

Wet open overheid

Nut en noodzaak van de Wet open overheid

Alvorens in te gaan op de inhoud van de Wet open overheid is het goed stil te staan bij de huidige praktijk rond de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de historie. Ofschoon wij niet het eerste land waren met een transparantie wetgeving waren wij wel vroeg toen de wet in 1980 werd ingevoerd. Zoals bij alle nieuwe wetgeving zijn er de nodige strubbelingen. Toch vallen al snel een aantal verschillen met veel andere wetten op, waarbij sommige problemen tot op de dag van vandaag blijven spelen:

Onbekendheid bij bestuursorganen. Zowel bij ambtenaren als bij burgers is de wet pas langzaam bekend geworden. In veel gevallen worden de diepere principes achter de wetgeving goed begrepen. Het dringt bij ambtenaren onvoldoende door dat we hier te maken hebben met een wet die tot doe heeft de democratische processen mogelijk te maken, waarbij de gegevens een onmisbaar element zijn om het publieke debat te kunnen voeren. Een gevolg hiervan is dat er sprake is van een wij/zij denken bij de beoordeling van verzoeken en in de bezwaarfase. Een veel gehoorde klacht is het „waarom wilt u dat weten?“. Dat transparantie een noodzakelijke voorwaarde en een recht in een democratische rechtsstaat is, blijkt maar zelden te zijn doorgedrongen.

Ook wordt regelmatig aangegeven dat het maar lastig is dat informatie wordt gevraagd over de inhoud van beleid en de inhoud van besluiten. Door die houding is er zelden een bestuursorgaan die vooraf hele dossiers klaar maakt om te verstrekken op verzoek of dit actief openbaar maakt. Het trieste is dat de wetgever dit wel voor ogen had: in principe is alles openbaar tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is. De actieve openbaarmaking zou het maatschappelijk debat mogelijk maken en is de regel. De passieve openbaarmaking is mogelijk door de Wob. Juist die passieve openbaarmaking is onderhoud op het moment dat men ‚vergeet‘ actief te openbaren. De praktijk leert - en dat wordt door wetenschappelijk onderzoek gestaafd - dat het primaire besluit op basis van de Wob slecht is. Wie in bezwaar en beroep gaat zal bovenmatig vaak gelijk krijgen. In zeventig procent van mijn zaken wordt

door procederen een besluit geheel of gedeeltelijk herzien. Bij reguliere bestuursrechtelijke besluiten ligt dit percentage lager, veel lager: onder de tien procent.

Daarnaast wordt zelden de urgentie van een verzoek gevoeld. Ook al schrijft de wet voor dat met beantwoording direct moet worden begonnen en meteen moet worden besloten zodra een document beschikbaar is, toch gebeurt dit zelden. En als de druk gevoeld wordt dan wekt een bestuursorgaan de indruk te willen dralen. Wob-verzoeken duren soms maanden of jaren. Een dieptepunt was enkele weken geleden toen na meer dan een jaar vragen en wobben uiteindelijk in een gesprek opheldering werd gegeven door de Nationale Politie over een zaak die bij mij in onderzoek is. Precies de theorie die ik voorlegde aan de voorlichter in eerste instantie bleek de realiteit te zijn. Een gevalletje weinig tot niets aan de hand, maar een simpele vraag werd een slepende procedure. Dit gebrek is ook de oorzaak dat af en toe documenten opduiken, waarin ondubbelzinnig staat dat verzoeken ‚zo beperkt mogelijk worden geïnterpreteerd’ of na een klacht van een burger ‚in uw geval beperkt is geïnterpreteerd’.

Het gebrek aan opleiding is hier een behoorlijk probleem waaruit veel irritatie tussen burger en bestuursorgaan voorkomt. In Wob-stelsels waar een informatiecommissaris bestaat, vervult deze ook een belangrijke opleidende, controlerende en sturende rol. Uit de eigen praktijk bij een aantal gemeenten merk ik dat een opleidingssessie van een paar uur soms al veel misverstanden kan wegnemen. Dat helpt niet alleen in het slimmer en effectiever omgaan met verzoeken, maar ook begrijpen te zoeken naar de vraag achter de vraag. Juist een minder juridische benadering voorkomt in veel gevallen problemen. Een informatiecommissaris kan daar heilzaam in zijn, blijkt uit de praktijk andere landen. Daarnaast behoeft het weinig betoog dat slepende juridische procedures kostbaar zijn voor de burger en in grotere mate voor de belastingbetaler.

