

© Follow the Money

OPINIE · VANDAAG 6:00 · ⌚ 10 MIN

Journalisten: 'Perk openbaarheid van de overheid niet in, maar werk samen aan verbetering'



BAS VAN BEEK



CYRINE BEUNE



DAVID DAVIDSON

De Wet open overheid (Woo) is het belangrijkste instrument voor burgers, onderzoekers en journalisten om inzage te krijgen in hoe de overheid werkt. Onlangs bestond de Woo een jaar en werd de wet geëvalueerd. De conclusie: het kan en moet veel beter. Maar hoe? Een groep journalisten van verschillende media geeft elf tips. Hun advies: zoek niet naar maatregelen die de overheidstransparantie inperken, maar maak gebruik van best practices die zich al in de praktijk hebben bewezen.

Dit artikel is geschreven in samenwerking met: Tim Staal (Investico/ Expertisecentrum SPOON), Erik Verwiel (de Volkskrant), Jasper Been (Het Financieele Dagblad) en Hugo van de Parre (NOS).

De Wet openbaarheid van bestuur, de Wob, stond in Nederland jarenlang synoniem voor het opvragen van overheidsdocumenten door betrokken burgers, journalisten, wetenschappers en belangenorganisaties. Documenten waarin niet zelden stond te lezen wat geheim had moeten blijven. Bijvoorbeeld misstanden die machthebbers liever onbesproken hadden gelaten. Of belangen die achter de schermen de doorslag hadden gegeven bij een belangrijk besluit.

'Wobben' werd zelfs een werkwoord. Maar de Wob werd ook symbool voor een overheid die de hakken in het zand zette om documenten vrij te geven en precies die passages zwartlakte waarin de belangrijke informatie stond.


Dat bleek eens te meer door het toeslagenschandaal. Een van de harde lessen van die affaire was dat overheidstransparantie van democratisch levensbelang is. 'Signalen dat het ergens niet goed gaat, moeten veel sneller naar boven komen en veel sneller tot actie leiden,' sprak premier Mark Rutte nadat hij begin 2021 het aftreden van zijn kabinet had aangekondigd. 'De informatievoorziening moet fundamenteel op de schop.'

Woo-verzoeken bij ministeries duren ruim vier keer langer dan de wettelijke termijn toestaat

De opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo), moest volgens de overheid verbetering brengen. Aan de Woo was jaren gewerkt en hij kwam in 2022 als geroepen om de gewenste nieuwe cultuur van openbaarheid van wettelijke regels te voorzien. Woo-verzoeken zouden sneller en ruimhartiger worden afgehandeld. De overheid zou uit

zichzelf veel meer informatie openbaar gaan maken.

Ondanks alle goede bedoelingen bleef echte verbetering uit. Dat bleek eind vorig jaar uit de evaluatie van het eerste jaar van de Woo in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken: de zogeheten invoeringstoets. Nog steeds is de toegang tot overheidsinformatie niet eenvoudig en ook te vaak niet ruimhartig. Zelfs kleine verzoeken worden traag afgehandeld.

Het gisteren verschenen rapport *Blaadjes op het spoor* van de  Open State Foundation meldt dat Woo-verzoeken bij ministeries gemiddeld in 172 dagen behandeld worden. Dat is ruim vier keer langer dan de wettelijke termijn toestaat.

Tekort aan capaciteit is een oorzaak. Net als gebrek aan prioriteit: met name bij de hoogste ambtenaren. Ook de communicatie met burgers die een verzoek indienen is ondermaats.

Dit alles moet beter, zo luidt het advies. Maar de invoeringstoets, waar de Tweede Kamer deze week over spreekt, bevat ook adviezen die potentieel een grote beperking van de openbaarheid betekenen.

Een van die aanbevelingen is om niet zomaar meer interne documenten te openbaren die zijn gedeeld tussen ambtenaren lager dan schaal 15 – een hele hoge rang binnen de Rijksoverheid. Een ander advies is om Woo-verzoeken voor niet-professionele verzoekers te beperken tot vijftig documenten per verzoek.

