

Speech Martin Berendse ACOI 'OPEN DEUREN!' OPEN AMSTERDAM

13 November 2025

Dames en heren,

Dank voor de uitnodiging om u in de Week van Open Amsterdam toe te spreken. Het organisatiecomité dacht vast dat je voor dit programma nauwelijks een 'openbaarder' Amsterdammer kunt vinden dan degene die de functies combineert van directeur van de OBA (de 'Openbare' Bibliotheek Amsterdam) en vicevoorzitter van het ACOI, Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. Zo is het dus gekomen.

Er zitten nogal wat lagen in dat begrip 'openbaar'. Het betekent zorgen dat iets niet verborgen blijft, maar het betekent ook beschikbaar stellen of toegankelijk maken. In de 'openbare bibliotheek' betekent het ook 'publiek', 'vrij toegankelijk' en 'van ons allemaal', zoals in 'openbare ruimte' of 'openbare school'. Ik probeer dagelijks, bij de OBA én bij het ACOI, de publieke zaak te dienen door te werken aan openbaarheid. In alle betekenissen van dit begrip.

Tijdens het 107-jarige bestaan van de OBA is het werk van openbare bibliotheken grondig veranderd: ooit allemaal boek, krant en ander papier, nu veel meer data en computer. Maar uiteindelijk zitten we nog steeds in het vak toegang geven tot informatie, kennis en cultuur voor iedereen. Vroeger hadden alle openbare bibliotheken een informatiebureau. Je stelde een vraag, zoals 'Hoe diep gaan de wortels van een iep?' en dan kreeg je – schriftelijk – antwoord. De New York Public Library heeft een selectie van dit soort vragen gepubliceerd:

- Wat betekent het als je droomt dat je wordt achtervolgd door een olifant?
- Wat is de geneeskrachtige werking van een aftreksel van dennennaalden?
- Waarom staan er op 18^e-eeuwse Engelse schilderijen zoveel eekhoorns en hoe temden ze die zo dat ze de schilder niet zouden bijten?

Uit die vragen blijkt een ontroerend geloof in de betrouwbaarheid van de openbare bibliotheek als bron van informatie. Tegenwoordig hebben we Google en Chat GTP, en hebben we de bibliotheek nodig om uit te leggen hoe je omgaat met gedigitaliseerde processen, zoals het aanvragen van toelagen. Eigenlijk precies hetzelfde, maar dan *next level*.

Waarom investeren bibliotheken zoveel in innovatie en ontwikkelen we hier in Amsterdam OBA NEXT? Om onze bezoekers te helpen hun weg te vinden in de hedendaagse infocrairie en digitale jungle. De OBA heeft al zo'n dertig veilige en openbare ontmoetingsplekken in en rond Amsterdam, waar je informatie en kennis opdoet en uitwisselt en waar vertrouwen en betrouwbaarheid de sleutelbegrippen zijn. OBA NEXT is het informatiebureau van honderd jaar geleden, maar dan voor nu.

ACOI

Dan mijn andere werkkring, het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. Nog geen 5 jaar oud en ingesteld door de nieuwe Wet Open Overheid oftewel de Woo, met als taak de bevordering van de werking van die wet. Die is bedoeld als lekenwet, als instrument waarmee mensen de macht kunnen controleren, kunnen meedenken, meedoen en meebesturen.

De emancipatiegedachte van de Woo lijkt op die van ons onderwijsstelsel, ons bibliotheekstelsel en natuurlijk ook ons archiefstelsel. We staan hier vandaag niet voor niets in het Amsterdamse stadsarchief, zonder twijfel de mooiste stedelijke archiefinstelling van de wereld. Ons openbare archiefstelsel hebben we overigens te danken aan de Frans-Bataafse revolutie (230 jaar geleden) en ook daarbij stond de emancipatie en informatiepositie van de leek centraal.

Voordat ik bij de OBA kwam, was ik algemeen rijksarchivaris/directeur van het Nationaal Archief. Daar heb ik geleerd dat het openbare archiefwezen weliswaar oud is, maar dat de strijd over openbaarheid en goede toegang tot overheidsinformatie nog dagelijks moet worden gestreden.

