



Universiteit Leiden

Leiden, 6 februari 2025

Notitie Wim Voermans rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid op 13 februari 2025 Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

Geachte commissieleden, bijgaand mijn antwoord op de door u gestelde vragen.

1. In hoeverre is de transparantie van overheidsinformatie toegenomen sinds de invoering van de Woo?

Volgens mij is de transparantie van overheidsinformatie niet toegenomen sinds de invoering van de Wet open overheid (Woo). Wat wel merkbaar is toegenomen is de weerzin en weerstand bij overheidsinstanties om de Woo correct toe te passen. Dat is af te lezen uit de weerstandshouding (waar het ACOI al een aantal keren de aandacht voor heeft gevraagd) van overheidsinstanties, de enorme overschrijdingen van de behandeltermijnen, de traag verlopende initiatieven om actieve openbaarmaking goed van de grond te krijgen, de voortdurende neiging om 'zand' in de machine van de Woo te strooien (bestuurlijke weerstand in de vorm van - vele - ex ante evaluaties, en nu weer een extra evaluatie, druppelsgewijs informatie verstrekken zodat de nieuwsaarde verloren gaat, overmatig gebruik art. 5.1, eerste lid, Woo, etc.)

Sta me toe dit nader toe te lichten aan de hand van een aantal passages uit mijn aankomende boek, *Actieve herinnering: de normen en waarden van nog weten en vergeten*. Dit najaar te verschijnen bij uitgeverij Prometheus Amsterdam.

[‘Wat is er aan de hand met de Wet open overheid?’](#)

(...) In de Woo is geregeld dat iedereen *recht* heeft op toegang tot publieke informatie (dat wil zeggen informatie die berust bij een overheidsinstantie). Die informatie moeten die overheidsinstanties uit eigen beweging verstrekken of op verzoek. Uitgangspunt van de Woo is dat de overheid uit eigen beweging zoveel mogelijk publieke informatie openbaar maakt, zodat iedereen die kan raadplegen (en er niet apart om hoeft te komen vragen). Alleen bij publieke informatie die in de wet is uitgezonderd, of waarvan de openbaarmaking onevenredige inspanning of kosten vergt, of geen redelijk belang dient, hoeft dat niet. Dat het lastig en duur is voor de overheid om de almaar groeiende maalstrook van informatie openbaar en toegankelijk te maken is zeker waar, maar geeft geen geldige reden om het niet te doen. Het hele idee van de wet is dat overheidsinstanties zich moeten inspannen om publieke informatie voor een breed publiek toegankelijk te maken. Om dat te kunnen doen verlangt de Woo dat bij de overheid binnenkomende of gebruikte documenten en

informatie zich 'in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden'.¹ Goed ordenen en archiveren dus. 'We kunnen het niet meer vinden' of 'we zijn het kwijt' vormt geen excuus. En als de informatie openbaar wordt gemaakt, dan moet dat volgens de Woo op zo'n manier te gebeuren 'dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt' op algemeen toegankelijke wijzen.² Al bestond de verplichting om uit eigen beweging publieke informatie openbaar te maken ook al onder de tussen 1981-2022 geldende Wet openbaarheid van bestuur (Wob)³ – de voorganger van de Woo – overheidsinstanties zuchtten en kreunden onder de 'overval' van die nieuwe wet uit 2022 en de aanslag op hun middelen die de 'nieuwe' openbaarmakingsverplichtingen betekenden. Al was er niet zoveel nieuws onder de zon, wel werd duidelijk dat de overheid niet gewend was aan actieve openbaarmaking en dat er op dat vlak grote achterstanden waren. Toch vonden ze gehoor: ze kregen een paar jaar uitstel van de nieuwe actieve openbaarmakingsverplichtingen – gratie voor hun eerdere overtreding als het ware. Als je veel publieke informatie al uit eigen beweging openbaar maakt, dan zullen nieuwgierige geïnteresseerde burgers, journalisten, organisaties en bedrijven minder snel een apart verzoek hoeven te doen om de informatie te krijgen die ze zoeken. Openbaarmaking uit eigen beweging (actieve openbaarmaking) en openbaarmaking op verzoek (passieve openbaarmaking) werken daarbij als communicerende vaten. Drukte in de informatieverzoekenhoek – waarover veel en vaak door overheidsinstanties wordt geklaagd de laatste jaren – is daarmee deels eigen schuld. Maar enfin.