Journalisten maken veel gebruik van de Woo. Het is een van hun meest waardevolle instrumenten. Maar het is ook een instrument waarvan je moet weten hoe het te gebruiken. Daarom hebben nieuwsredacties steeds vaker gespecialiseerde Woo-journalisten in dienst.

De Woo-coördinatoren van *de Volkskrant*, NOS, Investico, *Het Financieele Dagblad* en Follow the Money hebben de handen ineen geslagen. Samen geven zij elf tips voor hoe het beter en makkelijker kan. Hun advies: zoek niet naar maatregelen die de overheidstransparantie inperken, maar maak gebruik van *best*

practices die zich al in de praktijk hebben bewezen. Het zou volgens de journalisten goed zijn als deze werkwijzen in een richtlijn worden vastgelegd voor alle overheden.

1. Een Woo-verzoek is vaak niet nodig

Ambtenaren die een Woo-verzoek op hun bureau krijgen, zijn daar veel tijd aan kwijt. Minder Woo-verzoeken betekent minder archieven doorzoeken, e-mailboxen nalopen, documenten lakken, overleggen met betrokkenen, enzovoorts. De meest voor de hand liggende manier om dit tijdrovende werk te beperken, is door de noodzaak voor een Woo-verzoek te verminderen.

Door meer informatie actief openbaar en beter vindbaar te maken, kunnen een hoop Woo-procedures worden voorkomen. Het is al vaak gezegd, maar overheidsinformatie is van ons allemaal. Als een journalist concrete vragen heeft, beantwoord deze dan ruimhartig. Stuur bij voorkeur een document mee ter onderbouwing. Dit kan ervoor zorgen dat een journalist geen Woo-verzoek hoeft in te dienen, omdat hij dan al antwoord heeft.

2. Maak de afhandeling professioneler en onafhankelijker

Wie een Woo-verzoek indient, krijgt doorgaans eerst een woordvoerder aan de lijn, dan een jurist, later een beleidsmedewerker en tot slot soms ook nog het hoofd van de afdeling. De meeste van deze ambtenaren doen de Woo 'erbij' naast hun andere werkzaamheden. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding sprak onlangs zelfs van 'Woo-corvee'.

Soms leidt dit tot gekke situaties: bijvoorbeeld dat ambtenaren moeten beslissen over het openbaar maken van documenten die ze zelf hebben geschreven. Dat is niet onafhankelijk.

Zeker omvangrijke bestuursorganen, zoals ministeries, provincies en grotere gemeenten, moeten de beschikking krijgen over centrale Woo-afdelingen met informatie- en zoekspecialisten en juristen die

onafhankelijker van de beleidsafdelingen werken. Zij verzamelen de documenten, bewaken het proces en zorgen dat de termijnen waarbinnen een verzoek afgerond moet zijn, worden gehandhaafd. Sommige bestuursorganen hebben al stappen in deze richting gezet. We merken dat het afhandelen van Woo-verzoeken daar veel gestroomlijnder verloopt.

3. Even bellen om onduidelijkheden op te helderen

Wie een Woo-verzoek verstuurt, ontvangt over het algemeen na een of twee weken een ontvangstbevestiging. In die ontvangstbrief staat meestal ook dat er iets 'niet helemaal' duidelijk is aan het verzoek en dat verduidelijking nodig is voordat het verzoek in behandeling genomen kan worden. De standaardtermijn van vier weken om aan een Woo-verzoek te voldoen is dan al bijna halverwege.

Het kan veel sneller als een Woo-functionaris meteen de telefoon pakt. Na een Woo-verzoek van Investico bij de Tweede Kamer afgelopen zomer bijvoorbeeld, belde een medewerker binnen een paar dagen met enkele concrete vragen. Die konden direct beantwoord worden en de ambtenaar kon meteen weer aan de slag met zoeken, vrijwel zonder tijdverlies.

4. Zorg dat een Woo-functionaris makkelijk kan zoeken

Woo-ambtenaren hebben zelf meestal geen toegang tot de documenten waar in een Woo-verzoek om wordt gevraagd. Zij moeten hiervoor te rade gaan bij de betrokken beleidsambtenaren. De zoektocht naar documenten begint dan ook meestal met een mailtje van de Woo-ambtenaar naar tientallen medewerkers om te vragen of zij alle documenten bij elkaar willen sprokkelen. Dat is niet meer van deze tijd en legt een te groot beslag op de tijd van beleidsambtenaren. Zorg er daarom voor dat juristen ICT-ondersteuning krijgen om sneller te kunnen zoeken.

