

Tijd voor een transparante overheid

Oproep aan de politieke partijen voor de kabinetsformatie

In het kort

- Er wordt hoopvol gekeken naar een nieuw kabinet voor oplossingen voor de grote vraagstukken rondom woningbouw, weerbaarheid en migratie. Maar alleen een overheid die duidelijk maakt wat ze doet, en hoe en waarom, kan rekenen op het draagvlak dat nodig is om daar ambitieus mee aan de slag te gaan.
- Het is daarom belangrijker dan ooit dat een nieuw kabinet werk maakt van betekenisvolle transparantie. Dat betekent dat de overheid inzicht moet geven in hoe besluiten tot stand komen. Een aantal stappen is daarvoor nodig.
- Ambtenaren dienen een stevige positie te krijgen en dienen het als hun taak te zien om besluitvormingsprocessen ook inzichtelijk te maken als dit politiek gevoelig ligt. Daarnaast zou het contact tussen ambtenaren en volksvertegenwoordigers genormaliseerd moeten worden en moet duidelijk worden wie welke inbreng had bij besluitvormingsprocessen.
- In een democratie is overheidsinformatie zoveel mogelijk openbaar; en is goede toegang tot informatie een voorwaarde voor betekenisvolle transparantie.
- Dit kan door een verbeterde implementatie van de Wet open overheid (Woo). Hiervoor moet het verbeteren van de informatiehuishouding van de overheid worden doorgezet, moet meer werk worden gemaakt van actieve openbaarmaking en moet de afhandeling van Woo-verzoeken als dienstverlening worden opgevat.
- Dit kan ook door burgers laagdrempelig toegang te geven tot hun eigen dossiers. Dit vraagt onder andere van de overheid dat zij één duidelijke ingang biedt voor toegang tot die dossiers, dat zij over organisatiegrenzen heen werkt en dat zij de vraag van degene die verzoekt leidend laat zijn.
- Wij adviseren een nieuw kabinet om de inzet op transparantie en openbaarmaking onverkort voort te zetten en waar nodig te intensiveren.

De verkiezingen zijn achter de rug en een nieuw kabinet is in de maak. Een nieuw regeerakkoord moet oplossingen brengen voor ingewikkelde uitdagingen rond economie, migratie, woningbouw, stikstof en weerbaarheid. Voorwaarde voor een slagvaardige overheid in een complexe wereld is betekenisvolle transparantie. Alleen een overheid die duidelijk maakt wat ze doet, waarom ze het doet en hoe, kan rekenen op het draagvlak dat nodig is om ambitieus aan de slag te gaan.

Zeker als de uitdagingen groot en complex zijn, lijkt een snelle aanpak aantrekkelijk: we bedenken een oplossing en we voeren die uit. Maar de samenleving verwacht veel van de overheid en heeft precies door waar het fout gaat of waar het beter kan. Transparantie is daarbij dus belangrijker dan ooit: leg verantwoording af, zorg dat je controlebaar bent en sta open voor ideeën uit de samenleving. Overheidsinformatie hoort in principe én volgens de wet openbaar te zijn voor een goed werkende democratie. Goede toegang tot overheidsinformatie is daarvoor essentieel; maar alleen waardevol als die informatie relevant, begrijpelijk en bruikbaar is voor de ontvanger. Pas dan ontstaat betekenisvolle transparantie.

Toegang tot informatie in Nederland

Toegang tot overheidsinformatie is in Nederland op papier goed geregeld. Kamerleden kunnen zich beroepen op artikel 68 van de Grondwet en er is vergelijkbare wetgeving voor decentrale volksvertegenwoordigers. Voor "iedereen in Nederland" is er de Wet open overheid (Woo), en de Archiefwet regelt de toegang tot (oudere) dossiers bij de archiefdiensten. De inzagerechten in eigen gegevens zijn apart geregeld. In Nederland maken we bovendien naast formele stukken (adviesnota's, verslagen en beschikkingen) ook e-mails en chatberichten openbaar. Zo houdt iedereen zicht op de besluitvorming bij de overheid, en kan controleren, meedenken en meedoen.

