie en Veiligheid (gemiddeld 188 dagen), Financiën (191 dagen) en Infrastructuur en Waterstaat (206 dagen) zijn de traagste ministeries. Het ministerie van Algemene Zaken doet er gemiddeld 100 dagen over om een document van gemiddeld 17 pagina's te verstrekken.
- Indien de minister om een uitgebreid achtergrond dossier vraagt, dan ligt het binnen *2 dagen* op zijn of haar bureau. Indien de Kamer om informatie vraagt dan wordt dat doorgaans binnen *2 tot 4 weken* verstrekt. Indien een burger of journalist om overheidsinformatie vraagt, dan duurt het gemiddeld *23 weken* om deze informatie te verstrekken.
- Er wordt door overheden al jaren geklaagd over de toename van omvangrijke Wob-verzoeken, waarbij duizenden of zelfs miljoenen documenten zouden moeten worden doorzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal omvangrijke Wob-verzoeken wel meevalt. Gemiddeld worden er per Wob-verzoek 135 pagina's verstrekt. Het aandeel omvangrijke Wob-verzoeken waarbij meer dan 250 pagina's wordt verstrekt is beperkt: 14 %.
- Bij het merendeel van de Wob-verzoeken (bijna 60 %) gaat het om een kleine omvang van maximaal 50 pagina's. Ook bij deze kleine Wob-verzoeken duurt het gemiddeld 105 dagen om te beantwoorden en daarmee wordt ook hierbij de maximale wettelijke termijn van 56 dagen fors overschreden.
- Voor Wob-verzoeken over corona is een speciale website gemaakt: WobCovid19.Rijksoverheid.nl. Op deze website stonden eind december 129 Wob-verzoeken, met een gemiddelde omvang van 310 pagina's en een gemiddelde verstrekkingstermijn van 225 dagen. NB: deze duur is niet verrekend in de gemiddelde afhandelingstermijn van 161 dagen voor reguliere Wob-verzoeken.
- Snelle afhandeling van Wob-verzoeken is wel mogelijk. In Noorwegen is de termijn maximaal drie dagen. In Nederland heeft een journalist onlangs een Wob-verzoek gedaan om erachter te komen waarom zijn eerdere Wob-verzoek na een jaar nog niet was afgehandeld.

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een kwantitatieve analyse van Wob-verzoeken, in termen van omvang en doorlooptijd. Deze analyse is handmatig gemaakt op basis van de op Rijksoverheid.nl geplaatste Wob-verzoeken. Het tweede deel bevat een aantal aanbevelingen om de afhandeling van Wob-verzoeken beter en sneller te laten verlopen:

1. **Schep een cultuur van openheid.**

Op dit moment wordt beantwoording van een Wob-verzoek nog te vaak als 'corvee' gezien. In het nieuwe regeerakkoord staat: *"We vragen het kabinet voorstellen te doen om de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren en, indien nodig, de openbaarheid van stukken te verruimen."* De toevoeging "indien nodig" laat zien dat openheid nog geen automatisme is. Regering en Kamer zouden de leiding moeten nemen in het creëren van een cultuur van werkelijke openheid; 'gesloten, tenzij' moet worden omgebogen in 'open, tenzij'. Deze cultuurverandering moet op alle niveaus van de overheid plaatsvinden, maar begint bij sterke en duidelijke signalen vanuit de top. Het kabinet en de ambtelijke top van departementen moeten het goede voorbeeld geven, de politieke moed tonen en de cultuur van openheid leven en uitstralen.

2. **Sturen op uitvoering en termijnen**

Een groot deel van de lange doorlooptijden is te wijten aan 'de gaten in de behandeling'; bij iedere schakel ligt het verzoek weer een paar weken op de stapel. In Noorwegen is iedere ambtenaar verplicht al het reguliere werk uit handen te laten vallen als er een informatieverzoek binnen komt. Zo'n verzoek moet binnen uiterlijk drie dagen zijn beantwoord. Drukke is dan geen argument. Indien termijnen worden overschreden en er klachten zijn vanuit de bevolking, worden die klachten in de wekelijkse ministerraad behandeld. Dat geeft de politieke prioriteit aan. dat doorlooptijd wordt verklaard. Nederland zou een voorbeeld moeten nemen aan Noorwegen. De wettelijke termijn van 28 dagen uit de Woo is een harde verplichting en geen streefcijfer. Strakke afspraken over regie, verantwoordelijkheid, doorlooptijden en deadlines en kortere parafenlijnen kunnen de doorlooptijd al snel halveren.

3. **Zorg voor een gestandaardiseerde informatiehuishouding.**

De huidige informatiehuishouding is gericht op het intern houden van de meeste documenten. Als het verzoek om deze naar buiten te brengen komt kost dit dan ook (logischerwijs) veel handwerk en dus te veel tijd. Om dit op te lossen moet er gewerkt gaan worden vanuit de gedachte dat overheidsdata per definitie publiek toegankelijk is. Een DMS dat een API gebruikt om intern toegang te geven dient ook een publieke sleutel te hebben. Alle documenten zonder privacy gevoeligheid of veiligheidsissues zijn dan direct opvraagbaar. Rijksbrede standaarden en gezamenlijke oplossingen kunnen ook ontwikkeld worden voor 'zoek-en-vindsoftware', laksystemen en autorisatieregimes voor het zoeken in mailboxen.

4. **Ondersteun Adviescollege en Regeringscommissaris**

De Woo is een stap in de goede richting, maar de uitwerking in de praktijk is belangrijk. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding dat met de Woo wordt ingesteld krijgt behalve een advies- ook een ombudsmanfunctie met betrekking tot informatieverzoeken van journalisten en andere professionals. Daarnaast is per 1 januari 2022 ook een Regeringscommissaris Informatiehuishouding aan de slag gegaan. Adviescollege en Regeringscommissaris kunnen succesvol zijn als ze de politieke en praktische steun krijgen die ze verdienen en als hun aanbevelingen serieus worden genomen en worden geïmplementeerd.

Openbaarheid van overheidsinformatie is een cruciale voorwaarde voor een goed functionerende democratie. Het vergroot participatie, draagvlak en vertrouwen. Daarnaast stimuleert het innovatie. En, het zorgt voor een gezondere verhouding tussen overheid en maatschappij.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de toegang tot overheidsinformatie. Het doel van de wet is om burgers inzicht te geven in het overheidshandelen en zo deelname aan democratie en besluitvorming mogelijk te maken. Het uitgangspunt van de Wob is dat informatie openbaar is. De Wob voorziet de burger van een controlemiddel richting de overheid. Met de openbaarheid van informatie kan de burger zien of de overheid haar taak wel goed uitvoert, en of er zorgvuldig wordt omgegaan met publiek geld. Daarmee is openbaarheid van belang voor het vertrouwen van burgers in de politiek. In oktober 2021 is de Wet open overheid door de Eerste Kamer aangenomen. Deze treedt op 1 mei 2022 in werking. In zowel Wob als Woo is de afhandelingstermijn 28 dagen. Volgens de Wob kan deze termijn éénmalig met nog eens 28 dagen worden verlengd. Onder de Woo mag deze verlenging maximaal 14 dagen bedragen.

1.2 Internationaal perspectief

Het recht op overheidsinformatie is een internationaal erkend recht, bekend als *the right to information*. Onder de vlag van de Raad van Europa werd in 2009 in Tromsø de *Convention on Access to Official Documents* afgesloten. Hoewel Nederland aanvankelijk groot voorstander was, heeft ons land de Tromsø Conventie nog niet ondertekend of geratificeerd. Spanje was afgelopen november het elfde Europese land dat de conventie ratificeerde.

In de *Global Right to Information Rating*, de veel gebruikte internationale vergelijking van de wettelijke kaders die het recht op overheidsinformatie regelen, bekleedt Nederland wereldwijd de 75^e positie (mede door de verouderde Wob). In een vergelijking van afhandelingstermijnen binnen de Europese Unie die minister van BZK Ollongren in september 2021 naar de Eerste Kamer stuurde, figureert Nederland in de achterhoede met een gedeelde 18^e plek binnen de EU. Daarbij wordt nog uitgegaan van de afhandelingstermijn van 28 dagen. De vraag is: Haalt Nederland deze termijn in de praktijk?

1.3 Onderzoek

Het is opvallend hoe weinig kwantitatief onderzoek naar de afhandeling van Wob-verzoeken gedaan is, zodat het ook niet goed mogelijk is om deze gegevens in een historische vergelijking te plaatsen.¹ Ook de uitvoeringspraktijk van de Wob blijft vaak relatief onderbelicht. Dit onderzoek beoogt met meer feiten en cijfers en via concrete aanbevelingen een bijdrage te leveren aan een betere afhandeling van Wob-verzoeken.

Dit onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2021. De kwantitatieve analyse van Wob-verzoeken is gemaakt op basis van de op Rijksoverheid.nl gepubliceerde Wob-verzoeken. Het betreft cijfers van de Wob-verzoeken die gepubliceerd zijn in de periode oktober 2020 – september 2021 (NB: bij sommige departementen is een iets andere periode gehanteerd, bijvoorbeeld november 2020 – oktober 2021). Alleen bij het ministerie van VWS is

¹ Vermeldenswaard is het onderzoek van de Volkskrant in 2019, zie <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ministeries-steevast-laet-bij-verzoek-om-openbaarheid-termijn-vaker-wel-dan-niet-overschreden~b34862eb/>

een afwijkende onderzoeksperiode gekozen (april 2019 – maart 2020) omdat dit voor VWS het laatste ‘normale jaar’ was waarin nog geen sprake was van gepubliceerde corona-gerelateerde Wob-verzoeken.

