

Het recht op informatie en het echte werk: actieve openbaarmaking

Wat zou u zelf willen weten?

Wie de studiezaal van bijvoorbeeld het Nationaal Archief binnenloopt, hoort vooral stilte. Maar achter die stilte schuilt een veelheid aan stemmen, die pas hoorbaar worden als iemand een vraag stelt. Dan komt het recht op informatie tot leven. Openbaarmaking werkt pas als informatie vindbaar, toegankelijk en – voor zover mogelijk – begrijpelijk is.

Overheden hebben vaak de neiging een vraag om openbaarmaking van documenten te zien als een verstoring van hun primaire taken: hun ‘echte’ werk. Maar publieke informatie is geen bijproduct. Ook voor archiefdiensten geldt dat openbaarheid het echte werk is. Wie informatie actief openbaar maakt, ontdekt dat dit geen extra last is, maar inherent aan zorgvuldig bestuur en duurzaam informatiebeheer. Wat daarvoor nodig is, laten we in dit artikel zien aan de hand van vier voorbeelden waar het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) mee te maken had.

Emissiegegevens: inzicht in je omgeving

Emissiegegevens zijn gegevens over de uitstoot van schadelijke stoffen, bijvoorbeeld door industrie of veehouderijen. Daarbij horen ook gegevens over stallocaties en aantallen dieren in die stallen. Dat klinkt misschien allemaal nogal technisch, maar in de praktijk raakt deze informatie direct de leefomgeving van burgers. Dit maakt zichtbaar welke impact bepaalde (economische) activiteiten hebben op de luchtkwaliteit, de leefomgeving en de gezondheid van burgers.

Eind 2022 wilden journalisten uitzoeken hoe dat zat en vroegen ze de meest recente emissiegegevens op bij de minister van Landbouw, Visserij, Voedselveiligheid en Natuur (LVVN). Daar liepen ze tegen een muur aan. De minister weigerde op korte termijn openbaarmaking van de emissiegegevens en volgde daarvoor een verrassende methode. Zij wilde ieder betrokken boerenbedrijf afzonderlijk aanschrijven om te vragen of het bezwaren had tegen openbaarmaking van zijn gegevens. Dat traject zou vele miljoenen kosten en vele maanden duren. Hierdoor verloor de informatie zijn actualiteitswaarde (en dat is belangrijk voor journalisten), terwijl vooraf al duidelijk was dat de minister uiteindelijk echt geen andere optie zou hebben dan openbaarmaking van de informatie.

Openbaarheid als uitgangspunt

De wet stelt immers dat dit soort (milieu-)informatie openbaar moet zijn, ook als er persoonsgegevens in voorkomen. De wetgever heeft bepaald dat er op dit punt geen ruimte is voor een belangenafweging. Dat is ook logisch: mensen moeten de overheid kunnen controleren, en helemaal wanneer het om hun



‘Maak emissiegegevens snel en zorgvuldig openbaar.’ ACOI-advies na bemiddeling tussen Follow the Money, NRC, Omroep Gelderland en de minister van LVVN.

eigen gezondheid gaat. Het publieke belang – het gezondheidsaspect – weegt hier zwaarder dan andere belangen.

De minister hoeft ook niet te gaan zitten wachten totdat journalisten om emissiegegevens vragen, maar kan die prima uit eigen beweging openbaar maken. Door de gegevens voor dat doel niet alleen systematisch te verzamelen, maar ook begrijpelijk te presenteren en toegankelijk te maken, kan openbaarheid uitgroeien van een reactie tot een uitgangspunt voor politiek debat en maatschappelijke discussie.

En hoe zit het dan met de belangen van andere betrokkenen, bijvoorbeeld de veiligheid van boeren? Het is mogelijk om ook daar recht aan te doen, door goed na te denken over de wijze van openbaarmaking van gevoelige informatie. Bijvoorbeeld door in plaats van woonadressen geolocaties te gebruiken of door een andere vorm van pseudonimisering toe te passen.

Of door het aanpassen van de wijze waarop de gegevens kunnen worden opgevraagd. Dat kan bijvoorbeeld door niet alles integraal online te publiceren, maar in plaats daarvan een database met deze gegevens alleen actief open te stellen voor bepaalde groepen zoals journalisten en wetenschappers. Verder is het vooral belangrijk dat de minister onderzoek doet naar de sociale veiligheid van boeren, en daarin investeert.

