



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een jaar Wet open overheid (Woo): Hoe doet de overheid het volgens journalisten? onderzoek in opdracht van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI)

Elshout, S.; Elshout, M.; Giesen, R. van; Verheijen, M.; Drahmman, A.

Citation

Elshout, S., Elshout, M., Giesen, R. van, Verheijen, M., & Drahmman, A. (2023). *Een jaar Wet open overheid (Woo): Hoe doet de overheid het volgens journalisten?: onderzoek in opdracht van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI)*. Den Haag: ACOI. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3665574>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3665574>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Een jaar Wet open overheid (Woo): Hoe doet de overheid het volgens journalisten?

**Onderzoek in opdracht van het Adviescollege
Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI)**



Datum	september 2023
Auteurs	Suzan Elshout MSc dr. Maartje Elshout dr. Roxanne van Giesen Mara Verheijen MSc dr. Annemarie Drahmman
Versie	1.0

Uitgave

Centerdata
info@centerdata.nl
www.centerdata.nl

Contact

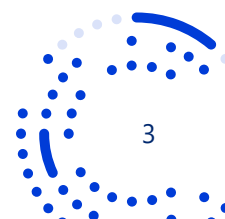
Suzan Elshout
suzan.elshout@centerdata.nl

© **Centerdata, Tilburg, 2023**



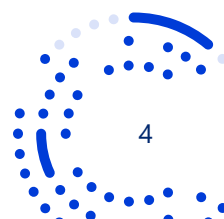
Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Doelstellingen	9
1.2 Onderzoeksmethode	10
1.2.1 Vragenlijst	10
1.2.2 Diepte-interviews	11
1.2.3 Dialoogtafel	11
1.3 Leeswijzer	12
2 Gebruik overheidsinformatie en kennis Woo	13
2.1 Belangrijkste bevindingen	15
3 Actieve openbaarmaking	16
3.1 Belangrijkste bevindingen	18
4 Passieve openbaarmaking	19
4.1 Vertrouwelijke voorinzage	22
4.2 Fasering	23
4.3 Vertrouwen in de afhandeling van verzoeken	24
4.4 Meerwaarde Woo	26
4.5 Belangrijkste bevindingen	27
5 Achtergrond informatieverzoek	28
5.1 Type opgevraagde documenten	29
5.2 Eigen percepties van het verzoek	30
5.3 Belangrijkste bevindingen	32
6 Communicatie en medewerking overheid	33
6.1 Contact over het verzoek	34
6.2 Medewerking overheid	38
6.3 Belangrijkste bevindingen	40
7 Doorlooptijd informatieverzoek	41
7.1 Belangrijkste bevindingen	43
8 Beslissing informatieverzoek	45
8.1 Uitkomst van het verzoek	45
8.2 Geloofwaardigheid van de afwijzing	46
8.3 Actie ondernomen tegen beslissing	47
8.4 Ontvangen informatie	49
8.5 Belangrijkste bevindingen	50
9 Algemene evaluatie afhandeling informatieverzoek	52
9.1 Belangrijkste bevindingen	55
10 Verwachtingen en gebruik ACOI	56
10.1 Belangrijkste bevindingen	58





11	Verbeterpunten en aanbevelingen vanuit journalisten	59
11.1	Algemeen verbeterpunt: een nauwe samenwerking	59
11.2	Verbeterpunten rondom communicatie en medewerking	60
11.3	Verbeterpunten rondom de doorlooptijd van een Woo-verzoek	61
11.4	Verbeterpunten rondom de verstrekte informatie van een Woo-verzoek	61
11.5	Verbeterpunten rondom de toegang tot informatie	62
11.6	Overige verbeterpunten	63
	Bijlagen	64
A	Achtergrondgegevens vragenlijst	65





Samenvatting

Sinds 1 mei 2022 vervangt de Wet open overheid (Woo) de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uitgangspunt van de wet is dat iedereen recht heeft op toegang tot publieke informatie en dat alle overheidsinformatie in beginsel openbaar is. Het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) wil graag weten wat de ervaringen zijn van journalisten die gebruik maken van de Woo (of voorheen de Wob). Daarbij gaat het enerzijds om het verkrijgen van inzicht in het gebruik van de Woo en het belang en de waardering van de toegang tot overheidsinformatie door journalisten en anderzijds om het verkrijgen van aanbevelingen en suggesties vanuit de journalistiek.

Onderzoeksinstituut Centerdata voert het onderzoek uit en maakt daarbij gebruik van drie onderzoeksmethoden:

1. een online vragenlijst onder journalisten die gebruik maken van Nederlandse overheidsinformatie, ingevuld door 256 journalisten;
2. diepte-interviews onder 12 journalisten;
3. een dialoogtafel waarin 5 journalisten en 4 overheidsmedewerkers worden samengebracht om gezamenlijk tot verbeterpunten te komen.

Actieve openbaarmaking is nog niet verbeterd volgens journalisten

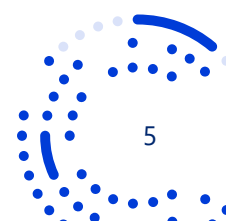
Over het algemeen vinden journalisten dat de overheid nog niet uit eigen beweging voldoende overheidsinformatie publiceert en dat dit ook niet verbeterd is sinds de invoering van de Woo. Men vindt de overheidsinformatie ook niet goed vindbaar. Over de bruikbaarheid van de inhoud en vorm zijn de meningen verdeeld. De grootste groep journalisten heeft wel eens contact gehad met een overheidsmedewerker bij het zoeken naar overheidsinformatie, wat in de helft van de gevallen resulteerde in een informatieverzoek.

Journalisten zien de meerwaarde van de Woo, maar hebben niet altijd vertrouwen in een zorgvuldige afhandeling

De meeste journalisten geven aan dat de Woo een belangrijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van andere journalistieke bronnen om aan overheidsinformatie te komen. Ook ziet de grootste groep journalisten een meerwaarde in vertrouwelijke voorinzage onder de Woo en is de grootste groep bereid om mee te werken met het prioriteren en faseren van het verzoek. De meningen zijn echter verdeeld over of men erop vertrouwt dat de overheid Woo-verzoeken zorgvuldig afhandelt. Een aanzienlijk deel van de ondervraagde journalisten staat hier neutraal tegenover, maar iets meer dan de helft geeft aan hier (zeer) weinig vertrouwen in te hebben. Vooral journalisten die daadwerkelijk een informatieverzoek hebben ingediend (Woo- of Wob-verzoek) lijken weinig vertrouwen te hebben in een zorgvuldige afhandeling.

Onderzoeken hoe besluitvorming achter de schermen tot stand is gekomen is de voornaamste reden van een informatieverzoek

Onder de Woo en/of onder de Wob heeft 70% van de deelnemende journalisten een of meerdere informatieverzoeken ingediend. De meeste verzoeken worden ingediend bij een ministerie of een gemeente. Vaak worden meerdere typen documenten opgevraagd. De opgevraagde informatie wordt vooral gebruikt om te onderzoeken hoe besluitvorming achter de schermen tot stand is gekomen





(75%), om verheldering te krijgen over het onderwerp (49%) en/of te onderzoeken of er fouten zijn gemaakt door de overheid (41%; dit laatste doel doorgaans in combinatie met de andere doelen). Journalisten die nooit een informatieverzoek hebben ingediend of hier wel eens van hebben afgezien geven aan dat vooral de verwachting van een te lange doorlooptijd hiervoor de reden is.

Journalisten zijn niet tevreden over de medewerking van de overheid bij de afhandeling van het verzoek

Over het algemeen zijn journalisten niet tevreden over de medewerking van de overheid bij de afhandeling van het verzoek (57% is ontevreden of heel ontevreden). De contactpersonen krijgen gemiddelde rapportcijfers van 5,5 (Woo-contactpersoon) en 5,4 (andere overheidsmedewerkers). Het contact met overheidsmedewerkers over het verzoek vindt doorgaans plaats per e-mail of telefonisch en gaat vaak over de beslistermijn van het verzoek (62%) en/of de afbakening van het verzoek (59%). In bijna alle gevallen is het contact in ieder geval formeel, vaak afgewisseld met informeel contact (deels formeel, deels informeel). Hoe lang het duurt voor men een reactie krijgt van de Woo-contactpersoon varieert sterk: de groep journalisten die binnen vijf werkdagen een reactie ontvangt is bijna even groot als de groep die pas na meer dan 20 werkdagen een reactie ontvangt.

Journalisten vermoeden bewuste, politiek gemotiveerde vertragingen wanneer de wettelijke termijn om een verzoek af te handelen niet wordt gehaald zonder vervolgspraken

Bij meer dan de helft van de verzoeken is de wettelijke termijn om een verzoek af te handelen verstreken zonder dat een andere termijn is afgesproken. Bij ongeveer een derde is de termijn ook verstreken, maar is in overleg een andere termijn afgesproken. Volgens journalisten zijn de hoofdredenen voor het verstrijken van de wettelijke termijn zonder andere afspraken:

1. Bewuste, politiek gemotiveerde vertraging (55%);
2. Capaciteitsproblemen bij de overheid (48%);
3. Informatiehuishouding bij de overheid is niet op orde (41%).

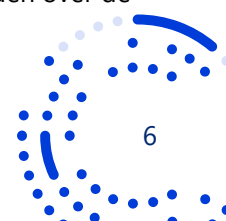
De meeste journalisten ondernemen actie als de wettelijke termijn is verstreken zonder andere afspraken, zoals informeel contact opnemen en/of een formele ingebrekestelling verzenden.

Journalisten vinden het niet geloofwaardig dat uitzonderingsgronden rechtmatig worden toegepast

De meeste journalisten ontvangen de informatie die zij opvragen gedeeltelijk (en geven aan de ontvangen documenten ook te gebruiken in het journalistieke onderzoek); 15% ontvangt helemaal geen informatie. De overgrote meerderheid van journalisten met een (gedeeltelijke) afwijzing geeft als reden dat uitzonderingsgronden zijn toegepast, waardoor ofwel informatie onleesbaar is gemaakt ofwel documenten volledig geweigerd zijn. Journalisten vinden het over het algemeen niet geloofwaardig dat de uitzonderingsgronden rechtmatig worden toegepast. Daarnaast vinden journalisten de motivering om informatie niet openbaar te maken niet helder. Ook als aangegeven wordt dat er geen documenten met de gevraagde informatie beschikbaar zijn vinden journalisten dat niet geloofwaardig.

Journalisten zijn niet tevreden met de afhandeling van een informatieverzoek op grond van de Woo of Wob

Over het algemeen zijn journalisten ontevreden met de afhandeling van een informatieverzoek op grond van de Woo of voorheen op grond van de Wob. Specifiek zijn journalisten ontevreden over de





(te) lange doorlooptijd, de mate waarin gelakt wordt, het te makkelijk inzetten van uitzonderingsgronden, overheidsmedewerkers die niet goed meewerken (bewust traineren, niet goed zoeken), late of defensieve communicatie, informatiehuishouding die slecht op orde is en te weinig capaciteit bij de overheid. Positieve punten zijn volgens journalisten vriendelijk contact of informeel overleg, het bestaan van de Woo-contactpersoon, het krijgen van een ontvangstbevestiging, het laagdrempelig (digitaal) kunnen indienen van een verzoek, het feit dat de wet er is, de vertrouwelijke voorinzage en de komst van het ACOI. Het ACOI is nog niet heel bekend onder journalisten (36% heeft ervan gehoord), maar de verwachtingen van de ombudsfunctie van het ACOI voor de journalistiek zijn over het algemeen positief.

Journalisten zien vooral verbetermogelijkheden in een nauwe samenwerking met de overheid

Uit de diepte-interviews en dialoogtafel blijkt dat zowel journalisten als overheidsmedewerkers bereid zijn tot gesprek en het aangaan van een samenwerking. Men vindt dat de meeste winst te behalen valt als overheidsmedewerkers en journalisten een Woo-verzoek veel meer benaderen als een gezamenlijk vraagstuk. Samen moeten zij bespreken welke stukken er zijn, wat prioriteit heeft en wat de werkafspraken zijn. Dat betekent ook dat er vaker en eerder gebruik gemaakt moet worden van vertrouwelijke voorinzage - een nieuwe mogelijkheid die de Woo biedt voor journalisten - om te filteren welke stukken echt nodig zijn en zo het verzoek te preciseren. Het is daarnaast belangrijk om elkaar goed op de hoogte te houden, dus (doorlopende) communicatie en een open houding vanuit de overheid zijn essentieel.

Ook geeft men aan dat het zou helpen om overheidsmedewerkers en journalisten vaker samen te brengen via bijvoorbeeld dialoogtafels om ideeën met elkaar uit te wisselen. Hierdoor wordt het contact tussen journalist en overheidsmedewerker verbeterd en wordt er welwillendheid, vertrouwen en wederzijds begrip gecreëerd.

Kader 1 toont specifieke verbeterpunten die door journalisten genoemd zijn.

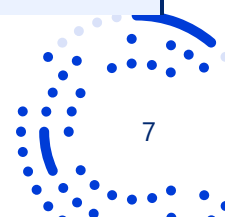
Kader 1: Specifieke verbeterpunten

Verbeterpunten rondom communicatie en medewerking

- **Bij elk Woo-verzoek een samenwerkingstraject opstarten:** ambtenaar en journalist gaan bij elkaar zitten en kijken wat mogelijk is. De vraag "Waar zijn we allebei het beste mee geholpen?" zou meer centraal moeten staan.
- **Hulp bij formulering verzoek:** journalisten kunnen meer werken met Woo-specialisten die weten hoe je een verzoek (het minst bedreigend) opstelt. Ook zijn er cursussen over hoe je het beste een Woo-verzoek schrijft.
- **Elkaar beter op de hoogte houden:** het helpt als overheden open zijn over de informatie die ze verzamelen en regelmatig updates geven over het proces.
- **Duidelijkheid in verantwoordelijkheden:** het zou helpen als verantwoordelijkheden duidelijker afgebakend zijn, vooral als er verzoeken ingediend worden die gaan over meerdere ministeries.

Verbeterpunten rondom de doorlooptijd van een Woo-verzoek

- **Informatiehuishouding overheden verbeteren:** door sneller een lijst van documenten te verschaffen met een duidelijke omschrijving voorkom je dat een journalist ruimer gaat selecteren.
- **Meer gebruik van vertrouwelijke voorinzage:** dit kan leiden tot een inperking van het verzoek en meer vertrouwen in het proces.
- **Duidelijkheid over documenten wel of niet kunnen verstrekken:** journalisten willen liever duidelijkheid over dat een document niet verstrekt kan worden dan dat ze een document ontvangen dat bijna volledig zwart gelakt is.
- **Werkproces strakker inrichten:** er worden hele trajecten rondom een Woo-verzoek opgetuigd (bv. meerdere beoordelingsrondes en zienswijzenrondes). Daar moeten meer regels op komen.
- **Invloed derde partijen in zienswijzenrondes verminderen:** het is wenselijk dat de invloed van derde partijen – die het openbaar maken van overheidsinformatie tegenhouden – wordt beperkt.





Verbeterpunten rondom de verstrekte informatie van een Woo-verzoek

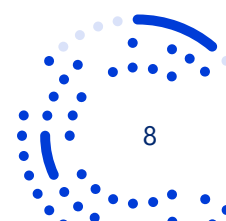
- **Inventarislijst in Excel format aanleveren, niet in pdf:** dan kun je gestructureerder naar documenten kijken.
- **Identieke documenten op voorhand filteren:** op voorhand ontdubbelen van documenten.
- **Betere categorisaties van documenten:** het is fijn als er een gelaagdheid in documenten aangebracht kan worden.
- **Technische mogelijkheden beter benutten,** denk aan researchsoftware om grote hoeveelheden documenten te doorzoeken.

Verbeterpunten rondom de toegang tot informatie

- **Open houding vanaf het begin vanuit de overheid:** de bestuurscultuur bij veel ministeries lijkt te bestaan uit wantrouwen en angst naar burgers en journalisten, waardoor het proces moeizaam verloopt. Een open houding van de overheid is noodzakelijk om dit te verbeteren.
- **Maak alles direct openbaar, tenzij...** Laat iemand nu alle stukken meteen nakijken, weglakken wat nodig is, en zet het dan gelijk online.
- **Voorbeelden stellen:** het zou helpen als succesverhalen gedeeld worden.
- **Ombudsman** die al in grote lijnen bepaalt welke soort gegevens wel en niet openbaar gemaakt mogen worden, zodat die discussie niet meer gevoerd hoeft te worden tijdens een Woo-verzoek.
- **Woo-verzoeken weghalen bij de bij de inhoud betrokken ambtenaren:** afhandelaars moeten niet tegelijkertijd de betrokkenen zijn.
- **Software- en dataspecialisten:** software- en dataspecialisten kunnen helpen met de registratie, vindbaarheid en zoekbaarheid van overheidsinformatie.
- **Duidelijker beleid over hoe Woo-verzoeken worden afgehandeld:** bijvoorbeeld hoe leg je welk (persoonlijk en informeel) contact, wat is de timing hiervan, en wat mag wel/niet gelakt worden?
- **Een handleiding/handreiking ter beschikking stellen op basis van bovenstaand beleid.**

Overige verbeterpunten

- **Onafhankelijk bezwaarinstituut:** een onafhankelijk instituut (niet de commissie van het bestuursorgaan zelf) zou alle stukken moeten kunnen inzien en een afgewogen beslissing moeten kunnen maken of de documenten onder een uitzonderingsgrond vallen.
- **Meer controle door een onafhankelijke partij:** een externe partij zoals het ACOI moet eigenlijk met alle Woo-verzoeken mee kunnen kijken om snel in te kunnen grijpen indien nodig.
- **Dwangmiddel dat alleen journalisten kunnen gebruiken:** bijvoorbeeld alleen voor journalisten die lid zijn van de NVJ.
- **Onderscheid tussen Woo-verzoeken van professionals (zoals journalisten) enerzijds en die van burgers anderzijds:** journalisten vinden dat hun verzoeken (meer) prioriteit zouden moeten krijgen vanwege hun belangrijke taak in het democratisch bestel.





1 Inleiding

De journalistiek en de democratische rechtstaat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als waakhond van de democratische rechtstaat controleert de journalistiek de overheid. Voor deze controlerende taak is het cruciaal om toegang tot overheidsinformatie te krijgen. Bovendien moet deze informatie op tijd geleverd worden. Alleen dan kan de journalistiek haar controlerende taak goed uitvoeren, wat in het belang is van de gehele maatschappij. De toegang tot overheidsinformatie is geregeld in de Wet open overheid (Woo), die op 1 mei 2022 in werking is getreden en die de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) opvolgt. De wet is bedoeld om de overheid transparanter te maken door in te zetten op meer actieve openbaarmaking en het verbeteren van de behandeling van informatieverzoeken. Uitgangspunt van de wet is dat iedereen recht heeft op toegang tot publieke informatie en dat alle overheidsinformatie in beginsel openbaar is.

Nieuwe aspecten in de Woo zijn o.a. regels omtrent de actieve rol van overheden bij het openbaar maken van informatie en de uitbreiding naar andere publieke organisaties (bv. ook de Kamers en Nationale Ombudsman). Het blijft onder de Woo voor iedereen mogelijk om een verzoek om informatie bij de overheid in te dienen. De Contactpersoon Woo – die elk bestuursorgaan dat onder de Woo valt moet hebben – kan vragen over de beschikbaarheid van informatie beantwoorden. De termijn voor afhandeling van een Woo-verzoek is vier weken met een verlenging van maximaal twee weken (onder de Wob was deze verlenging maximaal vier weken). Specifiek voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang bij de toegang tot overheidsinformatie kent de Woo ook een aantal nieuwe aspecten, waaronder de mogelijkheid voor de overheid om deze beroepsgroepen onder vertrouwelijkheid inzage te geven in niet openbare documenten.

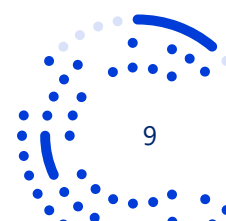
Daarnaast ziet het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) toe op de toepassing van de Woo en heeft het een bemiddelingsfunctie bij geschillen tussen bestuursorganen en beroepsmatige verzoekers tot informatie, zoals journalisten. Aangezien de journalistiek een belangrijke gebruikersgroep is van de Woo, wil het ACOI graag weten wat de ervaringen zijn van journalisten die gebruik maken van de Woo. Het gaat om een nulmeting die in de toekomst ook bruikbaar moet zijn voor onderzoek onder andere doelgroepen, zoals ambtenaren en onderzoekers. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoeksinstituut Centerdata.

1.1 Doelstellingen

Het onderzoek richt zich op de volgende drie doelstellingen:

1. Verkrijgen van inzicht in het gebruik van de Woo (of voorheen de Wob) door journalisten.
2. Verkrijgen van inzicht in het belang en de waardering van de toegang tot overheidsinformatie door journalisten.
3. Verkrijgen van aanbevelingen en suggesties vanuit de journalistiek waarmee de toegang tot overheidsinformatie op grond van de Woo voor deze beroepsgroep verbeterd kan worden.

De centrale onderzoeksvraag is: in hoeverre handelt de overheid volgens journalisten volgens de doelstelling van de Woo bij openbaarmaking van publieke informatie?





1.2 Onderzoeksmethode

Om de doelen te behalen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, zetten we een combinatie van onderzoeksmethoden in. Voor het eerste doel hanteren we voornamelijk een kwantitatieve aanpak waarbij we onder journalisten die gebruik maken van Nederlandse overheidsinformatie via een online vragenlijst informatie kwantificeren over hoe gebruik gemaakt wordt van de Woo, welk type documenten worden opgevraagd, bij welke bestuursorganen verzoeken worden ingediend en met welk resultaat. Voor het tweede doel zetten we een mix van kwantitatieve en kwalitatieve methodes in waarbij we eerst via een online vragenlijst de (meer)waarde van de Woo ten opzichte van andere journalistieke bronnen kwantificeren en vervolgens via diepte-interviews verdiepende informatie ophalen bij Woo-indieners over de behandeling van Woo-verzoeken (hoe ervaren ze het proces, de medewerking, het resultaat etc.). Voor het derde doel hanteren we voornamelijk een kwalitatieve aanpak. Via diepte-interviews met journalisten halen we positieve en negatieve aspecten over het algehele proces rondom een Woo-verzoek op. Daarnaast organiseren we een dialoogtafel met beide partijen (journalisten en vertegenwoordigers overheid) waarin de verschillende perspectieven besproken worden om zo gezamenlijk tot een aanzet voor aanbevelingen te komen. Alle onderzoeksmaterialen zijn uitvoerig besproken met een begeleidingscommissie (met daarin leden van het ACOI, de NVJ, de VVOJ en het ministerie van OCW) en Woo-expert Annemarie Drahmman.

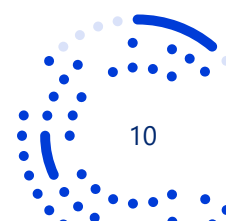
1.2.1 Vragenlijst

Het doel van de online vragenlijst is om onder journalisten die gebruik maken van Nederlandse overheidsinformatie gegevens over gebruik van de Woo (of voorheen de Wob) en de waardering en het belang van de toegang tot overheidsinformatie te kwantificeren. De vragenlijst is gericht op journalisten die soms, regelmatig of bijna altijd gebruik maken van overheidsinformatie. Het maakt daarbij niet uit of zij wel of geen gebruik maken van de mogelijkheden onder de Woo. Journalisten die nooit werken met (Nederlandse) overheidsinformatie worden uit de vragenlijst geleid. De vragenlijst is verspreid:

- onder de leden van de NVJ (via een open link, verstuurd door de NVJ);
- onder de leden van de VVOJ (via persoonlijke links, verstuurd door Centerdata);
- via sociale media (via het netwerk van de begeleidingscommissie) en de website van het ACOI (open link);
- via *snowballing*, waarbij journalisten collega's konden uitnodigen (via een open link).¹

De dataverzameling vond plaats van 5 juni 2023 t/m 23 juni 2023 (3 weken) met uiteindelijk een verlenging t/m 30 juni 2023 (4 weken in totaal). Uiteindelijk vulden 256 journalisten de vragenlijst volledig in tot de laatste inhoudelijke vraag. Van de 256 journalisten hebben 2 journalisten enkel de vragen over het ACOI niet meer ingevuld, maar wel een heel informatieverzoek beschreven (en zijn daarom meegenomen in de analyses).

¹ Dit werd gevraagd in de uitnodigingsmail en aan het eind van de vragenlijst. Om de drempel tot doorsturen te verlagen, kon een respondent aan het eind van de vragenlijst op een link naar een automatische e-mail klikken. Er popte dan een e-mailvenster op waarin al een vooropgestelde uitnodigingstekst stond met de link naar de vragenlijst. De respondent hoefde enkel de e-mailadressen van collega's in te voeren en de e-mail te versturen.





In bijlage A tonen we de achtergrondgegevens van de steekproef. Het grootste deel bestaat uit mannen (65%). Wat betreft leeftijd is het gemiddelde 48 jaar. De grootste groep is onderzoeksjournalist en werkt relatief vaak voor een dagblad. Men werkt het vaakst op landelijk niveau met overheidsinformatie. De grootste groep werkt al 25,5 jaar of langer in de journalistiek. Het gaat daarbij relatief vaak om dienstverbanden met een vast contract, gevolgd door freelancers/zzp'ers.

Er bestaan geen populatiecijfers over de omvang van de doelgroep (journalisten die soms, regelmatig of bijna altijd gebruik maken van Nederlandse overheidsinformatie). Daardoor kunnen de benodigde steekproefomvang en het responspercentage niet berekend worden. Ook zijn de resultaten van dit onderzoek niet gewogen op achtergrondgegevens, aangezien daarover ook geen populatiecijfers zijn. De resultaten zijn indicatief voor de doelgroep.

1.2.2 Diepte-interviews

Het doel van de diepte-interviews met journalisten is duiding van de resultaten van de online vragenlijst. Daarmee krijgen we een scherper zicht op hoe journalisten de toegang tot overheidsinformatie en het algemene proces rondom een informatieverzoek op grond van de Woo of voorheen op grond van de Wob waarderen. Daarnaast vragen we naar aanbevelingen om dit proces te verbeteren, het derde doel van dit onderzoek.

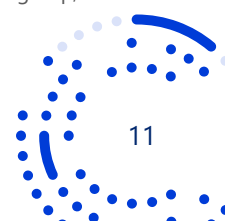
Voor de interviews zijn de journalisten geselecteerd die meerdere Woo-verzoeken hebben ingediend en dus ruime ervaring met het proces hebben. Vervolgens zijn de journalisten zo geselecteerd dat er spreiding is op verschillende achtergrondkenmerken, zoals het type journalistiek, het werkgebied (landelijk, regionaal, lokaal), het aantal jaar dat de journalist werkzaam is en waar het verzoek is ingediend (ministerie, provincie, gemeente, zelfstandig bestuursorgaan, anders). In totaal zijn er 12 diepte-interviews van ongeveer een uur afgenomen.

1.2.3 Dialoogtafel

Een dialoogtafel is bij uitstek geschikt om verder in te gaan op het opsporen van verbeterpunten. Bij de dialoogtafel brengen we journalisten en overheidsmedewerkers samen. De meerwaarde van deze aanpak is dat beide partijen ervaringen vanuit de praktijk en gedachten met elkaar uitwisselen om gezamenlijk tot verbeterpunten te komen. Zo kunnen nieuwe ideeën en concrete aanbevelingen ontstaan die draagvlak hebben onder zowel journalisten als overheidsmedewerkers.