Daarnaast is een aparte analyse gemaakt van de Wob-verzoeken die op WobCovid19.Rijksoverheid.nl zijn gepubliceerd. Deze Wob-verzoeken over overheidsdocumenten inzake het coronabeleid zijn niet in de algemene benchmarks verdisconteerd, maar zijn apart behandeld.

De uitvoering van de kwantitatieve analyse is grotendeels gedaan door jonge academici die via Public Support zijn geplaatst. Het scannen van ongeveer 1.000 Wob-verzoeken en het invullen van ongeveer 12.000 cellen in excel gebeurde handmatig. Deelbesluiten die betrekking hadden op één Wob-verzoek, zijn zoveel mogelijk als één verzoek behandeld, in termen van aantal pagina's en doorlooptijd. Voor de optellingen en berekeningen vond een dubbelcheck plaats.

Het tweede deel bevat een aantal denkrichtingen en aanbevelingen om de afhandeling van Wob-verzoeken beter en sneller te laten verlopen. Deze aanbevelingen zijn deels gebaseerd op gesprekken met journalisten, advocaten, ambtenaren en Wob-specialisten. Ook is door middel van deskresearch informatie gezocht uit eerdere onderzoeken en in andere documenten over de informatiehuishouding en Wob-verzoeken binnen verschillende organisaties.

1.4 Waar ligt de prioriteit?

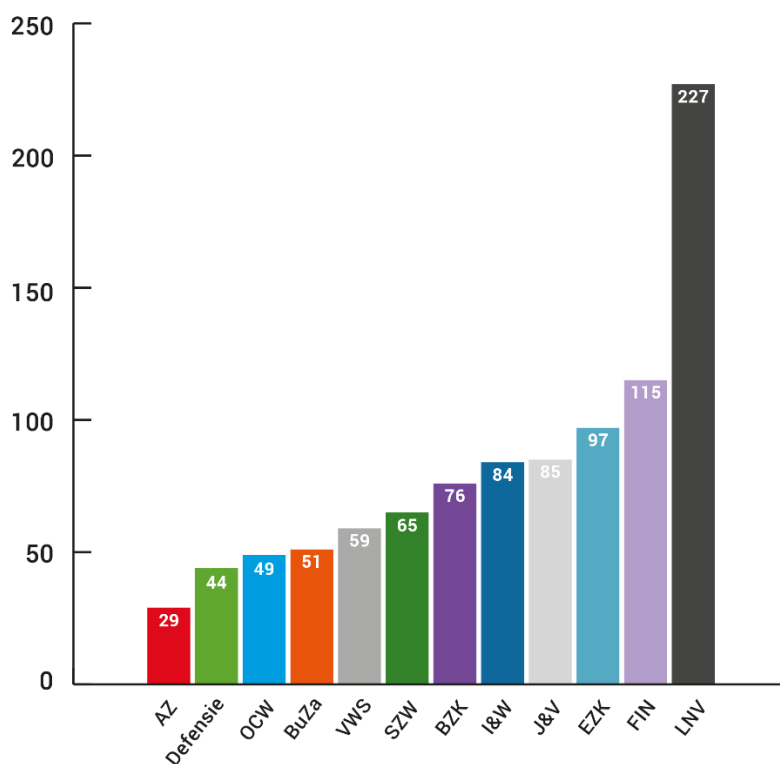
De vraag is of een goede en snelle afhandeling van Wob-verzoeken in Den Haag wel voldoende prioriteit heeft. In ieder geval is er recent wel geïnvesteerd in de beeldvorming. Zo is er voor gekozen om passages en pagina's niet langer zwart te lakken, maar 'crematorium-grijs'. Het trekt immers veel meer aandacht indien een passage er zo uit ziet: [REDACTED] terwijl de volgende passage vriendelijker overkomt [REDACTED] Maar het is de vraag of daarmee het vertrouwen in de politiek wordt teruggewonnen.

2. Kwantitatieve analyse

2.1 Gepubliceerde Wob-verzoeken

Onderstaande figuur bevat het aantal gepubliceerde Wob-verzoeken in de onderzoeksperiode (oktober 2020 – september 2021, zie paragraaf verantwoording). In totaal zijn in deze periode 981 Wob-verzoeken gepubliceerd. Opvallend is het hoge aantal door het ministerie van LNV gepubliceerde Wob-verzoeken (227). Dit kan wellicht verklaard worden door de grote maatschappelijke aandacht voor stikstof en dierenwelzijn.

Aantal Wob-verzoeken op Rijksoverheid.nl



2.2 Binnengekomen Wob-verzoeken

Ieder jaar rapporteren ministeries via de Rapportage Burgerbrieven of via jaarverslagen over de aantallen *binnengekomen* Wob-verzoeken. Er bestaan geen gecumuleerde jaaroverzichten van het rijk als geheel. Ook zijn er geen overzichtscijfers beschikbaar van Wob-verzoeken bij provincies, gemeenten en andere overheden. De meeste ministeries ontvangen ongeveer 100 tot 200 Wob-verzoeken per jaar. Grote uitvoeringsorganisaties krijgen ook enkele honderden Wob-verzoeken per jaar. Dit betekent dus dat de helft van de ontvangen Wob-verzoeken niet wordt gepubliceerd (zie nadere uitleg hieronder).

Ministeries	Binnengekomen in 2019
Ministerie AZ	45
Ministerie BZK	119
Ministerie BuZa	80
Ministerie Defensie	128
Ministerie EZK	359
Ministerie van Financiën	129
Ministerie I&W	25
Ministerie J&V	197
Ministerie LNV	480
Ministerie OCW	108
Ministerie SZW	158
Ministerie VWS	174
Totaal:	2002

Tabel: Aantal binnengekomen Wob-verzoeken per ministerie per jaar

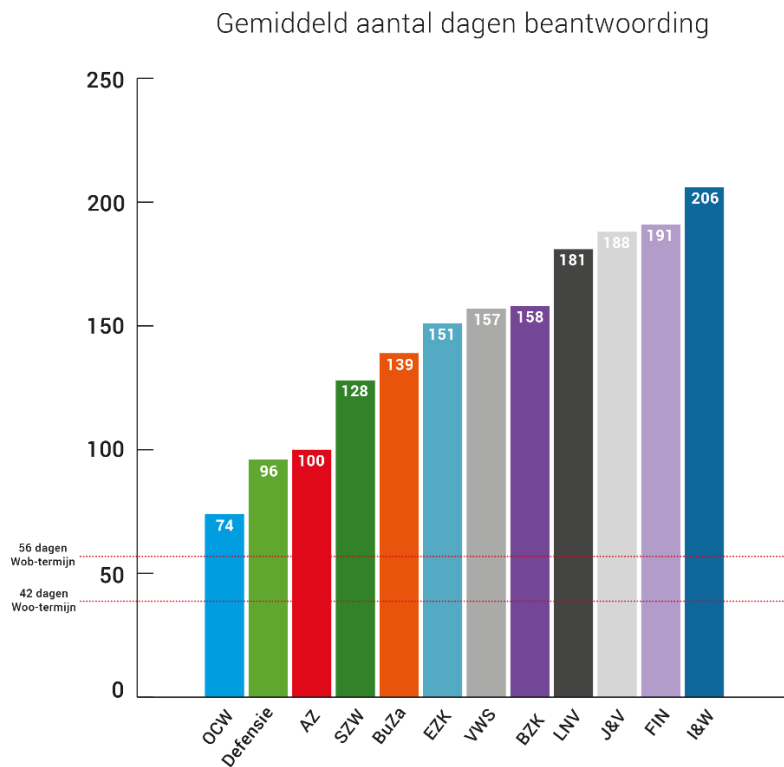
Bovenstaande tabel schetst het aantal *binnengekomen* Wob-verzoeken per departement per jaar. De cijfers zijn gebaseerd op zelfrapportage via de rapportages Burgerbrieven of de jaarverslagen van de verschillende ministeries. Bovenstaande tabel bevat de gegevens over 2019. Dit is het laatste jaar waarover de cijfers door alle ministeries beschikbaar zijn gesteld; eind 2021 zijn de cijfers over 2020 nog maar deels beschikbaar. Deze cijfers hebben betrekking op het aantal *binnengekomen* Wob-verzoeken. Uit een scan van alle Wob-verzoeken op Rijksoverheid.nl blijkt dat er in 2019 in totaal 780 Wob-verzoeken op Rijksoverheid gepubliceerd zijn. Er zit dus een groot verschil tussen de 2002 verzoeken die ministeries in 2019 hebben ontvangen en de 780 gepubliceerde Wob-verzoeken in 2019. Voor dit verschil worden de volgende verklaringen gegeven.

- Het verschil tussen ontvangstdatum en afhandelingsdatum. Een Wob-verzoek dat op 10 oktober 2019 is ontvangen en op 20 maart 2020 wordt gepubliceerd, telt wel mee in de jaarlijkse rapportage burgerbrieven, maar telt niet mee in de in 2019 gepubliceerde Wob-verzoeken. Dit verschil is echter beperkt, omdat de overlap over de verschillende jaren elkaar compenseert (Wob-verzoeken uit 2018 die in 2019 worden gepubliceerd, worden dan weer wel meegeteld bij de gepubliceerde Wob-verzoeken).
- Publicatie blijft achterwege indien het gaat om Wob-verzoeken over een voornamelijk particuliere situatie. Indien een verzoeker bij de Arbeidsinspectie om documenten vraagt over gegevens die licht werpen op een bedrijfsongeval waar de verzoeker zelf het slachtoffer van was, blijft publicatie doorgaans achterwege. Het gaat hierbij waarschijnlijk om een klein percentage van het aantal ontvangen Wob-verzoeken. Cijfers hierover ontbreken.
- Het verschil tussen kerndepartement en uitvoeringsorganisaties. Sommige ministeries rapporteren alleen de cijfers van het aantal binnengekomen Wob-verzoeken van het kerndepartement, terwijl andere ministeries ook het aantal Wob-verzoeken van uitvoeringsorganisaties (zoals NVWA, RVO, Onderwijsinspectie) daarbij optellen. Sommige ministeries rekenen de Wob-verzoeken van uitvoeringsorganisaties wel mee in hun rapportages Burgerbrieven, maar publiceren deze Wob-verzoeken niet op Rijksoverheid.nl. Het ontbreekt hierbij aan eenduidigheid en consistentie.

