

## Onderzoeksopzet

‘DoeMee onderzoek NVRR naar de praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB)’

REKENKAMER LEEUWARDEN  
Mei 2021

## 1. Achtergrond

Met enige regelmaat faciliteert de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissie (NVRK) onderzoek ten behoeve van de leden. Deze worden ‘DoeMee onderzoeken’ genoemd. Het betreft onderzoek naar onderwerpen waarvan aangenomen kan worden dat deze relevant zijn voor verschillende gemeenten (c.q. de rekenkamers of rekenkamercommissies van deze gemeenten). Door een basis voor onderzoek te ontwerpen en aan te bieden aan de rekenkamers, neemt de NVRK de leden werk uit handen. Deelnemende rekenkamers kunnen met gebruikmaking van de basisresultaten snel in hun eigen gemeente de diepte in.

Een bijkomend voordeel van deze aanpak is dat voor verschillende gemeenten op dezelfde wijze informatie over hun prestaties wordt verkregen. Dat biedt de mogelijkheid om die prestaties tussen de gemeenten te vergelijken.

Het thema van het DoeMee onderzoek van 2021 is ‘De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)’.

## 2. Aanleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is in mei 1980 in werking getreden. Sindsdien is de wet enkele keren op onderdelen aangepast, mede naar aanleiding van evaluaties van de wet. De meest ingrijpende aanpassing vond plaats in 1991. De geldende wet stamt ook uit die tijd. Die aanpassing kreeg gestalte naar aanleiding van de eerste evaluatie van de wet uit 1983. Destijds werd gekozen voor een snelle en grondige evaluatie omdat velen bij de inwerkingtreding van de wet vreesden voor ongewenste neveneffecten van de wet. Een illustratie daarvan is wellicht minister-president Piet de Jong die in 1970 afstand nam van het advies van de commissie-Biesheuvel, de commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, die in 1970 kwam met een voorontwerp van een Wet openbaarheid van bestuur. De Jong spreekt in zijn reactie van ‘openhartigheid die de besluitvorming frustreert’.

Lange tijd bleef het gebruik van de Wob betrekkelijk beperkt. Aanvankelijk waren het vooral journalisten die met een beroep op de wet openbaarheid van overheidsinformatie afdwongen. Het duurde tot in de 21e eeuw dat georganiseerde belangengroepen de wet ontdekten en daar ook meer gebruik van gingen maken. Het beroep op de wet nam een grote vlucht na 2009. Dat had veel te maken met de Wet dwangsom en beroep niet tijdig beslissen die als paragraaf 4.1.3, artikel 4:17 e.v., in de Awb terecht kwam. Met de dwangsomregeling kregen verzoekers om overheidsinformatie een machtig middel in handen om die informatie ook daadwerkelijk te verkrijgen. Geconstateerd werd al snel dat van dat middel veelvuldig misbruik werd gemaakt. Omdat verzoekers om overheidsinformatie geen bijzonder belang hoeven te stellen (artikel 3 lid 3 Wob) - het belang van openbaarheid van overheidsinformatie is een algemeen belang - konden verzoeken op openbaarmaking van allerlei informatie betrekking hebben. Dikwijls ging het daarbij dus om een financieel motief: ingewikkeld geformuleerde verzoeken zouden tot vertraagde afhandeling kunnen leiden, waardoor na een ingebrekestelling een dwangsom opeisbaar zou worden. De dwangsomregeling is in 2016 uit de Wob verdwenen.

De wet geeft eenieder een aanspraak op overheidsinformatie over een bestuurlijke aangelegenheid (artikel 3 lid 1: ‘Eenieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.’).

Een verzoek kan worden gedaan gericht op informatie die is vastgelegd. Dat kan zijn in een schriftelijk document, maar ook elektronisch vastgelegde informatie (denk aan WhatsApp, e-mail en sms) op een USB-stick, harde schijf of in de cloud is opvraagbaar.

De wet kent in de artikelen 10 en 11 een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen, die regelen wanneer openbaarmaking achterwege kan blijven. Denk daarbij aan persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad, genoemd in artikel 11 lid 1 Wob. Dit punt is de afgelopen periode veelvuldig in het nieuws geweest vanwege het onderzoek uitgevoerd door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ('Ongekend onrecht', november 2020).

### 3. Initiatiefwetsvoorstel Woo

De wet open overheid (Woo) is een initiatiefwet van GroenLinks en D66 uit 2012, die tot doel heeft om overheden en semi-overheden transparanter te maken en de Wob te vervangen. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. In januari 2019 hebben de initiatiefnemers, de Kamerleden Snels (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66) een gewijzigde versie van het initiatiefwetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Het voorstel is aangepast om tegemoet te komen aan kritiek over de uitvoerbaarheid en de kosten van het eerdere voorstel. Het wetsvoorstel is op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer aangenomen. Het wetsvoorstel is na de val van het kabinet-Rutte III niet controversieel verklaard. In de loop van 2021 vindt de behandeling in de Eerste Kamer plaats.

