

The background is a solid teal color. Scattered throughout are several white paper scraps of various shapes and sizes, some with horizontal lines representing text. In the bottom right corner, there is a graphic of a white page being curled up, revealing a lighter teal underside.

DE WOO WITBOEK

Best practices: van journalisten, voor ambtenaren

INHOUD

Voorwoord	3.
Inleiding: waarom het Woo witboek?	5.
Het journalistieke proces achter een Woo-verzoek	7.
11 best practices voor het afhandelen van een woo-verzoek	8.
Een Woo-verzoek is vaak niet nodig	9.
Maak de afhandeling professioneler en onafhankelijker	11.
Even bellen om onduidelijkheden op te helderen	13.
Zorg dat een Woo-functionaris makkelijk kan zoeken	15.
Betrek de verzoeker bij het selecteren van documenten	17.
Voer een concretiseringsgesprek	20.
Geef journalisten vertrouwelijke voorinzage	25.
Spreek een concrete einddatum af	29.
Verkort de termijn voor zienswijzen en handhaaf die	32.
Zet minder vinkjes	34.
Maak vrijgegeven documenten voor iedereen vindbaar en toegankelijk	36.
Colofon	39.

VOORWOORD

Wie een bemiddelingsverzoek in het kader van de Wet open overheid (Woo) indient, heeft z'n geduld meestal wel opgebruikt. Althans, dat is goed te merken bij de gesprekken die ik help voeren als 'externe' bemiddelaar bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI).

De bemiddelingen die ik meemaakte begonnen doorgaans in een **wolk van wantrouwen** en frustratie enerzijds en exact dezelfde wolk van wantrouwen en (incidenteel) spijt anderzijds. Soms was de rolverdeling tussen overheidsorgaan en journalist bijna komisch in hun voorspelbaarheid en perspectief. De aanklagende alvast verontwaardigde 'journo' versus de gesloten 'wat mot je van me'-bestuurder. Dan is het een kwestie om eerst stoom te laten afblazen. Gevolgd door kennis maken, verhoudingen aftasten, begrip kweken en geleidelijk aan naar afspraken toewerken. **Mission accomplished**, als we geluk hebben.

Ik herken veel, ook uit eerdere confrontaties tussen belanghebbenden die altijd Belangrijk Werk doen, dat uiteraard voorrang behoeft. Uiteindelijk is het leven op het scherpst van de snede van het eigen gelijk moeilijk vol te houden. En dan gebeurt er meestal iets goeds. Soms ook niet: een kleine minderheid verdwijnt in de loopgraven, met sociale media als versterker en echopot. Ook bemiddelingen kunnen mislukken, vastlopen in koppigheid of soms zelfs 'verjaren'. De verzoeker heeft z'n bakens verzet, is wat anders gaan doen, de gevraagde informatie verloor z'n relevantie.

Bij die gesprekken vermeld ik steeds dat ik 'namens de journalistiek' bemiddel, met de toevoeging dat die bemiddeling beoogt de openbaarheid te bevorderen en aan tijd gebonden is. En dat ik dus liever kijk naar wat er wél kan. Dat leidt vaak tot vragen, over (on)partijdigheid – intussen snappen journalisten én bemiddelaars dat niet alles altijd openbaar kan zijn. Maar ook dat openbaarheid van overheidsinformatie in Nederland een structurele achterstand heeft – en dat die ingelopen kan worden. En het is nuttig tijdens de bemiddeling te laten zien hoe journalisten tot hun vragen (en hun houding) komen – waar ze nieuwswaarde kunnen en ook mogen vermoeden. En ja, **dat kan lastig zijn** voor (politieke) bestuurders. Maar het hoort er wel bij.

Professionele journalisten zijn enorm afhankelijk van goed werkende openbaarheidsmechanismen. Als we die samen op orde krijgen, is dat dus winst. Het ACOI moet nu de disfunctionele Wet openbaarheid van bestuur opruimen en Nederland naar Scandinavische hoogten van openbaarheid van bestuur voeren. Nieuw voor mij zijn de Woo-ambtenaren die de bestuursorganen afvaardigen, vaak met een man of twee, drie tegelijk. Tijdens onze gesprekken moeten ze nogal eens telefonisch met hun superieuren overleggen. Het blijkt gevoelige materie, die openbaarheid, die maar moeilijk gedelegeerd wordt.

Woo-ambtenaren zijn niet te benijden. Bij de overheid heerst personeelstekort, koudwatervrees, achterstand en onbekendheid met de wet. Wie de Woo probeert toe te passen, aan welke kant dan ook, doet nu nog steeds aan missie en zending. Het informatieparadijs, vlotjes gedefinieerd als 'openbaarheid zonder grenzen', is bepaald nog niet bereikt.

Veel bestuursorganen erkennen openbaarheid veelal nog niet als zelfstandige waarde en geven het evenmin de prioriteit die het toekomt. 'Open overheid' is nog te vaak iets waar 'Communicatie' maar iets mee moet doen. Dat het een kernfunctie is, een kenmerk van de gehele dienst / bestuur / organisatie, wordt vaak nog niet gevoeld. Nu is de 'Woo-ambtenaar' intern vaak een lastige collega die kennelijk 'iets van je moet'. En is zo'n Woo-verzoek een risico voor 'negatieve publiciteit', waar iedereen maar last van heeft, de baas voorop. Ik troost ze dan met de tegeltjeswijsheid dat de enige plek waar je vuile was schoon krijgt de openbaarheid is.

Feitelijk zijn de Woo-ambtenaren de bondgenoten van de Woo-verzoekers. **Ook zij hebben openbaarheid immers als doelstelling**, maar moeten dat intern veelal bevechten. Als dáár een goede samenwerking kan ontstaan is er al veel gewonnen. En als de overheid intern die grens kan slechten, tussen de Woo-ambtenaar en 'de rest', en de Wet open overheid in de hele organisatie als vaste waarde weet te integreren, dan kan er veel verbeteren. Want er is óók nog een lange weg te gaan.

*Folkert Jensma is jurist en journalist,
vooral voor NRC, voorzitter van de NVJ
(Nederlandse Vereniging van Journalisten)
en freelance bemiddelaar bij het ACOI*

INLEIDING

WAAROM HET WOO WITBOEK?

5.

Er zijn niet veel landen waar de **openbaarheidswetgeving** een plek heeft gekregen in het dagelijks spraakgebruik. Wel in Nederland. Hier werd 'wobben' een werkwoord (jij wobt, ik wobde). Het staat zelfs in de Woordenlijst Nederlandse Taal.

De **Wet openbaarheid van bestuur**, oftewel Wob, en opvolger de Wet open overheid (Woo), zijn in Nederland synoniem met het opvragen van overheidsdocumenten door wetenschappers, belangenorganisaties, betrokken burgers en uiteraard journalisten.

De openbaarheidswetgeving levert een onmisbare grondstof voor het publieke en politieke debat. Dankzij de Woo zijn documenten van de overheid **voor iedereen beschikbaar**, komt deze informatie uit de eerste hand en is deze dus eenvoudig verifieerbaar. Dit vaak in tegenstelling tot de inbreng van (al dan niet anonieme) menselijke bronnen waar journalisten ook gebruik van maken. En de officiële woordvoering kan beïnvloed worden door politieke of bestuurlijke overwegingen, blijkt in de praktijk.