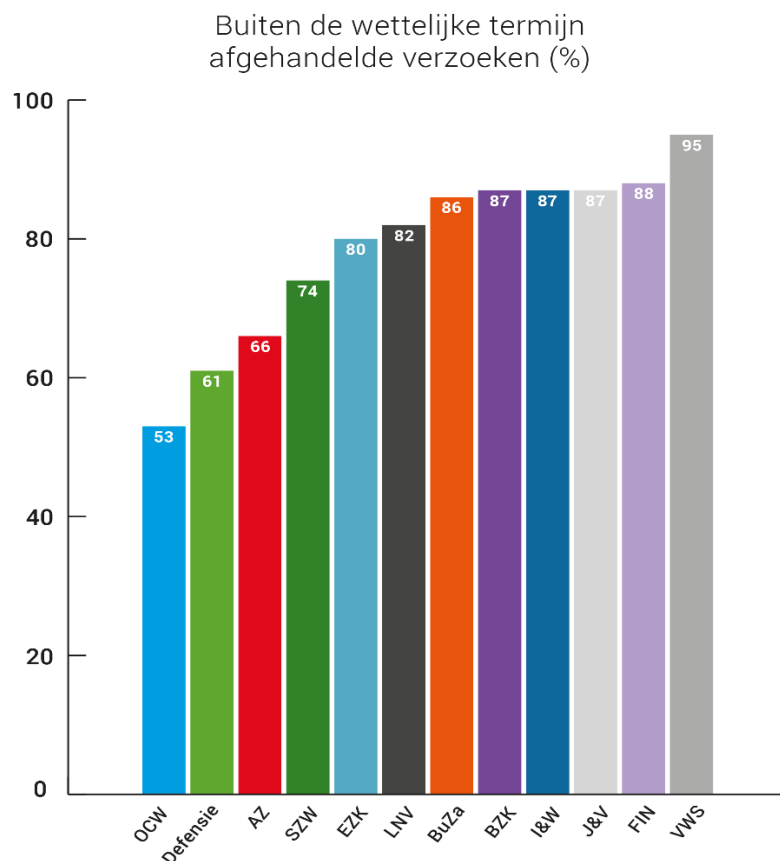
- Het verschil tussen formele afhandeling en informele afhandeling. Steeds vaker zoeken ministeries contact met verzoeker om het verzoek te preciseren en af te bakenen. Deze werkwijze wordt wel 'de informele aanpak' genoemd. Sommige ministeries beschouwen een binnengekomen Wob-verzoek dan als een regulier informatieverzoek. De gevraagde documenten worden dan wel aan de verzoeker verstrekt, maar het Wob-verzoek plus de geleverde documenten worden dan niet meer op Rijksoverheid.nl gepubliceerd. Andere ministeries beschouwen de afhandeling van een Wob-verzoek dat via 'de informele aanpak' wordt afgedaan nog steeds als een regulier Wob-verzoek dat op Rijksoverheid.nl gepubliceerd wordt. Er bestaan geen cijfers hierover. Geredeneerd vanuit de geest van de Wob is publicatie van informeel afgehandelde Wob-verzoeken wel wenselijk.
- In sommige gevallen is er sprake van een persvraag die via toelichting beantwoord kan worden. In een dergelijk geval wordt er geen besluit genomen en dus ook niet gepubliceerd. Ook wordt een Wob-verzoek soms ingetrokken nadat er telefonisch contact wordt opgenomen en er mondeling informatie wordt verstrekt.
- Sommige Wob-advocaten of journalisten vermoeden dat ook de gevoeligheid van een bepaald thema een rol kan spelen. Volgens hen worden sommige Wob-verzoeken om onduidelijke redenen niet op Rijksoverheid.nl gepubliceerd, of verdwijnen weer na enkele weken. Of en in welke mate dit zich voordoet is onduidelijk.
- Een laatste mogelijke verklaringsgrond is dat een verzoeker bij meerdere ministeries eenzelfde Wob-verzoek indient, dat vervolgens door meerdere ministeries beantwoord wordt.

2.3 Afhandelingstermijn

In dit onderzoek is de afhandelingstermijn berekend op basis van het verschil tussen de datum van binnenkomst van het Wob-verzoek en de datum van beantwoording. De wettelijke termijn in de Wob bedraagt 28 dagen, die nog eens met 28 dagen verlengd kan worden tot in totaal 56 dagen. De nieuwe Wet open overheid heeft de maximale wettelijke termijn op 28 dagen plus 14 dagen verlenging bepaald (42 dagen).



Opvallend is dat alle ministeries meer tijd nemen voor de afdoening van Wob-verzoeken dan de maximaal wettelijke termijn. Het ministerie van OCW scoort nog relatief 'goed' met een gemiddelde afhandelingstermijn van 74 dagen, maar ministeries als I&W, J&V en Financiën nemen gemiddeld meer dan een half jaar voor de afhandeling van een Wob-verzoek. Met het oog op de komende Woo en de kortere termijnen, is de noodzaak in actie te komen nog groter.



Deze figuur maakt helder hoe vaak de wettelijke termijnen worden overschreden. In lijn met het voorgaande beeld doet het ministerie van OCW het relatief goed doordat het 47 % van de verzoeken binnen de wettelijke termijn van 56 dagen afhandelt. Daarbij wordt overigens ook door OCW nog steeds een meerderheid - 53 % - buiten de wettelijke termijn afgedaan. Ook de ministeries van Defensie en AZ slagen erin een derde van het aantal verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen. Voor de meeste ministeries geldt dat zij in ruim 80 % van de gevallen de wettelijke termijn overschrijden.

Deze cijfers wijzen op een verdere verslechtering van de afhandelingstermijnen. In een onderzoek uit 2019 concludeerde de Volkskrant: "Waar ministeries in 2016 in 61 procent van de gevallen de termijn van twee maanden overschreden, is dat in de eerste helft van 2019 verslechterd naar 71 procent." En nu dus ruim 80%. Voor het ministerie van VWS bedraagt de overschrijding 95 % van het aantal Wob-verzoeken. Nota bene: voor VWS is dit cijfer gebaseerd op de periode vóór corona zodat dit niet als verklaringsgrond kan gelden.

Deze cijfers over de overschrijding van de wettelijke termijnen wijken af van het beeld dat ministeries zelf schetsen in hun Rapportages Burgerbrieven. Dit verschil kan deels verklaard worden doordat ministeries de tijd voor het vragen van zienswijzen (aan andere overheden, bedrijven of burgers) toevoegen aan de maximale wettelijke termijn. Daarnaast worden regelmatig afspraken gemaakt met verzoeker over de precisering van het Wob-verzoek en uitstel van de beantwoordingstermijn. Daarbij voelen journalisten zich soms onder druk gezet om akkoord te gaan met uitstel van de beantwoordingstermijn omdat hun verzoek anders 'onderaan de stapel belandt'. In dit onderzoek hebben we er bewust voor gekozen om een 'kaal overzicht' te bieden van de beantwoordingstermijnen.

2.4 Casus: Onderzoeksjournalist doet Wob-verzoek naar afhandeling Wob-verzoek

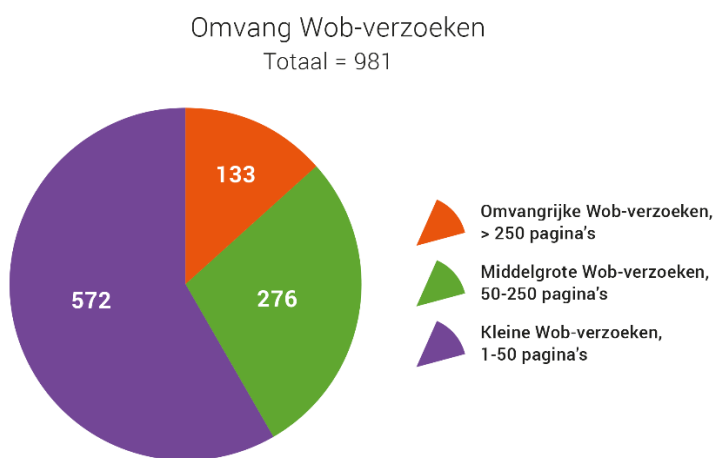
In naam van Omroep Gelderland diende ik in maart van vorig jaar een Wob-verzoek in bij de Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO). Boeren zijn verplicht hun dieren bij de RVO te registreren en de RVO heeft dus een database met informatie over alle dieren in Nederland. Het doel is om inzicht te krijgen in het aantal dieren dat daadwerkelijk gehouden wordt op veehouderijen in Gelderland en deze informatie ook te kunnen koppelen aan de vergunningen. Inmiddels zijn we bijna een jaar verder en we beschikken nog steeds niet over deze informatie, die in principe met één druk op de knop uit te draaien is. En het vervelende is, als ik straks eindelijk deze data krijg is de informatie meteen verouderd, want het afgelopen jaar zat niet in mijn uitvraag. Zodra ik de cijfers heb kan ik dus meteen opnieuw beginnen om de data over het afgelopen jaar op te vragen. Op die manier wordt het lastig om als journalist je taak als controlerende macht goed uit te voeren. Als een organisatie als de RVO tot de conclusie komt dat bepaalde data via een Wob-verzoek op te vragen is, dan zou het goed zijn als ze verplicht worden om die informatie voortaan standaard beschikbaar maken zodat iedereen altijd over de meest actuele data kan beschikken. Dat had niet alleen mij maar ook alle andere partijen in dit proces veel tijd en geld gescheeld. En omdat ik duidelijk wil krijgen waarom het zo lang duurt voor ik over de informatie kan beschikken, heb ik inmiddels een Wob verzoek gedaan inzake mijn eigen Wob verzoek. Ik wil wel eens weten wat er in een organisatie als de RVO gebeurt als er een Wob verzoek binnen komt.

