

Open de deuren! Recht op informatie voor iedereen

Sofie Bustraan

.....

Voor het functioneren van onze democratie is openbaarheid belangrijk. In de memorie van toelichting bij de Wet open overheid (Woo) staat dat het uiteindelijke doel van de wet is: het beter functioneren van de democratische rechtsstaat. Bij het uitvoeren van de taken van de overheid wordt informatie gemaakt en ontvangen. We communiceren de hele dag via de mail en app. We schrijven rapporten en memo's. We versturen en ontvangen brieven. We maken verslagen van vergaderingen en soms zelfs filmopnames. We bouwen databases et cetera. Al deze informatie bij elkaar laat zien hoe de overheid functioneert, welke keuzes er worden gemaakt en waarom, welke projecten op de agenda staan, hoe gemeenschapsgeld wordt besteed en of dit binnen de wettelijke kaders en gemaakte afspraken valt. Kortom: toegang tot publieke informatie is een democratisch recht.

Informatie voor iedereen

Het werk dat informatiespecialisten doen is, van groot belang om toegang tot publieke informatie te realiseren. Ik wil je daarom vragen bij de dagelijkse werkzaamheden die je uitvoert, het democratisch belang daarvan in je achterhoofd mee te nemen en waar nodig een extra stap te zetten. (Zie voor een uitgebreide toelichting de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting bij de Wet open overheid zoals gewijzigd door de verwerking van de door de Tweede Kamer aanvaarde Wijzigingswet Woo van 22 oktober 2021).

Publieke informatie moet voor iedereen beschikbaar zijn, omdat:

- de overheid door het openbaar maken van informatie laat zien hoe ze haar taken heeft uitgevoerd, welke keuzes ze heeft gemaakt en waarom en dat dit op een rechtmatige en rechtvaardige manier is gebeurd. De overheid legt hiermee verantwoording af;
- doordat de overheid deze informatie openbaar maakt, iedereen het handelen van de overheid kan controleren;
- op basis van de openbaar gemaakte informatie burgers bijvoorbeeld hun rechten en plichten kennen, hun recht kunnen halen, hun keuze kunnen maken bij verkiezingen en input kunnen geven door onder andere inspraak en in participatietrajecten;
- de openbaar gemaakte informatie gebruikt kan worden voor onderzoek of voor het ontwikkelen van nieuwe diensten en producten voor het algemeen belang.

Daarbij kan openbaarheid een positief effect hebben op de kwaliteit van de overheid en corruptie tegengaan. Je weet dat er meegekeken wordt en daarnaast heb je meer mensen die mee kunnen denken en met goede ideeën kunnen komen.

Botsende publieke waarden

Dit hoofdstuk gaat over openbaarheid als een belangrijke waarde voor een democratische rechtsstaat. Soms is diezelfde democratische rechtsstaat juist gediend bij (tijdelijke) geheimhouding van informatie. Bijvoorbeeld om de persoonlijke levenssfeer of de veiligheid van de inwoners van de stad te beschermen. Ik wil dus niet zeggen dat alle informatie die binnen de overheid wordt gemaakt en ontvangen zonder nadenken openbaar moet worden gemaakt. Wel vind ik dat openbaar het uitgangspunt moet zijn en dat er goede (wettelijke) argumenten moeten zijn om informatie (tijdelijk) geheim te houden. De Wet open overheid en de Archiefwet geven de mogelijke redenen voor geheimhouding.

Het recht op informatie is in de wet vastgelegd. Op 1 mei 2021 is na jarenlange voorbereiding de Wet open overheid (hierna Woo) in werking getreden. De Woo geeft de regels voor openbaarheid. Door het uitvoeren van de Woo zouden overheden transparanter moeten worden. Overheden zijn druk bezig de wet te implementeren. Zo ook de gemeente Amsterdam. Maar is het implementeren van de letter van de wet voldoende of is er meer nodig om ook de geest van de wet te realiseren?

Wet open overheid

De Woo is op 1 mei 2021 in werking getreden. Er valt veel over de wet en de totstandkoming te zeggen. Hierna beschrijf ik drie onderdelen van de Woo die in de gemeente Amsterdam de afgelopen jaren centraal hebben gestaan: passieve openbaarheid, actieve openbaarheid en informatiehuishouding op orde (Wet open overheid, hoofdstukken 4 tot en met 6).