Op documenten, kortom, baseren deelnemers aan het publieke debat zich graag. Voor journalisten is de Woo dus een van de meest waardevolle instrumenten. Documenten die via de Woo zijn vrijgegeven, vormen dan ook de basis van een constante stroom aan journalistieke publicaties **over wat anders verborgen was gebeven**. Verhalen over belangen die achter de schermen meespeelden bij een belangrijk besluit. Artikelen over misstanden die anders onbesproken waren in gemeenteraden en in het parlement. Openbaar gemaakte informatie draagt daarmee bij aan een beter bestuur, want op openbaringen volgen veranderingen.

'Wat er gebeurt als overheden belangrijke informatie onder de pet houden, bleek uit het toeslagenschandaal. Het was een wake-up-call: transparantie over overheidshandelen is **van levensbelang** voor de democratie.' 'Signalen dat het ergens niet goed gaat, moeten veel sneller naar boven komen en veel sneller tot actie leiden,' sprak premier Mark Rutte nadat hij begin 2021 het aftreden van zijn kabinet had aangekondigd, naar aanleiding van het schandaal. 'De informatievoorziening moet fundamenteel op de schop.'

Dat ging niet alleen over de Wob, maar die was daar wel een belangrijk onderdeel van. De opvolger van de Wob, de Wet open overheid (Woo), moest helpen verbetering te brengen. Aan de Woo was jaren gewerkt en de wet kwam in 2022 als geroepen om de gewenste nieuwe cultuur van openbaarheid van wettelijke regels te voorzien. Woo-verzoeken zouden sneller en ruimhartiger worden afgehandeld. De overheid zou uit zichzelf veel meer informatie openbaar gaan maken. 'Open, tenzij' werd het nieuwe motto van de overheid ten aanzien van informatie.

Zover is het in de praktijk nog niet. Dat bleek uit de rapporten Matglas (2023) en Blaadjes op het spoor (2024) en de Woo-invoeringstoets (2023). Woo-verzoeken worden nog steeds te traag – en zelfs steeds trager – afgehandeld, terwijl er in Nederland vergeleken met omringende landen weinig verzoeken worden ingediend. En dat leidt tot een groeiende kloof tussen verzoeker en bestuur en tot wantrouwen tussen maatschappij en overheid.

Maar er is ook een lichtpuntje, en daar gaat dit Witboek over. Want de Woo-invoeringstoets constateerde ook 'een opmerkelijke overeenstemming' tussen de indieners van de verzoeken en de ambtenaren die deze verzoeken afhandelen. Beide groepen hebben de wens om best practices in te voeren: werkwijzen die werken. Bijvoorbeeld als het gaat om het contact en de afstemming met journalisten en andere burgers. (Onderzoeks)journalisten werken dagelijks met de Woo en weten welke best practices zich in de praktijk hebben bewezen. Om de uitvoering te verbeteren en snelheid te winnen. Dit Witboek is daarvan het resultaat. Journalisten hebben, ondersteund door Open State Foundation, tips en tricks uit de praktijk samengebracht in een gids voor Woo-behandelaars. Als behandelaars hier in samenwerking met journalisten mee aan de slag gaan, is het onze stellige overtuiging dat dit zal leiden tot een lagere werklast voor ambtenaren en meer openbaarheid voor de maatschappij.

*dankzij 11 handige
best practices*

HET PROCES

ACHTER EEN WOO VERZOEK

Een journalistiek Woo-verzoek komt nooit uit het niets. Vaak gaan er weken, soms zelfs maanden, van voorbereiding aan vooraf. Journalisten die deze verzoeken indienen, verdiepen zich doorgaans in het onderwerp of zijn zelfs specialisten op hun vakgebied. Ze kijken of de gewenste informatie al openbaar is. En of er andere – snellere – manieren zijn om hun informatie-behoefte te stillen. Bijvoorbeeld door **scherpe vragen** te stellen aan de afdeling woordvoering of door een interview aan te vragen.

Pas als dat alles niet voldoende oplevert, komt de optie om een **Woo-verzoek** in te dienen op tafel. Daarbij wordt altijd overwogen of dit vaak langdurige proces in verhouding staat tot de nieuws-waarde. **Is het de moeite waard?**

Hoe het Woo-verzoek eruit komt te zien en hoe breed het is, hangt af van verschillende factoren. Soms is het doel om een overzicht te krijgen: om de grootste gaten in de openbaar beschikbare informatie te dichten.

Dit soort kennisverzoeken worden vaak niet ingediend met een directe publicatie als doel, maar helpen een journalist wel om grip te krijgen op een dossier. Er kan vaak worden volstaan met de belangrijkste nota's en notulen.

Voor een meer **diepgaande beleidsreconstructie** zijn omvangrijker verzoeken nodig, omdat de journalist wil achterhalen hoe en waarom beleid tot stand is gekomen – iets wat niet uit één enkel document te halen is. Om een volledig beeld te krijgen, is het vaak nodig om verschillende soorten documenten op te vragen, zoals e-mails, concepten en zelfs appberichten.

Als een journalist bijvoorbeeld een tip heeft ontvangen over een bestuursorgaan dat zich inhoudelijk heeft bemoeid met een onderzoeksrapport, terwijl dat rapport onafhankelijk tot stand had moeten komen, dan is het noodzakelijk om ook de conceptversies van dat rapport op te vragen. En als er binnen een WhatsApp-groep een discussie over belangrijke besluitvorming is geweest, dan zijn ook deze appberichten nodig om tot een goede journalistieke reconstructie te komen.

Van journalisten

11 BEST PRACTICES

VOOR HET AFHANDELEN VAN EEN WOO VERZOEK

1 EEN WOO VERZOEK

IS VAAK NIET NODIG..

9.

Is een Woo-verzoek wel nodig? Journalisten zijn niet altijd uit op bergen documenten om gedetailleerde reconstructies mee te maken. Vaak hebben ze concrete vragen. Wist de burgemeester nu wel of niet van een negatief advies over dat controversiële bouwproject? Een helder ja of nee kan dan al voldoende zijn. En anders een interview of een wat diepgaander schriftelijk antwoord.

een helder ja of nee kan voldoende zijn!

Het verkennen van deze mogelijkheden kan een Woo-verzoek overbodig maken en daarmee **tijd besparen**. Een Woo-verzoek kan vele weken, maanden of zelfs jaren in beslag nemen. Minder Woo-verzoeken betekent minder noodzaak om archieven te doorzoeken, mailboxen na te lopen, documenten te beoordelen en te lakken en te overleggen met betrokkenen. De meest voor de hand liggende manier om dit te beperken, is door de noodzaak voor een Woo-verzoek te verminderen.

Bijvoorbeeld door meer informatie **actief openbaar en goed vindbaar** te maken. Juist als het gaat om gevoelige en actuele dossiers: zaken waar maatschappelijke – en dus journalistieke – belangstelling voor is. Richt hier desnoods een speciale webpagina voor in.

een speciale webpagina kan helpen!

En als een journalist concrete vragen heeft, beantwoord deze dan ruimhartig. Stuur bij voorkeur een document mee ter onderbouwing. Dit kan ervoor zorgen dat een journalist geen Woo-verzoek hoeft in te dienen, omdat hij al antwoord heeft.

Zorg dat er al een antwoord is!

De kans is groot dat de journalist daar blij mee is. Hij of zij heeft er baat bij om antwoorden te krijgen op het moment dat een onderwerp maatschappelijk relevant is en 'in het nieuws'. De waarde van informatie neemt in de loop der tijd vaak af. De vraag of de burgemeester wist van het negatieve advies over het controversiële bouwproject is vooral interessant om te bespreken als de discussie hierover nog gaande is. Als het besluit om te bouwen al is genomen, is de informatie een stuk minder boeiend. Een open houding en **meedenken** met wat een journalist wil en nodig heeft, werkt vaak het beste. Welke concrete punten kunnen zo snel mogelijk worden beantwoord, en op welke manier? De gezamenlijke conclusie kan ook zijn dat een Woo-verzoek niet de beste uitkomst is.