Just Vervaart, Omroep Gelderland

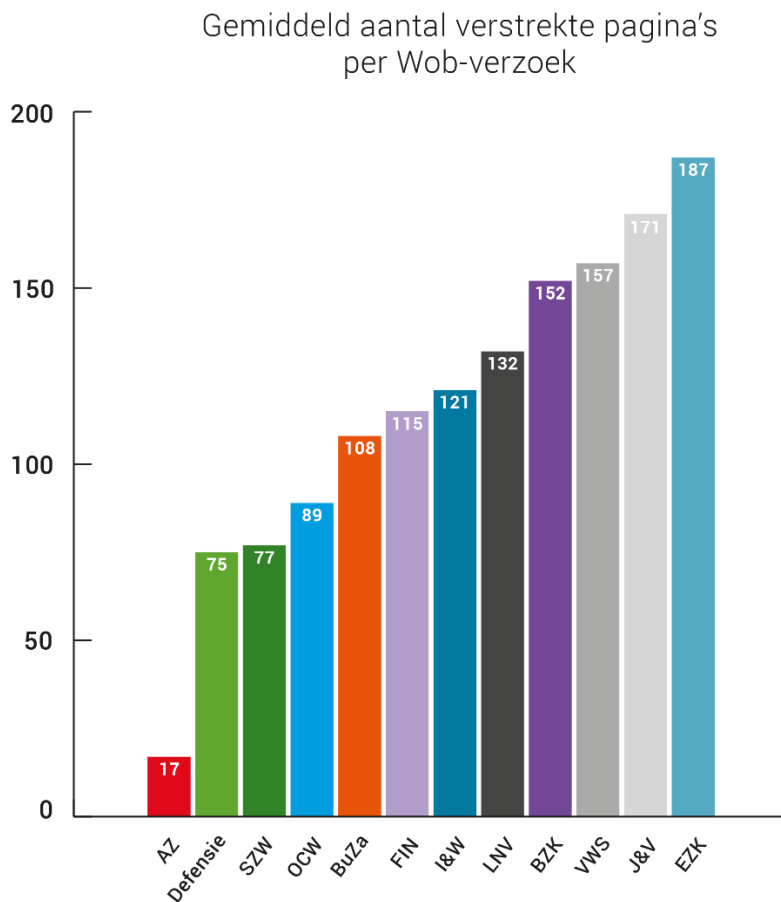
2.5 Omvang Wob-verzoeken

De laatste jaren wordt regelmatig gesteld dat Wob-verzoeken steeds ingewikkelder worden, in termen van omvang en complexiteit.² Op 3 november 2021 beantwoordde minister van BZK Ollongren een aantal Kamervragen inzake gebrek aan openheid bij de overheid. Daarin stelt zij: *“Afgelopen zomer is er, onder andere door mijn collega van VWS, aan de bel getrokken over de uitvoerbaarheid van de Wob. De tijdige en adequate uitvoering van informatieverzoeken staat al geruime tijd onder druk, maar deze problematiek is door de coronacrisis in een stroomversnelling geraakt en meer zichtbaar geworden. Het blijkt voor steeds meer departementen onmogelijk om nog binnen de termijnen te voldoen aan met name de in aantal toenemende omvangrijke Wob-verzoeken, hoe hard men ook werkt op Wob-afdelingen. De wet schiet door deze uitvoeringsproblematiek zijn doel (openbaarheid van bestuur) voorbij. Dit signaal, dat we met de uitvoering van de Wob tegen de grenzen aanlopen van wat we aankunnen, wordt rijksbreed gedeeld. (...) Ter illustratie: voor de circa 250 Wob-verzoeken over COVID-19 die nu bij VWS liggen, zijn meer dan 5 miljoen documenten betrokken. Het grootste deel daarvan betreft e-mails.”*

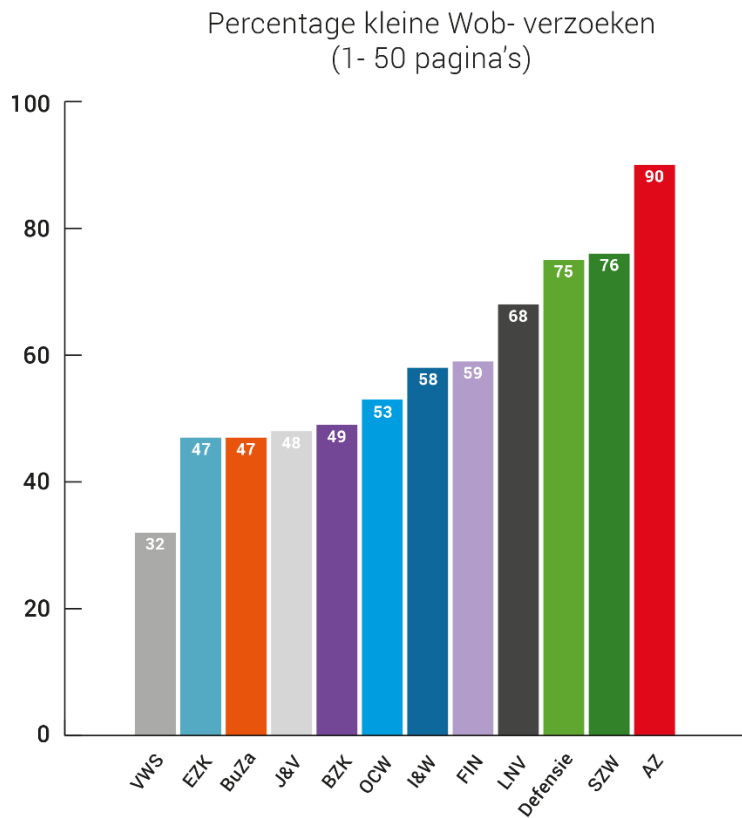
Klopt de stelling van de minister dat het aantal omvangrijke Wob-verzoeken toeneemt? Tot dusver is nog geen cijfermatige analyse gemaakt over de toenemende omvang en complexiteit van Wob-verzoeken, waardoor een historische ontwikkeling of vergelijking lastig te maken is. De cijfers uit voorliggend onderzoek plaatsen wel grote vraagtekens bij de zorgen van de minister van BZK. Het merendeel van het aantal Wob-verzoeken is namelijk relatief klein en wordt afgedaan door maximaal 50 pagina's te verstrekken. Slechts 14 % van de Wob-verzoeken is te karakteriseren als 'omvangrijk', waarbij meer dan 250 pagina's worden verstrekt.



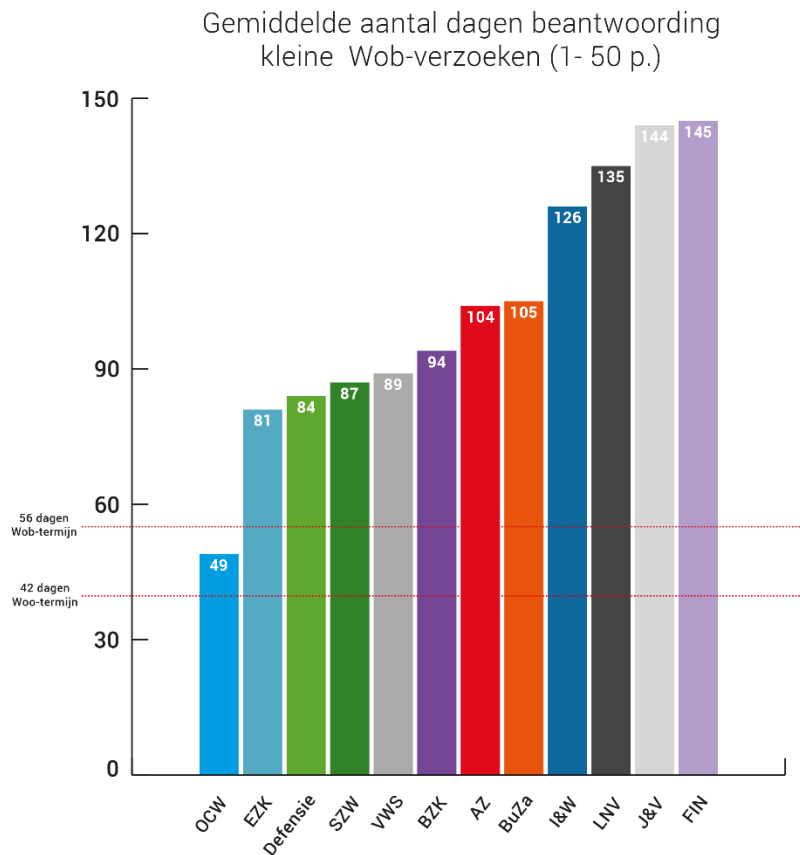
² N. Koeman e.a., *Evaluatie afschaffing dwangsomregeling openbaarheid van bestuur* (nr. 25) 2020, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.