Passieve openbaarheid

Iedereen mag een informatieverzoek indienen, een verzoek om informatie openbaar te maken. Er moet binnen vier tot zes weken een besluit worden genomen of informatie openbaar wordt of (nog) niet. Bij omvangrijke of complexe verzoeken kan een termijnafspraken met de verzoeker worden gemaakt. In principe is alle publieke informatie openbaar, tenzij er een wettelijke grond is om informatie (nog) niet openbaar te maken. Voor het inzetten van deze gronden moet meestal een belangenafweging gemaakt worden. Wat weegt zwaarder? Het algemeen belang van openbaarheid of het specifiek belang van de weigeringsgrond (Wet open overheid, artikel 4.1 en artikel 5.1 tot en met artikel 5.4)?

Actieve openbaarheid

Actieve openbaarheid is het uitgangspunt. Er zijn categorieën bepaald die wettelijk verplicht openbaar moeten worden gemaakt, openbaarmaking waar geen verzoek aan ten grondslag ligt. Voor gemeenten zijn dit elf categorieën, bijvoorbeeld bestuursstukken en onderzoeken.

Daarnaast is er een inspanningsverplichting om, naast de wettelijk verplichte informatiecategorieën, zo veel mogelijk meer informatie uit eigen beweging openbaar te maken.

De wetsartikelen inzake de actieve openbaarheid zijn niet direct op 1 mei 2021 in werking getreden. De eerste vijf wettelijk verplichte categorieën moeten sinds 1 november 2024 actief openbaar worden gemaakt. De overige categorieën volgen in 2025-2026. De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen alle categorieën per 31 december 2023 actief openbaar te maken.

Informatiehuishouding

In de Woo wordt de relatie met de Archiefwet gelegd. Openbaarheid kan alleen als de informatie die we als overheden maken duurzaam toegankelijk is. Dat betekent dat de informatie vindbaar, beschikbaar en bruikbaar is, maar ook dat informatie tijdig wordt vernietigd. Vanuit de Woo worden overheden verplicht een meerjarenplan informatiehuishouding op orde te maken en uit te voeren (Wet open overheid hoofdstuk 6 en Archiefwet 1995).

Archiefwet

Informatie die is overgebracht naar een archiefbewaarplaats valt onder het openbaarheidsregime van die wet. Blijvend te bewaren informatie moet na maximaal twintig jaar zijn overgebracht naar het Stadsarchief. De Woo is dan niet meer van toepassing. Openbaarheid is onder de Archiefwet ruimer dan onder de Woo omdat er minder weigeringsgronden van toepassing zijn. Geheimhouding wordt onder de Archiefwet wel op het gehele document opgelegd, terwijl onder de Woo de afweging per alinea plaatsvindt. Met de nieuwe Archiefwet wordt de overbrengingstermijn waarschijnlijk verkort naar tien jaar en worden de weigeringsgronden meer gelijkgetrokken.

Openbaarheid in Amsterdam

In 2018 heeft het toen aantredende college van burgemeester en wethouders in Amsterdam de ambitie om zo open mogelijk te zijn opgenomen in haar coalitieakkoord 'een nieuwe lente, een nieuw geluid'. In de hele gemeentelijke organisatie moet 'open, tenzij' het leidende uitgangspunt worden. Het college wil dat alle inwoners toegang krijgen tot belangrijke informatie. Raadsinformatie, Wob-verzoeken en andere documenten moeten toegankelijk worden gemaakt en inwoners moeten daarmee in staat worden gesteld om beleid beter te volgen en gericht input te leveren. Vooruitlopend op de Wet open overheid, wil de gemeente meer informatie uit eigen beweging openbaar gaan maken. Hoewel de rol van informatiecommissaris niet in de definitieve Wet open overheid is opgenomen, stelt de gemeente Amsterdam in 2019 een informatiecommissaris aan. De informatiecommissaris gaat in de gemeente Amsterdam het uitgangspunt 'open, tenzij' waarborgen, aanjagen en handhaven (Gemeente Amsterdam, 2018).