Een goed voorbeeld van “een woo-verzoek is vaak niet nodig”

Onlangs heeft het programma **Open Overheid** de belangrijkste documenten openbaar gemaakt die inzicht geven in de totstandkoming van de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets. De betrokken ambtenaren zagen aankomen dat dit politiek gevoelige dossier een onderwerp zou zijn voor informatieverzoeken. Daarom hebben ze zich ingezet om deze kernstukken, vrijwel ongelakt en overzichtelijk, via een gedetailleerde tijdlijn **toegankelijk te maken.**

Gedurende het proces hielden de ambtenaren nauw contact met journalisten die over dit onderwerp publiceerden, om af te stemmen welke documenten in de actieve openbaarmaking moesten worden opgenomen. Aan de hand van deze documenten kon Follow The Money (FTM) **binnen een avond** een journalistieke reconstructie maken. De dag na publicatie nam een van de ambtenaren alweer contact op om te controleren of er nog documenten beoordeeld moesten worden die buiten de actieve openbaarmaking vielen.

Open en slim, zonder Woo-verzoek!

2 DE AFHANDELING

KAN PROFESSIONELER EN ONAFHANKELIJKER

11.

Het afhandelen van Woo-verzoeken is een vak. Of eigenlijk: meerdere vakken. Je hebt er zoekspecialisten en juristen bij nodig, maar ook coördinatoren en contactpersonen. Als verzoekers zien wij dat er mooie dingen gebeuren als deze vakmensen de verantwoordelijkheid en het vertrouwen krijgen om Woo-verzoeken te behandelen. Dat is een **randvoorwaarde** voor het in de praktijk brengen van de andere best practices.

Goede zoekspecialisten schrikken niet terug van een omvangrijk Woo-verzoek, maar vinden het een uitdaging om samen met de verzoeker de informatie te verzamelen en te filteren. Juristen die hun vak verstaan vinden het interessant om te zoeken naar **slimme oplossingen** waarbij ze zo min mogelijk hoeven weigeren en er toch geen vitale belangen geschaad worden. En bij professionele Woo-behandelaars en Woo-coördinatoren zie je dat het uitgangspunt van 'openbaar, tenzij' voor hen vanzelfsprekend is.

Openbaar tenzij..

Wanneer we als verzoekers met deze vakmensen te maken krijgen, zien we dat allerlei kwesties die van oudsher moeilijk kunnen liggen –

oftewel: geef Woo-professionals de ruimte

het doorzoeken van mailboxen van een oud-medewerker, wel of niet een zienswijze volgen – veranderen in routinebeslissingen van professionals. Ook wordt de politieke lading eraf gehaald. Nog een voordeel: beleidsmedewerkers die niet zo geïnteresseerd zijn in de Woo, worden met rust gelaten en kunnen zich concentreren op hun **andere werkzaamheden**.

Gelukkig zien we dat steeds meer bestuursorganen afdelingen Openbaarheid, groot en klein, met vakmensen optuigen. De volgende stap is hen – formeel of informeel – ook het **vertrouwen geven** om beslissingen te nemen. Woo-behandelaars die door hun organisatie als gezaghebbend worden beschouwd zijn trouwens vaak ook nog eens het meest tevreden met hun werk!

Wij Woo-redacteuren beschouwen onszelf ook als vakmensen en functioneren optimaal als we de ruimte krijgen van onze organisaties om verstandige beslissingen te nemen. Resultaten van Woo-verzoeken zijn merkbaar het best voor alle betrokkenen als de beslissers aan overheidszijde die ruimte ook hebben.

Geef de ruimte!

Voorbeelden van professionele en onafhankelijke afhandeling

- 1.** Meer ruimte voor de Woo-professionals resulteert op allerlei manieren in een **betere en snellere afhandeling** van verzoeken. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de minister besloten dat ze niet meer ieder Woo-besluit hoeft af te tekenen voor het de deur uit gaat. Hiermee spreekt de minister haar vertrouwen uit in de professionaliteit van de Woo-ambtenaren en zorgt ze ervoor dat een besluit sneller naar buiten kan.
- 2.** Een ervaren jurist bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) kreeg de ruimte om **een creatieve oplossing** te bedenken voor het vrijgeven van informatie die betrekking had op situaties in andere landen. Door alleen de namen van de landen weg te lakken was slechts voor enkele ingewijden duidelijk over welke landen het ging. De beleidsdirectie vertrouwde op het oordeel van deze jurist.
- 3.** Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) biedt de verzoeker door middel van een 'menukaart' verschillende 'behandelmethode' om zijn Woo-verzoek zo effectief mogelijk uit te voeren. De Woo-afdeling wordt hierbij ondersteund door ambtenaren van andere afdelingen. Afhankelijk van de vraag en behoefte van de verzoeker kan BZK **verschillende werkwijzen** toepassen, variërend van een verdiepend gesprek met de dossierhouder tot een vertrouwelijke voorinzage gefaciliteerd door een informatiespecialist. Zo biedt de menukaart flexibiliteit en maatwerk per verzoek, waardoor een verzoek snel en efficiënt kan worden afgerond.

Professioneler en onafhankelijker dus!

3 EVEN BELLEN

Hallo?

OM ONDUIDELIJKHEDEN OP TE HELDEREN

13.

'Wat zoek je nou eigenlijk?' Dit is een simpele maar belangrijke vraag na ieder Woo-verzoek waarvan de inhoud of bedoeling voor de ontvanger niet direct duidelijk is.

Vaak stuurt een journalist een verzoek over een voor hem of haar interessant thema, met een lijstje subonderwerpen en een opsomming van soorten documenten die allemaal onder het verzoek vallen. Soms is dat om bij voorbaat alles in één verzoek te vangen. Uit voorzorg, omdat een journalist vaak zelf ook niet weet welke documenten een bestuursorgaan allemaal heeft. Of hij legt in zijn verzoek gewoon **niet duidelijk genoeg** uit wat hij zoekt. Hoe dan ook: er is voor de ontvanger niet direct chocola van te maken.

De ambtenaar van dienst kan proberen gedachten proberen te lezen, of stuurt na twee weken een brief naar de journalist waarin staat dat er iets 'niet helemaal' duidelijk is aan het verzoek en dat verduidelijking nodig is. Beide methoden kosten vaak **extra tijd**. Want bij gedachtenlezen is de kans groot dat er verkeerde documenten worden verzameld en dat later werk opnieuw moet worden gedaan, terwijl corresponderen per brief al gauw weken in beslag neemt. Het scheelt daarom veel tijd als een ambtenaar meteen even de telefoon pakt als er in het begin iets niet helemaal duidelijk is.



Hoe even bellen kan helpen

'Ik begrijp hier niets van.' Je hebt een verzoek gestuurd met heel veel moeilijke woorden, maar wat zoek je nou eigenlijk?'

Dit waren vrij vertaald de woorden van de toenmalige Woo-coördinator van het ministerie van Defensie. Zij nam meteen na ontvangst **telefonisch contact** op over een verzoek van het programma Argos over het dodelijke ongeval met een mortiergranaat in Mali.

Toen het antwoord luidde dat Argos gewoon wilde weten of de ambtelijke top stilletjes de onderzoeksopdracht naar het ongeval had laten veranderen, met als gevolg een rapport dat niet aan de verwachtingen van nabestaanden voldeed, was voor Defensie **duidelijk waar de focus moest liggen** en ging het proces meteen en voortvarend van start.



Bellen zorgt voor een snellere afhandeling!

