

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De zin en onzin van een transparante overheid

Leidt meer transparantie via de Wet open overheid (Woo) tot onredelijke werkdruk op ministeries en toenemend wantrouwen richting de overheid, of zegt de overheid wel openheid te willen, maar is die er in de praktijk niet? Twee journalisten reflecteren, ook over hun eigen rol hierin.

door **Frank Hendrickx** en **Erik Verwiel** Hendrickx is parlementair verslaggever en Verwiel is onderzoeksjournalist, allebei bij *de Volkskrant*.

De legende wil dat toen de commissievergaderingen in de Tweede Kamer nog vertrouwelijk waren, iedere journalist wilde weten wat zich achter die gesloten deuren afspeelde. Toen ze eenmaal openbaar werden, lieten de verslaggevers zich niet meer zien.

Zeker sinds het toeslagenschandaal is er opnieuw een discussie losgebarsten over transparantie in de politiek. Na de kritiek op het achterhouden van cruciale stukken (het memo-Palmen)¹ en het slecht informeren van de Tweede Kamer kondigde Mark Rutte via *Nieuwsuur* ‘radicale ideeën’ aan over een nieuwe bestuurscultuur,² maar daarna kwam ook alweer snel een tegenreactie waarin werd geklaagd over de doorgeslagen zucht naar transparantie.

Als journalisten van *de Volkskrant* waren we betrokken bij een casus die goed inzicht geeft in de verschillende standpunten binnen deze discussie. In mei 2022 onthulden wij op de voorpagina van de krant dat Mark Rutte jarenlang alle sms’jes van zijn Nokia wiste.³ Dat was duidelijk geworden bij een poging om meer te weten te komen over Rutes rol tijdens de coronacrisis. Van de premier werd vaak gezegd dat hij ‘per sms regeert’, en om die reden hadden we in het voorjaar van 2020 zijn chatverkeer opgevraagd.

Was dat een legitiem verzoek? Het ministerie van Algemene Zaken (AZ) vond uiteindelijk van wel. In juli 2021 – dit was de tijd dat Rutte nadacht over een nieuwe bestuurscultuur – kregen we een pakket sms-berichten en we schreven op basis daarvan een nieuwsbericht over Rutes interesse in de ideeën van Tomás Pueyo, een ingenieur die een andere aanpak van de pandemie voorstond dan het RIVM.⁴

Er was alleen iets raars aan de hand met de sms’jes die premier Rutte verstrekten. Het waren er ongeloofwaardig weinig. En vreemd genoeg waren er alleen maar screenshots van sms’jes die Rutte had doorgestuurd naar zijn ambtenaren. Uit

andere berichtgeving was echter al duidelijk geworden dat Rutte via sms had gecommuniceerd met burgemeester van Amsterdam Femke Halsema over het schenden van de coronaregels tijdens een BLM-demonstratie. Waarom zaten die er niet bij?

Hoger beroep

De Volkskrant besloot in hoger beroep te gaan om openbaarmaking van alle relevante sms'jes te krijgen, maar Algemene Zaken bleef erbij dat alle relevante stukken waren verstrekt. We spanden een juridische procedure aan en tijdens een zitting in de rechtbank van Amsterdam moest de landsadvocaat bekennen dat er helemaal geen sms'jes meer waren. Rutte wiste alle berichten dagelijks in zijn zogenoemde methode van 'realtime archivering'. De relevante sms'jes stuurde hij naar eigen zeggen eerst door naar ambtenaren. We maakten het voornoemde nieuwsbericht over deze handelwijze, en haalden daarin ook hoogleraar archiefwetenschappen Charles Jeurgens aan, die grote vraagtekens plaatste bij Ruttes methode van 'realtime vernietiging', zoals hij het noemde.⁵

Hebben wij als *de Volkskrant* door onze berichtgeving het wantrouwen in Rutte en daarmee de overheid als geheel aangewakkerd? Als je naar de reacties op sociale media en in een deel van de Tweede Kamer kijkt, is dat zeker het geval geweest. De felste critici wisten het zeker: dit was de zoveelste 'doofpotoperatie' van Rutte.