Indien we kijken naar het aantal verstrekte pagina's per ministerie, dan kan geconstateerd worden dat het ministerie van AZ gemiddeld 17 pagina's verstrekt, en het ministerie van EZK gemiddeld 187 pagina's. Gemiddeld genomen worden Rijksbreed ongeveer 135 pagina's per Wob-verzoek verstrekt. Bij omvangrijke verzoeken gaat het om honderden of zelfs duizenden pagina's; een Wob-verzoek over Syrië besloeg ca. 1.500 documenten. Daarbij is het ook goed om te constateren dat er vaak meer documenten overwogen worden, dan dat er daadwerkelijk verstrekt worden. Een deel van de gevonden documenten valt af omdat deze buiten de reikwijdte van het Wob-verzoek valt, of omdat een uitzonderingsgrond van toepassing is. Ook is de omvang van verzoek in termen van het aantal verstrekte pagina's niet recht evenredig met de complexiteit van een verzoek. Zo kan een bepaald document diep verborgen liggen in de krochten van een informatiesysteem, waardoor het lastig vindbaar is. Andersom kan een bepaald onderzoek van 130 pagina's soms zonder problemen verstrekt worden. Alles bij elkaar genomen geeft de omvang van het verstrekte document wel een indicatie van de complexiteit van een Wob-verzoek.



Van alle Wob-verzoeken is bijna 60 % relatief klein (max. 50 pagina's). Een relatief groot aandeel van de kleine verzoeken geldt in het bijzonder voor het ministerie van AZ (90 %), maar ook voor de ministeries van Defensie en SZW geldt dat in driekwart van de gevallen minder dan 50 pagina's wordt verstrekt.



Indien de omvang van het Wob-verzoek gecombineerd wordt met de verstrekkingstermijn, ontstaat een interessant beeld. Zelfs bij kleine Wob-verzoeken slaagt de Rijksoverheid er nauwelijks in de maximale wettelijke termijnen te halen. Alleen het ministerie van OCW blijft bij een klein Wob-verzoek binnen de huidige wettelijke termijn (maar ook niet binnen de Woo-termijn die vanaf mei 2022 gaat gelden). Andere ministeries als I&W, LNV, J&V en Financiën hebben zelfs voor de afhandeling van kleine Wob-verzoeken 4 tot 5 maanden nodig. Een andere opvallende uitkomst van een gecombineerde analyse is dat het ministerie van Algemene Zaken er ruim 100 dagen over doet om gemiddeld 17 pagina's te verstrekken. Omgerekend komt dit erop neer dat per Wob-verzoek door het ministerie van AZ iedere dag een alinea wordt verstrekt.

2.6 Wob-verzoeken corona

Over corona zijn veel Wob-verzoeken ingediend. De pandemie leidde tot ingrijpende maatregelen, met grote maatschappelijke gevolgen. Begin november 2021 had het ministerie van VWS ongeveer 250 Wob-verzoeken over corona ontvangen. De afdeling bestuursrecht van de Raad van State deed dit najaar uitspraak in een zaak die door NOS en NTR tegen VWS was aangespannen. Een belangrijke klacht daarbij was dat het ministerie de wettelijke termijnen fors had overschreden. In haar verweerschrift stelde het ministerie van VWS dat zij enorm veel documenten bezit die over Covid-19 gaan en dat zij vanwege de grote aantallen, de ruim geformuleerde verzoeken en de hoeveelheid aan documenten een nieuw werkproces heeft ingericht om alle Wob-verzoeken die daarover gaan af te kunnen handelen. Volgens VWS waren er in de periode december 2019 tot begin juni 2021 ruim 2,8 miljoen documenten over Covid-19 aanwezig. Ongeveer 25.000 documenten zouden binnen het bereik van de Wob-verzoeken van eisers NOS en NTR vallen.

Een kwantitatieve analyse van de Wob-verzoeken op WobCovid19.Rijksoverheid.nl biedt een ander perspectief. In totaal waren er in de genoemde periode 129 Wob-verzoeken beantwoord. De gemiddelde omvang van de verstrekte documenten bedroeg 310 pagina's per Wob-verzoek (NB: een document bevat vaak meerdere pagina's). Dit aantal is weliswaar fors hoger dan het gemiddeld aantal pagina's bij 'gewone' Wob-verzoeken (161 pagina's), maar tegenover de claim van het ministerie van VWS dat er miljoenen documenten doorzocht moesten worden, is dit gemiddeld aantal verstrekte pagina's opmerkelijk laag.

Dashboard Wob-verzoeken Corona



Onderwerp	Totaal
Aantal beantwoorde Wob-verzoeken (indicatie obv scan WobCovid19. Rijksoverheid.nl, 22 december 2021)	129
Gemiddelde omvang (aantal verstrekte pagina's)	310 pagina's
Afhandelingstermijn	225 dagen

Gemiddeld duurde het 225 dagen om deze corona-gerelateerde Wob-verzoeken af te handelen. Daarbij wordt door het ministerie van VWS gesteld dat in tijden van crisis alle aandacht uit moest gaan naar het bestrijden van deze crisis en dat Wob-verzoeken maar even moesten wachten. Daarmee gaat het ministerie voorbij aan het feit dat openbaarheid (en controleerbaarheid) geen luxe is, maar een grondrecht. Juist bij een omvangrijke crisis als de corona pandemie dient maatschappelijke controle en verantwoording mogelijk te zijn. De mogelijkheid om via de Wob relevante overheidsinformatie te verkrijgen levert een bijdrage aan het maatschappelijk leervermogen.

Kosten verstrekking Corona Wob-verzoeken



Onderwerp	Totaal
Indicatie totaal aantal verstrekte pagina's	33.000 pagina's
Ambtelijke capaciteit, indicatie	50 fte +
Afhandelingskosten	5 mln. euro +
Indicatie afhandelingskosten per pagina	150 euro

In totaal zijn er in de periode tussen januari 2020 en 22 december 2021 129 Wob-verzoeken gepubliceerd op WobCovid19.Rijksoverheid.nl. Hierbij zijn in totaal 33.000 pagina's verstrekt. Indien er sprake was van een eerste, tweede en derde deelbesluit, zijn deze samengevoegd in de tellingen van het aantal dagen en aantal pagina's. In sommige gevallen betrof het een eerste deelbesluit, waarbij de volgende deelbesluiten in 2022 zullen volgen. Hierdoor zal het gemiddeld aantal verstrekte pagina's waarschijnlijk iets toenemen.

Dit geeft ook een eerste indicatie van de kosten per verstrekte pagina. Het ministerie van VWS heeft aangegeven dat zij haar capaciteit aan ingezette Wob-juristen in 2021 heeft opgevoerd naar 100 fte. Daarnaast zijn ook beleidsmedewerkers betrokken bij het zoeken en lakken van documenten. Ook meegerekend moet worden de inzet van capaciteit van andere departementen, omdat de corona-Wob-verzoeken deels ook door bijvoorbeeld Financiën, J&V en EZK zijn afgehandeld. Aan de andere kant zal de afhandeling van Wob-verzoeken de komende maanden waarschijnlijk kunnen versnellen, omdat veel verzoeken op dit moment al in een fase van afronding zitten. Uitgaande van een Rijksbrede inzet van gemiddeld in totaal 50 fte voor de afhandeling van Covid19 gerelateerde Wob-verzoeken, zouden de afhandelingskosten tot dusver 5 miljoen euro bedragen. Hierbij is gerekend met kengetallen van € 100.000 per fte per jaar. Omgerekend bedragen dan de verstrekingskosten per pagina 150 euro. Nota bene: dit bedrag lijkt een zeer bescheiden inschatting; niet uit te sluiten valt dat de feitelijke kosten een veelvoud bedragen.

Maatschappelijke vergelijking, indicatie verstrekingskosten per pagina



Onderwerp	Totaal per pagina
Internet, zoekmachines	0.001 eurocent
Bibliotheek	5 eurocent
Journalistieke informatie (krant)	10 eurocent
Boekhandel, fictie, non fictie	10 eurocent
Wetenschappelijke informatie in boeken en journals	1 euro
Overheidsinformatie	150 euro

De hoogleraar bestuurskunde Wim Voermans reageerde onlangs op het verweer van minister De Jonge van VWS over de trage afhandeling van Wob-verzoeken inzake corona-maatregelen. 'Hij reageert als een bibliothecaris op

een verzoek om een boek met de wedervraag: "Weet u wel hoeveel boeken wij hier allemaal hebben?" Hoewel de vergelijking niet helemaal op gaat – zo moeten overheidsdocumenten getoetst worden op uitzonderingsgronden – is het beeld van een bibliotheek interessant. De kosten van verstrekking van overheidsinformatie zijn uitzonderlijk hoog. Om de analogie door te trekken: Indien een antwoord op een Wob-verzoek in boekvorm zou worden gepubliceerd, kost dit boek over visserij of rekeningrijden de belastingbetaler al gauw enkele tienduizenden euro's met een levertijd van bijna 5 maanden. Let wel: dit is informatie die met publiek geld gefinancierd is. En het gaat hierbij niet om de productiekosten, maar louter om de verstrekkingskosten. De aankoop van een pagina bij de boekhandel kost gemiddeld 10 cent, een pagina wetenschappelijke informatie kost gemiddeld een euro, maar de kosten van verstrekking van overheidsinformatie bedragen meer dan het honderdvoudige. Ergens lijkt er iets heel erg mis gegaan te zijn in het ontsluiten van overheidsinformatie. We hebben onze publieke informatie ondergebracht in een schrikbarend dure overheidsbibliotheek.

3. Aanbevelingen

3.1 Inleiding

Uit dit onderzoek blijkt dat de afhandeling van informatieverzoeken op grond van de Wob dramatisch is. Tegelijkertijd blijkt dat we nu nog niet het complete beeld kunnen geven. De noodzaak voor verbetering is dan ook hoog en urgent:

- Een informatieverzoek is geen luxe, maar een grondrecht van iedere burger (en journalist) in een goed werkende democratie;
- Er is een sterke maatschappelijke roep om een nieuwe, open bestuurscultuur. De toeslagenaffaire was hiervoor een katalysator, maar is niet de enige reden;
- Het vertrouwen in de politiek is recent sterk afgenomen en kan met een open houding worden hersteld;
- De overheid dient zelf aan zijn eigen wetten te voldoen – wil het dat de burger dat ook doet;
- Nederland presteert slecht in internationaal perspectief; verbetering is mogelijk door van andere landen te leren;
- In mei van dit jaar treedt de Woo in werking. Afhandelingstermijnen voor informatieverzoeken worden dan ingekort. Om dit te realiseren is een radicaal andere aanpak nodig;
- Begin met actieve openbaarmaking van alle informatieverzoeken (tenzij ...) zodat er ook goed gemonitord kan worden of het uitvoeren van onderstaande aanbevelingen effect sorteert.