4 EEN WOO-FUNCTIONARIS

MOET MAKKELIJK KUNNEN ZOEKEN

15.

Help de woo-functionaris

Woo-ambtenaren hebben zelf meestal **geen toegang** tot de documenten waar in een Woo-verzoek om wordt gevraagd. Ze moeten hiervoor te rade gaan bij de betrokken beleidsambtenaren. De zoektocht naar documenten begint dan ook veelal met een mailtje van de Woo-ambtenaar aan tientallen medewerkers om te vragen of zij alle documenten bij elkaar willen sprokkelen. Dat is niet meer van deze tijd en legt een te groot beslag op de tijd van beleidsambtenaren.

Zorg er daarom voor dat juristen **ICT-ondersteuning** krijgen om sneller te kunnen zoeken. In Groningen pakken ze dat nu al zo aan. Een informatiebeheerder van de provincie liet weten dat hij enkel inventariseert welke ambtenaren betrokken waren bij het onderwerp van het Woo-verzoek. Met hun toestemming plaatst hij vervolgens hun hele mailbox in een **documentensysteem** om razendsnel te kunnen zoeken naar de juiste documenten. Ambtenaren waren hier in het begin nogal huiverig voor, totdat ze ontdekten hoeveel tijd dit hen bespaarde.

Razendsnel zoeken!

De genoemde werkwijze, waarbij alle mogelijk relevante informatie wordt samengevoegd en vervolgens gefilterd door middel van slimme IT-oplossingen, is bekend komen te staan als de **'Groningse aanpak'**. De provincie Groningen heeft de methode ontwikkeld om het omvangrijke Shell Papers-verzoek over de banden van Shell met de Nederlandse overheid te behandelen en hanteert deze nu bij elk Woo-verzoek.

Door een informatiespecialist mailboxen en andere digitale opslaglocaties te laten inventariseren en importeren in een eDiscovery-programma zoals ZyLAB of Indica, voorkom je technische beperkingen waar ambtenaren vaak tegenaan lopen. Zo kan een ambtenaar in Outlook maar 250 zoekresultaten per keer opvragen en bieden veel archiefsystemen niet de mogelijkheid om een volledig dossier te exporteren. Dankzij de expertise en (applicatie)rechten van een informatiespecialist kunnen deze beperkingen gemakkelijk worden omzeild, waardoor er efficiënt en volledig gezocht kan worden.

Een voorbeeld van een woo-functionaris die wél makkelijk kon zoeken

Voor het Shell Papers-verzoek vroeg Platform Authentieke Journalistiek (PAJ) om alle documenten met betrekking tot olie- en gasbedrijf Shell. Vanwege de gaswinning door de NAM werd dit verzoek ook ingediend bij de Provincie Groningen. Hun **informatiespecialist** maakte in overleg met de journalisten een selectie van de belangrijkste functies en afdelingen. Hierdoor werd duidelijk welke mailboxen en opslaglocaties geïnventariseerd moesten worden om tot een eerste dataset te komen.


Dat scheelt tijd



5 BETREK DE VERZOEKER

BIJ HET SELECTEREN VAN DOCUMENTEN

Zodra alle mogelijke documenten zijn geïnventariseerd, begint het verfijnen. **De eerste zoekslag** zal namelijk veel ruis opleveren. Documenten die vanwege een bepaalde zoekterm naar boven komen, maar niets met het verzoek te maken hebben.

Wie kan er bij dat verfijnen beter helpen dan de verzoeker zelf? Je kunt het probleem natuurlijk aan hem of haar voorleggen door middel van een concretiseringsgesprek (zie tip 6), maar het is ook een idee om de verzoeker te betrekken bij het inventarisatieproces zelf. Die weet immers precies waar hij of zij naar zoekt **en wat kan worden weggelaten**. Daarom is het belangrijk om de indiener van het Woo-verzoek zo veel mogelijk te betrekken bij het selecteren van relevante documenten. Samen met de informatiespecialist kunnen **gerichte zoektermen** worden opgesteld om de juiste documenten uit de grote datasets te filteren.

Zo stelde de Provincie Groningen in overleg met de journalisten van het Shell Papers-verzoek een eerste zoekopdracht op om de **dataset te verfijnen**. Ze spraken af dat een document relevant was als het woorden zoals 'Shell', 'NAM' of bijvoorbeeld 'gaswinning' of 'energie' bevatte.

NAM, Nederlandse aardolie maatschappij, Gasterra, Groninger Bodem Beweïng, Exxonmobil, de olies, energy valley, Industrie-werkgroep industriecluster, New energy coalition, Shell

IPO → AND aardbeving/bodemdaling/energie/Exxonmobil/gas/gaswinning/olie/Shell

De eerste gezamenlijke search query (zoekstring) opgesteld door de Provincie Groningen en PAJ in de Shell Papers-procedure.

Door samen de resultaten te analyseren, kun je bepalen of de zoekopdracht de juiste selectie oplevert of verder verfijnd moet worden. In het Shell Papers-dossier ontdekten we al snel dat het woord 'NAM' logischerwijs ook documenten met het woord 'namens' opleverde. **Een kleine aanpassing** zorgde ervoor dat met één klik tienduizenden irrelevante documenten konden worden uitgesloten. En het woord 'energie' werd door ambtenaren vaker gebruikt om hun eigen werkinzet te onderstrepen, dan dat het refereerde aan de energiesector. Ook dit bleek te filteren door in te stellen dat een document met het woord energie alleen relevant is als er ook nog een andere zoekterm zoals 'gas' in voorkomt.

Maar ook bepaalde type documenten die wellicht wel degelijk over Shell over de NAM gingen, maar niet van belang waren voor het journalistieke onderzoek konden op deze manier worden uitgesloten. Denk bijvoorbeeld aan de **duizenden declaratiebonnetjes** bij Shell-tankstations. Of aan graafmeldingen (Klic-meldingen) die aangeven of er een NAM-leiding in de buurt ligt. Beide niet relevant voor het onderzoek, dus weg ermee.

Weg ermee!

Bij de Groningse aanpak wordt het inventarisatieproces gezamenlijk uitgevoerd, waardoor de hoeveelheid documenten die de jurist moet beoordelen, snel tot een minimum wordt beperkt. Daarnaast scheidt deze werkwijze **vertrouwen**, omdat de verzoeker zelf heeft meegezocht. Dit voorkomt onduidelijkheden over de omvang en diepgang van de zoekactie, en helpt eventuele bezwaren of beroepen te voorkomen.

en dat is dus veel efficiënter..



du... betrek de verzoeker!

Met de methode **Topic Modelling** kon snel bepaald worden of groepen documenten relevant waren voor het Shell Papers-onderzoek. Met de eDiscovery-software van de Provincie Groningen werd op basis van de meest voorkomende woorden een visualisatie gemaakt van de verschillende 'topics' over Shell en de NAM. Onderwerpen die met elkaar samenhangen, kregen dezelfde kleur. Hoe groter het onderwerp in de visualisatie, hoe meer documenten erbij hoorden. Dit stelde journalisten in staat om **in één oogopslag** te beoordelen of complete categorieën documenten als niet relevant konden worden aangemerkt.



Visualisatie van onderwerpen in documenten over Shell en de NAM, gemaakt met ZylAB.

6 VOER EEN GESPREK

EEN CONCRETISERINGSGESPREK!

20.

Wat bedoel je precies?

