

**De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur
een gebruikersperspectief**

van Oostveen, J; van Loenen, B

Publication date

2014

Document Version

Final published version

Published in

B&G

Citation (APA)

van Oostveen, J., & van Loenen, B. (2014). De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur: een gebruikersperspectief. *B&G*, 2014(meijuni), 34-37.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



De praktijk van de Wet openbaarheid van bestuur: een gebruikersperspectief

Open data is in Nederland een begrip aan het worden en bij diverse overheden staat het hoog op de beleidsagenda. Met name de geografische sector stelt zeer actief gegevens beschikbaar. Maar hoe vergaat het een gebruiker die wil weten hoeveel kosten er zijn gemoeid met de opzet en het beheer van deze georegisters of geoportalen? Zijn de overheden die hun data als open data beschikbaar stellen ook bereid financiële gegevens over hun geoportalen te delen? Onderzoekers van de TU Delft namen de proef op de som en dienden een Wob-verzoek in.

Door **Jelte van Oostveen** en **Bastiaan van Loenen** Kenniscentrum Open Data, TU Delft

De aanleiding voor het onderzoek naar de financiële kant van open data was een eerdere studie die constateerde dat er veel portalen binnen de overheid bestaan die allemaal geografische informatie beschikbaar stellen.¹ Wij vermoeden dat er veel geld omgaat in de portalen-business maar dat dit bij de overheid zelf niet bekend is. Om dit boven tafel te krijgen hebben we een aantal Wob-verzoeken ingediend. Het onderzoek zou aanleiding kunnen geven om de verschillende initiatieven te inventariseren en beter op elkaar af te stemmen. In dit onderzoek stonden de kosten van het opzetten en beheren van geoportalen centraal. Er is sprake van een portaal als er online verschillende datasets met downloadbare geografische informatie beschikbaar gesteld worden.

Wij vermoeden dat er veel geld omgaat in de portalen-business maar dat dit bij de overheid zelf niet bekend is

Op basis van enkele online voorbeelden en aanbevelingen van Wob-experts² is een Wob-template gemaakt dat als basis diende voor de verzoeken. Het Wob-verzoek was gericht op de kosten van webportalen waar datasets met locatie informatie worden aangeboden. De gewenste uitsplitsing is in het verzoek gespecificeerd. Ten eerste ging het om alle kosten voor het opzetten van de verschillende portalen, waaronder aankoop van server- en webruimte, aankoop van hard- en software en kosten voor design en uitvoering. Ten tweede is verzoekt om alle directe jaarlijkse kosten benodigd voor het exploiteren van de verschillende portalen, waaronder serverkosten, portaalmanagement, beveiligings- en onderhoudskosten. Per verzoek is een verwijzing opgenomen naar een of meer portalen met locatie-informatie van het betreffende bestuursorgaan.

Er zijn in totaal negentien Wob-verzoeken gedaan verdeeld over de Rijksoverheid (twee verzoeken), provincies (vijf verzoeken), waterschappen (zeven verzoeken), gemeenten (drie verzoeken) en overige organisaties (twee verzoeken). De bestuurlijke aangelegenheid betrof het opendata-beleid van de Rijksoverheid, de Europese

INSPIRE-richtlijn en de ingezette koers gericht op het vergroten van de transparantie van overheidsinformatie. Op 8 oktober 2012 en 13 december 2012 zijn de verzoeken per e-mail naar verschillende lagen van de overheid verstuurd.

Ervaringen met de Wob

Responstijd

Voor Wob-verzoeken geldt een uiterlijke responstermijn van acht weken (zie art. 6 Wob). Dan heeft het bestuursorgaan nog twee weken om te reageren voordat de verzoeker aanspraak kan maken op een dwangsom ingevolge de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Beide ministeries gebruikten de volledige termijn van tien weken om tot een inhoudelijke reactie te komen (zie tabel 1). De andere overheden reageerden bijna allemaal binnen acht weken. Alleen de provincie Groningen reageerde pas na zes maanden zonder enige uitleg voor de vertraging.

Karakter en omvang van respons

Het karakter en de omvang van de antwoorden zijn zeer verschillend. De bestuursorganen geven informatie geaggregeerd weer (in tabel of briefvorm) en/of verwijzen naar meegezonden documenten. Tien bestuursorganen hebben informatie in een overzicht gepresenteerd, variërend van een korte brief met summier informatie tot een uitgebreide datasheet. Zeven bestuursorganen hebben alleen documenten meegestuurd waar de informatie uit gederiveerd kon worden. Het gevraagde detailniveau van de kosten, zoals gespecificeerd in de verzonden verzoeken, is door geen van de bestuursorganen geleverd. De wijze en diepte van administreren sluiten blijkbaar niet aan bij de uitsplitsing in opzet- en onderhoudskosten zoals in het verzoek is verondersteld.