In een sessie van 2 uur is met 4 overheidsmedewerkers en 5 journalisten gesproken. Discussies werden afgewisseld met opdrachten (met behulp van design thinking methodieken).² De deelnemende overheidsmedewerkers zijn aangeleverd door het ACOI op basis van hun kennis en ervaring met de Woo en de Wob. De deelnemende journalisten hebben zichzelf aangemeld via de vragenlijst. Van de journalisten die meededen hebben de meeste meerdere Woo-verzoeken ingediend.

² Met behulp van design thinking worden op een creatieve wijze innovatieve oplossingen bedacht. Design thinking is een ontwerpmethode waar in stappen naar één of meerdere oplossingen voor een maatschappelijk vraagstuk toe gewerkt wordt. Daarbij staat de mens centraal; de ervaringen en behoeften van de doelgroep zijn cruciaal bij het ontwikkelen van een oplossing. Design thinking bestaat uit vijf stappen; in de dialoogtafel worden de eerste drie stappen gezet: inleven in de doelgroep, definiëren van het probleem en verbeelden (oplossingen genereren).





1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het gebruik van overheidsinformatie en kennis van de Woo. Hoofdstuk 3 gaat over actieve openbaarmaking en Hoofdstuk 4 over passieve openbaarmaking. Vervolgens gaan we dieper in op een specifiek informatieverzoek. Hoofdstuk 5 beschrijft de achtergrond van dit specifieke verzoek, Hoofdstuk 6 de medewerking van en communicatie met de overheid bij het verzoek, Hoofdstuk 7 de doorlooptijd, Hoofdstuk 8 de beslissing en Hoofdstuk 9 de algemene evaluatie van de afhandeling van het verzoek. Hoofdstuk 10 gaat in op de verwachtingen en het gebruik van het ACOI door journalisten. Hoofdstuk 11 sluit af met verbeterpunten en aanbevelingen vanuit journalisten op basis van de resultaten van de diepte-interviews en dialoogtafel. De kwalitatieve resultaten (open antwoorden, diepte-interviews en dialoogtafel) worden ook tussendoor in kaders weergegeven om waar nodig diepgang of duiding aan de resultaten te geven. Bijlage A bevat achtergrondgegevens van de respondenten van de vragenlijst.

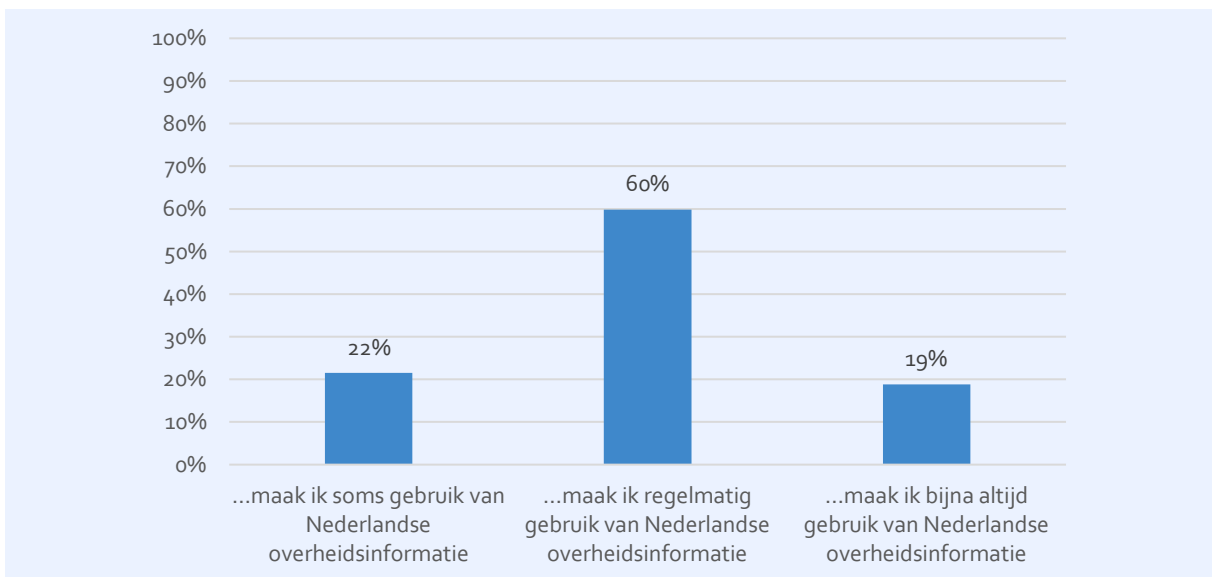
De resultaten van de vragenlijst worden in elk hoofdstuk weergegeven in tabellen en figuren met begeleidende tekst. Als percentages in tabellen of figuren niet volledig optellen tot 100% is dit het gevolg van afronding.



2 Gebruik overheidsinformatie en kennis Woo

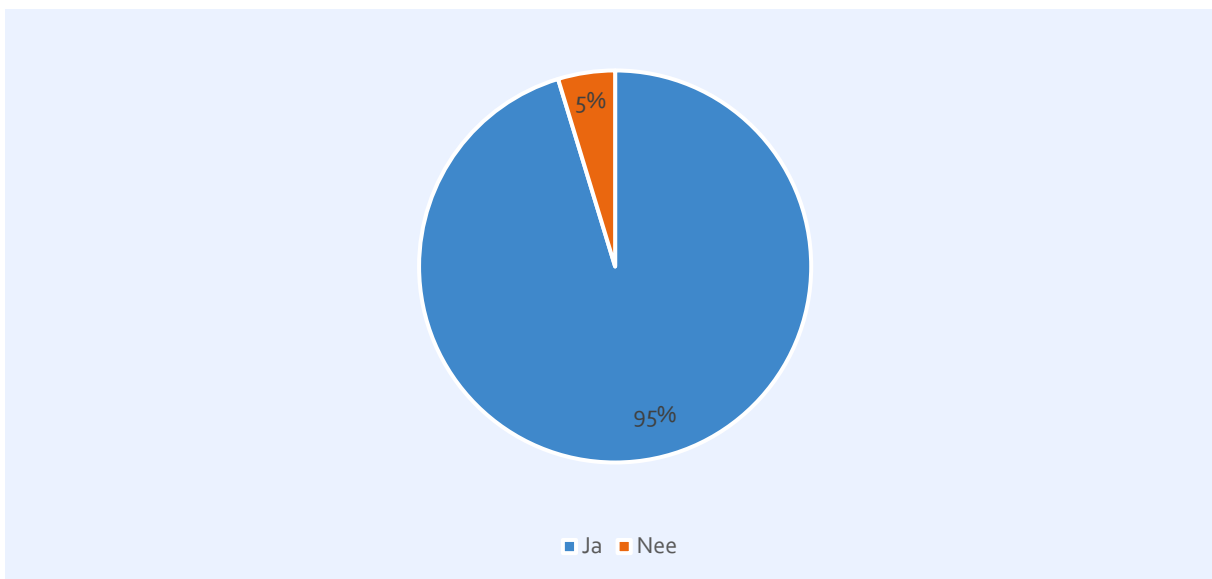
Respondenten gaven aan hoe vaak zij gebruik maken van Nederlandse overheidsinformatie (Figuur 2.1). De grootste groep maakt daar regelmatig gebruik van (60%), 22% maakt er soms gebruik van en 19% bijna altijd.

Figuur 2.1: Voor mijn journalistieke onderzoek... (n = 256)



Vervolgens lezen zij: *“Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Deze wet vervangt de Wob (Wet openbaarheid van bestuur).”* Bijna alle respondenten hebben voor het onderzoek wel eens gehoord van de Woo (95%; Figuur 2.2).

Figuur 2.2: Had u voor dit onderzoek wel eens gehoord van de Woo? (n = 256)





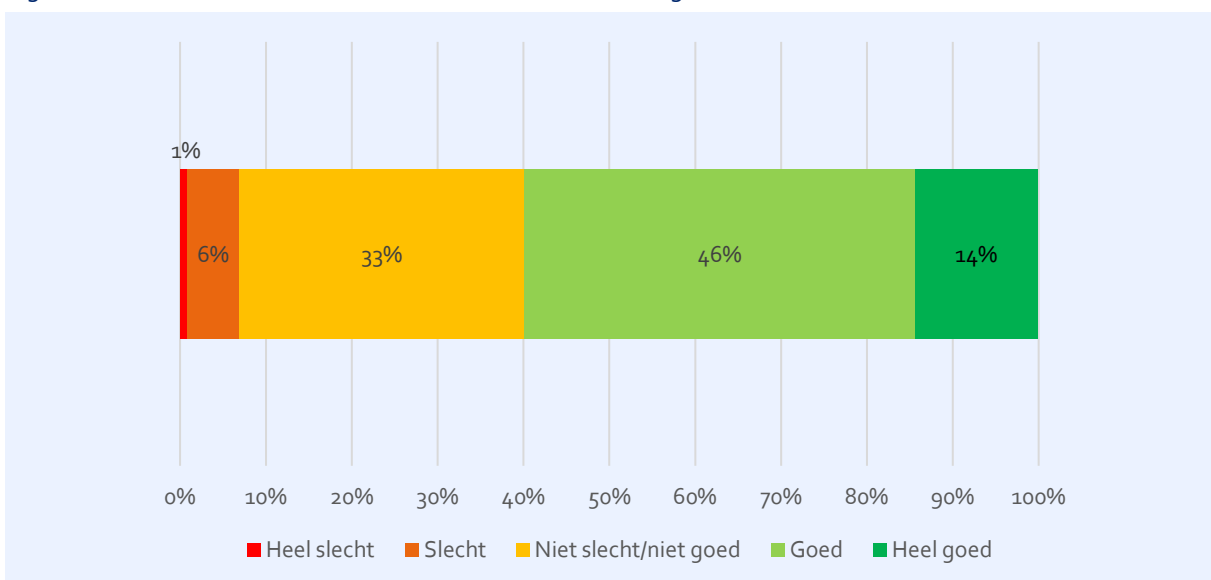
Hoe vaker respondenten gebruik maken van Nederlandse overheidsinformatie, hoe vaker zij van de Woo gehoord lijken te hebben (Tabel 2.1, eerste kolom), maar de percentages liggen al zo hoog dat er bijna sprake lijkt van een plafondeffect (vrijwel iedereen heeft van de Woo gehoord).³

Tabel 2.1: Percentage dat van de Woo gehoord heeft en gemiddelde op bekendheid met de Woo naar mate van gebruik van overheidsinformatie

Voor mijn journalistieke onderzoek...	Gehoord van de Woo (n = 256)	Gemiddelde bekendheid met de Woo (n = 244)
...maak ik soms gebruik van Nederlandse overheidsinformatie	91%	3,3
...maak ik regelmatig gebruik van Nederlandse overheidsinformatie	95%	3,6
...maak ik bijna altijd gebruik van Nederlandse overheidsinformatie	100%	4,2

Respondenten die wel eens gehoord hebben van de Woo gaven op een schaal van 1 (heel slecht) t/m 5 (heel goed) aan hoe bekend zij zijn met de Woo (Figuur 2.3). De grootste groep geeft aan (heel) goed bekend te zijn met de Woo (60%), 33% zegt niet slecht/niet goed en 7% (heel) slecht. Het gemiddelde is een 3,7, boven het middelpunt van de schaal. Het gemiddelde is significant hoger (3,9) voor respondenten die wel eens een Woo- of Wob-verzoek hebben ingediend (zie Hoofdstuk 4) dan voor respondenten die daar geen ervaring mee hebben (3,0).⁴ Ook is het gemiddelde hoger naarmate men meer gebruik maakt van Nederlandse overheidsinformatie (Tabel 2.1, tweede kolom).⁵

Figuur 2.3: In hoeverre bent u bekend met de Woo? (n = 244); gemiddelde = 3,7



³ $p = .093$

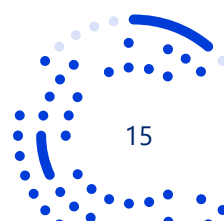
⁴ $p < .001$

⁵ $p < .001$



2.1 Belangrijkste bevindingen

De doelgroep bestaat voornamelijk uit journalisten die regelmatig gebruik maken van overheidsinformatie. De doelgroep heeft voor het onderzoek van de Woo gehoord en lijkt daar goed bekend mee te zijn.





3 Actieve openbaarmaking

In het gedeelte van de vragenlijst over actieve openbaarmaking lazen respondenten: *“Actieve openbaarmaking heeft betrekking op het uit eigen beweging publiceren van overheidsinformatie. De Woo bevat nieuwe bepalingen over actieve openbaarmaking.”* Vervolgens gaven zij op een schaal van 1 (helemaal oneens) t/m 7 (helemaal eens) hun mening over verschillende stellingen over actieve openbaarmaking (Tabel 3.1; de laatste kolom bevat de gemiddelden (*M*)).

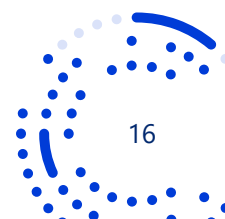
Over het algemeen vinden respondenten niet dat de overheid sinds de invoering van de Woo merkbaar meer overheidsinformatie publiceert, dat de overheid uit eigen beweging voldoende informatie publiceert en dat openbaar gemaakte overheidsinformatie goed vindbaar is. De meningen zijn verdeeld (hoge spreiding) als het gaat om of de inhoud en de vorm van openbaar gemaakte overheidsinformatie over het algemeen bruikbaar zijn; op beide stellingen ligt het gemiddelde rond het middelpunt van de schaal (neutraal).

Op de meeste stellingen vinden we geen significante verschillen tussen journalisten die voornamelijk lokaal/regionaal werken en journalisten die voornamelijk landelijk werken. Enkel op de stelling “de overheid publiceert uit eigen beweging voldoende overheidsinformatie” is een significant verschil: journalisten die voornamelijk lokaal/regionaal werken zijn het meer eens met deze stelling (gemiddelde = 2,8) dan journalisten die voornamelijk landelijk werken (gemiddelde = 2,3).⁶

Tabel 3.1: In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraken? (*n* = 256)

	Hele- maal oneens	On- eens	Een beetje oneens	Niet oneens en niet eens	Een beetje eens	Eens	Hele- maal eens	<i>M</i>
Sinds de invoering van de Woo op 1 mei 2022 publiceert de overheid merkbaar meer overheidsinformatie.	9%	31%	9%	31%	16%	3%	1%	3,3
De overheid publiceert uit eigen beweging voldoende overheidsinformatie.	24%	45%	11%	9%	8%	4%	0%	2,5
Over het algemeen is openbaar gemaakte overheidsinformatie goed vindbaar.	9%	43%	16%	11%	11%	11%	0%	3,1
Over het algemeen is de inhoud van openbaar gemaakte overheidsinformatie bruikbaar (bv. voldoende context, begrijpelijk).	3%	28%	20%	18%	16%	14%	1%	3,6
Over het algemeen is de vorm van openbaar gemaakte overheidsinformatie bruikbaar (bv. makkelijk te openen met gangbare software, goed doorzoekbaar, goed herbruikbaar).	6%	19%	16%	21%	17%	22%	1%	3,9

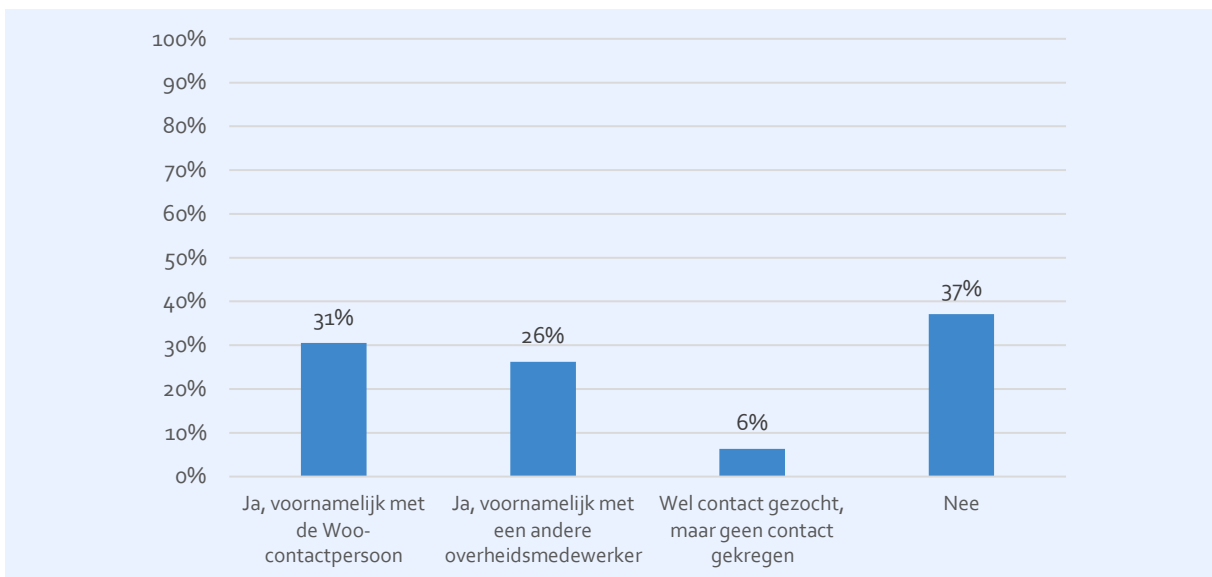
⁶ *p* = .004





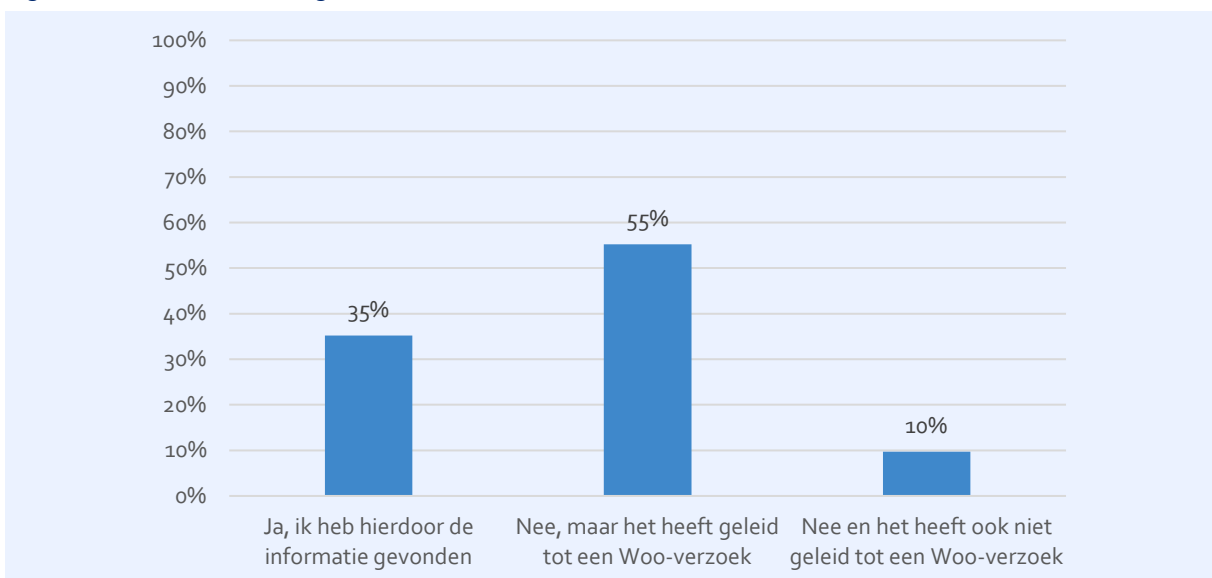
De meeste respondenten hebben bij het zoeken van overheidsinformatie wel eens contact gehad met een overheidsmedewerker, zoals de Woo-contactpersoon (31%) of een andere overheidsmedewerker (26%) (Figuur 3.1). Ook heeft 6% wel eens contact gezocht, maar dit niet gekregen.

Figuur 3.1: Heeft u bij het zoeken naar overheidsinformatie wel eens contact gehad met de Woo-contactpersoon of een andere overheidsmedewerker om u te helpen? (n = 256)



Onder de respondenten die wel eens contact hebben gehad met een overheidsmedewerker (de Woo-contactpersoon of een andere overheidsmedewerker) bij het zoeken naar overheidsinformatie geeft 35% aan door dit contact de informatie te hebben gevonden en 55% dat het contact heeft geleid tot een Woo-verzoek (Figuur 3.2). 1 op de 10 geeft aan de informatie niet te hebben gevonden en ook geen Woo-verzoek te hebben ingediend.

Figuur 3.2: Heeft het contact geleid tot de informatie die u zocht? (n = 145)





Uit de interviews blijkt ook dat men bij het zoeken naar informatie eerst probeert op een informele manier contact te zoeken, via de woordvoeder of persvoorlichter. Lukt het niet om via die weg meer informatie te krijgen dan dienen journalisten een Woo-verzoek in.

In de interviews komt naar voren dat journalisten graag meer actief gepubliceerde informatie willen zien over hoe een besluit tot stand is gekomen en de correspondentie die onder de stukken ligt.

Daarnaast bespraken we in de interviews wat journalisten van een **centraal register** vinden. Journalisten zouden hier graag gebruik van maken maar denken ook "dat dit een mega-operatie is". Zij vinden vooral de doorzoekbaarheid erg belangrijk, denk daarbij ook aan goede filters en rubricering. Een RSS feed of e-mail attenderingssysteem is handig, maar de doorzoekbaarheid is vele malen belangrijker. Daarnaast benoemt een van de journalisten dat het fijn is als er ook een centraal register is van de Woo-verzoeken die er zijn en wat er al is beantwoord. Men weet dan of de informatie al openbaar en gepubliceerd is.

3.1 Belangrijkste bevindingen

Over het algemeen vinden journalisten dat de overheid nog niet uit eigen beweging voldoende overheidsinformatie publiceert en dat dit ook niet verbeterd is sinds de invoering van de Woo. Men vindt de overheidsinformatie ook niet goed vindbaar. Over de bruikbaarheid van de inhoud en vorm zijn de meningen verdeeld.

De grootste groep journalisten heeft wel eens contact gehad met een overheidsmedewerker bij het zoeken naar reeds openbare overheidsinformatie. Dit contact heeft bij iets meer dan een derde direct geleid naar de overheidsinformatie waarnaar werd gezocht en bij meer dan de helft van de journalisten geleid tot een Woo-verzoek. Bij 1 op de 10 journalisten zorgt het contact niet voor het vinden van de overheidsinformatie en wordt ook geen Woo-verzoek ingediend.

Uit de afgenomen interviews kwam bovendien naar voren dat journalisten graag meer actief gepubliceerde informatie willen zien over hoe een besluit tot stand is gekomen en de correspondentie die onder de stukken ligt. Journalisten zouden graag gebruik maken van een centraal register waarbij ze een goede doorzoekbaarheid erg belangrijk vinden.

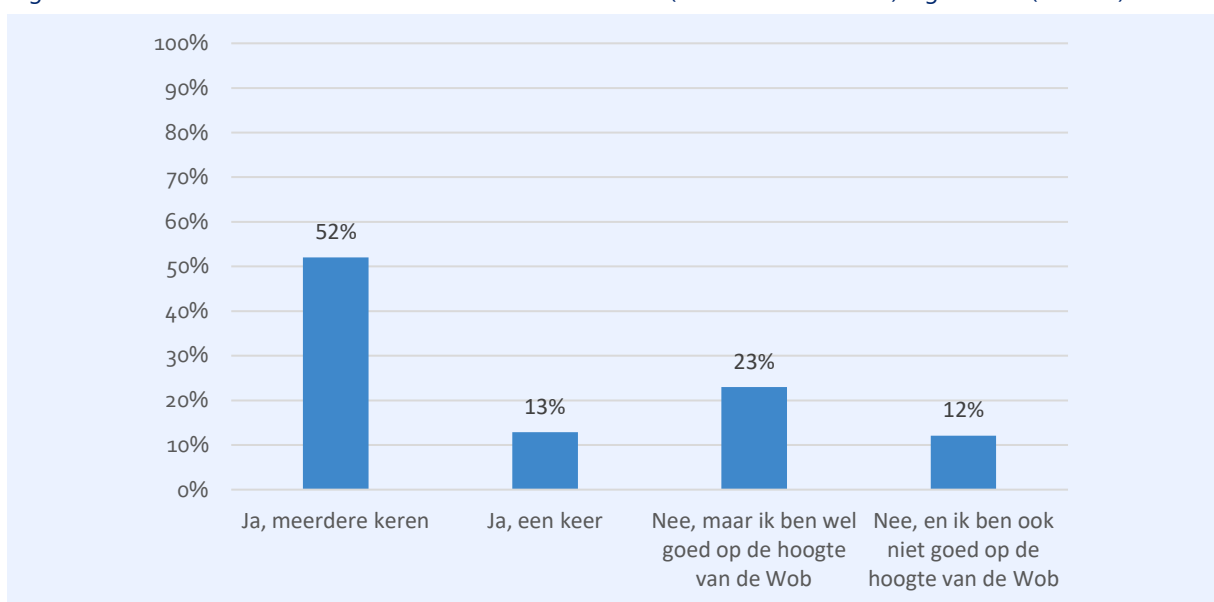


4 Passieve openbaarmaking

In het gedeelte van de vragenlijst over passieve openbaarmaking lezen respondenten: *“Passieve openbaarmaking gaat over het op verzoek openbaar maken van overheidsinformatie. Overheden maken informatie passief openbaar door Woo-verzoeken (voorheen Wob-verzoeken) te beantwoorden.”* Daarna gaven zij aan of zij wel eens een Wob-verzoek (Figuur 4.1) of Woo-verzoek (Figuur 4.2) hebben ingediend.

De meeste journalisten hebben meerdere keren (52%) of een keer (13%) een Wob-verzoek ingediend; 35% heeft hier geen ervaring mee.

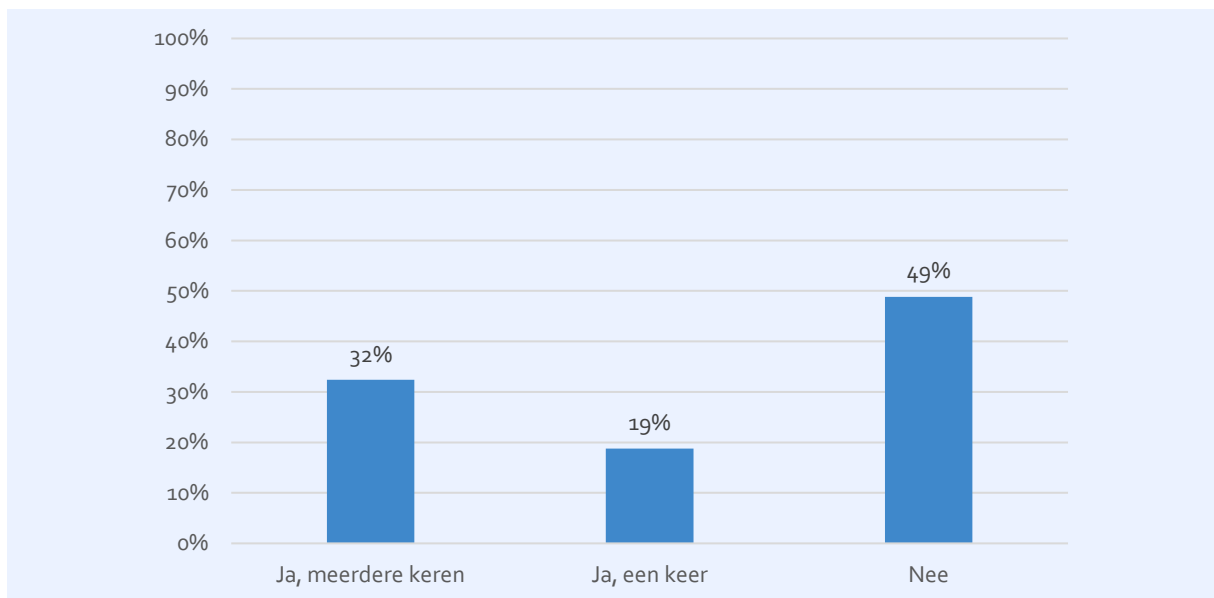
Figuur 4.1: Heeft u in het verleden wel eens een Wob-verzoek (dus voor 1 mei 2022) ingediend? (n = 256)



De Woo is ten tijde van het onderzoek pas iets meer dan een jaar in werking getreden. Toch hebben veel journalisten al meerdere Woo-verzoeken ingediend (32%) of dit een keer gedaan (19%); 49% heeft er geen ervaring mee.



