

Vrijheid van informatie,
openbaarheid van bestuur

Liever geen pottenkijkers

Nederland bungelt ergens tussen Zuid-Korea en Niger als het gaat om het recht op informatie voor burgers. 'Zet gewoon die bonnetjes op internet. Dan is er geen spektakel, geen gedoe.' **DOOR YASHA LANGE**

HET DUURDE een paar jaar, maar toen had freelance journalist Dick Berts ook wat: de bonnetjes van Bram Peper. Hij had erom gevraagd – met een beroep op de openbaarheid van bestuur – maar het werd geweigerd. Bonnetjes waren privé. Berts mocht het totaaloverzicht van alle declaraties wel hebben, dat vond het ministerie voldoende. Maar na twee kort gedingen en een procedure bij de Raad van State kreeg Berts gelijk: bonnetjes moeten openbaar zijn, net als een door het ministerie betaalde rekening. Eigenlijk logisch.

Dat was tien jaar geleden. Inmiddels hebben ministeries, gemeenten, bestuursorganen en al die andere publieke instellingen niets geleerd. 'Het is de Haagse modus om dingen níet naar buiten te brengen', zegt de Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer. 'Ambtenaren vinden openheid van zaken maar lastig, want misschien leidt het wel tot allerlei kritiek. En ministers willen moeilijke vragen uit het parlement vermijden. Te allen tijde wil het héle apparaat de minister uit de wind houden en moet elk politiek risico worden vermeden.' En dus wordt er, als er een verzoek om informatie binnenkomt, direct gezocht naar uitzonderingen. Op welke gronden kunnen we dit weigeren? 'Daar wordt de juridische staf bij gehaald. Hoe zorgen we ervoor dat we deze informatie níet geven? Het is een Haags gezelschapsspel geworden, maar het is dodelijk voor de democratie', zegt Brenninkmeijer. Hij sprak afgelopen week tijdens een hoorzitting in het parlement. Dezelfde dag kwam er een internationaal rapport uit en lanceerde GroenLinks een initiatiefwet.

De Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob, 1980) zou moeten zorgen voor een open, transparante overheid. Elke burger zou een verzoek mogen indienen om informatie. Goed voor de democratie. Goed tegen corruptie en vriendjespolitiek. Goed voor burgers die inzicht willen in het bestemmingsplan van de gemeente, overheidscontracten, de adviezen van ambtenaren of de kwaliteit van ziekenhuizen. Alles zou openbaar zijn tenzij een paar weigerings-

gronden van toepassing zijn. Privacy bijvoorbeeld, of staatsveiligheid.

Het klonk heel mooi, op papier. Inmiddels is de Wob al talloze keren geëvalueerd en uitbundig bekritiseerd. Van twee kanten.

Aan de ene kant minister Donner (Binnenlandse Zaken), gemeenten en sommige bestuursorganen. Zij vinden dat de overheid al reuze transparant is. Meer is niet nodig. Ster-

ker nog, er zou wel wat minder 'gewobd' mogen worden. Op de dag van de persvrijheid, in mei, baarde Donner opzien door te zeggen dat 'wetten zijn als worstjes, je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt zijn'. De achtergrond van die jolige uitspraak is dat Donner vindt dat er misbruik van de Wob wordt gemaakt. Door querulanten die zand in de machine willen strooien, door mensen die geld proberen te vangen als de overheid het verzoek te laat beantwoordt, of door journalisten die gewoon een 'schot hagel' afvuren in de hoop daarmee een scoop te vangen. Donner wil dat allemaal niet. Vertrouwelijkheid is nodig voor goede besluiten, liever geen pottenkijkers, want dat leidt maar tot 'de waan van de dag' en 'politisering'. En dus komen interne adviezen en concepten niet in aanmerking, mogen 'oneigenlijke verzoeken' worden afgewezen en wil Donner dat de overheid een belangenafweging mag maken als de 'inhoud niet in verhouding staat tot de inspanning'. Met andere woorden, ambtenaren kunnen zeggen: sorry, dit is zoveel werk, dat vinden we het

niet waard. 'Ambtenaren mogen niet ingezet worden enkel voor een scoop van een journalist of een wetenschappelijk artikel. Dat is geen efficiënte tijdsbesteding', aldus Donner.

