



Rijksoverheid

U bevindt zich hier: [Home](#) > [Regering](#) > [Het Kabinet](#) > [Bewindspersonen](#) > [Piet Hein Donner](#) > [Toespraken](#) > [Toespraak op de Dag van de Persvrijheid](#)

## Toespraak op de Dag van de Persvrijheid

Toespraak | 03-05-2011

**Minister Donner heeft tijdens de Dag van de Persvrijheid op 3 mei de Nederlandse Persvrijheidsmonitor en een onderzoek naar het effect van de Wet openbaarheid van bestuur in ontvangst genomen. In zijn toespraak merkte de minister op dat het niet zijn bedoeling is om grootscheepse veranderingen in de Wet openbaarheid van bestuur voor te stellen. "Wel zijn er knelpunten, zoals oneigenlijke WOB-verzoeken en verzoeken die een groot beslag leggen op het ambtelijk apparaat zonder proportionele winst aan openbaarheid", aldus minister Donner. De volledige tekst van zijn toespraak is hieronder te vinden.**

Dames en heren,

Het is goed hier te zijn op de dag van de persvrijheid. Vandaag de persvrijheid, morgen dodenherdenking en overmorgen bevrijdingsdag; het is goed te beseffen dat persvrijheid niet vanzelfsprekend is en soms duur gekocht moet worden.

Zeven jaren geleden mocht ik hier ook zijn. Ik ben blij dat men wat ik toen zei zo apprecieerde dat u het voor herhaling vatbaar is. Wees gerust ik zal het feestje niet verstoren met kritiek en lelijke opmerkingen over de pers en journalisten. In de afgelopen zéven jaren heb ik geleerd ze te waarderen, net zoals u de politiek steeds meer leert waarderen.

### Onderzoek

Evenals zeven jaren geleden, mag ik ook nu weer het resultaat van onderzoek in ontvangst nemen. Dank voor het vertrouwen dat ik er iets verstandigs over kan zeggen. Maar wellicht zit u meer te wachten op wat onverstandigs. Dat verschaft stof om nieuws van te maken dus brood op de plank. Foei toch die achterdocht. Dat pers en politiek zo over elkaar denken. Hoewel – het zou pas bedenkelijk zijn, als ik veronderstelde dat juist als ik iets verstandigs zeg dat nieuws oplevert. Maar als gezegd, ik acht de vrijheid van de pers om te berichten wat ze wil een groot goed; waard om te worden verdedigd.

Die woorden moeten u bekend voorkomen. De toenmalige minister van Justitie sprak ze in 2004 ook op de Dag van de Persvrijheid. Destijds nam ik een onderzoek naar de persvrijheid in Nederland in ontvangst. Deze keer gaat het om een onderzoek naar de ervaring met de Wet

openbaarheid van bestuur. In het onderzoek van destijds werd geconcludeerd dat beperkte openbaarheid van bestuur één van de belangrijkste bedreigingen van de persvrijheid vormde. Uit het feit dat WOB-zaken steeds vaker voor de rechter werden uitgevochten concludeerde men toen dat veel overheidsorganen niet openbaar waren. In het onderzoek dat ik nu kreeg, lees ik dat weinig zaken tot de rechter worden doorgezet, waaruit de onderzoekers concluderen dat journalisten de WOB slecht kennen. Ik begrijp dus: als er veel geprocedeerd wordt, bewijst dit dat de overheid niet openbaar is, als er weinig wordt geprocedeerd bewijst dit dat redacties dan de wet onvoldoende kennen. Want de conclusie staat vast: de overheid is niet openbaar. Als Barbartje moet hangen, wijst alle bewijs in dezelfde richting.

## Maatstaf

Ik betwijfel of openbaarheid van bestuur überhaupt bruikbaar is als maatstaf van persvrijheid. Openbaarheid van bestuur en persvrijheid hebben weinig met elkaar te maken. Natuurlijk; openbaarheid is makkelijk voor de pers. De WOB biedt een mooi instrument om snel aan informatie te komen voor artikelen of programma's, of om te vissen naar informatie die mogelijk op iets verkeerd wijst, of zo kan worden uitgelegd. In die zin is openbaarheid van bestuur een vorm van staatsteun voor de pers. Ook toen openbaarheid van bestuur (nog) niet bekend was, hadden we persvrijheid. De openbaarheid van bestuur is niet bedoeld voor de persvrijheid, maar voor een controlebaar en behoorlijk overheidsbestuur. De pers heeft in dat verband ongetwijfeld ook een rol; persvrijheid dient mede dat belang. Wie evenwel om die reden openbaarheid van bestuur als maatstaf van de persvrijheid ziet, stelt in werkelijkheid dat de pers afhankelijk is van de informatie die de overheid verschaft. Persvrijheid is echter juist aan de orde als het gaat om informatie en discussie welke de overheid niet verschaft en ook niet is gehouden te verschaffen.