Communicatiemedium voor het verzenden/ontvangen van data

In het verzoek is expliciet gevraagd om de documenten uitsluitend digitaal toe te sturen. Drie bestuursorganen hebben daadwerkelijk de documenten alleen digitaal verstuurd. Acht bestuursorganen hebben zowel digitaal als per post de data verstuurd en de resterende zes bestuursorganen hebben de data alleen per post verstuurd. In twee gevallen is het besluit op het Wob-verzoek aangetekend verstuurd.



Open data in Nederland

Nederland staat in de top vijf van de internationale ranglijsten van de OpenKnowledgeFoundation (<https://index.okfn.org/country/>) en het ePSIplatform (<http://epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard>). Op het gebied van geografische informatie doet Nederland het zelfs nog beter. De vrije beschikbaarheid van de basisregistraties topografie, adressen en gebouwen en diverse landsdekkende bestanden van Rijkswaterstaat (bijvoorbeeld het Nationaal wegenbestand en de Nationale Databank Wegverkeersgegevens) is vanwege het detailniveau wereldwijd onovertroffen. Geografische gegevens zijn onder andere beschikbaar via het Nationaal Georegister of via data.overheid.nl. Ook lagere overheden zijn volop bezig met open data, met de grote steden Rotterdam en Amsterdam voorop. Bij deze initiatieven gaat de overheid steeds vaker in overleg met de gebruiker om hem beter in staat te stellen te innoveren met open data.

Open data versus openbaarheid van bestuur

Online achtergrond- en motivatiecheck

In de Wob staat dat de verzoeker bij zijn verzoek geen belang hoeft te stellen (art. 3 lid 3), wel kan het bestuursorgaan verzoeken het verzoek te preciseren (art. 3, lid 4). In drie gevallen (gemeente Den Bosch, waterschap De Dommel en het ministerie van Infrastructuur en Milieu) is er vanuit de overheidsinstelling telefonisch contact opgenomen voor meer uitleg, om te controleren of het niet om een verzoek ging dat is opgesteld met het doel aanspraak te maken op de wettelijke dwangsomregeling of om te achterhalen wat de reden is tot het verzoek.

In minstens vijf gevallen heeft het bestuursorgaan een achtergrondcheck uitgevoerd met behulp van de sociale netwerksite LinkedIn. In de periode nadat het Wob-verzoek was ingediend, konden we een duidelijk stijging zien van het aantal pageviews van de persoonlijke LinkedIn-pagina van de verzoeker. Een bestuursorgaan heeft de TU Delft benaderd om te achterhalen of er een verband bestaat tussen de TU Delft en de verzoeker. Daarnaast werd door het betreffende bestuursorgaan gesuggereerd dat de timing van de aanvraag (vlak voor de kerstvakantie) argwaan opwekte met betrekking tot de mogelijkheid om aanspraak te maken op de dwangsomregeling.³

Online publicatie van de verzoeken, inclusief privacygevoelige gegevens

Drie bestuursorganen hebben het besluit en/of het originele Wob-verzoek online gepubliceerd, al dan niet in de veronderstelling dat de gegevens geanonimiseerd zijn. Het Wob-verzoek gedaan bij het ministerie van EL&I, de provincie Limburg en waterschap De Dommel kwamen echter terug in Google-zoekresultaten bij het gebruik van de naam van de verzoeker als zoekterm. Zowel woon- als e-mailadres waren vindbaar. Nadat de bestuursorganen hierop zijn gewezen, vergezeld met het verzoek om de adres-, telefoon-, en e-mailgegevens te verwijderen, is dit binnen drie weken gedaan.

Afwijzingen /onvolledige beantwoording

Afwijzing of onvolledige beantwoording van het Wob-verzoek werd niet altijd op de juiste wijze gemotiveerd. In totaal haalden vier bestuursorganen in hun antwoord het juridisch kader van de Wob aan. De overige overheden voeren het juridische kader niet aan en noemen ook

