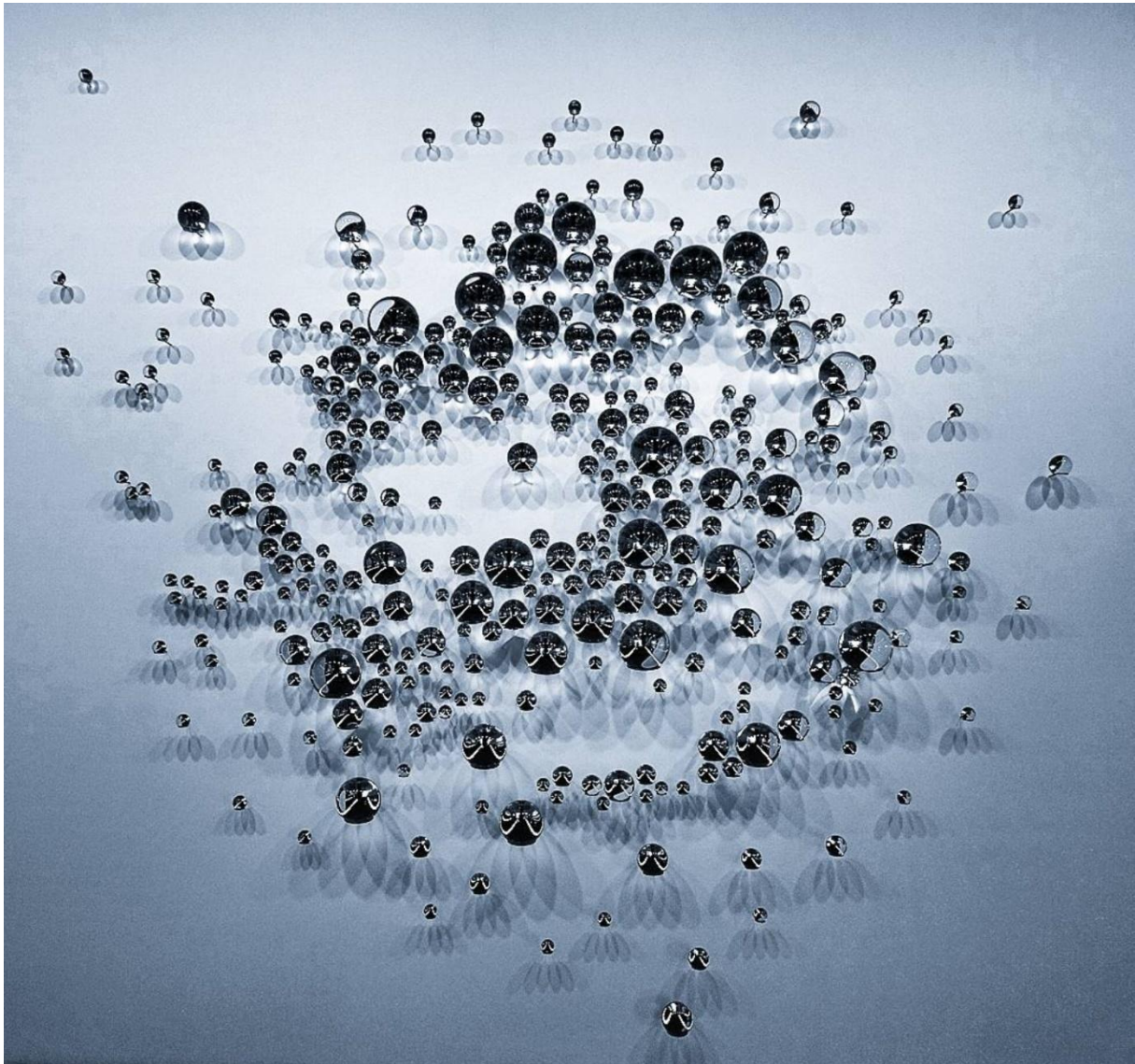


Eenheid in variatie

Internationale vergelijking van openbaarheidswetten



Olafur Eliason, Your Solar Nebula.

Angelique Genemans

Master thesis Management van de Publieke Sector

Studentnummer 1922815

Eerste lezer: F.M. van der Meer

Tweede lezer: G.S.A Dijkstra

10 januari 2018



Universiteit
Leiden

Voorwoord

Voor u ligt mijn master thesis die ik schreef ter afsluiting van mijn master Management van de Publieke Sector aan de universiteit Leiden. Dit is de kers op de taart van mijn studerende leven. Ooit ben ik begonnen als VMBO leerlinge en doorgegroeid naar Master of Science Bestuurskunde. Ik had nooit gedacht dat ik met zoveel voldoening een thesis kon schrijven over openbaarheidswetten, wat ik toch wel associeerde als een onderwerp met een stoffig karakter. Inmiddels weet ik beter, de filosofie achter openbaarheid en de doelen die openbaarheid dienen zijn groter dan ik me had kunnen beseffen. Deze scriptie is meer geworden dan het vergelijken van wetten. Ik heb gepoogd een vergelijking te maken naar de waarden die verschillende landen hebben omtrent openbaarheid, met een focus op de wettelijke kaders.

Op de voorpagina ziet u een kunstwerk van Olafur Eliason. Deze foto maakte ik afgelopen herfstvakantie toen ik in Istanbul het museum voor moderne kunsten bezocht. Het zijn 328 glazen transparante bollen die van kleur veranderen (geel, transparant, zwart) wanneer je er vanuit verschillende perspectieven naar kijkt. Voor mij betekent het transparantie op verschillende manieren; een lastenverzwaring (zwart), een doel op zich (transparant), middel om te komen tot grotere doelen (geel, denk aan participatie, verantwoording, vertrouwen, het tegengaan van corruptie).

Graag bedank ik mijn afstudeerbegeleider Frits van der Meer voor de kritische gesprekken die wij voerden over deze thesis en de staat van de bestuurskunde. Iets wat ik niet snel vergeet is de manier waarop hij feedback gaf op deze scriptie. Bijvoorbeeld wanneer de bronvermelding niet in orde was, dan schreef hij "wie zegt dit, Shakespeare?". Dus bij dezen een inspirerende quote van Shakespeare zodat ook hij niet ontbreekt in deze thesis: *"There is nothing either good or bad but thinking makes it so"*.

Verder wil ik mijn collega's bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor deze onderzoeksopdracht en de nodige support die ik daarbij heb gekregen en wil ik de geïnterviewden in Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland bedanken die met ontzettend veel enthousiasme bereid waren om geïnterviewd te worden.

Iemand anders die ik in het bijzonder wil bedanken is mijn vriend Sander waarmee ik dit jaar samen naar Brussel ben verhuisd. Hij heeft mij telkens weer een duwtje in mijn rug gegeven wanneer ik het nodig had en hij heeft mij tot het uiterste gemotiveerd zodat ik deze thesis boven verwachting heb mogen afronden.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken die altijd voor mij klaar staan en een luisterend oor bieden, ook nu ik zo ver van ze af woon.

Ik wens u veel leesplezier toe. Hopelijk biedt deze thesis u nieuwe inzichten, zoals ik die ook heb mogen ontdekken.

Angelique Genemans

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Relevantie	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	11
2.1 Al gedaan onderzoek naar het vergelijken van openbaarheidswetten	11
2.2 Transparantie en openbaarheid	12
2.3 Vergelijken van de vormgeving, inhoud en uitvoering openbaarheidswetten	14
2.4 Theoretische verklaring voor verschillen tussen landen	17
2.5 Theoretische verklaring voor overeenkomsten tussen landen	22
2.6 Conceptueel model en vooronderstellingen	24
2.7 Operationalisering van de concepten	25
2.8 Dataverzamelmethode	30
2.9 Samenvatting theoretisch kader, conceptueel model, operationalisering en dataverzamelmethode	33
3. Empirie en Analyse	34
3.1 Algemene geschiedenis van openbaarheidswetgeving	34
3.2 Overeenkomsten en verschillen van openbaarheidswetten en de uitvoering	35
3.3 De politiek bestuurlijke institutionele vormgeving	43
3.4 Isomorfisme en openbaarheidswetten	51
3.5 Resultaten van het onderzoek	54
3.6 Beoordeling vooronderstellingen	58
4. Conclusie	60
4.1 Beantwoording centrale vraag	60
4.2 Reflectie theorie	63
5. Aanbevelingen	65

6. Literatuurlijst	68
Bijlage 1: Begripsafbakening.....	72
Bijlage 2. Interviewvragen	73
Bijlage 3. De geïnterviewden	75
Bijlage 4. Analyse van de vergelijking van openbaarheidswetten	76

1. Inleiding

Transparantie lijkt de ‘maatschappelijke multivitamine’. Het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van (Scholtes, 2007). Het is een randvoorwaarde voor een democratie, want de burger en overheid krijgen door transparantie een betere informatiebalans zodat burgers de overheid kunnen controleren en kunnen participeren. Het maakt overheidshandelen legitiem en effectief.

1.1 Aanleiding

De maatschappij vraagt de overheid meer dan vroeger om zich te verantwoorden over zijn handelen, over de gemaakte keuzes en over de rechtmatigheid van de uitvoering. De Nederlandse Wet openbaarheid van bestuur (hierna Wob) wordt in dat kader algemeen gezien als een noodzakelijk onderdeel van een goede en democratische bestuursvoering. De Wob is een passieve manier van transparantie. De burger vraagt en de overheid levert. Zo is het momenteel in de Nederlandse wet vastgelegd. Volgens velen is de Wob die uit 1980 stamt (en in 1991 is herzien) toe aan vernieuwing of zelfs vervanging.

Nederland kreeg in 2010 nog de nodige kritiek van de politieke partijen D66 en GroenLinks. Hoewel Nederland jarenlang voorop liep op andere landen wat de openbaarheid van bestuur betreft, loopt Nederland volgens deze partijen inmiddels achter (Trouw, 2010). Er wordt vaak allerlei overheidsinformatie geopenbaard, maar meestal is dat informatie die niet gevoelig is, of niet bewust bijdraagt aan een hogere kwaliteit van producten en dienstverlening van de overheid. Bij openbaarmaking wordt niet altijd gekeken naar het doel dat ermee bereikt wordt of de vraag die ernaar is.

De Raad voor Openbaar Bestuur (hierna Rob) constateert in haar rapport “Gij zult openbaar maken” uit 2012 dat openbaarheid onder druk is komen te staan door de veroudering van de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De wet zou te weinig gericht zijn op actieve openbaarheid. Daarbij, door de toename van het aantal gedecentraliseerde overheidsinstellingen zou informatie versnipperen en het moeilijker zijn om overheidsinformatie te openbaren. Daarom gebeurt het ook minder. Een andere reden volgens de Rob dat de Wob verouderd is, is door een steeds meer digitaliserende overheid en gebrekkige sturing daarop (Rob, 2012, p. 8). De Correspondent wijdde in 2013 een artikel aan andere problemen omtrent de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), concluderende een tweede punt van kritiek dat de Wob te juridisch is en dat er misbruik van de wet wordt gemaakt (Correspondent, 2013). Ook zou de Wob te kostbaar zijn in de uitvoering.

Verzoeken om informatie op grond van de Wob namen toe in omvang, waardoor de behandeltermijn werd overschreden. Er ontstonden steeds vaker geschillen tussen verzoekers en bestuursorganen over de toepassing van de uitzonderingsgronden die door de bestuursrechter moesten worden beslecht. De meest recente evaluatie van de Wob uit 2004 door de Universiteit Tilburg constateerde een wederzijds wantrouwen tussen bestuursorganen en fre-

quente Wob-verzoekers (Universiteit Tilburg, 2004), wat de legitimiteit van overheidshandelen voor de samenleving schaadt. Tegen deze achtergrond zijn er diverse suggesties gedaan om de Wob aan te passen. De meest relevante en belangrijkste suggestie voor dit onderzoek is het initiatiefwetsvoorstel open overheid. Met het initiatiefwetsvoorstel open overheid (hierna Woo, MvT Wet open overheid, Kamerstukken 33 328, nr. 9) streeft de Tweede Kamer naar meer actieve openbaarheid bij de overheid. Het heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. De drie belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wob zijn:

- 1) Er wordt verplicht meer informatie openbaar gemaakt. Dat wil men doen door zogenoemde informatiecategorieën aan te wijzen. Ook zullen overheden een register moeten bijhouden van datasets en documenten waarover zij beschikken.
- 2) Het aantal organisaties dat onder de Woo valt, wordt uitgebreid in vergelijking met de huidige Wob. Indien de Woo in werking gaat, zullen ook de Staten-Generaal, de Raad van State en semipublieke instellingen eronder vallen. Alleen de rechterlijke macht, waaronder de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, blijft uitgezonderd van deze wet.
- 3) De uitzonderingsgronden om informatie niet openbaar te hoeven maken worden aangescherpt. Overheden zijn niet verplicht om alle informatie waarover zij beschikken vrij te geven. De mogelijkheid om informatie in verband met de beleidsintimiteit niet openbaar te maken blijft bestaan; de prijs die daarvoor betaald wordt, is dat tijdens de totstandkoming van beleid wel informatie geopenbaard moet worden over de overwogen alternatieven en de risico's (MvT Wet open overheid, Kamerstukken 33 328, nr. 9, p. 5).

Het voorstel is ingediend door Kamerleden van GroenLinks en D66 en aanvaard door de Tweede Kamer. Ten tijde van dit onderzoek lag de Woo ter behandeling bij de Eerste Kamer. Mocht de Eerste Kamer ook instemmen met de Woo, dan is de bedoeling dat de Woo de Wob zal gaan vervangen (Eerste Kamer, 2012).

De minister van BZK heeft in 2016 besloten om de impact van de Woo nader te laten onderzoeken. De conclusie van de onderzoekers van ABDTOPConsult (2016, 2017) luidt dat de wet onuitvoerbaar en onbetaalbaar is.¹ De onderzoekers stellen vragen ten aanzien van de met het voorstel gemoeide kosten en de in het voorstel opgenomen invoeringstermijn van zes maanden. Maar ook aan de uitvoerbaarheid ervan wordt getwijfeld. De informatiehuishou-

¹ Ministerie van BZK (2016), "Quick scan impact Wet open overheid" 13 december en Ministerie van BZK (2017), "Quick scan impact Wet open overheid, deel 2", 30 mei 2017.

ding van de overheid vraagt om een betere inrichting om aan de openbaarheidverplichtingen te kunnen voldoen. De zorg over op het in orde hebben van de informatiehuishouding krijgt ook uiting via verschillende moties van de TK waarin kabinet gevraagd wordt de informatiehuishouding op orde te brengen.² Daarnaast kan de Woo als gevolg hebben dat ambtenaren op een meer terughoudende en/of risicomijdende manier gaan rapporteren. Tegelijkertijd schrijft ABDTOPConsult dat evenmin uit te sluiten valt dat ambtenaren juist een omgekeerde reactie gaan vertonen. Dat kan in beide gevallen afdoen van de kwaliteit van het werk. Het risico is ook aanwezig dat ambtenaren de Woo omzeilen door gevoelige informatie niet vast te leggen. Dat kan minder transparante besluitvorming tot gevolg hebben (ABDTOPConsult, 2016, p. 10).³

De vraag wat goed is en wat het goede is om te doen in het kader van Nederlandse openbaarheidswetgeving is niet eenduidig te beantwoorden blijkt uit de vele discussies rondom dit onderwerp. Over dat er iets moet veranderen, zijn de meesten het wel eens. Dat de openbaarheidswetgeving in Nederland aandacht behoeft, is ook bevestigd door het nieuwe kabinet (Rutte III). Het kabinet is in gesprek met de initiatiefnemers van de Woo. Het kabinet hecht eraan dat de overheid transparant en open is. In het regeerakkoord staat dat er wordt onderzocht hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering. (Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst, 2017, p. 7). Deze scriptie bekijkt deze thematiek.

1.2 Vraagstelling

In discussiestukken die gaan over het veranderen van de Nederlandse openbaarheidswetgeving, zoals in de Memorie van Toelichting van de Woo, worden voorbeelden uit het buitenland genoemd. Vooralsnog ontbreekt een systematisch internationaal onderzoek naar de opzet en de uitvoering van openbaarheidswetten in de context van andere landen. Niet alleen in Nederland wordt de discussie gevoerd over de uitvoering van openbaarheidswetten, ook in andere landen speelt dit. Deze scriptie zorgt ervoor dat de Nederlandse casus in een internationaal perspectief geplaatst kan worden en er mogelijk van het internationale perspectief geleerd kan worden.

Dat is waar dit onderzoek over gaat, Nederland contextualiseren. In dit onderzoek wordt inzicht geboden in hoe Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland hun openbaarheidswetgeving hebben ingericht en hoe hier uitvoering aan gegeven wordt. Daarnaast worden de overeenkomsten en verschillen in wetgeving en de uitvoering van wetgeving tussen de landen verklaard.

² Kamerstukken 34362, nr. 21

³ Ministerie van BZK (2016), "Quick scan impact Wet open overheid" 13 december.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is:

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de vormgeving, inhoud en uitvoering van openbaarheidswetten tussen Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk⁴ en Duitsland, en hoe laten de overeenkomsten en verschillen zich verklaren?

Zowel de vormgeving als de inhoud en uitvoering van de openbaarheidswetten worden met elkaar vergeleken. Daarnaast wordt in dit onderzoek ook aandacht besteed aan de totstandkoming en de reikwijdte van de openbaarheidswetten van Nederland, Zweden het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. In dit onderzoek wordt niet het initiatiefwetsvoorstel open overheid, maar de wet openbaarheid van bestuur vergeleken met de openbaarheidswetten van de andere landen en in het onderzoek wordt specifiek aandacht besteed aan de nationale overheden. Nederland wordt vaak gerekend als het midden van het Angelsaksische, Scandinavische en het Duitse systeem. Duitsland wordt onderzocht omdat het een buurland is van Nederland. Duitsland heeft kenmerken die Nederland ook heeft. Landen in het Verenigd Koninkrijk hebben allemaal, op Schotland na, dezelfde openbaarheidswet. Er is voor gekozen om alleen de uitvoering van de openbaarheidswet van Engeland te onderzoeken omdat het onderzoek anders te omvangrijk wordt. Zweden wordt onderzocht omdat het een lange geschiedenis kent van openbaarheid en internationaal koploper is op dit gebied.

1.3 Relevantie

Een vergelijking van openbaarheidswetgeving van Nederland met andere landen waarbij ook gekeken wordt naar de uitvoering is nog niet eerder gedaan. Inzicht krijgen in openbaarheidswetgeving in internationale context is nodig, zodat Nederland bij het aanpassen van de Wob kan kijken naar successen en uitdagingen van openbaarheidswetgeving en uitvoering bij andere landen, waardoor praktische problemen in de uitvoering van vernieuwde Nederlandse openbaarheidswetgeving voorkomen kunnen worden. Om problemen in de toekomst te kunnen voorkomen moet daarom eerst gekeken worden naar de totstandkoming van de openbaarheidswetten. Een metafoor die ik graag aanhaal is de evolutietheorie van Darwin:

“In 1835 bezocht Darwin op 26-jarige leeftijd de Galápagos-eilanden om de zogenoemde Darwinvinken te onderzoeken. Door zijn bezoek aan de Galapagoseilanden kreeg Darwin het idee voor zijn theorie over de evolutie. Uit de aantekeningen van medereizigers leidde hij af waar de vinken die hij had meegebracht gevonden waren. De snavel van iedere soort zag er anders uit en alle vinken bleken aangepast te zijn aan het eiland waar ze vandaan kwamen. Toch leken de vinken veel op elkaar en vond Darwin dat zij ooit verwant waren. Darwin bedacht dat een soort die jarenlang in een gebied leeft zich aan deze omgeving aanpast. De

⁴ Met uitzondering van Schotland, dat heeft een eigen openbaarheidswet.

soorten die vervolgens het best aan hun leefomgeving zijn aangepast overleven. Dit idee, dat soorten voortdurend veranderen en de best aangepaste soort overleeft, heet de evolutietheorie en verklaart de enorme verscheidenheid aan levensvormen.”⁵

Ik vermoed dat landen verschillen en overeenkomsten tonen in openbaarheidswetgeving, mogelijk valt dit te verklaren aan de hand van deze metafoor; dat ooit alle openbaarheidswetten hetzelfde waren, of in ieder geval sterke gelijkenissen vertoonden, maar deze zich in de loop der tijd aanpasten aan de omgeving om te kunnen overleven. En nu, door toename van internationalisering, gaan landen weer best practices van elkaar overnemen en op bepaalde punten op elkaar lijken.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Omdat in andere landen andere keuzes gemaakt worden in het openbaarheidsbeleid en daarmee inzicht kan worden verkregen in de implicaties en best practices van de dagelijkse bestuurspraktijk, is een internationale vergelijking nuttig. Openbaarheidswetgeving en de uitvoering daarvan in andere landen dienen als voorbeeld voor Nederland. Nederland krijgt door deze studie de mogelijkheid om te leren van openbaarheidswetgeving van andere landen en kan zich beter vergelijken met de omgeving.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Het is relevant voor de wetenschap om te onderzoeken in hoeverre wetten systematisch vergeleken kunnen worden die ingebed zijn in andere nationale contexten. Daarnaast is het wetenschappelijk relevant om te onderzoeken of de theorie over gelijkvormigheid (isomorfisme) ook van toepassing is bij de uitvoering van wetten. Dit is relevant omdat isomorfisme een theorie is die vaak wordt toegepast op organisaties, en niet op landen en haar wetgeving. Ook is het wetenschappelijk relevant om dit onderzoek uit te voeren omdat er een lacune is in al gedaan onderzoek. De onderzoeken, die gedaan zijn laten een brede analyse zien van veel landen die openbaarheidswetten hebben en vergelijken deze. Dit onderzoek daarentegen richt zich op vier landen en gaat de diepte in en zoekt de praktijkkennis op. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit in het opvullen van het gat waarbij er in voorgaand onderzoek niet gekeken werd naar de uitvoering van de wetten in de context van de landen en bij dit onderzoek wordt dat wel gedaan. De focus zal daarom ook liggen op de uitvoering van de openbaarheidswetten in de praktijk.

1.4 Leeswijzer

Dit is een historisch en internationaal vergelijkende institutionele studie. Het onderzoek begint met een inleiding met daarin de aanleiding van het onderzoek, de centrale onderzoeksvraag en de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Vervolgens leest u het theoretisch kader met daarin al gedaan onderzoek, theorieën over transparantie en openbaar-

⁵ Naturalis (2017), *De reis van Darwin, de Evolutietheorie*. URL: <https://natuurwijzer.naturalis.nl/leerobjecten/de-reis-van-darwin>. Geraadpleegd op 04-12-2017.

heid, criteria en indicatoren voor het vergelijken van wetten, theorie voor het vergelijken van de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving, en theorie over isomorfisme. Het hoofdstuk van het theoretisch kader sluit af met het conceptueel model. In het volgende hoofdstuk leest u de operationalisering en de dataverzamelmethode met afsluitend de vooronderstellingen van dit onderzoek. Dit is het eerste deel van het onderzoek, in het tweede deel van het onderzoek leest u de empirie en analyse. Dit hoofdstuk begint met een beschouwing van het historisch ontstaan van openbaarheidswetten wereldwijd, daarna worden de overeenkomsten en verschillen in openbaarheidswetgeving tussen de onderzochte landen geanalyseerd, vervolgens wordt de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van de landen geanalyseerd in relatie tot openbaarheidswetgeving en de uitvoering ervan, om daarna over te gaan op een analytische beschouwing op het isomorfisme. Na deze beschouwing geef ik de onderzoeksresultaten schematisch weer om als slot van het hoofdstuk de vooronderstellingen te toetsen. In de conclusie van dit onderzoek geef ik antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek, geef ik een reflectie op de theorie en sluit ik af met aanbevelingen voor de maatschappelijke relevantie. In de bijlage vindt u de begrippenlijst, de interviewvragen, de geïnterviewden en een schematische weergave van de vergeleken wetten.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. De theorie in dit hoofdstuk biedt een basis om de openbaarheidswetten van verschillende landen te vergelijken vanuit verschillende benaderingen. Voor dit onderzoek is het relevant om eerst de theoretische basisbegrippen 'transparantie' en 'openbaarheid' nader uit te werken. Daarna worden al gedane onderzoeken naar (de vergelijking van) openbaarheidswetten weergegeven. Vervolgens is uitgewerkt hoe de verschillende wetten met elkaar vergeleken kunnen worden aan de hand van indicatoren voor het vergelijken van openbaarheidswetgeving. Om de overeenkomsten en verschillen in wetgeving en de uitvoering te kunnen verklaren, is theorie uiteengezet over de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving en het isomorfisme.

2.1 Al gedaan onderzoek naar het vergelijken van openbaarheidswetten

Veel onderzoek is gedaan naar de vergelijking naar openbaarheidswetgeving tussen verschillende landen. De in het kader van de thematiek van deze thesis interessantste onderzoeken zijn hieronder weergegeven. Dit is gedaan om te laten zien welke kennis er al is over het vergelijken van openbaarheidswetgeving.

