

Od oftewel Overheidsdocumentatie is een uitgave van de SDU.

Slag naar digitaal archiveren nu echt nodig

# De open overheid en archivering

Dat er problemen zijn met de uitvoering van de huidige Wet openbaarheid bestuur zal velen bekend zijn. Maar hoe staat het met het streven naar actieve openbaarmaking? De auteur schetst de ontwikkelingen op dit terrein, waaronder de recente publicatie van de kabinetsvisie Open Overheid, én hij verbindt het onderwerp met archiveren.

TEKST ADRIE SPRUIT

De Nederlandse overheid is ‘een publieke zaak’ en het vertrouwen van iedereen in de publieke zaak is gediend met transparantie en openheid. Dit zei Alex Brenninkmeijer, de Nederlandse Nationale ombudsman<sup>1</sup>, vorig jaar bij de presentatie van een document met uitgangspunten voor een open

## In democratische samenlevingen is openbaarheid van bestuur een algemeen rechtsbeginsel

overheid.<sup>2</sup> Daarin is het eerste uitgangspunt: “Maak zoveel mogelijk overheidsinformatie actief openbaar zodat iedereen zich een eigen oordeel kan vormen over bestuurlijke aangelegenheden.”

### Wet openbaarheid van bestuur

In democratische samenlevingen is openbaarheid van bestuur een algemeen rechtsbeginsel. Dat houdt in dat de burger het recht heeft te weten welke informatie berust bij de overheid en wát de inhoud is van die informatie. Overheidsinformatie is daarom altijd openbaar; tenzij wetgeving bepaalt dat deze daarvoor niet geschikt is om redenen van privacy of bijvoorbeeld staatsveiligheid. Omdat in de praktijk niet alle openbare overheidsinformatie ook openbaar

beschikbaar is, kan de burger dergelijke informatie opvragen. Dat dat kan en hoe dat kan is geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur, kortweg de Wob genoemd. Die informatie opvragen kan door een verzoek in te dienen bij een overheidsorgaan, een zogenaamd Wob-verzoek. Behalve dit regelt de Wob ook de uitzonderingen.

### Hoe functioneert de Wob?

De Wob doet ook uitspraken over actieve openbaarmaking. In lid 1 van artikel 8 lezen we:

“Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.”

De praktijk is dat veel Wob-verzoeken worden gehonoreerd, terwijl de desbetreffende informatie eerder is geweigerd. Die weigeringen betroffen dus niet de uitzonderingen, maar openbare informatie. Dit betekent dat de Wob wel regelt dat de burger alsnog zijn recht kan halen, maar niet bepalend is voor de houding van overheidsorganen. Kennelijk is die nog vaak gericht op afschermen.

Wel moet gezegd worden dat actieve openbaarmaking van alle openbare overheidsinformatie niet eenvoudig is. Enerzijds is internet daarvoor het meest voor de hand liggende kanaal. Anderzijds gaat het om digitale inhoud van een groot aantal informatiesystemen. Dat ontsluiten vergt forse investeringen. En het moet ook nog veilig, dus zonder het introduceren van extra beveiligingsrisico’s. Dat neemt overigens niet weg dat elk Wob-verzoek ook geld kost. Hoe minder actieve openbaarmaking, hoe meer Wob-verzoeken en hoe meer de overheid moet afhandelen.

### Oneigenlijk gebruik

Een toenemend probleem is het oneigenlijk gebruik van de Wob. Na het ontvangen van een Wob-verzoek moet een bestuursorgaan binnen vier weken een besluit nemen en – bij een positief besluit – de gevraagde informatie daadwerkelijk leveren. Die termijn kan één keer met vier weken ver-

lengd worden ('het besluit verdagen') met een mededeling en motivatie naar de aanvrager. Worden deze termijnen overschreden dan kan de indiener van het Wob-verzoek een beroep doen op de Wet dwangsom en vragen om uitbetaling van een dwangsom. Die mogelijkheid leidt in toenemende mate tot verzoeken die duidelijk niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie, maar op het incasseren van de dwangsom. Die kan oplopen tot meer dan € 1000. Op deze manier verandert de Wob van een oplossing in een probleem. De uitvoering van de Wob kost dan ook een toenemende hoeveelheid menskracht en geld. Inmiddels wordt wel gewerkt aan reparatie van de Wob. Per 1 oktober 2013 eindigde de internetconsultatieronde voor het wetsvoorstel aanpassing Wob. Deze wet moet gaan regelen dat de overheid onredelijke verzoeken om informatie niet in behandeling hoeft te nemen.