	Verzonden	Informatie gekregen?	Binnen 4 weken antwoord	Na 1 ^e verdaging (=binnen 8w)	Na 2 ^e verdaging (=binnen 10w)	Geen antwoord	Opmerking
Ministeries							
Economie, Landbouw en Innovatie	08-10-2012	29-12-2012					
Infrastructuur en Milieu	13-12-2012	13-06-2012			*		Na hoorzitting en bijbehorende wettelijke termijnen ontvangen
Provincies							
Drenthe	08-10-2012	04-12-2012					
Gelderland	13-12-2012	29-01-2013					
Groningen	13-12-2012	05-06-2013			*		Na 6 maanden ontvangen
Limburg	13-12-2012	06-02-2013					
Overijssel	13-12-2012	08-01-2013					Besluit binnen 1 ^e termijn ontvangen, resterende bestanden na herinnering
Waterschappen							
Regge en Dinkel	08-10-2012	24-10-2012					
De Dommel	13-12-2012	18-01-2013					
Hollandse Delta	13-12-2012	05-02-2013					
Delfland	13-12-2012	30-01-2013					
Roer & Overmaas	13-12-2012	20-12-2012					
Schieldestromen	13-12-2012	08-01-2013					
Schieland en de Krimpenerwaard	13-12-2012	31-01-2013					
Gemeenten							
Den Bosch	08-10-2012	06-11-2012					
Eindhoven	13-12-2012	28-01-2013					
Rotterdam	05-03-2013	04-04-2013					
Overig							
Unie van Waterschappen (UVW)	13-12-2012	21-12-2012					Wel respons, geen data
Interprovinciaal Overleg (IPO)	13-12-2012	geen bericht					Geen respons, ook niet na herinnering

Tabel 1: Overzicht responstijden uitgesplitst per overheidslaag

geen weigergronden. Het (voormalig) ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) wees ons verzoek gedeeltelijk af op basis van Wob art. 10, eerste lid, sub 1c, 2e en 2g. Uit de reactie van het ministerie konden we niet opmaken welk deel van de gevraagde documenten onder de weigeringsgrond viel. Het was des te opmerkelijker dat de door ons gevraagde gegevens over het nationale satellietdataportaal wel gepubliceerd bleken te zijn in een openbaar rapport. Het ging in totaal om 4,5 miljoen euro.⁴

Bezwaarprocedure

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) besloot de informatie niet openbaar te maken op grond van de volgende overwegingen:

“De gevraagde informatie is niet in specifieke documenten vervat of daar met een redelijke inspanning uit af te leiden. Dit is gebleken uit een uitgebreid onderzoek in de inkoop- en dossieradministratie. Het vergaren van de gevraagde informatie zou een bewerking vragen die het kader van de WOB te buiten gaat. In zoverre kan dus niet gesproken worden over een verzoek om informatie, in de zin van artikel 3, eerste lid, WOB.”

“Voor zover informatie te vinden is, is dit aan te merken als bedrijfs- en fabricagegegevens welke vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (artikel 10, eerste lid onder c, WOB).”

Tegen deze beslissing hebben we bezwaar gemaakt om twee redenen. Ten eerste was

de eerste weigergrond vreemd aangezien de gevraagde informatie wordt bijgehouden in de projectenadministratie van in ieder geval twee door ons genoemde portalen. Deze projectenadministratie wordt gevoerd door de individuele onderdelen van het ministerie en komt niet als zodanig terug in de centrale inkoop- en dossieradministratie. Een bericht aan de beheerder van de door ons genoemde geoportalen zou voldoende moeten zijn geweest om de gevraagde informatie te leveren. De behandelaar van het Wob-verzoek ging echter op de verkeerde plaats op zoek. Het had in zo'n geval geholpen als de behandelaar in contact met ons was getreden voordat hij het verzoek had afgewezen. Ten tweede kwam het ons vreemd voor dat er voor alle portalen van het ministerie sprake was van vertrouwelijk aan de overheid medegegeelde bedrijfs- en fabricagegegevens. Temeer daar bij ons verzoek aan de meeste andere bestuursorganen deze overweging geen rol speelde.

Na het ontvankelijk verklaren van het bezwaarschrift heeft de juridische afdeling van het ministerie van IenM telefonisch contact gezocht om de bezwaarprocedure toe te lichten. Het besluit werd herzien vanwege onvoldoende grond tot afwijzing waarbij IenM onderschreef een inschattingfout te hebben gemaakt door niet te communiceren met de verzoeker. Tijdens de hoorzitting werden we in staat gesteld het verzoek mondeling toe te lichten. Interessant was dat het ministerie toen zelf ook interesse toonde in de uitkomst van het verzoek. De uitkomst van de

bezwaarprocedure was positief: lenM zal de gevraagde informatie leveren. Hierbij heeft men zich beperkt tot de lijst met voorbeeldportalen uit het originele verzoek.

Beleving van de Wob

Onze ervaring is dat de Wob in huidige vorm beperkt toegankelijk is voor een gemiddelde burger. We kregen sterk de indruk dat met name de ministeries, maar ook een aantal andere bestuursorganen, de Wob als een last zien in plaats van een nuttig middel om betrokken en integere burgers te informeren. Met name de reactie van de bestuursorganen die gebruik maakten van een weigeringsgrond (de beide ministeries) en deze in juridische bewoordingen communiceerden, zorgde ervoor dat we twijfelden of wij hiertegen zouden ageren. Hoewel het, naar onze verwachting, zeer onwaarschijnlijk zou zijn dat de aangehaalde weigeringsgronden gegrond zouden worden verklaard. Gezien art. 3 derde lid van de Wob (de verzoeker hoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen), verbaasde het ons ook dat bestuursorganen persoonlijke achtergrond- en motivatiechecks uitvoeren voordat ze overgaan tot het behandelen van het verzoek. Dit bleek onder meer doordat minstens 30 procent van de betreffende bestuursorganen op de sociale media zijn nagegaan wie het Wob-verzoek heeft gedaan en in de telefonische communicatie met de verzoeker expliciet gevraagd werd naar het doel van het verzoek.