De laatste jaren lijkt het uitgangspunt van de toegang tot informatie in Nederland minder vanzelfsprekend te zijn. Er is veel discussie over wat de Woo wel niet kost aan mensen en middelen, over misbruik en overlast. Zelden gaat het over de waarde van transparantie en openbaarheid voor de efficiëntie van het openbaar bestuur, of voor politieke participatie en overheidsvertrouwen.

Er is de afgelopen jaren hard gewerkt om de luiken van de overheid open te zetten. Maar het is noodzakelijk dat een nieuw kabinet verdere stappen zet. Stap één is om de ambitie voor een transparante overheid terug te brengen in het regeerakkoord en het parlementaire debat hierover.

Daarom een oproep aan alle formerende partijen: treed de samenleving met een open houding tegemoet. Dat vraagt nieuw bestuurlijk, politiek en ambtelijk leiderschap, en dat we doorpakken met het verbeteren van de informatiehuishouding van de overheid en de toegang tot informatie.

We hebben daar concrete voorstellen voor, die we hieronder toelichten.

1 Een overheid die werkt aan transparantie

Goede toegang tot informatie is een voorwaarde voor betekenisvolle transparantie. Dat vraagt een informatievoorziening waarbij de informatiebehoefte van de samenleving leidend is. Dat betekent dat iedereen in het openbaar bestuur zich steeds afvraagt: wat heeft de samenleving nodig om inzicht te krijgen in hoe wij werken? Wat moeten we doen om verantwoording af te leggen en controleerbaar te zijn?

Op dit moment is sprake van een negatieve spiraal: burgers willen inzicht in hoe de overheid werkt, de overheid maakt gegevens openbaar, maar die leiden niet tot het inzicht waar burgers naar verlangen, daardoor neemt de behoefte aan informatie alleen maar verder toe. Dit zorgt niet alleen voor meer wantrouwen, maar ook voor gigantische uitvoeringslasten bij de overheden. Betekenisvolle transparantie is nodig om dit te doorbreken.

a. Geef inzicht in besluitvorming

Om de werking van de overheid inzichtelijk te maken, is duidelijkheid nodig over hoe besluiten tot stand komen, welke afwegingen daarbij speelden en wie daarbij betrokken zijn geweest. Het werk van de overheid is immers complex; er is nooit één oplossing voor maatschappelijk vraagstukken, er zijn altijd meerdere perspectieven waartussen politieke afwegingen worden gemaakt. Moeilijke beslissingen nemen en daarover verantwoording afleggen hoort bij het ingewikkelde en zware werk van een bestuurder. Maak dat transparant.

We zien op dit moment bij de overheid nog altijd een calculerende omgang met informatie. Informatie deel je vaak niet, te laat of alleen als het echt niet anders kan. Informatie over waarom is gekozen voor plan A in plaats van B, dat ook op tafel lag, wordt nu vaak gezien als een risico. Deze omgang met informatie – uit angst voor politieke risico's – is schadelijk voor het vertrouwen in de overheid en de democratische rechtsstaat. Bestuurders die stevig in hun schoenen staan, weten dat het afleggen van verantwoording bij hun werk hoort; ze staan voor hun keuzes en zijn daar transparant over. Juist als ze moeten kiezen tussen kwaden.

b. Versterk de transparantie rond belangenbehartiging

Nederland heeft een lange traditie in het betrekken van maatschappelijke partijen bij het beleidsvormingsproces. Die betrokkenheid is een fundamenteel onderdeel van onze democratie. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en individuen delen informatie met de overheid en dragen zo bij aan kwalitatief goede beleidsvoorstellen. Maar in de praktijk blijkt het speelveld ongelijk. Organisaties met de kennis en middelen om hun belangen te behartigen hebben disproportioneel meer toegang tot de politiek en overheid. Anderen – niet in de laatste plaats individuele burgers – vissen juist achter het net. Met meer transparantie over de beleidspraktijk krijgt iedereen – het parlement op de eerste plaats – meer inzicht in hoe beleid gemaakt wordt. Daardoor is meer effectieve bijsturing mogelijk, zowel van het beleidsproces als van de implementatie daarvan.