'Doe mij maar alles over...' zijn misschien wel de meest gevreesde woorden die een Woo-jurist kan horen. Journalisten sturen zo'n breed verzoek niet uit kwaadwillendheid, maar uit onwetendheid. Voor een buitenstaander is het lastig te doorgronden welke informatie de organisatie allemaal heeft, en hoe relevant elk snippertje informatie is. Ook speelt de angst mee dat belangrijke informatie wordt 'gemist', omdat de vraag **te specifiek** is gesteld. Zelden krijgen journalisten de mogelijkheid om later alsnog om meer informatie te vragen, zonder dat daar een nieuwe procedure voor nodig is. En dus – ook omdat de woordvoerder vaak niet wil of kan meewerken – ligt er een Woo-verzoek waarin om 'alles' wordt gevraagd.

Een **'concretiseringsgesprek'** is in deze gevallen noodzakelijk om helder te krijgen waar het de verzoeker nu precies om te doen is. Ter voorbereiding op zo'n gesprek is het belangrijk om in kaart te brengen wat voor documenten er zijn. Het handigst is om dat aan de hand van een **uitgebreide inventarislijst** te doen, die precies duidelijk maakt welke stukken er zijn, gerangschikt op naam, datum en betrokken partijen.

Het is ook mogelijk om informatie thematisch in te delen: de nota's, communicatie gewisseld met die ene partij, de aanbesteding van de opdracht, enzovoorts. Op basis van die informatie valt met de verzoeker een inhoudelijk gesprek te voeren over welke documenten hij of zij precies wil hebben.

De verzoeker kan dan duidelijk maken **welk specifiek deel** van de informatie hij alleen wil hebben (specificeren), of welk deel hij eerst wil hebben (prioriteren). Wanneer er wordt 'geprioriteerd', en de verzoeker krijgt het geprioriteerde deel van de informatie eerst te zien, kan het natuurlijk altijd zo zijn dat de verzoeker niet meer geïnteresseerd is in de rest van de informatie. Dan blijkt de prioritering ook een specificering te zijn geweest.

Allebei – specificeren en prioriteren – mag natuurlijk ook: dan maakt de journalist bijvoorbeeld duidelijk dat hij alleen geïnteresseerd is in de afwikkeling van een probleem en dat hij eerst de communicatie met de minister daarover wil ontvangen.

specificeren en prioriteren

Een concreteringsgesprek vraagt iets van beide partijen. Het bestuursorgaan moet op tafel leggen welke informatie er binnen de organisatie is, de journalist moet proberen dat brede verzoek te prioriteren of te specificeren. Dat laatste zal **niet bij ieder verzoek** lukken, want van sommige zaken (denk de Toeslagenaffaire) is het belangrijk dat tot op de bodem wordt uitgezocht en geopenbaard wat er speelt. Maar bij veel dossiers kan zowel de journalist als het bestuursorgaan er baat bij hebben dat een selectie van documenten snel wordt geopenbaard. Bestuursorgaan en verzoeker hebben de plicht zich in dit proces constructief op te stellen. Werkt een van beide niet mee, en komt het tot een rechtszaak, dan neemt de rechter dit mee in diens overwegingen.

Maar zover hoeft het vaak niet te komen. Met een **goede voorbereiding** en inzet van beide partijen hoeft een breed verzoek niet altijd breed te blijven.



INVENTARISLIJST

20160607 Nota voorbereiding bestuurlijke taskforce intermetzo
8 juni_bijlage 1 betalingsregeling gemeenten intermetzo 1p

20160607 Nota voorbereiding bestuurlijke taskforce intermetzo
8 juni_bijlage 2 benodigde liq intermetzo juni 2016 2p

20160607 Nota voorbereiding bestuurlijke taskforce intermetzo
8 juni_bijlage 3 afspraken gemeenten en intermetzo 3p

20160607 Nota voorbereiding bestuurlijke taskforce intermetzo
8 juni_bijlage 4 analyse BP onvoorwaardelijke zorg voor jeugd 25p

20160607 Nota voorbereiding bestuurlijke taskforce intermetzo
8 juni_bijlage 5 memo van TAJ aan bestuurders PIM 2p

20160607 Nota voorbereiding bestuurlijke taskforce intermetzo
8 juni_bijlage 6 int mails inz update stavaza intermetzo 3p

20160610 Nota bij antwoordbrief inz fusie intermetzo en Pluryn 2p

20160610 Nota bij antwoordbrief inz fusie intermetzo en
Pluryn_reactie VWS op brief 2p

20160927 Nota voorbereiding periodiek overleg DGV-TAJ 2p

017 (totaal 15 documenten inclusief bijlagen)

20170308 Nota voorbereiding PO TAJ 3p

20170308 Nota voorbereiding PO TAJ_bijlage 1 nota 5p

20170308 Nota voorbereiding PO TAJ_bijlage 2 stavaza WSG en Int 1p

20171123 Nota voorbereiding overleg MVWS inz Kennismaking TAJ 6p

20171123 Nota voorbereiding overleg MVWS inz Kennismaking
TAJ_bijlage 1 factsheet huidige TAJ 2p

Voorbeeld van een inventarislijst op documentniveau over zorggroep Pluryn, aangeleverd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Een concretiseringsgesprek helpt

Volkskrant-journalisten Jurre van den Berg en Marcel van Lieshout wilden alles weten over wat er misging met de Afsluitdijk.

De waterkering werd gerenoveerd, maar dat ging niet probleemloos. Ze vroegen in een Woo-verzoek om informatie over de 'hydraulische randvoorwaarden' van het project – twee woorden waar miljoenen euro's mee gemoeid waren. **Rijkswaterstaat nodigde hen uit om te vragen wat ze allemaal wilden weten.** Ze hadden de informatie thematisch ingedeeld. Waren de journalisten geïnteresseerd in de aanbesteding van het project? In alle verschillende versies van hydraulische randvoorwaarden die in het project voorbij kwamen? De lopende arbitragezaak over wie voor de extra kosten moest opdraaien?

Er werd afgesproken om alle financiële verwickelingen – aanbesteding en arbitragezaak – buiten beschouwing te laten. Feitelijke indicaties van de schade en de kosten om het te herstellen waren wel onderdeel van het verzoek. Zo kon Rijkswaterstaat snel aan de slag met een deel van het verzoek. Het benodigde deel van de informatie kwam sneller ter beschikking van de journalisten en de rest bleef buiten beschouwing.

Door te concretiseren wordt alleen gezocht naar de relevante informatie

Een nieuw onderdeel van de Wet open overheid is de **vertrouwelijke voorinzage**. De Woo geeft journalisten en andere professionele verzoekers de mogelijkheid om, na het tekenen van een geheimhoudingsverklaring (zie pagina 26), de geïnventariseerde stukken in te zien, nog voordat passages die niet openbaar mogen worden zwartgelakt zijn. Vervolgens kan de verzoeker laten weten welke stukken hij of zij wenst te ontvangen. Die stukken worden zo nodig alsnog gelakt en uiteindelijk geopenbaard.

In de praktijk blijkt dat het aantal documenten dat na zo'n voorinzage alsnog wordt opgevraagd afneemt met wel 80 tot 90 procent. Dat scheelt ambtenaren veel werk bij de verdere beoordeling van de documenten. Jammer genoeg zijn veel organisaties nog steeds **terughoudend** met het aanbieden van vertrouwelijke voorinzage. Vaak worden toch alle namen of andere informatie uit voorzorg gelakt, waardoor een jurist alsnog alle documenten moet beoordelen.

Voor de te tekenen geheimhoudingsverklaring bestaat er nog geen standaardmodel.

Gezien de forse gevolgen van schending voor de journalist – een hoge geldboete of zelfs een celstraf – is het essentieel om **onrealistische eisen te vermijden**. Een voorbeeld van zo'n eis is dat sommige ministeries alleen voorinzage bieden onder de voorwaarde dat de journalist zijn conceptartikel eerst ter goedkeuring aan de minister voorlegt. Zo'n voorwaarde raakt de persvrijheid en zorgt ervoor dat geen enkele journalist nog voor een vertrouwelijke voorinzage zal tekenen.