Het voelt ongemakkelijk als radicale of extremistische groepen die de 'mainstreammedia' verachten, met jouw werk aan de haal gaan

Het voelt ongemakkelijk als radicale of extremistische groepen die de 'mainstreammedia' verachten, met jouw werk aan de haal gaan. Het leek ons relevant dat een premier al zijn chatverkeer wist en daarbij mogelijk ook de wet overtrad, maar er kwam ook vanuit de eigen kring van journalisten zware kritiek op onze berichtgeving. *Correspondent-*

columnist Jesse Frederik meende dat *de Volkskrant* 'het zoveelste wedstrijd wantrouwen' had gestart. Frederik kwam op eigen gezag tot de conclusie dat Rutte de regels had gevolgd: 'Je kunt natuurlijk bezwaar hebben tegen de Archiefwet of tegen de Handreiking Chatberichten, maar de premier ging hier niet zijn boekje te buiten. Dus wat blijft er dan over? Niets eigenlijk, anders dan de suggestie van de leugen. De suggestie dat Rutte selectief sms'jes verwijdert om zijn vingerafdrukken maar niet op de plaats delict achter te laten.'⁶

Frederik raakte met zijn kritiek een gevoelige snaar en kreeg vanuit ambtelijke en bestuurlijke hoek veel bijval op sociale media en LinkedIn. Desondanks bleek al snel dat Rutte wél zijn boekje te buiten was gegaan. De onafhankelijke Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed begon naar aanleiding van het *Volkskrant*-artikel een onderzoek en constateerde dat Rutte wel degelijk in strijd met de Archiefwet had gehandeld. Hij had zich bij het naar eigen goedgevoelen van zijn sms-berichten gebaseerd op een handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken, maar die handreiking was ook in strijd met de Archiefwet.

De handreiking is inmiddels aangepast en het structureel wissen van chatverkeer is nu van de baan, maar verder heeft het kabinet na de sms-kwestie van Rutte de hakken weer dieper in het zand gezet.

Chatverkeer

Om toch te kunnen achterhalen op welke manier Rutte zich opstelde tijdens de coronacrisis, vroegen we bij andere bewindspersonen hun chatverkeer met de premier uit die periode op. Toen bleek dat de periode van ‘radicale ideeën’ over een nieuwe bestuurscultuur alweer voorbij was: het kabinet wil al het chatverkeer tussen bewindspersonen voortaan vertrouwelijk houden. Anders komt het functioneren van de staat in gevaar.

We kunnen de conclusie trekken dat de eerste sms’jes van Rutte alle openbaar werden, omdat we op het juiste moment de vraag stelden, namelijk tijdens dan wel vlak na de toeslagenaffaire en het ‘functie elders’-debat. Wellicht speelde ook mee dat de chatberichten relatief goed uitpakten voor de premier: ze lieten zien dat hij een open blik had voor een mogelijk andere aanpak van de coronacrisis.

De Volkskrant is in beroep gegaan tegen het besluit om het chatverkeer tussen bewindspersonen weer geheim te verklaren. In een beslisnota hebben ambtenaren al aangegeven dat het categorisch weigeren van al het chatverkeer tussen bewindspersonen kan stranden in de rechtbank. Hoogleraar staatsrecht Wim Voermans noemt de categorische weigering ‘in strijd met zowat alle openbaarheids- en archiefregels die we hebben’.⁷

Er is een legitiem debat te voeren over de voor- en nadelen van transparantie

Wat kunnen we nu leren van deze casus? Vooropgesteld: er is een legitiem debat te voeren over de voor- en nadelen van transparantie. Iemand die voor meer beslotenheid en vertrouwen pleit, heeft niet per se iets te verbergen. Ex-CDA-minister Ferd Grapperhaus gaf eerder in CDV nog aan dat ‘de overheid meer met rust gelaten moet worden’. ‘Waarom moet alles wat ik als minister met ambtenaren in e-mails of WhatsAppberichten bespreek of overleg, of alles waarover we met elkaar brainstormen, openbaar worden? Er wordt altijd wel iets gevonden dat de wenkbrauwen doet fronsen, omdat het proces nog niet af was. Laatst zei een topambtenaar tegen me: we zijn inmiddels op het punt beland dat we bijna meer ambtenaren hebben die zich met de Wet open overheid bezighouden dan met de inhoud van het beleid.’⁸