Nu dreigt de openbaarheid kind van de rekening te worden, terwijl dat niet het probleem is. Dat is het gevoel van onveiligheid en (de angst voor) intimidatie, bedreiging en agressie, fysiek of online. Het ACOI heeft daarom geadviseerd: investeer in een meldpunt, doe onderzoek naar de aard en aantallen van de incidenten, en naar voorbeelden van maatregelen die effect hebben. Dan pak je het probleem aan zonder dat je mensen de mogelijkheid ontnemt om op te komen voor hun eigen gezondheid en leefomgeving.

Op 15 april dit jaar veranderde de nieuwe minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) dan ook gelukkig van koers. In een brief aan de Tweede Kamer meldde hij te stoppen met het aanschrijven van individuele boeren. Er worden gesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers van de agrarische sector, de journalistiek en de wetenschap om de mogelijkheden te onderzoeken om emissiegegevens actief openbaar te maken op een manier die recht doet aan de verschillende belangen. Samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt hij bovendien (in lijn met het ACOI-advies) aan een onderzoek naar de sociale veiligheid van agrarische ondernemers. Het kan dus wél.

Ambtsberichten: basis voor rechtsbescherming

Sinds jaar en dag publiceert de minister van Buitenlandse Zaken ambtsberichten over de toestand in andere landen. Die berichten zijn onder meer van groot belang voor veel mensen die in die landen verblijven, daarheen willen reizen of er zaken willen doen. De rapporten spelen ook een belangrijke rol bij

Openbaarheid is het echte werk



‘Oproep om ambtsberichten weer actief openbaar te maken.’ Brief van het ACOI aan de minister van Buitenlandse Zaken.

asielprocedures. Ze beschrijven onder meer hoe veilig een land is, hoe mensenrechten daar worden nageleefd en welke risico's bepaalde groepen lopen. De overheid gebruikt deze berichten dan ook bij het beoordelen van asielaanvragen. Voor een asielzoeker kunnen ze doorslaggevend zijn. Als een land volgens een ambtsbericht veilig is, kan dat betekenen dat iemand moet terugkeren. Als het bericht juist veiligheidsrisico's signaleert, kan dat aanleiding zijn tot bescherming van de asielzoeker of het verlenen van asiel.

Juist vanwege deze belangen werden ambtsberichten al lange tijd actief openbaar gemaakt door de minister van Buitenlandse Zaken. Het kabinet-Schoof meldde echter in 2024 in zijn regeerakkoord daarmee te willen stoppen. Wie wilde weten wat erin stond, moest dat maar opvragen met een beroep op de Wet open overheid (Woo).

Toen de actieve openbaarmaking van deze ambtsberichten in 2025 werd stopgezet, ontstond maatschappelijke onrust. De signalen hierover bereikten ook het ACOI. Het concludeerde dat de actieve openbaarmaking jarenlang goed had gefunctioneerd en dat het stopzetten ervan alleen nadelen had. Wie niet kan nagaan op welke gegevens een beslissing is gebaseerd, kan die beslissing ook moeilijk betwisten. Daarmee raakt het recht op informatie direct aan de rechtsbescherming. Openbaarheid is hier een voorwaarde voor een eerlijke procedure.

Onbedoelde gevolgen

In de praktijk betekende dit dat de ambtsberichten alsnog, kort nadat ze waren uitgebracht, openbaar gemaakt moesten worden, maar nu via Woo-procedures. Die leverden vooral extra werk op en verlies van tijd. Op grond van Nederlands en Europees recht moet aan asielzoekers en rechters in asielprocedures immers hoe dan ook toegang worden verleend tot deze ambtsberichten. Het niet meer actief openbaar maken daarvan leidde dus vooral tot hogere uitvoeringslasten. Niet alleen bij individuele asielprocedures, maar ook omdat er veel extra Woo-verzoeken binnenkwamen. Daar kwam bij dat »

- » ambtsberichten bij uitstek in aanmerking komen voor actieve openbaarmaking uit eigen beweging; er is immers aantoonbaar vraag naar vanuit de maatschappij en er zijn geen uitzonderingsgronden die publicatie verhinderen. Bovendien vallen ambtsberichten onder de informatiecategorie ‘onderzoeksrapporten’ en die moeten volgens de Woo (artikel 3.3) in de nabije toekomst sowieso verplicht actief openbaar worden gemaakt. Een paar weken later werd de actieve openbaarmaking van de ambtsberichten dan ook hervat.

Corona: informatie onder druk

De coronacrisis vormde een uitzonderlijke situatie. De maatschappelijke impact was enorm, de politiek nam drastische maatregelen, besluiten tuimelden over elkaar heen, en de behoefte aan informatie was overal groot. Juist in zo’n situatie wordt zichtbaar hoe belangrijk – en hoe kwetsbaar – het recht op informatie is.

