

Bemiddeling in Woo-zaken: ervaringen van het ACOI

Volgens de Wet open overheid (Woo) heeft iedereen recht op informatie van de overheid. Omdat niet iedereen dat recht ook krijgt, stelde de regering onder meer het Adviescollege Openbaarheid en Informatievoorziening (ACOI) in. Dat adviseert 'gevraagd en ongevraagd' én het bemiddelt. Dat laatste is best bijzonder voor een adviesorgaan, want meestal adviseert het alleen. Hier was blijkbaar méér nodig. Inmiddels is het ACOI twee jaar en ruim dertig bemiddelingstrajecten verder en is er het nodige te vertellen over alle ervaringen. Dit artikel bevat een overzicht van die ervaringen aan de hand van de aantekeningen en verslagen van de Woo-bemiddelaars. Ook in dit nummer: een column van Folkert Jensma, NRC-redacteur en NVJ-voorzitter, over zijn ervaringen als freelance bemiddelaar.

DOOR JOOST VAN DER VLEUTEN EN GERALDINE SLABBEKOORN ILLUSTRATIE SHANNE VAN EERDEN

Wie een verzoek om overheidsinformatie indient onder de Woo, zou na een week of zes de gevraagde informatie in handen moeten hebben. Dat gaat lang niet altijd goed. Omdat termijnen worden overschreden, de communicatie wordt verbroken, of omdat informatie niet vindbaar blijkt, of wordt weggelakt. Je kunt dan natuurlijk een klacht indienen of naar de rechter stappen. Maar bemiddeling kan een betere route zijn. Het gaat bij bemiddeling immers om het daadwerkelijk oplossen van een conflictueuze situatie rond een vraag om informatie, met behoud of herstel van de goede relatie.

Die bemiddeling kan via het ACOI, wanneer het 'partijen met een beroepsmatig belang' betreft, zoals journalisten, onderzoekers en maatschappelijke organisaties. Tot nu toe waren de meeste verzoeken afkomstig van journalisten en gingen de meeste klachten over ministeries. Hun verzoeken worden opgepakt door bemiddelaars in dienst bij het ACOI en externe freelancers.

Niet helemaal neutraal

Een constante in de ACOI-bemiddelingstrajecten is de hoeveelheid emotie die schuilgaat achter iets dat op het eerste gezicht vooral een vrij technisch-juridische klus lijkt. Aan beide zijden voelt men zich bedreigd, overvraagd of overbelast. De een is verdrietig (omdat hij zich gewan-

trouwd voelt), de ander voelt zich boos (omdat de deadline verstrekt) of buitengesloten (omdat niemand contact opneemt). Dat zal bij bemiddelaars en mediators uit andere vakgebieden bekend klinken.

Tegelijk is bemiddeling in Woo-land anders. De ACOI-bemiddelaar heeft de wettelijke opdracht om de bemiddeling te richten op openbaarheid, een responsieve overheid en een betere afhandeling van Woo-verzoeken. De bemiddeling is dus niet helemaal neutraal. Maar binnen die taakopvatting neemt de ACOI-bemiddelaar wel degelijk de belangen van alle betrokken partijen in acht. Tijdens intakegesprekken wordt dit expliciet aan de orde gesteld en worden ambtenaren uitgenodigd zich te laten horen als ze de bemiddeling als onvoldoende neutraal ervaren. De bemiddelingen wijken ook af van twee andere pijlers van mediation: vrijwilligheid en vertrouwelijkheid. Het bestuursorgaan móét deelnemen volgens de wet en het ACOI publiceert na iedere bemiddeling een openbare eindbrief of een bemiddelingsadvies.

Uiteindelijk draait de bemiddeling om het tot stand brengen van een samenwerking die leidt tot een goede afhandeling van een Woo-verzoek. 'Een Woo-verzoek is geen corvee of een



Joost van der Vleuten
is senior adviseur bij het ACOI.



Geraldine Slabbekoorn
is bemiddelaar bij het ACOI en mediator.

bedreiging, maar een vraag om samenwerking rond een onderwerp van publiek belang', staat dan ook in de ACOI-stukken. Klinkt goed, maar in de praktijk gaat dat vaak anders: er loopt een grens tussen de binnenwereld van de overheid en de buitenwereld van de journalist of onderzoeker. Uit de aantekeningen en verslagen van de ACOI-bemiddelaars wordt duidelijk welke complicaties dat met zich meebrengt.

Bestaat u echt?