- In 2004 is er onderzoek verricht door de universiteit Leiden (Kranenborg en Voermans, 2004) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over een vergelijking van de wetten die toegang tot informatie verschaffen binnen de lidstaten van de Europese Unie. Dit was een globaal onderzoek waarbij niet diepgaand is geanalyseerd wat de betekenis is van openbaarheid bij de landen en hoe deze wetten zich in de praktijk uiten.
- In 2006 is een survey uitgevoerd naar Freedom of Information Acts (FOIA) wereldwijd (2006, Banisar). Dit survey geeft een globaal beeld van de openbaarheidswetten per land en tegen welke problemen landen aanlopen. Doordat er niet diepgaand onderzocht is wat de overeenkomsten en verschillen zijn, omdat niet gekeken is naar de praktijk van de openbaarheidswetten en omdat de vergelijking verouderd is, is het voorsnog relevant om het diepteonderzoek naar openbaarheidswetgeving van Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland te doen.⁶ Daarbij zijn de op het eerste oog constaterende overeenkomsten en verschillen weergegeven, maar niet verklaard.
- In 2015 heeft een onderzoek plaatsgevonden over de vergelijking van de Freedom of Information Act (2005) van het Engeland en de Right to Information act (2005) van India. Het onderzoek ging over de oorsprong en samenstelling van de wetten en hoe de twee wetgevingsfuncties functioneren. Dit onderzoek was een evaluerend onderzoek naar de doeltreffendheid van de wetten. Concluderend kan gezegd worden dat beide wetten ge-

⁶ Banisar, D. (2006) , Freedom of Information Around the World. URL: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

leid hebben tot meer transparantie en meer verantwoording, toch zijn de resultaten van de transformatie naar een open overheid beperkt door slechte implementatie en weerstand (Worthy, 2014).⁷

- *“The law on access to information is at the heart of open government reforms”* (OECD, 2016, p. 58). Dit is een quote uit het in 2016 gepubliceerde OECD rapport ‘Open Government, Global context and the way forward’. In dit rapport is globaal geschetst hoe het staat met de openheid van haar lidstaten. Daarin is een review opgenomen over openbaarheidswetten in verschillende landen (OECD, 2016, pp 54-64). Geconcludeerd is dat meer dan 100 landen een Freedom of information act (FOI) of Access to information (ATI) hebben doorgevoerd, dat is 97% van alle OECD landen. Ieder land heeft een andere FOI of ATI die aansluit op de specifieke behoeften van het land. Over het algemeen bevatten de wetten in ieder geval: doelstellingen en principes, reikwijdte, actieve openbaarmaking, procedures om informatie op te vragen (zoals hoe, waar de informatie op te vragen is, reacties en afwijzingen), uitzonderingen en beroepsprocedures (OECD, 2016, pp. 58, 59). Gedetailleerde informatie over de inrichting van de openbaarheidswetten van de te onderzoeken landen ontbreekt in het rapport van de OECD.

In de volgende paragraaf wordt de discussie over de begrippen transparantie en openbaarheid geduid.

2.2 Transparantie en openbaarheid

Transparantie en openbaarheid zijn twee begrippen die veel door elkaar gehaald worden. Ze worden zelfs als synoniemen van elkaar gebruikt (Etzioni, 2010, p. 389). In deze paragraaf wordt de betekenis en de discussie van transparantie en openbaarheid weergegeven.

2.2.1 Transparantie

De oorsprong van het begrip transparantie ligt in het Latijnse ‘transparere’. Transparere bestaat uit twee delen: ‘trans’ duidt op ‘beweging’ en ‘erdoorheen’, iets met zich meebrengen. ‘Parere’ duidt op ‘doorgronden’, ‘schijnen’. De combinatie betekent doorschijnen en erdoorheen kijken (Scholtes, 2012, p. 13). Transparantie is voornamelijk een visueel begrip waarbij de ogen waarnemen. Het is ook een mentaal proces, zo omschrijft Nietzsche (1887):

‘Er is alleen maar perspectivisch gezien, alleen maar een perspectivisch ‘kennen’ (...) hoe meer ogen, verschillende ogen we voor dezelfde zaak weten te gebruiken, des te vollediger zal ons begrip van de zaak zijn.’ (Nietzsche 1887, in Scholtes 2012, p. 13-14).

⁷ Worthy, B., Access to Information in the UK and India (Jan 16, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2579336>

Verschillende auteurs schrijven over de definitie van het begrip transparantie. Er wordt gesproken over ‘het placebo van het openbaar bestuur: een begrip dat niet veelzeggend is maar toch effect resulteert’ (Mijer en Brandsma, 2009, in Scholtes 2012). Ook positief wordt er geschreven over transparantie. Mock (1999b) schrijft dat de mate van transparantie invloed heeft op de manier waarop informatie over officiële activiteiten aan een belanghebbende ter beschikking wordt gesteld (Mock, 1999b, p. 1082 in Buijze 2013). Grimmelikhuijsen (2012) heeft de volgende definitie van transparantie: transparantie is de beschikbaarheid van informatie over een organisatie of actor die externe actoren toestaat om de interne werkzaamheden of prestaties van die organisatie te controleren (Grimmelikhuijsen, 2012, p. 55). Buijze (2013) heeft een andere definitie van overheidstransparantie: een transparante overheid is een overheid die mensen de informatie geeft die ze nodig hebben om de wereld te begrijpen en te voorspellen hoe hun eigen handelingen die wereld kunnen beïnvloeden (Buijze, 2013, p. 31).

In dit onderzoek is gekozen voor de definitie van Grimmelikhuijsen: ‘transparantie is de beschikbaarheid van informatie over een organisatie of actor die externe actoren toestaat om de interne werkzaamheden of prestaties van die organisatie te controleren’, omdat deze definitie de mogelijkheid biedt voor externe actoren om door de informatie van een organisatie heen te kijken, zoals het Latijnse woord ‘transparere’ dit duidt.

2.2.2 Openbaarheid

‘Openbaarheid’ is een middel dat veel wordt gebruikt om transparantie te duiden. Het heeft betrekking op toegang tot overheidsinformatie. Openbaarheid is niet alleen voor de controlebaarheid van de volksvertegenwoordiging, maar ook voor het mogelijk maken van *checks and balances* voor overige actoren (Scholtes, 2012, p. 31). Het is vanzelfsprekend dat openbaarheid in een democratie de norm is voor goed openbaar bestuur. Openheid is een zaak van ‘algemene politieke opvoeding’, aldus Thorbecke, en het is goed om naar deze norm te leven (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2013, p. 13). Ook is openbaarheid van overheidsinformatie een van de noodzakelijke voorwaarden om in een democratie te kunnen functioneren, omdat zonder overheidsinformatie geen participatie van burgers mogelijk is en de overheid niet ter verantwoording geroepen kan worden (Kierkegaard 2009 in Scholtes, 2012, p. 31).

Het ‘recht om te weten’ is opgenomen in de Verklaring van de rechten van de mens in 1948 (A/RES/217, 1948, artikel 19) en is als volgt geformuleerd:

‘Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers’.

In dit onderzoek is gekozen voor de definitie van Kierkegaard: ‘openbaarheid van overheidsinformatie is een van de noodzakelijke voorwaarden om in een democratie te kunnen functioneren, omdat zonder overheidsinformatie geen participatie van burgers mogelijk is en de overheid niet ter verantwoording geroepen kan worden’. Deze definitie is gekozen omdat

het verder gaat dan transparantie, namelijk over de informatiepositie van burgers om te kunnen participeren en voor de overheid om zich te verantwoorden.

Nu de begrippen transparantie en openheid onafhankelijk van elkaar zijn beschreven, volgt een vergelijking van beide definities.

2.2.3 Transparantie versus openheid

Vooralsnog lijken transparantie en openbaarheid erg op elkaar en lijkt het alsof het verschil alleen in de naam zit. Heald (2006) ziet een verschil in transparantie en openheid. Openheid zou kunnen worden beschouwd als een kenmerk van de organisatie, waar transparantie ook externe actoren nodig heeft om gegevens die beschikbaar zijn, te verwerken (Heald, 2006, p. 26 in Grimmelikhuijsen, 2012, p. 55). Meijer et al. (2011) ziet een groter verschil in transparantie en openheid. Een transparante overheid staat voor het verantwoorden van informatie en tot een open overheid behoort ook participatie (Grimmelikhuijsen, 2012, p. 55).

2.2.4 Gekozen begripsduiding

Op basis van de hier boven behandelde theoretische inzichten beschouw ik openheid van de overheid als aanvulling op transparantie van de overheid. Waarbij transparantie de mate is waarin de overheid zich kan verantwoorden over zijn handelen en openheid als een houding over de mate waarin de overheid zich transparant weet te maken, toegankelijk, actief informatie openbaart om participatie en controle mogelijk te maken. De reden voor deze gekozen begripsduiding is omdat het de meest brede maar ook een concrete betekenis geeft aan openheid en transparantie.

2.3 Vergelijken van de vormgeving, inhoud en uitvoering openbaarheidswetten

Wetten kunnen systematisch met elkaar vergeleken worden op basis van terugkomende indicatoren. Er kan verschil zitten in een geschreven wet, de vorm, de inhoud en de uitvoering ervan. Daarom wordt in dit onderzoek ook onderzocht hoe landen invulling geven aan hun openbaarheidswetten. Die informatie is nodig om overeenkomsten en verschillen te kunnen duiden.

Dat brengt ons naar de openbaarheid van bestuur. Veel is geschreven over de openbaarheid van bestuur, en daarmee over openbaarheidswetten. Er wordt gesproken over de verplichting voor de overheid om de informatie die wordt gevraagd te verschaffen, namelijk passieve openbaarmaking en over de plicht van de overheid tot informatieverschaffing, namelijk actieve openbaarmaking (Beers & de Poorter, 2017). In deze studie is openbaarheid bij de overheid gedefinieerd vanuit een wettelijk kader.

2.3.1 Criteria en indicatoren om te openbaarheidswetten te vergelijken

Om een vergelijking te kunnen doen naar openbaarheidswetten, is een kader van indicatoren nodig om de wetten te kunnen meten en vergelijken met andere landen. In 2004 liet het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek doen naar transparantie in Europa ter voorbereiding op een Europese conferentie. In het onderzoek zijn criteria gevormd waarbij de transparantie van lidstaten op eenduidige manier in-

zichtelijk zijn gemaakt. Die criteria worden ook voor dit onderzoek gebruikt om inzicht te tonen en om te kunnen vergelijken (Kranenborg & Voermans, 2004). De volgende criteria zijn van belang voor de vergelijking:

- Nationale inbedding van de toegang tot informatie,
- De reikwijdte van de wet,
- Uitzonderingen van openbaarmaking (verplichte geheimhouding),
- Procedurele vereisten bij het behandelen van informatieverzoeken,
- Rechtsmiddelen in geval van onjuiste behandeling van informatieverzoeken,
- Institutionele structuur (zoals toezicht op de wet),
- Ontsluiting van informatie en registers (de wijze van ontsluiting).

Waarom deze criteria van belang zijn wordt hieronder verder uitgelegd, net als de indicatoren die hiermee zijn verbonden.

Nationale inbedding van de 'toegang tot informatie'

Bij dit criterium is het nodig om te kijken hoe de toegang tot informatie is ingebed. Dit is nodig om te begrijpen hoe de wet zich verhoudt tot andere wetten. Door dit inzicht wordt duidelijk hoe de wet is geïstitutionaliseerd in een nationale context. De indicatoren die bij dit criterium horen zijn: grondwet, verordening en (nationale) procedures. Het is van belang om te weten hoe de openbaarheidswet zich verhoudt tot de grondwet, de nationale en internationale verordeningen en de verschillende procedures. Op die manier wordt duidelijk wat de positie is van de openbaarheidswet binnen de andere regelingen rondom openbaarheid en geheimhouding.

Reikwijdte van de wet

Bij dit criterium is het nodig om te weten wat de openbaarheidswet allemaal omhelst. Daarmee kan de impact, wat betreft de reikwijdte, van de wet worden ingeschat. De bijbehorende indicatoren bij dit criterium zijn; begunstigden, officiële documenten en overheidsinformatie, publieke autoriteiten. Bij de indicator *begunstigden* gaat het om wie er overheidsinformatie kan verzoeken. Dit is belangrijk om te weten omdat daarmee ook de geografische bepaling kan meespelen, zoals waar iemand ter wereld woont en of diegene een informatieverzoek kan indienen. Bij *officiële documenten en overheidsinformatie* wordt bedoeld welke overheidsinformatie er allemaal valt onder de openbaarheidswet, waaronder de definitie van een document. Dit is interessant om te weten omdat in tijden van digitalisering veel overheidscommunicatie en handelen digitaal wordt gedaan. Daarbij rijst de vraag of overheden de wet hierop hebben aangepast. De laatste indicator die behandeld wordt bij dit criterium is de *publieke autoriteiten* die vallen onder de openbaarheidswet. Omdat landen verschillend omgaan met de omvang van de publieke sector, namelijk of iets publiek, semi-publiek, publiekprivaat en privaat is, heeft invloed op de omvang van autoriteiten die deze wet behelst.

Uitzonderingen van openbaarmaking

Niet alle informatie kan de overheid openbaar maken. Denk bijvoorbeeld aan persoonsgegevens of informatie die veiligheidsgevoelige informatie bevat. Hiervoor zijn uitzonderingen van openbaarmaking gemaakt. Dat criterium kan verschillen per land. De indicatoren die hierbij horen zijn: absolute of relatieve uitzonderingsgronden en geheimhoudingen. Op absolute uitzonderingsgronden wordt het verstrekken van informatie geweigerd. Hierbij hoeft het belang van de informatieververschaffing niet te worden afgewogen tegen het belang van het niet verschaffen van de informatie.⁸ Bij relatieve uitzonderingsgronden wordt dit wel gedaan. Sommige landen hebben ook geheimhoudingen of overige regelingen waardoor er uitzonderingen gemaakt worden op openbaarheid. Wat wel of niet uitgezonderd wordt van openbaarmaking is interessant om te weten omdat daarmee de mate van openheid inzichtelijk wordt.

Procedurele vereisten bij het behandelen van informatieverzoeken

De informatieverzoeker en de overheid horen zich aan vereisten te houden zodat informatieverzoeken naar behoren behandeld kunnen worden. Dit is bevat in het criterium procedurele vereisten. De indicatoren behorend bij dit criterium is uitgesplitst in twee indicatoren: procedurele vereisten van de overheid naar de aanvrager, en procedurele vereisten van de aanvrager naar de overheid. Bij de eerste indicator wordt gekeken aan welke eisen de overheid moet doen bij het behandelen van een informatieverzoek en wat de informatieverzoeker daarbij kan verwachten. Bij de tweede indicator wordt gekeken aan welke eisen de informatieverzoeker moet voldoen bij het indienen van het verzoek. Dit is nodig om erachter te komen hoe de processen van verschillende landen er uitzien.

Rechtsmiddelen

Verschiedende rechtsmiddelen kunnen ingezet worden wanneer de aanvraag niet naar behoren is behandeld. Dit criterium bestaat uit drie indicatoren; de dwangsom, administratief beroep en juridische herziening. De dwangsom gaat over de 'boete' die een publieke autoriteit moet betalen als deze te laat is met het geven van de verzochte informatie, en administratief beroep en juridische herziening gaan over welke stappen een informatieverzoeker kan nemen wanneer diegene het niet eens is met het besluit van de publieke autoriteit. Landen kunnen hier verschillend mee omgaan en inzicht in die verschillen is interessant om te weten in welke mate de verzoeker juridisch kan procederen tegen de publieke autoriteit.

Institutionele structuur

Om de toegang tot informatie zo goed mogelijk te laten verlopen, is er in sommige landen georganiseerd dat een onafhankelijke partij toezicht houdt. Dit criterium richt zich daarom puur op de mate van toezicht. Dit kan op verschillende manieren georganiseerd zijn. De indicatoren waarmee dit gemeten wordt zijn: informatiecommissaris, informatiecommissie en

⁸ Lexman Advocaten, Algemene informatie over de Wob: <https://wob.nl/algemene-informatie-over-wet-openbaarheid-van-bestuur/weigeringsgronden-voor-verstrekking/> . Geraadpleegd op 12 december 2017.

ationale ombudsman. Door erachter te komen hoe dit in de landen is geregeld, kan ook achterhaald worden hoe sterk gecontroleerd wordt op naleving van de wet.

Ontsluiting van informatie

Het ontsluiten van informatie kan op verschillende manieren. Dit criterium is onderverdeeld in twee indicatoren; passieve openbaarmaking en actieve openbaarmaking. Passief betekent dat er gevraagd wordt naar informatie bij de overheid, actief wil zeggen dat informatie ontsloten wordt uit eigen beweging door de overheid en dus zonder ernaar te hoeven verzoeken middels openbaarheidswetgeving. Dit criterium is relevant omdat het laat zien hoe gemotiveerd de overheid is om uit eigen beweging informatie te openbaren.

Registers

Er bestaan registers die de geopenbaarde informatie van de overheid inzichtelijk maken voor het publiek. Dit criterium kent de indicatoren documentenregister en informatieregister. Een documentenregister is een register waarin de documenten te vinden zijn en het informatieregister is een register waar informatie te vinden is die niet per se in documenten gevat zijn. De indicatoren zijn relevant om erachter te komen hoe informatie geopenbaard wordt en hoe dit per land kan verschillen.

2.3.1 Onderzoekbaarheid criteria en indicatoren

In de operationalisering van dit onderzoek zijn de criteria met indicatoren in een tabel gevat. Met die tabel worden de openbaarheidswetten van Duitsland, Engeland, Zweden en Nederland geanalyseerd. Daarmee wordt zichtbaar wat de overeenkomsten en verschillen zijn in wetgeving en de uitvoering.

Met het vergelijken van openbaarheidswetten kunnen openbaarheidswetten van verschillende landen aan de hand van criteria en indicatoren vergeleken worden. Hiermee kunnen de overeenkomsten en verschillen geduid worden tussen landen. Hoe de overeenkomsten en verschillen te verklaren zijn wordt gedaan aan de hand van twee verschillende theorieën die in de volgende paragrafen worden behandeld.

Op verschillende manieren kunnen landen van elkaar verschillen, namelijk in de huidige situatie en in het traject dat de landen hebben afgelegd om te komen tot de huidige situatie. Daarmee is er een variatie tussen landen en ook een variatie over het traject tussen landen dat ze hebben afgelegd. Wetten kunnen beïnvloed worden door de context, namelijk de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving en isomorfisme, namelijk gelijkvormigheid. De context laat de variatie zien en isomorfisme laat divergentie zien.

2.4 Theoretische verklaring voor verschillen tussen landen

Aan de hand van een analyse van de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van landen kunnen belangrijke verklaringen gevonden worden voor de variatie en (veranderende) vormgeving van transparantie en openbaarheid in deze landen. Gebruik wordt gemaakt van een historisch institutionele benadering.

Meer concreet is het daarom van belang om:

- a. het politiek bestuurlijke ontwerp van het bestuursstelsel,
- b. de verbonden (bestuurs)cultuur,
- c. tradities en historische breukpunten in de ontwikkeling van de openbaarheidswet

aan de orde te stellen die de variatie tussen landen en de loop van de ontwikkeling (padafhankelijkheid) van de betreffende systemen beïnvloeden.

a. Het politiek bestuurlijk ontwerp

Vrijwel het eerste waarnaar gekeken wordt bij het vergelijken van landen is het politiek bestuurlijke ontwerp. Een politiek bestuurlijk ontwerp kan gevat worden in bestuursmodellen. Een bestuursmodel geeft centrale (institutionele) en structuurkenmerken van een land weer (Pollit en Bouckaert, 2011 p. 48). Het typeren van een politiek bestuurlijk ontwerp wordt gedaan aan de hand van meerdere kenmerken. Namelijk, (I) of er sprake is van een parlementaire democratie en of daarbij sprake is van een meerderheid of een minderheidsregering, (II) of het een gecentraliseerde of een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, (III) of er sprake is van een federatie of een eenheidsstaat om op die manier inzichtelijk te maken hoe een wet of regel is ingebed in de nationale structuur, (VI), of er sprake is van een monarchie of een republiek (Pollit en Bouckaert, 2011 p. 51). Er zijn verschillende typen monarchie en verschillende typen republiek. Alleen in combinatie met een parlementair stelsel komen monarchieën in de westerse wereld voor, waarbij de koning of koningin vrijwel geen feitelijke macht heeft. Onderscheid bij republieken kan gemaakt worden tussen landen met en presidentieel systeem en landen waarbij de president ceremonieel optreedt. Painter & Peters (2010) en anderen, onderscheiden negen verschillende bestuursmodellen; Anglo-American, Napoleonic, Germanic, Scandinavian, Latin American, Postcolonial South Asian and African, East Asian, Soviet en Islamic (Painter & Peters, 2010, p. 19). Deze bestuursmodellen worden gebruikt als indeling voor de verschillende landen die ik onderzoek.

Keuze voor indeling en selectie

Volgens Painter & Peters heeft Zweden heeft een Scandinavisch bestuursmodel, Engeland een Anglo-Amerikaans bestuursmodel en Duitsland heeft (net als Nederland) een rechtstatelijk bestuursmodel. De overige bestuursmodellen (Latin American, Postcolonial South Asian and African, East Asian, Soviet en Islamic) worden niet behandeld in het onderzoek omdat geen van de onderzochte landen zo'n bestuursmodel heeft. Met de benoeming van de politiek bestuurlijke ontwerpen en de indeling van de landen naar bestuurlijke modellen, kunnen landen systematisch getypeerd worden. Dit maakt het onderscheiden van landen makkelijker en overzichtelijker. Hieronder is per land omschreven welk politiek bestuurlijk ontwerp de landen hebben volgens de theorie.

Duitsland heeft een rechtstatelijk bestuursmodel. Deze traditie kent een zeer sterk en allesomvattend publiekrecht dat op elke bestuurskundige sfeer van toepassing is. Het ambtelijk apparaat (en rechters) worden zo gevormd dat zij de capaciteit hebben om te definiëren wat

het publieke belang is. Juridische training van ambtenaren legitimeert hun handelen (Painter & Peters, 2010, p. 22). De verhouding tussen overheid en samenleving is organisch, de staatsvorm is integraal en organisch federalistisch, de stijl van het beleid is 'muddling through' en de vorm van decentralisatie is coöperatief federalisme (Louglin, 1994, and Louglin and Peters, 1997).

Nederland wordt vaak gerekend als het midden van het Franse, Angelsaksische, Scandinavische en het Duitse systeem, omdat het door de jaren heen veel kenmerken heeft overgenomen van de omgeving. Nederland heeft volgens Painter & Peter net als Duitsland een rechtstaatsmodel⁹ (2010, p. 22). In het midden van alles heeft Nederland een eigen karakter gekregen dat niet per definitie in één model te vatten is. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en lokale overheden krijgen steeds meer autonomie.

Zweden heeft een Scandinavisch bestuursmodel. Deze traditie heeft een sterke welvaartstaat en heeft kenmerken van het rechtstatelijke bestuursmodel. Het kent een hoge mate van burgerparticipatie en de overheid is erg gedecentraliseerd, met kleine beleidsdepartementen die toezien op autonome uitvoeringsorganisaties. De overheid wordt niet alleen gecontroleerd door volksvertegenwoordigers, maar ook sterk door open onderzoeken, reviews en de ombudsman (Painter & Peters, 2010, p. 23). De verhouding tussen overheid en samenleving is organisch, de staatsvorm is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, de stijl van het beleid is technocratisch en consensus gericht, de vorm van decentralisatie is een sterk gelokaliseerde autonomie (Louglin, 1994, and Louglin and Peters, 1997).

Engeland als onderdeel van het Verenigd koninkrijk heeft een Anglo-Amerikaans bestuursmodel. In deze traditie wordt 'de staat' (anders dan 'de overheid') niet gezien als aparte identiteit. Het staat niet los en boven de samenleving maar is een belichaming van het algemeen belang (public interest). Ook het Verenigd Koninkrijk wordt wel, net als de Verenigde Staten, daarom in vergelijking tot de Europees continentale modellen, een 'staatloze samenleving' genoemd (Stillman, 1997). De grenzen tussen staat en maatschappij zijn verre van duidelijk en markt en het maatschappelijk partijen en actoren spelen een prominente rol (Painter & Peters, 2010, p. 20). De verhouding tussen overheid en samenleving is pluralistisch, de staatsvorm kan zowel unitair (Engeland) als federalistisch zijn (Verenigde Staten maar ook het Verenigd Koninkrijk), de stijl van het beleid is incrementeel en de mate van decentralisatie is groot en gericht op de lokale overheden (Louglin, 1994, and Louglin and Peters, 1997).

b. Verbonden (bestuurs)cultuur

Een van de kenmerken van landen is de cultuur. Die cultuur heeft betrekking op de samenleving als geheel als op de bestuurscultuur. Met de benadering van Hofstede kan inzicht ver-

⁹ Germanic model van Painter en Peter is vertaald naar rechtstaatsmodel.

kregen worden in de culturele dimensies van een land. Een manier om de kenmerken van politiek bestuurlijke ontwerpen te begrijpen is het koppelen van de patronen van gedrag aan brede culturele patronen (Hood, 1988). Bijvoorbeeld door te kijken naar de samenleving die individualistisch is of waar men zorgt voor elkaar. In een cultuur gaat het over wat 'normaal' en 'aanvaardbaar' wordt geacht in een samenleving. Dit vertaalt zich in verschillende manieren; symbolen, rituelen en verhalen (Geertz, 1973; Handy, 1993; Hofstede, 2001). Culturen verschillen van land tot land en van organisatie tot organisatie (Demmke en Moilianen, 2010; Lalenis en anderen, 2002 pp. 18-41; Schedler en Proeller, 2007). Tegelijkertijd zijn er andere factoren die de organisatie of bestuurscultuur aanzetten tot verandering, zoals globale factoren waaronder de media, het internet, maar ook internationale organisaties als de Wereldbank en de OECD (Pollit en Bouckaert, 2011 p. 49). Voor iedere bestuurskundige vergelijking is het nodig om inzicht te hebben in welke cultuur een overheid is ingebed (Raadschelders e.a., 2015, p. 138). De theorie van Hofstede (1984, 1991) geeft vijf dimensies die samenlevingen duiden van landen. Deze dimensies bieden inzicht in de kenmerken van landen:

Large or small power distance

Een sociale cultuur met een *low power distance index* wil zeggen dat de relatie tussen werkgever en werknemer onderling afhankelijk is en overleg geniet. Autoriteit is gebaseerd op kennis, ervaring en de formele positie die men heeft. In tegenstelling tot *low power distance* is de autoriteit bij *large power distance* gericht op vriendschappen, charisma en ingenomen positie. De relatie tussen werknemer en werkgever is hiërarchisch (Raadschelders e.a., 2015, p. 140).