De coronacrisis laat goed zien wat er gebeurt als de overheid min of meer eenzijdig bepaalt welke informatie wanneer naar buiten komt. Uiteraard heeft de overheid gedurende de crisis voortdurend actief gecommuniceerd. Iedereen herinnert zich de toespraken van premier Rutte en de persconferenties, inclusief een doventolk. Die communicatie had meestal de vorm van een oproep aan iedereen om zich aan de nieuwe regels te houden: houd afstand, laat je vaccineren, werk vanuit huis, enzovoorts. Vaak werden die oproepen gecombineerd met de oproep om solidair te zijn, om te handelen in het algemeen belang: ‘We moeten dit echt met 17 miljoen mensen doen. Samen komen we deze moeilijke tijd te boven. Let een beetje op elkaar, ik reken op u.’ Veel burgers wilden echter meer weten en vroegen om openbaarmaking van onderliggende stukken. Ook veel journalisten verzochten om achtergrondinformatie, om het publiek goed te kunnen informeren. Zij vroegen tijdens en na de crisis vooral om inzicht in de besluitvorming: welke adviezen lagen op tafel, welke afwegingen waren gemaakt, en hoe waren keuzes tot stand gekomen? Door de algehele drukte en de lawine van verzoeken tot openbaarmaking besloot het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) eenzijdig om zelf te bepalen welke informatie openbaar zou worden en in welk tempo.

Beperkte toegang tot informatie

Het ministerie reageerde dan ook traag en weinig responsief op vragen van journalisten die een beroep deden op de Woo. Deze werkwijze van VWS belemmerde de controlerende functie van de journalistiek, terwijl toegang tot overheidsinformatie toch echt noodzakelijk is voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtsstaat. Het ACOI vond dat de minister van VWS ruimhartiger en effectiever had kunnen en moeten zijn met het verstrekken van informatie over de besluitvorming rondom de coronapandemie. Nu kreeg het ministerie van VWS ook wel erg veel en zeer omvangrijke Woo-verzoeken over de aanpak van COVID-19. Maar het had in overleg met de journalisten tot een betere afbakening kunnen komen. Zo had het bijvoorbeeld samen met hen kunnen bepalen welke documenten voorrang zouden moeten krijgen, hoe die het beste gepubliceerd konden worden en welke naar achteren konden schuiven. Er is ook een meer actieve aanpak

Pas wanneer iemand ermee aan de slag gaat, komt het recht op informatie tot leven

denkbaar, in lijn met het ACOI-advies *Wat zou u zelf willen weten?* over actieve openbaarmaking.¹ Bij gebeurtenissen met grote maatschappelijke impact zou het heel verstandig zijn wanneer we zo’n gebeurtenis niet alleen als een ‘hotspot’ aanwijzen, maar ook een digitale omgeving inrichten waar de overheid allerlei relevante documenten actief en ongevraagd publiceert.

Een vliegcrash in de Bijlmer

Tot nu toe ging het hier om recente gevallen waarin mensen documenten opvroegen bij overheidsorganisaties via Woo-verzoeken. Maar ook oudere informatie bij archiefdiensten zoals het Nationaal Archief kan voor betrokkenen behoorlijk actueel zijn. Archiefdiensten bewaren het verleden, maar dat blijkt vaak decennia later nog steeds te raken aan het heden. De vliegcrash van 4 oktober 1992 in de Bijlmermeer is daar een goed voorbeeld van. Op verzoek van de Tweede Kamer onderzocht het Adviescollege in 2024 de mogelijkheden om de openbaarheid en toegankelijkheid van documenten over deze ramp te vergroten. Die documenten lagen op meerdere plekken, maar de documenten over het onderzoek naar de oorzaak van deze vliegcrash lagen voornamelijk bij het Nationaal Archief in Den Haag.

Het onderzoek wees uit dat een groot deel van het archief over de Bijlmercrash openbaar kon worden. Het archief



‘Verstrek ruimhartiger informatie over de coronapandemie.’ ACOI-advies na bemiddeling tussen een journalist en de minister van VWS.

bevatte namelijk veel meer dan alleen de documenten die doorgaans op grond van een luchtvaartverdrag ‘beperkt’ openbaar zouden moeten zijn. Niet zo vreemd, gezien de maatschappelijke, politieke en persoonlijke betrokkenheid van velen bij de gevolgen van de vliegramp. Uit gesprekken met bewoners uit de Bijlmer en nabestaanden van slachtoffers bleek dat zij nog steeds vragen hadden over de oorzaak van de vliegramp, de lading van het vliegtuig en een mogelijk verband met hun gezondheidsklachten. Vragen waarop zij nooit antwoord hebben gekregen, of juist uiteenlopende antwoorden. En wie moet je dan geloven als jij zelf ook niet beschikt over relevante informatie om hier iets van te vinden? Om de geheimzinnigheid te doorbreken moeten mensen zelf kunnen achterhalen wat er is gebeurd. Dan is maximale openbaarheid en toegankelijkheid juist noodzakelijk: om het vertrouwen in de overheid te herstellen.