Figuur 4.2: Heeft u wel eens een Woo-verzoek (dus vanaf 1 mei 2022) ingediend? ($n = 256$)



Als we naar de Woo- en Wob-verzoeken samen kijken, heeft 70% van de respondenten minimaal een informatieverzoek ingediend. Hoe vaker respondenten gebruik maken van overheidsinformatie voor hun journalistieke werkzaamheden, hoe vaker zij een informatieverzoek ingediend hebben (Tabel 4.1).⁷

Tabel 4.1: Percentage dat een informatieverzoek heeft ingediend naar mate van gebruik van overheidsinformatie

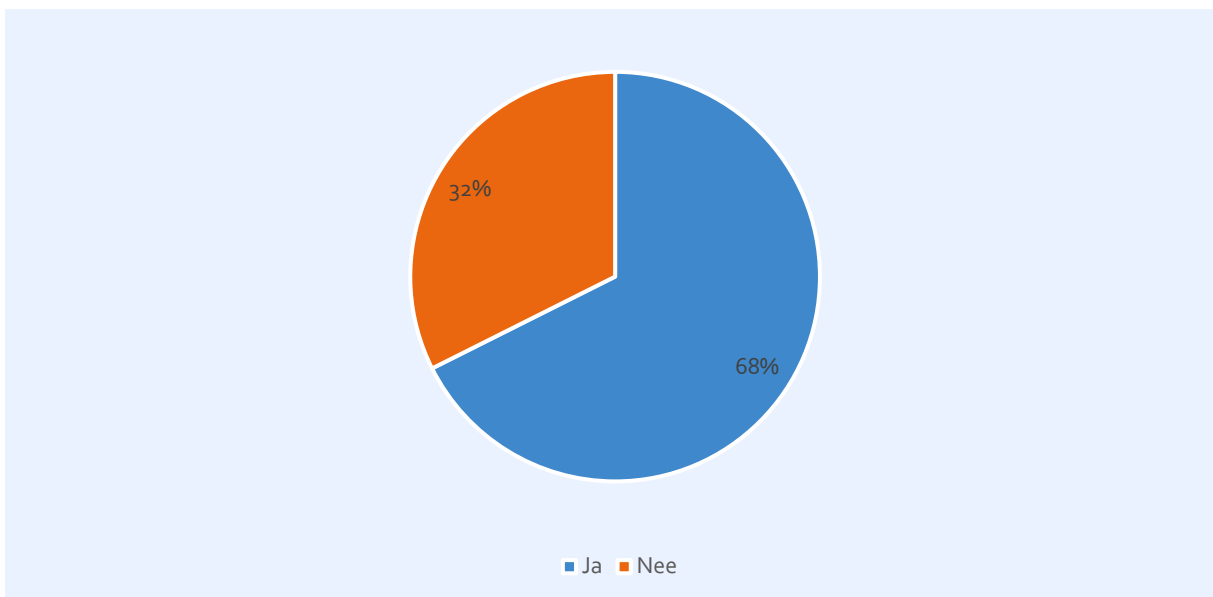
Voor mijn journalistieke onderzoek...	Informatieverzoek ingediend
...maak ik soms gebruik van Nederlandse overheidsinformatie	42%
...maak ik regelmatig gebruik van Nederlandse overheidsinformatie	75%
...maak ik bijna altijd gebruik van Nederlandse overheidsinformatie	88%

Iets meer dan twee derde heeft wel eens overwogen om een informatieverzoek in te dienen en dit toch niet gedaan (Figuur 4.3).

⁷ $p < .001$



Figuur 4.3: Heeft u wel eens overwogen om een informatieverzoek op grond van de Wob of Woo in te dienen en het toch niet gedaan? ($n = 256$)



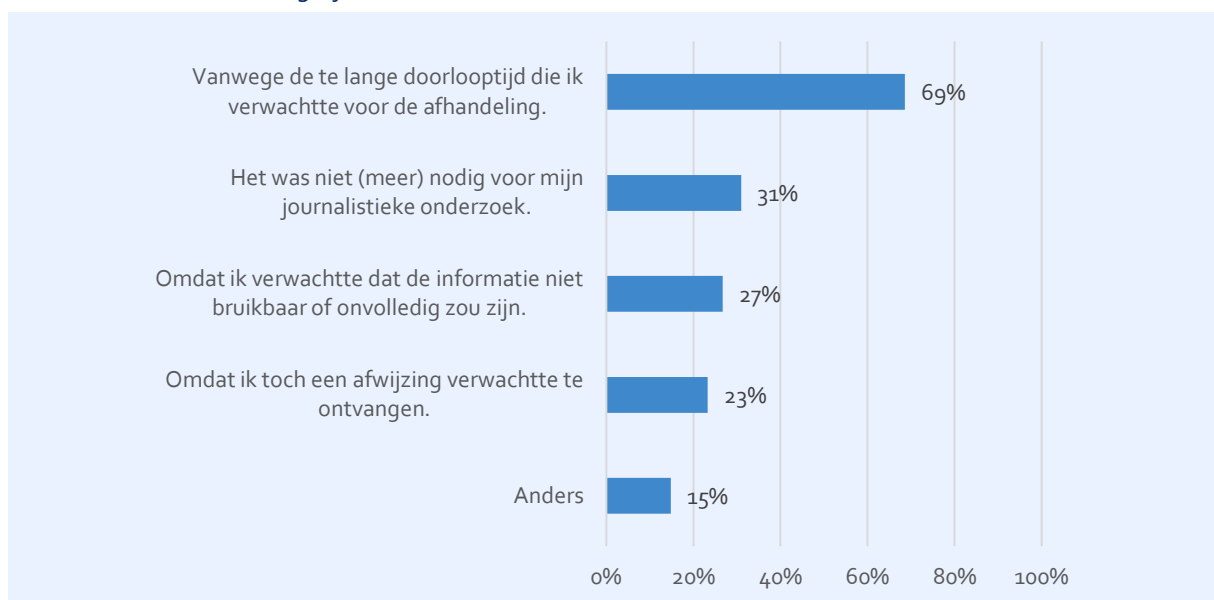
Respondenten die nog nooit een informatieverzoek hebben ingediend (onder de Woo of Wob) én respondenten die dit wel hebben gedaan, maar die ook wel eens hebben afgezien van het indienen van een informatieverzoek gaven aan waarom zij nooit een informatieverzoek hebben ingediend of hiervan hebben afgezien (Figuur 4.4). Het vaakst wordt als reden genoemd dat men een te lange doorlooptijd verwachtte voor de afhandeling (69%). Ook is het soms niet (meer) nodig voor het onderzoek (31%), verwacht men dat de informatie niet bruikbaar of volledig zal zijn (27%) of verwacht men een afwijzing (23%). Een kleine groep van 15% geeft (ook) een andere reden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om:

- tijdgebrek;
- dat het bestuursorgaan al te kennen gaf dat er een uitzonderingsgrond gold;
- niet weten hoe het werkt;
- de informatie al verkrijgen voordat het informatieverzoek is ingediend of in behandeling is genomen.

Uit de dialogotafel komt bovendien naar boven dat bij de journalist de nieuwswaarde voorop staat bij het indienen van een Woo-verzoek. Het verlies van deze nieuwswaarde door de lange doorlooptijd wordt ook als reden genoemd om af te zien van een Woo-verzoek.



Figuur 4.4: Waarom heeft u [nog nooit een informatieverzoek ingediend / wel eens afgezien van het indienen]? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 210$)



4.1 Vertrouwelijke voorinzage

Respondenten kregen de volgende informatie over vertrouwelijke voorinzage: *“De Woo biedt de mogelijkheid tot vertrouwelijke voorinzage. Dit betekent dat u als journalist de (ongelakte) documenten kunt bekijken, maar zolang de informatie niet openbaar is gemaakt niets mag doen met de kennis die u uit die documenten opdoet totdat de informatie daadwerkelijk openbaar is gemaakt.”* Zij gaven hun mening over of deze mogelijkheid een meerwaarde heeft voor de journalistiek. In totaal geeft 61% aan dat dit een meerwaarde heeft en 39% dat dit niet zo is.

Binnen een “ja” of “nee” konden meerdere redenen geselecteerd worden (Figuur 4.5). Een grote groep respondenten vindt dat vertrouwelijke voorinzage kan helpen bij het afbakenen van het verzoek (47% van alle respondenten) en/of dat het kan helpen om de informatie sneller te krijgen (37% van alle respondenten). Andere positieve redenen die genoemd worden zijn bijvoorbeeld dat:

- het op lange termijn bijdraagt aan wederzijds vertrouwen tussen overheid en journalisten;
- het algehele inzicht kan opleveren over het onderwerp;
- het kan helpen om andere informatie beter te plaatsen of andere bronnen te vinden.

Ongeveer een derde van alle respondenten vindt echter dat het voor dilemma's zorgt. Andere negatieve redenen die genoemd worden zijn bijvoorbeeld:

- mogelijke vertraging van beslistermijnen als gevolg;
- dat de instanties waarmee men te maken heeft vertrouwelijke voorinzage niet toestaan;
- het risico op misbruik van vertrouwelijke voorinzage om publicatie te voorkomen;
- het niet aan de slag mogen met de informatie;
- het principe dat (alle) informatie openbaar moet zijn.





Figuur 4.5: Vindt u dat de mogelijkheid tot vertrouwelijke voorinzage een meerwaarde heeft voor de journalistiek? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 256$)



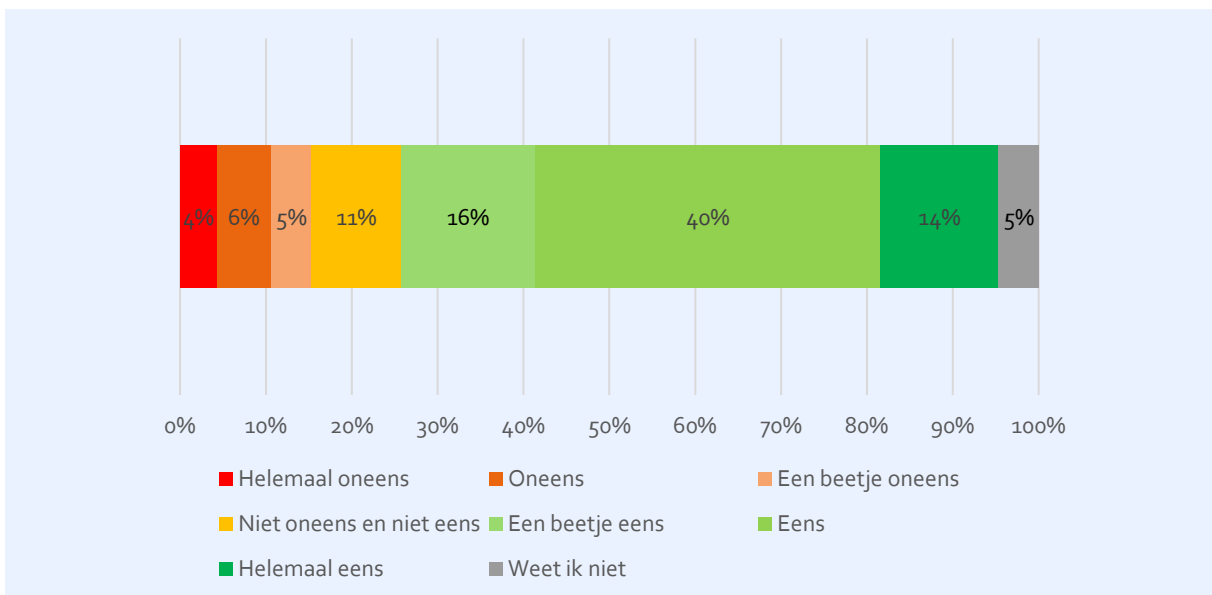
In de interviews geven journalisten aan dat vertrouwelijke voorinzage kan helpen om een verzoek te preciseren. Ook kan vertrouwelijke voorinzage helpen om algemene statistieken uit de stukken te halen (bijvoorbeeld uit patiëntendossiers) die wel gerapporteerd kunnen worden zonder gevoelige informatie te delen.

Sommige journalisten geven aan dat als ze voor de inzage moeten tekenen ze dat niet doen omdat dit haaks staat op wat ze in hun journalistieke functie willen doen. Ze ontvangen dan liever een afwijzend besluit en proberen in beroep verder te komen. Andere journalisten geven aan dat ondanks dat zij het gek vinden dat je hier als journalist voor moet tekenen het in de praktijk wel meevalt. Je maakt zelf de selectie en krijgt die in de praktijk ook wel.

4.2 Fasering

Respondenten kregen informatie over fasering onder de Woo: *“De Woo biedt de mogelijkheid om de afhandeling van omvangrijke verzoeken te faseren.”* Zij gaven hun mening hierover op een schaal van 1 (helemaal oneens) t/m 7 (helemaal eens) (Figuur 4.6). De meeste respondenten zijn het (een beetje/heel) eens met de stelling dat zij bij een complex verzoek bereid zijn om mee te werken aan het prioriteren en faseren van het verzoek (70%). Het gemiddelde is 5,1, boven het middelpunt van de schaal.

Figuur 4.6: Bij een complex verzoek ben ik bereid om mee te werken aan het prioriteren en faseren van het verzoek. ($n = 256$); gemiddelde = 5,1



Uit de interviews blijkt dat journalisten vinden dat het helpt om een verzoek te preciseren. Vooral als het om veel documenten gaat vinden journalisten het fijn om samen in overleg te gaan om te bekijken wat er echt nodig is. Een goede samenwerking is nodig omdat journalisten vaak niet goed weten welke informatie er beschikbaar is.

Sommige journalisten vinden deelbesluiten geen goede oplossing, omdat ze graag alle documenten tezamen willen bestuderen en de samenhang tussen documenten willen bekijken. De stukken die men minder graag vrijgeeft kunnen oneindig gerekt worden, zoals deze journalist (man, 62) schetst: "Wat er moet komen zit niet in het eerste deel. Dat doen ze gewoon om tijd te rekken en te frustreren."

Aan de andere kant vindt men dat een deelbesluit kan helpen bij ruime verzoeken en kan leiden tot voorrang bij het opvragen van documenten.

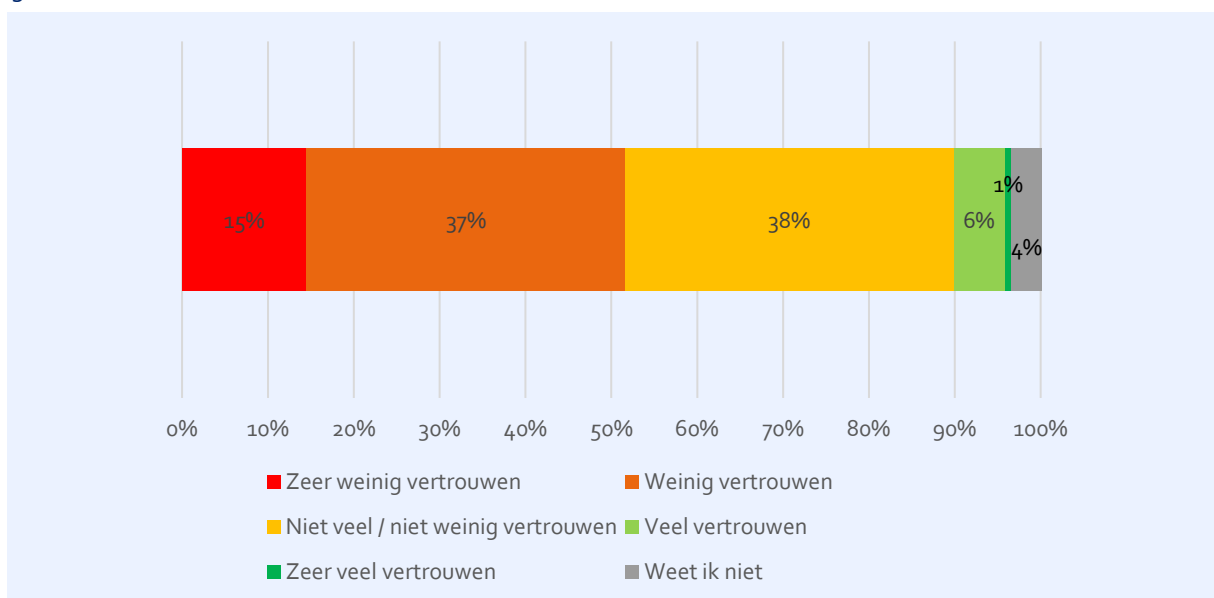
4.3 Vertrouwen in de afhandeling van verzoeken

Op een schaal van 1 (zeer weinig vertrouwen) t/m 5 (zeer veel vertrouwen) gaven respondenten aan in hoeverre zij erop vertrouwen dat de overheid Woo-verzoeken zorgvuldig afhandelt (Figuur 4.7). De meningen zijn verdeeld. De twee grootste groepen hebben niet veel / niet weinig vertrouwen (38%) en weinig vertrouwen (37%). Ongeveer 15% heeft zeer weinig vertrouwen hierin. Het gemiddelde is 2,4, onder het middelpunt van de schaal. Respondenten die wel eens een informatieverzoek hebben ingediend (Woo- of Wob-verzoek) lijken wat minder vertrouwen te hebben in een zorgvuldige afhandeling (gemiddelde = 2,3) dan respondenten die nog nooit een informatieverzoek hebben ingediend (gemiddelde = 2,6).⁸

⁸ $p = .072$



Figuur 4.7: In hoeverre vertrouwt u erop dat de overheid Woo-verzoeken zorgvuldig afhandelt? ($n = 256$); gemiddelde = 2,4



Voorbeelden van open antwoorden (*In hoeverre vertrouwt u erop dat de overheid Woo-verzoeken zorgvuldig afhandelt?*):

"Als openbaarmaking niet in hun belang is, zijn overheden in de praktijk terughoudend, merk ik bij Woo-verzoeken van collega's. En wordt er veel gelakt. Mijn eigen ervaring is dat je er ook steeds achteraan moet blijven zitten. Anders hoor je nooit meer iets over de voortgang van je Woo-verzoek."

"Bij meerdere verzoeken heb ik gemerkt dat cruciale informatie ontbrak dan wel dat deze versluierd aanwezig was. Ik gebruik derhalve meerdere bronnen."

"Ambtenaren doen steeds meer buiten Woo-kaders om (niets via email of apps bijvoorbeeld). Daarnaast zijn ambtenaren steeds maar bezig hun politieke bazen uit de wind te houden. Dat wordt belangrijker geacht dan openbaarheid en transparantie."

"De ervaring leert dat ambtenaren vaak meer energie steken in het vertragen van de behandeling en het zo laat mogelijk verstrekken van compromitterende stukken, dan in het binnen de termijn verstrekken van overheidsinformatie."

"Ik ben er meer dan eens sterk van overtuigd geweest dat het besluit op mijn verzoek om politieke redenen werd uitgesteld."

"Er ontbreekt nog steeds veel kennis bij overheidsinstanties. Zo hebben lang niet alle gemeenten Woo-specialisten in dienst en worden Woo-verzoeken door voorlichters behandeld als gewone persvragen. Komt regelmatig voor."

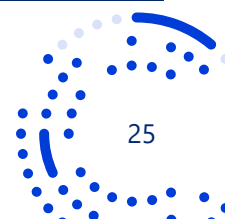
"Men weet vaak zelf niet eens welke info op welke plek in huis is. Zeker niet bij grotere organisaties."

"Er is in de loop der jaren een cultuur van wederzijds wantrouwen ontstaan. Het lijkt soms of iedere vorm van voorlichting gericht is op het afdekken/verbergen van informatie."

"Ik had er vertrouwen in, maar bij alle verzoeken die ik nu heb lopen zijn de termijnen overschreden en zijn stukken niet geleverd waarvan ik weet dat ze in het bezit zijn van de desbetreffende organisatie."

"Is wel afhankelijk van de organisatie, bij sommige staat openheid voorop, bij anderen juist zoveel mogelijk vertragen of tegenhouden."

"Ik heb ook binnen de overheid gewerkt en bij een 'laksessie' gezeten, waarbij iedereen tot de portier toe een avond zat te lakken. Zonder kennis van zaken, gewoon zwartmaken zei de coördinator. Interessant om mee te maken maar ik schaamde me diep voor mijn overheid."





In de interviews komt ook het wantrouwen naar voren bij de afhandeling van Woo-verzoeken. Het helpt niet als bijna alles weggelakt is. Op deze manier is controle van bijvoorbeeld overheidsuitgaven niet mogelijk.

Daarnaast wordt genoemd dat gevoelige documenten soms bewust worden tegengehouden door de bestuurder. Een journalist (man, 30) vertelt dat de rechter had geoordeeld dat een document alsnog binnen 6 weken verstrekt moest worden, na 10 maanden was dit er nog steeds niet en besloot het ministerie het verzoek nogmaals te weigeren terwijl de rechter had besloten dat de journalist wel recht had op de informatie. Er wordt dan een dwangsom betaald, maar de documenten worden niet gestuurd.

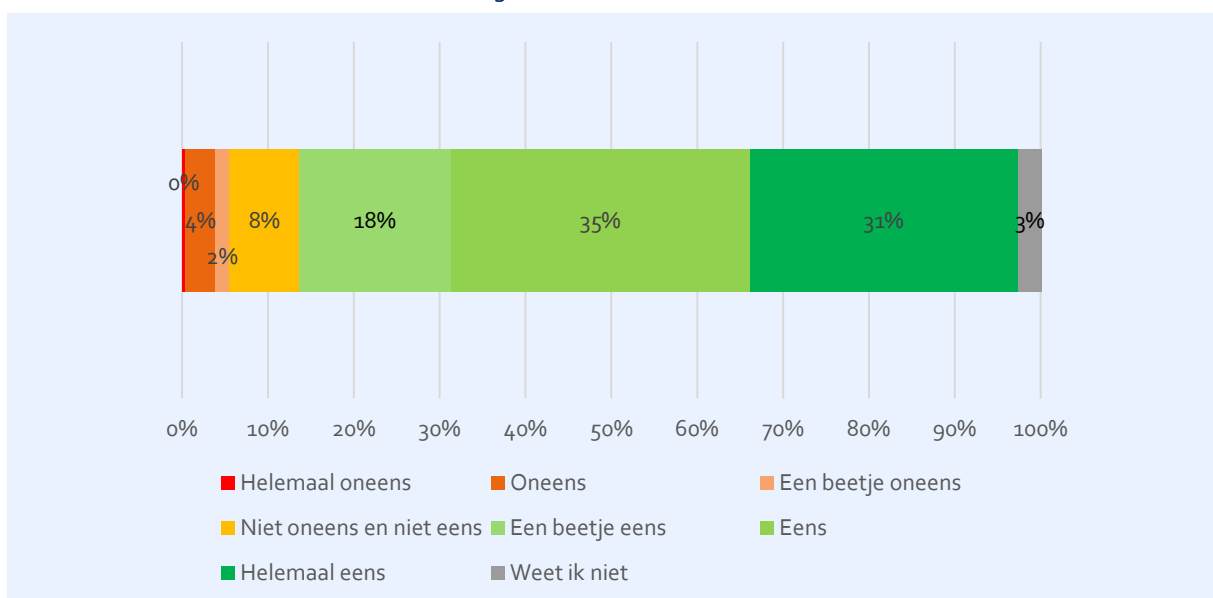
Bovendien zijn er ergernissen over de lange doorlooptijden. Journalisten krijgen regelmatig te horen dat ze het verzoek niet kunnen afronden omdat overheidsmedewerkers 'te veel Woo-verzoeken hebben liggen' of omdat ze 'met vakantie zijn'. Dit zijn wettelijk geen argumenten die genoemd zouden mogen worden.

De timing van het verstrekken van informatie wordt ook door journalisten opgemerkt als een punt van wantrouwen. Een journalist (man, 44) vertelt dat een specifiek Woo-verzoek over een bepaald punt wel vaak 'heel toevallig' over de raadsvergadering heen wordt getild, zo is het artikel wat geschreven kan worden met de verstrekte documenten mosterd na de maaltijd.

4.4 Meerwaarde Woo

Of de Woo volgens journalisten een belangrijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van andere journalistieke bronnen om aan overheidsinformatie te komen werd gemeten op een schaal van 1 (helemaal oneens) t/m 7 (helemaal eens) (Figuur 4.8). De meeste journalisten zijn het (een beetje / heel) eens met de stelling dat de Woo een belangrijke toegevoegde waarde heeft (84%). Het gemiddelde is een 5,8, ver boven het middelpunt van de schaal. Het gemiddelde verschilt niet significant tussen journalisten die wel vs. niet een informatieverzoek hebben ingediend; beide groepen zien de meerwaarde van de Woo.⁹

Figuur 4.8: De Woo heeft een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van andere journalistieke bronnen om aan overheidsinformatie te komen. ($n = 256$); gemiddelde = 5,8



⁹ $p = .289$





Voorbeelden van open antwoorden (*De Woo heeft een belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van andere journalistieke bronnen om aan overheidsinformatie te komen.*):

"Actief openbaar maken zal de komende eeuwen niet afdoende zijn. Het recht om documenten op verzoek te ontvangen is dus cruciaal om erachter te komen wat er in bestuursorganen gebeurt."

"Burgers moeten onder de motorkap van de besluitvorming kunnen kijken. Dit is de rol van journalisten."

"Bij alle Wob- en Woo-verzoeken die ik gedaan heb, zat er nieuwe informatie in de documenten die ik kreeg. Het heeft altijd geleid tot nieuwsverhalen. Het heeft regelmatig geleid tot raadsvragen (en een aantal keren tot Tweede Kamervragen). Dus dat Woo-verzoeken een meerwaarde hebben is evident."

"De overheid heeft nu eenmaal veel informatie waar je anders niet aan kan komen, je bent er dus van afhankelijk."

"Documenten zijn van essentieel belang om een situatie te kunnen reconstrueren."

"Het blijft gefilterde informatie."

"In theorie heeft het veel toegevoegde waarde. In de praktijk is het een gemankeerd instrument."

Ook uit de interviews komt naar voren dat journalisten denken dat de Woo meerwaarde heeft voor journalisten. Het is het enige echte "wapen" van de journalistiek als controlerende taak op de overheid. Journalisten kunnen op deze manier dingen boven tafel krijgen die anders niet opgemerkt zouden worden. Ook levert het veel rijkere en meer diepgaande informatie op.

4.5 Belangrijkste bevindingen

Onder de Woo en/of Wob heeft 70% van de journalisten een of meerdere informatieverzoeken ingediend. Journalisten die nooit een informatieverzoek hebben ingediend of hier wel eens van hebben afgezien geven aan dat vooral de te lange doorlooptijd en daarmee het verlies van nieuws waarde hiervoor de reden is.

De grootste groep journalisten ziet een meerwaarde in vertrouwelijke voorinzage onder de Woo en is bereid om mee te werken met het preciseren, prioriteren en faseren van het verzoek.

De meeste journalisten geven aan dat de Woo een belangrijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van andere journalistieke bronnen om aan overheidsinformatie te komen. De meningen zijn echter verdeeld over of men erop vertrouwt dat de overheid Woo-verzoeken zorgvuldig afhandelt. Een grote groep staat hier neutraal tegenover, maar iets meer dan de helft geeft aan hier (zeer) weinig vertrouwen in te hebben.