Mooie ambities in Amsterdam, maar de praktijk laat ook iets anders zien. In Amsterdam heeft men in 2020 gemiddeld negentieneneen halve week nodig om een

Wob-verzoek af te handelen. De Wob is de voorloper van de Woo: voordat op 1 mei 2021 de Woo in werking trad, werd openbaarheid wettelijk geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Er wordt veel informatie zwartgelakt en er is weinig ervaring met het actief openbaar maken van informatie. De gemeenteraad is kritisch, net zoals journalisten, ondernemers en inwoners dat zijn.

Basis op orde

De gemeente wilde het dus echt beter doen, maar een oplossing was niet snel gevonden. Een complexe samenhang van oorzaken zorgde ervoor dat de Wob niet uitgevoerd kon worden zoals men graag zou zien. Het onderwerp werd tot dan toe vooral juridisch ingestoken, maar daar lag het probleem niet zozeer en dus ook de oplossing niet. Het probleem zat vooral in een combinatie van de versnipperde organisatie van openbaarheid, onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, het ontbreken van inzicht in de werkvoorraad en het sturen op afhandelen binnen de wettelijke termijn, een omvangrijke achterstand in het afhandelen van Wob-verzoeken, het ontbreken van kaders voor het afhandelen van verzoeken, het ontbreken van (technische) hulpmiddelen, de moeite met het zoeken, vinden en beoordelen van informatie en te weinig aandacht voor en kennis over openbaarheid binnen de hele organisatie. De focus heeft de eerste jaren gelegen op verbeteringen binnen deze aspecten.

Programma openbaarheid en informatiehuishouding op orde

In 2023 is de basis gelegd, de Wet open overheid heeft enige tijd de Wet openbaarheid van bestuur vervangen en er is in 2022 een nieuw college van B&W aangetreden in Amsterdam. Het college heeft toen de ambitie uitgesproken om de uitvoering van de Woo verder te versnellen en in samenhang daarmee de informatiehuishouding op orde te brengen. Het programma openbaarheid en informatiehuishouding op orde is verdergegaan met het verbeteren van onder andere de organisatie, de processen, (technische) hulpmiddelen en monitoring en sturing. Daarmee is ervoor gezorgd dat eind 2023 de elf wettelijk verplichte informatiecategorieën actief openbaar zijn gemaakt en dat sinds februari 2024 minimaal tachtig procent van de Woo-verzoeken binnen de wettelijke en/of afgesproken termijn worden afgehandeld. Er wordt zeker tot eind 2025 verder gewerkt aan het op orde brengen van de informatiehuishouding. Aandacht blijft nodig voor behoud van het behaalde resultaat en om de kwaliteit verder te verbeteren.

Een aantal succesfactoren

- Stel de informatiebehoefte van de verzoeker centraal.
- Ga in gesprek met de verzoeker: achterhaal de vraag achter de vraag.
- Bespreek elke dag de nieuw binnengekomen verzoeken om de juiste mensen te betrekken en het proces in gang te zetten.
- Zorg voor duidelijkheid over processen, rollen en verantwoordelijkheden
- Stel (technologische) hulpmiddelen beschikbaar.
- Sturingsinformatie helpt om de afhandeltermijnen te halen, zorg voor een eenvoudig te gebruiken, up-to-date dashboard.
- Investeer in de bewustwording over het onderwerp in de organisatie: vertel verhalen.
- Probeer bestuurlijk en ambtelijk commitment te organiseren
- Wees ambitieus: vallen en opstaan hoort erbij

Letter van de wet voldoende?

Iedereen toegang tot informatie

De Wet open overheid geeft iedereen het recht op toegang tot publieke informatie.

De vraag die ik mijzelf stel is: in hoeverre kan iedereen gebruikmaken van dit recht als alleen de letter van de wet wordt uitgevoerd? Hoeveel beter functioneert de democratische rechtsstaat (doel van de Woo) als we Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn afhandelen en elf wettelijke informatiecategorieën uit eigen beweging openbaar maken? De Woo zegt hierover in artikel 1.1: ‘Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.’