Soms sta je als indiener van een Woo-verzoek bij de open overheid voor een dichte deur. Een bemiddelaar noteert:

'Steeds opnieuw stuiten journalisten op het feit dat ze geen echte ingang hebben. Ze krijgen te maken met (anonieme) medewerkers, waarvan ze maar moeten afwachten of die hen ook kunnen helpen. Het creëert een gevoel van lang en lijdzaam wachten. Het voedt ook de speculatie dat er achter de schermen sprake is van tegenwerking of vertraging om politieke redenen. Als er wel een ambtenaar is die echt behulpzaam is, kunnen ze het soms niet geloven. Een journalist vroeg laatst aan zo'n ambtenaar: bestaat u echt?'

In het bemiddelingstraject is een goed begin dan het bieden van de mogelijkheid om dat ontstane ongemak en die achterdocht uit te spreken en ruimte te maken voor toelichting van de andere kant. Hoe eerder hoe beter, eigenlijk. Een voorbeeld van zo'n botsing tussen bureaucratie en maatschappelijk middenveld, uit een verslag van een van de bemiddelaars:

'De vertegenwoordiger van de belangengroep zegt 'Wij zijn tegen de ruimtelijke ontwikkeling waar u aan werkt. We willen die niet en we begrijpen niet waarom het zo zou moeten. Wij willen dus weten hoe dat zit en vragen om de randvoorwaarden voor die eerste ruimtelijke visie te delen. En dan krijgen we een brief dat onze vraag in eerste instantie niet wordt gezien als een Woo-verzoek en vervolgens dat de termijn van zes weken pas gaat lopen nadat wij ons voor een tweede keer hebben gemeld met dezelfde vraag. Dit voelt alsof we op afstand worden gezet.' Mijn collega en ik stellen voor daar nader op in te zoomen. De groep gaat na wat er precies is gebeurd, wat de intentie is geweest van de boodschap van de medewerker en hoe die is overgekomen. Langzaam verandert de sfeer aan tafel. Schoorvoetend wordt door de vertegenwoordiger van de belangengroep erkend dat hij zijn mening moet herzien. Eén van de betrokkenen merkt op: 'We moeten voor ogen blijven houden dat er een mens achter een e-mailadres zit.' Daarmee is het probleem niet opgelost, maar de basis daarvoor is wél gelegd.'

De afgelopen twee jaar ontving het ACOI 32 verzoeken tot bemiddeling die ontvankelijk waren. Op dit moment lopen nog tien verzoeken, achttien bemiddelingen waren succesvol. Daarover wordt dan een eindbrief gepubliceerd. In vier gevallen lukte het niet om de partijen nader tot elkaar te brengen. Daarover brengt het ACOI advies uit aan de betrokken overheidsorganisatie. De eindbrieven en bemiddelingsadviezen zijn te vinden op de website van het ACOI, acoi.nl. Om van te leren hoe dat nou moet of kan: grensoverschrijdend bemiddelen in overheidsland.

Het verkeerde keelgat

Als de eerste kop koffie is gedronken begint het aftasten. Daarbij komt de vraag aan de orde wat de journalist precies wil weten en vervolgens hoe het overheidsorgaan in kwestie daarmee om denkt te gaan. Een gedeeld beeld van de vraag (eigenlijk: de informatiebehoefte) en het proces kan voorkomen dat de partijen in een juridisch-bureaucratisch mijnenveld terechtkomen. Het risico daarop wordt overigens mede gecreëerd door de Woo zelf, omdat elke Woo-aanvraag moet beginnen met een in juridische termen geformuleerd verzoek, dat wordt beantwoord met een juridisch geformuleerd besluit. Dat speelt ook bij het volgende voorbeeld van een onderzoeksjournalist die een Woo-verzoek indiende bij een academische organisatie:

'Ik zeg luchtig: 'We kunnen vandaag de eerste verjaardag vieren van dit Woo-verzoek'. De Woo-medewerker van de overheidsorganisatie slaat de ogen neer. 'Ik was er niet eerder bij betrokken, mijn voorganger heeft het verzoek behandeld.' Dat schiet bij de indiener, een onderzoeksjournalist, in het verkeerde keelgat: 'We hebben veel moeite gedaan om ons verzoek zo precies mogelijk te formuleren en dan wordt het zonder enige vorm van overleg verkeerd uitgelegd én afgewezen, terwijl er in het verzoek zelf toch duidelijk om een gesprek is gevraagd. Nu zitten we hier met een officieel besluit van jullie kant. We moeten dus beroep instellen als we het daar niet mee eens zijn. Nog meer procedureel gedoe.' Hier is voor ons als bemiddelaars duidelijk reparatiewerk te verrichten op de relatie. Maar de andere partij is ons voor. Namens de overheid zit nóg een medewerker bij de bespreking, gespecialiseerd in contractrecht. Ze gaat in op het interne proces waar haar organisatie in is betrokken, legt uit hoe de onderhandelingen gevoerd worden en welke belangen er spelen. Door die uitleg krijgen de juridische termen uit het besluit betekenis. Het ging er niet om deze journalist buiten spel te zetten, zo blijkt, maar om de financiële belangen waar zijn Woo-verzoek aan raakte te beschermen. Tot onze verrassing blijkt dat een omslagpunt. Het gaat de verzoeker helemaal niet om de financiële aspecten. Het gesprek gaat verder en al pratende ontdoeit de relatie. De vraag wordt wederzijds opgehelderd en – warempel – er worden werkafspraken gemaakt. Ik blijf zitten met de vraag: waarom werd dit gesprek niet eerder gevoerd?'

Het eeuwige te laat

De factor tijd valt niet te onderschatten. Altijd tijd te kort (want een ambtenaar heeft belangrijk inhoudelijk beleidswerk te doen) en de wachttijd altijd te lang (want een journalist heeft een deadline). Zelfs een rechterlijke uitspraak leidt niet altijd tot resultaat. Een bemiddelaar noteerde hoe een onderzoeksjournalist zijn frustratie op tafel legde:

'Tweeëneenhalf jaar geleden heb ik een Woo-verzoek ingediend. Dat liep uit op een rechtszaak. Ik werd in het gelijk gesteld en daarna is een dwangsom gaan lopen. Inmiddels heb ik recht op het maximale bedrag, maar die informatie heb ik nog steeds niet. Dat gaat me aan mijn hart. Ik wil een stem geven aan die groep waar het over gaat, want zelf kunnen ze dat niet.' Ik voel met hem mee, maar er is vast ook een verklaring waarom vragen zo lang blijven liggen. Dat verhaal wordt in dit geval stap voor stap uit de doeken gedaan door iemand van het departement:



zieke medewerkers, onderbezetting, andere prioriteiten. Een stevige ingreep bleek nodig om de boel op orde te brengen. Werkprocessen werden aangepast, mensen aangenomen en interdisciplinaire teams samengesteld. Nu dat achter de rug is kunnen er meters worden gemaakt. Uiteindelijk kan de bemiddeling al na één gesprek succesvol worden afgesloten, zo bevestigt ook de journalist. De gevraagde informatie ontvangt hij enige tijd later. Ik krab op mijn hoofd. Wat is hier het succes? Dat er een verklaring is gegeven voor de termijnoverschrijding, dat er excuses zijn gemaakt of dat de informatie alsnog is gedeeld?’

Ook voor bemiddelaars is het soms moeilijk te achterhalen waar de vertraging zit

Rupsje nooitgenoeg

Ambtenaren die met Woo-verzoeken bezig zijn, hebben goede intenties en doen hun werk naar eer en geweten, noteert een bemiddelaar. Ze willen de journalist helpen. Ze proberen kwaliteit te leveren. Ze balen van het wantrouwen dat hen ten deel valt, maar het is voor hen ook vaak een eyeopener dat dat komt door het gebrek aan communicatie dat de journalist ervaart. Ze zijn oprecht verbaasd als een journalist (relatief) tevreden is als die hoort wat de stand van zaken is, zelfs als er weinig vooruitgang is. Zelf botsen ze vaak op tegen de grenzen van hun mogelijkheden. Hoge werkdruk door een tekort aan Woo-ambtenaren. Collega's die niet zitten te wachten op de berg werk die op hen afkomt. Ze hebben weinig machtsmiddelen, bijvoorbeeld om anderen tempo te laten maken. En vaak vinden ze de termijnen in de Woo volstrekt onrealistisch. Kortom: Woo-ambtenaren voelen zich waarschijnlijk vaak net zo machteloos als journalisten. De kunst van het bemiddelen vraagt hier om ruimte te creëren voor begrip.