Heldhaftig werken aan een Woo met tanden

Daarom is de Woo, de opvolger van de Wob, zo'n belangrijke wet.

Artikel 1 van de Woo zegt: 'iedereen heeft recht op toegang tot informatie van de overheid.' Het is een belangrijk kader voor onze wet- en regelgeving rond openbaarheid en toegang tot informatie:

- De Wet open overheid is er voor 'iedereen in Nederland';
- De Archiefwet regelt de toegang tot (oudere) dossiers bij de archiefdiensten.
- Artikel 68 van de Grondwet is er voor Kamerleden en er is vergelijkbare wetgeving voor decentrale volksvertegenwoordigers. De inzagerechten in eigen gegevens zijn apart geregeld,
- En we maken in Nederland niet alleen formele stukken openbaar (adviesnota's, verslagen en beschikkingen) maar ook e-mails en chatberichten.

Mooier en ruimhartiger kun je het niet verzinnen. Maar de praktijk is anders.

De cultuur bij veel overheidsorganisaties is niet 'open, tenzij', maar andersom. Dat moet anders en dat red je niet met een wet alleen. Daar heb je mensen voor nodig. Die mensen moet je goed toerusten, zodat ze professioneel hun werk kunnen doen. In die zin kunnen Woo en Archiefwet nog wel wat van elkaar leren.

De Archiefwet kent een jarenlange historie, het vak van archivaris is een professie en over de openbaarheid van documenten in nationale archieven is zelden gedoe. Dat gedoe is er wél rond documenten die nog bij de oorspronkelijke archiefvormers zitten: departementen, decentrale overheden, uitvoerende organisaties of rond documenten waarover deze oorspronkelijke archiefvormers nog zeggenschap hebben door de gestelde openbaarheidsbeperking.

Door mijn werk bij het ACOI ben ik me gaan realiseren hoe ongelooflijk belangrijk de houding van de ambtelijke organisatie is als het gaat om openbaarheid en waarheidsvinding. Ik wil daar graag wat dieper op ingaan aan de hand van volgende verhaal.

In het Verenigd Koninkrijk vond in 1989 een ramp plaats in het Hillsborough voetbalstadion. 97 Toeschouwers kwamen om. Na eindeloos getouwtrek oordeelde de rechter, 27 jaar later, dat de toeschouwers geen blaam trof en dat zij 'unlawful' waren gestorven, door falen van de politie.

September jongstleden werd bij het Britse parlement het voorstel ingediend voor een Hillsborough Law. De kern daarvan is dat de overheid de waarheid moet spreken als het mis gaat. Logisch, zou je denken, maar té vaak zijn er doofpotten, wordt de reputatie van de overheid beschermd ten koste van waarheid en recht, en soms zijn er regelrechte leugens, zoals rond de Hillsborough ramp.

Het wetsvoorstel is bedoeld ter bescherming en ondersteuning van de overgrote meerderheid van de gewone ambtenaren, die elke dag naar hun werk gaan om het publiek te dienen. De wet moet voorkomen dat hun managers of topfunctionarissen hen onder druk zetten om mee te doen aan rookgordijnen, en hen beschermen als ze wangedrag aan de kaak stellen.

De wet legt aan overheidsorganisaties twee verplichtingen op:

- 'a duty to candour': publieke en private partijen moeten openhartig zijn en misleiding van het publiek wordt stevig bestraft.
- 'a duty to assist'; partijen moeten snel en als het even kan proactief informatie verstrekken aan de onderzoekers en journalisten die een ramp of incident onderzoeken.

Ik vind deze Britse wet heel inspirerend voor de weg die we in ons land hebben te gaan om de Woo-praktijk te verbeteren. Daarvoor zijn depolitisering en dejuridisering het allerbelangrijkst. Overheidsinformatie moet ruimhartig openbaar worden gemaakt en als het even kan proactief, - zeker over dingen die leiden tot publieke discussie. Rampen en schandalen bijvoorbeeld. Het vraagt politiek en ambtelijk leiderschap om ervoor te zorgen dat de betrokken Woo-professionals veilig en zonder 'gedoe' hun werk kunnen doen. Ook heel goed voor de doorlooptijden, overigens.