Alleen met een radicale en transparante aanpak kan de huidige praktijk van 161 dagen worden teruggebracht naar 28 dagen. Daarvoor geven wij op basis van ons onderzoek, gesprekken en praktijkervaring de volgende aanbevelingen.

3.2 Cultuur

Schep een cultuur van openheid. De toeslagenaffaire en het afgelopen politieke jaar hebben duidelijk gemaakt dat een cultuur van openheid ver te zoeken is in Nederland. Dit werd al eerder opgemerkt in een rapport van de Raad van Europa over Nederland waarin werd gesproken van:

"a culture among government agencies to consider information not public, unless there was a good reason to make it public (rather than the other way around)." [Greco 2018/2019, Preventing corruption and promoting integrity in central governments and law enforcement agencies, Fifth Evaluation Round].

In het nieuwe regeerakkoord staat:

"We vragen het kabinet voorstellen te doen om de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren en, indien nodig, de openbaarheid van stukken te verruimen."

De toevoeging "indien nodig" laat zien dat openheid nog geen automatisme is. Regering en Kamer zouden de leiding moeten nemen in het creëren van een cultuur van werkelijke openheid; 'gesloten, tenzij' moet worden omgebogen in 'open, tenzij'. Deze cultuurverandering moet op alle niveaus van de overheid plaatsvinden, maar begint bij sterke en duidelijke signalen vanuit de top. Het Kabinet moet het goede voorbeeld geven, de politieke moed tonen en de cultuur van openheid leven en uitstralen.

Veel tijd bij de beantwoording van Wob-verzoeken gaat verloren met risicomijding: een lange parafenlijn van juristen, coördinatoren, voorlichters moeten voorkomen dat de minister (of andere bestuurder) en het ministerie (of andere overheidsorganisatie) in een ongemakkelijk daglicht komt te staan. Dit is begrijpelijk en menselijk, maar leidt in de praktijk tot schending van de wettelijke termijnen en nog meer afstand en wantrouwen. Vertrouwen is

alleen maar terug te winnen met vertrouwen. Politici en bestuurders zouden meer moed moeten tonen en eerder publieke informatie naar buiten brengen, ook zonder de zoveelste toets. Kwaadwillenden op social media zullen toch wel hun rol blijven spelen, maar overige burgers kunnen dan hun recht op overheidsinformatie normaal uitoefenen.

Het opstellen van beleidsnotities is een standaard onderdeel binnen de opleidingsprogramma's van de rijksoverheid. Het is dan ook logisch om hier al aandacht te besteden aan de juiste wijze van schrijven met openbaarheid in gedachten. Dat betekent structureren van notities waarbij de niet-openbare informatie wordt gescheiden van de rest van het document in aparte sjablonen of 'headers'. Deze schrijfmethode anticipeert op de technische ontwikkeling van Open by design.

3.3 Prioriteit

Maak van openheid een prioriteit. In het verlengde van de cultuuromslag ligt de aanbeveling om van openheid een prioriteit te maken. Op dit moment wordt beantwoording van een Wob-verzoek te vaak als 'corvee' gezien. Of als een aanval vanuit de boze buitenwereld. Een politicus of ambtenaar zou een Wob-verzoek ook als een compliment kunnen zien; er is kennelijk interesse uit de maatschappij; het onderwerp is kennelijk interessant genoeg. Een politicus of ambtenaar zou zich pas zorgen moeten maken als er geen Wob-verzoek over zijn of haar dossier komt.

Op zijn best zien veel beleidsambtenaren informatiehuishouding, de reguliere taken die daarbij komen kijken en de afhandeling van Wob-verzoeken niet als hun kerntaak. Deze beperkte prioriteit is ook waarneembaar bij de ambtelijke en politieke top van de organisatie.

In Noorwegen is iedere ambtenaar verplicht al het reguliere werk uit handen te laten vallen als er een informatieverzoek binnen komt. Zo'n verzoek moet binnen uiterlijk drie dagen zijn beantwoord. Drukke is dan geen argument. En als een verzoek snel is afgehandeld, is er ook weer snel veel tijd vrij voor het overige werk. Indien termijnen worden overschreden en er klachten zijn vanuit de bevolking, worden die klachten in de wekelijkse ministerraad behandeld. Dat geeft de politieke prioriteit aan.

Stap	Gereed op dag
Binnenkomst Wob-verzoek	1
Intake en registratie	2
Startbijeenkomst intern, afspraken maken	4
Verzamelen, eerste inzicht in documenten	8
Overleg met indiener	10
Verzamelen documenten, vervolg, opstellen inventarislijst	17
Toetsen op uitzonderingsgronden	21
Indien van toepassing, vragen zienswijzen	pm
Opstellen concept-besluit	23
Indien van toepassing, overleg met BPZ, JZ, COM	25
Opstellen definitief besluit	27
Brief aan de Wob-verzoeker	28

Stap	Gereed op dag
Publicatie op Rijksoverheid.nl	33

Schema doorlooptijden bij afhandeling binnen de wettelijke termijn van de Woo

Nederland zou een voorbeeld moeten nemen aan Noorwegen; de politiek top moet sturen op beantwoording van Wob-verzoeken binnen de wettelijke termijnen van 28 dagen door het een prioriteit te maken en wekelijks te behandelen in de Ministerraad en stafvergaderingen op de departementen.

Straal als politieke en ambtelijke top de missie uit dat openbaarheid core business is van de overheid. Hecht op managementniveau net zoveel belang aan snelheid en kwaliteit van behandeling Wob-verzoeken als bijvoorbeeld aan de beantwoording Kamervragen. Ga uit van het recht van de burger op transparante overheidsinformatie. Onderdeel van een goed proces is goede voortgangsbewaking, betrokkenheid en sturing vanuit de leiding. Hierbij hoort ook het aanspreken van verantwoordelijken.

3.4 Informatiehuishouding

Zorg voor een gestandaardiseerde informatiehuishouding. De huidige informatiehuishouding is gericht op het intern houden van de meeste documenten. Als het verzoek om deze naar buiten te brengen komt kost dit dan ook (logischerwijs) veel handwerk en dus te veel tijd. Om dit op te lossen moet er gewerkt gaan worden vanuit de gedachte dat overheidsdata per definitie publiek toegankelijk is. Een DMS dat een API gebruikt om intern toegang te geven dient ook een publieke sleutel te hebben. Alle documenten zonder privacy gevoeligheid of veiligheidsissues zijn dan direct opvraagbaar. Voor de data die dat niet direct is zoals documenten met vrije invulvelden (voorbeelden zijn e-mails, maar ook aanvraagformulieren) is Open by design de oplossing, zowel de cultuur aanpak als technische aanpak. Uit de Woo volgt dat actieve openbaarmaking de standaard werkwijze hoort te zijn. Dat betekent in deze context dat het onderdeel van de taken van ambtenaren wordt om bijvoorbeeld hun e-mails regelmatig openbaar-ready te maken door op basis van de uitzonderingsgronden markeringen aan te brengen. Deze markeringen kunnen er dan voor zorgen dat stukjes van de data onleesbaar worden gemaakt indien opgevraagd via de publieke sleutel van de API.

Het vinden van informatie in een berg data vereist dat context te vinden is. Dit betekent dat aan te raden is om Linked Open Data en meta data in RDF de basis zouden moeten zijn. Dit zijn open standaarden waardoor de metadata en alle bronnen machineleesbaar en linkbaar zijn. Zie verder onder Achtergrond/Open by Design.

3.5 Regelgeving en implementatie

Ondersteun Adviescollege en Regeringscommissaris. Goede wet- en regelgeving is natuurlijk essentieel voor het garanderen van het recht op publieksinformatie. De Woo is een stap in de goede richting, maar de uitwerking in de praktijk is belangrijk. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding dat met de Woo wordt ingesteld krijgt behalve een advies- ook een ombudsmanfunctie met betrekking tot informatieverzoeken van journalisten en andere professionals. Daarnaast is per 1 januari 2022 ook een Regeringscommissaris Informatiehuishouding aan de slag gegaan. Adviescollege en Regeringscommissaris kunnen succesvol zijn als ze de politieke en praktische steun krijgen die ze verdienen en als hun aanbevelingen serieus worden genomen en worden geïmplementeerd.

4. Achtergrond

4.1 Contact

Steeds vaker neemt de overheid contact op met de verzoeker (Wob-afhandeling 2.0). Er is geen zicht op de precieze aantallen dat er contact is opgenomen met verzoeker en op het effect in termen van afbakening van de informatievraag of snellere informatieverstrekking. Gemiddeld genomen lijkt in ongeveer de helft van de gevallen contact opgenomen te worden met de indiener. In een enkel geval ontvangen verzoekers soms na het verzoek proactieve updates over ontwikkelingen. Dit draagt bij aan de goede relatie.

Zorg dat contact met de verzoeker in beginsel een vaste stap wordt in de afhandeling van het Wob-proces, ongeacht de aard van het verzoek en de aard van de verzoeker.

Een belangrijke kanttekening: Omdat een informatieverzoek een grondrecht is, hoeft de verzoeker geen motivatie aan te geven. In de aanpak van contact leggen met de verzoeker moet dit beschermd blijven en mag er geen verkapte drempel ontstaan.