Grapperhaus overdrijft een beetje met zijn stelling dat ‘alles’ geopenbaard moet worden – het gaat alleen om stukken die relevant zijn voor de besluitvorming; niemand heeft recht op privéappjes –, maar VWS-topambtenaar Abigail Norville pleitte eerder tegenover *de Volkskrant* ook al tegen de verdere openbaarmaking van mails en chatverkeer. Het hele proces zou te veel moeite kosten, terwijl het maatschappelijk belang te klein is. Norville: ‘Die appjes, dat is vreselijk, echt vreselijk. Als je ziet wat voor energie we daarin moeten stoppen, dan vraag ik mij daadwerkelijk af wat Nederland daar beter van wordt.’⁹

AIVD-rapport

Er zijn uiteraard ook genoeg mensen die precies het tegenovergestelde beargumenteren. In zijn boek *Een nieuw sociaal contract* toont Pieter Omtzigt zich juist een voorstander van meer transparantie.¹⁰ Het biedt de Kamer en samenleving meer mogelijkheden om de overheid te controleren en kan binnen een departement ook disciplinerend werken. De toeslagenaffaire heeft volgens Omtzigt laten zien waar een gebrek aan transparantie en verantwoording afleggen toe kan leiden.

In een recent AIVD-rapport over anti-institutioneel extremisme wordt bovendien gesteld dat meer transparantie kan helpen om te voorkomen dat mensen zich laten verleiden door het narratief dat een kwaadaardige elite heimelijk aan alle touwtjes trekt.¹¹ Als de chatberichten daadwerkelijk zo weinig om het lijf hebben, zoals Norville en Grapperhaus menen, zullen journalisten na openbaarmaking snel weer hun belangstelling verliezen. Het idee dat journalisten hoe dan ook een rel willen creëren – iets wat ex-minister Grapperhaus soms lijkt te suggereren – kan de vraag oproepen of zijn wantrouwen in het functioneren van de pers niet iets te ver is doorgeschoten.

Hoeveel transparantie er moet zijn, wordt uiteindelijk bepaald door de politiek – daar gaan wij als journalisten niet over, al mag van ons wel verwacht worden dat we proportioneel omgaan met verzoeken op basis van transparantiewetgeving. Voor

Transparantie en verantwoording worden bij de overheid gezien als corvee

zover wij kunnen nagaan, staan bijna al onze collega's open voor overleggen om informatieverzoeken behapbaar te houden voor een minister. Dat is ook een welbegrepen

eigenbelang: als een informatieverzoek te veel tijd vergt, is de actualiteitswaarde vaak alweer verdwenen.

Het probleem is natuurlijk dat we dat debat net achter de rug hebben. De Wet open overheid is op initiatief van de Tweede Kamer op 1 mei 2022 ingevoerd, maar het kabinet wil of kan die wet niet uitvoeren, ook als de rechter opdraagt dat wel te doen omdat er een journalistiek belang is. Zeker het ministerie van VWS betaalt volop dwangsommen omdat er niet wordt voldaan aan rechterlijke uitspraken.

VWS kan zich nog beroepen op de grote werkdruk als gevolg van de coronacrisis, maar hoelang kan dat als excuus blijven gelden? De vraag is ook of ambtenaren harder hun best gaan doen als een topambtenaar zelfs publiekelijk aangeeft dat het openbaren van chat- en e-mailverkeer van ondergeschikt belang is.

Die grondhouding kwam overigens ook al aan het licht bij de sms-kwestie van Rutte. De premier had de gewoonte om relevante sms'jes door te sturen naar meerdere ambtenaren. De staande praktijk was dat de ambtenaar die het laagst in rang was, verantwoordelijk werd voor de archivering. Transparantie en verantwoording werden dus gezien als corvee.