## Middel

Openbaarheid van bestuur is geen doel op zich zelf. Het is een middel om in het algemeen belang een controlebaar en behoorlijk bestuur te bewaken. Dat impliceert dat niet alle openbaarheid nuttig is, en dienstbaar aan dat belang. Openbaarheid van bestuur betreft primair wat een overheid doet. Wat de overheid doet, moet het daglicht kunnen velen en controlebaar zijn. Hoewel overheden ook dingen doen die het daglicht wel kunnen velen, maar niet in het daglicht moeten geschieden om effectief te zijn. Overheidsbesluitvorming betreft doorgaans het afwegen van belangen, het beslechten van conflicterende opvattingen en het vinden van een compromis bij fundamenteel verschillende uitgangspunten. Om die reden heeft overheidsbesluitvorming niet zelden ook een aspect van onderhandelen. Al die aspecten zijn niet gediend met openbaarheid van de voorbereiding van en beraadslagingen over besluiten. Om dezelfde reden zijn uw redactievergaderingen niet openbaar, beraadslaagt de rechtbank in beslotenheid, zijn onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers niet openbaar; alleen de uitkomst is steeds openbaar. Zou dat anders zijn, dan zullen de deelnemers zich vooral laten leiden door hun persoonlijke verantwoording en niet door de verantwoording van een gemeenschappelijk product. Democratie is echter alleen mogelijk indien de uiteenlopende standpunten tot een gemeenschappelijk resultaat kunnen worden gebracht, en dat resultaat kan worden gemotiveerd en verantwoord. Ook komt vernieuwing al

gauw in de knel zonder 'beleidsintimiteit' waarin bestuurders nieuwe ideeën vrijelijk kunnen bespreken, zonder het risico dat er onmiddellijk commotie over ontstaat of men wordt afgerekend op wat men alleen maar heeft bedacht. Dat alles bepaalt de functionaliteit van de openbaarheid van bestuur.

## Voorzichtig

Duidelijk zal zijn dat ik het niet echt eens ben met wat prof. Peters onlangs in zijn afscheidscollege stelde -althans volgens de opiniepagina van de NRC- 'dat een overheid die openheid vreest niet democratisch mag heten. Dat ministers en ambtenaren niet van openbaarheid houden omdat zij gewend zijn aan beslotenheid.' Ministers en ambtenaren zijn terecht voorzichtig met openbaarheid gelet op de ervaring met misverstanden, publieke onrust, schade aan belangen en besluiteloosheid die het gevolg kan zijn van ontijdige openbaarheid of misplaatste openbaarheid omtrent losse aspecten van het besluitvormingsproces. Eén verkeerde opmerking van een Minister van Financiën kan in deze tijd miljoenen zo niet miljarden schade opleveren.

Openbaarheid heeft primair betrekking op de uitkomst, maar slechts beperkt op de totstandkoming van besluiten. Het is met besluiten zoals Bismarck ooit over wetten opmerkte: 'Wetten zijn als worstjes. Je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt zijn.'

De overheid moet zo openbaar zijn, als het algemene belang vergt. Openbaarheid is geen doel maar randvoorwaarde voor het bestuur, ten dienste van het algemeen belang. Nederland hoeft zich niet te schamen. Waar het 'Open Government' betreft, staat Nederland na Zweden op de tweede plaats in de Rule of Law Index 2010. Eén van de drie bepalende criteria daarbij is de mogelijkheid om over overheidsinformatie te beschikken. Nederland kent bij de openbaarheid van bestuur als één van de zeer weinige landen een informatiestelsel in plaats van een documentenstelsel. De aanvrager hoeft niet nauwkeurig te specificeren welke documenten hij zoekt, maar kan volstaan met een globale omschrijving van de informatie die hij wenst. Het bestuursorgaan moet vervolgens de juiste informatie boven tafel krijgen. En dat lukt doorgaans ook nog binnen de gestelde termijn. Dat die termijn onlangs is verdubbeld naar 56 dagen is gevolg van de Wet dwangsom en beroep; als men dwangsommen wil, moeten de termijnen realistisch zijn.