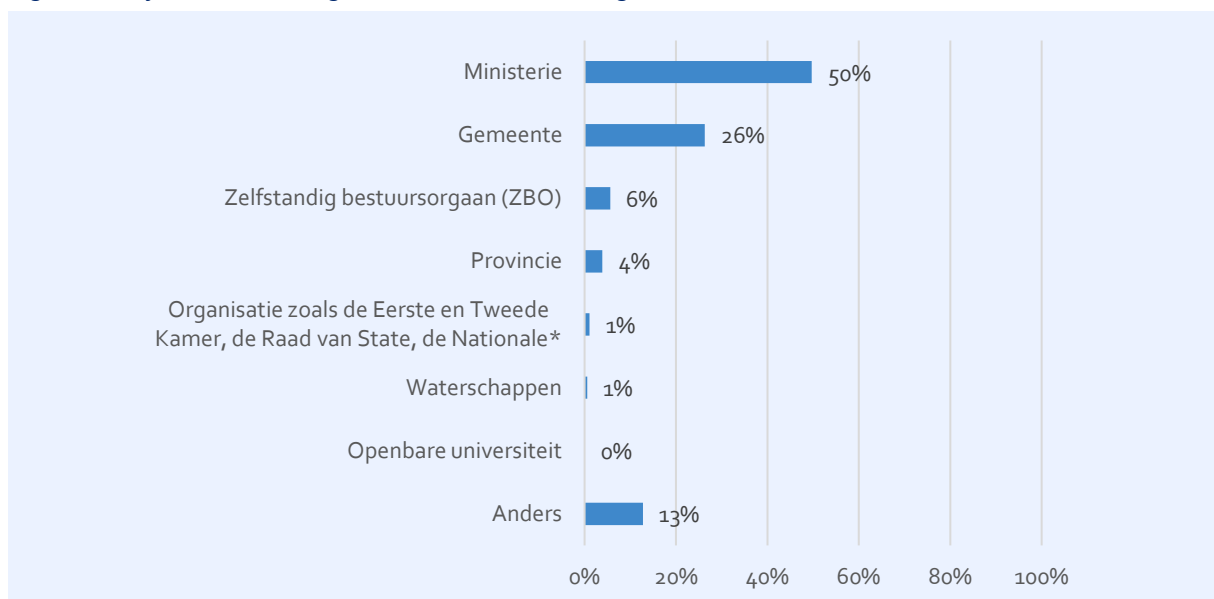


5 Achtergrond informatieverzoek

Respondenten die eerder aangaven wel eens een Woo-verzoek te hebben ingediend werden gevraagd om de behandeling van het laatste Woo-verzoek in gedachten te nemen. Daarop hoefde nog geen beslissing te zijn ontvangen. Als echter een groot deel van het proces nog niet doorlopen was, mocht men een ander Woo-verzoek in gedachten nemen (als dit er was). Respondenten die geen Woo-verzoek hebben ingediend maar wel een Wob-verzoek werden gevraagd de behandeling van het laatste Wob-verzoek in gedachten te nemen.

Van de 256 respondenten hebben er 179 ervaring met het indienen van een informatieverzoek (onder de Woo en/of Wob; 70%). Van deze 179 respondenten beschrijft 73% een Woo-verzoek en 27% een Wob-verzoek. In de meeste gevallen is het informatieverzoek ingediend bij een ministerie (50%) of gemeente (26%) (Figuur 5.1). Bij 13% gaat het om een ander bestuursorgaan dan in de lijst staat, zoals politie of een combinatie van bestuursorganen.

Figuur 5.1: Bij welk bestuursorgaan heeft u het verzoek ingediend? (n = 179)



*Organisatie zoals de Eerste en Tweede Kamer, de Raad van State, de Nationale Ombudsman, de Raad voor de Rechtspraak, de Algemene Rekenkamer

De opgevraagde informatie wordt vooral gebruikt om te onderzoeken hoe besluitvorming achter de schermen tot stand is gekomen (75%) en vaak om verheldering te krijgen over het onderwerp (49%) en/of te onderzoeken of er fouten zijn gemaakt door de overheid (41%) (Figuur 5.2). Onderzoeken of er fouten zijn gemaakt door de overheid is doorgaans niet het enige doel: binnen de groep respondenten die dit als doel aangaf, was dit voor 11% het enige doel, maar had 89% daarnaast een of meer andere doelen. Een kleine groep van 8% geeft (ook) een ander doel aan dan de genoemde doelen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om:

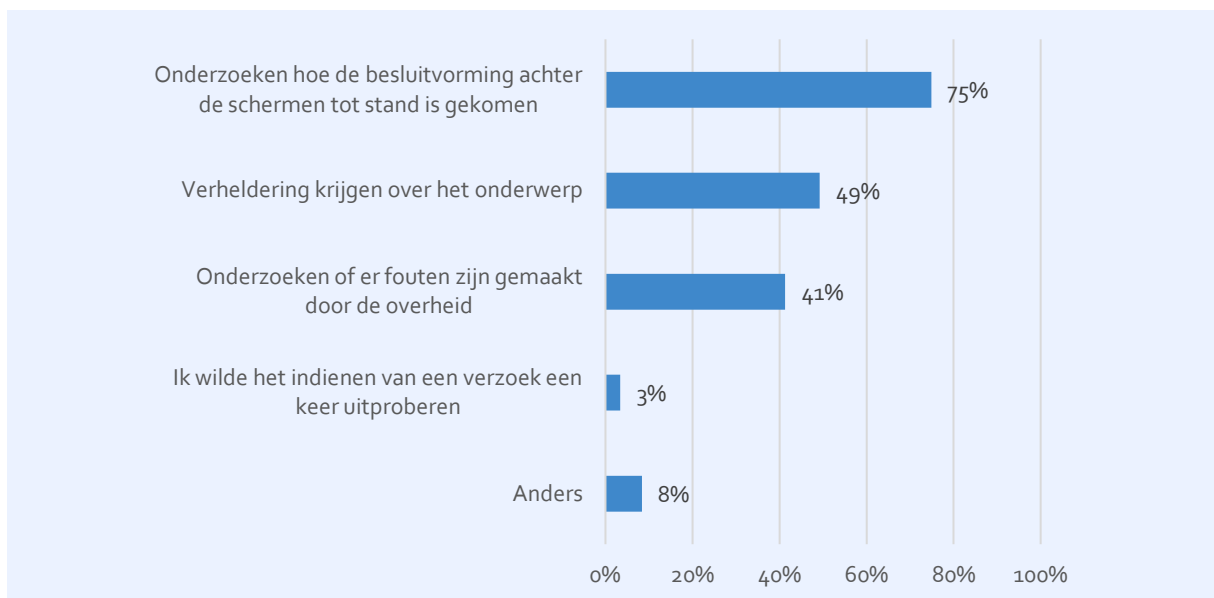
- onderzoeken of er tegen de journalist was gelogen;
- concrete leads krijgen voor een verhaal;
- controleren of door een andere instantie geopenbaarde informatie klopte;
- data aanvragen om mee te rekenen;





- inzage in betalingen van de overheid.

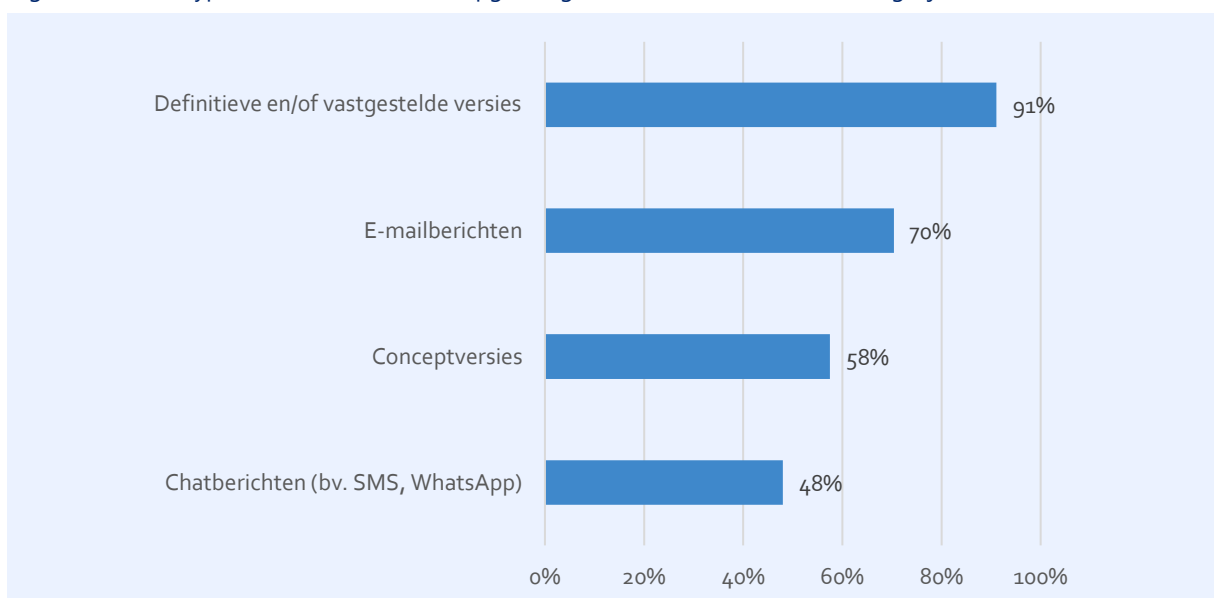
Figuur 5.2: Wat wilde u met de opgevraagde informatie gaan doen? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 179$)



5.1 Type opgevraagde documenten

Meerdere typen documenten worden opgevraagd (Figuur 5.3). Bij de overgrote meerderheid van de verzoeken worden definitieve en/of vastgestelde versies opgevraagd (91%). Daarnaast worden vaak e-mailberichten (70%) en/of conceptversies (58%) opgevraagd. In bijna de helft van de gevallen vraagt men chatberichten op.

Figuur 5.3: Welk type documenten heeft u opgevraagd? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 179$)





Het opvragen van chatberichten of e-mailberichten heeft voor veel (geïnterviewde) journalisten toegevoegde waarde omdat het inzicht geeft in het meer informele stuk, de discussies en afwegingen, die tot een beslisnota geleid hebben en of er sprake is van belangenverstrengeling. Het maakt het makkelijker om een tijdlijn te maken van wat zich op bepaalde momenten heeft afgespeeld. Eén journalist benadrukte echter dat als alle benodigde informatie in de opgevraagde nota's staat het geen toegevoegde waarde heeft om ook nog e-mails en chatberichten op te vragen.

In het kwalitatieve deel is gevraagd of een journalist een specifiek type document opvraagt of een verzoek breed insteekt. Wanneer een journalist op voorhand weet welke documenten er zijn, kunnen deze specifiek opgevraagd worden (zoals bijvoorbeeld specifieke algoritmen of privacychecks). Hoe specifieker het verzoek is, hoe groter de kans op succes.

De meeste Woo-verzoeken worden echter breed ingestoken, omdat:

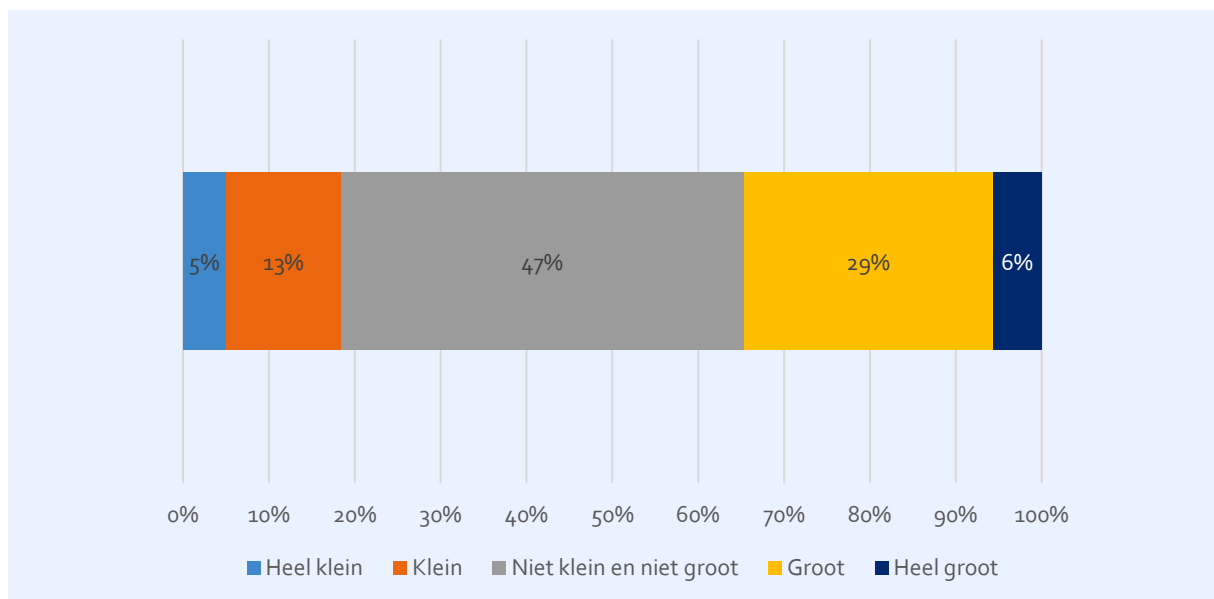
- een journalist een breed beeld van het onderwerp wil krijgen;
- een journalist niet weet wat voor soort documenten er zijn – ondanks gedegen vooronderzoek – en daarom alles opvraagt. Zo zijn er geen openbare registers waaruit blijkt welke informatie er beschikbaar is;
- een journalist niet weet welke zoektermen overheidsmedewerkers gebruiken en er daarom zoveel mogelijk geeft;
- een journalist zo veel mogelijk informatie wil ontvangen, want “alles wordt toch weggelakt”;
- de verzoektekst eventueel ook naar de rechter kan gaan mocht het verzoek worden afgewezen.

Journalisten realiseren zich dat hoe breder het verzoek is, hoe lastiger het voor de ontvanger is en hoe meer tijd het dus ook vraagt. Maar journalisten hebben het idee dat concretiseren altijd nog kan terwijl het verbreden van een specifiek verzoek vaak niet mogelijk is.

5.2 Eigen percepties van het verzoek

Respondenten gaven op 5-puntsschalen een inschatting van de omvang (Figuur 5.4) en de complexiteit (Figuur 5.5) van hun eigen verzoek. Qua omvang (1 = heel klein; 5 = heel groot) schat de grootste groep het verzoek in als niet klein en niet groot (47%). Ook het gemiddelde (3,2) ligt rond het middelpunt van de schaal. Niet veel respondenten zien hun verzoek als heel klein (5%) of heel groot (6%). Wel is er een groep van 29% die het verzoek als een groot verzoek ziet.

Figuur 5.4: Hoe schat u uw verzoek in qua omvang (hoeveelheid opgevraagde informatie)? (n = 179); gemiddelde = 3,2





Voorbeelden van open antwoorden (*Hoe schat u uw verzoek in qua omvang (hoeveelheid opgevraagde informatie)?*):

"Bij het indienen was het volstrekt onduidelijk wat voor documenten aanwezig waren, waardoor ik een breed verzoek moest doen."

"Er moet worden gezocht op veel verschillende product- en bedrijfsnamen, maar ik vermoed dat het niettemin redelijk overzichtelijk is."

"Het verzoek is breed, juist omdat we een reconstructie willen maken van het tot stand komen van beleid over een lange periode. We hebben al meteen bij het verzoek aangegeven dat we zo veel mogelijk willen inperken op basis van inhoud. De ambtenaren die ons verzoek behandelden waren welwillend om hieraan mee te werken, maar het werd steeds ingewikkelder naar mate de beslissing hoger op in 'de lijn' kwam. Uiteindelijk is besloten tot een gefaseerde aanpak met telkens een vertrouwelijke voorinzage. Hoewel dit de snelheid had moeten bevorderen, duurt het inmiddels meer dan een jaar voor het eerste deelbesluit genomen wordt (dit eerste deelbesluit zou ik qua omvang als 'niet klein en niet groot' inschatten)."

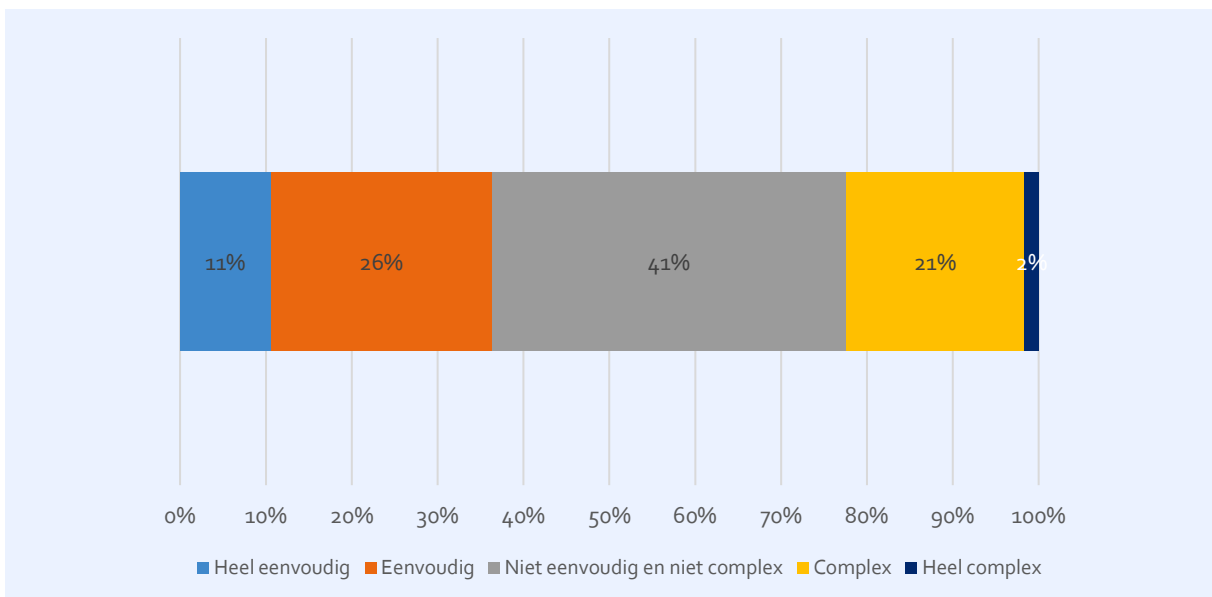
"Had het onderwerp tot in de detail toegespitst, volgens het zbo was het alsnog 'omvangrijk' (in werkelijkheid hebben ze echter gewoon te maken met personeelstekorten)."

"Ik verwacht rond de 500-1000 documenten."

"Ik heb het al op voorhand opgesplitst in twee delen. Een verzoek voor een specifiek document en een verzoek voor de besluitvorming en communicatie er omheen. Het eerste is afgewezen en bij het tweede zijn alle termijnen overschreden."

Qua complexiteit (1 = heel eenvoudig; 5 = heel complex) schat de grootste groep het verzoek in als niet eenvoudig en niet complex (41%). Ook het gemiddelde (2,8) ligt rond het middelpunt van de schaal. Iets meer dan 1 op de 10 respondenten schat het verzoek in als heel eenvoudig; 2% als heel complex.

Figuur 5.5: Hoe schat u uw verzoek in qua complexiteit (eenvoudige afhandeling of complexe afhandeling)? ($n = 179$); gemiddelde = 2,8





Voorbeelden van open antwoorden (*Hoe schat u uw verzoek in qua complexiteit (eenvoudige afhandeling of complexe afhandeling)?*):

"Veel documenten, meerdere betrokken partijen, veel bedrijfsgevoelige informatie."

"Stukken zijn gemakkelijk op naam te vinden als de gemeente goed archiveert."

"We vroegen naar concrete documenten en evenementen, en emailwisseling over die documenten. Dat is concreet. Maar het betrof ook geopolitiek, wat sommige censuur-overwegingen misschien complex maakten."

"Op basis van de inspectieverslagen was al een rapport geschreven dus die moeten bij hun gewoon in een mapje hebben gezeten."

"Omdat het mails betreft zal het voor de medewerker complex zijn om iedereen aan te zetten om hun mailbox te filteren."

"Niet complex qua inhoud, wel wat betreft de hoeveelheid."

"Er zijn veel partijen bij het verzoek betrokken. Daarnaast gaat het om een groot internationaal bedrijf dat alles uit de kast haalde om openbaring te voorkomen."

"Duidelijk afgekaderd, geen enorm langlopend thema."

"De data is er al, het is een kwestie van een simpele uitdraai uit het systeem."

"Hangt er maar helemaal van af of het ministerie de archivering op orde heeft. Zo niet: complex en tijdrovend."

5.3 Belangrijkste bevindingen

De meeste verzoeken zijn door de respondenten ingediend bij een ministerie of een gemeente. De opgevraagde informatie wordt vooral gebruikt om te onderzoeken hoe besluitvorming achter de schermen tot stand is gekomen, om verheldering te krijgen over het onderwerp en/of te onderzoeken of er fouten zijn gemaakt door de overheid. Vaak worden meerdere typen documenten opgevraagd, chatberichten het minst vaak maar toch in bijna de helft van de verzoeken. Het vaakst worden definitieve en/of vastgestelde versies opgevraagd. Journalisten realiseren zich dat hoe specifiek een verzoek is, hoe groter de kans op succes is. Ze steken een verzoek echter toch liever wat breder in, omdat zij bijvoorbeeld niet weten welke documenten er beschikbaar zijn en welke zoektermen overheidsmedewerkers gebruiken.

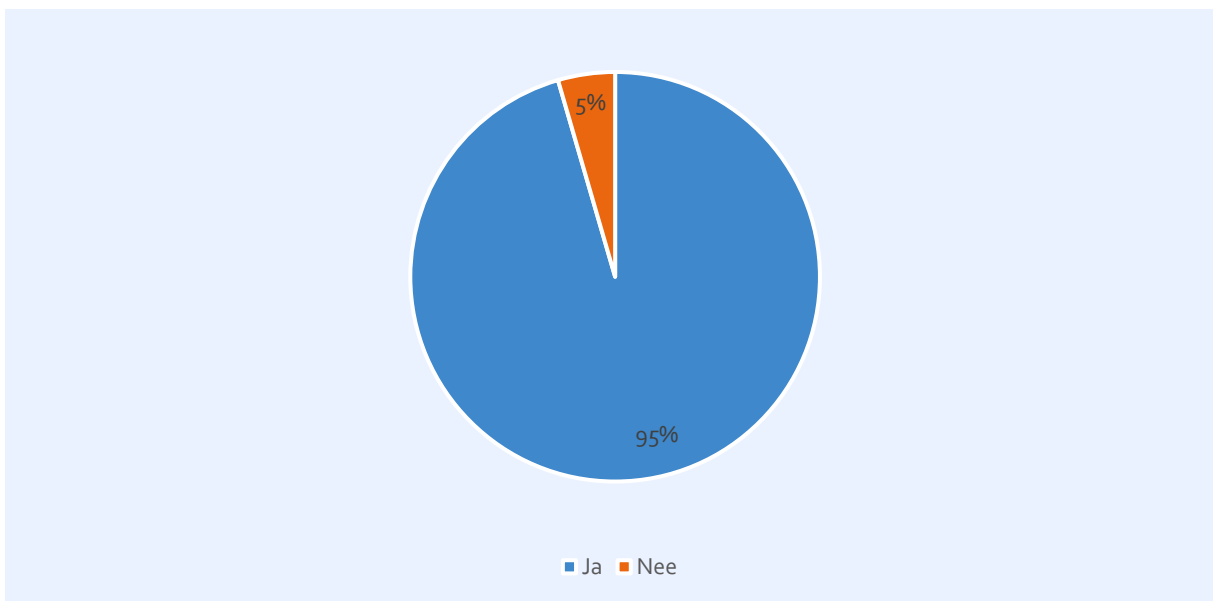
Over het algemeen lijken journalisten hun verzoek te zien als niet klein, maar ook niet groot en niet eenvoudig, maar ook niet complex.



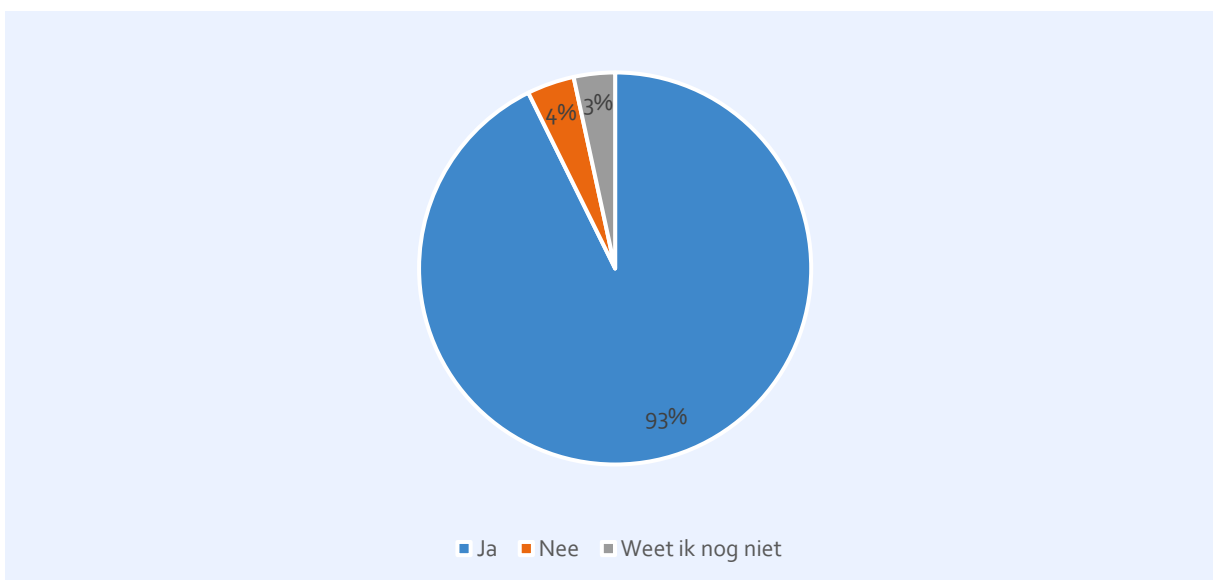
6 Communicatie en medewerking overheid

In bijna alle gevallen hebben respondenten een ontvangstbevestiging gekregen na indiening van het verzoek (95%; Figuur 6.1) en is het verzoek in behandeling genomen (93%; Figuur 6.2).