Wij adviseren een combinatie van instrumenten die inzicht geven in: wie er toegang heeft tot het besluitvormingsproces, welke inbreng er geleverd is door maatschappelijke partijen, en welke politiek-bestuurlijke afwegingen daaromtrent zijn gemaakt. Met een goede en uitgebreide toepassing van onder meer de zogenoemde lobbyparagraaf in de bestaande Memories van Toelichting en een lobbyregister kan hier concreet invulling aan worden gegeven.

c. Geef ambtenaren een duidelijk mandaat en een stevige positie

Bij een betekenisvol transparante overheid hoort ook een andere omgang met ambtelijke advisering. Ambtenaren moeten ideeën kunnen inbrengen en voorstellen van bestuurders kritisch kunnen beoordelen. Ze kunnen dat alleen als bestuurders hun deskundige tegenspraak wensen en waarderen, ook als ze weten dat informatie hierover openbaar zal worden.

De huidige strategische omgang met informatie op het politiek-bestuurlijke niveau, levert in combinatie met de huidige afrekencultuur prikkels op om bewindspersonen uit de wind te houden. Dat leidt tot minder goede besluitvorming en misstanden die buiten beeld blijven. Bovendien is het zo voor ambtenaren onmogelijk om de overheid transparant te laten werken. Geef prioriteit aan het omvormen van deze cultuur.

Een nieuw kabinet is, samen met de ambtelijke top, aan zet om dat te realiseren. Dat vraagt om bestuurders en topambtenaren die voor hun mensen staan, die kritische tegenspraak als kracht zien en de werkomgeving creëren waarin dat mogelijk is.

d. Bevorder het contact tussen ambtenaren en volksvertegenwoordigers

Kamerleden controleren namens de bevolking het handelen van politieke bestuurders en hebben informatie nodig die hen daartoe in staat stelt. Ambtenaren moeten daarom ook Kamerleden kunnen informeren. Dat vraagt genormaliseerde verhoudingen tussen ambtenaren en volksvertegenwoordigers.

Natuurlijk kunnen Kamerleden informatie krijgen via de minister, maar het is vaak sneller, efficiënter en betekenisvoller om rechtstreeks contact te hebben met de betrokken specialisten, en dat zijn in veel gevallen ambtenaren. Openbare technische briefings en hoorzittingen kunnen daarbij helpen, maar direct en informeel contact tussen Kamerleden en ambtenaren is nodig om Kamerleden het inzicht te geven waar ze naar verlangen.

Er zijn goede ontwikkelingen, en er mag meer dan een aantal jaren geleden. Aan een nieuw kabinet de taak om de goede ontwikkelingen door te zetten, bijvoorbeeld door ambtenaren meer mogelijkheden te bieden om contact te hebben met Kamerleden. Dit kan bijvoorbeeld door de wijziging van de *Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren*.

2 Een Woo die werkt (en maatschappelijke controle mogelijk maakt)

Voor een Woo die werkt zijn drie dingen nodig: informatiehuishouding op orde, actieve openbaarmaking als norm, en passieve openbaarmaking als redelijke dienstverlening.

a. Creëer overzicht in de informatiehuishouding

Toegang tot informatie begint, letterlijk, bij toegang. Iedereen die wel eens een stapel papieren uit zijn handen heeft laten vallen, een bestand niet goed heeft opgeslagen, een dossier verkeerd heeft teruggezet, weet: chaos is de beste verdwynmachine. Helaas is de informatiehuishouding van de overheid chaotisch, ontzettend groot en nog altijd groeiend. De e-mail verzameling van de Rijksoverheid groeit met 3 miljoen e-mails per dag, volgens een uitvraag van het ministerie van OCW uit 2022. Hoe vind je daarin iets terug? Hoe ruim je dat slim op?

In te veel overheidsorganisaties zijn systemen verouderd en werkt iedereen er het liefst omheen. Dan is de eigen mailbox het beste archief, de commerciële cloud de fijnste manier om samen te werken met collega's, en chatten de snelste manier om een drukke bestuurder te bereiken. Hierdoor is informatie steeds moeilijker terug te vinden en opnieuw te gebruiken, bijvoorbeeld voor de beantwoording van vragen van Kamerleden, journalisten, onderzoekers of anderen.