Als je bij een overheidsinstantie verzoekt om informatie – een recht dat iedereen heeft op grond van de Woo⁴ – hoef je niet uit te leggen waarvoor je die voor nodig hebt. We gaan ervan uit dat toegang tot overheidsinformatie een algemeen belang dient. Die informatie is immers van ons allemaal: opgebracht met belastinggeld en op de een of andere manier gebruikt om te besturen. Alleen al om die redenen hebben we er in een democratie recht op erover te weten om zo de gangen van de overheid na te kunnen gaan. In een enkel geval hoeft een overheidsinstantie publieke informatie niet uit eigen beweging of op verzoek openbaar te maken. Voor bepaalde vormen van vertrouwelijke informatie (denk aan de notulen van de ministerraad,⁵ stukken – zoals militaire geheimen – die de veiligheid van de staat kunnen schaden, gevoelige persoonsgegevens of bedrijfsgeheimen, etcetera) kan de openbaarmaking zonder meer worden geweigerd – de zogenoemde *absolute uitzonderingsgronden*.⁶ In andere gevallen moeten overheidsinstanties een afweging maken. Welk belang weegt zwaarder? Het belang van openbaarmaking of een van de andere belangen die de Woo als *relatieve uitzonderingsgronden* noemt. Dat zijn, bijvoorbeeld, de diplomatieke belangen van Nederland, of de economische of financiële belangen van de overheid, het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, die van de persoonlijke levenssfeer (privacy) van burgers of de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens, de bescherming van het milieu, en – eentje die de laatste tijd te hooi en te gras wordt ingeroepen⁷ – die van het goed functioneren van de

¹ Art. 2.4., eerste lid, Wet open overheid (Woo).

² Art. 2.4., derde lid, Wet open overheid (Woo).

³ Art. 8 Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

⁴ Art. 4.1. Woo.

⁵ Eenheid van regeringsbeleid is in coalitieland Nederland van groot belang, daarom bepaalt art. 26 Reglement van orde voor de ministerraad (RvORM) dat er een geheimhoudingsplicht bestaat voor alles wat tijdens de vergadering van de ministerraad wordt besproken of behandeld. Die bepaling geeft invulling aan art. 45, vierde lid, Gw waarin de ministerraad wordt opgedragen de eenheid van het algemeen regeringsbeleid te bevorderen.

⁶ Art. 5.1, eerste lid, Woo.

⁷ Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is kritisch over het (té) veelvuldig gebruik van de uitzonderingsgrond uit art. 5.1., eerste lid, aanhef en onder i, Woo (goed functioneren van de overheid).

overheid ('de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen').⁸ Op een verzoek om informatie moet eigenlijk binnen vier weken worden beslist met een mogelijkheid tot twee weken uitstel. Dat is, als je dat vergelijkt met die van andere landen,⁹ een hele ruime beslistermijn, maar toch wordt die de laatste jaren door Nederlandse overheidsinstanties bij lange na niet gehaald. Recent onderzoek laat zien dat de afhandeling van informatieverzoeken in 2023 gemiddeld zo'n 172 dagen duurde, ver boven de wettelijk maximale termijn van 42 dagen.¹⁰ Dat is geen uitschieter, want in 2022 duurde het gemiddeld ook al 167 dagen. In 2023 werden er weliswaar relatief veel Woo-verzoeken bij de rijksoverheid gedaan (1.762), maar in 2022 waren het er juist weinig (1.125) gerekend naar het meerjarige gemiddelde van ca. 1.350. Maar toch, op het eerste gezicht lijken het er veel. Plaats je het in perspectief dan valt het misschien ook weer wel mee: het kabinet-Rutte IV kende in 2022 en 2023 29 bewindspersonen die samen 1.444 Woo-verzoeken moesten behandelen...net iets minder dan één per week per bewindspersoon. Nou moeten bewindspersonen meestal wel de staf van een ministerie delen met anderen, maar zelfs als we dat meenemen – er waren in 2022/2023 21 departementen als ik het goed tel – dan nog komt dat maar net iets boven één verzoek per week uit (zo rond de 1,3). Ook als we Nederland vergelijken met andere landen valt op dat de Woo-verzoekdruk hier uitzonderlijk laag is. Van de Wet open overheid wordt weinig gebruikgemaakt in vergelijking met soortgelijke regelingen in Angelsaksische of Scandinavische landen. Zo'n vergelijking laat zien dat er in Nederland per 100.000 inwoners tot tien keer minder openbaarheidsverzoeken worden gedaan dan in die landen.¹¹ Daar ligt het dus allemaal niet aan dat we bij de afhandeling van Woo-verzoeken zo ongeveer de langzaamste ter wereld zijn¹² en elk jaar nog weer trager worden.¹³ Er is vooral een gebrek aan prioriteit en (daardoor aan) capaciteit en dat voedt een bij overheidsinstanties een al jaren bestaande weerzin tegen openbaarheidsverplichtingen en verzoeken tot openbaarmaking. Die was vooral navoelbaar in whatsapp-storm, die vanaf 2021 over Nederland raasde. Dat wordt in bestuurlijke kringen nogal eens ervaren als doorgeschoten transparantiegekte.'