Figuur 6.1: Ik heb een ontvangstbevestiging gekregen na indiening van mijn verzoek. ($n = 179$)

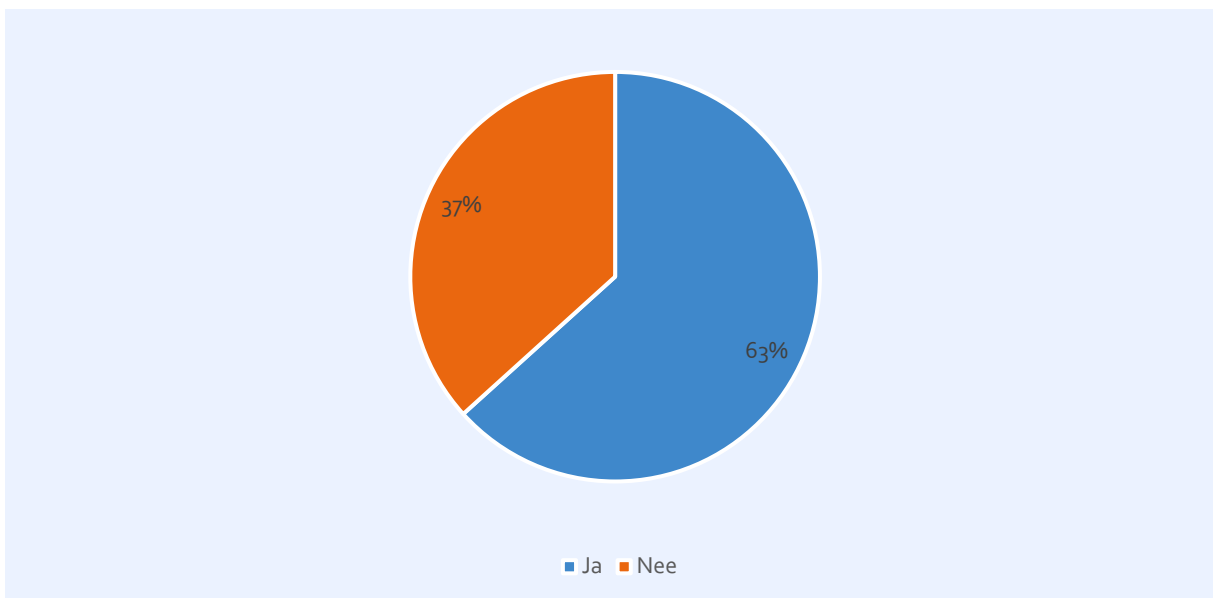


Figuur 6.2: Mijn verzoek is in behandeling genomen. ($n = 179$)



Van de verzoeken die in behandeling zijn genomen, heeft 63% van de respondenten een beslissing ontvangen op het verzoek (Figuur 6.3).

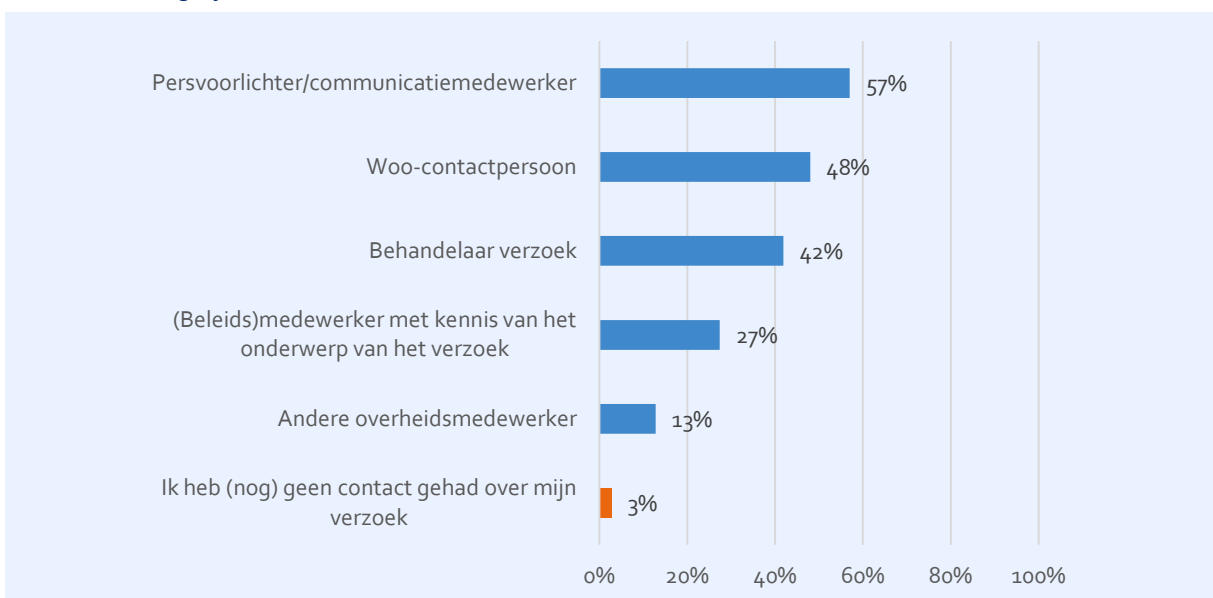
Figuur 6.3: Ik heb de beslissing op mijn verzoek ontvangen. ($n = 166$)



6.1 Contact over het verzoek

In bijna alle gevallen hebben respondenten contact gehad over het verzoek (97%; Figuur 6.4). Meestal hebben zij contact met een persvoorlichter/communicatiemedewerker (57%), de Woo-contactpersoon (48%) en/of de behandelaar van het verzoek (42%).

Figuur 6.4: Met wie van de onderstaande personen heeft u contact gehad over uw verzoek? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 179$)



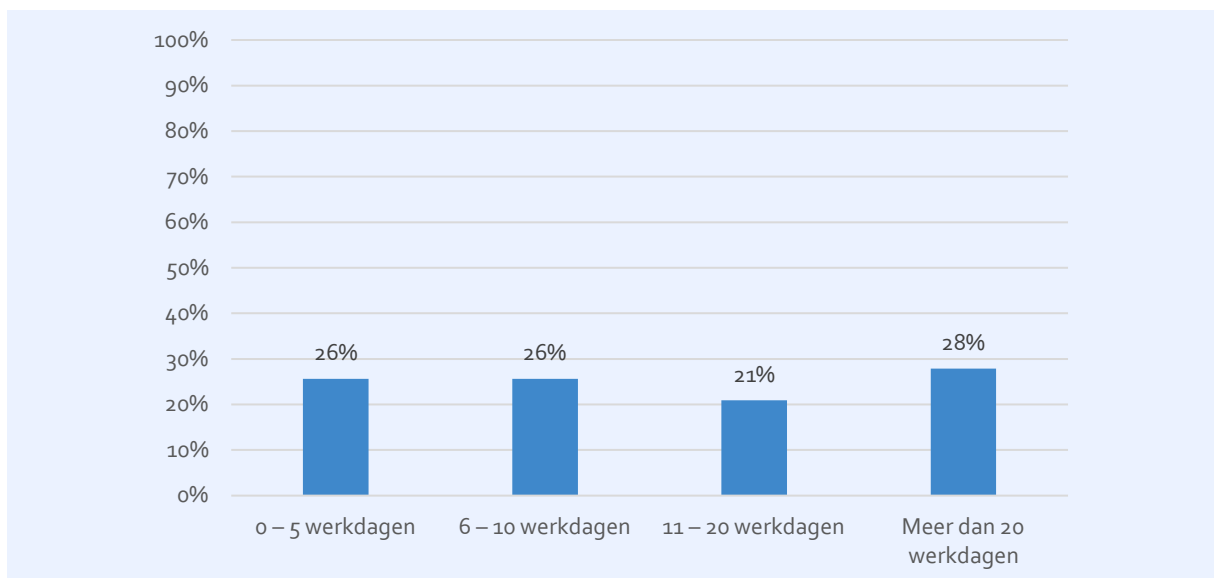
De optie "Woo-contactpersoon" werd alleen getoond aan respondenten die een Woo-verzoek beschreven, maar het percentage is herberekend naar de gehele groep van 179 respondenten.

Respondenten die contact hadden met de Woo-contactpersoon gaven aan na hoeveel werkdagen zij een reactie ontvingen (Figuur 6.5). De mediaan geeft aan dat na 10 werkdagen een reactie wordt



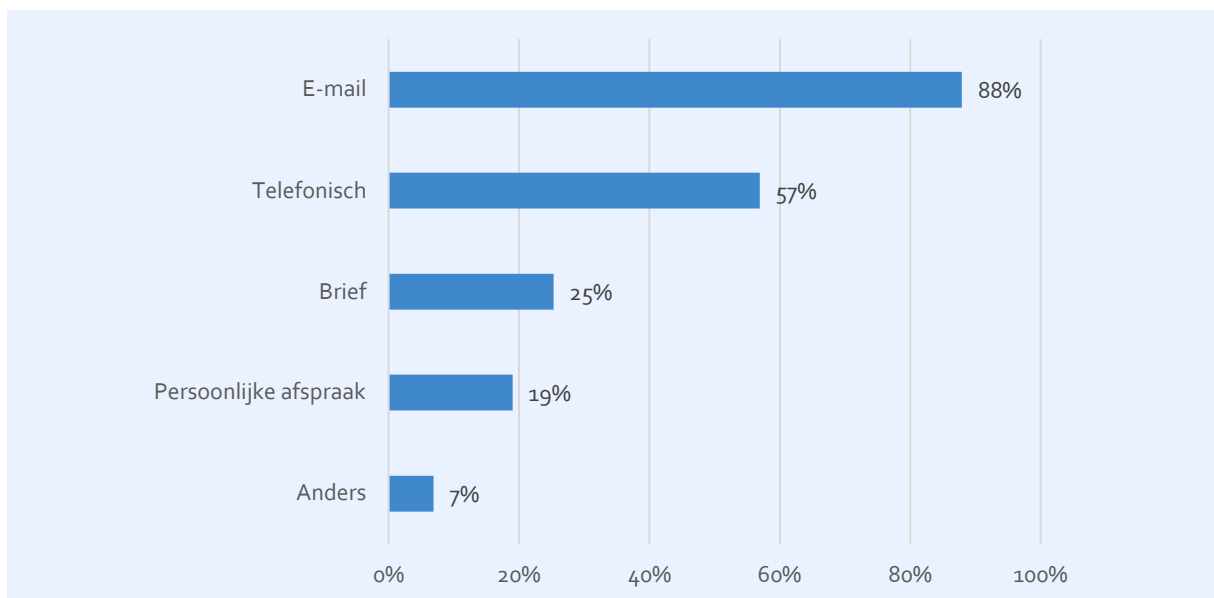
ontvangen, maar hier zit veel verschil in. Bijna evenveel respondenten ontvangen binnen vijf werkdagen een reactie (26%) als na meer dan 20 werkdagen (28%).¹⁰

Figuur 6.5: Na hoeveel werkdagen ontving u een reactie van de Woo-contactpersoon? (gecategoriseerd, $n = 86$), mediaan = 10 werkdagen



Het contact met de verschillende contactpersonen vindt meestal plaats per e-mail (88%) of telefonisch (57%) (Figuur 6.6). Onder “anders” wordt voornamelijk videobellen genoemd.

Figuur 6.6: Op welke manier vond het contact over uw verzoek plaats? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 174$)

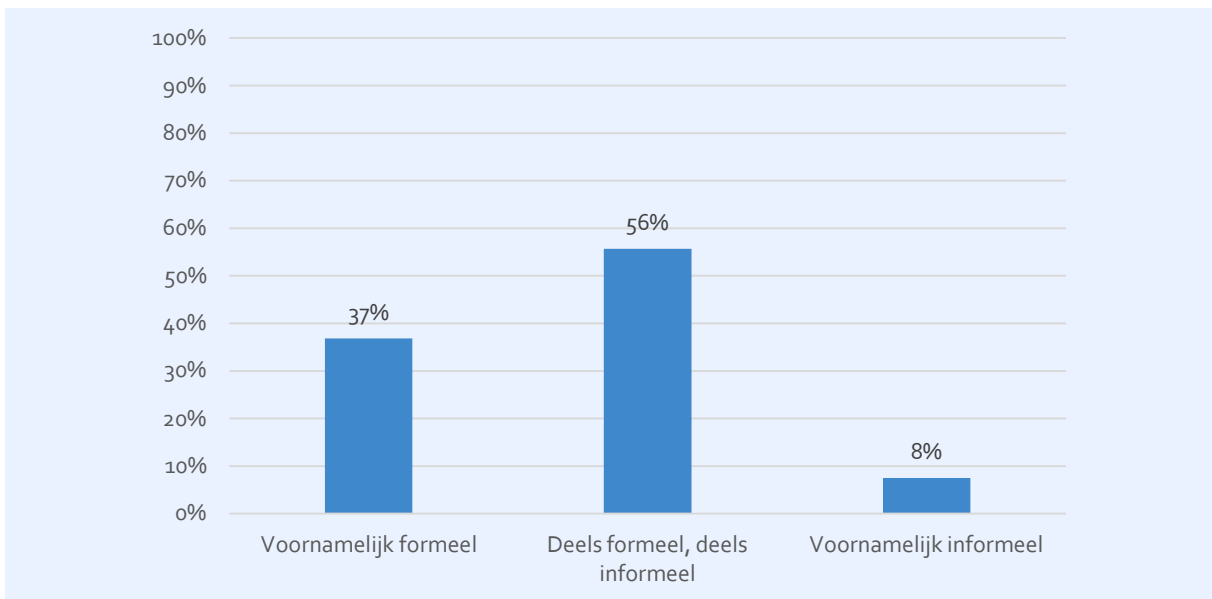


¹⁰ We vinden geen significante verschillen tussen verzoeken die zijn ingediend bij ministeries, gemeenten of elders in snelheid van reageren van de Woo-contactpersoon; bij ministeries is dit in 52% van de gevallen binnen 10 werkdagen, bij gemeenten in 50% van de gevallen en elders ook in 50% van de gevallen, $p = .982$. Wel moet worden opgemerkt dat in deze analyse sprake is van weinig observaties (48 bij ministeries, 18 bij gemeenten en 20 elders, verdeeld over 2 categorieën (binnen en na 10 werkdagen)), waardoor voorzichtig moet worden omgesprongen met dit resultaat (meer observaties zouden tot een andere conclusie kunnen leiden). Ook bij het vergelijken van de gemiddelden (waarbij we 2 extremen van meer dan 100 werkdagen uit de analyse laten), vinden we geen significante verschillen tussen verzoeken die zijn ingediend bij ministeries (gemiddeld 15 werkdagen), gemeenten (gemiddeld 17 werkdagen) en elders (gemiddeld 17 werkdagen), $p = .712$, maar ook hier is sprake van weinig observaties (47 bij ministeries, 18 bij gemeenten en 19 elders).



In de meeste gevallen is het contact deels formeel en deels informeel (56%) of voornamelijk formeel (37%) (Figuur 6.7).

Figuur 6.7: Was het contact voornamelijk formeel (bv. juridisch) of informeel (bv. persoonlijke benadering)? (n = 174)



In de interviews geven journalisten aan dat contact vaak formeel van aard is. Ook willen ze zelf het liefst dat het contact via de mail verloopt. Als er een rechtszaak komt willen journalisten alle communicatie zwart op wit hebben.

Het contact gaat vooral over de beslistermijn van het verzoek (62%) en/of de afbakening van het verzoek (59%). Daarnaast gaat het soms over de reden voor het verzoek (32%), prioritering (29%) en/of de uitkomst / beslissing (26%) (Figuur 6.8). Onder "anders" wordt bijvoorbeeld genoemd:

- de vraag om van het informatieverzoek af te zien;
- doorsturen naar andere organisaties;
- beroep / bezwaar.



Figuur 6.8: Waarover had u contact? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 174$)



*Volledige label: "De mogelijkheid tot het indien van niet-openbare informatie (bv. vertrouwelijke voorinzage)"; deze optie werd alleen getoond aan respondenten die een Woo-verzoek beschreven, maar het percentage is herberekend naar de gehele groep van 174 respondenten.

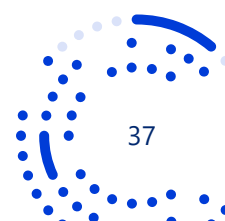
Respondenten die contact hadden met een Woo-contactpersoon en/of andere overheidsmedewerker(s) gaven dit contact een rapportcijfer van 1 (zeer ontevreden) t/m 10 (zeer tevreden). Het gemiddelde voor de Woo-contactpersoon is een 5,5¹¹ en voor de andere overheidsmedewerker(s) een 5,4¹² (Tabel 6.1).

Tabel 6.1: Rapportcijfers contact met de Woo-contactpersoon ($n = 86$) en andere overheidsmedewerker(s) ($n = 148$)

	Gemiddeld cijfer
Woo-contactpersoon	5,5
Andere overheidsmedewerker(s)	5,4

¹¹ We vinden geen significante verschillen tussen verzoeken die zijn ingediend bij ministeries (gemiddelde = 5,3), gemeenten (gemiddelde = 5,9) of elders (gemiddelde = 5,8) in de rapportcijfer voor het contact met de Woo-contactpersoon, $p = .561$. Wel moet worden opgemerkt dat in deze analyse sprake is van weinig observaties (48 bij ministeries, 18 bij gemeenten en 20 elders), waardoor voorzichtig moet worden omgesprongen met dit resultaat (meer observaties zouden tot een andere conclusie kunnen leiden).

¹² We vinden geen significante verschillen tussen verzoeken die zijn ingediend bij ministeries (gemiddelde = 5,6), gemeenten (gemiddelde = 5,0) of elders (gemiddelde = 5,5) in de rapportcijfer voor het contact met andere overheidsmedewerkers, $p = .379$. Ook in deze analyse is sprake van weinig observaties (75 bij ministeries, 41 bij gemeenten en 32 elders), waardoor voorzichtig moet worden omgesprongen met dit resultaat.





Voorbeelden van open antwoorden (bij cijfer Woo-contactpersoon):

"De contactpersoon had maar 1 doel: het verzoek zo veel als mogelijk te beperken."

"Communicatie is duidelijk en vriendelijk."

"Contactpersoon is behulpzaam, maar het duurt wel allemaal lang."

"De Woo-adviseur is meewerkend, maar heeft vermoedelijk last van een slecht archief."

"Contactpersoon liet weten dat het onderwerp van het Woo-verzoek in haar ogen, en die van het ministerie, niet Woo-baar was. Was derhalve niet blij met het Woo-verzoek en maakte het erg lastig om contact te krijgen. Termijnen werden ruimschoots overschreden."

"Ging alleen maar over waarom ze de termijn niet gingen halen, veel verzuchten over hoe complex het allemaal niet was, terwijl mijn verzoek behoorlijk afgebakend was."

"Open en prettig gesprek. Ik had de indruk dat de wens om er uit te komen oprecht was."

"Komt afspraken niet na, komt terug op haar woorden, nam ons een traject in voor afbakening en vertrouwelijke voorinzage om op het laatste moment daar toch vanaf te zien en ons verzoek in deelbesluiten te behandelen. Voelde als tijdrekken."

"Het contact is vriendelijk en net, maar ik heb wel de indruk dat ik me daar niet door moet laten (mis)leiden, omdat het doel ook lijkt te zijn zo snel en efficiënt mogelijk klaar te zijn en mij het gevoel te geven geholpen te zijn."

Voorbeelden van open antwoorden (bij cijfer andere overheidsmedewerker(s)):

"Hoewel we het zakelijk oneens waren, was de communicatie allervriendelijkst."

"Ik moest herhaaldelijk aanmanen om een reactie te krijgen."

"Beleidsmedewerkers waren open en behulpzaam bij afbakening, communicatiemedewerkers waren vriendelijk en dachten mee, zijn ondanks een omvangrijk Woo-verzoek nog steeds goed benaderbaar."

"Er was in het kader van het onderzoek ook een informeel gesprek over de kwestie geweest, en deze ambtenaar was chagrijnig dat er desondanks ook nog een Woo-verzoek is ingediend. Ik heb uitgelegd dat we graag alle feiten op een rij hebben."

"De betreffende ambtenaar is van goede wil maar werd door de organisatie teruggefloten."

"De andere overheidsmedewerkers hadden maar 1 doel: het verzoek zo veel als mogelijk te beperken."

"De medewerkers waren duidelijk onervaren, deden nooit een harde toezegging en dreigden bovendien dat het langer zou gaan duren als ik een klacht bij ACOI in zou dienen of een ingebrekestelling zou versturen."

"De medewerkster gaf ronduit aan dat ze de opdracht had gekregen de documenten te produceren, maar dat ze daar geen zin in had, het niet haar taak vond en het zeker niet ging doen, ondanks het feit dat ze inzag dat wij recht op deze documenten hebben."

"Slecht bereikbaar en lange wachttijden. Eenmaal contact is het zakelijk, maar vriendelijk."

6.2 Medewerking overheid

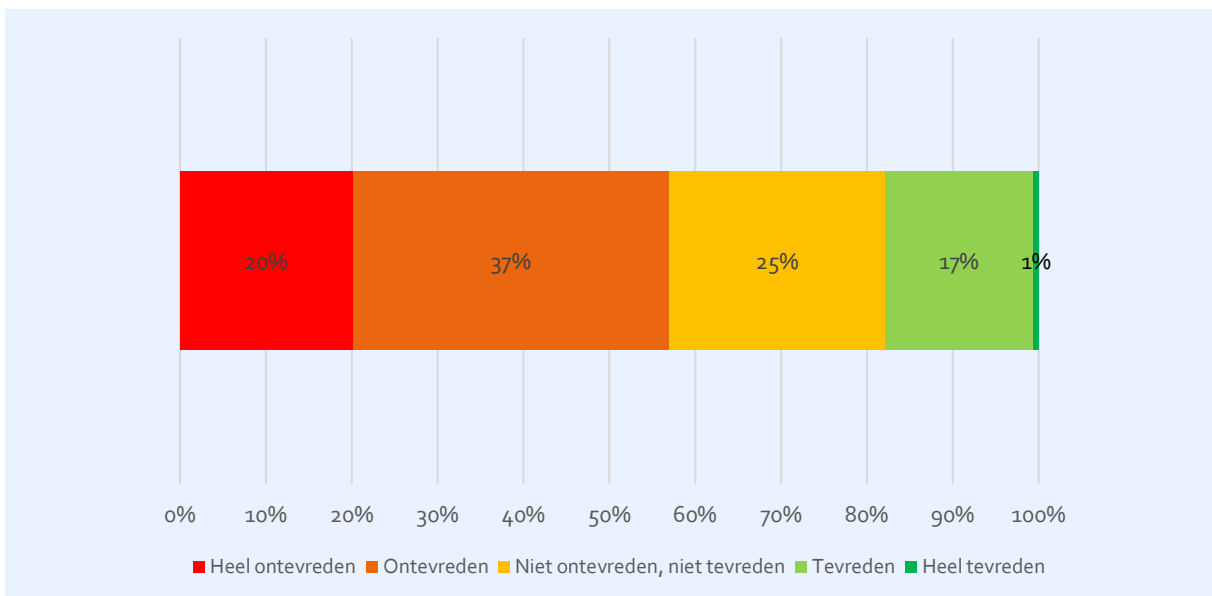
De meeste respondenten zijn (heel) ontevreden over de medewerking van de overheid bij de afhandeling van het verzoek (57%), ongeveer 1 op de 4 is niet ontevreden en niet tevreden en 18% is





(heel) tevreden (Figuur 6.9). Het gemiddelde op de schaal van 1 (heel ontevreden) t/m 5 (heel tevreden) is een 2,4,¹³ onder het middelpunt van de schaal.¹⁴

Figuur 6.9: Hoe tevreden bent u over de medewerking van de overheid bij de afhandeling van uw verzoek? (n = 179), gemiddelde = 2,4



In de interviews kwam de communicatie met overheidsmedewerkers en de medewerking uitgebreid aan bod. Journalisten vinden het fijn als de Woo-contactpersoon goed meedenkt en doorvraagt waarom welke informatie nodig is, de contactpersoon zelf actief op zoek gaat naar stukken en open is over de stukken die er wel en niet zijn.

Goede contactpersonen bij de overheid staan er volgens journalisten voor open om opgebeld te worden als de journalist nog iets te binnen schiet en stellen vragen als er nog onduidelijkheden zijn. Verder zijn goede contactpersonen de mensen die zich aan afspraken en deadlines houden. Journalisten vinden het fijn om met specialisten zaken te doen.

Journalisten denken dat de prettige ervaringen erg samenhangen met hoe de contactpersoon met een Woo-verzoek omgaat. Ze zijn er dan ook huiverig voor dat prettige contacten vertrekken. Een journalist (man, 44 jaar) geeft bijvoorbeeld aan dat het voelt alsof je bij een goede verhouding met de Woo-contactpersoon méér informatie ontvangt dan wanneer het contact vervelend verloopt.

De andere kant is dat het moeizaam is om daadwerkelijk contact te leggen. Zo zijn er een aantal ministeries, maar ook gemeenten en andere bestuursorganen, die niet goed communiceren waardoor er op voorhand al veel weerstand wordt ervaren. Daarnaast is het proces rondom de Woo-verzoeken vaak niet op orde, zijn er niet genoeg mensen om het aantal Woo-verzoeken te verwerken, is er te weinig expertise (kwalitatief goede mensen) of er is geen goede overdracht van personen die langdurig ziek zijn of met vakantie zijn.

Een journalist (man, 59) schetst: "Het is een blackbox, ik weet niet welke informatie er is. Gebeurt er niets dan word ik wel geacht een bezwaarschrift in te dienen. Pas als de rechter het zegt weet je dan of je gelijk hebt of niet. Dat is een heel traject met frustraties en tijdsverlies. Daar ligt voor mij de grootste ergernis binnen de Woo."

Soms trekken journalisten de communicatie vanuit de overheid in twijfel. Een journalist (man, 64) vertelt dat tijdens een bespreking van zijn Woo-verzoek, er (naast een betrokkene en een jurist) ook een woordvoerder vanuit het

¹³ We vinden geen significante verschillen tussen verzoeken die zijn ingediend bij ministeries (gemiddelde = 2,4), gemeenten (gemiddelde = 2,4) of elders (gemiddelde = 2,5) in tevredenheid met de medewerking van de overheid bij de afhandeling van het verzoek, $p = .769$.

¹⁴ Er is geen correlatie tussen na hoeveel werkdagen men een reactie van de Woo-contactpersoon ontvangt en tevredenheid over de medewerking van de overheid ($p = .588$).





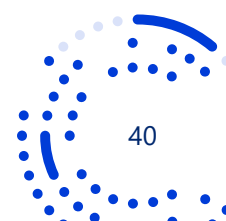
ministerie bij zat: “Het verbaasde me dat er een woordvoerder bij was. Een Woo-verzoek is de wet, daar zou beeldvorming niet bij moeten horen.” Zoiets roept wantrouwen op bij journalisten.

Tijdens de dialoogtafel stond de medewerking van de overheid centraal. Daaruit kwam naar voren dat de oplossing gezocht moet worden in het zien van een Woo-verzoek als een **gezamenlijk vraagstuk** (van journalist en overheidsmedewerker) dat samen uitgezocht moet worden. De overheidsmedewerker weet – net als de journalist – ook niet precies welke informatie er binnen de organisatie aanwezig is. Voor een overheidsmedewerker is een breed verzoek veel werk en er moet veel doorgelezen worden. Een (groot) verzoek kost veel tijd en capaciteit. Kleine organisaties kunnen dit bijna niet, soms hebben ze geen Woo-contactpersoon en doet iemand Woo-verzoeken er bij. Het helpt als er open en eerlijk met de verzoeker meegedacht wordt, ook waar mogelijkheden zijn om het verzoek in te perken. Journalisten geven aan graag bereid te zijn tot gesprek met de overheidsmedewerker om zo te kijken naar andere mogelijkheden. Het is fijn als er een samenwerking is en er wederzijds vertrouwen wordt ervaren. In Hoofdstuk 11 gaan we dieper op deze verbeteruggestie in.

6.3 Belangrijkste bevindingen

Het contact met overheidsmedewerkers over het verzoek vindt doorgaans plaats per e-mail of telefonisch en gaat vaak over de beslistermijn van het verzoek en/of de afbakening van het verzoek. In bijna alle gevallen is het contact in ieder geval formeel, vaak afgewisseld met informeel contact (deels formeel, deels informeel). Hoe lang het duurt voor men een reactie krijgt van de Woo-contactpersoon varieert sterk met bijna evenveel journalisten die binnen vijf werkdagen een reactie ontvangen als journalisten die pas na meer dan 20 werkdagen een reactie ontvangen.