*dit raakt de persvrijheid,
dat is niet de bedoeling*

Daarnaast is het belangrijk dat een bestuursorgaan beseft dat een journalist de tijdens de inzage verkregen informatie later via een andere bron opnieuw kan vernemen. Maar hoe maak je dit bespreekbaar met het bestuursorgaan, zonder je bron prijs te geven? Om een oplossing te zoeken voor deze knelpunten werkt het ACOI momenteel aan een **modelverklaring**.

Als een bestuursorgaan het te risicovol vindt om inzage te geven in bestuurlijk gevoelige documenten, kan het ervoor kiezen deze **buiten de inzage** te houden. Het is aannemelijk dat deze journalisten toch wel had uitgekozen. In plaats daarvan kan een vertrouwelijke inzage plaatsvinden voor documenten die minder gevoelig worden geacht, maar waarvan ambtenaren de relevantie voor het journalistieke onderzoek nog betwijfelen. Zo kan de werklast waar nodig toch worden beperkt. Het **nadeel** hiervan is dat, als de journalist wél inzage had gehad in de meest gevoelige documenten, hij wellicht tot de conclusie zou zijn gekomen dat enkele daarvan al voldoende waren voor zijn verhaal.



GEHEIMHOUDINGSVERKLARING

27.

Hierbij verklaart ondergetekende(n) in verband met de aan hem te verlenen toegang tot niet-openbare informatie, zich te zullen houden aan de hieronder gestelde voorwaarden. Ook onderkent ondergetekende(n) dat schending van deze voorwaarden strafrechtelijke consequenties kan hebben.

- 1.** De informatie waar u op grond van deze inzage toegang toe krijgt, mag door u pas verder worden verspreid nadat op basis van de door u geselecteerde documenten een Woo-besluit is genomen, waarin de betreffende informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 van de Wet open overheid openbaar wordt gemaakt.
- 2.** Ten aanzien van alle informatie waar u op grond van deze inzage toegang toe krijgt en die door mij in een navolgend Woo-besluit niet openbaar wordt gemaakt en niet in uw selectie is betrokken, wordt door u strikte geheimhouding betracht. De informatie zal door u op geen enkele wijze ter kennis van derden worden gebracht. Onder derden zijn in ieder geval ook begrepen uw collega's, werknemers, medewerkers (inclusief gevolmachtigden), hulppersonen, adviseurs, familieleden en de (werknemers van) aan u gelieerde vennootschappen.
- 3.** Het is u niet toegestaan om de informatie waar u op grond van deze inzage toegang toe krijgt te verveelvoudigen, bijvoorbeeld door het maken van foto's, prints en/of kopieën of door het over te schrijven.
- 4.** Communicatieapparatuur, waaronder mobiele telefoons en smartwatches, dient gedurende de inzage te zijn uitgeschakeld en buiten uw bereik te zijn.
- 5.** U ondertekent de bij deze brief bijgevoegde geheimhoudingsverklaring (bijlage 2) waarmee u zich uitdrukkelijk bindt aan het nakomen van deze voorwaarden en waarmee u aangeeft ervan op de hoogte te zijn dat schending van deze voorwaarden strafbaar is op grond van artikel 8.1 van de Woo en artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Overtreding van een van de voorwaarden is een misdrijf en wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.

Het nut van een vertrouwelijke voorinzage

Met de **vertrouwelijke voorinzage** wisten FTM-journalisten Mira Sys en Daniël van Kessel (na enkele dagen achter een scherm op het ministerie van Binnenlandse Zaken) duizenden documenten van hun Woo-verzoek over de Omgevingswet met twee derde af te schaven.

FTM-journalist Gerard Janssen kreeg zelfs toegang tot de eDiscovery-software Intella van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat om te zoeken binnen de belangrijkste e-mails over Qutech. **Ter voorbereiding** stuurde het ministerie zelfs de handleiding van dit softwarepakket, zodat de journalist zich kon verdiepen in de verschillende zoekfuncties.

*een goede voorbereiding
is het halve werk*



8 EEN CONCRETE EINDDATUM

SPREEK 'M AF!

Wie een Woo-verzoek indient, raakt soms al teleurgesteld door het eerste antwoord van de overheid. Want in de brief waarin staat dat het verzoek 'in goede orde' ontvangen is, staat vaak ook dat het **twee weken langer** gaat duren. Verzoek ontvangen, vertraging opgelopen. Geen leuk begin.

Duidelijkheid over de wettelijke termijnen kan een deel van de pijn wegnemen. Leg altijd uit dat een verzoek in principe binnen vier weken moet worden afgehandeld, maar uitstel van twee weken mogelijk is. Ook is het goed om meteen duidelijk te maken dat een breed verzoek betekent dat er **eerst een gesprek** nodig is. En dat het, als er burgers of bedrijven met naam en toenaam in de uiteindelijk verzamelde en beoordeelde documenten voorkomen, nodig is om die partijen te vragen wat zij ervan vinden dat de informatie openbaar wordt, en dat dit tijd kost die van de wet opgeteld mag worden boven op de eerdergenoemde termijn. Dit hele proces moet aan verzoekers uitgelegd worden op de plaats waar een verzoek ingediend kan worden en in de ontvangstbevestiging.

Het is mooi dat er wettelijke termijnen zijn vastgesteld, maar toch is de boodschap vaak dat die **niet gehaald** zullen worden. Voor een goede relatie tussen de verzoeker en het bestuursorgaan is het essentieel om zo snel mogelijk duidelijk te maken wat dan wél een **realistische termijn** is – ook al is het antwoord op die vraag ook niet makkelijk te geven. Leg gerust aan de verzoeker uit dat de duur van het proces van veel factoren afhangt: hoeveel documenten zullen er opduiken? Wanneer krijgt de jurist toegang tot alle relevante mailboxen? En als het besluit af is: wanneer hebben de baas en diens bazen de tijd om er een handtekening onder te zetten zodat het de deur uit kan? Het valt allemaal best uit te leggen: 'We gaan eerst kijken hoeveel documenten er zijn, daarna kunnen we aan de slag met kijken welke informatie geheim moet blijven'. Transparantie kweekt begrip.

transparantie kweekt begrip

Het noemen van een termijn is zo belangrijk, omdat een verzoeker anders elk houvast mist. Net als bij de levertijden van producten, wil je weten of iets morgen, deze week, deze maand of dit jaar binnen kan zijn. Die **duidelijkheid over de behandelduur** van het verzoek zou binnen een week of anderhalf te geven moeten zijn. Op een later moment, als er een eerste inventarisatie van documenten is geweest – zeg: binnen vier weken – kan er een specifieke beslisdatum worden genoemd. Spreek dan een beslistermijn af die realistisch is. Ruim desnoods een paar dagen in voor onverhoopte gebeurtenissen en vertragingen. Niets is minder leuk dan te horen dat je opgevraagde documenten toch ineens een dag later binnenkomen, terwijl je er vol verwachting naar had uitgekeken.

Blijkt in de loop van het proces dat de afspraken of de verwachtingen niet waargemaakt kunnen worden? Maak dat dan duidelijk. Neem op tijd contact op met de verzoeker, leg uit wat de oorzaak van de vertraging is en probeer meteen een **nieuwe afspraak** te maken. Wie weet gaat de verzoeker nog met de nieuwe afspraak akkoord ook.