4.2 Open over openheid

Eerder bleek al dat minder dan de helft van de Wob-afhandelingen wordt gepubliceerd.

Aanbeveling: Publiceer altijd alle Wob-verzoeken en hun beantwoording, ook als ze op een niet-standaard manier worden afgehandeld.

4.3 Uitzonderingsgronden

De uitzonderingsgrond van persoonsgegevens (artikel 10.2.e) komt het meeste voor. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om namen van betrokken ambtenaren, namen van burgers, en adres- en mailgegevens. Deze toets op persoonsgegevens is relatief eenvoudig en daarnaast relatief makkelijk te automatiseren. Nieuwe laktools bieden de mogelijkheid voor een automatische scan op persoonsgegevens.

Na persoonsgegevens wordt de uitzonderingsgrond van artikel 11, lid 1, Wob het vaakst ingeroepen. Volgens deze uitzonderingsgrond Wob wordt geen informatie verstrekt over in een document opgenomen 'persoonlijke beleidsopvattingen, bestemd voor intern beraad'. Dit is een belangrijke lakgrond. Naar schatting is de helft van de zwartgelakte pagina's gebaseerd op deze uitzonderingsgrond. De toets op de aanwezigheid van 'persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad' kost de meeste tijd omdat veel discussie ontstaat tussen de inhoudelijk beleidsambtenaren en de Wob-juristen. 'Sommige ambtenaren vinden de uitspraak dat Amsterdam de hoofdstad van Nederland is al een persoonlijke beleidsopvatting'. Journalisten en advocaten bekritisieren de brede toepassing van deze weigeringsgrond. 'Ambtenaren zijn in dienst van de overheid en hebben daarbij een *professionele* beleidsopvatting ontwikkeld.' Persoonlijke beleidsopvattingen mogen volgens artikel 11 lid 2 worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Van deze geanonimiseerde mogelijkheid werd tot voor kort nauwelijks gebruikgemaakt op Rijksniveau.

Recent heeft het kabinet aangegeven deze uitzonderingsgrond niet langer te hanteren bij het verstrekken van ambtelijke beslisnota's aan het parlement. Ook bij politiek gevoelige dossiers zoals Wob-verzoeken over corona wordt deze uitzonderingsgrond niet meer toegepast. In de nieuwe Woo wordt deze uitzonderingsgrond verder ingeperkt.

Aanbeveling: Pas het geanonimiseerd verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen als standaard toe. Dit zal veel discussies schelen tussen beleidsambtenaren en Wob-juristen en daarmee leiden tot meer transparantie, een snellere afhandeling van Wob-verzoeken en lagere afhandelingskosten.

4.4 Capaciteit en kosten

Het is niet bekend hoeveel mensen ministeries inzetten voor het afhandelen van Wob-verzoeken. Met name de inzet vanuit beleid is sterk wisselend en afhankelijk van de thema's waarover Wob-verzoeken worden ingediend. Het zoeken van documenten wordt vooral gedaan door de inhoudelijk betrokken beleidsmedewerkers en zij spelen ook een rol in het toetsen op de uitzonderingsgronden van de Wob. Daarnaast zijn Wob-juristen van ministeries betrokken bij de toets op uitzonderingsgronden, het vragen van zienswijzen en het communiceren met de verzoeker.

Er bestaan geen robuuste cijfers over de kosten van de afhandeling van Wob-verzoeken. Een eerste voorzichtige, ruwe inschatting is dat de jaarlijkse totale uitvoeringskosten van de afhandeling van Wob-verzoeken op rijksniveau ongeveer € 30 miljoen bedragen.³ Deze inschatting is nog aan de voorzichtige kant; niet uit te sluiten is dat de feitelijke kosten het dubbele bedragen. Daarbij geldt dat er sprake is van grote verschillen: in sommige gevallen kan afdoening van een Wob-verzoek 20 uren aan capaciteit vragen, terwijl in andere gevallen de afhandeling meer dan 400 uren vergt.

Aanbeveling: Nader onderzoek naar de precieze afhandelingskosten is wenselijk. Met die informatie is onder meer beter te kiezen welke toekomstige investeringen in menskracht en ICT-systemen opportuun zijn.

4.5 Informatiesystemen

De afgelopen jaren zijn verschillende studies gedaan naar het gebruik van informatiesystemen en de kwaliteit van de informatiehuishouding. Zo deed onderzoeksbureau GfK in 2017 onderzoek naar de meningen en ervaringen van rijksambtenaren over de informatiehuishouding.⁴ Het leidde onder meer tot de volgende observaties en conclusies:

- Een grote meerderheid van 85% ziet een goede informatiehuishouding als onmisbaar voor de uitvoering van hun werkzaamheden;
- Tegelijkertijd vindt 10% dat de informatiehuishouding momenteel op orde is. Hoe verder in het proces (van aanmaken documenten tot het (terug)vinden ervan), hoe hoger de ontevredenheid.
- De gebruiksonvriendelijkheid van systemen is één van de belangrijkste oorzaken van ontevredenheid; een derde van de ambtenaren is tevreden over het documentmanagementsysteem (DMS).
- 37% omzeilt door het Rijk beschikbaar gestelde (digitale) tools en voorzieningen.
- Vindbaarheid is een probleem: binnen het gehele proces van digitaal (samen)werken bestaat er de meeste ontevredenheid over het (terug)vinden van documenten. Bijna alle ambtenaren (96%) geven aan dat overzichtelijke zoekresultaten een (zeer) belangrijke rol spelen bij het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding.
- Naast snelle en goede bereikbaarheid van informatie, staat ook één centraal systeem in de top 3 van belangrijkste aspecten om de informatiehuishouding op orde te brengen en houden.

³ Inschatting op basis van 20 fte per ministerie (betrokken beleidsmedewerkers en juristen). Daarbij komen dan nog de kosten van uitvoeringsorganisaties (ca. € 6 miljoen). Naar ruwe schatting bedragen de huidige jaarlijkse uitvoeringskosten van de afhandeling van Wob-verzoeken op rijksniveau daarmee ongeveer € 30 miljoen.

⁴ GfK, *Rijk aan Informatie* (in opdracht van het ministerie van OCW), 2017.

4.6 ICT en Tooling

Ieder departement heeft een eigen Document Management Systeem (DMS). Voorbeelden zijn Digidoc, DoMuS, ProZa en Marjolein. Sommige systemen worden door meerdere ministeries gebruikt. Informatie dient in beginsel opgeslagen te worden in het DMS. In de praktijk is dat slechts in beperkte mate het geval is. Zo wordt in de praktijk het DMS vooral gebruikt voor de formele stukken die de lijn ingaan en geparafeerd moeten worden. Veel ambtenaren beschouwen het opslaan van documenten in het DMS als een bewerkelijke activiteit die relatief veel tijd kost. Om die reden worden bijvoorbeeld mails vrijwel niet opgeslagen in het DMS. Ook het zoeken in het DMS is niet gebruiksvriendelijk.

Het beperkte gebruik van het DMS heeft tot gevolg dat er ook veel informatie bewaard wordt op netwerk- en persoonlijke schijven. In het laatste geval moeten mensen vaak één op één benaderd worden met de vraag wat zij aan documentatie op hun persoonlijke schijf hebben.

De informatiehuishouding van uitvoeringsorganisaties is anders georganiseerd. De organisaties die zijn gesproken, zijn grote organisaties die een veelheid aan regelingen uitvoeren. Zij beschikken over tientallen en een enkele over honderden verschillende informatiesystemen. De doorzoekbaarheid van deze systemen verschilt. Bij sommige uitvoeringsorganisaties is er geen centraal DMS. In de praktijk is het koppelen van alle informatiesystemen aan één centraal DMS vaak een zeer lastige opgave. Daarnaast zijn er niet overal algemene autorisaties voor toegang; er is niet iemand die overal bij kan. Dat geldt ook voor mailboxen. De kennis, het geheugen en de bereidheid van individuele medewerkers is door dit alles belangrijk, wat het verzamelen van de documenten kwetsbaar maakt.

Aanbevelingen

- Stop met persoonlijke schijven of afdelingsschijven. Dit kan op vele manieren, door medewerkers te wijzen op voordelen, een automatische start in de gemeenschappelijke werkomgeving, tot aan het verwijderen van persoonlijke schijven. Bij grote banken of multinationals wordt bijvoorbeeld al niet meer met persoonlijke of afdelingsschijven gewerkt. Van belang is wel dat de systemen waar vervolgens mee gewerkt moet worden, gebruiksvriendelijker worden (bijvoorbeeld een automatische koppeling tussen het archiefsysteem en Outlook).
- Tooling kan bijdragen aan het sneller afhandelen van Wob-verzoeken. De nieuwe generatie tools die op de markt wordt aangeboden biedt mogelijkheden voor het geautomatiseerd lakken van persoonsgegevens, het opstellen van inventarisatielijsten en het 'ontdubbelen' van mails. Enkele ministeries hebben reeds ervaring opgedaan met deze laktools. De inzet van deze tools lijkt vooral efficiënt te zijn in grote en complexe Wob-verzoeken.
- Ontwikkel Rijksbrede standaarden en gezamenlijke oplossingen voor 'zoek en vind software' en voor laksystemen. Op dit moment is er al een Rijksbreed contract van Doc-Direkt voor zoeken en vinden, maar er zijn slechts enkele ministeries die hier gebruik van maken. Bij Wob-verzoeken die verschillende departementen raken is het veel efficiënter om gezamenlijk in eenzelfde 'digitale lak-omgeving' te kunnen werken. Op deze wijze kan bijvoorbeeld veel gemakkelijker een zienswijze van een ander departement worden verkregen en verwerkt. Onderzoek of een rijk brede inkoop ook mogelijkheden biedt om kosten te beperken. Het gezamenlijk optrekken naar leveranciers biedt een sterkere onderhandelingspositie.
- Aanbeveling: Zoeken is een vak apart en ervaring helpt. Zet in op ervaringsopbouw en voorkom dat bij elk Wob-verzoek een (op het gebied van Wob-verzoeken) onervaren beleidsmedewerker zonder begeleiding in de systemen gaat zoeken. Een goede samenwerking tussen beleidsmedewerkers, IV-medewerkers en de Woo-coördinator is belangrijk. Een mogelijkheid is een Wob-ondersteuningsteam met enkele ervaren informatiespecialisten of documentalist die veel werk uit handen kunnen nemen. Voordeel daarvan is dat zij vaak meer resultaten boven tafel krijgen.