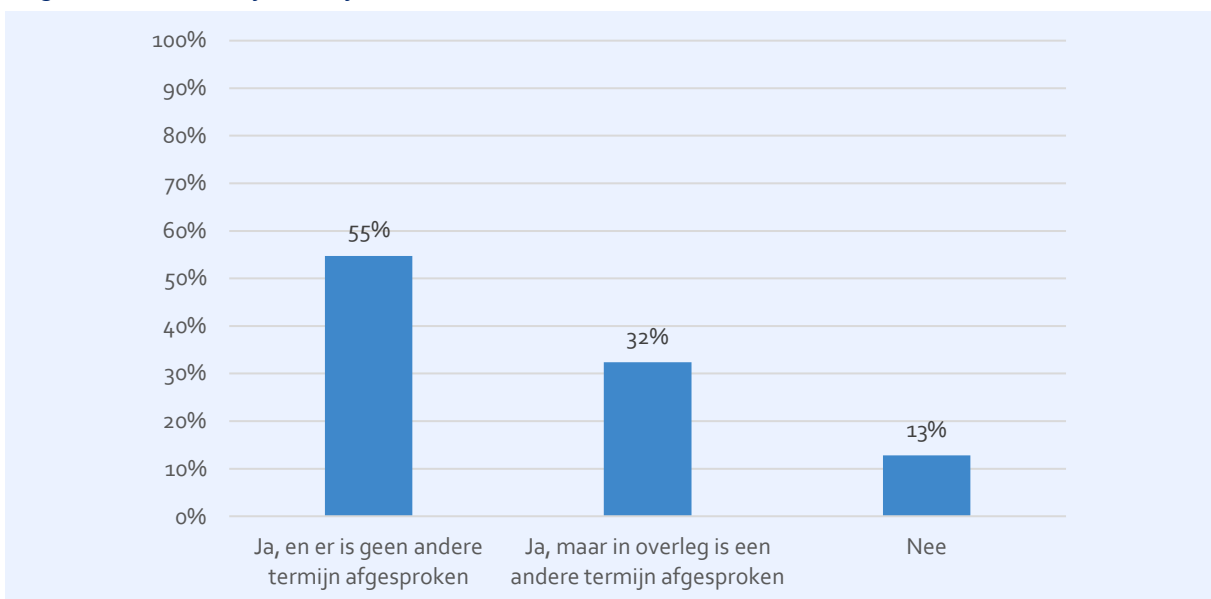
Over het algemeen zijn journalisten niet tevreden over de medewerking van de overheid bij de afhandeling van het verzoek. De contactpersonen krijgen gemiddelde rapportcijfers van 5,4 en 5,5. De dialoogtafel suggereert echter dat zowel journalisten als overheidsmedewerkers bereid zijn tot gesprek en het aangaan van een samenwerking. Ze kunnen dan gezamenlijk bekijken welke informatie er beschikbaar is, het verzoek inperken en prioriteren. Het Woo-verzoek wordt zo meer een gezamenlijk vraagstuk dat samen uitgezocht dient te worden.



7 Doorlooptijd informatieverzoek

In dit gedeelte van de vragenlijst kregen respondenten informatie over de wettelijke termijn om een verzoek af te handelen (maximaal 6 weken onder de Woo en maximaal 8 weken onder de Wob). Zij gaven vervolgens aan of zij langer hebben moeten wachten (of – als het verzoek nog loopt – nu al langer wachten) dan de wettelijke termijn (Figuur 7.1). Bijna 13% geeft aan dat de wettelijke termijn niet verstreken is. Binnen deze groep heeft 70% een beslissing ontvangen en is de beslissing dus binnen de wettelijke termijn gekomen (9% van de totale groep); 30% wacht nog op een beslissing binnen de wettelijke termijn (het verzoek is pas net ingediend; 4% van de totale groep). We weten van deze laatste groep dus niet of zij de beslissing binnen de wettelijke termijn zullen ontvangen. Bij 87% is de wettelijke termijn verstreken, in de meeste gevallen zonder dat er een andere termijn is afgesproken (55% van de totale groep);¹⁵ ongeveer 1 op de 3 respondenten heeft in overleg een andere termijn afgesproken.

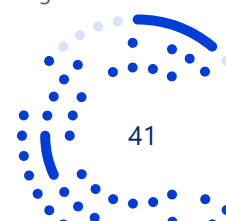
Figuur 7.1: Heeft u langer dan deze wettelijke termijn moeten wachten op de beslissing? / Loopt uw verzoek al langer dan deze wettelijke termijn? ($n = 179$)



De groep respondenten bij wie de wettelijke termijn is verstreken zonder een afspraak over een andere termijn gaf aan waarom het volgens hen zo lang duurde (als er inmiddels een beslissing is) of duurt (als het verzoek nog loopt) (Figuur 7.2). De hoofdredenen zijn:

1. Bewuste, politiek gemotiveerde vertraging (55%);
2. Capaciteitsproblemen bij de overheid (48%);
3. Informatiehuishouding bij de overheid is niet op orde (41%).

¹⁵ Er lijken verschillen te zijn tussen bestuursorganen in hoe vaak de wettelijke termijn is verstreken zonder andere afspraken: bij ministeries in 64% van de gevallen, bij gemeenten in 47% van de gevallen en elders in 44% van de gevallen, $p = .044$. Wel moet weer worden opgemerkt dat in deze analyse sprake is van weinig observaties (89 bij ministeries, 47 bij gemeenten en 43 elders, verdeeld over 2 categorieën (wel vs. niet wettelijke termijn verstreken zonder andere afspraken), waardoor voorzichtig moet worden omgesprongen met dit resultaat (meer observaties zouden tot een andere conclusie kunnen leiden).

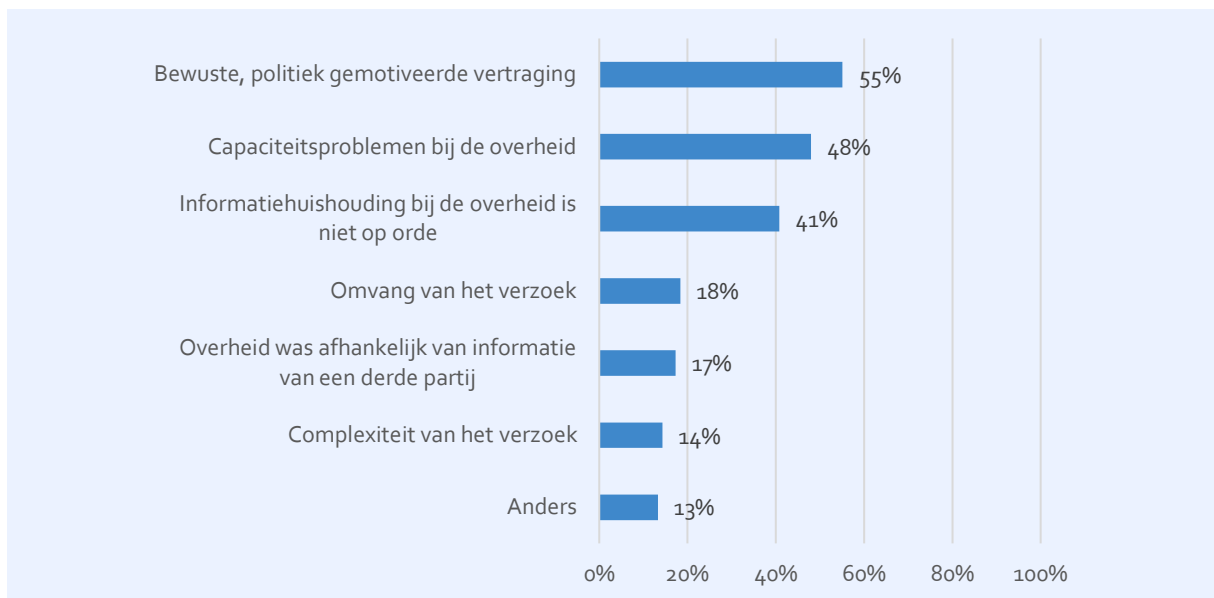




Onder “anders” wordt bijvoorbeeld genoemd:

- kennisgebrek bij ambtenaren;
- er geen prioriteit aan geven;
- openbaarmaking tegengaan;
- onduidelijkheid over de reden.

Figuur 7.2: Waarom [duurde / duurt] het volgens u zo lang? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 98$)



Dezelfde respondenten gaven aan of zij acties hebben ondernomen om invloed uit te oefenen op de beslistermijn van het verzoek (Figuur 7.3). Ongeveer 90% heeft actie ondernomen. Meestal gaat het dan om informeel contact opnemen (58%), een formele ingebrekestelling verzenden (56%) en/of beroep wegens niet tijdig beslissen instellen bij de bestuursrechter (32%). Onder “anders” wordt bijvoorbeeld genoemd:

- bedreigd met een klacht bij het ACOI;
- hulp ingeroepen van de NVJ;
- een voorlopige voorziening aangevraagd bij de rechtbank.

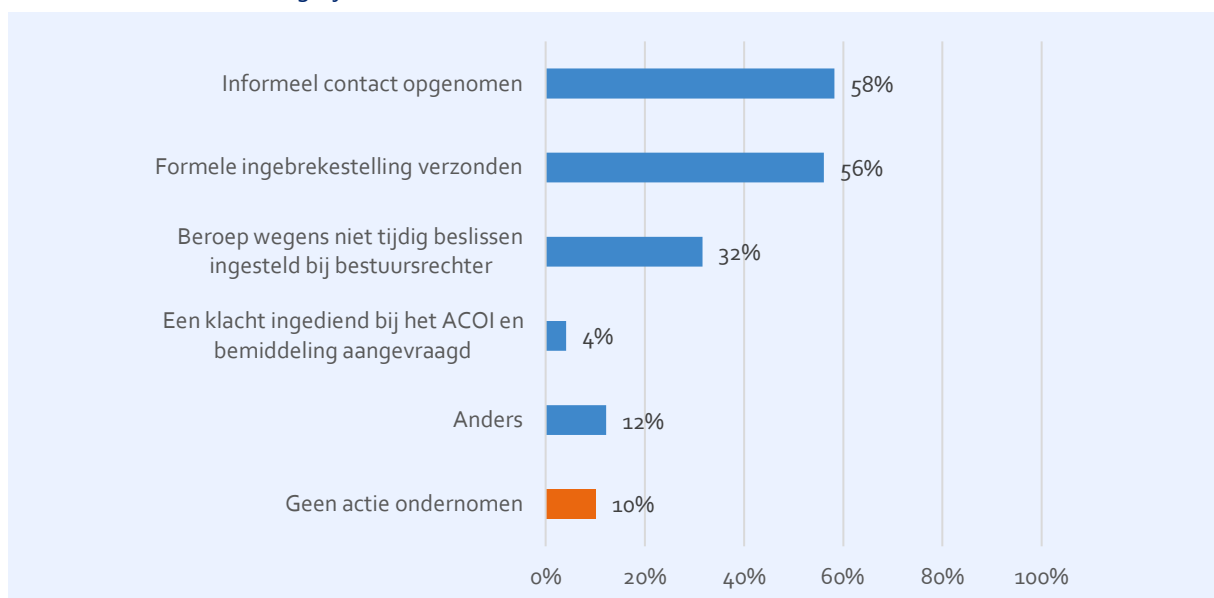
Welke actie men onderneemt hangt af van welke reden men toeschrijft aan de lange doorlooptijd: wanneer bijvoorbeeld wordt gedacht dat het om een bewuste, politiek gemotiveerde vertraging gaat, wordt relatief vaker een formele ingebrekestelling verzonden (67%) dan wanneer niet wordt gedacht dat het om een bewuste, politiek gemotiveerde vertraging gaat (43%).¹⁶

¹⁶ $p = .020$.





Figuur 7.3: Welke acties heeft u ondernomen om invloed uit te oefenen op de beslistermijn van het verzoek? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 98$)



De optie "Een klacht ingediend bij het ACOI en bemiddeling aangevraagd" werd alleen getoond aan respondenten die een Woo-verzoek beschreven, maar het percentage is herberekend naar de gehele groep van 98 respondenten.

Uit de interviews kwam naar voren dat er extreme doorlooptijden tussen zitten:

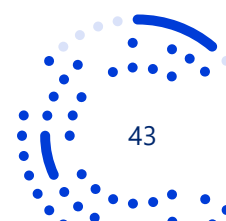
- Een journalist (man, 41) schetst al meer dan 2 jaar op één document te wachten.
- Een journalist (man, 28) geeft aan dat van de 50 Woo-verzoeken die hun dagblad heeft ingediend, er géén de wettelijke termijn gehaald heeft.
- Een journalist (vrouw, 42) geeft aan dat ze een Woo-verzoek had ingediend bij VWS, maar dat ze terugkreeg dat de wachttijd 1,5 jaar is omdat er zoveel Woo-verzoeken binnen komen.
- Een journalist (man, 28) geeft aan dat hij het idee heeft dat bestuursrechters het heel druk hebben en dat overheidsmedewerkers daar schaamteloos gebruik van maken om zo extra tijd te krijgen. Journalisten krijgen bijvoorbeeld eerst een melding dat het verzoek niet concreet genoeg is, dan ligt de doorlooptijd stil totdat er een gesprek geweest is, wat meestal pas na 4 weken kan worden ingepland i.v.m. drukte. Tijdens het gesprek is vaak de conclusie dat er niks hoeft te worden aangepast aan het Woo-verzoek. Daarna krijgen journalisten binnen een paar weken een aantal stukken waarin bijna alles gelakt is, dus waar ze dan bezwaar op maken. Dan komt er een bezwaarperiode van 6 weken (ook al dien je op dag 1 al een bezwaar in), daarna krijgen overheidsmedewerkers nogmaals 6 weken om aan het verzoek te voldoen en dat kan verlengd worden met nogmaals 6 weken. Op die manier hebben overheidsmedewerkers ineens veel meer tijd om een verzoek af te handelen. De journalist ziet dit als misbruik van de Woo.
- Een journalist (man, 26) geeft aan dat het in de Woo mogelijk is voor overheidsmedewerkers om het proces te vertragen als er nog een derde partij naar moet kijken (opschorten). Het is echter niet gespecificeerd in de Woo hoe lang de termijn dan gepauzeerd mag worden, nu is dat soms erg lang omdat er geen maximum op is gesteld.

7.1 Belangrijkste bevindingen

Bij meer dan de helft van de verzoeken is de wettelijke termijn om een verzoek af te handelen verstreken zonder dat een andere termijn is afgesproken. Bij ongeveer een derde is de termijn ook verstreken, maar is in overleg een andere termijn afgesproken.

Volgens journalisten zijn de hoofdredenen voor het verstrijken van de wettelijke termijn zonder andere afspraken:

1. Bewuste, politiek gemotiveerde vertraging;
2. Capaciteitsproblemen bij de overheid;
3. Informatiehuishouding bij de overheid is niet op orde.





De meeste respondenten ondernemen actie als de wettelijke termijn is verstreken zonder andere afspraken, zoals informeel contact opnemen en/of een formele ingebrekestelling verzenden.





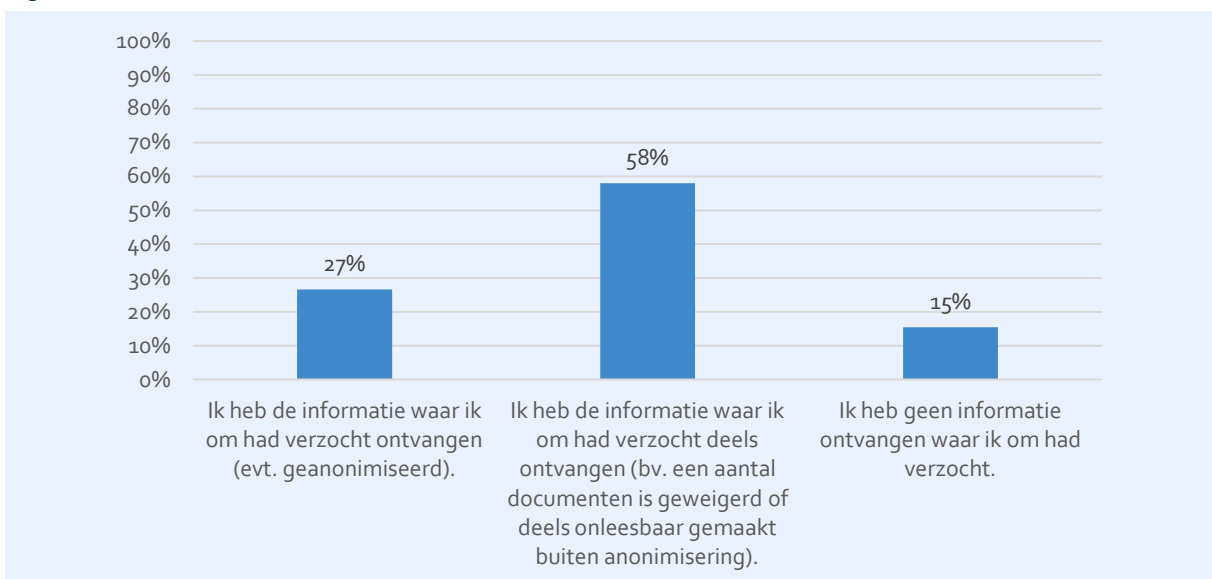
8 Beslissing informatieverzoek

Van de 179 respondenten die een informatieverzoek beschreven, hadden er 105 een beslissing op hun verzoek ontvangen; 74 dus nog niet. Om zoveel mogelijk observaties te verkrijgen vroegen we aan die 74 respondenten om voor dit gedeelte van de vragenlijst een ander verzoek in gedachten te nemen waarop wel een beslissing was genomen (het meest recente Woo- of Wob-verzoek met beslissing). Dat lukte 10 respondenten niet (zij hebben geen verzoek ingediend waarop een beslissing is gekomen en maken dit gedeelte van de vragenlijst dus niet), de andere 64 wel. Voor 64 respondenten gaat dit hoofdstuk dus over een ander verzoek dan de vorige hoofdstukken. Daarmee verandert ook de verdeling Woo-/Wob-verzoeken: in dit hoofdstuk beschrijft 57% van de 169 respondenten een Woo-verzoek en 43% een Wob-verzoek.

8.1 Uitkomst van het verzoek

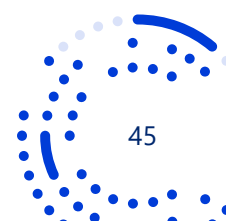
Figuur 8.1 toont de uitkomst van het verzoek. De meeste respondenten hebben de informatie waar zij om hadden verzocht deels ontvangen (58%), 27% heeft alle informatie ontvangen en 15% heeft geen informatie ontvangen.

Figuur 8.1: Wat was de uitkomst van het verzoek? (n = 169)



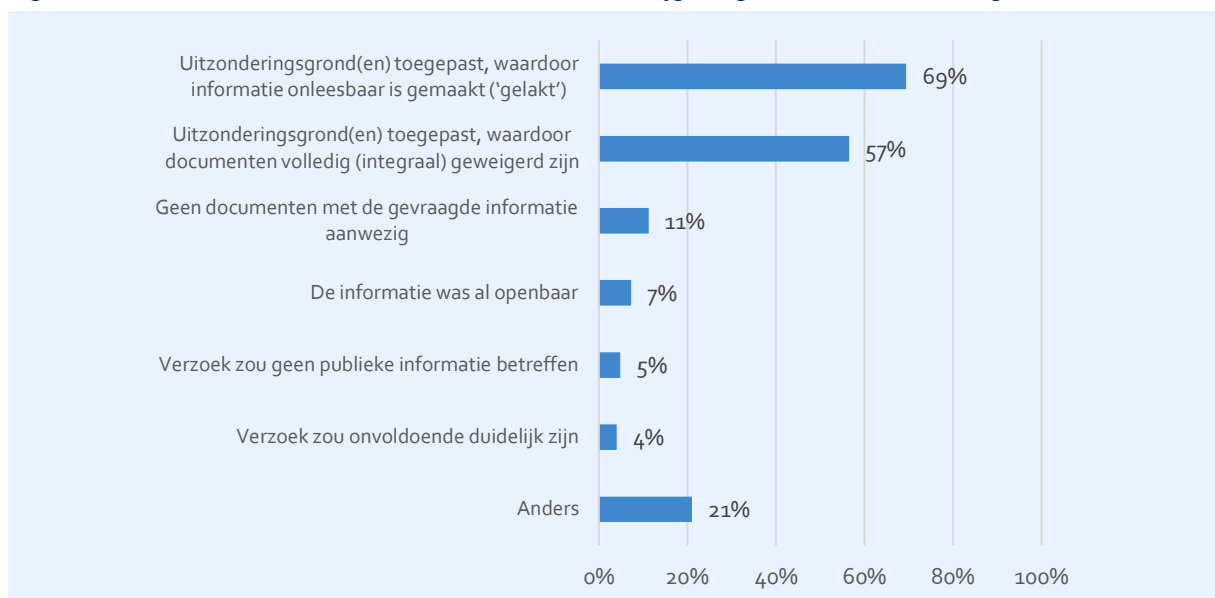
Respondenten die geen of niet alle informatie hebben ontvangen gaven aan waarom dit volgens hen het geval was (Figuur 8.2). De overgrote meerderheid geeft als reden dat uitzonderingsgronden zijn toegepast, waardoor ofwel informatie onleesbaar is gemaakt (69%) ofwel documenten volledig geweigerd zijn (57%). In 11% van de gevallen waren geen documenten met de gevraagde informatie aanwezig. Onder "anders" wordt bijvoorbeeld genoemd:

- derde partij is naar de rechter gestapt;
- doen alsof documenten niet bestaan of bewust onvolledig zijn in de aanlevering van stukken;
- tegenwerking in het algemeen.





Figuur 8.2: Waarom heeft u [niet alle informatie die u wilde krijgen / geen informatie] ontvangen? (n = 124)



8.2 Gelooftwaardigheid van de afwijzing

Daarnaast gaven deze respondenten op een schaal van 1 (helemaal oneens) t/m 7 (helemaal eens) aan hoe helder en geloofwaardig de (gedeeltelijke) afwijzing volgens hen is (Tabel 8.1). Alle gemiddelden (laatste kolom, *M*) liggen onder het middelpunt van de schaal (4), sommige gemiddelden zelfs ver eronder. Over het algemeen vinden respondenten de motivering om de informatie niet openbaar te maken niet helder en de reden om de informatie niet openbaar te maken niet geloofwaardig. Daarnaast vinden zij het niet geloofwaardig dat er geen documenten met de gevraagde informatie aanwezig waren als dit als reden werd opgegeven. In de gevallen waarin uitzonderingsgronden werden toegepast vinden respondenten de toepassing van de uitzonderingsgronden om de informatie niet openbaar te maken niet geloofwaardig.



Tabel 8.1: In hoeverre bent u het oneens of eens met onderstaande uitspraken?

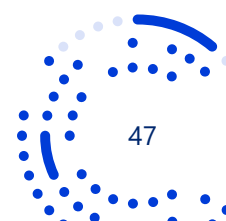
	Hele- maal oneens	Oneens	Een beetje oneens	Niet oneens en niet eens	Een beetje eens	Eens	Hele- maal eens	M
Ik vond de motivering om [de informatie niet / niet alle informatie] openbaar te maken helder. (n = 124)	17%	36%	11%	12%	17%	7%	0%	3,0
Ik vond de reden om [de informatie niet / niet alle informatie] openbaar te maken geloofwaardig. (n = 124)	28%	40%	8%	10%	9%	5%	0%	2,5
Ik vond het geloofwaardig dat er geen documenten met de gevraagde informatie aanwezig waren. (n = 14)*	43%	43%	7%	7%	0%	0%	0%	1,8
Ik vond de toepassing van de uitzonderingsgrond(en) om [de informatie niet / niet alle informatie] openbaar te maken geloofwaardig. (n = 102)*	28%	42%	11%	6%	10%	4%	0%	2,4

*Ander aantal observaties omdat de stellingen alleen werden voorgelegd aan de groep die eerder had aangegeven dat er respectievelijk geen documenten aanwezig waren of uitzonderingsgronden waren toegepast.

8.3 Actie ondernomen tegen beslissing

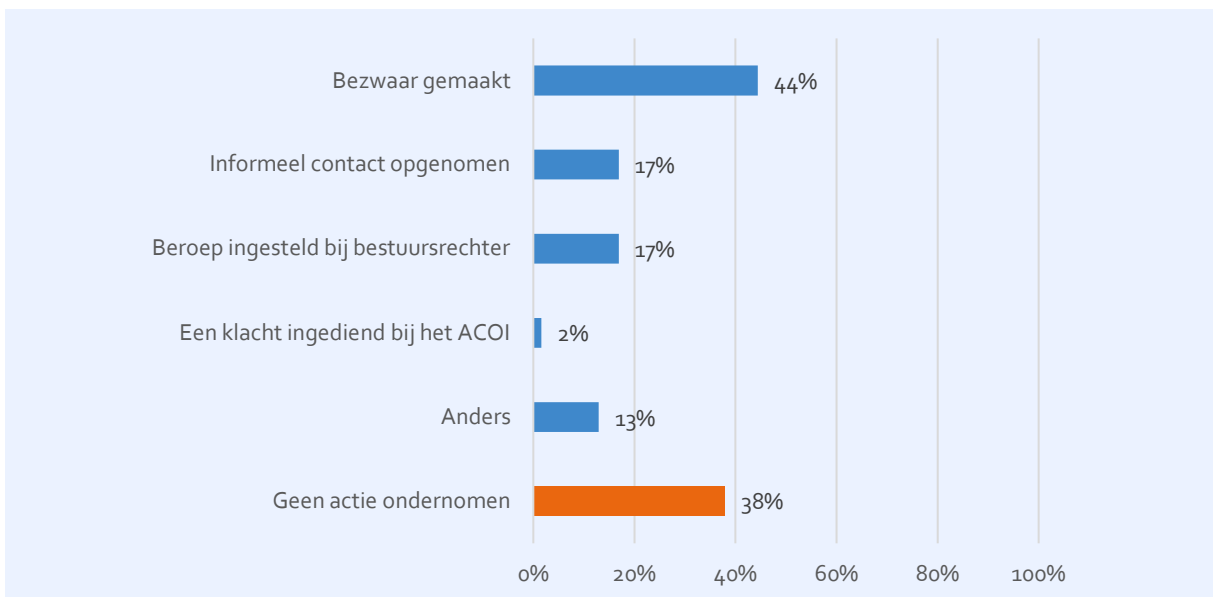
Ongeveer 62% van de respondenten met een (gedeeltelijke) afwijzing heeft actie ondernomen tegen de beslissing van het bestuursorgaan (Figuur 8.3). Meestal gaat het dan om bezwaar maken. Ook wordt soms informeel contact opgenomen en/of beroep ingesteld bij de bestuursrechter. Onder "anders" wordt bijvoorbeeld genoemd:

- gemeenteraad ingeschakeld;
- een klacht over het handelen van de ambtenaar ingediend;
- bedreigd met bezwaar;
- hulp gevraagd aan de NVJ.





