



Position paper Wet open overheid

Democratie en media zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De journalistiek controleert als waakhond van de democratie de overheid. Toegang tot overheidsinformatie is daarvoor een belangrijk instrument. Deze toegang is sinds mei 2022 geregeld in de Wet open overheid (Woo), als opvolger van de Wet openbaar bestuur (Wob). Hoewel de wet is ingevoerd om overheidsinformatie transparanter en toegankelijker te maken, brengt de uitvoering van de Woo problemen met zich mee die het werk van journalisten hinderen.

NDP Nieuwsmedia is de brancheorganisatie voor nieuwsbedrijven en behartigt de journalistieke en zakelijke belangen van de uitgevers van de Nederlandse nieuwsmedia. Vrijwel alle private landelijke en regionale nieuwsorganisaties zijn lid en ze zijn samen verantwoordelijk voor ruim 40 nieuwsmedia die via verschillende kanalen worden verspreid. Van de Volkskrant tot NU.nl en van De Telegraaf tot Tubantia en van RTL Nieuws tot BNR Nieuwsradio.

In dit paper plaatsen we een aantal kanttekeningen bij de huidige uitvoering, waarna we een aantal suggesties voor verbetering doen. Onze zorgen richten zich met name op de systematische overschrijding van wettelijke termijnen van openbaarmaking, vaste nieuwe weigeringsgronden en een mogelijke begrenzing van het aantal Woo-verzoeken.



Aanbevelingen

NDP Nieuwsmedia doet de volgende aanbevelingen om de uitvoering van de Woo te verbeteren:

1. NDP Nieuwsmedia roept op om openbaarheidsverzoeken binnen de wettelijke termijn van 42 dagen af te handelen. Er kunnen zich uitzonderlijke verzoeken voordoen waarbij informatie niet binnen de gestelde termijn kan worden afgehandeld. Het is dan belangrijk dat er tijdig aan de bel wordt getrokken door overheidsinstanties en er communicatie plaatsvindt met de vragende partij (in overeenstemming met art. 4.2a). In dat contact kunnen praktische oplossingen worden gezocht, bijvoorbeeld het prioriteren van onderdelen van het verzoek die voor het werk van de journalist essentieel zijn.
2. Het is belangrijk dat er structureel overleg plaatsvindt tussen het ministerie van BZK (en OCW) en vertegenwoordigers van mediaorganisaties (uitgevers, journalisten en hoofdredacteuren) om concrete knelpunten weg te nemen in de uitvoering van de Woo.
3. NDP Nieuwsmedia roept op meer werk te maken van de nieuwe cultuur van openbaarheid. Het is essentieel dat er geen 'vaste weigeringsgronden' worden gebruikt, zoals de onevenredig vaak gebruikte i-grond. Ook dienen concepten per geval te worden beoordeeld.
4. NDP Nieuwsmedia roept op om geen beperkter documentbegrip en begrenzing aan verzoeken in te voeren. In plaats van de ambities van de Woo terug te schroeven, moet het probleem van de uitvoering van de Woo bij de wortel worden aangepakt.
5. Tot slot roept NDP Nieuwsmedia op om – in navolging van Zweden – toe te werken naar documentregisters. Deze registers dragen bij aan het overzicht, transparantie en de snelheid van op te vragen documenten.



1. Snelle afhandelingen verzoeken urgent voor journalistiek

Overheden blinken bepaald niet uit in de snelheid waarmee zij Woo-verzoeken van journalisten afhandelen. Een groot deel van de Woo-verzoeken wordt op dit moment buiten de wettelijke termijn afgehandeld. Zo blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van een verzoek tot openbaarmaking onder de Woo 162 dagen is, terwijl het wettelijk maximum onder de Woo juist is verlaagd van 56 naar 42 dagen¹. Bij meerdere mediaorganisaties die lid zijn van NDP Nieuwsmedia is sinds de invoering van de Woo nog geen van de verzoeken binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Dit baart NDP Nieuwsmedia grote zorgen. Journalisten zijn in hun werk afhankelijk van de factor tijd: het zo snel mogelijk verslaan van het nieuws is van groot belang.

2. Overleg tussen overheid en aanvrager van informatieverzoek

NDP Nieuwsmedia begrijpt dat er uitzonderlijke verzoeken kunnen voorkomen die te omvangrijk of te complex zijn om binnen de gestelde termijn te voldoen. Is dat het geval is het belangrijk dat er contact wordt gezocht met de opvragende partij. In artikel 4.2a van de Woo wordt voorgeschreven dat er een uitkomst wordt geboden voor beide partijen. Om deze reden is het voor NDP Nieuwsmedia moeilijk te begrijpen dat de overheid niet tot nauwelijks contact zoekt met de opvragende partij over het informatieverzoek. Het verbeteren van de uitvoering van de Woo begint volgens NDP Nieuwsmedia bij constructief overleg tussen de overheid en de aanvrager.

art. 4.2a van de Woo:

Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker
Indien een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen de termijn van artikel 4.4, eerste lid, kan worden beslist, treedt het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.