Dat geldt ook voor zaken die zich niet meer in de brandende actualiteit lijken te bevinden. Twee jaar geleden hebben we een rapport gepubliceerd over de vliegramp in de Bijlmer. Dat heeft geholpen de archieven (in feite: één van de archieven) een stukje opener te krijgen. Is dat na zoveel jaar nog van belang? vraag je je misschien af. Ik kan u uit eigen ervaring vertellen: jazekeer.

Volstrekt onbedoeld was – vanwege een internationaal verdrag rond luchtvaartveiligheid - een groot deel van dat archief nog niet toegankelijk. Dat voedde hardnekkige complottheorieën, bijvoorbeeld over mannen in witte pakken. Mensen hebben daar last van, nu nog steeds. Ik zag dat bij het Nationaal Archief en ik zag het weer bij de presentatie van ons rapport in het Stadsdeelhuis Zuidoost, waar toen hevig geëmotioneerde mensen in de zaal zaten.

We merkten ook wat er gebeurt als je de professionele omgang met archieven loslaat en die in de handen van politici legt. Ons advies om bewoners te betrekken bij de beslissing om stukken openbaar te maken, is inmiddels helaas vakkundig zoek gemaakt. Ruim dertig jaar na de ramp, na meerdere interventies van de Tweede Kamer en na ons rapport.

Anders dan in de archiefsector is er bij de Woo van professionalisering en institutionalisering van de beroepsgroep nog nauwelijks sprake. De wet biedt wel handvatten, maar een raamwerk ontbreekt. In eerdere versies van de wet zat dat wel, in de figuur van een informatiecommissaris. Die is eruit gesloopt.

Dat heeft grote gevolgen. De afgelopen maanden was er veel te doen over emissiegegevens – waar journalisten om hadden gevraagd. Het juridisch kader is hier kraakhelder. Het dicteert dat emissiegegevens openbaar moeten en dat dit prevaleert boven alle andere belangen. Maar de minister van LNV wilde die gegevens niet publiceren. De rechter kwam eraan te pas, de Raad van State, ons adviescollege en de Autoriteit Persoonsgegevens. Toen werd eindelijk een deel van de gegevens vrijgegeven. Dat kostte de journalisten wél een ton aan advocaten.

Het draait hier allemaal om de verplichting in de Woo dat een overheidsorgaan bij openbaarmaking de belangen van andere betrokken partijen ook moet meewegen. Bij een Woo-verzoek van het Parool over de verplaatsing van OBA NEXT in 2022 heb ik zelf meegemaakt hoe dat ging. Ik kreeg een hele stapel gemeentelijke documenten, e-mails en app-berichten voorgelegd met de vraag of de OBA bezwaar had tegen openbaarmaking. Zonder de stapel te bekijken, heb ik per kerende post geantwoord dat ik me niet kon voorstellen dat daar enig bezwaar tegen zou bestaan. Maar in veel gevallen werken die zienswijzeprocedures verlamdend en vertragend. Zeker als overheidsorganen elkaar onderling ook nog eens gaan horen.

In diezelfde Woo-procedure vroeg de Parool-journalist aan de gemeente Amsterdam waarom beantwoording zo lang duurde en toen kwam als antwoord: 'Het ligt politiek gevoelig'. Het was 2022, de Woo was nog jong en ik hoop dat zo'n antwoord anno 2025 in mijn mooie Amsterdam niet meer wordt gegeven. Politieke gevoeligheid mag nooit reden zijn om een Woo-procedure te vertragen.

Dat weten ze ook in Limburg, waar we als ACOI een paar weken geleden op bezoek waren bij gouverneur Emile Roemer. Hij vertelde ons dat Wob- en Woo-verzoeken van oudsher door de politiek verantwoordelijke dossierhouders werden behandeld. Tegenwoordig ligt die verantwoordelijkheid bij hemzelf, als voorzitter van het college van GS. De Woo-behandelaars rapporteren ook alleen aan hem. Gedeputeerden op wier portefeuille een verzoek betrekking heeft, worden achteraf geïnformeerd. Politieke gevoeligheid is geen uitzonderingsgrond, en mag ook geen reden zijn voor vertraging.