‘Een geëmotioneerde overheidsmedewerker maakt zijn punt: ‘Mijn medewerkers hebben het gevoel dat ze kapot worden gemaakt. Wat we ook doen, het is nooit genoeg. En als we op dit verzoek ingaan, dan komt er weer een nieuwe vraag achteraan. Echt, dit moet stoppen.’ Er valt een stilte. Je ziet dat de journalisten een zachtere blik krijgen. Retorische vragen van het type ‘Het kan toch niet zo zijn dat...’ veranderen in ‘Zou de organisatie deze stap willen zetten?’ Mijn collega-bemiddelaar en ik houden de adem in.’

Unknown unknowns

Het werd al aangestipt en het kan een lastige factor zijn: de politieke belangen. De wethouder of minister die uit de wind gehouden moet worden en de ambtenaren die zelf niet goed weten wat er boven hun hoofd wordt bedisseld. Politieke belangen kunnen vertraging veroorzaken en ervoor zorgen dat er veel informatie wordt weggelakt. Een journalist moest achttien maanden wachten op een eerste besluit op zijn Woo-verzoek over de natuurvergunning van Schiphol. Later bleek uit een NRC-publicatie dat de minister voor Natuur en

Stikstof vertragingstactieken inzette. Ambtenaren van haar ministerie rekten de procedure voor het verkrijgen van de vergunning, zodat Schiphol langer zou kunnen profiteren van een hoge stikstofuitstoot. En er werd een nieuwe vergunning verleend waarvan het ministerie al zou hebben geweten dat die juridisch moeilijk houdbaar was. Deze hele dynamiek zou ook best eens hebben kunnen bijdragen aan de vertraging in de Woo-procedure, zonder dat de betrokken ambtenaren of de journalist in kwestie dat konden weten. Ook voor bemiddelaars wordt het dan moeilijk om te achterhalen waar de vertraging zit en wie ze aan tafel moeten krijgen om vooruitgang te boeken.

Geen ruimte om tijd te maken

Bemiddeling doe je tussen twee partijen. Liefst aan één tafel. Beide partijen moeten bereid zijn om te investeren. De overheid is daartoe wettelijk verplicht. De Woo-verzoeker, die meestal ook het bemiddelingsverzoek doet, maakt echter een eigen afweging. Die draait vaak om tijd. Een bemiddelaar schrijft daarover:

‘Het voeren van intake- en gezamenlijke gesprekken tussen journalisten en ambtenaren bevordert echt het proces en onderling begrip, maar het garandeert geen snel succes in termen van de openbaarheid van overheidsinformatie. Journalisten vinden het best interessant wat de ambtenaren te vertellen hebben, en ze hebben hoop dat de bemiddeling snel tot resultaat leidt. Maar naarmate de tijd voortschrijdt, vinden ze ook dat de bemiddelingsgesprekken verhoudingsgewijs weinig opleveren. Ze kunnen hun schaarse tijd beter besteden aan hun corebusiness: stukken schrijven. Hoewel sommige journalisten van deze nood een deugd weten te maken door juist artikelen te schrijven over hun ervaringen met Woo-procedures. Hoe dan ook: de ACOI-bemiddelaar voert gesprekken over de behoeften van de een en de mogelijkheden van de ander. Dat is de enige begaanbare weg, maar die kost tijd.’

En die tijd heeft niet iedereen, merkte een bemiddelaar:

‘Ik opende zijn mail. ‘Ik stel voor dat jullie de bemiddeling doen en dan hoor ik graag of het is gelukt.’ De journalist in kwestie is drukdruk. Vrijdagmiddag om vier uur heeft hij nog een gaatje om met ons te praten. Uit alles blijkt dat hij weinig tijd heeft, terwijl zijn klacht omvangrijk is: anderhalf A4 aan documentomschrijvingen die openbaar zouden moeten worden. Daags na ons gesprek laat hij per e-mail weten zijn bemiddelingsverzoek in te trekken. Waarschijnlijk gaat het allemaal te lang duren, gezien de actualiteit van het onderwerp. Bovendien geeft zijn opdrachtgever hier geen uren voor. Ik zucht maar eens.’

Een tussenbalans

Het beeld zal duidelijk zijn. Snelle successen zijn niet af te dwingen, er zijn allerlei grenzen en belemmeringen, en het is lastig de verzoeken uit het mijnenveld van de bureaucratie te houden. Emoties en frustraties bouwen zich dan snel op en de afstand tussen verzoeker en behandelaar wordt steeds moeilijker overbrugbaar. Bemiddeling kan helpen, door juist die punten aan te grijpen. ■