Het is problematisch dat er binnen nieuwsbedrijven door journalisten en juristen systematisch tijd moet worden vrijgemaakt voor de moeizame afwikkeling van Woo-verzoeken door vertragingen en vaste weigeringsgronden. Door deze ontwikkeling hebben journalisten minder tijd voor het bedrijven van (onderzoeks)journalistiek. Voor NDP Nieuwsmedia is het van essentieel belang dat journalisten hun werk en democratische functie onbelemmerd kunnen uitvoeren.

¹ [Onderzoek naar Wet open overheid wijst uit: veel actie, maar weinig resultaat – Open State Foundation](#)



Beroep op de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Opvallend is dat onevenredig veel verzoeken worden opgeschort middels een beroep op de Awb. Het verzoek zou 'te onduidelijk' zijn en daarom worden opgeschort. Iets dat eens zou kunnen voorvallen, maar het meerdere malen opschorten met een beroep op hetzelfde artikel uit de Awb, doet vragen rijzen. Juist wanneer verzoeken worden opgeschort is het leggen van contact door de Rijksoverheid met de verzoeker noodzakelijk.

3. Nieuwe cultuur van openbaarmaking essentieel

Het uitgangspincipe van de Woo is 'transparant, tenzij'. Dit uitgangspunt onderstrepen wij van harte. In de praktijk blijkt echter nog te vaak sprake van een 'zwartgelakt, tenzij'. NDP Nieuwsmedia vindt de invoering van de Woo een positieve ontwikkeling, maar de cultuur binnen de overheid rond openbaarmaking van informatie lijkt nog nauwelijks te zijn veranderd ten opzichte van de Wob. Ook het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) liet weten dat het lakken binnen de overheid 'topsport' is geworden, wat moet stoppen.

Casus

Covid-19

Verschillende leden van NDP Nieuwsmedia hebben tijdens en na de coronaperiode Woo-verzoeken ingediend bij het ministerie van VWS. Veel van deze verzoeken zijn niet gehonoreerd, bijvoorbeeld het verzoek waar app-contacten van de toenmalige minister onder vielen en ook het contact dat topfunctionarissen hadden over de mondkapjesdeal met Sywert van Lienden. Inmiddels is dat verzoek afgehandeld, maar is niet alles geopenbaard. De stukken zijn o.a. geweigerd met een beroep op de i-grond. Het ACOI oordeelde in april 2023 dat het ministerie zonder overleg met de journalistieke beroepsgroep zelfstandig een aparte werkwijze heeft bedacht. Gevolg was dat journalisten zeer lang moesten wachten op relevante informatie die bovendien nogal ondoorzichtig werd geleverd. Het ACOI vult aan dat er onterecht vaak een beroep is gedaan op het argument dat openbaring schadelijk zou zijn voor de staat (de i-weigeringsgrond).

Ineke van Gent, voorzitter van het Adviescollege: "*Er wordt door het ministerie wel hard gewerkt. Tegelijkertijd wordt niet geleverd waarom wordt gevraagd, namelijk om tijdige openbaarmaking van informatie. Er wordt te vaak een beroep gedaan op uitzonderingsgronden. Dat is niet de bedoeling van de wet. Openbaarheid moet de norm zijn.*"

Systematische weigering op basis van de i-grond

Bij de Wob werd er onevenredig veel beroep gedaan op weigeringsgronden onder artikel 10.2 en in het bijzonder op lid g: '*het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.*' De Woo kent deze weigeringsgronden niet in dezelfde vorm, maar opvallend is dat onze leden merken dat er onevenredig veel wordt geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i:



Lid i: het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Het is op z'n minst opvallend dat bij sommige leden van NDP Nieuwsmedia de helft van de informatieverzoeken door bestuursorganen wordt geweigerd met een beroep op deze grond, terwijl de wetstekst expliciet schrijft over 'uitzonderlijke gevallen'. Het lijkt er dan ook op dat er met de nieuwe wet nieuwe 'vaste' weigeringsgronden zijn gevonden. Dit is volgens NDP Nieuwsmedia niet in lijn met het doel van de wet.

Feitelijke elementen in concepten

Om journalisten hun werk volledig en efficiënt te laten uitvoeren, is het belangrijk dat zij zoveel mogelijk informatiebronnen tot hun beschikking hebben. NDP Nieuwsmedia begrijpt dat dit soms botst met interne regels van overheden als stukken nog niet af zijn of vertrouwelijk zijn. Dit mag echter niet betekenen dat documenten door interne beleidsafspraken per definitie niet worden getoetst als het een 'concept' betreft en worden geweigerd op basis van de i-grond. Het per definitie niet toetsen van documenten met concepten doet afbreuk aan transparantie. Op deze manier worden namelijk feitelijkheden en voldragen onderdelen binnen concepten niet openbaar gemaakt.