Het nut van een vertrouwelijke voorinzage

Het lukte de Inspectie Justitie en Veiligheid niet om binnen de gestelde termijn een besluit te nemen over een verzoek van Machteld Veen van Investico over de medische zorg voor asielzoekers. Kort na het verstrijken van de deadline kreeg Veen wel uitleg over de documenten die waren aangetroffen. Het ministerie zegde haar een **specifieke datum** toe waarop het een besluit zou nemen over deze stukken. Dat was voor de journalist snel genoeg. De datum werd op een haar na gehaald en Veen kon haar onderzoek afronden.

communicatie is key!

9

DE TERMIJN VOOR ZIENSWIJZEN

32.

VERKORT DEZE EN HANDHAAF DE TERMIJN

Overheden zijn soms verplicht om 'belanghebbenden' te vragen of zij er bezwaar tegen hebben dat de informatie openbaar wordt. Denk aan bedrijven en lobbyisten die contact hebben gehad met een overheid en die in documenten genoemd worden. Deze belanghebbenden mogen laten weten of ze bezwaar hebben tegen het openbaar maken van de stukken: hun reactie wordt 'zienswijze' genoemd. Dat moet binnen een 'redelijke termijn'. Maar wat die termijn precies is, staat niet in de wet. In de praktijk leidt het verzamelen van zienswijzen dikwijls tot **fikse vertragingen**.

Vanuit het perspectief van de verzoeker ziet het ideale zienswijzeproces er zo uit: (1) vraag alleen belanghebbenden die werkelijk **'naar verwachting bedenkingen'** zullen hebben om een zienswijze; (2) houd de verzoeker ervan op de hoogte dat zienswijzen gevraagd worden en vervolgens zijn ontvangen en onderhoud contact met hem of haar over nieuwe ontwikkelingen; (3) lever de informatie zo aan bij belanghebbenden dat deze aan één tot twee weken genoeg hebben; dus geen stapels documenten, maar alleen de relevante pagina's, met duidelijke instructies;

(4) handhaaf de termijn voor zienswijzen strak en verdaag die alleen als een verzoek daartoe stevig is onderbouwd; (5) benoem in het besluit zo veel mogelijk welke belanghebbenden bezwaren hadden en waarom deze gevolgd zijn.

Kritisch kijken naar wie er überhaupt om een zienswijze gevraagd wordt kan de moeite lonen. In de wet staat dat een zienswijze alleen nodig is wanneer het aannemelijk is dat een betrokkene bedenkingen zal hebben. Het is dus maar de vraag of het altijd nodig is om iedere persoon of organisatie die in een document voorkomt om een zienswijze te vragen.

het is dus niet nodig om iedereen te vragen

hou het kort en behapbaar

Het hoeft niet zo lang te duren!

Onderzoeksjournalist Emiel Woutersen (Investico) deed een Woo-verzoek bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Het onderwerp was een lobby vanuit de industrie over een wetgevingsproces. Het RIVM vroeg alle betrokken bedrijven om een zienswijze. “Ze kregen al vier weken omdat het vakantie-tijd was, maar het bedrijf dat de grootste rol had gespeeld in de lobby wilde daarna nog meer tijd. Toen belde de Woo-behandelaar mij direct op en beloofde dat, als ze er met dat bedrijf niet uit zouden komen, ik alle andere documenten alvast op de afgesproken datum zou krijgen. Het lukte hem om het bedrijf te overtuigen dat twee weken extra het maximum was en daar heeft hij ze ook aan gehouden. Uiteindelijk kwamen alle documenten toch nog tegelijk en op het moment dat ik ze nodig had. De Woo-behandelaar van het RIVM gaf me het gevoel dat ze zorgvuldig naar mij toe waren en niet alleen meebewogen met het bedrijf. Wat trouwens ook heel sterk was: het RIVM had alle medewerkers opgedragen om lobby-mails over dit onderwerp direct door te sturen naar één mailbox. Ze hadden alle relevante documenten meteen te pakken toen ik het verzoek deed.’

10 ZET MINDER VINKJES

Als alle documenten beoordeeld zijn en het besluit is afgerond, kunnen de documenten openbaar worden gemaakt. Maar eerst gaat het besluit vaak nog de zogeheten 'lijn' in. Dat betekent dat ambtenaren, directies en zelfs bewindslieden **hun akkoord** moeten geven, voordat de stukken naar de verzoeker kunnen worden gestuurd. Het is niet ongewoon dat het besluit langs tien personen moet voor een vinkje. Hoe hoger in de boom, hoe groter de kans op vertraging. Zo weigerde het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wekenlang om een afgerond Woo-besluit te sturen, omdat de minister op dat moment met vakantie was.

handig..

Deze parafenlijnen zijn van een formaliteit verworden tot een **tijdrovend en arbeidsintensief** proces. Dat komt doordat openbaarmaking van informatie in de eerste plaats wordt gezien als mogelijke calamiteit voor de organisatie.

Veel Woo-juristen krijgen dan ook de opdracht van hun organisatie om in een oplegnotitie alvast een risicoanalyse te maken van hoe politiek of maatschappelijk gevoelig de te openbaren documenten zullen zijn. Verzoeken van journalisten worden vaak automatisch als 'gevoelig' bestempeld, omdat ze waarschijnlijk tot een publicatie zullen leiden.

analyseer alvast hoe gevoelig de documenten zullen zijn

De afhandeling van een Woo-verzoek draait steeds meer om het voorkomen van onbewuste openbaarmaking van informatie die achteraf gevoelig blijkt te zijn. Dus voelt iedere persoon in de 'lijn' zich verantwoordelijk om iedere letter twee keer om te draaien. Daar komt nog bij dat verschillende directies het oneens kunnen zijn over wat wel en niet naar buiten mag. En zo is een proces van formele notificatie een proces van **wekenlange afstemming** en langdurig stilliggen geworden.

Het is de vraag of het zetten van zoveel vinkjes wel nodig is. Beleidsambtenaren en bewindslieden kunnen ook simpelweg worden geïnformeerd over de informatie die openbaar wordt gemaakt. Meer vertrouwen in de kundigheid van de Woo-functie-narissen scheelt iedereen veel tijd.

Voorbeeld 1

Het kan sneller. Bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bleek het na tussenkomst van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) mogelijk om in één middag de hele parafenlijn te doorlopen en de stukken toe te sturen.

Onderzoeksjournalist Bram Logger (Onderzoekscollectief SpIT): 'We waren al meer dan een maand aan het wachten sinds het moment dat het besluit volgens de Woo-behandelaar klaarlag. Het moest alleen nog door 'de lijn', maar daar bleef het dus steken. Deze zaak was al voorwerp van een bemiddelingszaak van het ACOI. We hebben hen toen gebeld en zij belden diezelfde dag nog met het ministerie. Toen bleek dat het binnen een dag lukte om van alle betrokkenen op het ministerie een akkoord te krijgen. Daar kun je cynisch over doen, zo van, als ACOI belt kan het plotseling wel, maar het was voor mij toch een eyeopener dat het dus prima mogelijk is om iedereen snel af te laten tekenen. Het is een kwestie van er prioriteit aan geven. Ik hoop dat dat voor de ambtenaren ook echt een inzicht is geweest: **dit doen we voortaan anders.'**

Voorbeeld 2

Hanke Bruins Slot (CDA) was van januari 2022 tot september 2023 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarmee verantwoordelijk voor goed bestuur en open overheid. Zij kreeg kritiek uit de Kamer toen keer op keer bleek dat de Woo niet goed werd uitgevoerd. In het debat van de vaste Tweede Kamercommissie van Binnenlandse Zaken over de Woo op 16 maart 2023 toonde Bruins Slot echter bereid te zijn tot concrete stappen:

'Misschien is het in dat kader ook wel goed om te vertellen wat ik zelf als minister heb gedaan, namelijk dat ik Woo-verzoeken tegenwoordig niet meer zelf afdoe. De Woo-verzoeken worden generiek op een lager niveau in de ambtelijke organisatie afgedaan en ik krijg een kennisgeving op het moment dat ze de deur uit zijn. Het afdoen op een lager niveau is een van de adviezen uit het rapport Matglas, **omdat het sneller gaat.'**

11 VRIJGEGEVEN DOCUMENTEN

MAAK ZE VINDBAAR EN TOEGANKELIJK

36.