## Verdrag

Als er verwezen wordt naar het verdrag van Tromso, zoals mevrouw A. Klingenberg heeft gedaan, en een voortvarend review, dan heeft dat heeft dat voor wat Nederland betreft, primair op de bezwaarschriftenprocedure betrekking en niet op de rechterlijke controle. Dat is review en die loopt dus binnen acht weken volgens de termijnen die de wet daaraan stelt. In die zin meen ik dat ook daar aan voldaan is. Als het gaat om de rechterlijke uitspraken geldt inderdaad artikel 6 van het EVRM met betrekking tot de termijnen en ook daar voldoet Nederland doorgaans zeer wel aan.

Ik denk dan ook dat het lage aantal WOB-verzoeken in Nederland dat voor de rechter wordt

doorgezet, niet wijst op een ernstig gebrek aan openbaarheid van bestuur, zoals wel wordt beweerd, maar op het feit dat er al erg veel openbaar is. En dat wordt steeds meer. Op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). treft u bijvoorbeeld ook alle informatie die eerder via Wob-verzoeken is vrijgegeven. Er wordt nu gewerkt aan een open dataportaal: een doorverwijsregister naar bronnen van open overheidsinformatie. Op [www.data.overheid.nl](http://www.data.overheid.nl). treft u al een provisorische versie. Tenslotte wordt er gewerkt aan een 'open source' beleid van overheidsdata.

WOB-geschillen die er zijn, hebben vaak betrekking op informatie over beraadslagingen en afwegingen voorafgaande aan de besluitvorming en niet over de beslissingen zelf. Feiten en cijfers wijzen kortom niet uit dat Nederland zich wat openbaarheid van bestuur betreft moet schamen voor andere landen. Is de WOB-praktijk daarom alles zaligmakend? Nee! Zou het wellicht een tandje minder kunnen? Ongetwijfeld! Gaat het kabinet dat voorstellen? Kennelijk is men daar beducht voor. Het bewijst dat de mens vaak het meeste lijdt, door het lijden dat hij vreest. Het is niet de bedoeling om grootscheepse veranderingen in de WOB voor te stellen.

## Knelpunten

Wel zijn er knelpunten, zoals oneigenlijke WOB-verzoeken en verzoeken die een groot beslag leggen op het ambtelijk apparaat zonder proportionele winst aan openbaarheid. Als we een overheid willen die minder kost aan belastinggeld, ambtenaren, bestuurders en regels, dan zullen prioriteiten gesteld moeten worden en zal ook kritisch gekeken moeten worden naar de 'kosten' van openbaarheid: Niet primair in de vorm van geld, maar ook in vorm van de belasting die het oplevert.. WOB-verzoeken zijn nu soms een 'schot hagel' in de hoop dat één korreltje raak is. Tientallen ambtenaren hebben dan een dagtaak aan de behandeling daarvan; dat is geen efficiënte tijdsbesteding. Ambtenaren zijn er niet voor als het alleen maar gaat om een mogelijke 'scoop' van een journalist, het maken van een omroepprogramma of het schrijven van een wetenschappelijk artikel. Ook wordt de WOB wel eens oneigenlijk ingezet: niet met het oog op het antwoord, maar met het oog op de dwangsom bij te late besluitvorming, of met het oog op het frustreren van besluitvorming of het functioneren van organen. We hebben voorbeelden van 70 Wob-verzoeken die op één orgaan worden afgestuurd waarvan 40 van dezelfde oorsprong. In die situaties moet kunnen worden opgetreden. Ik zal daar binnenkort een brief over sturen aan de Tweede Kamer.