De afgelopen vijf jaar is het, ondanks een investering van 800 miljoen, niet gelukt de chaos op te ruimen. Dat komt omdat we geen keuzes maken en niets weggooien. Als alles van iedereen belangrijk is, vind je uiteindelijk niets van niemand meer terug. We moeten oude systemen slim en praktisch opschonen, bij voorkeur 'by design'. Daarna kunnen we het merendeel van de informatie die we produceren gestructureerd en continu vernietigen, met transparante procedures die we publiek verantwoorden. Zo kunnen we ons snel toegang verschaffen tot die informatie die er wél toe doet.

b. Maak meer overheidsinformatie actief openbaar

Er is ook een verschuiving nodig van openbaarmaking op verzoek naar openbaarmaking uit eigen beweging. Een Woo-verzoek afhandelen is een hindernisbaan met termijnen, uitzonderingsgronden, lakken, zienswijzen, bezwaar en beroepsmogelijkheden. De werklast ligt eenzijdig bij de overheid. Door informatie actief en begrijpelijk openbaar te maken, kunnen mensen zelf op zoek gaan naar de informatie die ze nodig hebben en – al dan niet op basis daarvan – gerichtere vragen stellen. Daarvoor moeten alle artikelen in de Wet open overheid over actieve openbaarmaking van kracht worden. Maar de praktijk van de actieve openbaarmaking moet ook simpeler; dwingender op de verplichting, met ruimte voor de afweging van het wat en hoe. Veel decentrale overheden werken al aan actieve openbaarmaking en proberen aan te sluiten bij wat leeft in hun omgeving. Dat is volgens ons de weg voorwaarts: maak eerst en vooral data en documenten openbaar over onderwerpen die sterk leven bij mensen.

c. Beschouw de afhandeling van Woo-verzoeken als dienstverlening

Actieve openbaarmaking vormt de basis voor een betekenisvol transparante overheid. Openbaarmaking op verzoek is de terugvaloptie voor alles wat mensen verder nog willen weten. Wij adviseren daarbij een andere benadering van Woo-verzoeken. Maak er geen juridisch proces van, maar hanteer een communicatieve benadering. De vraag van de verzoeker staat centraal. Wat wil die weten, hoe kom je het snelst bij die informatie, is het echt nodig om zoveel werk te steken in minutieus lakken van andere zaken dan persoonsgegevens? Is de verzoeker misschien beter geholpen met iets anders dan openbaarmaking van documenten?

Wil die aanpak werken, dan moet het van twee kanten komen. De behandelaar heeft de verzoeker nodig om een goede invulling te geven aan een verzoek. En omgekeerd: verzoekers kunnen alles vragen, maar weten vaak niet welke documenten van belang zijn gezien hun vraag. Zeker wanneer het om een grote hoeveelheid documenten gaat, is overleg geboden om samen tot de beste selectie en planning van oplevering te komen. Een behulpzame overheid en een redelijke verzoeker komen daar meestal wel uit. Maar bij verzoekers die volstrekt niet meewerken, overvragen, dreigen en misbruik maken van het recht moet de overheid grenzen stellen en de dienstverlening kunnen staken. Als de Woo op dit punt nog onvoldoende duidelijk is, kan een gerichte wetswijziging helpen.

Wij vinden het ook legitiem om Woo-verzoeken van journalisten soms voorrang te geven boven andere verzoeken. Zij vervullen een bijzondere en controlerende rol in de democratie: speaking truth to power. Dat doen ze niet voor zichzelf, maar voor hun lezers, luisteraars en kijkers. Als journalisten te lang moeten wachten op documenten, is de actualiteitswaarde vaak weg en verliest hun werk aan maatschappelijke impact.

Tot slot pleiten we voor een terugkeer naar de bedoeling, voor het centraal stellen van mensen in plaats van de wet. Wat betreft de mensen: Woo-functionarissen moeten stevig en onafhankelijk mandaat krijgen voor de afhandeling van Woo-verzoeken, zonder politieke bemoeienis en zonder dat daar diepgaande juridische kennis voor nodig is. Zij moeten kunnen rekenen op een landelijke instantie die hen ondersteunt en die de brug slaat naar de Woo-gebruikers: journalisten, onderzoekers, maatschappelijke organisaties en uiteindelijk iedereen. Hoe je openbaarheidsregels toepast moet geen kwestie zijn van ieder-voor-zich of de rechter, en geschilbeslechting hoeft niet per se langs juridische weg. Nodig is dan wel een spelbewaker, die de collectieve normen vestigt, zowel in algemene zin als bij individuele geschillen. ACOI zou die rol goed kunnen en willen vervullen. Dan moeten naast beroepsmatige Woo-gebruikers ook partijen zonder beroepsmatig belang hun hulp in kunnen roepen. En de bevoegdheden moeten worden uitgebreid, zodat interventies dwingender zijn en een rechtsgang meestal overbodig.