Een zinnige bijdrage aan het debat over de zin en onzin van transparantie staat in een rapport dat vier hoogleraren recent in opdracht van de Tweede Kamer schreven. Daarin werd geconcludeerd dat het kabinet verwarring zaait

door ‘een (ogenschijnlijk) tegenstrijdige communicatie’.¹² Aan de ene kant wordt plechtig gesproken over het belang van transparantie, aan de andere kant worden mogelijkheden om documenten en communicatie vertrouwelijk te houden maximaal opgerekt.

Misschien doet een volgend kabinet er zijn voordeel mee.

Artikel in het kort:

- * Journalisten krijgen vaak te horen dat ze het wantrouwen richting en de werkdruk van de overheid vergroten door hun beroep op de Wet open overheid
- * Hoeveel transparantie de overheid van haar beleid moet bieden, is geen zaak van de journalistiek, maar van de politiek
- * Openheid kan juist helpen om te voorkomen dat mensen denken dat een kwaadaardige elite aan de touwtjes trekt
- * De overheid laat nog te vaak zien dat de transparantie geen prioriteit is
- * Wel moeten journalisten proportioneel omgaan met hun verzoeken om overheidsinformatie zoals appberichten

-
- 1 In het memo-Palmen uit maart 2017, gericht aan de leiding van de Belastingdienst, was te lezen dat de jacht op (vermeende) toeslagenfraudeurs al zeker sinds 2015 ontspoord was. De schrijfster van het memo, de jurist Sandra Palmen-Schlangen, raadde de dienst toen al aan om gedupeerde ouders in het gelijk te stellen en schadevergoeding aan te bieden omdat hun toeslagen voor kinderopvang onrechtmatig waren stopgezet. Het advies werd echter niet opgevolgd en het memo werd niet gedeeld met de Nationale ombudsman en de commissie-Donner, toen die onderzoek deden naar het schandaal. De Kamer kreeg alleen een zwartgelakte versie. Zie: Kustaw Bessems, ‘Ambtenaar Sandra Palmen sloeg al in 2017 alarm over de toeslagenaffaire: “Als er was geluisterd, had dat jaren leed geschied”’, *de Volkskrant*, 24 februari 2023.
 - 2 ‘Mark Rutte over zijn bestuursstijl’, *Nieuwsuur*, 10 mei 2021.
 - 3 Frank Hendrickx en Erik Verwiel, ‘Premier Rutte wiste jarenlang iedere dag zijn sms’jes’, *de Volkskrant*, 18 mei 2022.
 - 4 Nick de Jager, ‘Ingenieur die Mark Rutte inspireerde bij corona-aanpak: “De tweede coronagolf was totaal onnodig”’, *de Volkskrant*, 30 juli 2021.
 - 5 Hendrickx en Verwiel 2022.
 - 6 Jesse Frederik, ‘#smsgate: het zoveelste wedstrijdje wantrouwen’, *De Correspondent*, 20 mei 2022.
 - 7 Wim Voermans, ‘Wim Voermans: Het weigeren van vrijgeven van sms’jes is de Rutte-doctrine in het kwadraat’ [opinie], *de Volkskrant*, 12 juni 2022.
 - 8 Marc Janssens, ‘Vanuit de basis: “Overheid wordt met te veel wantrouwen bejegend”’, *Christen Democratische Verkenningen* 42 (2022), nr. 4, pp. 16-25, aldaar p. 22.
 - 9 ‘Tijd om te leren heb je vaak niet, zegt deze topambtenaar’, *Stuurloos* (podcast van *de Volkskrant*), 20 november 2022.
 - 10 Pieter Omtzigt, *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus, 2021.
 - 11 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Anti-institutioneel-extremisme in Nederland. Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?* Den Haag: auteur, mei 2023, p. 5, 36, 37.
 - 12 Paul Bovend'Eert, Hansko Broeksteeg, Solke Munneke en Joost Sillen, ‘De reikwijdte van de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet’ [factsheet], *Parlement en Wetenschap*, 12 juni 2023, p. 13.