De Woo is een heel andere wet dan de Hillsboroughwet. Toch kan die ons beslist inspireren om de Woo beter te maken. De Engelse wet voorkomt namelijk dat de beslissing tot openbaarmaking leidt tot politiek gedoe, juridische chicanes of eindeloze belangenafwegingen.

Maar dat vraagt wat van de betrokken ambtenaren en dat kunnen ze niet alleen. Daar hebben ze steun en bescherming bij nodig en een stevig normenkader. Vakgenoten met wie ze dat kunnen bespreken. En iemand die met gezag en mandaat de eindverantwoordelijkheid voor de toegang tot informatie op zich neemt. Een stelsel met tanden, om -laat ik het eens Amsterdams uitdrukken- heldhaftig te kunnen zijn.

Want er is moed voor nodig om je baas tegen te spreken. Om je bewindspersoon nul op rekest te geven en gewoon door te gaan met openbaarmaking van informatie. Ook al is dat misschien op de korte termijn voor de persoon in kwestie niet zo leuk, op de lange termijn en gezien het algemeen belang is het altijd de betere keuze. Maar neem die beslissing maar eens als je alleen staat, met tegenover je de hele ambtelijke en bestuurlijke top van je organisatie.

In Engeland is de **Information Commissioner** met zijn gezag cruciaal. Die is niet alleen geschillenbeslechters voor verzoekers, maar juist ook voor bestuursorganen: om met gedetailleerde en duidelijke *publication plans* concrete *guidance* te geven over de toegang tot informatie.

De Fransen hebben hun eigen oplossing, met in elke organisatie een **PRADA** (*Personne Responsable de l'Accès aux Documents Administratifs*), die verantwoordelijk is voor de toegang tot informatie. Die vormt de schakel tussen bestuursorgaan en verzoeker enerzijds, en toezichthouder anderzijds. En die toezichthouder waarmee de PRADA in verbinding staat is de CADA (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), onze Franse zusterorganisatie. Voilà, dames en heren. Ik vind dat Franse stelsel van PRADA'S en CADA heel inspirerend.

De Nederlandse Vereniging voor Journalisten pleit voor een Nederlandse variant: een onafhankelijke Woo-functionaris in elke overheidsorganisatie, wiens onafhankelijke positie wettelijk is verankerd. Die alleen verantwoording schuldig is aan, bijvoorbeeld, de Informatiecommissaris, en dus niet aan zijn politieke baas. In zo'n scenario is het onbestaanbaar dat een minister de toegang tot gegevens die in het algemeen belang zijn tegenhoudt ten behoeve van een specifieke achterban. De onafhankelijke functionaris heeft die immers zelf al openbaar gemaakt.

Als ik goed ben geïnformeerd denkt men bij het ministerie van Binnenlandse Zaken momenteel aan een Chief Transparency Officer (CTRO) met een vergelijkbare rol. Dat vind ik goed nieuws, als zo'n functionaris tenminste echt onafhankelijk kan opereren en we als ACOI er ook op kunnen toe zien dat die onafhankelijkheid gewaarborgd blijft. Zoals de Britse Information Commissioner en de Franse CADA al vele jaren doen.

Zo'n mes snijdt overigens aan twee kanten. Het helpt ook overheidsorganisaties die worstelen met Woo-verzoekers, en rupsjes-nooit-genoege; met mensen die hele afdelingen lam leggen met het ene Woo-verzoek na het andere. In Duitsland kijkt de autoriteit naar 'onredelijke administratieve last' en weegt de moeite die het kost om een verzoek in te willigen af tegen de informatiewinst voor de individuele verzoeker of de maatschappij.

Er gaan hier stemmen op om dit bij wet te regelen, maar dan is inperking van de openbaarheid een reëel gevaar. De uiteindelijke afweging wordt dan immers toch weer politiek. En die kijkt eerder naar de schade voor zichzelf dan naar de baten voor de ander. De Informatiecommissaris biedt ook hier uitkomst.

Wat ons betreft dus: niet sleutelen aan de scope van de Woo, maar zorgen voor de vereiste cultuuromslag, in combinatie met een onafhankelijk toezichthouder met in elke organisatie een aanspreekpunt voor de toegang tot informatie. Overal vind je controllers en rekenkamers die toezien op goed financieel beheer. Zulke onafhankelijke professionals moeten er ook komen voor de openbaarheid.