4.7 Open by design

Momenteel worden in enkele pilots de mogelijkheden verkend om aan de voorkant - bij de productie van informatie - al rekening te houden met mogelijke toekomstige openbaarheid van (onderdelen van) het document. Dit staat in de literatuur bekend als 'open by design'. Het is in dat geval eenvoudiger om later stukken actief openbaar te maken, dan wel toekomstige Wob-verzoeken vlotter af te handelen, doordat de informatie op een gestructureerde wijze in het document is verwerkt. Daarbij zijn verschillende routes mogelijk.

Bij de Provincie Zuid-Holland worden momenteel niet alleen de besluitenlijsten van Gedeputeerde Staten openbaar gemaakt, maar ook de achterliggende stukken en ambtelijke adviezen. Persoonlijke adviezen aan de Gedeputeerde of gevoelige informatie wordt opgenomen in een separate bijlage. Op deze manier kan het hoofddocument altijd (actief of passief) openbaar worden gemaakt, terwijl de bijlage niet wordt verstrekt.

Uit het onderzoek van de verwerkte Wob-verzoeken, waarvan de besluiten op rijksoverheid.nl zijn gepubliceerd, blijkt dat 200+ verschillende soorten documenten zijn overwogen en al dan niet openbaar gemaakt. 'Bijlagen' is een overkoepelende term die weer uiteenvalt in andere soorten documenten als nota's, verslagen, memo's, etc.

Informatiecategorie	Aantal
Mail(wisselingen)	11.525
Brieven	1.346
Bijlagen	771
Nota's	699
Verslagen	694
Rapporten	562
Facturen	517
Notities	419
Overzichten	336
Memo's	310

De top 10 van meeste verstrekte documenten bij Wob-verzoeken.

Aanbevelingen

- Sommige soorten documenten worden veel gevraagd bij Wob-verzoeken. Actieve openbaarmaking ligt hier voor de hand. Voor wat betreft brieven, facturen, verslagen, nota's en de andere genoemde informatiecategorieën uit deze top 10 verdient het aanbeveling om deze in de toekomst op te stellen volgens 'open by design-principes', om deze bij een Wob-verzoek snel en efficiënt te kunnen verstrekken (beperken kosten afhandeling).
- Maak vooraf een scheiding tussen (mogelijk) te openbaren informatie en niet te openbaren informatie in documenten.

- Ontwikkel sjablonen voor nota's en verslagen. De verwachting voor de toekomst is dat overheden bij nota's, notities en verslagen steeds vaker zullen werken met sjablonen. Via een documentstructuur met een 'openbaar deel' en een 'besloten deel' (op basis van de uitzonderingsgronden van de Wob), kan de inspanning om documenten naderhand te anonimiseren, te toetsen, te lakken en te publiceren – de 'nabewerking' – zoveel mogelijk worden beperkt. Dit kan enerzijds tijd schelen bij de afhandeling van een eventueel Wob-verzoek (beoordelingsfase) en biedt anderzijds de mogelijkheid om meer stukken actief openbaar te maken.

4.8 Actieve openbaarheid

De Wob bepaalt in art. 8 dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuur voering. Deze bepaling wordt in de jurisprudentie beschouwd als inspanningsverplichtingen. Een bestuursorgaan kan hier naar eigen inzicht keuzes maken over inhoud en omvang van actieve openbaarheid.

De Wet open overheid (Woo) bevat een inspanningsverplichting om informatie over de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie van beleid actief openbaar te maken. Artikel 3, lid 3, Woo noemt vervolgens expliciet een reeks informatiecategorieën die verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt, waaronder onderzoeksrapporten, convenanten en beschikkingen. Daarmee wordt de verplichting tot actieve openbaarmaking uitgebreid.

De vraag of meer actieve openbaarheid leidt tot minder Wob-verzoeken (of toekomstige Woo-verzoeken), laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Aan de ene kant zijn er voorbeelden van actieve openbaarmaking die leidden tot minder verzoeken. Jarenlang dienden verschillende media bijvoorbeeld Wob-verzoeken in naar de bestuurskosten (de 'bonnetjes') van ministers of topambtenaren. Sinds enige tijd worden deze bestuurskosten uit eigener beweging actief openbaar gemaakt, waardoor de Wob-verzoeken op dit gebied achterwege blijven. Datzelfde geldt voor geschenken, voor de agenda's van bewindspersonen en de kosten van de landsadvocaat. Ook dit leidt in beginsel tot minder Wob-verzoeken die op deze onderwerpen betrekking hebben.

Er zijn thema's waarover herhaaldelijk Wob-verzoeken worden ingediend. Mede als reactie daarop is er nu meer informatie beschikbaar over bijvoorbeeld de kosten van het Koninklijk Huis (AZ), de jaarlijkse frauderapportage van de Koninklijke Marechaussee (Defensie) of het Handboek Loonheffing (Belastingdienst). Bij JenV worden de migratiecijfers sinds enkele jaren actief openbaar gemaakt.

Een aantal overheden is recent gestart met pilots met actieve openbaarheid. Regelmatig gaat het daarbij om stukken die *niet* als verplichte categorie worden genoemd in de Woo, maar waarbij om andere (maatschappelijke) redenen wordt overwogen deze informatie actief openbaar te maken. Hierbij kan gedacht worden aan: de WABO-adviezen van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE), een dashboard gasbevingen Groningen, transparantie over het aantrekken van internationale bedrijven (NFIA), vergunningen voor dierproeven of de data en governance voor de meting van stikstof.

Er bestaat tegelijkertijd ook twijfel of meer actieve openbaarheid leidt tot minder Wob-verzoeken. Zo geven sommigen aan dat de omvang en complexiteit van de Wob-verzoeken de laatste jaren lijkt toe te nemen, ondanks het feit dat er meer informatie actief openbaar wordt gemaakt. Nieuwe informatie kan juist ook weer tot nieuwe vragen en Wob-verzoeken leiden.

De tevredenheid van Wob-verzoekers wordt niet gemeten. Het is tegenwoordig gebruikelijk dat bedrijven en overheden vragen stellen over de waardering van de dienstverlening. Er is weinig onderzoek gedaan naar informatiebehoefte van gebruikers van overheidsinformatie. Dit gebrek aan inzicht op het gebied van informatiebehoefte is opmerkelijk, gezien de toenemende aandacht voor transparantie.

Aanbevelingen

- Maak informatie over veelvoorkomende Wob-onderwerpen actief openbaar. De volgende onderwerpen worden niet uitputtend genoemd, waarvan een aantal (bij sommige departementen) al reeds actief openbaar gemaakt worden: inhuur externen, ICT-kosten, sprekers die worden ingehuurd voor bijeenkomsten, adviesbureaus, kosten opleidingen, declaraties, inhuur Landsadvocaat, verkeersboetes van dienstauto's, dienstreizen met of zonder regeringsvliegtuig (vluchten regeringsvliegtuig en inhuur vluchten), wachtgelden, kosten afscheidsbijeenkomsten, salarissen ambtenaren met schalen 17 en hoger, uitgaven voor publieksonderzoek, uitgaven voor externe onderzoeken algemeen: offerteaanvragen, totale kosten, kosten externe vergaderruimtes, extra kantoorruimtes, integriteitsbeleid en (vermoedens van) integriteitschendingen, de meer beleidsmatige kant van uitvoering; interne werkprocessen/instructies (zolang dit toezicht, controle en inspectie niet zou belemmeren) en contacten met bedrijven.
- Nader onderzoek naar informatiebehoeften van burgers, journalisten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en volksvertegenwoordigers is wenselijk. Ieder ministerie zou rond een aantal grote thema's in gesprek kunnen gaan met de belangrijkste stakeholders om te achterhalen welke informatie voor hen bij voorrang interessant wordt gevonden.
- Definieer een lijst van 40 '*high value*' informatiecategorieën per departement, analoog aan de VNG *high value* datasets.⁵ Stel deze lijst bestuurlijk vast op basis van een dialoog tussen ambtenaren en stakeholders en maak afspraken over een routekaart.

⁵ Gemeentelijke High Value Datalijst, data.overheid.nl.

Bijlage 1. Literatuur en andere bronnen

E. Verwiel, 'Ministeries steevast laat bij Wob-verzoek', *Volkskrant* 4 september 2019.

C. Koopmans & J. Prins, *Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur* (nr. 60) 2013, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Enthoven, G., Spanninga, H., Pino, C., Spruit, A. *Verbeterpunten in de informatiehuishouding voor een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken, 2021*

Gemeentelijke High Value Datalijst, data.overheid.nl

Gfk, *Rijk aan Informatie* (in opdracht van het ministerie van OCW), 2017.

N. Koeman e.a., *Evaluatie afschaffing dwangsomregeling openbaarheid van bestuur* (nr. 25) 2020, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Raad van State, ongevraagd advies over de Ministeriële Verantwoordelijkheid, juni 2020

Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken: Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, September 2012

Research voor Beleid, *Eindrapport en bijlagenrapport Omvangrijke en Oneigenlijke Wob-verzoeken. Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling. Een onderzoek in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2010.

Universiteit van Tilburg, *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, 2004.