Dat alles raakt de persvrijheid echter niet, het gaat vooral om de informatie waarmee je een krant of een programma kunt vullen. Dat geldt ook een ander punt dat de laatste dagen weer prominent de aandacht krijgt; het aantal voorlichters bij de overheid. Ook dat is een non-issue als het gaat om de persvrijheid. Natuurlijk, op papier bergt de overheidsvoorlichting het gevaar in zich van inkleuring van de berichtgeving. Bij de gegeven toegankelijkheid en brede verspreiding van overheidsinformatie is dat echter minder goed denkbaar. Het beklag daarover in de pers is veleer een testimonium paupertatis, een bewijs van onmacht. Want de journalist die meent dat overheidsvoorlichters het nieuws kan vertekenen als de pers dat nieuws niet zelf maakt, stelt dat de pers niet zelfstandig in staat is om door de schijn van de voorlichting als die er al is heen te prikken. Maar als men niet in staat is om door de mogelijke 'vertekening' van de overheidsvoorlichting heen te prikken, hoe kan men dan zonder die voorlichting het nieuws wel

evenwichtig presenteren.

## Overheidsvoorlichting

Dames en heren, mogelijk krijgt u uit het voorgaande de indruk dat ik wat 'licht' om ga met zorgen over de persvrijheid. Dat bewijst dan hoe nodig overheidsvoorlichters zijn. Want als dat het beeld is dat ik met mijn woorden oproep, had een goede voorlichter dat er mogelijk uit verwijderd; want het is allerm minst mijn bedoeling. Persvrijheid is een groot goed; waard om te worden verdedigd – en al het onverantwoordelijk gebruik dat er van wordt gemaakt op de koop toe te nemen. Ik ben alleen bang dat we ons in het debat over de vrijheid van de pers vastbijten in een discussie over de toegankelijkheid van overheidsinformatie, terwijl de omgeving waarin overheid en pers beide een verantwoordelijkheid hebben jegens het publiek, fundamenteel aan het veranderen is. Want vergis u niet; die overheidsvoorlichting waar ik net over sprak is meer nodig om verwarring over overheidsinformatie op het internet te voorkomen. Talloos zijn de sites die iedere informatie zonder meer overnemen en bij een onevenwichtige weergave grote onrust kunnen stichten of een verkeerd beeld wekken.

De recente ontwikkelingen in Noord Afrika en het Midden-Oosten laten zien welk effect sociale media kunnen hebben in de samenleving. Daar beschouwen we het effect vooralsnog positief, hoewel ter plaatse bestuurders dat ook anders zien. Maar wat daar mogelijk was, is elders ook mogelijk en dan niet alleen met goede bedoelingen. We zijn in een wereld terecht gekomen, waarin informatie ongestructureerd kan circuleren. Het is als in een supertanker waarin men de afzonderlijke tanks heeft weggehaald en de olie vrij rond kan klotsten. Dat biedt geen stabiele situatie. Bij de lichtste deining kan het schip omslaan omdat bewegingen elkaar gaan versterken. Zo ook in onze informatie wereld.

In die omgeving hebben beide, pers en overheid, een rol te spelen in het belang van de openbare orde en democratie bij het informeren van het publiek debat, het bieden van kaders om die informatie begrijpelijk te maken en vertrouwen te scheppen in plaats van wederzijds wantrouwen te zaaien. Want vertrouwen in onszelf en in ons vermogen om maatschappelijke problemen aan te pakken en op te lossen, is wezenlijk in de komende tijd. De overheid heeft daar een centrale rol bij want die hebben we steeds meer uitsluitend belast met de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en de ordening.

## Vertrouwen

Hoewel vertrouwen dus nodig is, hebben we mechanismen in het leven geroepen die vooral wantrouwen voeden. Een trouwe krantenlezer, televisiekijker of radioluisteraar, zal zich immers moeilijk aan de indruk kunnen onttrekken dat het voortdurend misgaat in de wereld en in het bijzonder bij de overheid. Dat is niet alleen of mogelijk zelfs niet in de eerste plaats gevolg van pers en media; het is de hele cultuur van parlementair debat, geïnstitutionaliseerd toezicht, adviescolleges en de wetenschappelijke wereld, die een onophoudelijke stroom informatie voeden met als grondtoon; het gaat mis, het moet beter, het moet anders. Dat valt niemand te verwijten. Het is als een Griekse tragedie. Ieder doet wat begrijpelijk is en wat zijn rol is. Maar onderling versterken de actoren elkaar. Allen hebben belang bij het aan de kaak stellen van

tekortkomingen, misstanden, onopgeloste problemen en alles wat maar naar 'fraude' riekt – ook als het legaal is. Het resultaat is een cultuur van wantrouwen en als ik het zo noemen mag 'azijn pissen'; niet alleen jegens de overheid maar jegens alle instituties die nodig zijn om ons drijvend te houden in onzekere tijden. Is dat erg? Ik ben bang van wel, want met dat vertrouwen verdwijnt ook het vertrouwen in ons vermogen om collectief problemen op te lossen. En dat is het laatste wat we kwijt moeten raken.