#### Van Wob naar Woo op hoofdlijnen

De Woo erkent dat een goede informatiehuishouding van belang is om de doelen van de wet te bereiken. De Woo bevat daarom een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden, bepaalt dat er in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording van elke gemeente een openbaarheidsparagraaf moet worden opgenomen en schrijft voor dat er maatregelen worden getroffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten. Er komt een 'Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding'. Journalisten, wetenschappers of andere groepen 'met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie' kunnen bij het Adviescollege klagen over de wijze waarop bestuursorganen informatie openbaar maken.

Ook onder de Woo kan eenieder een verzoek doen om openbaarmaking van informatie. Geen Wob-verzoek, maar een Woo-verzoek (artikel 4.1). De systematiek van absolute en relatieve uitzonderingsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd (artikel 5.1). De Woo voegt wel een aantal nieuwe uitzonderingsgronden toe. De specifiek voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden worden veralgemeniseerd. Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad hoeven in beginsel niet openbaar te worden gemaakt, tenzij het gaat om documenten ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvorming van een aantal specifieke bestuursorganen (op rijks, provinciaal en gemeenteniveau) (artikel 5.2 lid 3, Woo). Persoonlijke beleidsopvattingen in die documenten moeten straks door deze bestuursorganen in beginsel wél in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt. De termijnen worden in algemene zin korter (4 weken met de mogelijkheid tot verdagen met 2 weken) (artikel 4.4).

In het overgangsrecht wordt al geanticipeerd op het gefaseerd in werking laten treden van de nodige verplichtingen, juist ook op het gebied van het actief openbaar maken (als bedoeld in artikel 3.3 Woo). Sowieso zal deze plicht niet zien op documenten van voor de inwerkingtreding van de verplichtingen uit artikel 3.3.

## 4. Vraagstelling

### Centrale vraagstelling

Hoe geven de deelnemende decentrale overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Woo straks gaat stellen?

Ter ondersteuning van de beantwoording van deze centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd. De beantwoording van deze deelvragen draagt bij aan de beantwoording van de centrale deelvraag.

### Deelvragen

|   |                                                                                                                              |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Hoe hebben de deelnemende decentrale overheden de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven? |
| 2 | Tot welke resultaten heeft dit geleid?                                                                                       |
| 3 | In hoeverre gebeurt afhandeling van Wob-verzoeken rechtmatig?                                                                |
| 4 | Hoe wordt informatie openbaar gemaakt over de uitkomsten van besluiten op afzonderlijke Wob-verzoeken?                       |
| 5 | Hoe worden volksvertegenwoordigers geïnformeerd over Wob-verzoeken?                                                          |
| 6 | Hoe is actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?                                    |
| 7 | Hoe verhouden de antwoorden op vraag 1 t/m 6 zich tot de eisen die de Woo straks gaat stellen?                               |

## 5. Aanpak

De NVRR heeft voor dit onderzoek een onderzoeksbureau geselecteerd met ervaring op dit onderwerp. Het onderzoek wordt uitgevoerd door Pro Facto, een bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en opleiding dat gelieerd is aan de Rijksuniversiteit Groningen.

### Gesprekken

Het onderzoek wordt gestart met een tiental gesprekken. We willen spreken met Wob-contactpersonen, functionarissen gegevensbescherming en juristen uit alle typen deelnemende overheden, dus provincies, waterschappen en gemeenten. Daarnaast richten we ons op verzoekers: journalisten, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en individuele aanvragers. Voorafgaand aan het benaderen van medewerkers en bestuurders uit de deelnemende organisaties wordt de rekenkamer geïnformeerd over dit voornemen. Bij de selectie van gesprekspartners wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met een spreiding over de grootte van de overheden. Doel van de gesprekken is het verkrijgen van zoveel mogelijk relevante input over de praktijk van de behandeling van Wob-verzoeken en openbaarheid in algemene zin. Die informatie gebruiken we ook voor het opstellen van de vragenlijsten.

### Vragenlijst

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen, indachtig de in paragraaf 3.1.3 genoemde aandachtspunten, stellen we twee digitale vragenlijsten op. De begeleidingscommissie krijgt de gelegenheid te reageren op de conceptversies. Beide vragenlijsten worden naar (de contactpersonen van) de deelnemende overheden verzonden met het verzoek deze in te vullen c.q. te laten invullen. We kiezen voor twee vragenlijsten in plaats van één grotere vragenlijst. Dit verlaagt de drempel tot

medewerking en maakt het bovendien mogelijk de werkzaamheden te splitsen door de beantwoording aan twee medewerkers over te laten. De eerste vragenlijst richt zich op de getallen over de Wob-verzoeken; denk hierbij aan het aantal (en bij welk bestuursorgaan) ingediende verzoeken, het aantal toekenningen/afwijzingen, de doorlooptijden, het aantal bezwaarschriften etc. De tweede vragenlijst richt zich op de meer beleidsmatige aspecten; de aan- of afwezigheid van beleid en interne werkinstructies, de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de ambtelijke capaciteit (fte's) die beschikbaar is voor de afhandeling van Wob-verzoeken, de wijze van openbaarmaking en verantwoording aan samenleving en volksvertegenwoordiging en de inrichting van de actieve openbaarmaking. De vragenlijsten bevatten concrete verzoeken gericht op het toezenden van stukken (beleid, werkprocessen, voorbeelden, richtlijnen etc.). Bij Pro Facto is gedurende de responsperiode technische en inhoudelijke ondersteuning in de vorm van een direct te bellen en te mailen helpdesk beschikbaar voor medewerkers van overheden die vragen hebben over het invullen van de enquête.