Wie een beetje goed beslagen ten ijs wil komen bij de overheid moet juridisch dichtgetimmerde teksten aanleveren om obstructie maar voor te zijn. Niet bepaald de manier, waarop een land zich zou moeten willen profileren op het gebied van transparantie.

Onbekendheid bij de burger. De burger blijkt vaak de Wob niet te begrijpen. Een bekende misvatting is dat de wet in het algemeen geldt: openbaar voor een is openbaar voor allen. Wat mensen wel of niet kunnen vragen is nauwelijks bekend. Dat betekent dat een burger zich vaak niet begrepen voelt en de burger ook geen idee heeft wat de eigen overheid allemaal doet. Dat geeft een onnodig negatief beeld en leidt - volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur - op termijn tot ondermijning van de legitimiteit van het openbaar

bestuur. De voorlichting rond de Wob is op dit moment eigenlijk beperkt tot een paar particuliere initiatieven of een weinig zeggende tekst bij sommige bestuursorganen. Daarbij lijkt het belangrijker te zijn mee te delen dat een gemeente kosten in rekening brengt dan dat het bestuur meedeelt dat het maatschappelijk debat een belangrijk onderdeel is van een democratische samenleving. Die onbekendheid leidt tot weinig inhoudelijke debatten en een gebrek aan begrip waarom beleid tot stand komt. In het Verenigd Koninkrijk of Ierland worden burgers door een informatiecommissaris geïnformeerd over rechten die ze hebben om deel te nemen aan het publieke debat.

Slechte archivering. Bij het gemiddelde Wob-verzoek duurt het doorgaans meer dan de wettelijke acht weken alvorens documenten kunnen worden gevonden en er een besluit wordt genomen. Dat betekent naar de burger toe dat wettelijke termijnen moet voeten worden getreden. In het verleden - voor de introductie van de Wet dwangsom en beroep - was de wettelijke termijn twee weken om een besluit te nemen. Die werd in toch wel een aardig aantal gevallen gehaald. In Wob-zaken komt meer en meer naar voren dat de archivering van documenten in ernstige mate tekort schiet. Het gevolg hiervan vertaalt zich in late besluiten en regelmatig klachten bij de Erfgoedinspectie of regionale archiefinspectie. Onderzoeken tonen regelmatig aan dat de stand van de nationale archieven ronduit slecht zijn. Vreemd genoeg zijn de technische mogelijkheden om informatie goed toegankelijk te maken niet minder geworden. Ofschoon sommige organisaties progressie hebben gemaakt met het archiveren is het in de meeste gevallen nog heel lastig om gegevens bij elkaar te verzamelen.

Neem bijvoorbeeld financiële informatie. Ondanks het feit dat veel wordt gevraagd om bonnetjes van bestuurders kon het Openbaar Ministerie ze recentelijk niet openbaren, omdat deze over meerdere systemen verspreid geregistreerd worden. Het bij elkaar halen is teveel werk. Na een Wob-vezoek van zowel De Telegraaf als RTL Nieuws was het ooit een belofte van toenmalig minister Guusje ter Horst om juist dit soort informatie standaard te openbaren. Het beleid om dit voor elkaar te krijgen is er ook, omdat sinds 2007 het actieplan 'Nederland Open in Verbinding' juist open standaarden tot norm heeft verheven. Dat betekent dat het gebruik van uniforme, voor iedereen toegankelijke standaarden in gebruik moeten zijn om gegevens uit te wisselen. Juist bij financiële informatie zijn die standaarden volop aanwezig. De Open State Foundation - geleid met niet aflatende energie door uw voormalig collega Arjan El Fassed - probeert bestedingen van publieke organen in kaart te brengen. Sommige bestuursorganen werken daaraan goed mee, maar meestal is het een martelgang om de informatie te krijgen. Als het lukt dan is de manier van aanleveren soms