Wat betreft de wet: die moet eenvoudiger. De huidige stapeling van uitzonderingsgronden werkt juridisering in de hand en leidt tot complexe procedures en besluiten. Veel duidelijker moet blijken dat de hoofdregel is dat overheidsinformatie in principe openbaar is en hoort te zijn in onze democratie. En de uitzonderingsgronden moeten worden teruggebracht tot een handzame en begrijpelijke set die een eenvoudige

belangenafweging mogelijk maakt die iedereen kan volgen. Die afwegingsruimte kan er zijn, als een landelijke instantie de naleving in de gaten houdt en bijstuurt waar het misgaat.

3 Geef mensen laagdrempelig inzage in hun eigen dossiers

Vaak zien we dat inwoners met de zwaarste problemen hun informatie bijeen moeten sprokkelen in een complexe bureaucratie, waar ze geregeld van het kastje naar de muur worden gestuurd. Terwijl juist voor hen helderheid over hun eigen situatie cruciaal is.

In de ombudspraktijk zien we dat burgers niet één overheid ervaren, maar een wirwar aan loketten, systemen en regels. Toegang tot het eigen dossier is verspreid over verschillende wetten en procedures. Dat maakt het moeilijk om te achterhalen waar zij moeten zijn, welke vraag zij moeten stellen en welk loket verantwoordelijk is. Terwijl het uitgangspunt simpel zou moeten zijn: één overheid voor iedereen.

De gevolgen van gebrekkige inzage zijn groot. Mensen begrijpen besluiten niet, kunnen fouten niet rechtzetten en raken verstrikt in procedures. Het toeslagenschandaal heeft laten zien wat er misgaat wanneer burgers geen zicht hebben op de informatie die over hen wordt gebruikt. Het herstel van vertrouwen begint daarom met laagdrempelige, begrijpelijke en tijdige inzage in het eigen dossier.

Als de overheid daadwerkelijk betekenisvol transparant is, zullen de Woo-verzoeken en de klachten en procedures daarover afnemen. Momenteel gebruiken veel (groepen) burgers en ondernemers noodgedwongen het juridische Woo-instrument om duidelijkheid te krijgen. Een Woo-verzoek vindt vaak zijn oorsprong in, of gaat gepaard met, het 'niet -vertrouwen-van-de-overheid-als-eerlijke-en-transparante-partij.' Hieruit is de gevleugelde uitspraak van de Ombudsman Rotterdam-Rijnmond voortgevloeid: "Een Woo-relatie is geen relatie".

Een daadwerkelijk transparante overheid:

- biedt één duidelijke ingang voor inzage in eigen dossiers;
- volgt een communicatieve logica, niet een juridische: de vraag van de inwoner staat centraal;
- helpt mensen verder, onder welke wet hun verzoek ook precies valt;
- werkt samen over organisatiegrenzen heen om dossiers compleet aan te leveren;
- deelt gegevens wanneer inwoners daar expliciet toestemming voor geven;
- gaat in gesprek met de indiener om te begrijpen wat iemand werkelijk wil weten.

Laagdrempelige inzage in het eigen dossier is een randvoorwaarde voor een betrouwbare en rechtvaardige overheid. Radicale transparantie vraagt niet alleen om openbaarmaking van documenten, maar om zichtbare openheid, uitleg en samenwerking. Een overheid dus, die de problemen in samenhang bekijkt en inwoners niet laat verdwalen in een lokettenjungle.

Het is belangrijker dan ooit dat een nieuw kabinet werk maakt van betekenisvolle transparantie. Hierboven hebben we aangegeven hoe dat zou kunnen.

Ineke van Gent

Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding



Marianne van den Anker

Ombudsman Rotterdam-Rijnmond



Caelesta Braun

Vicevoorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur



Lousewies van der Laan

Directeur Transparency International Nederland