Hoewel het archiefonderzoek zich in eerste instantie richtte op het onderzoek van de Raad voor de Luchtvaart naar de oorzaak van deze ramp, bleek dat informatie over de ramp zeer verspreid was. Die was niet alleen te vinden in het archief van de Parlementaire Enquêtecommissie en verschillende andere archieven in het Nationaal Archief in Den Haag, maar ook op allerlei locaties, zoals Stadsarchief Amsterdam of het Noord-Hollands Archief in Haarlem. Naar aanleiding van het advies van het ACOI verscheen een onderzoeksgids en zorgden het Nationaal Archief en het stadsarchief Amsterdam ervoor dat informatie over de Bijlmer vliegramp beter te vinden is. Ook archiefdiensten hebben een verantwoordelijkheid om burgers (pro)actief te helpen informatie te vinden. Zij kunnen zelf bijdragen aan een toegankelijker archief door in te spelen op actuele gebeurtenissen. Zo had de herdenking van 50 jaar onafhankelijkheid Suriname in 2025 de archiefdiensten ertoe kunnen aanzetten om te kijken of hun archieven over Suriname nog meer open kunnen. Ook bij informatie die met goede redenen niet of beperkt openbaar is, bestaat immers – na verloop van tijd – ruimte om opnieuw te kijken naar wat inmiddels wél mogelijk is. Archiefdiensten kunnen dit zelf oppakken door kritisch te blijven op openbaarheidsbeperkingen en zo nodig in actie te komen om die beperkingen op te heffen en het archief toegankelijker te maken.

Recht op informatie in de praktijk

Wat verbindt deze voorbeelden en wat kunnen we ervan leren, behalve dan dat het recht op informatie nog veel belangrijker is dan velen al vermoedden? Een kernpunt van het recht op informatie is in ieder geval dat informatie niet alleen achteraf beschikbaar moet zijn, maar vooral ook (pro)actief gedeeld moet worden. Een tweede punt is dat het belang en de waarde van die informatie voor degene die ernaar vraagt of die ernaar zoekt een belangrijk criterium is. Openbaarheid werkt alleen goed als degene die openbaar maakt (de Woo-professional bijvoorbeeld) zich steeds de vraag stelt: ‘Wat zou u zelf willen weten?’ En die vraag is des te relevanter bij zaken die iedereen aangaan (informatie over gezondheid, of over de veiligheid van je omgeving), of gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact als een ramp of pandemie. Daarbij maakt het niet uit of het om actuele informatie gaat waarvoor de Woo geldt, of oudere informatie die onder de reikwijdte van de Archiefwet valt.



‘De boom die alles zag.’ ACOI-advies ‘Geen afgesloten hoofdstuk’ over meer openbaarheid rond het archief van de Bijlmer vliegramp (foto Ineke Kuiper).

Een derde aspect is de vorm van openbaarmaking van informatie. Dat is immers geen neutraal ‘materiaal’ dat ergens klaarligt om gebruikt te worden. Informatie wordt geselecteerd, geordend, beschreven en soms ook bewust of onbewust buiten beeld gehouden. Openbaarmaking werkt pas als informatie vindbaar, toegankelijk en – voor zover mogelijk – begrijpelijk is. Met deze constatering verschuift de kern van het recht op informatie. Dat vraagt niet alleen om goede wetgeving, maar vooral om een goed functionerende informatiehuishouding én een overheid die bereid is om die informatie zoveel mogelijk (actief) te delen. Een overheid dus die daarvoor ook in gesprek gaat met de verzoeker en luistert naar ‘de stem’ van de samenleving. Het recht op informatie is daarmee geen sluitstuk van bestuur, maar een integraal onderdeel ervan. En een beroep op dat recht is – als het goed is – het begin van goede en transparante dienstverlening. Dat vraagt om een overheid die niet alleen handelt, maar ook laat zien hoe zij handelt – en die bereid is dat actief zichtbaar te maken. Pas dan wordt het een middel voor iedereen om grip te krijgen op de werkelijkheid en de bestuurlijke bemoeienis daarmee – en precies daar begint een democratie die werkt. |

NOTEN

- 1 Zie: <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/gjqoniz/wat-zou-u-zelf-willen-weten-advies-over-betekenisvolle-actieve-openbaarmaking>