In Groningen pakken ze dat nu al zo aan. Een informatiebeheerder van de provincie liet weten dat hij enkel inventariseert welke ambtenaren

betrokken waren bij het onderwerp van het Woo-verzoek. Met hun toestemming plaatst hij vervolgens hun hele mailbox in een documentenstelsel om razendsnel te zoeken naar de juiste documenten. Ambtenaren waren hier in het begin nogal huiverig voor, totdat ze ontdekten hoeveel tijd dit hen bespaarde.

5. Betrek de verzoeker bij het inventariseren van documenten

De bovengenoemde werkwijze, waarbij alle mogelijk relevante informatie wordt samengevoegd en vervolgens gefilterd door middel van slimme IT-oplossingen, is bekend komen te staan als de 'Groningse aanpak'. De provincie Groningen heeft deze methode ontwikkeld om het omvangrijke Shell Papers-verzoek over de banden van Shell met de Nederlandse overheid te behandelen en hanteert hem nu bij elk Woo-verzoek.

Maar deze aanpak werkt alleen als je weet waarnaar je zoekt. De volgende tip is dan ook: betrek degene die het Woo-verzoek heeft gedaan zo veel mogelijk bij het inventariseren van mogelijk relevante documenten. De ICT-specialist van de overheid en de verzoeker kunnen gezamenlijk 'search queries' opstellen en verfijnen, om zo de juiste documenten uit de grote datasets te filteren.

'Met een vertrouwelijke voorinzage kunnen Woo-verzoeken soms wel 80 tot 90 procent worden ingeperkt'

6. Voer een 'concretiseringsgesprek'

Journalisten die een Woo-verzoek doen hebben meestal wel een idee over naar welke informatie ze op zoek zijn. Zij hebben er geen belang bij om (lang) te wachten op honderden stukken die niet of nauwelijks relevant zijn en werken doorgaans dan ook graag mee aan de inperking van het aantal stukken.



Dat kan met een concretiseringsgesprek. Het doel van zo'n gesprek is om er preciezer achter te komen naar welke documenten de verzoeker op zoek is, zodat het Woo-verzoek kan worden ingeperkt. Door informatie met de verzoeker te delen – en ook duidelijk te maken van wat voor informatie hij of zij afstand doet door het verzoek in te perken – kan die een weloverwogen keuze maken over welke documenten wel, en welke niet openbaar hoeven te worden.

Helaas zijn huidige concretiseringsgesprekken er vaak te sterk op gericht een verzoeker zijn of haar verzoek zo veel mogelijk – blind – te laten inperken. Er is op dat moment nog totaal geen overzicht van de mogelijke omvang van het verzoek. De verzoeker wordt dan bijvoorbeeld gevraagd om voorlopig genoegen te nemen met de 'officiële documenten', omdat deze beter gearchiveerd zijn.

Door meer met de verzoeker mee te denken – en bijvoorbeeld informatie van een betrokken beleidsambtenaar te delen, of een inventarislijst van de al aangetroffen documenten – kom je sneller tot een beter ingeperkt Woo-verzoek.

7. Geef journalisten vertrouwelijke voorinzage

Een nieuw onderdeel in de Wet open overheid is de 'vertrouwelijke voorinzage'. De Woo geeft professionele verzoekers (zoals journalisten) de mogelijkheid om, na het tekenen van een geheimhoudingsverklaring, de geïnventariseerde stukken in te zien, nog voordat passages die niet openbaar mogen worden zwartgelakt zijn. Vervolgens kan de verzoeker aangeven welke stukken hij of zij wenst te ontvangen. Die stukken worden alsnog gelakt en uiteindelijk geopenbaard.

Vertrouwelijke_voorinzage  

Contributed by Follow the Money

Voorwaarden inzage

Hierbij verklaart ondergetekende(n) in verband met de aan hem te verlenen toegang tot niet-openbare informatie, zich te zullen houden aan de hieronder gestelde voorwaarden. Ook onderkent ondergetekende(n) dat schending van deze voorwaarden strafrechtelijke consequenties kan hebben.