Ien Dales zei: je kunt niet een beetje integer zijn. Ik zeg: je kunt niet een beetje openbaar zijn. Maar er is wel moed voor nodig.

Vastberaden opruimen

Een Woo met tanden dus. Dat is één. Daar moeten we komende jaren in investeren, en dat moeten we vooral gaan doen, samen. Maar er is meer dat de toegang tot overheidsinformatie belemmert.

De tweede uitdaging die we moeten beslechten, vereist niet zozeer heldhaftigheid, als wel - ik zeg maar weer op z'n Amsterdams- vastberadenheid. Toegang tot informatie, gaat niet alleen over toegang, maar ook over informatie. Dat je vindt wat je zoekt, en snel.

Op een tramviaduct tegenover het Nationaal Archief staat een intrigerende uitspraak van Paul Biegel: 'Wie zoekt die vindt, maar niet altijd wat ie zocht.' Met die wijsheid worden dagelijks alle onderzoekers en archiefbeheerders opgebeurd. Bij de overheid en in archieven vind je niet zo makkelijk wat je zoekt. Niet omdat we het moedwillig kwijtraken, maar omdat we veel te weinig durven weg te gooien.

Ik ben de afgelopen jaren bij veel secretarissen-generaal, de ambtelijke bazen van ministeries, op bezoek geweest die me haast wanhopig vertelden over de vele silo's vol papier, en over de dure energie slurpende servers vol data die in de lucht worden gehouden omdat hun organisaties niets durven te vernietigen. Ik hoorde zelfs over gevallen waar substitutie had plaatsgevonden (digitalisering van papieren dossiers), maar waar de papieren versie alsnog wordt bewaard. Voor de zekerheid. Zo slibt alles dicht.

De Inspecteur Overheidsinformatie en Erfgoed zei het keurig: 'er is gebrek aan overzicht en inzicht in overheidsinformatie, er is gebrek aan ordening en metadatering, er zijn problemen met het niet in beheer nemen van informatie, en bewaren-versus-vernietigen wordt niet goed uitgevoerd.'

Kortom: veel is openbaar maar niet toegankelijk. We moeten opruimen, en dat niet alleen, we moeten stoppen met rommel maken. En dat allebei tegelijk, en het liefst gisteren al. Dat kan heus wel. Maar dat vergt naast moed vooral ook vastberadenheid, om keuzes te maken, ook als ze niet leuk zijn, en aan die keuzes vast te houden en ze uit te voeren. Elke dag opnieuw. Want het werk is nooit af. Ik zeg hier luid en duidelijk tegen archivariissen en informatieprofessionals: van dit probleem kunnen we de politieke en ambtelijke leiding niet de schuld geven. Dit moet de beroepsgroep zelf aanpakken: vastberaden en zonder vrees.

Opruimen dus. Ons advies over het beheren en bewaren van chatberichten heette: 'Kan dit weg? – Nee'. Ik voel ervoor om ervan te maken: 'Kan dit weg? – Ja!'. Want minstens 99% wat er nu ligt opgestapeld in ons huis, kan weg. Overigens: indertijd ging dat advies over de appjes van de minister-president, en die zijn wel degelijk het bewaren waard.

In ons advies 'Alles is Niets' bieden we handelingsperspectief. Ik kan iedereen aanraden om het advies nog eens goed na te lezen. Eigenlijk zeggen we in dit advies: het is een kwestie van doen en van durven weggooien. Het kan, het is taai werk, maar het moet. Het is minder moeilijk dan je denkt, maar wel een project van een lange adem. Voor de volhouders. Een informatieprofessional of archivaris heeft eigenlijk maar twee taken: ordenen/toegankelijk maken en weggooien of vernietigen (uiteraard binnen de wettelijke regels). En met grote vastberadenheid.

Barmhartig hulp verlenen

Goed, dat dus wat betreft de informatiehuishouding. Terug naar de Woo, de open deur die toegang biedt tot informatie. Die was – zoals gezegd - bedoeld als lekenwet, om macht en informatie te delen met eenieder. Probleem is echter dat de wet, en dan vooral de uitvoering daarvan, te ingewikkeld is geworden om zijn doel te dienen.