AAN DE ANDERE kant staan journalisten, advocaten, Wob-experts, parlementariërs en wetenschappers. Zij zijn van mening dat de openbaarheid juist *minder* is geworden in de afgelopen jaren. Kort gezegd komt hun kritiek neer op één woord: obstructie. Informatie wordt niet gegeven, er worden bewust documenten achtergehouden, het duurt een eeuwigheid, of er wordt aangestuurd op een gang naar de rechter. En beroep aantekenen bij de rechter tegen een weigering duurt gemiddeld een jaar. 'Het werkt alleen als je tijd en geld hebt', zegt Tweede-Kamerlid Mariko Peters. Maar dan vaak nog niet, omdat de overheid gebruik maakt van tamelijk algemene weigeringsgronden zonder die verder te hoeven specificeren. Alles valt onder veiligheid, concurrentie of privacy.

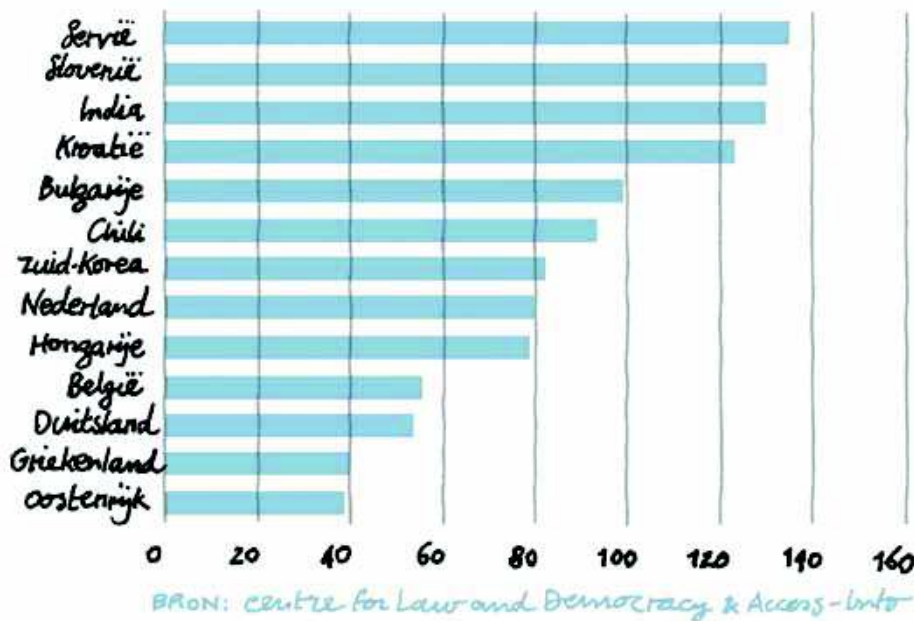
De tegenstanders van Donner wijzen op talloze voorbeelden van informatie die de afgelopen jaren is geweigerd, terwijl die gewoon naar buiten had moeten worden gebracht: de rol van de Nederlandse regering bij de aanbesteding van de berging van de Koersk; kosten van juridische procedures rond het betwiste eigendom



Minister Donner vindt de overheid transparant genoeg

JEROEN OERLEWANS

West-Europa loopt achter



MILIO

van Malevitsj-schilderijen, overheidscontracten met private partijen. Of neem het gehannes met inspectiegegevens. Dat klinkt niet erg spannend, maar het gaat om onderwijs, gezondheid of onvermijdbare diensten als het Centraal Bureau voor Rijvaardigheid. Welke scholen scoren beter, welke ziekenhuizen hebben problemen, welke rijsschool biedt de grootste kans van slagen? Eerst werd het geweigerd, na jarenlange procedures moest dat soort inspecties openbaar worden, en vervolgens werden ze weer geweigerd, waarna er nog een keer tot de hoogste rechter geprocedeerd moest worden. De harde conclusie van de Nationale Ombudsman: de Wob is een bron van onnodige en kostbare procedures, wordt misbruikt door de overheid om juridische barrières op te werpen en leidt dus 'tot het tegendeel van openbaarheid'. Brenninkmeijer heeft er een term voor: *function creep*. 'De uitzonderingsgronden worden zo ver opgekrak dat van openbaarheid geen sprake meer is.'

IN ZIJN BRIEF aan de Tweede Kamer klopt Donner zichzelf op de schouder door te schrijven dat Nederland op het gebied van 'open overheid' internationaal goed scoort. Maar afgelopen week verscheen een rapport waaruit iets anders blijkt. Op basis van 61 indicatoren werd door twee organisaties (Centre for Law and Democracy en Access-Info) de wetgeving in 89 landen gescoord, in een *Right to Information Index*. Wat valt allemaal onder openbaarheid van bestuur, hoe zijn de procedures, welke uitzonderingsgronden zijn er, welke mogelijkheden om beroep aan te tekenen tegen een weigering? Wat blijkt? Landen met een meer recente wet scoren aanzienlijk beter. Nog opzienbarend is de geografische verdeling: de top-twintiglanden

zitten vrijwel allemaal in Oost-Europa, Azië en Latijns-Amerika. West-Europa bezet vijftien van de onderste twintig plaatsen. Nederland staat, met 82 uit 150 punten, ergens in de middenmoot, tussen Zuid-Korea en Niger.