Daarom; pers en overheid hebben elkaar nodig; zij hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid om informatie goed, evenwichtig en bruikbaar neer te zetten. Daarin zijn zij op elkaar aangewezen. Daarom is het goed om in het voorliggend rapport af te kunnen leiden dat ruim driekwart van de respondenten stelt dat overheidsvoorlichters hen serieus nemen. Het is ook goed te vernemen dat journalisten meer verwachten van goed persoonlijk contact met voorlichters dan van Wob-verzoeken. Ik noteer dat blijkens het rapport het gevoel bestaat dat overheden nog te vaak en te snel een Wob-verzoek afwijzen. Dan moeten we werken aan de verwachtingen over en weer. Een rijksinformatiecommissaris zoals naar Engels voorbeeld wordt bepleit, zie ik minder zitten. Ik ben bang dat dat een nieuwe bestuurlijke laag in het totale proces creëert, want de geschillen zullen nog altijd door de rechter moeten worden opgelost en daardoor zouden de procedures alleen nog maar weer langer worden.

## Sfeer

Beter is het om in het licht van dit onderzoek verder te investeren in de sfeer tussen bestuur en pers. Ik kan mij niet ontrekken aan de indruk dat er nog enig onderling wantrouwen rest tussen beide partijen. Bestuursorganen zijn huiverig om informatie te geven omdat ze het beeld hebben dat journalisten alleen maar op zoek zijn naar schandalen. Journalisten verdenken bestuurders ervan onwelgevallige informatie onder de pet te willen houden. Die achterdocht over en weer is niet terecht, maar ieder voorval voedt het wantrouwen. U kunt zich nauwelijks de verontwaardiging op departementen voorstellen als er weer een verhaal is dat de plank geheel mislaat of een verhaal dat de plank volledig goed weergeeft maar met een kop erboven die een volstrekt verkeerde indruk geeft over de inhoud van het verhaal. Meer begrip voor elkaars positie en standpunten moet mogelijk zijn. Informele contacten tussen journalist en persvoorlichter dragen daar meer aan bij dan procedures en geschillen.

Dames en heren,

Het zou goed zijn als we ons eens gezamenlijk buigen over deze vragen en over hoe we onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een evenwichtige informatie, een goed geïnformeerd publiek debat en een controleerbaar en deugdelijk bestuur kunnen realiseren, in een tijd waarin de bekende patronen en rollen vervagen.

Het ligt daarbij verre van mij om af te willen doen aan de rol van de pers en media als zelfbenoemde waakhond van de democratie. Natuurlijk, zoals bij alle honden wordt er soms te veel en te heftig geblaft, maar dan houd ik mij vast aan de gedachte: blaffende honden bijten niet. Wel bekruipt mij zo af en toe bij het horen van de waakhond de vraag van Juvenalis: quis

custodiet ipsos custodes, - wie bewaakt de bewakers zelf? Want bij de overheid stapelen we bewakingsmechanisme op bewakingsmechanisme om fouten te voorkomen. Maar hoe zit het bij de 'waakhonden'?

Maar laten we bij alles beseffen dat we elkaar nodig hebben en op elkaar zijn aangewezen bij het bewaken en behartigen van de belangen voor de samenleving. En als we dan toch weer op elkaar afgeven, moet u maar denken aan de woorden van de Engelse schrijver Jonathan Swift: 'Kritiek is een schatting die men aan de openbaarheid betaalt om eminent te mogen zijn'. Dat geldt ministers, maar ook voor journalisten.

Hartelijk dank.

Delen op: Twitter, Hyves, Facebook of LinkedIn

## **Verantwoordelijk ministerie**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## **Zie ook**

Overheidscommunicatie | Onderwerp | AZ