Zie ACOI, *Advies inzake Woo-verzoek naar informatie m.b.t. COVID-19*, van 5 april 2023 (kenmerk 2023-0000194273).

⁸ Art. 5.1., tweede lid, Woo.

⁹ De meest gebruikelijke behandelingstermijn van openbaarheidsverzoeken in andere landen in Europa ligt tussen de tien tot twintig dagen. Onder de Britse Freedom of Information Act (2000) geldt een behandelingstermijn van twintig dagen. Onder de Deense Woo, de Access to Public Administration Files Act (1985) is die tien dagen (wel met verdagingsmogelijkheid). In Italië geldt een behandelingstermijn van tien dagen, met verdagingsmogelijkheid tot twintig dagen (Art. 25 van de Wet L241/1990 over 'Diritto di accesso agli atti amministrativi'). In Bulgarije geldt een termijn van veertien dagen (Access to Public Information Act 2000), voor EU-instellingen geldt vijftien dagen. Zie Artikel 6 Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, PbEG L 145/43. Zie Voermans 2021, p. 183.

¹⁰ Zie Enthoven, Guido, Fanoy, Veerle, Marx, Maarten, Verweij, Joran & Wiemers, Serv, *Blaadjes op het spoor: Analyse afhandeling Woo-verzoeken 2023*. Amsterdam: Instituut Maatschappelijke Innovatie van de Universiteit van Amsterdam en de Open State Foundation, 2024, p. 5 en p. 11 e.v.

¹¹ Wouter Boonstra, 'Wob-procedure Nederland "traagste ter wereld"', *Binnenlands Bestuur* 3 mei 2011; Zie ook Nick Kivits, 'Deskundigen kritisch over de Wob', *De Telegraaf* 26 oktober 2018. Voermans, *Het land moet bestuurd worden: Machiavelli in de polder*. Amsterdam: Prometheus, 2021, p. 180-184.

¹² Zie Boonstra 2011 (voorgaande noot), t.a.p.

¹³ In 2023 duurde het *gemiddeld* maar liefst 172 dagen (meer dan vier keer de toegestane termijn) voor er een besluit op een verzoek werd genomen. In 2022 was de gemiddelde behandelingsduur nog 167 dagen, in 2021 161 dagen. Slechts in 17 procent van de gevallen werd in 2023 een besluit tijdig genomen. Zie Enthoven e.a. 2024, p. 5 en p. 11.