Figuur 8.3: Welke acties heeft u ondernomen tegen de beslissing van het bestuursorgaan? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 124$)

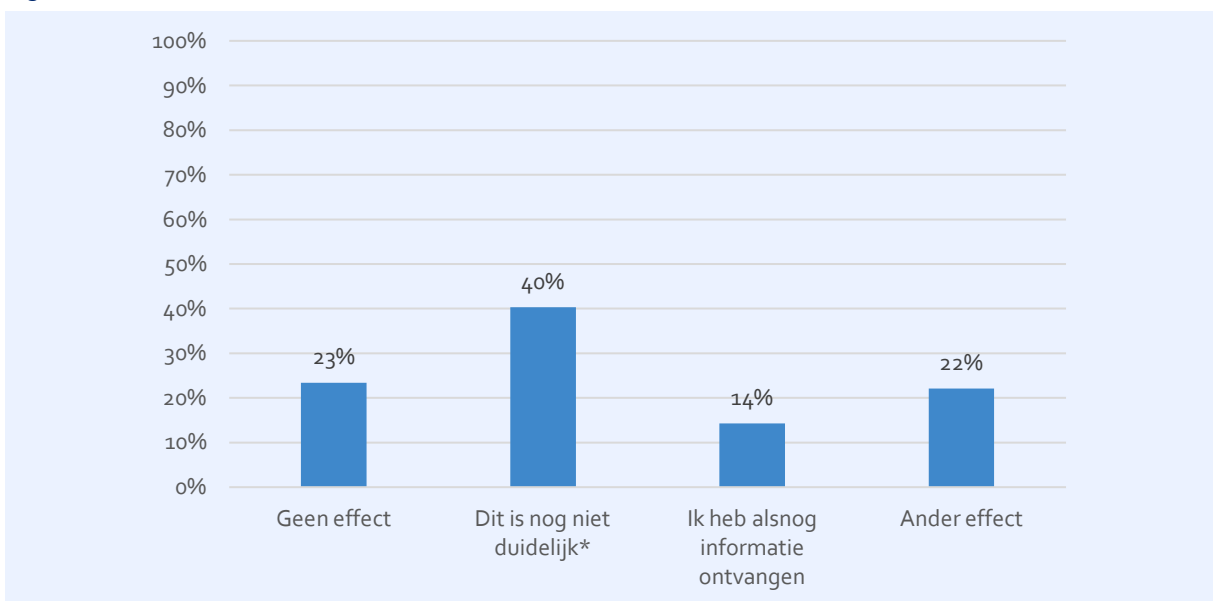


De optie "Een klacht ingediend bij het ACOI" werd alleen getoond aan respondenten die een Woo-verzoek beschreven, maar het percentage is herberekend naar de gehele groep van 124 respondenten.

Figuur 8.4 toont het effect van deze acties. In 40% van de gevallen is het effect nog niet duidelijk; in 23% van de gevallen was er geen effect; 14% ontving alsnog informatie. Onder "ander effect" wordt bijvoorbeeld genoemd:

- dwangsom;
- deels informatie ontvangen, maar met uitzonderingsgronden waar men niet achter staat;
- erkenning dat de stukken kwijt zijn.

Figuur 8.4: Wat was het effect van uw acties? ($n = 77$)



**Volledige label: "Dit is nog niet duidelijk (bv. de bezwaar-/beroepsprocedure loopt nog)"*



8.4 Ontvangen informatie

Respondenten die wel informatie hebben ontvangen (geheel of gedeeltelijk) gaven aan welk type document zij ontvangen hadden en of zij dit gebruikt hadden in hun journalistieke onderzoek. Tabel 8.2 toont de percentages, waarbij ook de groep met een volledige afwijzing wordt meegeteld (zij hebben niets ontvangen, dus alle scores zijn dan op "niet ontvangen" gezet). Het vaakst worden definitieve en/of vastgestelde versies ontvangen (80%), het minst vaak chatberichten (17%).

Tabel 8.2: Geef van de onderstaande type documenten aan of u ze heeft ontvangen en daadwerkelijk gebruikt in uw journalistieke onderzoek. ($n = 169$)

	Ontvangen en gebruikt in mijn journalistieke onderzoek	Ontvangen, maar niet gebruikt in mijn journalistieke onderzoek	Niet ontvangen
Definitieve en/of vastgestelde versies	59%	22%	20%
Conceptversies	24%	14%	62%
E-mailberichten	39%	18%	43%
Chatberichten (bv. SMS, WhatsApp)	12%	5%	83%

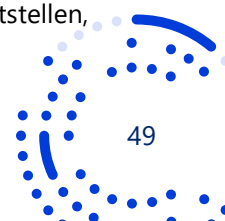
Tabel 8.3 toont binnen de groep die het type document ontving (dus de groep "niet ontvangen" buiten beschouwing gelaten) welk percentage het type document ook daadwerkelijk heeft gebruikt. Meestal worden documenten die ontvangen worden gebruikt in het journalistieke onderzoek. Het vaakst worden definitieve versies en/of vastgestelde versies (73%) en chatberichten (72%) gebruikt als ze worden ontvangen. Het minst vaak worden conceptversies gebruikt als ze worden ontvangen, maar nog steeds in bijna twee derde van de gevallen (64%).

Tabel 8.3: Percentages wel/niet gebruikt binnen de groep "ontvangen"

	Gebruikt in mijn journalistieke onderzoek	Niet gebruikt in mijn journalistieke onderzoek
Definitieve en/of vastgestelde versies ($n = 136$)	73%	27%
Conceptversies ($n = 64$)	64%	36%
E-mailberichten ($n = 97$)	68%	32%
Chatberichten (bv. SMS, WhatsApp) ($n = 29$)	72%	28%

Krijgt men het type documenten waar men om vraagt? Voor de respondenten die de vragen over welk type documenten is opgevraagd (Hoofdstuk 5) en welk type documenten is ontvangen over hetzelfde verzoek invulden, kunnen we dit bekijken. Tabel 8.4 toont de percentages, waarbij we ook weer de groep met een volledige afwijzing meetellen (en hun scores op "niet ontvangen" zetten). De eerste kolom van de tabel toont het percentage dat een type document ontvangt als dat type is opgevraagd. We zien dat als respondenten definitieve en/of vastgestelde versies opvragen, 80% deze ontvangt (en 20% dus niet). Chatberichten die zijn opgevraagd worden het minst vaak ontvangen: een kwart van de journalisten die chatberichten opvraagt, ontvangt deze.

De tweede kolom van de tabel toont het percentage dat een type document ontvangt als het juist niet expliciet is opgevraagd. Voor definitieve en/of vastgestelde versies kunnen we dit niet vaststellen,





omdat deze situatie bijna niet voorkomt (ze worden bijna altijd opgevraagd). Conceptversies (19%) en e-mailberichten (24%) worden nog wel eens ontvangen als ze niet expliciet zijn opgevraagd. Een kleine groep van 8% ontvangt chatberichten als ze daar niet expliciet om gevraagd hebben.

Tabel 8.4: Percentages ontvangen binnen de groep die het type document heeft opgevraagd en binnen de groep die het type document niet heeft opgevraagd (kan enkel voor de groep respondenten die dit hoofdstuk over hetzelfde verzoek invulde als de eerdere vraag over welk type documenten werd opgevraagd; $n = 105$)

	% ontvangen als opgevraagd	% ontvangen als niet opgevraagd
Definitieve en/of vastgestelde versies	80%	*
Conceptversies	55%	19%
E-mailberichten	72%	24%
Chatberichten (bv. SMS, WhatsApp)	25%	8%

*Het totale aantal observaties hier is zeer klein (5 respondenten), te klein om het percentage weer te geven; het komt dus bijna niet voor dat definitieve en/of vastgestelde versies niet opgevraagd maar toch ontvangen worden (sowieso worden ze in 91% van de gevallen opgevraagd, zie Hoofdstuk 5).

We zagen eerder dat geïnterviewde journalisten aangaven soms meer informatie op te vragen dan ze nodig hebben, bijvoorbeeld doordat ze niet goed weten welke informatie er beschikbaar is. Maar ook de geïnterviewde journalisten ervaren dat ze soms juist **meer informatie krijgen dan ze zelf gevraagd hebben**. Een journalist (man, 62) geeft aan: "Je krijgt de hele bulk en je moet je er maar mee redden. Omdat ik hier ervaring mee heb weet ik waar ik moet zoeken." Een andere journalist (man, 41) schetst: "Ik krijg alle mails van de afgelopen 5 jaar erbij terwijl ik hier niet om had gevraagd. Ik had duidelijk aangegeven wat ik nodig had, maar kreeg deze mails toch. Het lijkt meer een werkwijze te zijn. Toch zou het een makkelijke manier zijn om werk te besparen."

In de interviews gingen we ook dieper in op **hoe de verstrekte informatie geëvalueerd wordt**. Hierbij vroegen we specifiek naar de *inhoud* van de informatie (voldoende context, begrijpelijk) en de *vorm* (makkelijk te openen met gangbare software, goed doorzoekbaar). Journalisten gaven aan dat de inhoud van de informatie die ze ontvangen hebben over het algemeen voldoende bruikbaar is. Zeker als journalisten zelf goed in de context zitten is extra achtergrondinformatie niet nodig. De kwaliteit van de stukken hangt deels af van hoe meewerkend overheden zijn.

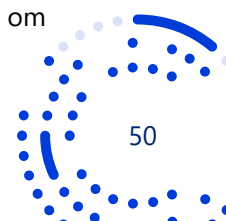
Wanneer het gaat om de vorm van de informatie dan vinden journalisten het het allerbelangrijkst dat de informatie goed doorzoekbaar is:

- Sommige journalisten ontvangen nog enveloppen of dozen met papier die ze fysiek moeten doorbladeren. Veelal gaat het om gescande documenten, losse pdf's per bestand of screenshots van sms'jes of Whatsapp-berichten. Dat maakt dat informatie lastig doorzoekbaar is. Vaak komt het nog voor dat de journalist alle informatie handmatig doorspilt en hierbij aantekeningen maakt.
- Sommige journalisten geven aan dat ze software gebruiken die helpt te filteren.
- Sommige journalisten hebben ondersteuning van een data-afdeling die helpt bij het doorzoeken van pdf's.

Journalisten geven aan dat de doorzoekbaarheid de afgelopen jaren verbeterd is. Het is volgens hen belangrijk dat er meer uniformiteit komt in hoe bestanden worden aangeleverd en dat een journalist van te voren al weet hoe documenten worden aangeleverd.

8.5 Belangrijkste bevindingen

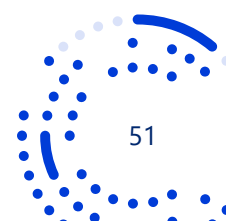
De meeste journalisten ontvangen de informatie waar zij om verzoeken gedeeltelijk; 15% ontvangt helemaal geen informatie. De overgrote meerderheid van journalisten met een (gedeeltelijke) afwijzing geeft als reden dat uitzonderingsgronden zijn toegepast, waardoor ofwel informatie onleesbaar is gemaakt ofwel documenten volledig geweigerd zijn. Over het algemeen vinden journalisten het niet geloofwaardig dat de uitzonderingsgronden rechtmatig worden toegepast. Daarnaast vinden journalisten de motivering om informatie niet openbaar te maken niet helder en de reden om





informatie niet openbaar te maken niet geloofwaardig. Ook als aangegeven wordt dat er geen documenten met de gevraagde informatie beschikbaar zijn vinden journalisten dat niet geloofwaardig. Als journalisten actie ondernemen tegen een (gedeeltelijke) afwijzing gaat het meestal om bezwaar maken. In veel gevallen is het effect hiervan nog niet duidelijk; 14% ontvangt alsnog informatie.

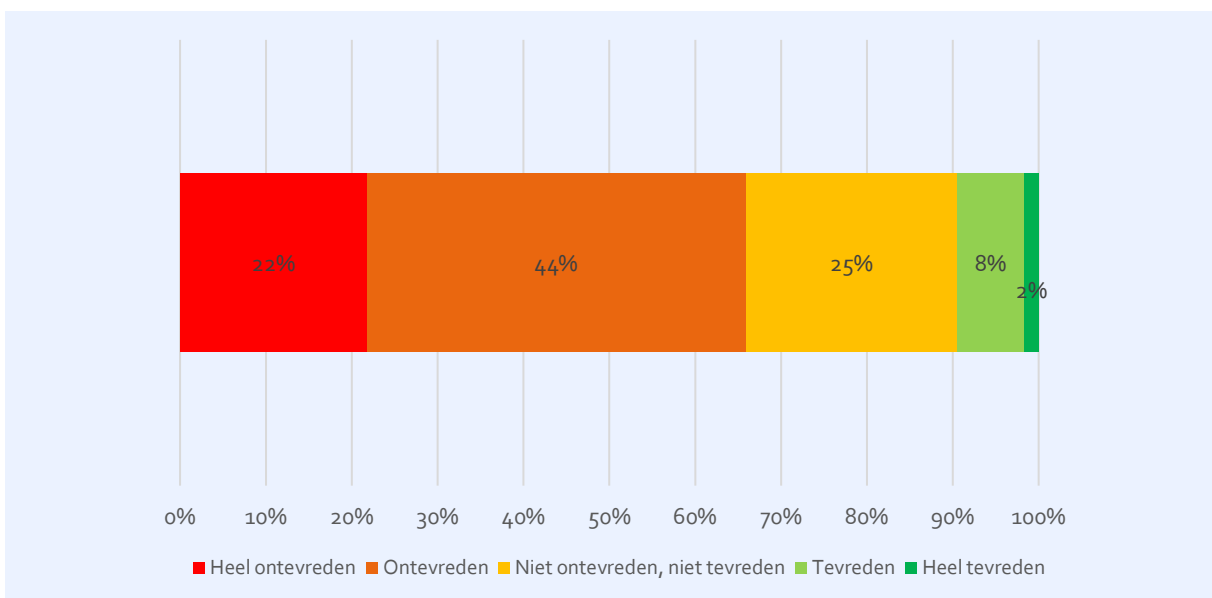
Journalisten die wel informatie ontvangen, ontvangen het vaakst definitieve en/of vastgestelde versies en het minst vaak chatberichten. Meestal worden documenten die ontvangen worden gebruikt in het journalistieke onderzoek. Het vaakst worden definitieve versies en/of vastgestelde versies en chatberichten gebruikt als ze worden ontvangen. Het minst vaak worden conceptversies gebruikt als ze worden ontvangen, maar nog steeds in bijna twee derde van de gevallen. Journalisten vinden het belangrijk dat de vorm van de informatie goed doorzoekbaar is.



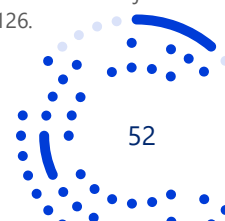
9 Algemene evaluatie afhandeling informatieverzoek

Twee derde van de respondenten die wel eens een informatieverzoek hebben ingediend geeft aan (heel) ontevreden te zijn met de afhandeling van een informatieverzoek op grond van de Woo of voorheen op grond van de Wob, een vierde is niet ontevreden, niet tevreden en 1 op de 10 respondenten is (heel) tevreden (Figuur 9.1). Het gemiddelde op een schaal van 1 (heel ontevreden) t/m 5 (heel tevreden) is een 2,2,¹⁷ onder het middelpunt van de schaal.

Figuur 9.1: Hoe tevreden bent u over het algemeen met de afhandeling van een informatieverzoek op grond van de Wob of Woo? ($n = 179$); gemiddelde = 2,2



¹⁷ De gemiddelde tevredenheid met de afhandeling van een informatieverzoek verschilt niet significant tussen verzoeken die zijn ingediend bij ministeries (gemiddelde = 2,1), gemeenten (gemiddelde = 2,3) en elders (gemiddelde = 2,5), $p = .126$.





Voorbeelden van open antwoorden (*Hoe tevreden bent u over het algemeen met de afhandeling van een informatieverzoek op grond van de Wob of Woo?*):

"Afwikkeling duurt veel te lang (lees: 9 maanden, soms anderhalf jaar over de wettelijke termijn), zelfs als in overleg de zoekslag wordt afgebakend, vaak ontbreekt overzicht met aangetroffen documenten."

"Bij elk verzoek heb ik tot nu toe de overheid ingebreke moeten stellen, soms naar de rechtbank gegaan. Wacht zelfs inmiddels al 2 jaar op een besluit van 1 Wob-verzoek waar ik dwangsommen voor ontvang."

"De afhandeling verloopt meestal wel correct, op een zeer vertraagde uitzondering na uit het verleden. De uitkomst valt vaak tegen door de ruime inzet van uitzonderingsgronden."

"Het duurde zo lang dat de data niet meer bruikbaar waren voor ons onderzoek (jaren!)."

"Gesprekken met ambtenaren verlopen prima. Maar de lange doorlooptijden in combinatie met het vele lakken, maken de drempel naar een Woo-verzoek hoog."

"Idioot lange vertragingen, veel weigeren of juist gigabytes aan info de schutting over gooien, zaken niet kunnen vinden, onnodig en traag afstemmen met andere bestuursorganen, etc. Lange lijst."

"Ik ben niet verantwoordelijk voor het feit dat de overheid zijn informatiehuishouding niet op orde heeft, en mijn werk zou daar dus ook niet onder moeten lijden."

"Ik ben geen jurist. Ik ben geen beleidsmedewerker. En ik heb geen batterij met deskundigen op de redactie. Dus sta ik naar mijn gevoel machteloos tegenover een gemeente of provincie."

"Termijnen niet gerespecteerd, politieke overwegingen bij gevoelige zaken overheerst, weigeringsgronden te ruim toegepast."

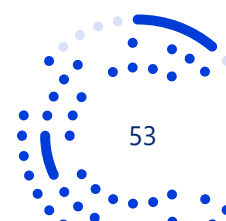
"Het systeem is traag, ongeorganiseerd, overbelast, en werkt vanuit wantrouwen vanuit de overheid; huiverigheid om informatie te delen (conservatief lakken). Dit staat een transparante overheid in de weg, daardoor journalistieke controle, en daardoor een goed werkende democratie. Dit is geen bejegening tegen (veel van de) ambtenaren, die doen hun best, maar dat betekent dat journalisten en andere geïnteresseerden de dupe zijn."

Vervolgens vroegen we aan de respondenten die wel eens een informatieverzoek hebben ingediend:

"Wat gaat er volgens u goed rondom de afhandeling van een informatieverzoek (en moet behouden worden)?" Kader 2 toont voorbeelden van journalisten. Het gaat daarbij vaak om vriendelijk contact of informeel overleg, het bestaan van de Woo-contactpersoon, het krijgen van een ontvangstbevestiging, het laagdrempelig (digitaal) kunnen indienen van een verzoek, het feit dat de wet er is, de vertrouwelijke voorinzage en de komst van het ACOI (deze voorbeelden werden meerdere malen genoemd). Journalisten geven in hun antwoord ook aan dat ervaringen verschillen per bestuursorgaan: soms is men coöperatief, soms juist helemaal niet.

Kader 2: Voorbeelden van wat volgens journalisten goed gaat rondom de afhandeling van een informatieverzoek

- Vriendelijk contact / ambtenaren die contact zoeken, uitleggen waarom een verzoek complex is of meer tijd nodig heeft / informeel overleg
- De Woo-contactpersoon / een vaste contactpersoon / direct contact met de Woo-contactpersoon
- De start van de procedure / ontvangstbevestiging / dat het verzoek is aangekomen
- Digitaal indienen van een Woo-verzoek / laagdrempelig indienen
- De essentie van de wet / dat de wet er is / dat er strenge wettelijke voorschriften zijn
- De vertrouwelijke inzage / inzage onder vertrouwelijkheid
- Het bestaan van het ACOI / de komst van het ACOI
- Dat alle soorten documenten kunnen worden opgevraagd, ook e-mails





Tot slot vroegen we in een open vraag aan deze respondenten: *"Wat gaat er volgens u niet goed rondom de afhandeling van een informatieverzoek?"* Kader 3 toont voorbeelden van journalisten. Het gaat daarbij vaak om de (te) lange doorlooptijd, de mate waarin gelakt wordt, het te makkelijk inzetten van uitzonderingsgronden, overheidsmedewerkers die niet goed meewerken (bewust traineren, niet goed zoeken), late of defensieve communicatie, archieven die slecht op orde zijn en te weinig capaciteit bij de overheid (deze voorbeelden werden meerdere malen genoemd). Sommige journalisten verwerkten in hun antwoord ook al een oplossing, zoals "Partijen moeten eerder met elkaar om tafel in plaats van de juridische weg te kiezen."

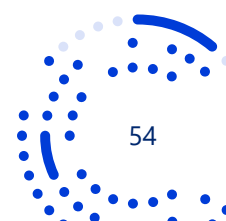
Kader 3: Voorbeelden van wat volgens journalisten niet goed gaat rondom de afhandeling van een informatieverzoek

- Termijnen worden overschreden / duurt te lang
- Er wordt te veel gelakt / mate van weglakken
- Weigeringsgronden worden te makkelijk ingezet
- Onwelwillendheid / bewust traineren / proberen het verzoek van tafel te krijgen / niet goed zoeken
- Late communicatie / defensief contact
- Archieven zijn slecht op orde / informatiehuishouding is een chaos
- Er is te weinig capaciteit
- Contactpersonen wisselen van functie, waardoor het verhaal moet worden herhaald
- Bestuursorganen zijn soms slecht op de hoogte van wettelijke verplichtingen

Ook in de interviews bespraken we positieve en negatieve punten rondom de Woo.

Journalisten vinden positief aan de Woo:

- Het hele idee van openheid en transparantie. De procedure is duidelijker en het besef van openheid is daardoor groter. Journalisten geven aan dat er onder de Woo (vergeleken met de Wob) meer expertise is gekomen en er meer aandacht voor openheid van documenten is.
- Het is een middel om de overheid te controleren.
- Het is fijn dat er één contactpersoon is waar journalisten tussentijds terecht kunnen – de praktijk is alleen dat die contactpersoon (vaak) niet bereikbaar is.
- Specificering is een goed idee en helpt ontzettend – maar gebeurt in de praktijk niet.
- Sommige overheden (gemeenten) versturen documenten al voordat het officiële besluit er is, met de vraag of dat is wat de journalist nodig heeft. De journalist kijkt dan mee, er wordt een besluit op gemaakt en de journalist ontvangt snel daarna de documenten.
- Enkele journalisten noemen specifiek dat het fijn is dat er een adviescollege (ACOI) is waar men klachten kan indienen en dat het adviescollege een vinger aan de pols kan houden. Een journalist (man, 62) schetst bijvoorbeeld: "Het geeft een ander gevoel. Voorheen was daar de overheid en jij als journalist staat er recht tegenover. Naar de rechter gaan is een hele toestand. Het is fijn dat er nu een andere organisatie is."





Journalisten vinden negatief aan de Woo:

- Het idee van openheid is mooi, maar de cultuur van openheid is nog lang niet op het niveau waar het zou moeten zijn.
- Journalisten weten nooit helemaal zeker of ze wel alles ontvangen hebben: wie controleert de Woo-functionaris?
- De doorlooptijden onder de Woo lijken nog langer dan onder de Wob en het proces lijkt veel juridischer ingestoken te zijn.
- Er is in de praktijk te vaak geen contact of minimaal contact. Ook de behulpzaamheid vanuit de kant van de overheid valt tegen als er moeizaam of minimaal contact is. Er zijn nog steeds overheden die zich niet aan de regels houden, de termijnen niet aanhouden en geen volledige openheid geven.
- Sommige informatie is alsnog niet toegankelijk. Zo geeft een journalist aan dat het gek is dat een groot deel van de onderwijsinstellingen zijn uitgesloten van de Woo omdat ze een godsdienstbasis hebben.
- Er zitten weinig consequenties aan het niet opvolgen van de Woo. De Woo is een wet, maar de consequenties lijken niet groot. Niemand moet naar de gevangenis als niet aan de wet wordt voldaan. Er wordt soms een dwangsom opgelegd door de rechtbank, maar dat is belastinggeld (wrang voor de burger) en voor de ministeries geen groot bedrag.
- Overheden maken te makkelijk gebruik van de weigeringsgronden zonder goede motivering te geven. Als journalist kun je steeds kosten betalen voor de rechter. Journalist (man, 59): "Zit ik dan tegenover 3 man gemeente en een duurbetaalde advocaat. Ik moet me dan verdedigen maar kan dat alleen uit emotie en met de reden dat de motiveringsplicht vraagt om een duidelijke reden. Dat frustreert enorm."
- De Woo werkt werkdrukverhogend voor ambtenaren. Journalisten dienen maar een deel van de Woo-verzoeken in. Advocaten en burgers doen ook veel Woo-verzoeken.

9.1 Belangrijkste bevindingen

Over het algemeen zijn journalisten ontevreden met de afhandeling van een informatieverzoek op grond van de Woo of voorheen op grond van de Wob. Specifiek zijn journalisten ontevreden over de (te) lange doorlooptijd, de mate waarin gelakt wordt, het te makkelijk inzetten van uitzonderingsgronden, overheidsmedewerkers die niet goed meewerken (bewust traineren, niet goed zoeken), late of defensieve communicatie, archieven die slecht op orde zijn en te weinig capaciteit bij de overheid.

Positieve punten zijn volgens journalisten vriendelijk contact of informeel overleg, het bestaan van de Woo-contactpersoon, het krijgen van een ontvangstbevestiging, het laagdrempelig (digitaal) kunnen indienen van een verzoek, het feit dat de wet er is, de vertrouwelijke voorinzage en de komst van het ACOI.

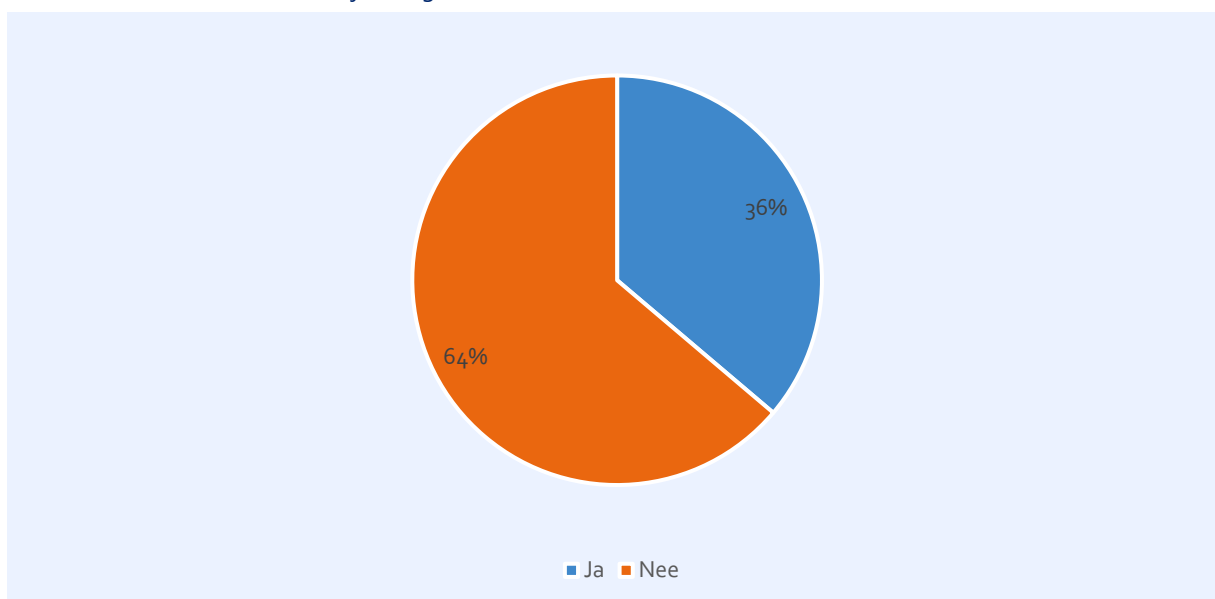


10 Verwachtingen en gebruik ACOI

Respondenten kregen de volgende informatie over het ACOI: *“Onderdeel van de Woo is ook een adviescollege, namelijk het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI). Het college adviseert, gevraagd en ongevraagd, aan de regering en het parlement over openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie. Het Adviescollege heeft een ombudsfunctie voor de journalistiek. Dat betekent dat het kan bemiddelen bij klachten van journalisten over de afhandeling van Woo-verzoeken door overheidsorganisaties.”*

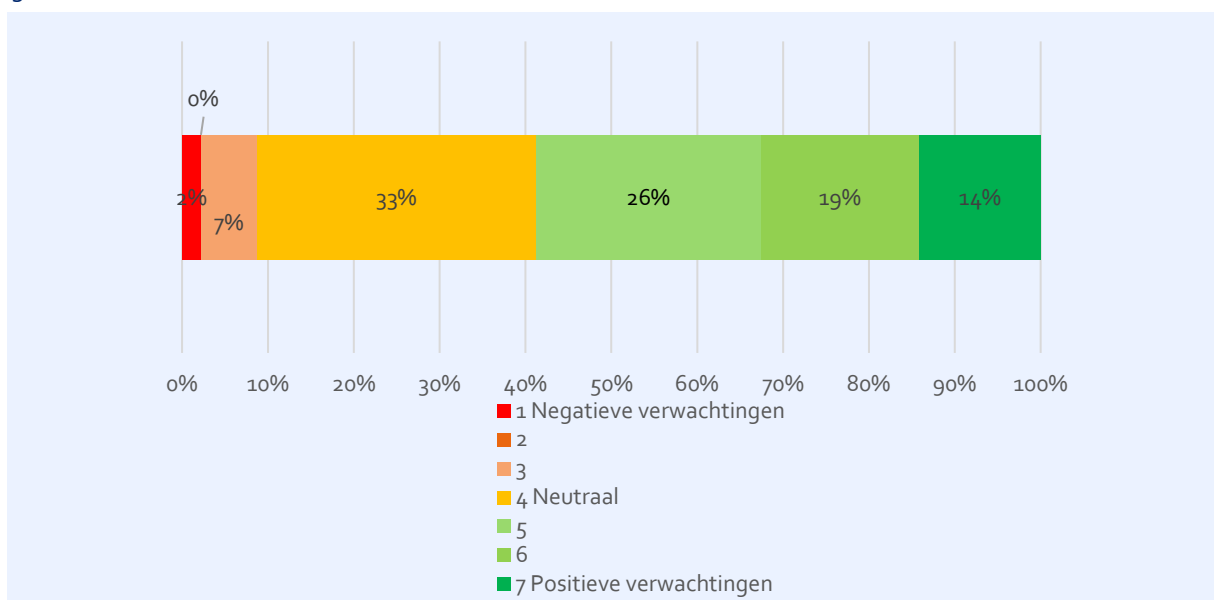
De meeste respondenten hadden voor het onderzoek nog niet van het ACOI gehoord; 36% had er wel van gehoord (Figuur 10.1).