Uncertainty distance

Of staten een lage mate van *uncertainty distance* (onzekerheidsmijdend gedrag) hebben is afhankelijk van de professionalisering van de overheid. Ambtenaren die breed ontwikkeld en goed geschoold zijn tonen minder vaak onzekerheidsmijdend gedrag. Dit is terug te zien in de bestuurscultuur van een land.

Individualist and collectivist cultures

Burgers van een staat die gericht zijn op het eigen handelen, leven in een individualistische bestuurscultuur. De collectivistische cultuur is terug te vinden in landen waarbij gelijkheid (ook volgens de wet) prioritair, meestal socialistisch, is en waarbij zorg voor elkaar wordt gedragen, zoals in een welvaartstaat.

Feminine or masculine cultures

In 'vrouwelijke' culturen is er (bijna) geen scheidingslijn tussen de rechten en verwachtingen van mannen en vrouwen, die zijn gelijk. In 'mannelijke' culturen is er een strikte scheiding tussen wat mannentaken en vrouwentaken (zouden moeten) zijn.

Short- or long-term orientation

De laatste dimensie die sociale cultuur omschrijft, is die van *short- or long-term orientation*. Landen met een korte termijn oriëntatie richten zich op *quick wins*. Regeren gebeurt in één

kabinetsperiode waarna het niet gebruikelijk is om nogmaals te regeren. Landen met een lange termijn oriëntatie richten zich op het verleden en de toekomst.

Keuze voor culturele indeling en selectie

Door te begrijpen in wat voor cultuur en samenleving de landen zijn ingebed, kunnen landen getypeerd worden en kunnen de verschillen van landen inzichtelijk gemaakt worden. Per land wordt in de landenomschrijving omschreven welke typeringen de landen kennen volgens de theorie en wat dit betekent voor de landen.

Duitsland heeft een cultuur met een *small power distance* en een lage mate van *uncertainty distance*. Duitsland is collectivistisch maar meer gericht op het individu dan Engeland. Duitsland kent een masculiene cultuur. Duitsland richt zich in sterke mate op de korte termijn (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143).

Nederland heeft een cultuur met een *small power distance* en een lage mate van *uncertainty distance*. Nederland is sterk collectivistisch. Nederland kent een feminiene cultuur van gelijkheid en heeft de voorkeur zich vaak te richten op de korte termijn (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143).

Zweden heeft een cultuur met een *small power distance* en een lage mate van *uncertainty distance*. Zweden kent een grote mate van collectivisme. In Zweden is gelijkheid zeer belangrijk, het kent daardoor een extreme feminiene cultuur. Zweden richt zich bestuurlijk zowel op de lange als op de korte termijn (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143).

Engeland heeft een cultuur met een *small power distance*. Engeland heeft een lage mate van *uncertainty distance*. Reden hiervoor is dat ambtenaren breed ontwikkeld en goed geschoold zijn. Het land is sterk collectivistisch. Uit Hofstede's onderzoek (2010) komt naar voren dat Engeland nog steeds neigt naar een meer masculiene cultuur (Hofstede en anderen, 2010, p. 180). Engeland richt zich zowel op de lange als op de korte termijn (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143).

c. Tradities en historische breukpunten in de ontwikkeling

Tradities staan dichtbij culturele vorming. Patronen vormen tradities en die komen vaak voort uit cultuur. Er zijn vier redenen waarom men bestuurlijke tradities analyseert volgens de theorie van Painter & Peters (2010). 1. Het is belangrijk om te kunnen vergelijken. 2. Het is belangrijk om de verandering te begrijpen. 3. Het is belangrijk om het management en de bestuurlijke capaciteit te begrijpen. 4. Het maakt het mogelijk om bestuurlijke systemen door andere lenzen te interpreteren (Painter & Peters, 2010, pp. 10-12). Vooral punt 4 is in dit onderzoek van belang. Het doel van het inzichtelijk maken van tradities is dat het voor landen op zich erg vanzelfsprekend kan zijn waarom een bepaalde keuze wordt gemaakt door tradities. Het is nodig om ervan bewust te zijn dat landen bepaalde sporen hebben ingelopen en daarmee standaard dezelfde keuzes maken.

Om te kunnen begrijpen hoe keuzes gemaakt worden, is het nodig om de geschiedenis te kennen. Dit heet het historisch institutionalisme (Peters 2004; Steinmo et al. 1992). Keuzes die in de beginfase gemaakt worden vormen een structuur, patroon of pad voor de verdere looptijd in het heden. Vaak lijkt het erop dat keuzes initieel zijn geweest of door onwetendheid zijn genomen, maar padafhankelijkheden zijn in de systemen ingebed. Een kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat, door bijvoorbeeld crisissen, veranderingen niet altijd incrementeel worden doorgevoerd maar dat er ook zogenoemde momenten van *punctuated equilibrium* ontstaan die de tradities verstoren. *Punctuated equilibrium* is een sprongsgewijze verandering die lange perioden van evenwicht verstoren. (Peters & Painter, p. 4, 2010).

Inzicht in tradities en historische breukpunten

Het is nodig om de tradities en historische breukpunten van landen inzichtelijk te maken en te weten hoe landen aankijken tegen openbaarheid. Zo kan iets voor het ene land vanzelfsprekend zijn en voor een ander land ongewoon. Ook de geschiedenis van landen en de gebeurtenissen die daarin hebben plaatsgevonden kunnen van invloed zijn op keuzes in beleid en wetgeving. Op deze manier kunnen keuzes van verschillende landen in wetgeving verklaard worden. In de landenomschrijving staat welke tradities en historische breukpunten landen hebben

2.4.1 Tussenconclusie

De bovenstaande theoretische inzichten zijn, als eerder aangegeven, bruikbaar om de politiek-bestuurlijke kenmerken in de landenomschrijving te duiden. De vooronderstelling is dat de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van een land de verschillen in wetgeving tussen landen kan verklaren omdat het politiek bestuurlijke ontwerp van het bestuursstelsel, de verbonden bestuurscultuur en de tradities en historische breukpunten ervoor zorgen dat een land zijn eigen ontwikkelingen heeft en dat er daarom geen sprake is van toename in overeenkomsten in openbaarheidswetten tussen landen volgens deze theorie. Met de toename in internationale samenwerking en internationale partnerschappen over de jaren heen (denk aan de Europese Unie, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, het Internationaal Monetair fonds en de Wereld bank) zou deze theorie ongelijk hebben.

Met de kennis over de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van landen is het nu tijd voor de volgende stap waarin de theoretische verklaring wordt gegeven voor de overeenkomsten tussen landen, namelijk door middel van het isomorfisme.

2.5 Theoretische verklaring voor overeenkomsten tussen landen

Landen en hun openbaarheidswetten (denk aan vormgeving, inhoud, uitvoering) verschillen van elkaar, zoals bij de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving kenbaar is gemaakt, maar hun overeenkomsten kunnen ook verklaard worden. Landen en hun wetgevingsprocessen die bijvoorbeeld op elkaar lijken, en gelijkvormigheid vertonen, kunnen op verschillende manieren aan hun gelijkvormigheid komen. In de theorie over isomorfisme van Di-

Maggio en Powell worden de verschillende manieren van gelijkvormigheid geduid. Met deze theorie kunnen de overeenkomsten tussen landen verklaard worden.

2.5.1 Isomorfisme

Het woord isomorfisme is een afgeleide van het Griekse *iso* (ἴσος), dat 'gelijk' betekent, en *morphe* (μορφή), wat 'vormen' betekent. Isomorfisme kan vertaald worden naar 'gelijkvormigheid'. DiMaggio en Powell leggen dit uit als een proces waarin van elkaar losstaande organisaties die met dezelfde omgevingskenmerken te maken hebben, op elkaar gaan lijken (DiMaggio en Powell, 1983, p. 149).

De theorie over het isomorfisme wordt meestal toegepast op organisaties. In dit onderzoek wordt gekeken of de theorie over isomorfisme ook geldt voor de wetten van verschillende landen. De reden dat organisaties, of in het geval van dit onderzoek overheden, tot isomorfisme overgaan, ligt in het streven naar meer legitimiteit (Andrews, 2007, p. 7). Meyer & Rowan (1977) en DiMaggio & Powell (1983) stellen dat organisaties zich aanpassen aan sociale verwachtingen en daardoor meer gelijkenissen tonen. Ze staan hevig onder druk van externe omgevingsfactoren om zich aan de overheersende praktijken en overtuigingen aan te passen (Scott, 2001, p. 139). Wanneer organisaties de isomorfistische druk negeren, kunnen zij hun legitimiteit verliezen en brengen ze hun overlevingskansen en extern draagvlak in gevaar (Ashworth et al, 2007, p. 167). Isomorfisme is volgens DiMaggio & Powell (1983) in drie soorten te verdelen:

- gedwongen isomorfisme,
- normatief isomorfisme en
- imiterend isomorfisme (DiMaggio & Powell 1983, pp. 150-152).

Gedwongen isomorfisme ontstaat door informele- en formele druk op een organisatie. Het kan ook ontstaan door culturele druk van de omgeving van de organisatie (DiMaggio & Powell, 1983, p. 150). Druk kan door organisaties worden ervaren als een uitnodiging tot participatie, maar ook tot machtsuitoefening van buitenaf. Scott (1987, p. 502) voegt hieraan toe dat in gedwongen isomorfisme een belangrijke rol is weggelegd voor formele gezagsverhoudingen, omdat in die verhoudingen de afhankelijkheidsrelaties bepaald zijn.

Normatief isomorfisme vloeit voort uit professionalisering. Professionele netwerken en gevolgd opleidingen leiden in het normatief isomorfisme tot de verspreiding van modellen, inzichten en normatieve regels (Verbruggen et al, 2011, p. 8). Het gaat hierbij om een gemeenschappelijke uitdaging van de leden van een domein om 1. *the production of producers* te controleren, 2. hun werkcondities en –methoden te definiëren en 3. een cognitieve basis en legitimatie te verwerven voor hun beroepsautonomie (vgl. Larson, 1977 in DiMaggio & Powell).

Imiterend isomorfisme is het proces waarin activiteiten, systemen of structuren van andere organisaties die meer legitimiteit of succes hebben worden gekopieerd door organisaties die met onzekerheden omgaan. Onzekerheid heeft volgens DiMaggio en Powell betrekking op

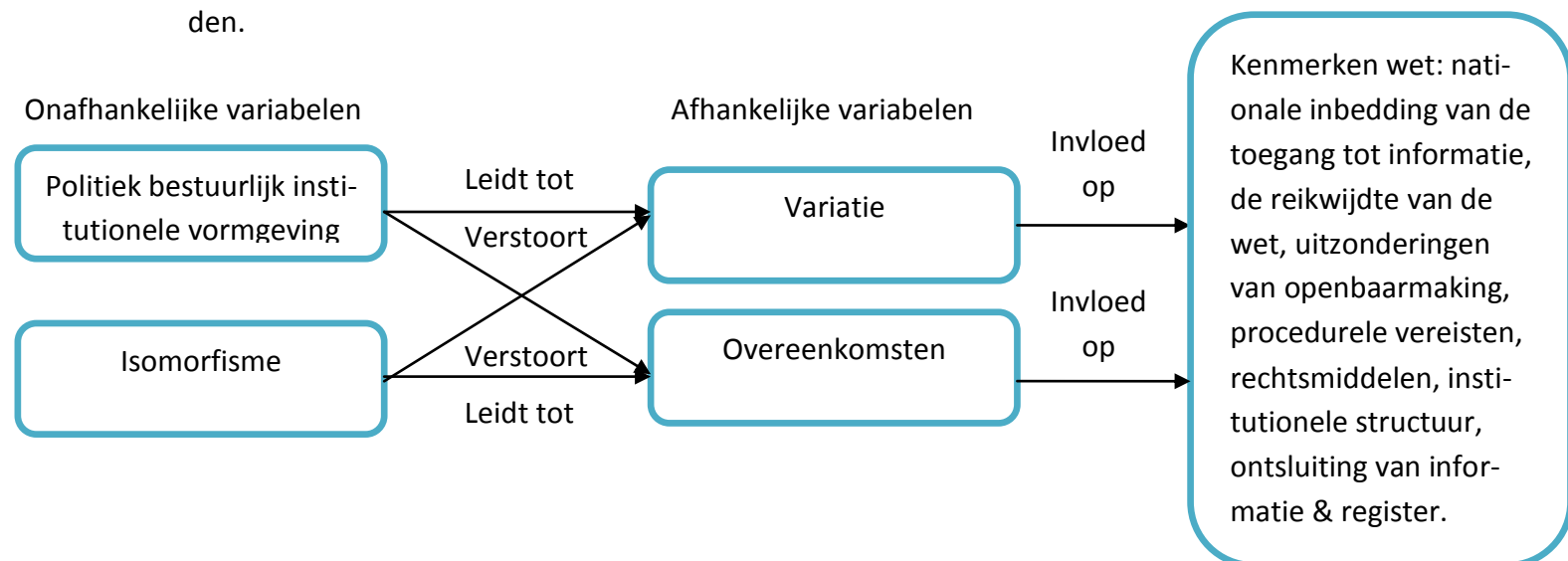
1. Slecht begrepen organisatietechnologie,
2. Ambigue doelen en/of
3. De symbolische onzekerheid die de omgeving creëert. Het kopiëren van oplossingen is een risico als er geen goede analyse te maken is van de succesfactoren van de organisatie die geïmiteerd wordt (Dobbin, 2004, p. 14).

2.5.2 Verklaren met isomorfisme

Wanneer de theorie over het verklaren van overeenkomsten in de wetgevingsprocessen van de verschillende landen wordt toegepast, kan worden verklaard of de wetgevingsprocessen van de landen op normatieve, dwangmatige of imiterende basis op elkaar zijn gaan lijken. Dit wordt in de analyse beschreven. De benadering met deze theorie op landen, en specifiek de openbaarheidswetten van landen, is een manier om te kijken of isomorfisme ook aan te treffen is tussen landen.

2.6 Conceptueel model en vooronderstellingen

Uit dit theoretisch kader komt naar voren dat de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving bepaalt hoe landen omgaan met tendensen in de eigen context en ontwikkelingen van het land. De politiek bestuurlijke institutionele vormgeving bestaat uit het politiek bestuurlijke ontwerp van het bestuursstelsel, de verbonden (bestuurs)cultuur, en tradities & historische breukpunten. Landen verschillen van elkaar omdat ze verschillen in hun politiek bestuurlijke institutionele vormgeving en daarmee issues op andere manieren vormgeven. Dit zorgt voor variatie tussen landen. Voor dit onderzoek betekent het dat de kenmerken van openbaarheidswetgeving per land afhankelijk zijn van de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van een land en dus openbaarheidswetten per land verschillen van andere landen.



Door toenemende internationale samenwerking, internationale partnerschappen en externe druk ontstaat isomorfisme en daarmee overeenkomsten tussen landen. Met betrekking op dit onderzoek betekent het dat hoe meer isomorfistische druk, des te meer landen naar elkaar kijken en hun openbaarheidswetten overeenkomsten gaan vertonen. Het kopiëren van

een wet in een ander land of de uitvoering van een wet kan verklaard worden uit het isomorfisme.

Met deze scriptie kan gekeken worden welke kant het uitgaat met de openbaarheidswetten in de verschillende landen. Gekeken wordt in hoeverre de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving bepalend is voor de ontwikkeling van openbaarheidswetten en in hoeverre isomorfisme bepalend is voor de ontwikkeling van openbaarheidswetten.

Een sterke politiek bestuurlijke institutionele vormgeving kan gelijkenissen met andere landen verstoren omdat het vasthoudt aan het nationale politiek bestuurlijke ontwerp van het bestuursstelsel, de verbonden (bestuurs)cultuur, en tradities & historische breukpunten. Dit zorgt ervoor dat de situatie in een land blijft zoals die is. Een grote mate van isomorfisme waarbij onder dwang, een (internationale) norm en imitatie druk wordt uitgeoefend op een openbaarheidswet van een land, verstoort de variatie in openbaarheidswetgeving tussen landen. Dit zorgt ervoor dat landen door te kijken naar andere landen, hun openbaarheidswetten gaan veranderen en overeenkomsten met andere landen gaat vertonen.

2.6.1 Vooronderstellingen

Aan de hand van het theoretisch kader en het conceptueel model kan ik twee vooronderstellingen formuleren. De eerste vooronderstelling is dat de theorie over isomorfisme ervoor zorgt dat openbaarheidswetten en de uitvoering ervan gelijkenissen vertoont tussen landen, omdat landen internationale dwang en imitatie ervaren van andere landen, en de (historisch) veranderende internationale openbaarheidsnormen nastreven. Daarmee wordt de variatie tussen landen verstoord. De tweede vooronderstelling is dat de theorie over de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving ervoor zorgt dat openbaarheidswetten en de uitvoering ervan verschilt tussen landen omdat deze zich vasthoudt aan de nationale context (de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving). Daarmee verstoort de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving de mate waarin landen gelijkenissen in openbaarheidswetten gaan vertonen.

2.7 Operationalisering van de concepten

Om van theorie naar empirisch onderzoek te komen moeten de theoretische begrippen geoperationaliseerd worden, ofwel waarneembaar of meetbaar worden gemaakt (Swanborn, 1981, p. 92). In deze operationalisering staat wat er onderzocht wordt en gemeten.

In de tabel op de volgende pagina (zie figuur 1) zijn de centrale theoretische begrippen uitgewerkt onder de kop '(on)afhankelijke variabelen'. Daarnaast zijn de indicatoren gegeven die de variabelen meetbaar maken. Hoe de variabele in het onderzoek gemeten wordt staat onder 'methode' en onder de kop 'operationalisering' staan de vragen die door middel van literatuur of interviews worden beantwoord om kennis te vergaren zodat antwoord gegeven kan worden op de centrale vraag.

Figuur 1: operationalisering van afhankelijke en onafhankelijke variabelen

Afhankelijke variabelen	Indicatoren	Methode	Operationalisering
Theorie: wetten vergelijken			
Nationale inbedding van de 'toegang tot informatie'	Grondwet, verordening, (nationale) procedures	Deskresearch	➤ Juridische inbedding van de toegang tot informatie.
Reikwijdte van de wet	Begunstigden, Officiële documenten en overheidsinformatie, Publieke autoriteiten	Deskresearch en interviews	➤ Wie en wat er onder de wet valt. ➤ Definitie document en overheidsinformatie. ➤ Wie een verzoek kan indienen.
Uitzonderingen van openbaarmaking	Absolute of relatieve uitzonderingsgronden, geheimhoudingen	Deskresearch en interviews	➤ De uitzonderingsgronden.
Procedurele vereisten	Naar de aanvrager, naar de publieke autoriteit	Deskresearch en interviews	➤ Waar een publieke autoriteit aan moet voldoen naar de aanvrager bij een informatieverzoek. ➤ Waar een aanvrager aan moet voldoen bij het doen van een informatieverzoek.
Rechtsmiddelen	Dwangsom, Administratief beroep, Juridische herziening	Deskresearch en interviews	➤ Of er een dwangsom is. ➤ Mogelijkheden om in administratief beroep te gaan. ➤ Mogelijkheden voor juridische herziening.
Institutionele structuur	Informatiecommissaris/commissie	Deskresearch en interviews	➤ Het hebben van een informatiecommissaris/commissie. ➤ Invulling van die rol.
Ontsluiting van informatie	Passieve openbaarmaking, actieve openbaarmaking	Deskresearch en interviews	➤ Soort informatie die passief en actief wordt openbaar. ➤ Informatie die openbaar gemaakt is onder dwang/imitatie/normatief isomorfisme.

Register	Documentregister, informatieregister	Deskresearch en interviews	➤ Of er een documentregister of informatieregister is ➤ Hoe deze eruit ziet. ➤ De toegankelijkheid van de informatie.
Overig	Uitvoering	Interviews	➤ Wat niet wettelijk is vastgelegd, maar wel wordt uitgevoerd in het kader van het recht op informatie. ➤ De best practices. ➤ De uitdagingen.
Onafhankelijke variabelen	Indicatoren	Methode	Operationalisering
Theorie: Politiek bestuurlijke institutionele vormgeving			
Politiek bestuurlijke ontwerp van het bestuursstelsel	Bestuursmodel, parlementaire democratie/meerderheid/ minderheidsregering, verdeling bevoegdheden, horizontale/verticale sturing, federatie/eenheidsstaat, gecentraliseerde/gedecentraliseerde eenheidsstaat, monarchie/republiek.	Deskresearch	➤ Welk politiek bestuurlijk ontwerp een land heeft, ➤ Of er sprake is van een parlementaire democratie en of daarbij sprake is van een meerderheid of een minderheidsregering ➤ De verdeling van de bevoegdheden binnen de publieke sector en de mate waarin er horizontaal of verticaal wordt bestuurd en in hoeverre ministeries samenwerken als één overheid. Deze dimensie loopt uiteen van sterke coördinatie tot sterke fragmentatie, ➤ Of er sprake is van een federatie of een eenheidsstaat om op die manier inzichtelijk te maken hoe een wet of regel is ingebed in de nationale structuur, ➤ Of het een gecentraliseerde of een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, ➤ Of er sprake is van een monarchie of een

			republiek.
	Anglo-American, Napoleonic, Germanic, Scandinavian	Deskresearch	➤ Het bestuursmodel per land en de kenmerken.
Verbonden (bestuurs)cultuur	Large or small power distance, Uncertainty distance, Individualist and collectivist cultures, Feminine or masculine cultures, Short- or long-term orientation. Betekenis openbaarheid	Deskresearch en interviews	➤ De cultuurkenmerken per land. ➤ De betekenis van openbaarheid voor het land. ➤ De betekenis van openbaarheid in verhouding tot de openbaarheid.
Tradities en historische breukpunten in de ontwikkeling	Patronen, historisch institutionalisme, Incrementalisme, punctuated equilibrium	Deskresearch en interviews	➤ De norm bij het maken van keuzes m.b.t. openbaarheidswetgeving. ➤ Gewoonten in openbaarheid. ➤ De patronen die terugkomen in de besluitvorming rondom openbaarheid. ➤ De gebeurtenissen die plaatsgevonden hebben en invloed hebben gehad op de uitvoering van de openbaarheidswet.
Onafhankelijke variabelen	Indicatoren	Methode	Operationalisering
Theorie: Isomorfisme			
Dwingend isomorfisme	Politieke druk Publieke druk Dwangbeleid	Deskresearch en interviews	➤ Druk vanuit de publieke sector: parlementaire vragen, parlementaire debatten, (initiatief)wetsvoorstellen, verdragen en/of EU-regelgeving (om wetgeving op het gebied van transparantie en open overheid aan te passen). ➤ Druk vanuit de samenleving : NGO's, media en burgers (om wetgeving op het gebied van transparantie en open overheid aan te passen).

Normatief isomorfisme	Samenwerkingsverbanden	Desk Research en interviews	➤ De openbaarheidsnorm voor het land. ➤ De betrokkenheid bij partnerschappen/NGO's die zich bezighouden met het openbaarheidsvraagstuk. ➤ Of er sprake is van (structurele) kennisuitwisseling van overheidsexperts op dit thema tussen landen.
Imiterend isomorfisme	Best practices Beleidsimiatie	Desk Research en interviews	➤ Of de overheid bij de uitvoering van openbaarheidswetten kijkt naar best practices van andere overheden. ➤ Of de best practices worden toegepast op de eigen uitvoering van de wet.

2.8 Dataverzamelmethode

In deze paragraaf worden de methoden en technieken die in dit onderzoek zijn toegepast besproken. Hierbij wordt ingegaan op de onderzoeksopzet, de casusselectie, de methoden voor dataverzameling, de garantie voor validiteit en betrouwbaarheid en de mogelijke beperkingen van het onderzoek.

2.8.1 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. De keuze voor kwalitatief onderzoek is gemaakt omdat er weinig diepgaand onderzoek is gedaan naar de vergelijking van openbaarheidswetten tussen landen. Het vergelijken van openbaarheidswetten tussen landen maakt dit onderzoek een gevalstudie (casestudy) waarbij de verklaring van overeenkomsten en verschillen in openbaarheidswetten wordt gezocht in bestaande theorie. Dat maakt dit onderzoek deductief (van Thiel, 2015, p. 37). Door institutioneel systematisch onderzoek en empirische waarneming wordt wetenschappelijke kennis op een objectieve manier verkregen (van Thiel, 2015, p. 44). Dit maakt het onderzoek positief empirisch. Dit onderzoek wordt niet kwantitatief onderbouwd, daarom is er sprake van kwalitatief intensief onderzoek (van Thiel, 2015, p. 74). Bij het onderzoeken van sociale fenomenen in een eigen context, heeft de onderzoeker minder controle over de variabelen. Door een open houding te hebben tijdens de uitvoering van het onderzoek kan de onderzoeker waardevolle informatie ontdekken die anders buiten de omvang van het onderzoek zou vallen. De onderzoeksstrategie is een meervoudige en holistische casestudy (Yin, 2003, p. 40) met meerdere cases die zich in verschillende contexten bevinden maar wel soortgelijke afhankelijke variabelen hebben.