Naast het mooie Artikel 1, waar ik mijn verhaal mee begon, bevat de wet nog heel wat artikelen die veel lastiger te begrijpen zijn. De uitzonderingsgronden bijvoorbeeld. De Woo kent er veertien, van de veiligheid van de staat en de persoonlijke levenssfeer tot concurrentiegevoelige informatie: veertien sloten om je deur dicht te houden voor wie ook maar naar binnen wil.

Een Woo-verzoek leidt tegenwoordig vaak tot een volstrekt onleesbaar besluit, vol juridische terminologie en risicobeheersing. Documenten worden per alinea beoordeeld op al die uitzonderingsgronden, en dat wordt uiterst secuur en zorgvuldig opgeschreven. Voor de doorsnee Nederlander onnavolgbaar. Die wil gewoon weten waarom die boom achter zijn huis ineens weg is, waarom de bus een andere route rijdt, waarom het zwembad zijn deuren moet sluiten.

Onderzoeksjournalisten hebben tegenwoordig een jurist op de redactie die de Woo-verzoeken indient. Want zelf komen ze er niet meer uit. Wij van het ACOI bemiddelen steeds vaker voor juridische adviseurs. Hoe verhoudt zich dat tot een lekenwet?

Ik wil mijn toespraak dan ook afronden met een pleidooi voor: (hoe kan het ook anders na heldhaftigheid en vastberadenheid) barmhartigheid. Laten we de mensen die de Woo willen gebruiken, om wat voor reden dan ook, helpen. De emancipatoire functie van de wet weer in ere herstellen. Daar is ze immers voor bedoeld.

Emancipatie in een infocratie gaat niet vanzelf. We zien het dagelijks in de OBA-vestigingen waar we Hulp bij Digitaal, Hulp bij Geldzaken en Hulp bij Taal bieden, samen met een enorm partnernetwerk. Spreekuren, Tabletcfé's, Oefenuren, Leenlaptops, je kunt het zo gek niet verzinnen. Er zijn landelijke campagnes over Informatiepunten Digitale Overheid, in Amsterdam noemen we het OBA Helpt. Ik hoor mensen denken: is dat nou nodig anno 2025? Ja beste mensen dat is nodig om de informatiepositie van de 18 miljoen leken die in dit land wonen op een minimaal niveau te houden.

En dat betekent dus ook: Woo-verzoekers niet tegemoet treden met die veertien sloten, maar met artikel 1, vanuit de houding: informatie van de overheid is informatie van iedereen, en die informatie is openbaar, tenzij.

Tot slot

Er gebeuren mooie dingen op het gebied van openbaarheid, maar er is nog veel te doen. Aan het motto van Amsterdam kunnen we een duidelijke agenda voor de komende jaren ontlenen:

- De Woo-**helden** moeten openbaarheid 'tanden' geven. Lokaal, regionaal en nationaal. Vanuit het ACOI willen we er alles aan doen om hun positie zo stevig mogelijk te maken.
- We vragen van deze helden grote **vastberadenheid** om de informatiestromen te beheersen. Niet alleen de romantiek van het vrije woord en het oneindige erfgoed, maar ook de vuilnis elke ochtend buiten zetten.
- Laten alle Woo-specialisten, informatieprofessionals en archivariissen zich inspireren door de hulpvaardigheid en **barmhartigheid** die elke bibliothecaris (vanuit die oude informatiebureaus in Oud en Nieuw Amsterdam en de rest van de wereld) met de paplepel is ingegoten.

Kennis en informatie is van ons allemaal, maar je moet er wel wat voor doen. Ik hoop van harte dat de Woo aan de Haagse formatietafel niet wordt zoekgemaakt, maar tanden krijgt.

We zien dat provincies, waterschappen en gemeenten - en zeker Amsterdam – al een voortrekkersrol vervullen. Kijk maar naar dit evenement 'Open Deuren!', naar het openbaarheidscentrum, naar Open Amsterdam én naar de vooruitgang die hier wordt geboekt bij het afdoen van de Woo-verzoeken.

De Woo werkt alleen als de overheid (zeg maar: wij allemaal hier) daar uit volle overtuiging aan blijven werken: heldhaftig, vastberaden en barmhartig. Ik wens ons daarmee heel veel succes!