Om gebruik te kunnen maken van je recht op toegang tot informatie moet je over heel wat kennis, vaardigheden en middelen beschikken. Zo moet je de Nederlandse taal machtig zijn. Informatie wordt openbaar gemaakt zoals die is gemaakt. Dat betekent dat informatie meestal niet in eenvoudig Nederlands is opgesteld en ambtelijk jargon met veel afkortingen bevat. Informatie wordt openbaar gemaakt via digitale overheidskanalen, dus moet je toegang hebben tot digitale middelen en je weg online kunnen vinden. Om de informatie te vinden moet je ongeveer weten wat je zoekt, op de goede website terecht komen en de juiste zoektermen gebruiken. Om de gevonden

informatie te begrijpen en gebruiken heb je vaak kennis nodig van de context van de informatie, bijvoorbeeld kennis over de werking van de overheid.

In de Staat van de stad Amsterdam wordt beschreven dat in 2020 zestien procent van de inwoners van Amsterdam laaggeletterd is. Dat zijn honderdduizend mensen. In de stad wonen veel mensen die geen Nederlands spreken, denk bijvoorbeeld aan de groep internationale studenten of *expats*. Niet elke inwoner van Amsterdam beschikt over digitale middelen, zoals een computer, smartphone en een internetaansluiting en niet iedereen beschikt over de (digitale) vaardigheden om informatie te zoeken, vinden en gebruiken. Een grote groep Amsterdammers heeft een grote afstand tot de gemeente. In 2020 waren er wijken waar de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen nog geen twintig procent was. Ik durf hieruit wel te concluderen dat niet iedere Amsterdammer gebruik kan maken van het recht op toegang tot publieke informatie (Gemeente Amsterdam, 2023b).

Verschillende doelen, verschillende eisen aan openbaarheid

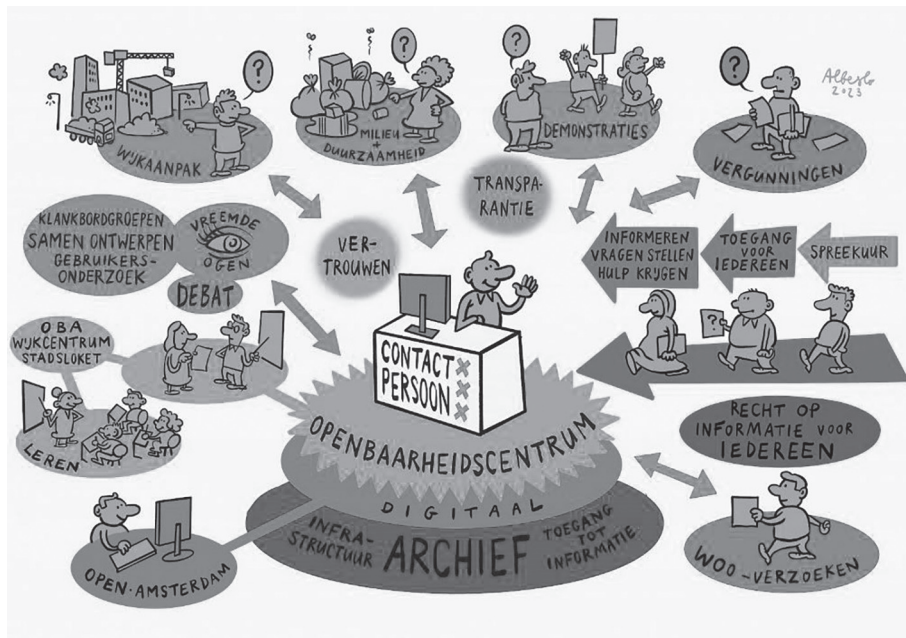
Met het uitvoeren van de Wet open overheid richten we ons vooral op het afleggen van verantwoording en het creëren van mogelijkheden om door bijvoorbeeld journalisten en burgers gecontroleerd te worden. Informatie wordt vooral achteraf openbaar gemaakt. Daarmee bedoel ik: de informatie is al definitief gemaakt, het besluit is al genomen, het project is al gestart of zelfs afgerond.

Het vraagt om andere informatie, timing en manieren van openbaarmaking om openbaarheid ook bij te laten dragen aan verschillende vormen van samenwerking en/of participatie. Als je wilt dat inwoners mee kunnen denken over bijvoorbeeld de inrichting van een wijk, dan hebben ze daar informatie voor nodig. Als ze die nadat het besluit al is genomen krijgen, kunnen ze niet meer meedenken.