2.8.2 Casusselectie

De casussen zijn select gekozen, bewust aansluitend bij de opzet van het onderzoek (vgl. Yin, 1984; Weiss, 1995). In dit onderzoek worden vier landen onderzocht die wetgeving hebben op transparantie en openbaarheid, namelijk Nederland, Zweden, Verenigd Koninkrijk/Engeland en Duitsland. Daarmee is dit onderzoek een *comparable cases strategy*. Hierbij worden cases die in veel opzichten op elkaar lijken, behalve wat betreft de onafhankelijke variabelen waartussen een relatie wordt vermoed, onderzocht (Hendriks, 2005, p.21).

De te onderzoeken landen hebben de voorwaarde dat zij gevestigd zijn in Europa en wetgeving hebben voor transparantie en openbaarheid. De landen hebben allemaal een andere politiek bestuurlijke institutionele vormgeving, wat het interessant maakt om ze te vergelijken. In dit onderzoek wordt specifiek aandacht besteed aan de openbaarheidswetten bij de centrale overheden. In de landenomschrijving wordt nader ingegaan op de landen en hun kenmerken. Nederland wordt vaak gerekend als het midden van het Angelsaksische, Scandinavische en het Duitse systeem. Duitsland wordt onderzocht omdat het een buurland is van Nederland. Duitsland heeft kenmerken die Nederland ook heeft. Landen in het Verenigd Koninkrijk hebben allemaal, op Schotland na, dezelfde openbaarheidswet. Ervoor is gekozen om alleen de uitvoering van de openbaarheidswet van Engeland te onderzoeken omdat het

onderzoek anders te omvangrijk wordt. Zweden wordt onderzocht omdat het een lange geschiedenis kent van openbaarheid en internationaal koploper is op dit gebied.

Het is een intensief small N-onderzoek waarin de cases gedetailleerd worden omschreven. *Contextualiseren* is het inschakelen van achtergrondvariabelen, cases zoveel mogelijk in hun ongerepte natuurlijke context bezien en begrijpen als samenspel van tijd- en plaatsbetrokken (f)actoren (vgl. Hutjes en Van Buren, 1996, en Hendriks 2005, p. 24). De achtergrondvariabelen van de landen zijn: het politiek bestuurlijke ontwerp van het bestuursstelsel, de verbonden (bestuurs)cultuur, en tradities & historische breukpunten. Door diepteonderzoek kan in de context van landen begrepen worden waarom openbaarheidswetten in verschillende landen overeenkomsten en verschillen hebben. *Verstehen* is begrijpen volgens het model van de humanoria: afzonderlijke cases van binnenuit begrijpen door 'heel alfabet' aan variabelen te duiden (Flyvbjerg, 2001).

2.8.3 Methode van dataverzameling

Door verschillende methoden van onderzoek toe te passen, waaronder literatuuronderzoek, deskresearch en interviews, is data verzameld. Hieronder wordt per methode toegelicht hoe de data is verzameld.

Literatuuronderzoek

Om uit te zoeken wat theorieën verklaren op dit onderzoeksonderwerp, is er een literatuurstudie uitgevoerd. Uit de literatuurstudie is een reeks van variabelen gedestilleerd die de achtergronden van landen schetst en ingaat op vergelijkend onderzoek. Op basis daarvan is een topiclijst samengesteld als structuur voor de interviews. In het vooronderzoek is middels literatuuronderzoek nagegaan of er al eerder onderzoek gedaan is naar dit onderwerp. In het vooronderzoek is nagegaan wat het probleem is, zoals een kennistekort of praktisch knelpunt, wat er al bekend is over het onderwerp en welke bijdrage het onderzoek zou moeten leveren (Thiel, 2010).

Desk research

Deskresearch is het verzamelen van gegevens en informatie over het onderwerp van het onderzoek. Zoals over de achtergronden van de landen, wetgeving en de uitvoering daarvan zoals beleidsnota's (Thiel, 2010).

Interviews

Door vraaggesprekken te voeren aan de hand van de topics die voortvloeien uit literatuuronderzoek, is mogelijk meer informatie te vergaren over de uitvoering van openbaarheidswetten in de landen. Daardoor kan essentie van de landelijke issues op dit thema en best practices worden verklaard. De vraaggesprekken zijn open, maar de onderwerpen (topics) staan vast. Afhankelijk per land zijn 1 of 2 personen bevraagd naar de nationale situatie op het gebied van hun openbaarheidswetgeving. Deze personen kunnen beleidsmedewerkers zijn, juristen, maar ook toezichthouders die gespecialiseerd zijn in het onderwerp. Middels het netwerk van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

het netwerk van het Open Government Partnership en het netwerk van de Europese Raadswerkgroep Informatie is gezocht naar geschikte kandidaten om te interviewen. In de empirie en analyse verwijs ik naar fragmenten. Deze fragmenten komen uit de getranscribeerde interviews en de dataverzameling van de systematische vergelijking van openbaarheidswetten van Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland. Ieder land heeft een nummer gekregen Nederland = 0, Zweden = 1, Engeland = 2, Duitsland = 3. De fragmenten van de interviews zijn aangegeven als volgt: (fragment: 'landnummer'. 'bijbehorend fragmentnummer'). De fragmentnummers slaan op de gestelde vragen. De fragmenten van de dataverzameling van de systematische vergelijking van openbaarheidswetten zijn aangegeven als volgt: (fragment: 'landnummer'. 'bijbehorende fragmentletter'). De fragmentletters slaan op de theoretische indicatoren).

2.8.4 Garantie voor betrouwbaarheid en validiteit

Van Thiel (2015) stelt dat de betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee variabelen worden gemeten (van Thiel, 2015, p. 60). Neuman (2005) stelt dat een betrouwbaar onderzoek door een volgende onderzoeker goed moet te repliceren zijn (Neuman, 2005, p. 113). Het onderzoek maakt gebruik van feitelijke informatie die voortvloeit uit de inhoudsanalyse van bestaand materiaal. De getranscribeerde interviews worden ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden en ter controle wordt de informatie uit de interviews, vergeleken met de informatie die uit de inhoudsanalyse van bestaand materiaal voortkomt. Hiermee is sprake van triangulatie. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Door duidelijke methoden en technieken te hantieren is ook de repliceerbaarheid van het onderzoek mogelijk. Door het opstellen van een duidelijk theoretisch kader, het operationaliseren van de variabelen die hieruit voortvloeien en in combinatie met de gehanteerde onderzoeksmethode is dit onderzoek valide en kan het meten wat het wil meten.

Verder is dit onderzoek niet statistisch generaliseerbaar, omdat de gevonden resultaten niet gelden voor alle landen, omdat ieder land anders omgaat met externe druk in relatie tot de eigen politiek bestuurlijke institutionele vormgeving, en omdat landen verschillen in hun openbaarheidswetgeving. Dit onderzoek zou exemplarisch en analytisch generaliseerbaar kunnen zijn voor landen met een soortgelijk politiek bestuurlijk institutionele vormgeving als een van de onderzochte landen, maar dan moet ook de openbaarheidswet hetzelfde zijn. Dit acht ik zeer onwaarschijnlijk.

2.8.5 Mogelijke beperkingen van het onderzoek

Het kan voorkomen dat de geïnterviewden niet over de juiste informatie beschikken of landen afzien van medewerking. Dat is ook gebeurd. Bij het vormen van dit onderzoek was de ambitie om vier landen met Nederland te vergelijken, namelijk: Zweden, Engeland, Duitsland en Frankrijk. Terwijl alle bestaande data van Frankrijk wel is verzameld, heeft de Franse overheid geen medewerking gegeven aan interviews. Omdat er daardoor te weinig bruikbare data was over Frankrijk in dit onderzoek, is Frankrijk niet meegenomen in dit onderzoek.

Het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken zag ook af van medewerking vanwege de te hoge werkdruk die de afdeling heeft die verantwoordelijk is voor de openbaarheidswet bij het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken. Gelukkig heeft het bureau van de informatie-commissaris wel een interview afgelegd voor dit onderzoek. Daarmee is voldoende data verzameld, maar deze data is niet direct afkomstig van de beoogde bron.

2.9 Samenvatting theoretisch kader, conceptueel model, operationalisering en dataverzamelmethode

In het theoretisch kader is begonnen met het weergeven van de afhankelijke variabelen, namelijk de theorie over het vergelijken van wetten. De wetten worden gemeten aan de hand de volgende indicatoren: de nationale inbedding van de toegang tot informatie, de reikwijdte van de wet, uitzonderingen van openbaarmaking, procedurele vereisten, rechtsmiddelen, institutionele structuur, ontsluiting van informatie en register. Daarna zijn de onafhankelijke variabelen weergegeven. Te beginnen met de theorie over de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving. Deze theorie bestaat uit de volgende indicatoren: het politiek bestuurlijke ontwerp van het bestuursstelsel, de verbonden (bestuurs)cultuur, en tradities & historische breukpunten. Met deze indicatoren worden de verschillen tussen landen en hun openbaarheidswetgeving verklaard.

Vervolgens is de theorie over het isomorfisme weergegeven. Deze theorie bestaat uit de volgende indicatoren: dwang isomorfisme, normatief isomorfisme en imiterend isomorfisme. Met deze indicatoren worden de overeenkomsten tussen landen en hun openbaarheidswetgeving verklaard. Na het theoretisch kader zijn de afhankelijke en onafhankelijke variabelen die voortkomen uit het theoretisch kader uitgewerkt in te onderzoeken eenheden. Daarin is ook aangegeven hoe de variabelen onderzocht worden. In de tabel van de operationalisering is dit overzichtelijk weergegeven. Na de operationalisering van de concepten is de dataverzamelmethode aan bod gekomen. Daarbij zijn de methoden en technieken die in dit onderzoek zijn toegepast besproken. Er is ingegaan op de onderzoeksopzet, de casusselectie, de methoden voor dataverzameling, de garantie voor validiteit en betrouwbaarheid en de mogelijke beperkingen van het onderzoek.

Nu het onderzoeksontwerp en de manier waarop data wordt verzameld is behandeld, wordt in het volgende hoofdstuk de empirische gegevens gepresenteerd en geanalyseerd

3. Empirie en Analyse

In dit hoofdstuk wordt de verzamelde data geanalyseerd. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 ingegaan op de algemene geschiedenis van openbaarheidswetgeving. Hierin wordt besproken hoe de tendens is ontstaan na WOII voor een grote toestroom van openbaarheidswetten wereldwijd. Daarna worden de overeenkomsten en verschillen van openbaarheidswetten en de uitvoering in paragraaf 3.2 met elkaar vergeleken aan de hand van de in de theorie benoemde criteria en indicatoren. Op basis hiervan wordt in paragraaf 3.3 geanalyseerd hoe de overeenkomsten en verschillen te duiden zijn aan de hand van de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van de landen en in paragraaf 3.4 hoe de overeenkomsten en verschillen te duiden zijn aan de hand van de theorie over isomorfisme.

3.1 Algemene geschiedenis van openbaarheidswetgeving

In deze paragraaf wordt besproken hoe het komt dat landen wereldwijd een openbaarheidswet hebben. Het hebben van een openbaarheidswet begon allemaal ooit bij Zweden. Hoewel Zweden de eerste openbaarheidswet ooit had, kwam het gedachtegoed om een meer open en transparante overheid te promoten al tot uiting in pamfletten in Engeland, Amerika en Frankrijk tijdens de revoluties (Eisenstein 2005, pp. 331–332 in Worthy, 2017, p. 6). De Engelse revolutie was een beginpunt. Tussen 1640 en 1650, terwijl een reeks burgeroorlogen Groot-Brittannië verwoestte, was er continue persvrijheid middels pamfletten over wat er gaande was (Hill 1991, p. 361 in Worthy, 2017, p. 6). Het was een strijd tegen de Bijbelse ‘donkere’ onwetendheid en de ‘lichte’ verlichting (Milton, 1644 in Worthy, 2017, p. 6). Er ontstond een beweging waarbij rapporten van statistische informatie over de gezondheid en het welzijn van gemeenschappen en andere belangrijke informatie werd verzameld en verspreid onder de bevolking (Hill 1991, p. 137 in Worthy 2017, p. 6).

Iets meer dan een eeuw later bestond 's werelds eerste FOIA in Zweden in 1766, onderbouwd door het 'publiciteitsbeginsel' (met name middels pamfletten) (Manninen, 2006, p. 18 in Worthy, 2017, p. 6). De oorsprong van de allereerste FOIA is enigszins duister en er wordt vandaag de dag in de literatuur over gespeculeerd. Mogelijk komt het gedachtegoed uit oude Chinese geschriften over het beginsel van openheid van de overheid. Dat werd vervolgens onderdeel van een Zweedse visie op een inclusieve samenleving (zie Darch & Underwood 2010; Erkkilä 2012, in Worthy 2017, p. 6), dat uitmondde in de eerste FOIA die de vrijheid van de pers en de toegang tot informatie van het publiek waarborgde.

Een ander belangrijk moment in de geschiedenis in aanloop naar de FOIA was de Tweede Wereld Oorlog. Na de WOII werden er steeds meer debatten gevoerd over de vrijheid van drukpers en kwam het idee voor meer openbaarheid vanuit de regering steeds dichterbij. Hierdoor kwam de term ‘vrijheid van informatie’ tot uiting en werd openbaarheid meer *mainstream* (Fenster, 2012, in Worthy, 2017, p. 8). In de democratische wereld werd de FOIA rond 1960 en 1970 steeds vaker opgenomen in nationale wetgeving (Bennett 1997; Darch and Underwood 2010, in Worthy, 2017, p. 8). De ineenstorting van het communisme, de informatierevolutie en besmetting en imitatie hebben geleid tot een golf van opeenvol-

gende openbaarheidswetten over heel de wereld. Geschat wordt dat meer dan 100 landen, zowel democratische als autoritaire landen, inmiddels een vorm van openbaarheidswetten hebben (Bennett 1997; Darch en Underwood 2010; Berliner 2014, in Worthy 2017, p. 8).

Met deze informatie kunnen we een volgende stap zetten, namelijk het analyseren van de openbaarheidswetten van Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland. Dat wordt gedaan in de volgende paragraaf.

3.2 Overeenkomsten en verschillen van openbaarheidswetten en de uitvoering

In het theoretisch kader zijn de criteria en indicatoren weergegeven waarmee wetten vergeleken kunnen worden. Aan de hand van deze criteria zijn de openbaarheidswetten en de uitvoering ervan van Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland in deze paragraaf met elkaar vergeleken. De criteria zijn: nationale inbedding van de toegang tot informatie, de reikwijdte van de wet, uitzonderingen van openbaarmaking, procedurele vereisten, rechtsmiddelen, institutionele structuur, ontsluiting van informatie en registers. Hieronder worden per criterium de indicatoren behandeld.

3.2.1 Nationale inbedding van de 'toegang tot informatie'

Bij dit criterium is het nodig te kijken hoe de toegang tot informatie juridisch is ingebed. In Nederland is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) de algemene wet die openbaarheid regelt. Er zijn daarnaast bijzondere wetten die openbaarheidsregelingen in zich hebben en in principe voorgaan op de Wob, zoals het verdrag van Aarhus. Het moet een wet in formele zin zijn en de wet moet uitputtend zijn, alleen dan wordt de Wob opzij geschoven en dan geldt de bijzondere wet (fragment 0.5). In Zweden heeft de FOIA een sterk verband met de wet voor de persvrijheid. De wet voor de persvrijheid is onderdeel van de Zweedse grondwet (fragment 1.5). In Engeland heeft de FOIA geen link met andere wetten, behalve met het verdrag van Aarhus dat gaat over de openbaarmaking van milieu-informatie (fragment 2.5). Het verdrag van Aarhus gaat voor de FOIA. In Duitsland geeft de FOIA invulling aan de grondwet (artikel 5 lid 2). Daarnaast is het verdrag van Aarhus van kracht en hebben staten hun eigen FOIA (fragment 3.5).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de FOIA in alle onderzochte landen een formele status heeft en het verdrag van Aarhus en andere verordeningen ter bevordering van openbaarheid, voorrang hebben op de FOIA.

3.2.2 Reikwijdte van de wet

Landen hebben verschillende definities wanneer het aankomt op het begrip 'document'. In Nederland is een document een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat (fragment 0.b). In Zweden is een document een presentatie in woord of beeld, maar ook een opname die men op een andere manier kan lezen, beluisteren of begrijpen met behulp van technische hulpmiddelen (fragment 1.b). In Engeland kan men om alle informatie vragen die vastgelegd is bij een publieke autoriteit. Ook e-mails, notities,

concepten, opnames van telefoongesprekken en andere opnames vallen onder de reikwijdte van deze wet. Er wordt specifiek in de Engelse wet genoemd dat deze wet geen recht geeft om kennis op te vragen die in iemands hoofd zit. Het gaat dus puur om vastgelegde informatie (fragment 2.b). Duitsland geeft aan dat concepten of notities die afzijdig van een procedure gemaakt zijn, niet onderdeel uitmaken van ‘officiële informatie’ (fragment 3.b). Verder valt alle informatie die officiële doeleinden dienen onder de reikwijdte van de FOIA, ongeacht de wijze van opslag. Dus ook email, WhatsApp of sms (fragment 3.8).

Autoriteiten die onder de FOIA vallen zijn in Nederland alle bestuursorganen tenzij uitgezonderd bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB, fragment 0.b), de semipublieke sector valt hier niet onder. In Zweden vallen alle autoriteiten met publieke bevoegdheden onder de FOIA, semipubliek kennen zij niet. Dus ook scholen en ziekenhuizen vallen hieronder en uitvoeringsorganisaties (fragment 1.6). In Engeland geldt dezelfde reikwijdte als Zweden. In Engeland wordt de discussie momenteel gevoerd of ook de private organisaties die publieke taken uitvoeren of aanbesteden onder de FOIA moeten vallen, zoals gevangenis die privaats gerund worden en private scholen (fragment 2.6). Schotland heeft zijn eigen FOIA die erg op die van Engeland lijkt. De rest van het Verenigd Koninkrijk valt onder de reikwijdte van de Engelse FOIA (fragment 2.6). De FOIA van Duitsland heeft als reikwijdte de federale overheid en uitvoeringsorganisaties. De lokale en regionale overheden hebben hun eigen regels rondom informatietoegang (fragment 3.b).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat een document voor alle landen meer is dan een geschreven brief en dus veel vormen kan hebben. Uit interviews blijkt dat Nederland, Zweden en Engeland zoekende zijn naar de manier waarop zij om moeten gaan met informatie die onder high tech omstandigheden gemaakt worden, bijvoorbeeld *cloud based* en digitale communicatie die ambtenaren onderling hebben (fragment 0.8, fragment 1.30, fragment 2.8). In Duitsland valt alle informatie ondersteunend aan formele taken onder de FOIA. Verder heeft Nederland de kleinste reikwijdte en Zweden de grootste reikwijdte wat betreft de FOIA. Dit komt mede doordat in Nederland de semipublieke sector uitgesloten is van de FOIA en in andere landen is er geen sprake van een semipublieke sector en vallen de autoriteiten onder de publieke sector, dus ook onder de FOIA.

3.2.3 Uitzonderingen van openbaarmaking

De overheid kan niet alle informatie openbaar maken, ook al staan sommige landen bekend om hun grote mate van openbaarheid. Kijk bijvoorbeeld naar Zweden, ook zij hebben uitzonderingsgronden van openbaarheid. In principe komen de uitzonderingsgronden van de onderzochte landen vrijwel met elkaar overeen. Een paar kanttekeningen daargelaten; Engeland heeft het recht om bij een informatieverzoek te zeggen dat ze dan al niet de informatie hebben. Soms is de bevestiging over het beschikken van informatie al gevoelig (fragment 2.21), het Engelse kabinet heeft de mogelijkheid om veto uit te spreken en daarmee gevoelige informatie gesloten te houden (fragment 2.3), en Engeland kent geen classificatie van

gesloten informatie, zoals Nederland dat wel heeft voor bijvoorbeeld de ministerraad, en moet dus ieder informatieverzoek beoordelen op uitzonderingsgronden om na te gaan of iets geheim kan blijven. Dit vergt veel tijd (fragment 2.20). In Duitsland is de discussie gaande of private organisaties met een publieke taak wel of niet uitgezonderd zijn van openbaarmaking van informatie (fragment 3.6).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de uitzonderingen van openbaarmaking bij de landen erg op elkaar lijken. Behalve dat Engeland een vetorecht kent van het kabinet en geen classificatie van gesloten informatie heeft en alles daardoor moet beoordelen op openbaarheid.

3.2.4 Procedurele vereisten

De aanvrager en de overheid moeten zich aan vereisten houden zodat informatieverzoeken naar behoren behandeld kunnen worden. Hieronder wordt eerst beschreven aan welke procedurele eisen de overheid zich moet houden naar de aanvrager toe en vervolgens aan welke procedurele eisen de aanvrager zich moet houden naar de overheid toe.

Ieder land heeft andere procedurele eisen waaraan de overheid zich moet houden. Nederland heeft bureaucratische processen voor het beantwoorden van informatieverzoeken naar de aanvrager toe. Tenminste een secretaris-generaal of een minister moet op het niveau van de Rijksoverheid goedkeuring geven voor de beantwoording van het Wob-verzoek. Verder moet een verzoek binnen vier weken afgehandeld worden en mag de overheid deze termijn verlengen met nog vier weken (fragment 0.d). Meestal redt men het niet binnen vier weken en is die verlenging zeker nodig. Soms is het nodig om zienswijze te vragen, dat is een derde belanghebbende die belang heeft bij de openbaarmaking van informatie, dan komen er twee weken bij. Een totaal van tien weken dus. Als de overheid afspraken maakt met de verzoeker, los van de termijnen, dan kan het vaak langer dan tien weken duren (fragment 0.13). Er mogen kosten verbonden worden aan de kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan die gedeeld worden met de informatieverzoeker (fragment 0.d), maar bij de Rijksoverheid wordt van die kosten afgezien (fragment 0.15). In Zweden is geen termijn opgenomen in de wet. In de uitvoering blijkt dat verzoeken zo snel als mogelijk beantwoord moeten worden. Dit gebeurt meestal op informele wijze, bijvoorbeeld telefonisch of per e-mail en binnen 1-2 werkdagen. In het Zweedse systeem moeten ambtenaren voorrang geven op informatieverzoeken, zelfs als ze daarvoor eens moeten overwerken. Deze verzoeken worden niet geregistreerd en de ambtenaar neemt zelf de verantwoordelijkheid om dan al niet informatie vrij te geven, met de kans dat er te veel geopenbaard wordt. Dit gebeurt zo weinig, dat men dit risico voor lief neemt (fragment 1.13). Er worden kosten in rekening gebracht voor meer dan tien pagina's. Op dit moment is er een discussie gaande in Zweden hoe om te gaan met het delen van overheidsinformatie per e-mail, sommige autoriteiten vragen daar een fee voor en sommige niet (1.12). In Engeland is de maximale termijn om te reageren op een informatieverzoek twintig werkdagen en deze mag net als in Nederland verlengd worden met twintig werkdagen. De beantwoording gebeurt net als

Nederland op bureaucratische wijze (fragment 2.d). Over kosten in rekening brengen naar de informatieverzoeker is geen bepaling opgenomen in de wet, wel bevat de Engelse FOIA een bepaling voor een kostenlimiet om aan verzoeken te voldoen. Als de kosten van het voldoen van een verzoek wordt overschreden, dan is een overheidsinstantie niet verplicht om het informatieverzoek te behandelen (fragment 2.d). In Duitsland moet informatie binnen een maand worden verleend en zonder vertraging (fragment 3.d). Een bijdrage in geld wordt gevraagd bij het beantwoorden van een informatieverzoek, alleen niet als het om eenvoudige informatie gaat (fragment 3.d). Autoriteiten in Duitsland hebben verschillende aanpakken voor het behandelen van verzoeken. Het is mogelijk dat een verzoek snel en kort beantwoord wordt, dit proces is erg informeel. Het wordt pas meer juridisch als informatie niet wordt geopenbaard (fragment 3.12).

De procedurele vereisten van de aanvrager naar de overheid kunnen kort worden beschreven. De informatieaanvrager hoeft in alle onderzochte landen geen motivatie te geven voor de verzochte informatie en de informatieverzoeker hoeft niet te vermelden dat het om een FOIA verzoek gaat. Alleen in Zweden is het nodig om het verzoek zo specifiek mogelijk toe te lichten, anders wordt het niet in behandeling genomen (fragment 1.11). In Duitsland kan je een verzoek hoe je wenst indienen; mondeling, e-mail, fax, brief, etc. (fragment 3.12).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat vooral de overheid van Zweden erg anders omgaat met informatieverzoeken, namelijk erg informeel en snel, hoewel eenvoudige (snel af te handelen) informatieverzoeken in Duitsland hier deels op lijken worden in Engeland en Nederland informatieverzoeken op zeer formele/bureaucratische manier behandeld. In ieder land kunnen verzoeken zonder motivatie worden ingediend.