Casus

Landhotel 't Elshuys in Albergen

Op 19 augustus 2022 heeft één van de leden van NDP Nieuwsmedia een Woo-verzoek ingediend om informatie openbaar te maken die betrekking heeft op de voorbereiding en de daadwerkelijke aankoop van het landhotel 't Elshuys in Albergen ten behoeve van de huisvesting van vluchtelingen. Op 13 september 2022 heeft het ministerie laten weten de beslistermijn te verlengen met twee weken. Op 4 oktober is het ministerie in gebreke gesteld in verband met het niet (tijdig) nemen van een besluit op het verzoek. Op 8 maart 2023 verschaft het ministerie meer informatie over het besluit en de weigeringsgronden. Het besluit wordt dan grotendeels geweigerd op verschillende gronden: eerbiediging persoonlijke levenssfeer, de i-grond én het niet vrijgeven van concepten. De feitelijkheden in onvoldragen documenten worden binnen het betreffende voorbeeld geweigerd:

“Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat omdat onduidelijkheid kan ontstaan over de inhoud van documenten die vanwege de conceptstatus informatie bevatten die niet in de definitieve versies terecht is gekomen. Daar is ook hier sprake van. Deze documenten met nummers 2.1, 4.1, 24, 25.1, 30.1, 31.1, 32.1, 33.1 en 57 maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing.”



4. Geen beperkingen aan Woo-verzoeken

Op 17 juli jl. heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de uitvoering van verschillende moties en toezeggingen met betrekking tot de Woo. In de brief gaat de minister in op het rechtsvergelijkend onderzoek dat is uitgevoerd, waarbij wordt stilgestaan bij de begrenzing van de omvang van Woo-verzoeken. Het beperken van het documentbegrip en het begrenzen van de omvang wordt meegenomen in de reflectie op de Woo. Het betrekken van deze elementen is voor nieuwsmedia en journalisten een zeer zorgwekkende ontwikkeling.

Met een beperkter documentbegrip en een begrenzing van de omvang van verzoeken lijkt de minister aan te sturen op nieuw gereedschap om openbaarheid van bestuur terug te dringen. In plaats van inzetten op interne verbetering en duurzaam contact met opvragende partijen, wordt de ambitie tot openbaarheid teruggeschroefd en dreigt het werk van journalisten verder onder druk te komen.

Wat NDP Nieuwsmedia betreft moet er beter invulling worden gegeven aan art. 4.2a en, in geval van evident misbruik van de wet, art. 4.6 om (omvangrijke) verzoeken behapbaar te houden en goed uit te voeren. Immers, als een verzoeker zich niet meewerkend opstelt, dan houdt de rechter daar rekening mee bij het bepalen van een termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog moet beslissen. Er kan dan worden geoordeeld dat er alsnog moet worden geopenbaard, maar dan krijgt de overheid daar een realistische tijdsspanne voor. Het moet niet zo zijn dat de overheid de scope van de Woo gaat uitkleden, in plaats van het inzetten op structurele verbeteringen.

5. Relevantie documentregisters

In 2022 is er door de Universiteit Leiden een onderzoek gedaan naar openbaarheid van overheidsinformatie². Uit het onderzoek blijkt onder andere dat documentregisters belangrijk zijn bij het werkproces rond de uitvoering van openbaarheid. Een kort en bondig overzicht met welke documenten binnen het register staan geregistreerd, door wie en wanneer.

Het onderzoek concludeert het volgende:

“In het documentregister kan men de onderwerpen van de documenten zien die op een bepaalde datum of door een bepaalde ambtenaar zijn geregistreerd. Afbeelding 1 is een voorbeeld van hoe het documentregister van Stockholm eruitziet. In het documentregister staan in principe ook geheime documenten, zij het dat sommige metadata die gebruikelijk wordt toegevoegd bij geheime documenten ontbreekt. In sommige gevallen wordt het bestaan van het document ook geheimgehouden. Een bestuursorgaan mag geen geheime

² [Openbaarheid van overheidsinformatie: kan Amsterdam wat leren van andere steden? - Universiteit Leiden](#)



informatie invoeren in een agenda die zij openbaar moeten houden. In die gevallen gebruiken bestuursorganen vaak een register voor geheime documenten.”

NDP Nieuwsmedia roept op om verdere implementatie van documentregisters te onderzoeken, zodat er kan worden toegewerkt naar meer overzicht, transparantie en snelheid.

#	Documentnaam	Documenttype	Status	Reg. datum	Afhand.
2023/0000	Mira Korfman	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0001	Wim Nagels	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0002	Henri Kruisbeek	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0003	Carl Lohse	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0004	Henri Kruisbeek	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0005	Oliver Suijthoff	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0006	Thommas Christiaan van der Sluis	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0007	Toussaint Nijboer	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0008	Steen Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-27	
2023/0009	Arno de Vries	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0010	Arno de Vries	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0011	Sofia	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0012	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0013	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0014	Steen Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0015	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0016	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0017	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0018	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0019	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0020	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0021	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0022	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0023	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0024	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0025	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0026	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	
2023/0027	Thommas Christiaan	Handhaving en afhandeling gijzende 11	Handigat	2023-09-28	

Abbeelding 1: Centraal documentregister

NDP Nieuwsmedia

Contactpersoon: Bas Hut – adviseur public affairs - b.hut@ndpnieuwsmedia.nl

15 augustus 2023