behoorlijk ontoegankelijk. Een manier is bijvoorbeeld door het als PDF aan te leveren, waardoor automatisch verwerken een nachtmerrie is. Zo kan er niet snel iets handigs worden gedaan met belangrijke informatie in tijden waar budgetten strak gehouden horen te worden. Dat kan en mag niet de manier zijn waarop de Tweede Kamer unaniem achter open standaarden is gaan staan. Een land als Brazilië slaagt hier bijvoorbeeld beter in en lijkt zo een voorsprong op ons land te hebben.

Maar het kan gekker. Bij een informatieverzoek bij een gemeente bleef antwoord uit. Ook na het ingebreke stellen van het bestuursorgaan kwam er geen besluit. Totdat na het verstrijken van de dwangsom en veel telefoontjes verder bleek dat er een archief probleem was. Transparantie was geen probleem, maar dan moest ik wel zelf het archief induiken. Nou ja archief. Een stapel papier van ongeveer een anderhalve meter hoog lag midden in een kamer en van enige ordening in de stukken kon ik weinig ontdekken. Gelet op de chaos vraag ik mij sterk af of de stukken er nu nog zouden zijn als een vergelijkbaar verzoek was ingediend.

Ter vergelijking: in Noorwegen worden nagenoeg alle documenten gedigitaliseerd. Via de website OEP.NO zijn de documenten voor burgers te vinden. Van de meeste documenten is al bekend of ze opvraagbaar zijn op basis van de Noorse transparantiewetgeving. In de gevallen waar beperkingen voor vrijgave geldt, wordt op het moment van aanvraag opnieuw getoetst. Archivering is beter geregeld op die manier, terwijl transparantie onderdeel van het proces van opslag is. Openbaarheid zit als het ware meer in het systeem van de ambtenaar dan dat dit het geval is in bijvoorbeeld Nederland. Op dit gebied ligt Noorwegen technologisch voor op ons land. Daarbij heeft Noorwegen een bijkomend voordeel: in Nederland is het informatiestelsel zo dat een burger vraagt om informatie met betrekking tot een onderwerp. Bij slechte archivering en slecht zoeken betekent dat de zoekslag meerdere malen moet worden uitgevoerd: eerst bij het verzoek dan in bezwaar en vaak ook nog eens in beroep. Het bizarre is dat bij iedere zoekslag er weer nieuwe documenten verschijnen. Drie zoekslagen die eigenlijk met betere informatisering tot een enkele zoekslag terug hadden kunnen worden gebracht.

Afwezige digitalisering. De overheid vraagt van de burger meer en meer digitaal af te wikkelen. Dat gaat in een tempo waarvan de Nationale Ombudsman aangeeft dat dit voor veel mensen niet te volgen is. Maar als de burger wat van de overheid nodig heeft, kan dit niet digitaal. Gemeenten weigeren in toenemende mate informatieverzoeken per mail of per fax. Bij het uitvoeren van besluiten op Wob-verzoeken worden verzoeken om digitaal te leveren

geweigerd omdat - vooral gemeenten - dit niet kunnen. Daarnaast zijn basale digitale technieken om informatie zwart te maken in bijvoorbeeld een tekstverwerkingsdocument of PDF-bestand nog niet beschikbaar. Toch hebben we het hier over behoorlijk gestandaardiseerde software. Het gevolg is dat veelal informatie eerst wordt uitgeprint, vervolgens met een pen wordt gezwart en dan weer wordt gekopieerd. Als het lukt dan kan een document weer worden ingescand. Het opmerkelijke aan dit verschijnsel is dat nieuwe printers en kopieermachines vaak ook een scan-functionaliteit hebben. Het is zelfs ingewikkeld deze functionaliteit op nieuwe machines niet te krijgen. Opmerkelijk is dat het tekortschieten met technologie op de burger wordt afgewenteld door afdrukkosten per pagina te rekenen.