3.2.5 Rechtsmiddelen

Verschillende rechtsmiddelen kunnen ingezet worden wanneer de aanvraag niet naar behoren is behandeld. Een dwangsom is in geen van de landen meer van toepassing. In Nederland is de dwangsom sinds oktober 2016 afgeschaft. Als een informatieverzoeker het niet eens is met het besluit van de overheid, dan wordt de bestuursrechtelijke weg doorlopen. In Nederland kan men in bezwaar gaan. Dan komt het terug bij het bestuursorgaan voor heroverweging door de juridische afdeling van de autoriteit. Die neemt dan een beslissing op het bezwaar. Als de verzoeker het daar ook niet mee eens is, dan kan diegene in beroep gaan. Dat is bij de rechtbank. Als verzoeker het ook niet eens is met de uitspraak van de rechtbank, dan kan hij in hoger beroep bij de Raad van State (fragment 0.16). Als in Zweden de informatieverzoeker het niet eens is met de verkregen informatie, verkregen van de dossierhouder, kan de informatieverzoeker vragen om een herziening door dezelfde dossierhouder. Als er geen ander besluit genomen wordt en de aanvrager is het nog niet eens, dan wordt er schriftelijk om een *second opinion* gevraagd bij een ambtenaar hoger in rang. Als de aanvrager het niet eens is met het besluit van de hogere ambtenaar dan kan de verzoeker naar de rechter gaan. De rechter beslist dan of de informatie wel of niet gegeven moet worden (fragment

1.16). In Engeland beoordeelt het departement het verzoek eerst. Als de verzoeker het niet eens is met het informatiebesluit, dan kan de verzoeker bezwaar aantekenen bij de informatiecommissaris. Als de informatiecommissaris het bezwaar afwijst, dan kan de informatieverzoeker naar het informatietribunaal. Als de verzoeker het niet eens met het besluit, dan kan de verzoeker in hoger beroep bij het informatietribunaal. Als de verzoeker het niet eens is met het besluit, dan kan de verzoeker naar de rechtbank. Als de verzoeker het niet eens is met het besluit, dan kan de verzoeker naar de hoge Raad (*supreme court*) en zij maken de uiteindelijke beslissing. Tenzij je naar Straatsburg wil (fragment 2.16). In Duitsland als iemand niet eens is met de beantwoording van een informatieverzoek, wordt het besluit eerst herzien door de autoriteit, als de verzoeker het dan niet eens blijft dan kan hij of een klacht indienen bij de informatiecommissaris of de bestuursrechtelijke weg bewandelen naar de rechtbank (fragment 3.16).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat als een informatieverzoeker het niet eens is met het besluit, iedere autoriteit in de verschillende landen eerst zelf het verzoek herziet. Mocht de verzoeker het dan nog niet eens zijn, dan zijn er verschillende (juridische) wegen te bewandelen die afhankelijk zijn van het hebben van een informatiecommissaris, informatiecommissie, ombudsman en het bestuursrechtelijke proces die het land hanteert. In ieder land is er een weg naar de rechtbank mogelijk.

3.2.6 Institutionele structuur

Om de toegang tot informatie zo goed mogelijk te laten verlopen, is er in sommige landen georganiseerd dat een onafhankelijke partij toezicht houdt. In Nederland kan men bij ontevredenheid over de openbaarheidswet naar Nationale Ombudsman, maar die houdt niet structureel actief toezicht op de overheid rondom dit thema, hij werkt namelijk klachtgericht (fragment 0.9). In Zweden houdt de Justitia Ombudsman toezicht op de manier waarop de Zweedse overheid informatieverzoeken behandelt. De ombudsman is een hoog gerespecteerd orgaan in Zweden. Als de ombudsman kritiek uit op een publieke autoriteit, dan leidt dit tot reputatieschade. Een gevolg van de kritiek kan zijn dat het bestuur van de publieke autoriteit moet aftreden, of dat het issue op politieke agenda komt te staan (fragment 1.9). Engeland heeft een speciale informatiecommissaris; vanaf het begin van de wet is deze er al. De informatiecommissaris publiceert actief op zijn website hoe hij vindt dat publieke autoriteiten omgaan met de FOIA. Meer dan 10.000 bezwaren tegen uitspraken of behandelingen van de FOIA hebben zijn opgenomen op de website, waarvan er 50% gegrond zijn verklaard. De informatiecommissaris van Engeland geeft ongevraagd advies en ziet erop toe dat 90% van de informatieverzoeken tijdig worden behandeld. Voldoet een autoriteit daar niet aan, dan wordt er extra onderzoek (en indirect dwang voor verbetering) uitgevoerd door de informatiecommissaris (fragment 2.9). Onlangs is er een informatiecommissie ingesteld die onderzocht of de FOIA 'toothless' was, dus of de FOIA helpt bij het meer transparant maken van de overheid en de uitkomst was dat de wet zoals die is, goed is (fragment 2.22). Duitsland heeft ook een informatiecommissaris, deze is ondergebracht bij de nationale ombuds-

man. Op federaal niveau is dat de federale commissaris voor databescherming en vrijheid van informatie. De informatiecommissaris monitort de implementatie van de FOIA, handelt klachten af, inspecteert autoriteiten en rapporteert bevindingen aan het parlement en geeft adviezen als relevante wetten worden aangepast. De meeste federale staten met een eigen FOIA hebben ook een eigen FOIA-commissaris (fragment 3.9).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat Nederland geen onafhankelijke institutie heeft die toeziet op de FOIA. De Nederlandse Ombudsman werkt klachtgestuurd en neemt geen prominente rol in de uitvoering van de FOIA. Zweden heeft een Ombudsman die een sterke positie inneemt een toeziet op de FOIA en daarbij ook indirect kan ingrijpen als er misstanden zijn. Engeland en Duitsland hebben een informatiecommissaris die ongevraagd advies geeft en toezicht houdt op strenge richtlijnen die gesteld zijn voor het uitvoeren van de FOIA.

3.2.7 Ontsluiting van informatie

Het ontsluiten van informatie kan op verschillende manieren. Passief of actief. Passief betekent dat er gevraagd wordt naar informatie bij de overheid, actief wil zeggen dat informatie ontsloten wordt uit eigen beweging van de overheid.

Wanneer in Nederland bij de rijksoverheid informatie met de FOIA wordt opgevraagd, wordt deze informatie op passieve wijze geopenbaard op www.rijksoverheid.nl. In Zweden wordt een informatieverzoek niet geregistreerd en wordt het antwoord op het informatieverzoek niet openbaard, tenzij de aanvrager dit zelf doet (fragment 1.8). Verder heeft men in Zweden de mogelijkheid om informatie in te zien op verzoek, maar dit gebeurt op fysieke plekken en is dus niet online toegankelijk (fragment 1.17). In Engeland is het afhankelijk van de informatie waarnaar gevraagd is, en de autoriteit waarbij dit verzocht is, of de informatie gepubliceerd wordt. Sommige departementen verschillen in hun transparantieregime. Buitenlandse Zaken heeft het beleid dat zoveel als mogelijk wordt gepubliceerd, Cabinet Office heeft die mogelijkheid niet wegens de inhoudelijke restrictie (fragment 2.14). Duitsland publiceert niet de besluiten op informatieverzoeken (fragment 3.14). Geconcludeerd kan worden dat Nederland uniek is in het openbaren van het beantwoorden van informatieverzoeken.

Los van de passieve openbaarmaking, openbaren overheden ook veel uit eigen beweging. In Nederland wordt informatie actief geopenbaard op www.rijksoverheid.nl. In de wet staat dat overheden verplicht zijn om niet ambtelijke adviezen over te vormen beleid actief openbaar te maken binnen vier weken (fragment 0.g). In de praktijk wordt meer openbaar gemaakt, zoals onderzoeksrapporten, declaraties van SG en ministers, inspectierapporten (met uitzondering van dien) en ADR-rapporten (fragment 0.19). Zweden publiceert officiële bekendmakingen en veel informatiecategorieën worden actief geopenbaard, maar lang niet alles (fragment 1.17). Officiële documenten ontvangen door een publieke autoriteit moeten geregistreerd worden, uitzonderingen daargelaten (fragment 1.g). In de Engelse wet staat dat overheden proactief informatie moeten ontsluiten (fragment 2.g). Dit wordt gedaan op www.gov.uk. Routinematig wordt maandelijks en zelfs wekelijks informatie in Engeland ont-

sloten. Zoals spendeer data van de overheid boven de £25.000,-, en alle spendeerd data van de publieke inkoopkaarten voor publieke functionarissen boven de £500,-. Ook zijn alle ontmoetingen die ministers hebben met externe partijen en een samenvatting van de meeting openbaar en alle spendeerd data en ontmoetingen van permanente secretarissen (vergelijkbaar met Nederland de Secretaris-generaal) en mensen die werken voor de permanente secretaris worden gepubliceerd (fragment 2.1). Duitse autoriteiten moeten informatie-indexen bijhouden waarin staat hoe informatie is vergaard. Ook plannen en dossiers die geen persoonlijke informatie bevatten moeten openbaar gemaakt worden, dit alles in elektronische vorm (fragment 3.g). Op federaal niveau zijn er geen verplichtingen tot openbaarmaking, waardoor het niet veel voorkomt dat meer openbaar gemaakt wordt dan nodig, in tegenstelling tot federale staten als Hamburg en Rheinland-Pfalz die wel actief informatie openbaar maken (fragment 3.8).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat landen op verschillende manieren omgaan met het actief openbaar maken van informatie. Daarin ontsluit Nederland bepaalde categorieën informatie actief, ontsluit Engeland informatie online op routinematige wijze, biedt Zweden toegang tot voor een groot deel offline aan en regelt Duitsland dit vooral op staten niveau en zijn er geen verplichtingen op landelijk niveau voor het actief openbaren van informatie.

3.2.8 Registers

Er bestaan registers die de geopenbaarde informatie van de overheid inzichtelijk maken voor het publiek. Nederland kent geen register. Wel publiceert Nederland informatie op www.overheid.nl, daar worden de officiële bekendmakingen gepubliceerd. Die blijven daar staan. Op www.Rijksoverheid.nl staan de stukken maar tijdelijk, na verloop van tijd wordt de informatie verwijderd (fragment 0.17). Zweden heeft een online register waarin documenten geregistreerd staan die open en gesloten zijn. Mensen kunnen informatieverzoeken doen op basis van het register. De registratie van documenten gebeurt aan de hand van meta-data. Als alles online zou moeten staan, dan zou dit erg arbeidsintensief zijn. Er is niet één uniforme manier om met het dan al niet publiceren van informatie om te gaan, omdat er honderden autoriteiten onder de FOIA vallen (fragment 1.17). Engeland heeft geen openbaar register. Ze hebben wel nationale archieven die ze online publiceren, de overheid is nu bezig met online publicatie tot 1991 - 1992. Engeland heeft ook geen offline gesloten register. Duitsland heeft geen register op centraal niveau (fragment 3.17), sommige deelstaten hebben dit wel.

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat het Nederlandse en Engelse systeem erg op elkaar lijken; geen register maar wel veel actieve openbaarmaking. Duitsland heeft ook geen register en heeft als voornemen in de toekomst meer te openbaren. Zweden heeft wel een register met open en gesloten informatie.

3.2.9 Overige opbrengsten uit interviews

Naast de vergelijking van openbaarheidswetten in de structuur zoals gepresenteerd in het theoretisch kader, zijn er nog meer bevindingen opgehaald middels interviews. Zo is er antwoord gegeven op de vraag hoe het proces van het behandelen van een informatieverzoek eruit ziet.

In Nederland komt het Wob-verzoek binnen bij de postkamer van een autoriteit, en komt deze bij de juridische afdeling terecht voor de toets; is het een Wob-verzoek? Als dat zo is dan wordt het verzoek uitgezet bij de dossierhouder. De dossierhouder bereidt samen met de juridische afdeling de beantwoording van het verzoek voor. De juridische afdeling kijkt er vooral met een juridische bril naar; dat het logisch op papier staat, dat het in lijn is met de vorige besluiten, jurisprudentie, en of het goed is opgeschreven. Uiteindelijk wordt een Wob-besluit aan de secretaris-generaal voorgelegd voor ondertekening en wordt het besluit gestuurd naar de verzoeker (fragment 0.12). Als het verzoek bij de verkeerde autoriteit is neergelegd, dan heeft die autoriteit de plicht om het verzoek door te zenden naar de juiste autoriteit. In Zweden beantwoorden de ambtenaren die dossierhouder zijn het informatieverzoek. Dit gaat op informele wijze. Het verzoek komt bij een centraal punt binnen. Het secretariaat van de autoriteit zet de vraag uit bij de dossierhouder. De dossierhouder kijkt naar welke informatie gegeven kan worden onder de beperkingen van de FOIA. Dan stuurt de dossierhouder de informatie toe naar de verzoeker. Bij omvangrijke verzoeken (meer dan tien pagina's) moet de verzoeker een fee betalen. Wanneer sommige informatie gevoelig is of persoonlijke informatie bevat, worden de vertrouwelijke passages zwart gelakt (fragment 1.12).

Als in Engeland een informatieverzoek wordt ontvangen bij een verkeerde autoriteit, dan moet die autoriteit advies en assistentie verlenen. Daarbij wordt niet gezegd welke autoriteit wel beschikt over de informatie. Bij ontvangst bij de juiste autoriteit wordt het informatieverzoek gecoördineerd door het '*FOIA assist and advice team*' om ervoor te zorgen dat het verzoek op de juiste wijze afgehandeld wordt. Het goedkeuringsproces gebeurt door het team en senior adviseurs. Dit gebeurt niet op het hoogste niveau omdat de omvang (denk aan meer dan 30.000 verzoeken) te groot is. Verder is Engeland het proces aan het versoepelen voor mensen met een handicap om het makkelijker te maken om verzoeken in te dienen. Door mensen te begeleiden bij het schrijven van een informatieverzoek, kan een informatieverzoek schriftelijk en begrijpelijk ingediend worden (fragment 2.12). In Duitsland begint een informatieverzoek vaak informeel. Meestal kan een verzoek vrijwel direct worden afgedaan. Moeilijker wordt het als informatie niet geopenbaard wordt, dan zit er meer tijd in. Per autoriteit worden verzoeken anders afgehandeld (3.12).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat Zweden en Duitsland een informele benadering hebben bij het beantwoorden van informatieverzoeken (fragment 1.12, 2.12). Indien een behandelaar geen grote bezwaren zien voor openbaarmaking, dan wordt de informatie direct gegeven. Nederland en Engeland gaan hier bureaucratischer mee om. Daar moet de beantwoording

van het informatieverzoek eerst goedgekeurd worden door een senior medewerker en soms kan dit oplopen tot het niveau van de SG of de minister. Tussen landen wordt dus erg verschillend omgegaan met de behandeling van informatieverzoeken. Een overzicht in de vorm van een tabel is zeer nuttig om de overeenkomsten en verschillen in te zien. Omdat deze tabel erg omvangrijk is geworden, kunt u de tabel terugvinden in bijlage 4 van deze thesis 'Analyse van de vergelijking van openbaarheidswetten' op pagina 75-78.

3.3 De politiek bestuurlijke institutionele vormgeving

In de vorige paragraaf zijn de overeenkomsten en verschillen in de wetgeving en de uitvoering van openbaarheidswetten gegeven. In deze paragraaf wordt de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van de landen weergegeven om op die manier de inbedding van de landen beter te kunnen begrijpen, en daarmee de verschillende (of overeenkomstige) keuzes die gemaakt zijn in openbaarheidswetgeving van de verschillende landen. Hieronder wordt per land de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving gegeven. Te beginnen met Nederland, vervolgens Zweden, daarna Engeland en tot slot Duitsland.

3.3.1 De politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van Nederland en openbaarheid



Politiek bestuurlijk ontwerp van het bestuursmodel

Nederland heeft een parlementaire democratie, daarbij is sprake van een meerderheidsregering.¹⁰ Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat wil zeggen dat er geen vaste taakafbakening is tussen de bestuurslagen en dat op een beleidsterrein meerdere bestuurslagen een taak kunnen hebben. Het parlement bepaalt de taakverdeling, meestal op

¹⁰ Parlement en politiek. *Soorten kabinetten*. URL: https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw0/soorten_kabinetten . Geraadpleegd op 27 december 2017.

voordracht van de regering.¹¹ Verder kenmerkt Nederland zich als een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel. Nederland wordt vaak gerekend als het midden van het Franse, Angelsaksische, Scandinavische en het Duitse systeem, omdat het door de jaren heen veel kenmerken heeft overgenomen van de omgeving. Nederland heeft volgens Painter & Peter net als Duitsland een rechtstaatsmodel¹² (2010, p. 22). In het midden van alles heeft Nederland een eigen karakter gekregen dat niet per definitie in één model te vatten is.

Nederland heeft volgens Hofstede een cultuur met een *small power distance* en een lage mate van *uncertainty distance*. Nederland is sterk collectivistisch. Nederland kent een feminie cultuur van gelijkheid en heeft de bestuurlijke cultuur om zich vaak te richten op de korte termijn bij beleidsvoering (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143).

Tradities en historische gebeurtenissen in openbaarheidswetgeving

Openheid en openbaarheid zijn kernwaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Openbaarheid dient de controleerbaarheid van bestuur, draagt bij aan het integer handelen van de overheid en aan transparantie richting de burger, zorgt voor een geïnformeerde burger als randvoorwaarde voor modern en actief burgerschap, heeft een rol in de verbetering van doelmatigheid en de bevordering van het lerend vermogen van de overheid en biedt economische kansen door hergebruik van overheidsinformatie (Ministerie van BZK, 2017). De Nederlandse overheid wil meer openheid bieden over wat zij doet. Veel overheidsinformatie is daarom vrij te gebruiken en te verspreiden.

Het kabinet Rutte III wil onderzoeken hoe de openheid voor de overheid kan worden vergroot zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering. Dit staat in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (Rijksoverheid, 2017). Dit naar aanleiding van de Woo die onuitvoerbaar en onbetaalbaar blijkt te zijn volgens ABDTOPConsult (2016, 2016). Het kabinet gaat in gesprek met de indieners van de Woo. Het vorige kabinet, Rutte II, had als standpunt 'Open, tenzij', dat wil zeggen zo veel mogelijk transparant maken en tegelijkertijd ook beseffen dat niet alles openbaar is. Sommige belangen verdienen bescherming zoals privacy, vertrouwelijkheid, aansprakelijkheid of iemands auteursrecht en intellectueel eigendom (Rijksoverheid, 2012). De Nederlandse Wet openbaarheid van bestuur (Wob) wordt in dat kader algemeen gezien als een noodzakelijk onderdeel van een goede en democratische bestuursvoering. Volgens velen is de Wob die uit 1980 stamt (en in 1991 is herzien) toe aan vernieuwing of zelfs vervanging.

De eerste openbaarheidswet in Nederland is tot stand gebracht onder het kabinet Den Uyl (jaren 70) naar aanleiding van een rapport van de commissie Biesheuvel (voormalig premier

¹¹ Kennis en Openbaar Bestuur. *Bestuurlijke indeling van Nederland*. URL: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/>. Geraadpleegd op 27 december 2017.

¹² Germanic model van Painter en Peter is vertaald naar rechtstaatsmodel.

Biesheuvel). De gedachte was dat het recht op openbaarheid geïnstitutionaliseerd moest worden (fragment 0.3).

Van oudsher was het een wet waarvoor de voorlichtingsdienst verantwoordelijk was. De regie lag bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ) omdat de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) daar zit. De gedachte was dat iedere ambtenaar informatie mocht geven, en voor een weigering heb je het mandaat nodig van minstens een secretaris-generaal of minister. In de loop der tijd is het anders uitgepakt. Nu zijn niet de voorlichters maar de juristen in charge. De coördinatie van Wob-verzoeken ligt bij de afdelingen juridische zaken, terwijl het 20 jaar geleden bij voorlichting lag. Nu heb je het akkoord van minstens een secretaris-generaal of minister nodig om informatie vrij te geven. Het is allemaal iets krampachtiger geworden (fragment 0.3).

3.3.2 Politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van Zweden en openbaarheid



Politiek bestuurlijk ontwerp en bestuursmodel

Zweden heeft een parlementaire democratie, waarbij sprake is van een minderheidsregering. Zweden kent een gedecentraliseerde eenheidsstaat en de overheid is erg gedecentraliseerd, met kleine beleidsdepartementen die toezien op autonome uitvoeringsorganisaties.¹³ Het heeft een constitutionele monarchie en een Scandinavisch bestuursmodel. Dit model heeft kenmerken van het rechtstatelijk bestuursmodel, maar het heeft een sterkere welvaartstaat. Zweden wordt niet alleen gecontroleerd door volksvertegenwoordigers, maar

¹³ Prodemos. *Staten en kiesstelsels Zweden*. URL: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Kiesstelsel-Zweden-2014-PDF.pdf>. Geraadpleegd op: 27 december 2017.

ook sterk door open onderzoeken, *reviews* en de ombudsman. Tevens is Zweden tegen onnodige geheimhouding in administratieve processen of documenten (Painter & Peters, 2010, p. 23).

Zweden heeft een cultuur met een *small power distance* en een lage mate van *uncertainty distance*. Zweden is sterk collectivistisch. In Zweden is gelijkheid zeer belangrijk, het kent daardoor een extreme feminiene cultuur. Zweden richt zich bestuurlijk zowel op de lange als op de korte termijn (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143).

Tradities en historische gebeurtenissen in openbaarheidswetgeving

De samenleving van Zweden acht openbaarheid als zeer belangrijk. De mensen hebben het recht om deel te nemen aan demonstraties, op vrijheid van meningsuiting, op een vrije pers, op de mogelijkheid om vrij in de natuur te bewegen en het recht om de machtigen te onderzoeken. Openheid in Zweden gaat ook over het creëren van een gelijke samenleving. Gelijkheid staat in Zweden centraal, de Ombudsman is daarom een belangrijk orgaan in Zweden. Mensen hebben het recht op bescherming van een onafhankelijk orgaan wanneer zij een geschil hebben met de overheid.¹⁴ Het uitgangspunt van de Zweedse FOIA is dat het Zweedse (overheids)systeem erg open moet zijn. Burgers en de media moeten toegang hebben tot informatie over het handelen van de overheid, deze norm geldt al meer dan 250 jaar. Er is een aanname dat in Zweden alle overheidsinformatie openbaar is. Dat is een misverstand. Er is absolute geslotenheid voor speciale categorieën informatie, maar dat geldt alleen wanneer dat nodig is (fragment 1.2).

Zweden kent vier fundamentele wetten, waarvan een de '*Freedom of the Press Act*' is. Dit is de eerste openbaarheidswet die ooit gemaakt is. De wet '*Freedom of the Press Act*' stamt uit 1766 (Anders Chydenius Foundation, 2006) en heeft de basis gevormd voor vele andere FOIA over heel de wereld. Zweden staat op nummer 1 op de wereldranglijst van de *World Justice Project, Open Government Index*.¹⁵

De geschiedenis van de Zweedse FOIA is stabiel, grote wijzigingen hebben niet plaatsgevonden en vanaf 1766 is de openbaarheidsnorm niet veranderd. Openheid wordt als iets goeds beschouwd en het helpt corruptie tegengaan. De mate van openbaarheid is geen politiek issue geweest (fragment 1.3). De huidige wet stamt uit 2009. De wet verandert regelmatig en zelfs meerdere malen per jaar omdat het een erg gedetailleerde wet is. Ondanks de gedetailleerde veranderingen, zijn de basisprincipes hetzelfde gebleven (fragment 1.5).

¹⁴ Sweden: Openness Shapes Swedish Society. URL: <https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/> Geraadpleegd op 11 juli 2017.

¹⁵ WJP (2016) Open Government Index. URL: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index/global-scores-rankings> . Geraadpleegd op: 13 mei 2017

3.3.3 Politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van Engeland en openbaarheid



Politiek bestuurlijk ontwerp en bestuursmodel

Het Verenigd Koninkrijk heeft een parlementaire democratie met een meerderheidsregering. Het kan worden betiteld als een gedecentraliseerde eenheidsstaat.¹⁶ In deze traditie maakt 'de Staat' (anders dan 'de overheid') geen deel uit van de discussie van wet of politiek. Engeland wordt ook wel 'staatloze samenleving' genoemd (Stillman, 1997). Engeland heeft constitutionele monarchie en een Anglo-Amerikaans bestuursmodel. De grenzen tussen staat en maatschappij zijn verre van duidelijk en de markt en het maatschappelijk middenveld spelen een prominente rol (Painter & Peters, 2010, p. 20).

In Engeland heerst een sociale cultuur met een *small power distance*. Engeland heeft een lage mate van *uncertainty distance* (onzekerheidsmijdend gedrag). Reden hiervoor is dat ambtenaren breed ontwikkeld en goed geschoold zijn. Het land is sterk collectivistisch. Uit Hofstede's onderzoek (2010) komt naar voren dat Engeland nog steeds neigt naar een meer masculiene cultuur (Hofstede en anderen, 2010, p. 180). Het bestuur van Engeland richt zich zowel op de lange als op de korte termijn volgens de theorie van Hofstede (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143), maar of dit ook het geval is omtrent de Brexit laat ik even in het midden.