De communicatie tussen bestuursorgaan en verzoeker is een sleutel in het succesvol afhandelen van een Wob-verzoek

Ook is het opmerkelijk dat de ministeries binnen een week kunnen besluiten tot verdaging van de reactie. Dit terwijl een telefoontje naar de verzoeker mogelijk de reactietijd aanzienlijk had kunnen verkorten. In de gevallen dat het bestuursorgaan ook daadwerkelijk contact opnam met de verzoeker werden de gevraagde gegevens snel geleverd. De communicatie tussen bestuursorgaan en verzoeker is een sleutel

gebleken in het succesvol afhandelen van een Wob-verzoek.

Ten slotte was de (inhoudelijke) respons zeer gemêleerd. Ieder bestuursorgaan houdt er zijn eigen wijze van registreren van de financiën en van reageren op Wob-verzoeken op na. De wijze van respons (formeel/informeel, e-mail/brief, reactie-termijn) was zeer divers. De inhoudelijke reactie (uitgebreid/kort, alle documentatie of een samenvatting) verschilde zoveel dat het ons zeer veel moeite kostte om enige lijn in de geleverde informatie te krijgen. De vraag hoeveel kosten er gemoeid zijn met de opzet en het beheer van geoportalen hebben we in dit onderzoek niet afdoende kunnen beantwoorden.

Aanbevelingen

Met relatief simpele praktische ingrepen kan zowel de verzoeker als het bestuursorgaan worden geholpen om de Wob beter toegankelijk en effectiever in zijn uitvoering te maken.

Het zou een verzoeker helpen als de overheid een standaard online Wob-formulier aanbiedt. Verplicht gebruik van zo'n standaardformulier levert mogelijk een oplossing voor oneigenlijke Wob-verzoeken die overheden veel geld kosten.⁵

De huidige Wob-drempel kan omlaag worden gebracht door een communicatieve overheid. Door eerder met de verzoeker in contact te treden, kan het bestuursorgaan beter begrijpen welke informatie precies gevraagd wordt en kan er gericht gezocht worden. Het is hierbij niet uitgesloten dat het verduidelijken van het belang van het verzoek het bestuursorgaan kan helpen om de juiste informatie te vinden. De verzoeker moet daarom open staan om zijn belang van zijn verzoek, ondanks dat het niet hoeft volgens de Wob, aan te geven.

Vanuit het perspectief van een verzoeker zou het nog beter zijn als hij zijn verzoek kan indienen bij een *one-stop-wob-shop* van de overheid. Hier wordt een vast contactpersoon aan de verzoeker toegevoegd, die op zoek gaat of assisteert bij de zoektocht naar de gevraagde informatie. Hier kan ook transparant de voortgang van het verzoek worden gevolgd en over de voortgang worden gecommuniceerd. Wat bij een commerciële webshop een

standaarddienst is, zou dat bij een Wob-verzoek dus ook moeten worden.

De belangrijkste aanbeveling is dat de bestuursorganen zich coöperatiever opstellen, meer en beter communiceren met de verzoeker en uitgaan van de integere burger die niet uit is op een dwangsom maar echt een antwoord op een prangende maatschappelijke vraag wenst. Het opendatabeleid waar de overheid samen met gebruikers optrekt kan hierbij als voorbeeld dienen voor een verzoekervriendelijke uitvoering van de Wob.

Literatuur

Bongers, Frank, Jaap Veldkamp en Tommy van der Vorst, Frank Verschoor, Marc de Vries, 2012, Open data open doel, Verkenning van de hergebruiksmogelijkheden van EL&I datasets.

Loenen, B. van, Cromptvoets, J. and A. Poplin. 2010. Assessing geoportals from a user perspective, in the proceedings of the GeoValue Workshop, Sept. 30 – Oct. 2, 2010, Hamburg, Germany.

Noten

- 1 Zie Van Loenen, Cromptvoets en Poplin, 2010
- 2 Zie: <http://woberator.nl/>; <http://www.bigwobber.nl/>
- 3 Zie bijvoorbeeld: "Gemeenten vermoeden steeds vaker misbruik WOB-verzoek", 3 mei 2013 NRC Handelsblad
- 4 Bongers et al. 2012, p. 9
- 5 Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1, Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur, 31 mei 2011.