De gebrekkige digitalisering, de afwezigheid van een slim gebruik van open standaarden om gegevens goed te kunnen uitwisselen om zoeken van documenten eenvoudiger te maken, zorgen ervoor dat de Wob door ambtenaren als veel gedoe wordt ervaren. Daarnaast bestaat het reële gevaar dat documenten zoekraken of niet meer benaderbaar zijn. Naast de schade die dat kan hebben voor een maatschappelijk debat kan dit ook ondermijnend werken voor de juridische houdbaarheid van besluiten op momenten dat niet meer te onderbouwen valt hoe besluiten tot stand zijn gekomen en welke besluiten zijn genomen. Een pijnlijk voorbeeld is het zoekraken van PDF-bestanden over de geestestoestand van Tristan van der V., die in Alphen aan de Rijn in een winkelcentrum wild in de rondte schoot. Tot op heden is niet duidelijk wat daar nou precies is misgegaan. De huidige geldende wetgeving is weliswaar medium onafhankelijk geschreven, maar geeft geen sturing aan het slim inzetten van technieken door de lat voor bestuurders hoger te leggen. In een wereld waar informatie in fracties van seconden beschikbaar is, heeft de Wob alleen meer en meer tijd nodig om tot een besluit te komen.

Nederland wil in 2015 op het digitale dossier vooraan staan. Dat is problematisch als we zo onhandig met digitalisering omgaan en geen sprong voorwaarts maken. Hoe kunnen we onszelf als volwassen digitale maatschappij profileren als we niet in staat blijken onze eigen huishouding op orde te brengen en antwoord te geven op hele simpele vragen.

Meer dan bestuursorganen alleen. Door de loop van de tijd is de maatschappij ingrijpend verandert. Een van de grotere veranderingen is dat de overheid niet meer onafhankelijk is van het bedrijfsleven. Bij de aanvraag van een vergunning voor een kolencentrale blijkt de aanvrager een noodzakelijke partij om te adviseren in diezelfde vergunningsaanvraag en daardoor tot de kring van overheden te worden gerekend.

Overheden en bedrijfsleven werken in privaat-publieke samenwerking intensief samen. Deze verandering in de maatschappij betekent dat meer en meer informatie wordt onttrokken aan het publieke debat, terwijl deze informatie de burger wel aangaat. Gemeenten die willen onderhandelen over de WMO doen dit middels de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Deze vereniging valt buiten de Wob en is er - volgens eigen zeggen - niet voor de burger, maar voor de gemeenten. Hierdoor ontstaan er voor de burger blinde vlekken in het beleid. De huidige wetgeving voorziet niet deze nieuwe situatie en loopt daarom achter bij de verandering in maatschappelijke ontwikkeling.

Inperking van vrijheden. Door de jaren heen hebben er een fors aantal wijziging in de Wob plaatsgevonden. Deze wijzigingen zijn allemaal inperkingen geweest op de transparantie. Er zijn uitzonderingsgronden bij gekomen, termijnen zijn vertraagd en momenteel ligt er een wetsvoorstel vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken om misbruik tegen te gaan. Het neveneffect is echter dat de rechtszekerheid afneemt en het nagenoeg onmogelijk is om effectief besluiten af te dwingen. Transparantie lijkt daarmee van een recht te verworden tot een gunst vanuit het bestuur. De grote lijn is tot nu toe negatief te noemen.