1. De informatie waar u op grond van deze inzage toegang toe krijgt, mag niet verder worden verspreid nadat op basis van de door u geselecteerde documenten een Woo-besluit is genomen, waarin de betreffende informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 van de Wet open overheid openbaar wordt gemaakt.
2. Ten aanzien van alle informatie waar u op grond van deze inzage toegang toe krijgt die door mij in een navolgend Woo-besluit niet openbaar wordt gemaakt en waarvan de selectie is betrokken, wordt door u strikte geheimhouding betracht. De informatie wordt door u op geen enkele wijze ter kennis van derden worden gebracht. Onder meer in ieder geval ook begrepen uw collega's, werknemers, medewerkers (inclusief gevormde medewerkers), hulppersonen, adviseurs, familieleden en de (werknemers van) u gelieerde vennootschappen.
3. Het is u niet toegestaan om de informatie waar u op grond van deze inzage toegang toe krijgt te verveelvoudigen, bijvoorbeeld door het maken van foto's, printen, kopiëren of door het over te schrijven.
4. Communicatieapparatuur, waaronder mobiele telefoons en smartwatches, moet gedurende de inzage te zijn uitgeschakeld en buiten uw bereik te zijn.
5. U ondertekent de bij deze brief bijgevoegde geheimhoudingsverklaring (bijlage 1) waarmee u zich uitdrukkelijk bindt aan het nakomen van deze voorwaarden. Waarmee u aangeeft ervan op de hoogte te zijn dat schending van deze voorwaarden strafbaar is op grond van artikel 8.1 van de Woo en artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Overtreding van een van de voorwaarden is een misdrijf en wordt met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde klasse bestraft.




Naam 1: _____ Plaats: _____

Handtekening: _____ Datum: _____

Naam 2: _____ Plaats: _____

Handtekening: _____ Datum: _____

Naam 3: _____ Plaats: _____

Document  1  + | - 94% 

Geheimhoudingsverklaring van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor het verkrijgen van vertrouwelijke voorinzage.

Met zo'n vertrouwelijke voorinzage wisten FTM-journalisten Mira Sys en Daniël van Kessel (na enkele dagen achter een scherm op het ministerie van Binnenlandse Zaken) duizenden documenten van hun Woo-verzoek over de Omgevingswet met twee derde af te schaven. In de praktijk zien we reducties van wel 80 tot 90 procent. Dat scheelt veel werk bij de verdere beoordeling van de documenten.

Toch zijn ambtenaren nog terughoudend in het aanbieden van vertrouwelijke voorinzages. Ook zijn de geheimhoudingsverklaringen soms voorzien van onrealistische voorwaarden. Zo eisen sommige ministeries in ruil voor voorinzage dat de journalist zijn uiteindelijke conceptartikel eerst ter goedkeuring voorlegt aan de minister. Zo'n voorwaarde raakt de persvrijheid en zorgt ervoor dat geen enkele journalist nog voor een vertrouwelijke voorinzage zal tekenen.

8. Spreek een concrete einddatum af

Woo-verzoeken moeten binnen een bepaalde termijn worden afgehandeld. Maar mede door de gebrekkige informatiehuishouding van de overheid is zo'n deadline niet altijd haalbaar, vooral bij omvangrijke of ingewikkelde verzoeken. Zo lukte het de Inspectie Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld niet om binnen de termijn een besluit te nemen over een verzoek van Machteld Veen van Investico over de medische zorg voor asielzoekers.

Journalisten zijn vrijwel altijd bereid om wat langer te wachten, zolang maar duidelijk is waar ze aan toe zijn. Kort na het verstrijken van de deadline, kreeg Veen wel uitleg over de documenten die waren aangetroffen. Het ministerie zegde haar een specifieke datum toe waarop het een besluit zou nemen over deze stukken. Dat was voor de journalist snel genoeg. De datum werd op een haar na gehaald en Veen kon haar onderzoek afronden.