Tradities en historische gebeurtenissen in openbaarheidswetgeving

Openbaarheid is voor Engeland en manier om het vertrouwen van burgers in de overheid te

¹⁶ Prodemos. *Staten en kiesstelsel Verenigd Koninkrijk*. URL: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Kiesstelsel-Verenigd-Koninkrijk-2017-PDF.pdf> Geraadpleegd op: 27 december 2017.

winnen en een manier om zich op het wereldtoneel te profileren. De overheid van Engeland schrijft dat het vastberaden is om de meest transparante overheid te worden in de wereld. Ze zien zichzelf als een pionier en leider van open overheden wereldwijd (UK Cabinet Office, 2016, p. 3).¹⁷ Sinds Engeland een Freedom of Information Act heeft (hierna FOIA) is er ontzettend veel overheidsinformatie structureel geopenbaard: maandelijks en zelfs wekelijks (fragment 2.1). Ook middels het transparantieregime wordt veel informatie vrijgegeven (dus niet bij wet bepaald). De norm in Engeland is dat veel overheidsinformatie openbaar is. De informatie wordt vooraf gecontroleerd, al bij het vormen van de informatie zelf, het helpt daardoor ook tegen corruptie en draagt bij aan integer overheidshandelen (fragment 2.24).

Burgers in Engeland hebben een gemengd gevoel over openheid. Enerzijds is het belangrijk te weten wat de overheid doet, anderzijds brengt het zorgen mee omdat men niet wil dat persoonlijke informatie wordt gepubliceerd, zoals medische informatie, zelfs niet als het gebruikt wordt voor de meest positieve redenen (fragment 2.2).

Tot de late 18^e eeuw was het verboden om parlementaire procedures vast te leggen. Speeches werden bewust niet vastgelegd of zwaar verfraagd (UK Cabinet Office, 2016, p. 3). Wanneer een verslaglegger te accuraat was, kon die gevangenis in gaan. Het publiek had een vaag en onduidelijk beeld van wat de staat deed (UK Cabinet Office, 2016, p. 3).

In beginsel was de FOIA een speerpunt van de labour party in 1992 (fragment 2.3). Aangezien zij de verkiezingen in 1997 niet wonnen, maar de FOIA toch als belangrijk werd gezien, werd het manifest van de labour party door de eerste regering van Tony Blair aangenomen (fragment 2.3). In maart 1999 kwam de Britse overheid met een plan genaamd: 'Modernizing Government'. De kern van het verhaal was dat de overheid niet bestaat voor haar werknemers, maar voor de maatschappij. Het plan bestond uit vijf componenten: meer beleid op de lange termijn, het bevorderen van een interactieve dienstverlening, het benadrukken van technische innovaties, publieke informatie beschikbaar stellen en het imago van publieke dienstverlening verbeteren. Voormalig premier Blair van het Verenigd Koninkrijk introduceerde kort na het plan 'Modernizing Government' de Freedom of Information act in 2000 en had achteraf spijt van de wet omdat het de mogelijkheid van ambtenaren belemmerde om "in een redelijke mate van vertrouwelijkheid" overwegingen te maken.¹⁸

Toen Cameron premier werd van Engeland in 2011, richtte hij samen met president Obama van de Verenigde Staten het Open Government Partnership op. Dit partnerschap waar Nederland ook lid van is, stimuleert landen door middel van een nationaal actieplan transpa-

¹⁷ Cabinet Office, *Open Government Partnership UK National Action Plan 2016-2018*.

¹⁸ BBC (2010), *Why Tony Blair thinks he was an idiot*. URL:

http://www.bbc.co.uk/blogs/opensecrets/2010/09/why_tony_blair_thinks_he_was_a.html Geraadpleegd op 13-05-2017.

rantie en openheid te bevorderen wereldwijd. De motivatie voor een FOI act is weergegeven in een White Paper van the Cabinet Office. Hieronder twee citaten uit het White Paper:

"Openness is fundamental to the political health of a modern state. This White Paper¹⁹ marks a watershed in the relationship between the government and people of the United Kingdom. At last there is a government ready to trust the people with a legal right to information."

"Unnecessary secrecy in government leads to arrogance in governance and defective decision-making."

Openbaarheid in Engeland is niet alleen het recht dat gegeven is aan burgers om toegang te krijgen tot publieke informatie, maar ook een open houding naar de maatschappij toe, die gebouwd is op vertrouwen en transparantie. Uit onderzoek van the Information Commissioner's Office blijkt dat 81% van de overheidsorganisaties aangaven dat de FOI act het vertrouwen van burgers in de organisatie heeft vergroot.²⁰

3.3.4 Politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van Duitsland en openbaarheid



Politiek bestuurlijk ontwerp en bestuursmodel

De Bondsrepubliek Duitsland is een federale staat met een parlementaire republiek. Federa-

¹⁹ Cabinet Office (1997). White Paper, Right to Know, the Governments proposals for a Freedom of Information act. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/your-right-to-know-the-governments-proposals-for-a-freedom-of-information-act> . Geraadpleegd op 28 juni 2017.

²⁰ Information Commissioners Office (2017), *What is the Freedom of Information Act*. URL: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/> Geraadpleegd op: 21 december 2017.

ties en deelstaten hebben allemaal hun eigen constituties, parlementen en regeringen. Het belangrijkste wetgevende orgaan op federaal niveau is de Bondsdag.²¹ Momenteel is Duitsland bezig met het vormen van een coalitie voor een nieuwe regering. Duitsland heeft een rechtstatelijk bestuursmodel. Dit bestuursmodel kenmerkt zich met een zeer sterk publiekrecht dat op elke publieke autoriteit van toepassing is. Het ambtelijk apparaat (en rechters) worden zo gevormd dat zij de capaciteit hebben om te definiëren wat het publieke belang is. Juridische training van ambtenaren legitimeert hun handelen (Painter & Peters, 2010, p. 22).

Duitsland heeft een cultuur met een *small power distance* en een lage mate van *uncertainty distance*. Duitsland is collectivistisch maar meer gericht op het individu dan Engeland. Duitsland kent een masculiene cultuur. Het bestuur van Duitsland richt zich in sterke mate op de korte termijn (Hofstede e.a., 2010, pp 57-59, 95-97, 141-143)

Tradities en historische gebeurtenissen in openbaarheidswetgeving

Openbaarheid is voor Duitsland een manier om verantwoording mogelijk te maken. Duitsland streeft steeds meer naar interactie met de samenleving door openheid. Duitsland heeft een lange traditie van burgerparticipatie. Van burgerbudgettering in gemeenten, tot grootschalige raadpleging door de federale overheid bij het beleid. Duitsland ondertekende in 2013 de G8 Open Data Charter en heeft nu een open data portal (Federal Ministry of Interior of Germany, 2017)²². Duitsland richt zich veel op de veranderende technologieën en het openen van overheidsdata. Maar een open overheid gaat verder dan technologie en het publiceren van gegevens. Daarom is Duitsland voornemens zich meer te gaan richten op het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen op innovatieve manieren, luisteren naar burgers en open staan naar de nieuwe ideeën van burgers. Dit zijn centrale elementen voor de Duitse samenleving, volgens het federale ministerie van Binnenlandse Zaken in Duitsland²³.

Duitsland heeft in 2013 voor het laatst de FOIA herzien, de wet is nog vrij nieuw want de eerste federale FOIA, de Informationsfreiheitsgesetz genoemd, werd op 5 september 2005 aangenomen en werd van kracht op 1 januari 2006. De FOIA was een initiatiefwet van de sociaaldemocratische partij en de groene milieu partij. Voordat de wet van kracht werd hadden federale staten al een eigen FOIA (fragment 3.3). Interessant is dat Duitsland uitzonderingen heeft op de wet zoals documenten in concept en documenten die niet bedoeld zijn om opgenomen te worden in dossiers (Federal Ministry of Justice of Germany, 2013). Wat ook vrij nieuw is, is het lidmaatschap van het Open Government Partnership (OGP). Vanaf 7 december 2016 is Duitsland lid geworden van het OGP. Op dit moment vinden de politieke

²¹ Prodemos. *Staten en kiesstelsel Duitsland*. URL: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Kiesstelsel-Duitsland-2017-PDF.pdf>. Geraadpleegd op: 27 december 2017.

²² Federal Ministry of Germany, 2017 URL: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Administrative-Reform/Open-Government/open-government_node.html Geraadpleegd op 13 juli 2017.

²³ Federal Ministry of Germany, 2017 URL: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Administrative-Reform/Open-Government/open-government_node.html Geraadpleegd op 13 juli 2017.

onderhandelingen plaats voor een nieuwe coalitie in Duitsland (fragment 3.1). Het is lastig te voorspellen of openbaarheid en transparantie een issue is bij de onderhandelingen.

3.3.5 Tussenconclusie over de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving

Met het tonen van de verschillende politiek bestuurlijke institutionele vormgevingen waarin de onderzochte landen zijn ingebed, is zichtbaar dat landen andere achtergronden en benaderingen hebben als het gaat om openbaarheid en transparantie. Nederland weegt openbaarheid en transparantie op tegen kosten en impact op de uitvoering, maar stelt het wel als een erg belangrijke waarde voor een goed functionerende democratie. Gelijkheid voor Zweden is zeer belangrijk, daarom is het principe dat de overheid zo open als mogelijk is. Engeland ziet openbaarheid en transparantie als een manier om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten. Duitsland heeft openbaarheid om interactie met burgers mogelijk te maken.

In deze paragraaf is weergegeven wat de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving is van de onderzochte landen om op die manier een verklaring te kunnen bieden op de veronderstelling dat de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van landen ervoor zorgt dat de landen verschillende openbaarheidswetten hebben en deze op andere manieren uitvoeren. Tegelijkertijd, dat het vasthouden aan de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving ertoe leidt dat landen gelijkvormigheid verdringen. De gelijkvormigheid wordt in de volgende paragraaf over het isomorfisme besproken.

3.4 Isomorfisme en openbaarheidswetten

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de theoretische term voor gelijkvormigheid, namelijk het isomorfisme. Het is een verschijning waarbij organisaties door druk van buitenaf op elkaar gaan lijken. Zoals in het theoretisch kader omschreven, kent isomorfisme drie vormen: dwang isomorfisme, normatief isomorfisme en imiterend isomorfisme. Hieronder wordt per isomorfistische vorm aangegeven in hoeverre er sprake is van isomorfisme bij de landen.

3.4.1 Gedwongen isomorfisme

Dit ontstaat door informele en formele druk op een organisatie. Het kan ook ontstaan door culturele druk van de omgeving van de organisatie (DiMaggio & Powell, 1983, p. 150).

Op de vraag aan de landen of er sprake is van externe druk voor het aanpassen van de FOIA en de uitvoering reageert Nederland dat er altijd mensen zijn die vinden dat ze te weinig informatie krijgen en te laat, maar als een verzoek erg omvangrijk is dan kan men niet binnen twee weken een antwoord verwachten. Veel NGO's stellen zich er redelijk in op. Er leeft wel een beeld bij de media en journalisten dat de overheid snel met een stift door documenten heen gaan. Verzoeken werken heel incident gestuurd en dan kan de overheid wel eens krampachtig zijn (fragment 0.22). Daarentegen wordt er druk ervaren binnen de overheid om meer gesloten te houden (fragment 0.23). Tegelijkertijd ervaart Nederland grote druk van de Tweede Kamer om de overheid meer open te krijgen. Die druk wordt uitgeoefend

middels het initiatiefwetsvoorstel Open Overheid dat nu ter behandeling in de Eerste Kamer ligt. Zweden geeft aan dat de media continu druk uitoefent om meer openheid te krijgen, terwijl er ook burgers zijn die absolute geslotenheid eisen van de overheid voor bepaalde informatiecategorieën. De overheid ziet dit niet als een groot issue of probleem en begrijpt dat waar nodig, er zoveel informatie als mogelijk wordt geopenbaard. (fragment 1.22). Daarentegen voelt Zweden grote druk vanuit de publieke sector. Zoals van de EU. Vaak moet er meer informatie geheimgehouden worden vanwege de EU en andere landen en hun regels over geslotenheid, terwijl dit soms in strijd is met de Zweedse FOIA. Dan kan het voorkomen dat bij een opstellingsproces van documenten discussies ontstaan over de omgang met openbaarheid. Meestal wordt dit op een goede manier opgelost en leidt het niet tot problemen. Zweden probeert ervoor te waken dat Zweden niet meer gesloten wordt, maar er juist voor zorgt dat andere landen en de EU meer open worden (fragment 1.23). In dat opzicht wordt er externe druk op Zweden uitgeoefend om meer gesloten te zijn en oefent Zweden druk uit op de externe omgeving om meer open te zijn. Engeland voelt met name veel druk van de onafhankelijke Informatiecommissaris en enige tijd geleden van de onafhankelijke informatiecommissie die onderzocht hoe effectief de FOIA was, of het te zwak was, te sterk en of er verandering moest komen in de wet. De reden hiervoor was dat er veel klachten waren over de snelheid waarmee informatie wordt ontsloten en dat er te veel informatie gesloten bleef. De conclusie van de commissie was dat de wet goed functioneert. Sindsdien wordt er geen druk meer uitgeoefend om te proberen de FOIA aan te passen (fragment 1.23). Duitsland kent veel NGO's die de FOIA promoten, zoals Vraag de Staat: <https://fragdenstaat.de/>. Op deze site vinden mensen templates voor het doen van informatieverzoeken (fragment 3.23). Dat maakt het een stuk makkelijker en toegankelijker. Omdat ook in andere Europese landen er een beweging is naar meer actieve openbaarheid, wordt Duitsland gemotiveerd hier ook meer aan te doen (fragment 3.23). Tegelijkertijd wordt vanuit de publieke sector de FOIA ingekaderd. Momenteel zijn er wetsontwerpen die ervoor zorgen dat de autoriteiten die toezien op financiële autoriteiten, worden uitgesloten van de FOIA (fragment 3.23).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat er druk is om meer openbaar te zijn en tegelijkertijd ook om meer gesloten te zijn. De landen kennen allemaal druk vanuit de media om meer openbaar te maken en dat NGO's zich redelijk opstellen en openbaarheid promoten, zoals in Duitsland. In Nederland wordt druk vanuit de publieke sector uitgeoefend om beperkt open te zijn en middels het parlement en de journalistiek wordt grote druk uitgeoefend voor meer openheid, in Zweden wordt druk ervaren vanuit de EU om meer gesloten te zijn, Engeland ervaart druk vanuit de informatiecommissaris om onder hevige druk meer open te zijn en Duitsland ervaart internationale druk om mee te doen met de beweging naar meer actieve openbaarmaking. Kortom, aan de hand van dit onderzoek op basis van interviews en desk research kan zeker geconcludeerd worden dat er op het terrein van de FOIA sprake is van dwingend isomorfisme in ieder onderzocht land.

3.4.2 Normatief isomorfisme

Deze vorm vloeit voort uit professionalisering. Professionele netwerken en gevolgde opleidingen leiden in het normatief isomorfisme tot de verspreiding van modellen, inzichten en normatieve regels (Verbruggen et al, 2011, p. 8).

Op de vraag aan landen wat de norm is op het gebied van openbaarheid antwoordde Nederland dat er niet met één mond gesproken kan worden, maar als gevraagd wordt of transparantie en openbaarheid een kernwaarde is dan zou iedereen zeggen; ja. Uiteindelijk zal er niemand zijn die zou zeggen dat we de openbaarheid moeten afschaffen (fragment 0.24). In Zweden is het basisprincipe dat alle informatie zo open als mogelijk moet zijn, tenzij het geheim moet blijven. (fragment 1.24). De norm in Engeland is dat er veel transparant moet zijn. Daardoor zijn er meer checks and balances bij de totstandkoming van documenten. Dit is goed omdat het corruptie tegengaat, tegelijkertijd hindert dit ambtenaren om vrije adviezen te geven (fragment 2.24). Engeland is een van de oprichters van het Open Government Partnership. Premier Cameron had als voornemen om het meest open land ter wereld te worden (fragment 2.25). Duitsland vindt dat openbaarheid en transparantie essentiële elementen zijn voor ieder modern democratisch Europees land, dus ook voor Duitsland (fragment 3.24). Daarom heeft Duitsland zich sinds 2016 ook aangesloten is bij het Open Government Partnership (fragment 3.25).

Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat alle onderzochte landen een norm hebben om openbaarheid te promoten. Bij het ene land is het een basisprincipe, bij het andere land een voorwaarde, maar het belang voor openbaarheid komt op hetzelfde neer. Niemand kan tegen openbaarheid zijn zolang de privacy wordt gerespecteerd. Ook hier geldt daarom dat aan de hand van dit onderzoek gesteld mag worden dat er op het terrein van de FOIA sprake is van normatief isomorfisme in elk land dat onderzocht is.

3.4.3 Imiterend isomorfisme

Dit is het proces waarin activiteiten, systemen of structuren van andere organisaties die meer legitimiteit of succes hebben worden gekopieerd door organisaties die met onzekerheden omgaan (Dobbin, 2004, p. 14).

Nederland is net als de andere landen aangesloten bij het open government partnership. Maar de invloed van het OGP op het Nederlandse Wob-beleid is niet groot (fragment 0.24). Er is verder geen sprake van structurele uitwisseling van voorbeelden van het buitenland (0.26). Soms wordt er weleens een voorbeeld geopperd, maar daar wordt niet altijd iets mee gedaan (fragment 0.28). Wel wordt er gekeken naar het buitenland, dit onderzoek is daar ook een voorbeeld van (fragment 0.27). Zweden probeert niet al te veel andere landen te imiteren, omdat ze dan tegengehouden worden in hun manier van openheid. En dat is niet de bedoeling omdat zij zichzelf erg vooruitstrevend vinden en tevreden zijn hoe de openbaarheid geregeld is (fragment 1.27). Op de vraag of ze andere landen helpen om meer open te zijn, wordt gezegd dat ze dat niet op een actieve manier doen. Wel in samenwerking met

andere landen of de EU proberen ze de openheid te bevorderen en door mee te werken aan verzoeken van andere landen om te leren van Zweden, zoals het interview voor dit onderzoek. In dat opzicht probeert Zweden zo goed als mogelijk openbaarheid aan te moedigen in andere landen (fragment 1.26). Engeland geeft aan dat ze niet veel andere landen willen imiteren. Dit komt omdat de informatiecommissie geconcludeerd heeft dat hoe de FOIA in Engeland is, het goed is. Dat houdt hen tegen bij het leren van andere landen. Wel zijn zij erg bereid om andere landen te helpen. Laatst is er uitwisseling geweest met Oekraïne en de Filippijnen, en nu een uitwisseling van informatie middels dit onderzoek (fragment 2.26, fragment 2.27). Duitsland is aangesloten bij het internationale netwerk van FOIA-commissarissen (ICIC) en wisselt op die manier, net als in het Open Government Partnership informatie uit met andere landen. Er wordt middels deze kanalen veel gekeken naar voorbeelden uit andere landen, ook in EU-aangelegenheden (fragment 3.27). Sinds 2006 zijn er wat aanpassingen geweest in de Duitse FOIA (fragment 3.28) maar dit kwam volgens de geïnterviewde niet door internationale druk of imitatie.

3.4.4 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat middels het OGP kennis wordt uitgewisseld, alhoewel niet altijd de meerwaarde ingezien wordt voor openbaarheidswetten. Daarnaast bestaat er een internationaal netwerk van FOIA-commissarissen (ICIC) waarin best practices worden uitgewisseld. Landen hebben geen intensief contact met andere landen over hoe invulling gegeven wordt aan de FOIA. Dit onderzoek werd dan ook onderschreven als een goed voorbeeld van imiterend isomorfisme. Over het algemeen kan gezegd worden dat landen soms voorbeelden uit het buitenland aanhalen, maar het geen aanleiding heeft gegeven tot aanpassing van de FOIA of de uitvoering ervan. De conclusie is daarom dat er wel sprake is van imiterend isomorfisme, maar niet op grote schaal en ook niet in ieder onderzocht land.

3.5 Resultaten van het onderzoek

We zijn aangekomen bij het einde van de analyse. Alle data over:

1. het vergelijken van de vormgeving, totstandkoming en de uitvoering van de openbaarheidswetten,
2. de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van de landen in relatie tot openbaarheid,
3. de mate van isomorfisme in openbaarheidswetgeving en de uitvoering ervan,

is geanalyseerd en onder elkaar in dezelfde driedeling als zojuist genoemd weergegeven in onderstaande tabel (figuur 2). In figuur 2 zijn in de eerste kolom links de theoretische concepten weergegeven voor het meten van de verschillen en overeenkomsten van de openbaarheidswetten van de verschillende landen, en in de tweede kolom rechts staan de onderzoeksresultaten.

Figuur 2: Systematische weergave van de resultaten van het onderzoek

1. Wetten vergelijken	Onderzoekresultaten
Nationale inbedding	Geconcludeerd kan worden dat de FOIA in ieder land een formele status heeft en het verdrag van Aarhus en andere verordeningen ter bevordering van openbaarheid, voorrang hebben op de FOIA.
Omvang van de wet	Geconcludeerd kan worden dat een document voor alle landen meer is dan een geschreven brief en dus veel vormen kan hebben. Uit interviews blijkt dat Nederland, Zweden en Engeland zoekende zijn naar hoe om te gaan met informatie die onder high tech omstandigheden gemaakt worden, bijvoorbeeld cloud based en digitale communicatie (fragment 0.8, fragment 1.30, fragment 2.8). In Duitsland valt alle informatie ondersteunend aan formele taken onder de FOIA. Verder heeft Nederland de kleinste reikwijdte heeft en Zweden de grootste reikwijdte heeft wat betreft de FOIA. Dit komt mede doordat in Nederland de semipublieke sector uitgesloten is van de FOIA en in andere landen is er geen sprake van een semipublieke sector en vallen de autoriteiten onder de publieke sector, dus ook onder de FOIA.
Uitzonderingen van openbaarmaking	Geconcludeerd kan worden dat de uitzonderingen van openbaarmaking bij de landen erg op elkaar lijken. Behalve dat Engeland het vetorecht kent en geen classificatie van gesloten informatie heeft en alles daarvoor moet beoordelen op geschiktheid voor openbaarheid.
Procedurale vereisten	Geconcludeerd kan worden dat vooral de overheid van Zweden erg anders omgaat met informatieverzoeken, namelijk erg informeel en snel, alhoewel eenvoudige informatieverzoeken in Duitsland hier deels op lijken worden in Engeland en Nederland informatieverzoeken op zeer formele/bureaucratische manier behandeld. In ieder land kunnen verzoeken zonder motivatie worden ingediend.
Rechtsmiddelen	Geconcludeerd kan worden dat als een informatieverzoeker het niet eens is met het besluit, iedere autoriteit in de verschillende landen eerst zelf het verzoek herziet. Mocht de verzoeker het dan nog niet eens zijn, dan zijn er verschillende (juridische) wegen te bewandelen die afhankelijk zijn van het hebben van een informatiecommissaris, informatiecommissie, ombudsman en het bestuursrechtelijke proces die het land hanteert. In ieder land is er een weg naar de rechtbank mogelijk.
Institutionele structuur	Geconcludeerd kan worden dat Nederland geen onafhankelijke institutie heeft die toeziet op de FOIA. De Nederlandse Ombudsman werkt klacht-gestuurd en neemt geen prominente rol in de uitvoering van de FOIA. Zweden heeft een Ombudsman die een sterke positie inneemt een toeziet op de FOIA en daarbij ook indirect kan ingrijpen als er misstanden zijn. Engeland en Duitsland hebben een informatiecommissaris die ongevraagd advies geeft en toezicht houdt op strenge richtlijnen die gesteld zijn voor het uitvoeren van de FOIA.

Ontsluiting van informatie	Geconcludeerd kan worden dat landen op verschillende manieren omgaan met het actief openbaar maken van informatie. Daarin ontsluit Nederland bepaalde categorieën informatie actief, ontsluit Engeland informatie online op routinematige wijze, biedt Zweden toegang tot voor een groot deel offline aan en regelt Duitsland dit vooral op lokaal niveau en zijn er geen verplichtingen op federaal niveau voor het actief openbaren van informatie.
Register	Geconcludeerd kan worden dat het Nederlandse en Engelse systeem erg op elkaar lijken; geen register maar wel veel actieve openbaarmaking. Duitsland heeft ook geen register en heeft als voornemen in de toekomst meer te openbaren. Zweden heeft wel een register met open en gesloten informatie.
Bevindingen in de uitvoering	Geconcludeerd kan worden dat Zweden en Duitsland een informele benadering hebben bij het beantwoorden van Wob-verzoeken. Nederland en Engeland gaan hier bureaucratischer mee om. Verder zijn er veel goede voorbeelden en uitdagingen te noemen bij de uitvoering van de openbaarheidswet in verschillende landen.
2. Politiek bestuurlijke institutionele vormgeving	
Politiek bestuurlijke institutionele vormgeving	Met het tonen van de verschillende contexten waarin de onderzochte landen zijn ingebed, is zichtbaar dat landen andere achtergronden en benaderingen hebben als het gaat om openbaarheid en transparantie. Nederland weegt openbaarheid en transparantie op tegen kosten en impact op de uitvoering, terwijl het ook gezien wordt als een kernwaarde voor een goedwerkende democratie. Gelijkheid voor Zweden is zeer belangrijk, daarom is het principe dat de overheid zo open als mogelijk is. Engeland ziet openbaarheid en transparantie als een manier om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten. Duitsland heeft openbaarheid om interactie met burgers mogelijk te maken.
3. Isomorfisme	
Dwingend isomorfisme	Geconcludeerd kan worden dat er druk is om meer openbaar te zijn en tegelijkertijd ook om meer gesloten te zijn. De landen kennen allemaal druk vanuit de media om meer openbaar te maken en dat NGO's zich redelijk opstellen en openbaarheid promoten, zoals in Duitsland. In Nederland wordt druk vanuit de publieke sector uitgevoerd om beperkt open te zijn, Tegelijkertijd ervaart Nederland grote druk van het parlement om de overheid meer open te krijgen. Die druk wordt uitgeoefend middels het initiatiefwetsvoorstel Open Overheid dat nu ter behandeling in de Eerste Kamer ligt. In Zweden wordt druk ervaren vanuit de EU om meer gesloten te zijn, Engeland ervaart druk vanuit de informatiecommissaris om onder hevige druk meer open te zijn en Duitsland ervaart internationale druk om mee te doen met de beweging naar meer actieve openbaarmaking.