Internationale positie. Nederland, dat zich profileert op mensenrechten, democratische rechtsorde en vooral een rol wil vervullen als juridische hoofdstad van de wereld, loopt langzamerhand niet meer in pas met veel andere landen. Ooit was zelfs onze Wob in Europa reden om het woord FOIA (Freedom of Information Act) te vervangen door Wob en wordt van wobbing gesproken. Pijnlijk is de huidige situatie. Nederland neemt het voortouw bij het samenstellen van het Verdrag van Tromsø om het vervolgens niet te tekenen. Ofschoon dit verdrag op een groot aantal punten evident is geïnspireerd door de Nederlandse Wob, blijken wij op een aantal belangrijke punten niet te voldoen. We vallen dus nu onder internationale standaarden. Zoals reeds beschreven schieten wij ook op digitaal gebied ernstig tekort en dreigen wij - volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur - de legitimiteit te verliezen door een gebrek aan transparantie. Dat dit geen loze dreiging is, werd duidelijk na de kredietcrisis in IJsland waar juist het gebrek aan transparantie als een van de grote problemen wordt gezien. Wie tijdens de crisis in meer landen met mensen heeft gesproken tijdens kreeg stevast te horen dat de bevolking feitelijke antwoorden op vragen wil. Het feit dat bezuinigingen niet goed vielen was voor veel mensen vaak secundair als je doorvraagt. Niet omdat mensen willen inleveren, maar juist omdat het realisme bij veel mensen is dat de status quo niet houdbaar was. Transparantie is dus een must. Als wij internationale ambities

hoog willen houden dan is dat moeilijk denkbaar zolang wij zelf niet aan internationale standaarden (willen) voldoen.

Noodzaak nieuwe wetgeving

In het licht van voornoemde ontwikkelingen is het noodzakelijk om de Wob te moderniseren. De voorliggende wet is een naar beneden bijgestelde versie van het eerdere wetsvoorstel de Nieuwe Wob. Er zijn een aantal punten waar in mijn optiek de nieuwe wet tekort schiet en nog te wensen overlaat. Maar voor mij is belangrijk dat de meeste grote problemen onder handen worden genomen en er een modernisering van de transparantie wetgeving komt. De veranderingen maken de wetgeving een flink stuk zekerder voor de toekomst. Opvallend daarbij is dat over deze wet goed is nagedacht en teksten werkbaar zijn. Vooral de kansen voor dejuridisering is iets wat we echt moeten aangrijpen. De wet is een serieuze kans op de negatieve spiraal van het inperken van het 'recht om te weten wat je overheid doet' te doorbreken. Vooral de komst van een informatiecommissaris - ondanks dat de rol is ingeperkt ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel - kan zowel deëscalerend werken alsmede veel onduidelijkheden wegnemen.

Met het voorliggend wetsvoorstel wordt niet een probleempje opgelost, maar een duidelijke keus gemaakt om transparantie weer centraler te stellen. Dat betekent dat het maatschappelijke debat meer op feiten kan worden gevoerd (zeg maar de 'facts based politics' krijgen meer ruimte). Dat maakt een democratie waardevoller en minder hol. Daarmee zou Nederland een gooi doen naar de statuur die het ooit had op gebied van invulling geven aan fundamentele rechten.

Met het oog op dat laatste en de historie met de Wob zou ik wel een lans willen breken om de Wet niet Woo (Wet open overheid) te noemen, maar gewoon Wob of Nieuwe Wob. Internationaal hebben wij daar bekendheid mee. De burger kent de naam en de ambtenaar ook. Een nieuwe naam betekent dat we als het ware vanaf nul beginnen en daar is geen sprake van. We hebben met de nieuwe wet een kans om 'wobbing' weer inhoud te geven binnen internationaal verband. Daarnaast dekt de naam niet de lading van de wet. Zoals eerder betoogd is de openheid nodig bij meer dan de overheid alleen en gaat het uiteindelijk om de controleerbaarheid het bestuur van ons land. Het gaat uiteindelijk om democratische controle en niet om alleen de overheid. Daarnaast refereert het woord open in dit kader ook aan 'open data' dat staat voor het toegankelijk maken van databases. Helaas wordt dit nog wel eens verward met transparantie van bestuur. Die overlap is er slechts zelden.

Mocht u besluiten de wet te gaan aannemen, wat ik nadrukkelijk wens gelet op de belangen, dan hoop ik dat u ook serieus inzet op het goed laten slagen van de wet. Laten we als Nederland onze digitale ambities waarmaken, het goede voorbeeld internationaal geven en eindelijk echt transparant over beleid durven te zijn.