Openbaarheid wordt steeds vaker ook als strategie gezien om andere doelen van de stad te realiseren. Het is dan nodig om te bekijken hoe openbaarmaking efficiënt kan worden ingezet. Openbaarheid wordt in Amsterdam bijvoorbeeld als belangrijke pijler gezien in de agenda vertrouwen. Als je wilt dat openbaarheid bijdraagt aan vertrouwen, juist bij die groepen met de grootste afstand tot en/of het minste vertrouwen in de overheid, dan is er meer nodig dan het afhandelen van verzoeken en het actief openbaar maken van informatie. Het vraagt om een meer fundamentele analyse van het begrip openbaarheid. Eén van de activiteiten die Amsterdam hierom

ontplooit, is het ontwikkelen van een openbaarheidscentrum (Gemeente Amsterdam, 2023a).

Casus Amsterdam: het openbaarheidscentrum



Beeld: Willem van Albeslo (2023) (www.willemvanalbeslo.nl)

Het openbaarheidscentrum moet de plek worden waar iedereen met een informatievraag terecht kan voor hulp bij het zoeken, vinden en gebruiken van informatie, wewel digitaal als fysiek. Daarnaast is het Openbaarheidscentrum de plek voor dialoog over de open overheid, de plek om samen met gebruikers te ontwerpen, de plek voor kennisontwikkeling en kennisdeling en de plek waar ruimte is voor tegenspraak.

Het openbaarheidscentrum digitaal: open.amsterdam

Meer dan honderdduizend documenten met overheidsinformatie kunnen de inwoners van Amsterdam inmiddels raadplegen via open.amsterdam. De site begon in 2020 vanuit de wens van de gemeenteraad om alle afgehandelde Wob- (en later Woo-)verzoeken openbaar te maken. Met de intrede van de Woo werd open.amster-

dam het platform voor alle openbaar te maken informatie. Alle informatie die hoort bij de wettelijk verplichte informatiecategorieën vind je hier terug.

Open Amsterdam ontwikkelt zich nu tot het platform voor alle documenten die de gemeente openbaar maakt. Weten we dat er veel vraag is naar een thema? Dan proberen we de bijbehorende documenten sneller openbaar te maken en te voorzien van de juiste context. Het erfpachtdossier, preventief fouilleren en participatieplannen zijn drie voorbeelden van thema's die naast de wettelijk verplichte categorieën op open.amsterdam te vinden zijn.

De website wordt de komende periode verbeterd door het design een *make-over* te geven en de zoekmachine te optimaliseren, zodat je vindt wat je zoekt en begrijpt wat je vindt (Rothengatter & De Boer, 2024).

Het openbaarheidscentrum fysiek

Het fysieke openbaarheidscentrum moet de komende tijd vorm krijgen. Er worden medewerkers opgeleid om de loketfunctie te kunnen vervullen, zodat iemand die met een vraag bij de balie staat geholpen kan worden met het zoeken, vinden en gebruiken van informatie of bijvoorbeeld met het indienen van een Woo-verzoek. Om ook fysiek met elkaar in gesprek te gaan over een open overheid wil ik als informatie-commissaris momenten organiseren waarop iedereen langs kan komen om zijn ervaringen en ideeën over openbaarheid te delen. Ook zullen we activiteiten ontwikkelen waar mensen met elkaar en met de gemeente in gesprek kunnen gaan, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de loungeplek of door deel te nemen aan de evenementen die we door het jaar heen organiseren. De deur moet vooral voor iedereen open staan en daarom is het op termijn nodig om te kijken hoe we de fysieke plek ook kunnen uitbreiden: niet alleen in het Stadsarchief, maar ook in de wijken van de stad.

Samen maken we een openbaarheidscentrum

Groepen hebben verschillende belangen bij openbaarheid en verschillende behoeften als het gaat om de informatie en de manier waarop informatie openbaar wordt gemaakt. Denk aan journalisten, onderzoekers en ondernemers. Het openbaarheidscentrum richt zich in eerste instantie op de behoefte van de inwoners van Amsterdam. Welke informatie hebben zij nodig, wanneer en op welke manier willen ze die informatie krijgen en gebruiken? De ervaring leert dat die behoeften divers zijn, bijvoorbeeld informatie over ontwikkelingen in de leefomgeving, om hun recht te

kunnen halen, om te participeren of voor onderzoek. Vaak wordt er geen informatie in de vorm van documenten, maar een antwoord op een vraag gezocht.