Normatief isomorfisme	Geconcludeerd kan worden dat alle onderzochte landen een norm hebben om openbaarheid te promoten. Niemand kan er op tegen zijn zolang de privacy wordt gerespecteerd.
Imiterend isomorfisme	Geconcludeerd kan worden dat middels het OGP kennis wordt uitgewisseld, alhoewel niet altijd de meerwaarde ingezien wordt voor openbaarheidswetten. Daarnaast bestaat er een internationaal netwerk van FOIA-commissarissen (ICIC) waarin best practices worden uitgewisseld. Landen hebben geen intensief contact met andere landen over hoe invulling gegeven wordt aan de FOIA. Dit onderzoek werd dan ook onderhouden als een goed voorbeeld van imiterend isomorfisme. Over het algemeen kan gezegd worden dat landen soms voorbeelden uit het buitenland aanhalen, maar het geen aanleiding heeft gegeven tot aanpassing van de FOIA of de uitvoering ervan.

3.6 Beoordeling vooronderstellingen

In dit onderzoek zijn twee vooronderstellingen geformuleerd om te toetsen. De eerste vooronderstelling stelt dat de theorie over isomorfisme ervoor zorgt dat openbaarheidswetten en de uitvoering ervan gelijkenissen vertoont tussen landen. Deze vooronderstelling mag aangenomen worden, omdat de FOIA is ontstaan in een proces van isomorfisme. Zoals in de analyse beschreven, kwam na de Tweede Wereld Oorlog steeds meer druk vanuit de samenleving voor vrije drukpers en vrije informatie vanuit de regeringen. Openbaarheid werd *mainstream* en sinds 1960 namen steeds meer landen op gelijkvormige manier een FOIA aan. Door de ineenstorting van het communisme, de informatierevolutie, besmetting en imitatie kwam er golf van opeenvolgende openbaarheidswetten over heel de wereld. De wetten zijn door isomorfisme in de oorsprong op elkaar gaan lijken, met als voorbeeld de Zweedse FOIA die uit 1766 stamt. Nederland kwam in 1980 met de eerste nationale FOIA, Engeland in 2000 na politieke druk en Duitsland in 2006, ook na politieke druk. Dit brengt mij terug naar de metafoor die in de inleiding is aangehaald over de Darwinvinken, die zeer toepasbaar is op deze casus:

“In 1835 bezocht Darwin op 26-jarige leeftijd de Galápagos-eilanden om de zogenoemde Darwinvinken te onderzoeken. Door zijn bezoek aan de Galapagoseilanden kreeg Darwin het idee voor zijn theorie over evolutie. Uit de aantekeningen van medereizigers leidde hij af waar de vinken die hij had meegebracht gevonden waren. De snavel van iedere soort zag er anders uit en alle vinken bleken aangepast te zijn aan het eiland waar ze vandaan kwamen. Toch leken de vinken veel op elkaar en vond Darwin dat zij ooit verwant waren. Darwin bedacht dat een soort die jarenlang in een gebied leeft zich aan deze omgeving aanpast. De soorten die vervolgens het best aan hun leefomgeving zijn aangepast overleven. Dit idee, dat soorten voortdurend veranderen en de best aangepaste soort overleeft, heet de evolutietheorie en verklaart de enorme verscheidenheid aan levensvormen.”²⁴

Dat er vandaag de dag nog steeds sprake is van isomorfisme komt doordat landen bewust en onbewust naar de best practices van de FOIA van andere landen kijken en hiervan leren. Soms past iets wel binnen de huidige context van een land en dan kan imitatie plaatsvinden. Het kan ook voorkomen dat best practices van andere landen niet passen binnen een nationale context en goede voorbeelden ter kennisname worden waargenomen.

De tweede vooronderstelling is dat de theorie over de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving ervoor zorgt dat openbaarheidswetten en de uitvoering ervan verschilt tussen landen omdat deze zich vasthoudt aan de nationale context (de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving). Ook deze vooronderstelling mag aangenomen worden. Door de context van verschillende landen zijn de FOIA in de loop der tijd aangepast. Zo is de uitvoering van de

²⁴ Naturalis (2017), *De reis van Darwin, de Evolutietheorie*. URL: <https://natuurwijzer.naturalis.nl/leerobjecten/de-reis-van-darwin>. Geraadpleegd op 04-12-2017.

FOIA in Zweden als gevolg van hun politiek bestuurlijke institutionele vormgeving een stuk opener dan de andere onderzochte landen. En vanwege de bureaucratische werking van het Engelse systeem valt op dat de uitvoering van de FOIA daar erg arbeidsintensief is in vergelijking met de andere onderzochte landen. Kortom: door verschillen in de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van de landen zijn grote verschillen te erkennen in de uitvoering van de FOIA.

4. Conclusie

In dit onderzoek is aan de hand van theorie over politiek bestuurlijke institutionele vormgeving en isomorfisme onderzocht wat de overeenkomsten en verschillen zijn in openbaarheidswetgeving en hoe dit te verklaren is. In deze conclusie wordt eerst een antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek en er wordt een reflectie gegeven op de gebruikte theorie.

4.1 Beantwoording centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de vormgeving, inhoud en uitvoering van openbaarheidswetten tussen Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk²⁵ en Duitsland, en hoe laten de overeenkomsten en verschillen zich verklaren?

Het antwoord op deze vraag bevat een aantal deelantwoorden. Namelijk een antwoord op de overeenkomsten in openbaarheidswetgeving tussen Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland, een antwoord op de verschillen in openbaarheidswetgeving tussen Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland, een antwoord op hoe de overeenkomsten zich laten verklaren en een antwoord hoe de verschillen zich laten verklaren. Hieronder worden deze antwoorden gegeven.

4.1.1 De overeenkomsten in openbaarheidswetgeving en de uitvoering

Bij het onderzoeken van de overeenkomsten tussen Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland, kwam ik de overeenkomsten opmerkelijk vaak tegen in de structuur van de geschreven wetten. De belangrijkste overeenkomsten die ik vond tussen landen zijn; (I) juridische inbedding van de FOIA, waarmee de status van de wet bedoeld wordt en hoe deze zich verhoudt tot andere wetten. De FOIA heeft in ieder land een formele status heeft en het verdrag van Aarhus en andere verordeningen ter bevordering van openbaarheid, hebben voorrang op de FOIA. (II) de uitzonderingen van openbaarmaking, zoals de uitzonderingsgronden en hoe deze geformuleerd en nageleefd worden lijken erg op elkaar. Het enige wat anders is, is dat Engeland een veto kent en er geen classificatie van gesloten informatie is. (III) de rechtsmiddelen en de procedurele vereisten waar informatiezoekers zich aan moeten houden, waarbij landen bijna allemaal dezelfde manier om juridisch om te gaan met het beantwoorden van informatieverzoeken, zoals het juridische pad dat informatiezoekers kunnen doorlopen wanneer zij het niet eens zijn met de behandeling en beantwoording van het informatieverzoek.

4.1.2 De verschillen in openbaarheidswetgeving en de uitvoering

Bij het onderzoeken van de verschillen tussen Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland,

²⁵ Met uitzondering van Schotland, zij hebben een eigen openbaarheidswet. In de uitvoering van de wet is alleen Engeland onderzocht.

kwam ik de verschillen opmerkelijk vaak tegen in de uitvoering van wetten. De belangrijkste verschillen die ik vond tussen landen zijn; (I) de omvang van de wet, dus wat verstaan wordt onder het begrip document en welke autoriteiten er onder de FOIA vallen verschillen per land. Dit komt doordat landen andere indelingen hebben over de definitie van publiek, semi-publiek en privaat. Dit zorgt ervoor dat bij het ene land ziekenhuizen en scholen wel, en bij andere landen ziekenhuizen niet vallen onder de openbaarheidswet, (II) de manier waarop landen omgaan met informatieverzoeken, namelijk of dit op formele of informele wijze is. In Zweden en Duitsland worden informatieverzoeken eerst informeel afgehandeld, maar als er uitzonderingsgronden aan te pas komen, dan pas worden verzoeken formeel afgehandeld. In Nederland en Engeland worden informatieverzoeken vrijwel per direct formeel en op bureaucratische wijze afgehandeld (III) de institutionele structuur, zoals het hebben van een informatiecommissaris/commissie/ombudsman. Nederland heeft geen institutionele structuur, in Zweden wordt door de ombudsman toezicht gehouden op de openbaarheidswet, in Engeland en Duitsland wordt door de informatiecommissaris toezicht gehouden op de openbaarheidswet, (IV) de ontsluiting van informatie, bijvoorbeeld het openbaren van informatie na het verzoeken ervan. Alleen Nederland doet dit, andere landen laten deze verantwoordelijkheid bij de informatieverzoeker. Hier zijn journalisten erg bij gebaat, (V) het hebben van een register, Zweden heeft een documentenregister waar open en gesloten informatie in staat. Ook staat hier informatie in die niet online staat maar waarbij inzage wel mogelijk is. Iedere autoriteit in Zweden is zelf verantwoordelijk voor het vullen van het online register, daardoor is niet ieder register up to date. Nederland, Engeland en Duitsland hebben geen registers maar publiceren wel informatie op gestructureerde wijze online, (VI) de procedurele vereisten waar de autoriteiten zich aan moeten houden verschillen ook erg, zoals de termijnen waarbinnen informatieverzoeken behandeld moeten worden. Dit verschilt tussen zo snel als mogelijk in Zweden en een maand in Duitsland. Nederland hanteert 28 dagen en Engeland 20 dagen.

4.1.3 Verklaring voor de overeenkomsten in openbaarheidswetgeving

Graag gebruik ik de evolutietheorie over Darwin vinken als metafoor om mijn verklaring voor de overeenkomsten en verschillen van openbaarheidswetten te duiden. Volgens de evolutietheorie over Darwin vinken is er een moment waarbij 'iets' ontstaat (een vogel of in dit geval een openbaarheidswet) en dit 'iets' zich moet aanpassen aan de omgeving om te kunnen overleven. De reden waarom ik deze metafoor aanhaal is omdat het de verklaring voor de overeenkomsten en verschillen van openbaarheidswetten veel sprekender maakt en de evolutie van de openbaarheidswetten ermee wordt verklaard. Dit alles aan de hand van de theorie over isomorfisme (gelijkvormigheid) en de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving. Na de Tweede Wereld Oorlog komt er steeds meer druk vanuit de samenleving voor vrije drukpers en vrije informatie vanuit de regeringen. Openbaarheid wordt mainstream en sinds 1960 namen steeds meer landen op gelijkvormige manier een FOIA aan. Door de ineenstorting van het communisme, de informatierevolutie, besmetting en imitatie kwam er golf van opeenvolgende openbaarheidswetten over heel de wereld. De wetten zijn door isomorfisme in de oorsprong op elkaar gaan lijken, met als voorbeeld de Zweedse FOIA die

uit 1766 stamt. Nederland kwam in 1980 met de eerste nationale FOIA, Engeland in 2000 na politieke druk en Duitsland in 2006, ook na politieke druk.

4.1.4 Verklaring voor de verschillen in openbaarheidswetgeving

De verschillen in de uitvoering zijn te verklaren aan de hand van de verschillende politiek bestuurlijke institutionele vormgeving waarin landen en hun openbaarheidswetten ingebed zijn. De verschillende normen en waarden op transparantie en openbaarheid, de (bestuurs)cultuur, tradities, padafhankelijkheid en nationale historie beïnvloeden hoe landen invulling geven aan de uitvoering van openbaarheidswetten en daardoor verschillen vertonen. Zo is de uitvoering van de FOIA in Zweden als gevolg van hun politiek bestuurlijke institutionele vormgeving een stuk opener dan de andere onderzochte landen. En vanwege de bureaucratische werking van het Engelse systeem valt op dat de uitvoering van de FOIA daar erg arbeidsintensief is in vergelijking met de andere onderzochte landen. Kortom: door verschillen in de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving van de landen zijn grote verschillen te erkennen in de uitvoering van de FOIA.

4.1.5 Samenvattend antwoord op de hoofdvraag

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de vormgeving, inhoud en uitvoering van openbaarheidswetten tussen Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk²⁶ en Duitsland, en hoe laten de overeenkomsten en verschillen zich verklaren?

Uit dit onderzoek is gebleken dat de openbaarheidswetten en de uitvoering, vormgeving en inhoud ervan in Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland zowel overeenkomsten als verschillen hebben. De overeenkomsten zijn met name te vinden in (I) de juridische inbedding van de FOIA, (II) de uitzonderingen van openbaarmaking, en (III) de rechtsmiddelen en de procedurele vereisten waar informatiezoekers zich aan moeten houden. De overeenkomsten laten zich het best verklaren vanuit de in dit onderzoek aangehaalde metafoor van de Darwinvinken en het isomorfisme. De verschillen zijn met name te vinden bij (I) de reikwijdte van de wet, (II) de manier waarop landen omgaan met informatieverzoeken, (III) de institutionele structuur, (IV) de ontsluiting van informatie, (V) de aan-/afwezigheid van een register en (VI) de procedurele vereisten waar de autoriteiten zich aan moeten houden. De verschillende laten zich het beste verklaren door de verschillende politiek bestuurlijke institutionele vormgeving waarin landen en hun openbaarheidswetten ingebed zijn. Kortom: vanwege het isomorfisme lijken de wetten in de basis op elkaar, maar vanwege verschillende politiek bestuurlijke institutionele vormgevingen verschilt met name de uitvoering van de wet per land.

²⁶ Met uitzondering van Schotland, zij hebben een eigen openbaarheidswet. In de uitvoering van de wet is alleen Engeland onderzocht.

4.2 Reflectie theorie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van theorieën over de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving en de theorie over het isomorfisme. In de reflectie op de gebruikte theorie wordt nader gekeken of deze methodiek passend is geweest bij het onderzoek, wat de meerwaarde is van de theorie en of de theorie verrijkt kan worden.

4.2.1 Politiek bestuurlijke institutionele vormgeving

Het is relevant voor de wetenschap om te onderzoeken in hoeverre wetten vergeleken kunnen worden die ingebed zijn in andere nationale contexten. Voor het vergelijken van verschillende landen en nationale wetgeving kon ik geen eenduidige theorie vinden om landen systematisch met elkaar te vergelijken. Om die reden heb ik uit een verscheidenheid van bestaand onderzoek verschillende indicatoren gedestilleerd die naar mijn mening bruikbaar waren om de context van landen beter te kunnen begrijpen. In beginsel was er een hele waslijst aan indicatoren, maar voor het uiteindelijke onderzoek heb ik een deel van de indicatoren geschrapt omdat deze geen meerwaarde hadden voor dit specifieke onderzoek en omdat het onderzoek anders onnodig te omvangrijk werd. Ik denk dat per onderzoek gekeken moet worden welke indicatoren het beste passen binnen de omvang van het onderzoek, zoals ik dat ook heb gedaan bij dit onderzoek. Een model met indicatoren om de context te bepalen lijkt interessant voor vervolgonderzoek, tegelijkertijd lijkt het ook onbegonnen werk omdat voor iedere context en voor ieder onderzoek weer andere indicatoren van belang zijn.

4.2.2 Isomorfisme

Het is wetenschappelijk relevant om te onderzoeken of de theorie over isomorfisme ook van toepassing is bij wetten en de uitvoering ervan. Dit is relevant omdat isomorfisme een benadering is die vaak wordt toegepast op organisaties, en niet op landen en haar wetgeving. De reden dat organisaties, of in het geval van dit onderzoek overheden, tot isomorfisme overgaan, ligt in het streven naar meer legitimiteit (Andrews, 2007, p. 7). Meyer & Rowan (1977) en DiMaggio & Powell (1983) stellen dat organisaties zich aanpassen aan sociale verwachtingen en daardoor meer gelijkenissen tonen. Met dit onderzoek is gebleken dat isomorfisme wel degelijk een manier is om gelijkvormigheid bij wetten en de uitvoering ervan te kunnen verklaren, omdat landen streven naar legitimiteit en zich aanpassen aan sociale verwachtingen. Ook internationale verwachtingen door druk vanuit de EU, globalisering, internationale netwerken en internationale partnerschappen zorgen voor gelijkenissen.

4.2.3 Reflectie op beide theorieën

Isomorfisme wordt snel gezien als een theorie met een niet historische benaderingswijze, terwijl uit dit onderzoek weldegelijk is gebleken dat isomorfisme wel een theorie met een historische benaderingswijze is. Zie als voorbeeld de Darwin vinken waarbij gelijkenissen in beginsel goed zichtbaar zijn, maar vinken, en in het geval van dit onderzoek 'openbaarheidswetten' zich gaan aanpassen aan de omgeving om stand te kunnen houden in de natuurlijke of politiek bestuurlijke institutionele omgeving. In de historie is er vrijwel continu

sprake van isomorfisme, ook al is het niet gegrondvest je kan wel spreken van een traditie. De politiek bestuurlijke institutionele vormgeving wordt vaker als benadering gekozen omdat hierin duidelijk naar voren komt dat padafhankelijkheid een grote rol speelt in de vormgeving, totstandkoming en uitvoering van wetten.

De politiek bestuurlijke institutionele vormgeving en isomorfisme sluiten aan op elkaar en versterken elkaar. Isomorfisme is niet iets moderns, altijd is gekeken naar de omgeving zodat het wiel niet opnieuw uitgevonden hoeft te worden. Als iets is opgepikt uit de omgeving wordt het gekopieerd op dusdanige wijze dat het past binnen de politiek bestuurlijke institutionele vormgeving. Daarmee wordt dus niet bedoeld dat iets één op één gekopieerd wordt en er een soort bestuurlijke neutraliteit ontstaat. De eigen kenmerken worden daarmee niet afgeschaft. Het is een eenheid in variatie, en dat zie je ook terug in deze studie naar de verschillen en overeenkomsten tussen landen en hun openbaarheidswetten.

5. Aanbevelingen

Naast dat dit onderzoek wetenschappelijk relevant is, is het ook maatschappelijk relevant. De vraag daarbij is wat het onderzoek voor Nederland kan betekenen. Ten eerste wordt hierbij gekeken naar de best practices van de andere landen. Een aantal van de best practices worden uitgelicht en ter discussie gesteld; kunnen deze goede voorbeelden overgenomen worden? Deze vraag wordt gesteld omdat in het mechanisme van isomorfisme het gevaar schuilt dat landen elkaar kopiëren in hun openbaarheidspraktijk zonder rekening te houden met hun specifieke context (Zuiderwijk & Jansen). Hieronder worden een aantal goede voorbeelden genoemd waarbij aangegeven is of deze toepasbaar zijn op de Nederlandse context.

5.1 Informele aanpak Zweden en Duitsland

Alhoewel Nederland het programma Passend Contact met de Overheid kent, dat als doel heeft bestuursorganen ondersteuning te geven bij het inzetten van de informele aanpak²⁷, gaat Zweden nog een stap verder. In Zweden is openbaarheid een sterke kernwaarde van de samenleving en heeft openbaarheid als ambtenaar een prioriteit. Informatieverzoeken worden binnen 1-2 dagen afgehandeld op informele manier. Dat wil zeggen per mail, telefonisch of per post wordt overheidsinformatie snel gegeven aan de verzoeker. Nadeel hierbij is dat de kans op lekken iets groter is, en de verzochte informatie niet online gepubliceerd wordt voor het brede publiek. Duitsland kent dezelfde aanpak waarbij eerst gekeken wordt of het verzoek informeel kan worden afgehandeld. Als informatie niet openbaar gemaakt kan worden, omdat de informatie een of meer uitzonderingsgronden raakt, dan duurt het meestal iets langer totdat informatie gegeven wordt aan de verzoeker. Maar het streven is om verzoeken zo spoedig mogelijk af te handelen.

De vraag of deze aanpak van Zweden overgenomen kan worden op de Nederlandse context is het antwoord tweeledig. Om te beginnen kent Nederland als enige onderzochte land het goede voorbeeld van het online openbaren van verzochte informatie aan het brede publiek. Naar mijn mening moet Nederland dit koesteren. Enerzijds, ja deze aanpak zou Nederland goed passen. Door sneller informatie te openbaren op informele wijze zou een hoop bureaucratie voorkomen kunnen worden en daarmee geld kunnen worden bespaard in ambtenarenuren. Anderzijds, nee deze aanpak zou Nederland slecht passen. Door op informele wijze informatie te openbaren bestaat de kans dat informatieverzoeken niet meer geregistreerd worden. Ook kent Nederland, nog niet net als Zweden, de ambtelijke cultuur om aan openbaarheid prioriteit te geven. Tel daarbij op dat Nederland geen onafhankelijke toezichthouder kent op de Wob, zoals Zweden dat wel heeft (Nationale Ombudsman), wat als resultaat kan geven dat het informeel beantwoorden van informatieverzoeken als last wordt ervaren in plaats van een belangrijk onderdeel van de plicht die valt onder dienstverlening

²⁷ Ministerie van BZK, Passend contact met de overheid. URL: <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/wat-en-waarom-0> Geraadpleegd op 5 december 2017.

omdat het niet meer sterk is gebureaucratiseerd. Kortom, deze aanpak past (nog) niet in de Nederlandse context.

5.2 Zweedse documentenregister

Een ander goed voorbeeld is het register van Zweden. Zweden heeft een online register waarin documenten geregistreerd staan die open en gesloten zijn. Mensen kunnen informatieverzoeken doen op basis van het register. De registratie van documenten gebeurt aan de hand van meta data. Als alles online zou moeten staan, dan zou dit erg arbeidsintensief zijn. Er is niet één uniforme manier om met het dan al niet publiceren van informatie om te gaan, omdat er honderden autoriteiten onder de FOIA vallen. Daardoor is ook niet alle informatie geregistreerd. Dit register werkt voor Zweden omdat informatieverzoeken meer gericht ingediend kunnen worden, en op die manier sneller beantwoord kunnen worden door de overheid. Daarnaast wordt er veel energie gestoken in het documentenregister omdat Zweden openbaarheid acht als iets zeer belangrijks.

Op de vraag of deze aanpak van Zweden overgenomen kan worden op de Nederlandse context is het antwoord te vinden in een middenweg. Omdat in Zweden een verantwoordelijkheid gevoeld wordt om openbaar te maken en om documenten (ook gesloten) te registreren, is iedere autoriteit zelf verantwoordelijk voor het vullen van het register en als dit niet naar behoren gebeurt, dan oefent de Nationale Ombudsman macht uit om dit gedaan te krijgen. In Nederland hebben we rijksoverheid.nl en overheid.nl, hierop wordt informatie semigestructureerd gepubliceerd. Meestal gebeurt publicatie door het ministerie van Algemene Zaken (Rijksvoorlichtingsdienst) en de coördinatie van actieve openbaarmaking via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als Nederland een goed (en misschien wel beter werkend dan Zweden) register wil, dan zitten hier voorwaarden aan. Ten eerste is het nodig dat autoriteiten zelf verantwoordelijk zijn voor de registratie en publicatie van hun informatie. Ten tweede is het nodig dat de werkcultuur verandert om dit ook echt te doen, zo kunnen er afdelingssecretarissen aangesteld worden voor de registratie van informatie (zoals dat in Zweden gebeurt) of de zo genoemde DIV (documentaire informatievoorziening, zoals Nederland die ooit kende voor archieven). Ten derde is het nodig dat er toezicht gehouden wordt dat autoriteiten hun informatie daadwerkelijk registreren of openbaren. Daarvoor is een informatiecommissaris (zoals Engeland en Duitsland die hebben), informatiecommissie (zoals Engeland die heeft) of nationale ombudsman (zoals Zweden die heeft) nodig die toeziet, adviseert, rapporteert en ondersteunt.

5.3 Toezichthouder Engeland, Duitsland en Zweden

Behalve Nederland hebben de onderzochte landen allemaal een bestuurlijke voorziening waarbij toezicht gehouden wordt op de FOIA. Zweden heeft een Ombudsman die een sterke positie inneemt en toeziet op de FOIA en daarbij ook indirect kan ingrijpen als er misstanden zijn. Engeland en Duitsland hebben een informatiecommissaris die ongevraagd advies geeft en toezicht houdt op strenge richtlijnen die gesteld zijn voor het uitvoeren van de

FOIA. Ook heeft Engeland een informatiecommissie ingesteld die onderzocht of de FOIA veranderd moest worden.