9. Verkort de termijn voor zienswijzen en handhaaf die

Overheden zijn soms verplicht om 'belanghebbenden' te vragen of zij bezwaar hebben dat de informatie openbaar wordt. Denk aan bedrijven en lobbyisten die contact hebben gehad met een overheid en die genoemd worden in documenten. Deze belanghebbenden mogen aangeven of ze bezwaar hebben tegen het openbaar maken van de stukken: de zogenaamde 'zienswijze'. Dat moet binnen een 'redelijke termijn'. Maar hoe lang die precies is, staat niet in de wet.

In de praktijk leidt het verzamelen van zienswijzen tot enorme vertragingen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaf een aantal visserijbedrijven bijvoorbeeld bijna vier maanden de tijd om hun zienswijze in te dienen, terwijl aanvankelijk vier weken was gezegd.

Ook kritisch kijken naar wie er überhaupt om een zienswijze gevraagd wordt kan de moeite lonen. In de wet staat dat een zienswijze alleen nodig is wanneer een betrokkene 'naar verwachting bedenkingen' zal hebben. Het is dus maar de vraag of altijd iedere persoon of organisatie die in een document voorkomt om een zienswijze gevraagd moet worden.

'Als veiligheidsmaatregel printen Woo-juristen alle 'gelakte' documenten uit om ze nog eens door de scanner te halen'

10. Zet minder vinkjes

Als alle documenten beoordeeld zijn en het besluit is afgerond, kunnen de documenten openbaar worden gemaakt. Maar in de praktijk gebeurt dat niet. Eerst gaat het besluit nog de zogeheten 'lijn' in. Dat betekent dat ambtenaren, directies en soms zelfs bewindslieden hun akkoord moeten geven, voordat de stukken naar de verzoeker kunnen worden gestuurd.

Het is niet ongewoon dat het besluit langs tien personen moet voor een vinkje. Hoe hoger in de boom, hoe groter de kans op vertraging. Zo weigerde het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wekenlang om een afgerond Woo-besluit te sturen, omdat de minister op dat moment met vakantie was.

Het kan sneller. Bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bleek het na tussenkomst van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding mogelijk in één middag de hele parafenlijn te doorlopen en de stukken toe te sturen.

Daarnaast is het de vraag of het zetten van zoveel vinkjes wel nodig is. Beleidsambtenaren en bewindslieden kunnen ook simpelweg worden geïnformeerd over de informatie die openbaar wordt gemaakt. Meer vertrouwen in de kundigheid van de Woo-functionarissen scheelt iedereen veel tijd.

11. Maak vrijgegeven documenten voor iedereen vindbaar en toegankelijk

Het beoordelen van overheidsdocumenten is een langdurige en kostbare opgave. Het is daarom belangrijk dat ze uiteindelijk voor iedereen goed vindbaar en te gebruiken zijn. Het uitgangspunt van de Woo is dan ook dat documenten zoveel mogelijk in een doorzoekbaar format moeten worden aangeleverd.

Helaas volgen veel overheidsorganen die aanbeveling niet of nauwelijks op. Veel vrijgegeven documenten worden niet, of soms maar tijdelijk online gezet. Ook de vorm laat nogal te wensen over. Zo kiezen Woo-

juristen er als extra veiligheidsmaatregel vaak voor om alle 'gelakte' documenten nog een keer uit te printen en door de scanner te halen. Dan weten ze in elk geval zeker dat de gelakte tekst niet toch nog leesbaar is.

De meeste documenten worden vrijgegeven als niet doorzoekbare pdf-bestanden. Zelfs Excelbestanden worden regelmatig geprint en als losse A4'tjes opgestuurd. Menig journalist heeft weleens op de grond meterslange papieren uitdraaien van Excelbestanden met plakband aan elkaar zitten plakken. Simpelweg een Excel-bestand mailen is zoveel makkelijker. En het scheelt nog een hoop papier ook.



Auteur: **Bas van Beek**

Wob- en Woo-specialist van FTM, mede-oprichter van het Platform Authentieke Journalistiek.



Auteur: **Cyrine Beune**

Woo-medewerker bij FTM, was eerder onderzoeksjournalist bij het Algemeen Dagblad.



Auteur: **David Davidson**

Begonnen als nachtedacteur op een industrieterrein en houdt zich sindsdien bezig met zaken die meer daglicht verdienen.