Zoals ik hiervoor al schreef wordt het openbaarheidscentrum verder ontwikkeld en verbeterd. Dat doen we het liefst samen met Amsterdammers, zodat de website, de locaties, de producten en diensten aansluiten bij de diverse behoeften die er in de stad zijn. Het gesprek over de informatiebehoeften van verschillende doelgroepen voeren we op verschillende manieren. Door lid te worden van de digitale community, kan iedereen op het online forum meekijken, meedenken en meedoen. Op het digitale forum worden regelmatig documenten geplaatst, ideeën gepitcht en vragen gesteld. Om meer fundamenteel naar het onderwerp openbaarheid te kijken en wat het openbaarheidscentrum zou moeten zijn, voeren we verschillende gesprekken met verschillende groepen. Dat doen we bijvoorbeeld in groepsdialogen, interviews en focusgroepen (<https://open.amsterdam/community>).

Gesprekken met Woo-verzoekers: 'de deur is dicht'

In september 2024 ben ik begonnen met het voeren van gesprekken met Woo-verzoekers, onder wie met inwoners die een Woo-verzoek hebben ingediend om informatie openbaar te laten maken. In deze gesprekken staan de verhalen van de verzoekers centraal. We hebben het over hun doel met het Woo-verzoek en wat het ze uiteindelijk heeft opgeleverd. De ervaringen die met mij wordt gedeeld neem ik onder andere mee in het verder ontwikkelen van het openbaarheidscentrum. Uit de gesprekken tot nu toe komt bijvoorbeeld dat men niet altijd op zoek is naar documenten, maar een antwoord op een vraag zoekt en een gesprek met de gemeente wil. In meerdere gesprekken is de uitspraak 'de deur is dicht' gedaan. Ik hoop dat we met het openbaarheidscentrum bijdragen aan het openen van die deur.

Stadsarchief Amsterdam

Het Openbaarheidscentrum hoort bij het Stadsarchief Amsterdam. Dat past bij de veranderende rol van het archief: het is niet langer een plek waar informatie wordt bewaard, maar het ontwikkelt zich tot een verdeelstation dat informatie toegankelijk maakt voor iedereen. Open.amsterdam maakt gebruik van dezelfde techniek waarmee Amsterdammers op <https://archief.amsterdam> de geschiedenis van de stad kunnen uitpluizen: het eDepot. Met de expertise van het Stadsarchief kunnen we informatie uit het verleden en het heden digitaal bewaren en toegankelijk maken. Sterker nog: de kennis van het verleden verrijkt de kennis van het heden. Het Stadsarchief transformeert zo tot een nutsvoorziening die het algemeen belang dient. Lees hierover meer in het hoofdstuk geschreven door Marc Holtman.

- Openbaarheid is een recht, geen gunst: de Wet open overheid waarborgt toegang tot publieke informatie, maar echte transparantie vraagt meer dan alleen naleving van de wet.
- Informatie moet toegankelijk én begrijpelijk zijn: toegang tot informatie betekent weinig als taal, digitalisering en bureaucratie drempels opwerpen voor burgers.
- Het openbaarheidscentrum opent de deur: met digitale en fysieke initiatieven maakt Amsterdam publieke informatie beter vindbaar, bruikbaar en bespreekbaar voor iedereen.

Bronnen

- Gemeente Amsterdam (2018). Coalitieakkoord Amsterdam 2018-2022 *Een nieuwe lente, een nieuw geluid*.
- Gemeente Amsterdam (2023a). Raadsbrief *werken aan meer vertrouwen tussen Amsterdammers en de gemeente*.
- <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/11989171/1#search=%22vertrouwen%22>.
- Gemeente Amsterdam (2023b). *Onderzoek en statistiek, De staat van de stad Amsterdam XII, ontwikkelingen in participatie en leefsituatie* (September 2023).
- Rothengatter, J. & Boer de S. *Open Amsterdam* (2024). Op: Od Kwaliteitsawards - Open Amsterdam - Od editie 39. Geraadpleegd op 14 januari 2025.