De vraag of Nederland net als Zweden, Engeland en Duitsland een toezichthouder zou moeten hebben om de uitvoering van de FOIA te verbeteren, kan worden beantwoord met ja. Natuurlijk moet meegenomen worden dat verantwoording meer werk met zich meebrengt voor autoriteiten om zich structureel te verantwoorden over de FOIA, maar tegelijkertijd kan een toezichthouder wel advies en ondersteuning bieden bij het efficiënter en effectiever afhandelen van informatieverzoeken en het verbeteren van de kwaliteit. Het zou goed zijn als de toezichthouder onafhankelijk is, en dus niet onder één van de ministeries valt. Daarom zou het een goed idee zijn om net als Duitsland een informatiecommissaris aan te stellen onder de verantwoordelijkheid van de Nationale Ombudsman.

6. Literatuurlijst

Anders Chydenius Foundation (2006). *The World's First Freedom of Information Act*. Kokkola, Art-Print Ltd.

Andrews, M. (2009). *Isomorphism and the limits to African public financial management reform*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP09-012, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Ashworth, R., Boyne, G. & Delbridge, R. (2007). *Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector*. Journal of Public Administration Research.

Banisar, D. (2006) , Freedom of Information Around the World. URL:

http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

A.A.L. Beers & J.C.A. de Poorter, Commentaar op artikel 110 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2017 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

BBC (2010), *Why Tony Blair thinks he was an idiot*. URL:

http://www.bbc.co.uk/blogs/opensecrets/2010/09/why_tony_blair_thinks_he_was_a.html

Geraadpleegd op 13-05-2017.

Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging*. Den Haag: LEMMA.

Berg, C. van den. (2010), *Transforming for Europe*. Leiden: Leiden University press.

Buijze, A.W.J.G. (2013). *The principle of transparency in EU law*. Universiteit Utrecht, 's-Hertogenbosch: BOXPress.

Brown, J. & Duguid, S. (2000), *The social life of information*. Harvert Business School Press: Boston.

Cabinet Office (1997). White Paper, Right to Know, the Governments proposals for a Freedom of Information act. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/your-right-to-know-the-governments-proposals-for-a-freedom-of-information-act> . Geraadpleegd op 28 juni 2017.

Cabinet Office, *Open Government Partnership UK National Action Plan 2016-2018*.

De Correspondent (2013), *“Wat is er mis met de Wet openbaarheid van bestuur?”*, 2 oktober

Cyert, R.M. & J.G. March (1963), *A behaviorial theory of the firm*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review.

Dobbin, F. (2004). *The new economic sociology: a reader*. Princeton University Press, Princeton and Oxford.

Enthoven, G. (2014). *Het open systeem*. Leiden.

Federal Ministry of Justice of Germany (2013), *Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government*. Saarbrücken, Juris GmbH.

Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency & Trust*. Universiteit Utrecht.

Hendriks, F. (2005) *Reinheid en democratie*. LEMMA, Utrecht.

Information Commissioners Office (2017), *What is the Freedom of Information Act*. URL: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/> Geraadpleegd op: 21 december 2017.

Institute for Development of Freedom of Information (IDFI, 2015) . [*"Access to Public Information in Georgia. Report Summarizing 2010 - 2015"*](#). December 2015.

Kennis en Openbaar Bestuur. *Bestuurlijke indeling van Nederland*. URL: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/> . Geraadpleegd op 27 december 2017.

Knill, Christoph (2001) *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence* (Cambridge: Cambridge University Press).

Lexman Advocaten, *Algemene informatie over de Wob*. URL: <https://wob.nl/algemene-informatie-over-wet-openbaarheid-van-bestuur/weigeringsgronden-voor-verstrekking/> . Geraadpleegd op 12 december 2017.

Meyer, J. & Rowan, B. (1977). *Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology.

Ministerie van BZK, *Passend contact met de overheid*. URL: <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl/wat-en-waarom-0> Geraadpleegd op 5 december 2017.

Ministerie van BZK (2016), *"Quick scan impact Wet open overheid"*, 13 december 2016.

Ministerie van BZK (2017), *"Quick scan impact Wet open overheid, deel 2"*, 30 mei 2017.

Ministerie van BZK (2017), *"Rapport tussentijdse zelfevaluatie van het Nederlandse actieplan Open Overheid januari 2016 – juni 2018"*.

Naturalis (2017), *De reis van Darwin, de Evolutietheorie*. URL: <https://natuurwijzer.naturalis.nl/leerobjecten/de-reis-van-darwin> . Geraadpleegd op 04 december 2017.

De Nederlandse Grondwet (2017), *Staatsvormen*. URL: <https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vviHf299q0sr/vialcmhuja1> Geraadpleegd op 12 oktober 2017.

Neuman, W.L. (2005), *Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approaches: International Edition*.

NOS (2017) , *WhatsApp en SMS berichten op werktelefoons zijn te wobben*. URL: <https://nos.nl/artikel/2206097-whatsapp-en-sms-berichten-op-werktelefoons-zijn-te-wobben.html>. Gepubliceerd op 5 december 2017.

OECD. (2016), *Open Government, Global context and the way forward*. Paris, OECD publishing.

Painter, M. & Peters, P. (2010) *Tradition and public administration*. Engeland: CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne.

Parlement en politiek. *Soorten kabinetten*. URL: https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw0/soorten_kabinetten . Geraadpleegd op 27 december 2017.

Peters, G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies*. University of Pittsburgh, USA.

Prodemos. *Staten en kiesstelsel Verenigd Koninkrijk*. URL: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Kiesstelsel-Verenigd-Koninkrijk-2017-PDF.pdf> Geraadpleegd op: 27 december 2017.

Prodemos. *Staten en kiesstelsel Duitsland*. URL: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Kiesstelsel-Duitsland-2017-PDF.pdf> . Geraadpleegd op: 27 december 2017.

Prodemos. *Staten en kiesstelsels Zweden*. URL: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Kiesstelsel-Zweden-2014-PDF.pdf> . Geraadpleegd op: 27 december 2017.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004) *Europa als sociale ruimte*. https://www.raadrvs.nl/uploads/docs/Europa_als_sociale_ruimte.pdf Den Haag, SDU uitgevers.

Raad voor het openbaar bestuur (2013). *Gij zult openbaar maken*. Den Haag.

Raadschelders, J.C.N. & Vigoda-Gagot, E. (2015) *Global dimensions of public administration and governance*. Jossay-Bass.

Rijksoverheid, Rutte 2 (2012) *Regeerakkoord Bruggen Slaan*. Den Haag.

Rijksoverheid, Rutte 3 (2017) *Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst*. Den Haag.

Scholtes, H.M.M. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Tilburg University: Boom Lemma.

Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Segers (2016) *Motie Informatiehuishouding op Orde*. Kamerstukken 34362, nr. 21

Sweden: Openness Shapes Swedish Society. URL: <https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/> Geraadpleegd op 11 juli 2017.

Thiel, van, S. (2015) *Bestuurskundig onderzoek*, Bussum, Coutinho.

Trouw (2010), “*Nederlandse overheid steeds geslotener*”, 8 oktober

Universiteit van Tilburg (2004), *Over wetten en praktische bezwaren*.

Verbruggen, S.; Christiaens, J. & Milis, K. (2011). *Can Resource Dependence and Coercive isomorphism Explain Nonprofit Organizations’ Compliance With Reporting Standards?* Non-profit and Voluntary Sector Quarterly.

WJP (2016) *Open Government Index*. URL: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index/global-scores-rankings> . Geraadpleegd op: 13 mei 2017

Worthy, B., Access to Information in the UK and India (Jan 16, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2579336>

Worthy, B. (2017) [*The Politics of Freedom of Information: How and why governments pass laws that threaten their power*](#) published by Manchester University Press.

Zuiderwijk & Jansen, *open data policies, their implementation and impact: a framework for comparison*. Government Information Quarterly, 17-29.

Bijlage 1: Begripsafbakening

Begrippen/afkortingen	Definitie
Transparantie	De mate waarin de overheid zich kan verantwoorden over zijn handelen
Openheid	De houding van de overheid over de mate waarin de overheid zich transparant weet te maken, toegankelijk, actief informatie openbaart en participatie mogelijk maakt.
Openbaarheidswetten	Wetten die het recht op informatie verschaffen.
Context	De achtergronden van landen waarbij gekeken wordt naar: politiek bestuurlijk ontwerp, bestuursmodel, cultuur, tradities, padafhankelijkheid en geschiedenis.
Isomorfisme	Een proces waarin van elkaar losstaande organisaties die met de zelfde omgevingskenmerken te maken hebben, op elkaar gaan lijken
Overheid	Centrale overheden. Zoals die van Nederland, Zweden, Duitsland en Engeland.
FOIA	Freedom of Information Act, de Engelse verzamelnaam voor openbaarheidswetten.
Wob	Wet openbaarheid van bestuur, de Nederlandse openbaarheidswet.
BZK	Afkorting voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
OGP	Open Government Partnership

Bijlage 2. Interviewvragen

In deze bijlage zijn de interviewvragen weergegeven die aan de geïnterviewden gevraagd zijn.

Context

1. Could you tell me something about the political situation?
2. What is the government's perspective on openness?
3. Could you give me an introduction about the history of your FOIA? (path-dependency)
4. Who is responsible for the FOIA, within your ministry?

A better understanding of the law (wettelijke kant)

5. Concerning your FOIA, what is the constitutional status of this law? Are there any links with other laws in your country?
6. Which institutions fall under the scope of this law? Also semi-public institutions like hospitals, schools, etc?
7. Who decides whether or not information will be made public? Who is allowed to make the decision to not make information public?
8. What kind of documents can be published? Also email, whatsapp, sms, etc.
9. Is there an Information Commissioner who monitors the law?
10. Is the government obliged to actively publish specific categories of information? If yes, what is the effect on the primary workflow?

Requesting information

11. Who can request information? Are there any demands for this?
12. Could you describe the general process which you have to follow to request information?
13. What is the maximum amount of time the government has to respond to a request for information? What is, in general, the time it takes to answer a request for information?
14. Is the published information accessible for every citizen? (online?)
15. What are, in general, the costs of answering a request for information?
16. If a requester of information doesn't agree with the decision to provide / not provide information, can he take any legal steps?

Access to public information

17. Is there a publicly accessible register of information? If no, is there a non-accessible register?
18. Who is responsible for keeping the register up to date?
19. Does the government take more action than legally necessary to improve the access of in-

formation?

Challenges and best practices

20. What are the challenges of the government with the implementation of your FOIA?

21. What are your best practices?

Changes to the FOIA

Dwang isomorfisme

22. Has there been / is there any pressure from NGO's, media, citizens, etc to change the FOIA?

23. Has there been / is there any pressure from the public sector to change to FOIA?

Normatief isomorfisme

24. Is public information / open government a core value for your country?

25. Is the government involved in partnerships or NGO's, like OGP, in the field of open government?

Imiterend isomorfisme

26. Is there a structural exchange of knowledge with other countries of experts on the subject of open government?

27. Does your government look at best practices from other countries to improve your FOIA?

28. Has this happened in the past, and if yes: did it change your FOIA?

Ending the interview

29. Are there, at this moment, discussions going on to change your FOIA? If yes, what is the reason behind this?

30. What kind of developments do you think your FOIA will make in the future?

Bijlage 3. De geïnterviewden

Land	Functie	Naam
Zweden, Stockholm	Juridisch adviseur, afdeling Constitutioneel Recht, ministerie van Justitie.	Johan Lundqvist
Engeland, Londen	Hoofd van het Freedom of Information Team, Cabinet Office.	Sam Todd
Duitsland, Berlijn	Hoofd van de Eenheid bij de Federale Commissaris voor Gegevensbescherming en Vrijheid van Informatie.	Klaus Gronenberg
Nederland, Den Haag	Juridisch adviseurs, afdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.	De geïnterviewden hebben anonimiteit verzocht.

Bijlage 4. Analyse van de vergelijking van openbaarheidswetten

In deze bijlage ziet u de analyse van de vergelijking van de openbaarheidswetten van Nederland, Zweden, Engeland en Duitsland schematisch weergegeven. De fragmenten zijn geselecteerd uit interviews en de inhoudelijke analyse van openbaarheidswetten van de onderzochte landen.

Criteria en Indicatoren	Nederland	Zweden	Verenigd Koninkrijk, Engeland	Duitsland
Nationale inbedding van de 'toegang tot informatie'	De FOIA heeft een formele status. Bijzondere wetten die openbaarheidsregelingen in zich hebben gaan voor op de Wob (fragment 0.5).	De FOIA heeft een sterk verband met de wet voor de persvrijheid. De wet voor de persvrijheid is onderdeel van de Zweedse grondwet (fragment 1.5).	FOIA heeft geen link met andere wetten, behalve met het verdrag van Aarhus dat gaat voor de FOIA. (fragment 2.5).	In Duitsland geeft de FOIA invulling aan de grondwet (artikel 5 lid 2). Daarnaast gaat het verdrag van Aarhus voor de FOIA en hebben staten hun eigen FOIA (fragment 3.5).
Reikwijdte van de wet (begrip document)	Een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat (fragment 0.b). Ook al het berichtenverkeer valt onder de reikwijdte van de FOIA. ²⁸	Een document een presentatie in woord of beeld, maar ook een opname die men op een andere manier kan lezen, beluisteren of begrijpen met behulp van technische hulpmiddelen (fragment 1.b).	Alle informatie die vastgelegd is bij een publieke autoriteit. Ook e-mails, notities, concepten, opnames van telefoon-gesprekken, etc. uitgezonderd kennis die in iemands hoofd zit. (fragment 2.b).	Concepten of notities die afzijdig van een procedure gemaakt zijn, zijn geen 'officiële informatie' (fragment 3.b). Verder valt alle informatie die officiële doeleinden dienen onder de reikwijdte van de FOIA, ongeacht de wijze van opslag. Dus ook email, WhatsApp of sms (fr. 3.8).
Reikwijdte van de wet (autoriteiten)	Alle bestuursorganen tenzij uitgezonderd bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB, fragment 0.b), de semipublieke sector valt hier niet onder.	Alle autoriteiten met publieke bevoegdheden, semipubliek kennen zij niet. Dus ook scholen en ziekenhuizen en uitvoeringsorganisaties (fr. 1.6).	Zie Zweden.	federale overheid en uitvoeringsorganisaties (fragment 3.b).
Uitzonderingen van openbaarmaking	Vrijwel gelijk aan de andere landen	Vrijwel gelijk aan de andere landen	Vrijwel gelijk aan de andere landen, maar heeft het recht om bij een informatieverzoek te zeggen dat ze dan al niet de informatie hebben. Soms is de bevestiging over het beschikken van informatie al gevoelig (fragment 2.21). Het kabinet heeft de mogelijkheid om veto uit te spreken en daarmee gevoelige informa-	Vrijwel gelijk aan de andere landen

²⁸ NOS (2017), WhatsApp en SMS berichten op werktelefoons zijn te wobben. URL: <https://nos.nl/artikel/2206097-whatsapp-en-sms-berichten-op-werktelefoons-zijn-te-wobben.html>. Gepubliceerd op 5 december 2017.

			tie gesloten te houden (fragment 2.3). Kent geen classificatie van gesloten informatie, en moet dus ieder informatieverzoek beoordelen op uitzonderingsgronden om na te gaan of iets geheim kan blijven. (fragment 2.20).	
Procedurele vereisten (formeel/informeel)	Heeft bureaucratische processen voor het beantwoorden van informatieverzoeken naar de aanvrager toe. Tenminste een secretaris-generaal of een minister moet goedkeuring geven voor de beantwoording van het Wob-verzoek (fragment 0.d).	Dit gebeurt meestal op informele wijze, bijvoorbeeld telefonisch of per e-mail. In het Zweedse systeem moeten ambtenaren voorrang geven op informatieverzoeken. Deze verzoeken worden niet geregistreerd en de ambtenaar neemt zelf de verantwoordelijkheid om dan al niet informatie vrij te geven, met de kans dat er te veel gelekt wordt (fragment 1.13).	De beantwoording gebeurt net als Nederland op bureaucratische wijze (fragment 2.d).	Autoriteiten in Duitsland hebben verschillende aanpakken voor het behandelen van verzoeken. Het is mogelijk dat een verzoek snel en kort beantwoord wordt, dit proces is erg informeel. Het wordt pas meer juridisch als informatie niet wordt openbaard (fragment 3.12).
Procedurele vereisten (behandelings-termijn)	Een verzoek moet binnen vier weken afgehandeld worden en het termijn mag de overheid verlengen met nog vier weken (fragment 0.d). Soms is het nodig om zienswijze te vragen, dat is een derde belanghebbende die belang heeft bij de openbaarmaking van informatie, dan komen er 2 weken bij. Een totaal van 10 weken dus. Als de overheid afspraken maakt met de verzoeker, los van de termijnen, dan kan het vaak langer dan 10 weken duren (fragment 0.13).	Er is geen termijn opgenomen in de wet. In de uitvoering blijkt dat verzoeken zo snel als mogelijk beantwoord moeten worden. Meestal binnen 1-2 werkdagen (fragment 1.13).	De maximale termijn om te reageren op een informatieverzoek 20 werkdagen en deze mag net als in Nederland verlengd worden met 20 werkdagen (fragment 2.d).	Informatie moet binnen een maand worden verleend en zonder vertraging (fragment 3.d).
Procedurele vereisten (kosten)	Er mogen kosten verbonden worden aan de kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan die gedeeld worden met de informatieverzoeker (fragment 0.d), maar bij de	Er worden kosten in rekening gebracht voor meer dan 10 pagina's. Op dit moment is er een discussie gaande in Zweden hoe om te gaan met het delen van overheidsinformatie per e-mail, sommige autoriteiten vragen daar een fee voor en	Over kosten in rekening brengen naar de informatieverzoeker is geen bepaling opgenomen in de wet, wel bevat de FOIA een bepaling voor een kostenlimiet om aan verzoeken te voldoen. Als de kosten van het voldoen van een verzoek wordt overschreden, dan is een overheidsin-	Een fee wordt gevraagd bij het beantwoorden van een informatieverzoek, alleen niet als het om eenvoudige informatie gaat (fragment 3.d).

	Rijksoverheid wordt van die kosten afgezien (fragment 0.15)	sommige niet (1.12).	stantie niet verplicht om het informatieverzoek te behandelen (fragment 2.d).	
Procedurele vereisten (Motivatie)	Nvt.	Nvt, maar het verzoek moet zo specifiek mogelijk toegelicht zijn, anders wordt het niet in behandeling genomen (fr. 1.11).	Nvt.	Nvt.
Rechtsmiddel (proces)	Als een informatieverzoeker het niet eens is met het besluit van de overheid, dan wordt de bestuursrechtelijke weg doorlopen en kan men in bezwaar gaan. Dan komt het terug bij het bestuursorgaan voor heroverweging door de juridische afdeling van de autoriteit. Die neemt dan een beslissing op het bezwaar. Als de verzoeker het daar ook niet mee eens is, dan kan diegene in beroep gaan. Dat is bij de rechtbank. Als verzoeker het ook niet eens is met de uitspraak van de rechtbank, dan kan hij in hoger beroep bij de Raad van State (fragment 0.16).	Als een informatieverzoeker het niet eens is met de verkregen informatie, verkregen van de dossierhouder, kan de informatieverzoeker vragen om een herziening door dezelfde dossierhouder. Als er geen ander besluit genomen wordt en de aanvrager is het nog niet eens, dan wordt er schriftelijk om een second opinion gevraagd bij een ambtenaar hoger in rang. Als de aanvrager het niet eens is met het besluit van de hogere ambtenaar dan kan de verzoeker naar de rechter gaan. De rechter beslist dan of de informatie wel of niet gegeven moet worden (fragment 1.16)	Het departement beoordeelt het verzoek eerst. Als de verzoeker het niet eens is met het informatiebesluit, dan kan de verzoeker bezwaar aantekenen bij de informatiecommissaris. Als de informatiecommissaris het bezwaar afwijst, dan kan de informatieverzoeker naar het informatietribunaal. Als de verzoeker het niet eens met het besluit, dan kan de verzoeker in hoger beroep bij het informatietribunaal. Als de verzoeker het niet eens is met het besluit, dan kan de verzoeker naar de rechtbank. Als de verzoeker het niet eens is met het besluit, dan kan de verzoeker naar de hoge Raad (supreme court) en zij maken de uiteindelijke beslissing. Tenzij je naar Straatsburg wil (fr 2.16).	Als iemand niet eens is met de beantwoording van een informatieverzoek, wordt het besluit eerst herzien door de autoriteit, als de verzoeker het dan niet eens blijft dan kan hij of een klacht indienen bij de informatiecommissaris of de bestuursrechtelijke weg bewandelen naar de rechtbank (fragment 3.16).
Rechtsmiddel (dwangsom)	Nvt.	Nvt.	Nvt.	Nvt.
Institutionele structuur	Bij ontevredenheid over de openbaarheidswet kan men naar Nationale Ombudsman, maar die houdt niet structureel actief toezicht op de overheid rondom dit thema, hij werkt namelijk klachtgericht (fragment 0.9).	De Justitia Ombudsman houdt toezicht op de manier waarop de Zweedse overheid informatieverzoeken behandelt. De ombudsman is een hoog gerespecteerd orgaan in Zweden. Als de ombudsman kritiek uit op een publieke autoriteit, dan leidt dit tot reputatieschade. Een gevolg van de kritiek kan zijn dat het bestuur van de publieke autoriteit moet aftreden, of dat het issue op politieke agenda komt te staan (fragment 1.9).	De informatiecommissaris is aangesteld bij het ontstaan van de wet. De informatiecommissaris publiceert actief op hun website hoe zij vinden dat publieke autoriteiten omgaan met de FOIA. De informatiecommissaris van Engeland geeft ongevraagd advies en ziet erop toe dat 90% van de informatieverzoeken tijdig worden behandeld. Voldoet een autoriteit daar niet aan, dan wordt er extra onderzoek (en indirect dwang voor verbetering) uitgevoerd door de informatiecommissaris (fragment 2.9). Onlangs is er	Heeft ook een informatiecommissaris, deze is ondergebracht bij de nationale ombudsman. Op federaal niveau is dat de federale commissaris voor databescherming en vrijheid van informatie. De informatiecommissaris monitort de implementatie van de FOIA handelt klachten af, inspecteert autoriteiten en rapporteert bevindingen aan het parlement en geeft adviezen als relevante wetten worden aangepast. De meeste federale staten met een eigen FOIA hebben ook een eigen FOIA-commissaris (fragment 3.9).

			een informatiecommissie opgesteld die onderzocht of de FOIA 'toothless' was, dus of de FOIA helpt bij het meer transparant maken van de overheid en de uitkomst was dat de wet zoals die is, goed is (fr. 2.22).	
Ontsluiting van informatie	Wel publieke openbaarmaking na informatieverzoek.	Geen publieke openbaarmaking na informatieverzoek.	Geen publieke openbaarmaking na informatieverzoek.	Geen publieke openbaarmaking na informatieverzoek.
Actieve openbaarmaking	Informatie wordt actief openbaar op www.rijksoverheid.nl . In de wet staat dat overheden verplicht zijn om niet ambtelijke adviezen over te vormen beleid actief openbaar te maken binnen vier weken (fragment 0.g). In de praktijk wordt meer openbaar gemaakt, zoals onderzoeksrapporten, declaraties van SG en ministers, inspectierapporten (met uitzondering van dien) en ADR-rapporten (fragment 0.19).	Zweden publiceert officiële bekendmakingen en veel informatie-categorieën worden actief openbaar, maar lang niet alles (fragment 1.17). Officiële documenten ontvangen door een publieke autoriteit moeten geregistreerd worden, met uitzonderingen daargelaten (fragment 1.g).	Overheden moeten proactief informatie ontsluiten (fragment 2.g). Dit wordt gedaan op www.gov.uk . Routinematig wordt maandelijks en zelfs wekelijks informatie in Engeland ontsloten. Zoals spendeer data van de overheid boven de £25.000,-, en alle spendeerd data van de inkoopkaarten boven de £500,-. Ook zijn alle ontmoetingen die ministers hebben met externe partijen en een samenvatting van de meeting openbaar en alle spendeerd data en ontmoetingen van permanente secretarissen (soortgelijk als in Nederland de Secretaris-generaal) en mensen die werken voor de permanente secretaris worden gepubliceerd (fragment 2.1).	Autoriteiten moeten informatie-indexen bijhouden waarin staat hoe informatie is vergaard. Ook plannen en dossiers die geen persoonlijke informatie bevatten moeten openbaar gemaakt worden, dit alles in elektronische vorm (fragment 3.g). Op federaal niveau zijn er geen verplichtingen tot openbaarmaking, waardoor het niet veel voorkomt dat meer openbaar gemaakt wordt dan nodig, in tegenstelling tot federale staten zoals Hamburg en Rijnland-Palts die wel actief informatie openbaar maken (fragment 3.8).
Registers	Nvt. Publiceert informatie op www.overheid.nl , daar worden de officiële bekendmakingen gepubliceerd. Die blijven daar staan. Op www.Rijksoverheid.nl staan de stukken maar tijdelijk (fragment 0.17).	Heeft een online register waarin documenten geregistreerd staan die open en gesloten zijn. Mensen kunnen verzoeken doen op basis van het register. De registratie van documenten gebeurt aan de hand van meta data. Als alles online zou moeten staan, dan zou dit erg arbeidsintensief zijn. Er is niet één uniforme manier om met het dan al niet publiceren van informatie om te gaan, omdat er honderden autoriteiten onder de FOIA vallen (fragment 1.17).	Nvt. Ze hebben wel nationale archieven die ze online publiceren, de overheid is nu bezig met online publicatie tot 1991 - 1992. Engeland heeft ook geen offline gesloten register.	Nvt. (fragment 3.17).