Figuur 10.1: Had u voor dit onderzoek wel eens gehoord van het ACOI? ($n = 254$; 2 respondenten haakten hier af maar maakten wel alle inhoudelijke vragen buiten dit hoofdstuk)



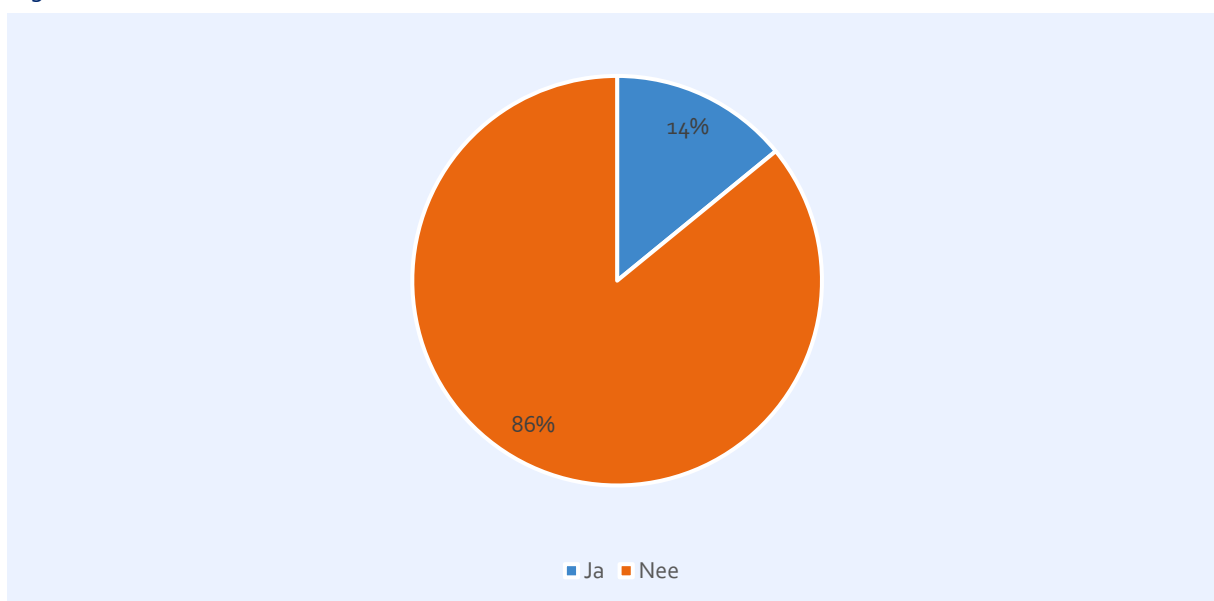
Binnen de groep respondenten die wel eens van het ACOI gehoord had zijn de verwachtingen van de ombudsfunctie van het ACOI over het algemeen aan de positieve kant (59%); een derde is neutraal (Figuur 10.2). Het gemiddelde op een schaal van 1 (negatieve verwachtingen) t/m 7 (positieve verwachtingen) is een 4,9, boven het middelpunt van de schaal.

Figuur 10.2: Wat zijn uw verwachtingen van de ombudsfunctie van het ACOI voor de journalistiek? (n = 92); gemiddelde = 4,9



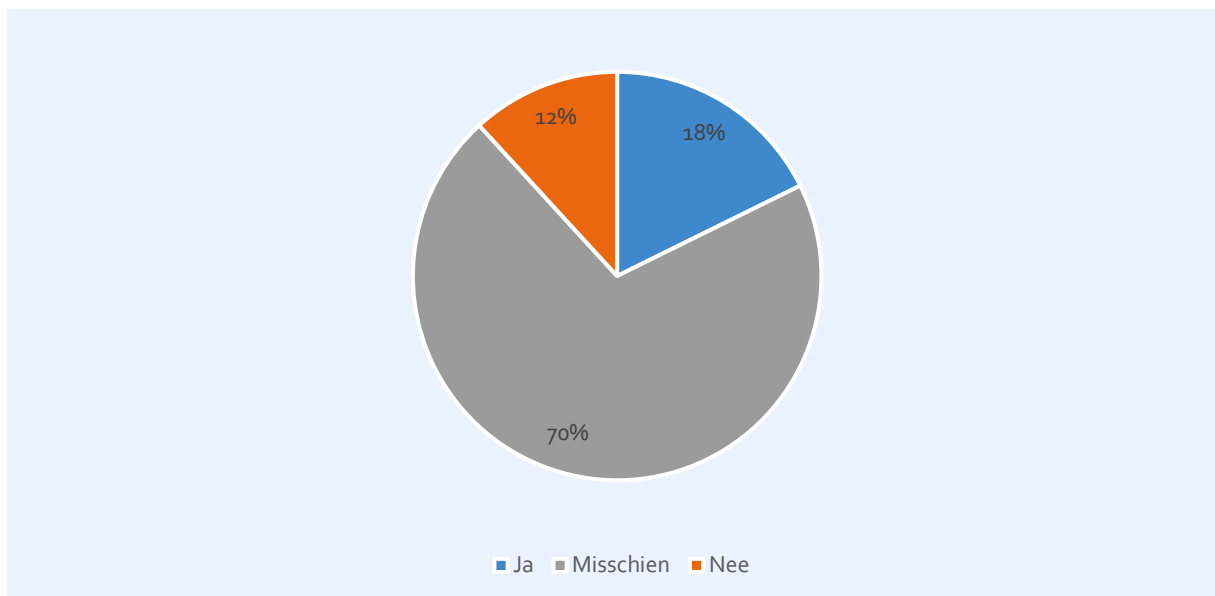
Binnen de groep respondenten die wel eens van het ACOI gehoord had heeft 14% al gebruik gemaakt van het ACOI (Figuur 10.3).

Figuur 10.3: Heeft u wel eens gebruik gemaakt van het ACOI (bv. bemiddelingsverzoek of vraag/signaal ingediend)? (n = 92)



Van de totale groep respondenten verwacht 70% misschien in de toekomst gebruik te gaan maken van het ACOI; 18% verwacht dit te gaan doen en 12% verwacht dit niet te gaan doen (Figuur 10.4).

Figuur 10.4: Verwacht u in de toekomst gebruik te gaan maken van het ACOI? ($n = 254$)



10.1 Belangrijkste bevindingen

Het ACOI bestaat nog maar net en is nog niet heel bekend onder journalisten (36% had ervan gehoord en binnen die groep 14% ervan gebruik gemaakt). De verwachtingen van de ombudsfunctie van het ACOI voor de journalistiek zijn over het algemeen positief. De meeste journalisten weten nog niet of ze in de toekomst gebruik zullen gaan maken van het ACOI.



11 Verbeterpunten en aanbevelingen vanuit journalisten

In dit hoofdstuk bespreken we verbeterpunten en aanbevelingen vanuit journalisten die naar boven kwamen tijdens de dialoogtafel en de interviews.

11.1 Algemeen verbeterpunt: een nauwe samenwerking

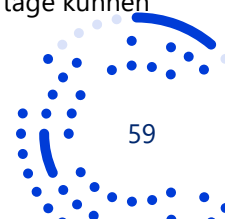
In de dialoogtafel – waarin overheidsmedewerkers en journalisten met elkaar in gesprek gingen – stonden verbeterpunten centraal. Journalisten en overheidsmedewerkers bespraken gezamenlijk wat een overheidsmedewerker die regelmatig Woo-verzoeken afhandelt denkt/voelt/zegt en doet als een onderzoeksjournalist een onredelijk verzoek indient en er intern weerstand ervaren wordt. Daaruit komt naar voren dat een Woo-verzoek door beide partijen moet worden gezien als een gezamenlijk vraagstuk (van journalist en overheidsmedewerker) dat samen uitgezocht moet worden. Een overheidsmedewerker is namelijk ook zoekende naar de juiste informatie en probeert het proces zo goed mogelijk in te richten. De overheidsmedewerker weet – net als de journalist – ook niet precies welke informatie er binnen de organisatie aanwezig is.

Voor een overheidsmedewerker is een breed verzoek veel werk en er moet veel doorgelezen worden. Om de tijd efficiënt te besteden gaat de overheidsmedewerker het liefst met de journalist in gesprek: wat zoek je eigenlijk? Hoe kunnen we komen tot een werkbaar proces? Welke deadline is er? In de praktijk – aldus journalisten – komt het echter regelmatig voor dat de contactpersoon niet goed op de hoogte is, de contactpersoon weet dan bijvoorbeeld niet hoe lang het verzamelen van informatie duurt.

Er is vanuit journalisten echter ook begrip voor de overheid. Overheden krijgen veel verzoeken en de processen zijn meestal niet goed ingeregeld. De verzoeker heeft daar last van. Het helpt als er open en eerlijk met de verzoeker meegedacht wordt, ook waar mogelijkheden zijn om het verzoek in te perken. De verzoeker hoeft dan ook geen proces op te tuigen. Journalisten snappen niet waarom sommige overheidsinstanties een lijn met 12 vinkjes hebben, dat kost veel tijd en deze processen werken verstikkend. Het vraagt dus ook aan de kant van de overheid een andere mindset. Journalisten zijn best bereid om overheden langer de tijd te geven zolang ze hierover op de hoogte gehouden worden.

Verder komt tijdens de dialoogtafel ter sprake dat een overheidsmedewerker bij een kleine organisatie snel overweldigd kan raken door grote Woo-verzoeken. Een (groot) verzoek kost veel tijd en capaciteit, wat lastig is voor kleine organisaties. Ook uit de interviews komt naar voren dat er bij kleine gemeenten vaak helemaal geen Woo-contactpersoon is en iemand Woo-verzoeken er “bij doet”. Sommige journalisten geven aan dat ze wel eens “dreigen” met een Woo-verzoek om aan de informatie te komen om zo de procedure rondom een Woo-verzoek te vermijden. Een voorbeeld van een journalist (man, 64): “Ik bel een ambtenaar met de vraag dat ik bepaalde stukken nodig heb. Ik vraag dan of de ambtenaar mij deze stukken kan bezorgen of dat hij liever het Woo-circus in gaat.”

Vanuit de kant van de overheidsmedewerker gekeken lijkt het of journalisten bang zijn om in te perken. Een overheidsmedewerker denkt dan: “Een journalist kan toch gewoon een aanvullend verzoek doen.” Hierop reageren journalisten dat zij dan lastiger op één moment een artikel/rapportage kunnen





maken en dat voor hun de nieuwswaarde erg belangrijk is. Soms komen stukken te laat en heeft het geen nieuwswaarde meer. Het is zonde van de tijd voor de ambtenaar en ook zonde van het publieke geld als het proces te lang duurt en er daarmee geen nieuwswaarde meer is. Maar een goed verzoek is specifiek, daar moet de journalist moeite in steken. De journalist kan meedenken met de contactpersoon en naar oplossingen zoeken, inperken op inhoud, prioriteren en niet te veel op de termijnen zitten.

Journalisten geven aan dat ze het liefst vanaf het begin betrokken zijn, niet alleen om te zorgen dat ze krijgen waar ze naar op zoek zijn, maar ook om het proces goed te laten verlopen. Journalisten geven aan dat het fijn is als:

- ze in een vroeg stadium aan kunnen geven welke informatie ze wel en niet nodig hebben;
- er op korte termijn een lijst van bestaande documenten beschikbaar gemaakt kan worden;
- ze de datum van publicatie (de deadline voor de journalist) af kunnen stemmen.

Daarnaast vragen journalisten zich af of ze zelf meer moeten professionaliseren. Het helpt als een uitgever of medium Woo-specialisten kan inschakelen die goed op de hoogte zijn van hoe een brief het beste opgesteld kan worden of wat de meest gebruikte uitsluitingsgronden zijn.

Beide partijen geven aan dat het fijn is als er een **samenwerking is en er wederzijds vertrouwen wordt ervaren**. Een journalist (man, 41) geeft als voorbeeld: "Mijn contactpersoon gaf aan dat hij wel de beslisnota's binnen een paar weken kon opleveren. Het opleveren van alle mailboxen zou echter meer dan drie maanden duren. Toen hij dat vertelde heb ik aangegeven dat hij de mailboxen kon laten zitten en dat ik de informatie wel uit de beslisnota's haal. Dat scheelt voor ons beiden een hoop werk en ik kon meteen verder. Waarom kunnen we niet vaker zo samenwerken?" Ook andere journalisten benadrukken dat ze graag in een eerder stadium open overleg willen. Zo zegt een journalist (man, 51): "Ik begrijp het heel goed, als je verzoek 5000 documenten omvat, dan is dat niet te doen. Nodig dan iemand uit en ga in overleg om te kijken wat je als journalist echt nodig hebt." Een andere journalist (man, 57) zegt: "Ik sta open voor overleg en dan kunnen we een lijst maken waarop we alle stukken zetten en samen bepalen wat nodig is. Overheden moeten laten zien wat er allemaal is en ik geef aan wat ik nodig heb, dat is voor beiden minder werk."

11.2 Verbeterpunten rondom communicatie en medewerking

- **Bij elk Woo-verzoek een samenwerkingstraject opstarten:** ambtenaar en journalist gaan bij elkaar zitten. Tijdens deze bijeenkomst wordt er geïnventariseerd wat er mogelijk is en worden er afspraken gemaakt over het verdere traject (concretisering, fasering, zoektermen, vertrouwelijke voorinzage). De Woo is een wet en dus juridisch, maar het proces samen praktisch bekijken helpt. De vraag "Waar zijn we allebei het beste mee geholpen?" zou meer centraal moeten staan.
- **Hulp bij duidelijke formulering verzoek:** een Woo-verzoek dient het liefst zo specifiek mogelijk te zijn, dat is deels ervaring maar er zijn ook cursussen over hoe je het beste een Woo-verzoek kunt schrijven. Ook kunnen journalisten meer werken met Woo-specialisten die weten hoe je een verzoek (het minst bedreigend) opstelt en weten wat de meest gebruikte uitzonderingsgronden zijn.





- **Elkaar beter op de hoogte houden:** het helpt als overheden open zijn over de informatie die ze verzamelen en regelmatig updates geven over het proces. Journalisten hebben er begrip voor als iets niet binnen een bepaalde termijn realiseerbaar is en vinden het niet erg om iets langer te wachten. Communicatie is daarin wel essentieel.
- **Duidelijkheid in verantwoordelijkheden:** het is niet altijd duidelijk welke verantwoordelijkheid bij welke overheidsmedewerker ligt, het zou dan ook helpen als deze verantwoordelijkheden duidelijker afgebakend zijn. Ditzelfde probleem doet zich voor als er verzoeken ingediend worden die gaan over meerdere ministeries. Niemand lijkt zich dan eindverantwoordelijk te voelen en er wordt veel naar elkaar gewezen.

11.3 Verbeterpunten rondom de doorlooptijd van een Woo-verzoek

- **Informatiehuishouding overheden verbeteren:** er valt tijdswinst te behalen als er sneller een lijst van documenten beschikbaar is met een duidelijke omschrijving erbij. Nu zijn de titels van stukken vaak onduidelijk en ontbreekt toelichting, waardoor een journalist ruimer gaat selecteren.
- **Meer gebruik van vertrouwelijke voorinzage:** dit zorgt mogelijk voor een cultuurverandering en dan ontstaat er meer vertrouwen in het proces. Dit kan ook leiden tot een inperking van het verzoek. Gebruik vertrouwelijke voorinzage niet voor alleen de gevoelige documenten maar ook voor de minder belangrijke documenten. Zo kan de journalist al een filtering maken, dat scheelt de overheidsmedewerker veel werk.
- **Duidelijkheid over of documenten wel of niet verstrekt kunnen worden:** journalisten willen liever duidelijkheid over dat een document niet verstrekt kan worden dan dat ze een document ontvangen dat bijna volledig zwart gelakt is.
- **Werkproces strakker inrichten:** er worden hele trajecten rondom een Woo-verzoek opgetuigd, zoals meerdere beoordelingsrondes, meerdere zienswijzenrondes, dan gaat het de (lange) lijn in en binnen die lijn heb je te maken met mensen die op vakantie of ziek zijn. Daar moeten meer regels op komen.
- **Invloed derde partijen in zienswijzenrondes verminderen:** als derde partijen vinden dat bepaalde informatie niet naar buiten gebracht mag worden dan is het beeld van de journalisten dat deze informatie nu niet wordt verstrekt. Het is wenselijk dat de invloed van derde partijen minder groot is. Ook lijkt er een toename te zijn in zienswijzenrondes, dat lijkt te komen door politieke gevoeligheid. Zo gaat er veel informatie verloren in het proces.

11.4 Verbeterpunten rondom de verstrekte informatie van een Woo-verzoek

- **Inventarislijst in Excel format aanleveren, niet in pdf:** dan kun je gestructureerder naar documenten kijken. Ook helpt een documentnummer op iedere pagina in plaats van alleen op de eerste pagina.





- **Identieke documenten op voorhand filteren:** het gebeurt nu wel eens dat er bij een verzoek identieke documenten zitten. Het is fijn als dat op voorhand beter uitgezocht kan worden.
- **Betere categorisaties van documenten:** nu krijgt men vaak een stapel documenten. Sommige documenten bevatten geen kop of staart. Het is fijn als daar een gelaagdheid in aangebracht kan worden.
- **Technische mogelijkheden beter benutten:** mogelijk zijn er technische mogelijkheden die nu niet benut worden maar die het voor journalisten makkelijker maken om grote hoeveelheden documenten te doorzoeken, denk aan researchsoftware.

11.5 Verbeterpunten rondom de toegang tot informatie

- **Open houding vanaf het begin vanuit de overheid:** de bestuurscultuur bij veel ministeries lijkt te bestaan uit wantrouwen en angst naar burgers en journalisten. Deze politieke sensitiviteit speelt mee, men is bang dat journalisten alleen maar een organisatie in diskrediet willen brengen. Veel zaken liggen gevoelig bij de ambtelijke top, dan loopt het proces door deze politieke gevoeligheid moeizaam. Een open houding van de overheid is noodzakelijk. Zonder de juiste mentaliteit lopen deze processen vast.
- **Maak alles direct openbaar, tenzij...** Laat iemand nu alle stukken meteen nakijken, weglakken wat nodig is, en zet het dan gelijk online. Dat kost aan de voorkant meer werk, maar daar kan iemand voor aangenomen worden.
- **Voorbeelden stellen:** het zou helpen als succesverhalen gedeeld worden: zo kan het ook en dat voorbeeld volgen we.
- **Ombudsman** die los van Woo-verzoeken al in grote lijnen bepaalt welke soort gegevens wel en niet openbaar gemaakt mogen worden (denk bijvoorbeeld aan e-mails zonder persoonsgegevens), zodat die discussie niet meer gevoerd hoeft te worden tijdens een Woo-verzoek.
- **Woo-verzoeken weghalen bij de bij de inhoud betrokken ambtenaren:** ambtenaren lopen al over qua werk en zijn ook degenen die (voor het gevoel van de journalisten) de Woo-verzoeken saboteren en vertragen. Een van de journalisten (man, 26) stelt de volgende oplossing voor: "Afhandelaars moeten niet tegelijkertijd de betrokkenen zijn. Nu bepalen projectleiders vaak wat er openbaar wordt. Als je uit je eigen dagboek moet publiceren ben je ook voorzichtiger."
- **Software- en dataspecialisten:** iedere overheidsinstantie waar Woo-verzoeken worden ingediend heeft idealiter software- en dataspecialisten in dienst. Op die manier kan de registratie, vindbaarheid en zoekbaarheid van de informatie verbeterd worden.
- **Duidelijker beleid over hoe Woo-verzoeken worden afgehandeld:** welke stappen worden wanneer gezet, hoe leg je welk (persoonlijk en informeel) contact en wat is de timing hiervan? Ook helpt een betere toelichting in het beleid over waarom sommige dingen gelakt worden en wat er bedoeld wordt met gelakte informatie die "niet in scope" is.





- **Een handleiding/handreiking ter beschikking stellen op basis van bovenstaand beleid:** op die manier wordt het ook voor kleinere organisaties beter te behappen. Ook helpt een handleiding voor journalisten over hoe ze hun Woo-verzoek het best (en minst bedreigend) kunnen opschrijven.

11.6 Overige verbeterpunten

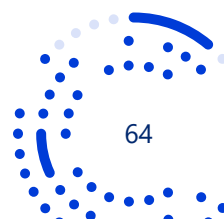
- **Onafhankelijk bezwaarinstituut:** als je nu een probleem hebt over een Woo-verzoek binnen een specifiek ministerie kom je terecht bij de bezwaarschriftencommissie van dat specifieke ministerie en dat wringt. Een onafhankelijk instituut zou alle stukken moeten kunnen inzien en een afgewogen beslissing kunnen maken of de documenten onder een uitzonderingsgrond vallen.
- **Meer controle door een onafhankelijke partij:** een externe partij zoals het ACOI moet eigenlijk met alle Woo-verzoeken mee kunnen kijken. Een externe partij weet dan welke uitzonderingsgronden er ingeroepen worden en kan sneller ingrijpen indien nodig, bijvoorbeeld wanneer er te royaal gelakt is.
- **Dwangmiddel dat alleen journalisten kunnen gebruiken:** er wordt soms een dwangsom opgelegd door de rechtbank, maar die rechtbankprocedure is tijdrovend voor alle betrokkenen en uiteindelijk is dat belastinggeld (wrang voor de burger) en voor de ministeries geen groot bedrag. Journalisten zouden graag zien dat de regeling voor dwangsom bij niet tijdig beslissen weer wordt ingevoerd, maar dan alleen voor journalisten die bijvoorbeeld lid zijn van de NVJ. Hierdoor kan niet iedereen een dwangsom aanvragen, omdat dit ook mensen trekt die dit puur vanwege het geld doen, maar wordt de positie van de journalist wel versterkt.
- **Onderscheid tussen Woo-verzoeken van professionals (zoals journalisten) enerzijds en die van burgers anderzijds:** journalisten vinden dat ze een andere positie in het Woo-proces (zouden moeten) hebben dan burgers, omdat zij een belangrijke taak vervullen in het democratisch bestel. Hun verzoeken zouden (meer) prioriteit moeten krijgen boven verzoeken van (soms boze en gefrustreerde) burgers.

Tot slot wordt tijdens de dialogotafel benoemd dat het helpt om meer gezamenlijke sessies en/of evenementen met overheidsmedewerkers en journalisten te organiseren. Dus vaker het gesprek tussen overheidsmedewerkers en journalisten te voeren. Op die manier leeft men zich in elkaars perspectief in en ontstaan er veel interessante ideeën waardoor het contact tussen journalist en overheidsmedewerker verbetert. Het creëert welwillendheid, vertrouwen en **wederzijds begrip**.





Bijlagen





A Achtergrondgegevens vragenlijst

Tabel A.11.1: Bent u...? (n = 256)

	Aantal	Percentage
Man	166	65%
Vrouw	71	28%
Anders	0	0%
Wil ik niet zeggen	14	6%
Ontbrekend (vraag niet ingevuld)*	5	2%
Totaal	256	100%

**In de analyses tellen we iedereen mee die tot de laatste inhoudelijke vraag is gekomen. Daarna werden pas geslacht en leeftijd uitgevraagd. Er zijn 5 respondenten die daarom op deze twee vragen geen antwoord hebben. Let op: De percentages lijken niet tot 100% op te tellen. Dit komt door afronding.*

Tabel A.11.2: Wat is uw leeftijd? (n = 256); mediaan = 48 jaar, gemiddelde = 48 jaar

	Aantal	Percentage
18 – 24	2	1%
25 – 34	50	20%
35 – 49	70	27%
50 – 64	85	33%
65+	27	11%
Wil ik niet zeggen	17	7%
Ontbrekend (vraag niet ingevuld)*	5	2%
Totaal	256	100%

**In de analyses tellen we iedereen mee die tot de laatste inhoudelijke vraag is gekomen. Daarna werden pas geslacht en leeftijd uitgevraagd. Er zijn 5 respondenten die daarom op deze twee vragen geen antwoord hebben. Let op: De percentages lijken niet tot 100% op te tellen. Dit komt door afronding.*

Tabel A.11.3: Wat is uw (belangrijkste) journalistieke functie? (n = 256)

	Aantal	Percentage
Politiek journalist	17	7%
Onderzoeksjournalist	100	39%
Datajournalist	11	4%
Nieuwsjournalist	39	15%
Redacteur	28	11%
Verslaggever	31	12%
Anders	30	12%
Totaal	256	100%



Tabel A.11.4: Voor welk type medium werkt u? (meerdere antwoorden mogelijk; $n = 256$)

	Aantal	Percentage
Tv-programma	44	17%
Radioprogramma	39	15%
Dagblad	84	33%
Nieuwsblad	25	10%
Onderzoekspatform	53	21%
Anders	99	39%
Totaal	256 (respondenten)	

Tabel A.11.5: Op welk niveau heeft u in uw werk voornamelijk te maken met overheidsinformatie? ($n = 256$)

	Aantal	Percentage
Lokaal niveau (bv. gemeenten)	66	26%
Regionaal niveau (bv. provincies)	28	11%
Landelijk niveau (bv. ministeries)	162	63%
Totaal	256	100%

Tabel A.11.6: Hoe lang bent u werkzaam in de journalistiek? ($n = 255$), mediaan = 20 jaar

	Aantal	Percentage
0 – 5	52	20%
5,5 – 10	25	10%
10,5 – 15	32	13%
15,5 – 25	52	20%
25,5 jaar of langer	94	37%
Totaal	255*	100%

*1 respondent is niet meegenomen in deze analyse omdat deze een onmogelijke waarde invulde (waarschijnlijk een jaartal).

Tabel A.11.7: Welk type dienstverband heeft u voornamelijk? ($n = 256$)

	Aantal	Percentage
Vast contract	124	48%
Tijdelijk / flexibel contract	27	11%
Freelance / zzp'er	90	35%
Anders	15	6%
Totaal	256	100%