(...) De meeste besluiten, verordeningen, wetten enzovoort worden tegenwoordig digitaal gepubliceerd. Een hele verbetering met de papiervracht van vroeger toen bijvoorbeeld parlementaire wetten en regeringsdecreten (koninklijke besluiten) schriftelijk in het Staatsblad (of in de Staatscourant voor wat betreft ministeriële regels) moesten worden afgedrukt. Tegenwoordig staat de Bekendmakingswet (net als vergelijkbare regels van andere overheden) toe dat dat 'elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze' gebeurt.¹⁴ Nou zou je denken dat die overgang naar digitale publicatie een hele opluchting zou zijn voor overheden (minder kosten, sneller beschikbaar), maar dat valt tegen. Ten eerste moet ervoor gezorgd worden dat iedereen kennis kan nemen besluiten of regels die hem of haar aangaan. Niet iedereen heeft een computer of een ander medium voorhanden waarmee digitaal verkeer mogelijk is. Dus daarvoor moeten aparte routes worden aangelegd (bijvoorbeeld op stadhuisen of in bibliotheken en dergelijke). Maar dat is nog wel de minste van de zorgen. De mogelijkheid tot digitaal publiceren deed ook andere ambities groeien. Zouden we dusdoende niet direct de toegankelijkheid van overheidsinformatie kunnen verbeteren? Bij de stoeve behandeling van de Wet open overheid, waarbij bestuurders uit alle overheidsgeledingen steen en been klaagden over de kosten van die nieuwe wet, werd geprobeerd die weerstand te overwinnen door Haarlemmerolie in de vorm van het project *Platform Open Overheidsinformatie* (PLOOI). Daarop zouden dan alle documenten van alle overheidsgeledingen (Rijk, provincie, gemeente, waterschappen, etcetera) gepubliceerd worden die volgens de Wet open overheid (Woo) openbaar moesten worden gemaakt. Alles op een plek, iedereen ontzorgd, minder Woo-aanvragen (want wie gaat er nog om informatie verzoeken die al is gepubliceerd) en – bijgevolg – veel minder kosten. Maar zoals wel vaker bij groots opgezette IT-projecten lukte het maar niet om het voor elkaar te krijgen. Vooral de decentrale overheden die met PLOOI een openbaarheids-luilekkerland in het vooruitzicht was gesteld, liepen tegen het project te hoop toen dat toch aanzienlijke kosten voor hen met zich meebracht. Ze kwamen terecht in de situatie van een toeleveringsbedrijf, dat de informatie door via PLOOI zou worden gepubliceerd moest voorbereiden. En dat nogal eens op manieren die niet aansloten bij hun eigen systemen. Nog geen jaar na de inwerkingtreding van de Woo trok de rijksoverheid al de stekker uit PLOOI met de wat cryptische toelichting dat in plaats daarvan zou worden geïnvesteerd in een eenvoudigere variant. 'Zo kan er eerder een bruikbaar centraal platform gerealiseerd worden.'¹⁵ We zijn inmiddels twee jaar verder, en ik hoorde nog maar weinig over de vorderingen met dat eerder te realiseren en meer bruikbare centrale platform.

(...)

2. Welke knelpunten ervaren overheidsinstanties bij de uitvoering van de wet?

Zie antwoord hierboven.

3. Welke oplossingen voor de ervaren knelpunten zijn er, zodat de uitvoering van de wet wordt verbeterd?

Ik denk dat de oplossing begint bij het investeren in het op orde brengen van de informatiehuishouding (vooral in de systematische ordening en rubricering van overheidsinformatie van hoog – besluiten, archieven – tot laag – e-mails, WhatsApps etc.). Verder moet de overheid

¹⁴ Artikel 1, tweede lid, Bekendmakingswet.

¹⁵ Zie <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/plooi-gaat-verder-in-eenvoudigere-variant/> Geraadpleegd 20 januari 2025.

werkelijk meer burger- en servicegericht worden bij de hantering van de Woo.¹⁶ De informatie die de overheid produceert en beheert is van ons allemaal. Wij de Nederlanders zijn de eigenaren van de informatie die de overheid voortbrengt. Alleen al omdat dat met belastinggeld is gebeurd. Kennis kunnen nemen van 'onze' informatie is wezenlijk voor het functioneren van onze democratie.

4. Hoe wordt de implementatie van de wet in (kleinere) gemeenten georganiseerd en welke uitdagingen spelen daar?

Daar heb ik te weinig inzicht in, om er iets over te zeggen.

5. Wat zijn de ervaringen van burgers en journalisten met de toegankelijkheid van overheidsinformatie?

De journalisten die ik spreek klagen over de wijze waarop de (rijks)overheid de Woo hanteert. Over het burgerperspectief heb ik geen statistische gegevens (heel veel onderzoek is daarnaar volgens mij na de inwerkingtreding van de Woo ook nog niet gedaan volgens mij. Voor de algemene indruk verwijs ik naar wat ik er onder punt 1 over zei.

¹⁶ De Woo kent bijvoorbeeld een verplichting om burgers behulpzaam te zijn bij de indiening en behandeling van een verzoek (art. 4.1, vijfde lid, Woo). In de zaken die ik volgde en bij betrokken werd (meestal rechtszaken) was van die behulpzaamheid heel erg weinig te merken.