Documenten die via de Woo zijn opgevraagd, zijn voor iedereen toegankelijk. Toch wordt de informatie vaak alleen gebruikt door de journalist die het Woo-verzoek heeft gedaan. Dat heeft ermee te maken dat journalisten elkaars nieuws niet willen afpakken of kopiëren, maar er is nog een belangrijke oorzaak: documenten zijn vaak **niet goed vindbaar**. Soms worden ze zelfs niet eens online gezet, maar alleen aan de verzoeker gestuurd, of al snel weer offline gehaald.

Als documenten na het Woo-besluit wel op de website van het bestuursorgaan worden geplaatst, blijken ze in de praktijk lang niet altijd goed digitaal doorzoekbaar. Dat gebeurt bijvoorbeeld als ambtenaren uit voorzorg alle documenten opnieuw printen en vervolgens inscannen uit vrees dat gelakte teksten na verstrekking van de documenten toch weer zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Slechte doorzoekbaarheid van documenten heeft twee effecten. Ten eerste zullen andere journalisten en burgers deze documenten **nooit vinden** via een zoekmachine.

Voor iedereen!

Ten tweede is het onmogelijk om ingescande documenten snel te doorzoeken met zoektermen. Terwijl dat laatste wel nodig is, vooral als het gaat om een grote hoeveelheid informatie.

Vrijgegeven informatie kan relevant zijn voor veel meer mensen dan alleen degene die het Woo-verzoek doet. Nu of in de toekomst, want niet zelden blijkt een onderwerp jaren later opnieuw relevant. Het is zonde van de kostbare tijd die het gekost heeft om een Woo-verzoek goed af te handelen, als de rest van de wereld de openbaar gemaakte documenten daarna niet kan lezen.

Daarom is het goed dat sommige bestuursorganen wél **doorzoekbare pdf-bestanden** online zetten. Ook Excel-bestanden worden soms niet meer als pdf, maar als csv online beschikbaar gemaakt.

FAIR-PRINCIPES

Volgens artikel 2.4.3 van de Woo moeten documenten volgens de FAIR-principes geopenbaard worden. Dat houdt in dat de stukken vindbaar (findable), toegankelijk (accessible), uitwisselbaar (interoperable) en herbruikbaar (reusable) moeten zijn. Maarten Marx, onderzoeker en universitair docent aan het Informatics Institute van de Universiteit van Amsterdam, geeft hiervoor drie concrete tips:

- 1.** Voorzie de stukken van metadata, zowel van het hele Woo-dossier als van de afzonderlijke documenten.
- 2.** Lever de stukken los van elkaar (niet aan elkaar geplakt) en in een digitaal formaat (dus niet gescand en daarna OCR).
- 3.** Lever het dossier met een nette inventarislijst in Excel of CSV.

Deze drie stappen zorgen er bijvoorbeeld voor dat de stukken machineleesbaar zijn en makkelijker kunnen worden teruggevonden via zoekmachines. De gemeente Amsterdam, de provincie Gelderland en de gemeente Ridderkerk openbaren hun Woo-documenten al deels volgens de FAIR-principes.

Vindbare en toegankelijke documenten

Over de manier waarop het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Woo-verzoeken over de coronacrisis afhandelt, valt veel te zeggen. VWS ontving veel grote verzoeken en wekte bij journalisten en burgers de nodige wrevel met de methode en duur van afhandeling. Wat uiteindelijk wel goed werkte was de manier waarop de documenten op één website werden **samengebracht en doorzoekbaar** werden gemaakt.

Jasper Been, journalist bij Het Financieele Dagblad: 'Mijn krant heeft zelf geen Woo-verzoek gedaan naar de coronacrisis bij VWS. Maar doordat alle Woo-documenten rondom corona op één plek worden gepubliceerd, konden ook wij putten uit informatie die is opgevraagd door andere journalisten en burgers.'

De documenten kwamen goed van pas bij een onderzoek naar bedrijven die persoonlijke beschermingsmiddelen verkochten aan de overheid. Been: 'Wij deden onderzoek naar wie er – naast Sywert van Lienden – nog meer grote deals met de overheid hadden gesloten. In de Woo-documenten vonden we waardevol steunbewijs dat wees in de richting van Lasaulec: de technische groothandel van Ferrari-dealer Frits Kroymans.'

soms ligt de informatie er al

COLOFON

Deze publicatie is een samenwerking tussen leden van de Woo-werkgroep van de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) en Open State Foundation. De Maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken heeft deze publicatie financieel ondersteund.

De Woo-werkgroep spant zich in om de Wet open overheid (Woo), Woo-verzoeken en de daarbij horende bestuursrechtelijke procedures zo toegankelijk mogelijk te maken voor journalisten, opdat zoveel mogelijk journalisten effectief gebruik kunnen maken van dit middel. Dat gebeurt door het geven van informatie en workshops. Daarnaast oefent de werkgroep directe invloed uit op beleidsbepalers om uitvoering en verbetering van openbaarheidsregels door bestuursorganen te bevorderen.

Open State Foundation heeft als missie het bijdragen aan een digitaal transparante overheid en daarmee aan een controleerbare en vitale democratie. Om te komen tot een open overheid werkt Open State aan het ontsluiten van informatie van publieke instellingen als open data, en het bevorderen van hergebruik van die data door burgers, journalisten, maatschappelijke organisaties, kunstenaars, wetenschappers, ambtenaren, beleidsmakers en volksvertegenwoordigers.

Bas van Beek: Onderzoeksjournalist en Woo-coördinator bij Follow the Money. Daarnaast is hij per 1 december 2024 voorzitter van de Woo-werkgroep van de VVOJ.

Link: <https://www.ftm.nl/auteur/bas-van-beek>

Jasper Been: Onderzoeksjournalist en Woo-specialist bij het Het Financieele Dagblad.

Link: <https://fd.nl/auteur/jasper-been>

David Davidson: Onderzoeksjournalist bij Follow the Money en veelgebruiker van de Woo.

Link: <https://www.ftm.nl/auteur/david-davidson>

Tim Staal: Woo-specialist bij Investico en oprichter van SPOON, het expertisecentrum voor alle Woo-verzoekers met een publiek belang.

Link: <https://expertisecentrumspoon.nl/>

Erik Verwiel: Onderzoeksjournalist en Woo-coördinator bij de Volkskrant.

Link: <https://www.volkskrant.nl/auteur/erik-verwiel>

VVOJ

Postadres: Gooimeer 4
1411 DC Naarden
Whatsapp: +31(0)683633310
Email: bureau@vvoj.org
Link: <https://www.vvoj.org>

Open State Foundation

Kattenburgerstraat 5 – 002 B
1018 JA Amsterdam
Tel. 020-3080567
Email: contact@openstate.eu
Link: <https://openstate.eu/>

Het Woo Witboek van Open State Foundation en VVOJ is
gelicenseerd onder CC0 1.0.

Alles mag worden hergebruikt; naamsvermelding wordt gewaardeerd