'Landen die recent een nieuwe wet hebben aangenomen hebben lessen geleerd van anderen', zegt Lydia Medland van Access-Info. Ze hebben de termijnen bekort, de procedure eenvoudig gemaakt, hebben speciale ambtenaren in dienst om het proces efficiënt te laten verlopen. Vandaar ook dat het Verenigd Koninkrijk (in 2005 aangenomen) relatief goed scoort. Wat ook meespeelt, volgens Medland, is dat in bijvoorbeeld Oost-Europa en Latijns-Amerika de *civil society* een sterkere rol speelt: 'In landen waar burgers tot voor kort nog onder een autoritair regime leefden wordt sterk gehecht aan openbaarheid. De campagnes van ngo's, de lobby van de media en de druk van de maatschappij zijn veel sterker. In ontwikkelde landen is er weinig geld voor organisaties om zich specifiek hierop te richten. Het kan wel, als wetenschappers of journalisten zich er druk over maken, maar het is lastiger.' Daar komt bij dat het misschien soms ontbreekt aan een gevoel van urgentie: het gaat toch goed, de overheid is toch al open?

In dat opzicht is de Right to Information

Het is lastig om te beoordelen of iets een goede koop was als je de offertes niet te zien krijgt

Index ook niet zaligmakend. Immers, een land kan een goede wet hebben maar in de praktijk zo gesloten zijn als een oester. En vice versa. Hoe anders kan het dat Azerbeidzjan, Nepal en Ethiopië zo goed scoren? En Denemarken relatief zo slecht? Goede wetten staan niet altijd garant voor een vlekkeloze uitvoering. En juist bij die uitvoering ziet Access-Info in een hoop andere landen dezelfde problemen als in Nederland: misbruik van uitzonderingsgronden, traag of niet reageren, lastige procedures. Een nieuwe wet blijkt wel vaak een extra stimulans om ook de uitvoering aan te pakken.

Internationaal is er bovendien een trend naar meer transparantie. Overheden zetten steeds meer dingen online, zodat er minder om informatie hoeft te worden gezeurd. De voordelen zijn evident, schrijft de Wereldbank in een rapport getiteld *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?* Het is goedkoper, gaat sneller, draagt bij tot betere controle, de participatie en betrokkenheid van burgers neemt toe en de betrouwbaarheid van de overheid stijgt. De VS zijn er traditioneel goed in. Onderzoeksrapporten en adviezen worden vrijgegeven, ruwe data worden allemaal op www.data.gov gezet. Inmiddels hebben 22 landen zo'n data-site. Nederland niet.

DONNER WIL wellicht dat alleen conclusies openbaar worden, en niet de afwegingen. Maar de trend is dat de overwegingen net zo belangrijk zijn – hoe anders is de besluitvorming effectief te controleren? Het is lastig om te beoordelen of iets een goede koop was als je de offertes niet te zien krijgt. Daarbij komt dat het zogenaamde 'misbruik' dat Donner opvoert niet misbruikt moet worden om dan maar de hele wet in te perken. 'Je moet excessen als excessen behandelen, maar niet als argument om beleid op te maken', zegt Peters.

De voorstanders van meer openheid dringen daarom aan op twee dingen. Ten eerste meer pro-actief informatie vrijgeven. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vindt dat 'onontkoombaar', omdat de huidige praktijk 'onhoudbaar' is. Ook Brenninkmeijer is er erg voor: 'Zet gewoon die bonnetjes op internet. Dan is er geen spektakel, geen gedoe, en er gaat ook nog een preventieve werking vanuit. Dat geldt voor veel zaken. Eigenlijk voor vrijwel alles.'

Ten tweede een nieuwe vrijheid van informatie-wet. GroenLinks komt daarmee. De uitzonderingen moeten beperkt worden, alle publieke diensten vallen eronder, er komt een informatiecommissaris die naar Brits model toezicht houdt. 'Dat kan voor een cultuuromslag zorgen', zegt Peters. 'Van dit kabinet zal het niet komen. Dus moet het parlement het initiatief nemen.' Voor een Kamermeerderheid heeft GroenLinks de pvv nodig, want het cda en de vvd zijn tegen. Misschien lukt dat. Maar als straks Donner wellicht vice-voorzitter van de Raad van State wordt, lijkt een nieuwe vrijheid van informatie-wet verder weg dan ooit. ♦