



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De hobbelige weg naar een open overheid

Barkhuysen, T.

Citation

Barkhuysen, T. (2023). De hobbelige weg naar een open overheid. *Nederlands Juristenblad*, 98(12), 907. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3677521>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3677521>

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

De hobbelige weg naar een open overheid

12 Medio 2022 trad de Wet open overheid in werking (*Stb.* 2022, 14). Een initiatiefwet met een lange en roerige voor geschiedenis. Het begon in 2011 met een voorstel dat beoogde fors te breken met de relatief terughoudende en daarom vaak bekritiseerde oude regeling van de Wet openbaarheid van bestuur (vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 33328, nrs. 1-3). Dit onder meer door de reikwijdte van de openbaarmakingsverplichtingen uit te breiden naar de semipublieke sector, het beperken van weigeringsgronden en inkorten van beslistermijnen, de invoering van een verplichting voor bestuursorganen om een documentenregister bij te houden en een brede verplichting om informatie actief – uit eigen beweging – openbaar te maken. Daarnaast zou er een informatie-commissaris moeten komen en zouden bestuursorganen worden verplicht om voor hun actief openbaar te maken informatie gebruik te maken van een centrale digitale infrastructuur. Sommige zaken zouden ook bij het oude moeten blijven. Zo is ervoor gekozen om de niet-toepasselijkheid van de bestuurlijke dwangsom bij niet-tijdig beslissen te handhaven vanwege het risico van misbruik. Daarbij gaat het om personen die her en der (verdekte) informatieverzoeken doen in de hoop dat daarop niet-tijdig wordt beslist om zo als verdienmodel dwangsommen te kunnen incasseren.

Door een actieve lobby vanuit diverse lagen van de (semi-)overheid zijn de ambities in de loop van het wetgevingstraject behoorlijk getemperd. Met name de (te) hoge (personele) uitvoeringslasten speelden daarbij een rol, maar tevens de opvatting dat te veel transparantie afbreuk zou kunnen doen aan de effectiviteit van het bestuur (vgl. *Kamerstukken* 33328 en 35112). Zo is de semipublieke sector uiteindelijk niet onder de Woo gebracht en is de verplichting een documentenregister bij te houden geschrapt. Ook de informatiecommissaris komt er niet. Verder is de verplichting om bepaalde informatie actief openbaar te maken nog niet van kracht en zal die bovendien alleen gefaseerd in werking treden. Iets vergelijkbaars geldt voor het verplichte gebruik van de centrale digitale infrastructuur. Onduidelijk is inmiddels binnen welke termijn deze aanpassingen alsnog van kracht gaan worden. De uitschakeling van de dwangsom is wel blijven bestaan.

Zo is er al met al wel heel veel ambitie tot meer openbaarheid gesneuveld en dat terwijl er nog steeds de nodige zorgen bestaan als het gaat om de openbaarheid van overheidsinformatie en de cultuur daaromtrent binnen de overheid. Daarbij springen twee knelpunten in het oog: de termijn waarbinnen op informatieverzoeken wordt beslist en het feit dat er veel geschillen zijn over de vraag of bepaalde documenten al dan niet (nog) bij een overheid berusten. Daarover het volgende.

Uit een op hun website gepubliceerd onderzoek van de Open State Foundation en het Instituut Maatschappelijke Innovatie getiteld *Matglas* van maart 2023 blijkt dat de Woo weliswaar had moeten leiden tot een snellere versterking van documenten (de wettelijke termijn is verkort van 56 naar 42 dagen), maar dit nog niet lukt. In

2021 was de gemiddelde doorlooptijd van een verzoek tot openbaarmaking 161 dagen terwijl die sinds de invoering van de Woo 162 dagen is. Daarmee wordt in maar liefst 84% van de verzoeken de wettelijke termijn overschreden. De onderzoekers wijzen als belangrijke oorzaak op risicomijding: niet de misstand zelf maar de onthulling daarvan moet worden gemanaged. Daaraan kan worden toegevoegd dat verzoeken ook heel bewerkelijk kunnen zijn en dat het afhandelen daarvan vaak naast het normale werk van (beleids)ambtenaren moet plaatsvinden hetgeen kan bijdragen aan een afhoudende instelling bij betrokkenen.

Verder illustreert een recente uitspraak van de Rechtbank Rotterdam dat de nakoming van de zorgplicht van artikel 2.4 Woo om documenten adequaat te bewaren en zo nodig, zelfs wanneer dat enige inspanning vergt, opnieuw te vergaren, geen rustig bezit vormt (ECLI:NL:RBROT:2023:2217). Uit de uitspraak blijkt dat overheidsmedewerkers beter moeten worden geïnstrueerd hoe om te gaan met het bewaren van documenten en dat overheden daarin niet geheel vrij zijn. Iets vergelijkbaars als het gaat om chatberichten volgt uit een advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding uit januari 2023 met de veelzeggende titel *Kan dit weg? – Neel!*. Ook hier spelen cultuur en werkdruk een rol bij de gebrekkige naleving van bewaarverplichtingen (vgl. Prins, *NJB* 2021/278). Kennelijk slaagt de huidige Woo er (nog) niet voldoende in het tij te keren.

Wat nodig is, is dat er voldoende druk op overheden komt te liggen om tijdig op Woo-verzoeken te beslissen en documenten zorgvuldig te bewaren maar dat tegelijkertijd de daarmee samenhangende werkdruk wordt verminderd. Om te beginnen is een reactivering van de bestuurlijke dwangsom bij niet-tijdig beslissen nodig. Alleen de echte misbruikers zouden na een rechterlijk verlot uitgesloten moeten kunnen worden van het uitoefenen van rechten onder de Woo (vgl. *NJB* 2014/1675). Daarnaast zou er toch een – voor alle overheden uniform – digitaal documentenregister moeten komen. Daarop zou een ‘groene’ categorie documenten moeten komen te staan die zonder meer openbaar kunnen zijn en die direct via een link – en dus actief – openbaar zijn. Daarnaast zou er een ‘oranje’ categorie moeten zijn met documenten waarvan moet worden beoordeeld of ze actief openbaar kunnen worden. En daarnaast een ‘rode’ categorie waarbij dat alleen op verzoek moet worden beoordeeld. Slimme (archiverings)software kan dit proces vergemakkelijken (vgl. het genoemde advies van het Adviescollege). Het bestaan van een dergelijk register en het feit dat een groot aantal documenten daarmee al actief openbaar is gemaakt, draagt bij aan een zorgvuldig beheer. Bovendien vermindert daarmee de werkdruk rondom Woo-verzoeken waarmee een cruciale op transparantie gerichte cultuur wordt bevorderd. Nu het vertrouwen in de overheid laag is, moeten deze extra openbaarheidsstappen snel worden gezet.

Tom Barkhuysen