### **Documentenstudie**

De via de eerste uitvraag en de vragenlijsten verkregen documenten worden in deze fase geanalyseerd. We maken hierbij gebruik van een vooraf, aan de hand van het normenkader, opgestelde checklist. Waar nodig vullen we de documenten aan met eigen onderzoek naar bijvoorbeeld de wijze waarop stukken op de websites van de deelnemende overheden worden geopenbaard.

### **Casestudies**

Ter verkrijging van een compleet en verdiept beeld van de omgang met Wob-verzoeken voeren we casestudies uit bij de deelnemende overheden. Afhankelijk van het bereiken van het dataverzadigingspunt bestuderen we per deelnemer tien dossiers, die we op basis van een tevoren aangereikt aantal criteria door de overheid laten selecteren en aanleveren. We zorgen voor een evenwichtige verdeling van dossiers door een aantal selectiecriteria toe te passen:

- bestuursorgaan;
- type verzoeker (inwoners, media, ngo, onderzoeker, 'repeatplayer');
- onderwerp van het verzoek (sociaal domein, fysiek domein, politiek-bestuurlijk);
- toekenningen vs. afwijzingen;
- en het jaar van indiening van het verzoek.

Per casestudy hebben we vijf uur beschikbaar. Dat is krap, maar werkbaar indien de deelnemende overheden het materiaal op tijd en geordend aanleveren. Hier is een rol weggelegd voor de contactpersonen hiervoor onder 4.1 genoemd. Voor de beoordeling van de dossiers hanteren we een checklist die we met de begeleidingscommissie afstemmen. Per deelnemer beschrijven en beoordelen we daarnaast (zie documentenonderzoek) het aangeleverde beleid, de werkinstructies en de formats. Op basis hiervan zijn we in staat een factsheet per overheid op te stellen.

### **Perspectief van de volksvertegenwoordiging**

Omdat rekenkamer(commissie)s werken voor de decentrale volksvertegenwoordiging stellen we ook voor een drietal focusgroepen te organiseren waarbij we in afzonderlijke bijeenkomsten leden van raden, statenleden en leden van het algemeen bestuur uitnodigen. We nodigen volksvertegenwoordigers uit, gespreid over grootte en ligging, voor een sessie van anderhalf uur. We bevragen hen over hun bekendheid met de uitvoering van de Wob bij hun overheid en over de informatievoorziening daarover in hun richting.

### **Analyse**

De verzamelde informatie wordt geanalyseerd en geïnterpreteerd. De bevindingen zijn daarom meer dan een optelsom van datgene wat gesprekspartners zeggen en wat uit de enquêtes, de documenten- en casestudies blijkt. De beoordeling vindt plaats aan de hand van een normenkader.

### **Rapportage**

Het op zorgvuldige en gedegen wijze uitgevoerde onderzoek resulteert in een helder, compact en goed leesbaar rapport. In het rapport wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen normen, bevindingen en conclusies. Het rapport besteedt tot slot aandacht aan zgn. 'best practices'. Voor de lijn van het betoog niet direct noodzakelijke informatie wordt achterwege gelaten of in bijlagen opgenomen. De rode draad van het rapport is de systematische presentatie van onderzoeksresultaten, resulterend in heldere conclusies.

De rekenkamer ontvangt daarnaast een eigen deelrapportage. Hierin worden in ieder geval de resultaten van de enquête gepresenteerd naast de gezamenlijke resultaten van alle deelnemende overheden. Voor iedere deelnemer stellen we dus - als uitvloeisel van de documentenstudie en de case-study - als onderdeel van de deelrapportage een factsheet op met informatie die specifiek op de situatie van de deelnemer betrekking heeft.

## 6. Planning

Het onderzoek heeft een korte doorlooptijd van mei t/m oktober 2021 en kan daarmee eind 2021 aan de Raad worden gepresenteerd.

|                       | April    | Mei | Juni | Juli | Aug. | Sept. | Okt. |
|-----------------------|----------|-----|------|------|------|-------|------|
| Startbijeenkomst      | 21 april |     |      |      |      |       |      |
| Gesprekken            |          |     |      |      |      |       |      |
| Vragenlijsten         |          |     |      |      |      |       |      |
| Documentenstudie      |          |     |      |      |      |       |      |
| Casestudies           |          |     |      |      |      |       |      |
| Focusgroepen          |          |     |      |      |      |       |      |
| Analyse               |          |     |      |      |      |       |      |
| Eindrapportage        |          |     |      |      |      |       |      |
| Hoor en wederhoor     |          |     |      |      |      |       |      |
| Begeleidingscommissie |          |     |      |      |      |       |      |