### De nieuwe Wob

In 2012 publiceerde GroenLinks een conceptinitiatiefwetsvoorstel voor een nieuwe Wet openbaarheid bestuur, de nieuwe Wob genoemd. De partij organiseerde ook een consultatieronde. Daarbij gebeurde iets opmerkelijks. In een concept van april 2012 stond in artikel 3.1 'Actieve openbaarmakingsplicht' van het wetsvoorstel de tekst:

"Het orgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij hem berustende informatie neergelegd in documenten voor een ieder openbaar overeenkomstig deze wet."

### Door oneigenlijk gebruik verandert de Wob van een oplossing in een probleem

Verder was het begrip 'document' gedefinieerd als 'een bij een orgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat'. Daardoor zou de plicht tot actieve openbaarmaking betrekking hebben op alle overheidsinformatie, zowel ongestructureerd zoals in tekstdocumenten als gestructureerd zoals in databasetabellen. Na de consultatie diende GroenLinks op 5 juli 2012 de eindversie in als een formeel initiatiefwetsvoorstel. Daarin waren in artikel 3.1 twee woorden tussengevoegd: 'zoveel mogelijk'. Weliswaar werd dit gevolgd door de formulering: "Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie daaronder begrepen." Maar het illustreert goed de worsteling die hoort bij het onderwerp.

### Raad van State

Nadat de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks had voorgelegd aan de Raad van State, reageerde deze op 21 november 2012 met een nogal kritisch advies. Daarin constateert de raad dat de toegang tot overheidsinformatie niet onbegrensd kan zijn. Andere belangen dan openbaarheid kunnen zwaarder wegen, en onder bepaalde omstandigheden kan vertrouwelijkheid zelfs bijdragen aan kwalitatief betere besluitvorming, zegt de raad. Binnen de overheid zou ruimte moeten zijn voor een vrije



Foto: Guy Erwood

interne gedachtewisseling, ook als daarbij sprake is van ambtelijke, maar interne stukken. Ook stelt de raad dat gezag belangrijk is voor het goed functioneren van de overheid, dat dit gezag aangetast kan worden door alle overheidsinformatie openbaar te maken en dat daarom ook dit aspect betrokken moet worden in het vinden van een juiste balans tussen openheid en vertrouwelijkheid.

Verder stelt de raad dat de toegankelijkheid van publieke informatie niet alleen een juridische kwestie is, maar ook te maken heeft met praktische uitvoerbaarheid en de houding van bestuursorganen. Een wet die verder gaat dan de huidige Wob zou zelfs kunnen leiden tot verdergaande juridisering van de uitvoering van de Wob, zo zegt de raad. Deze ziet daarom meer in het verbeteren van de uitvoeringspraktijk van de huidige wet, ook omdat de huidige wet 'actieve openbaarmaking uit eigen beweging' al noemt. Ten slotte merkt de raad in haar advies op dat een paragraaf over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel ontbreekt, terwijl die gelet op de stand van de overheidsfinanciën niet gemist kan worden.

### Raad voor het openbaar bestuur

De Raad voor het openbaar bestuur, kortweg de Rob, heeft zich eerder ook gebogen over het vraagstuk openbaarheid. In september 2012, twee maanden voor het zojuist genoemde advies van de Raad van State, publiceerde de Rob het advies 'Gij zult openbaar maken'. In dat advies zegt de Rob dat transparante besluitvorming en (actieve) openbaarheid noodzakelijk zijn om nieuwe verbindingen te leggen tussen het politieke bestuur en de burgers. Veel meer dan tot nu toe, zo zegt de Rob, moet het accent liggen op systematisch actief openbaar en toegankelijk maken van alle informatie waarover de



Foto: Lisa F. Young | Dreamstime.com

overheid beschikt en waarvoor geen geheimhoudingsplicht geldt. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen daarom, de huidige Wob is toe aan een grondige herziening en het zou goed zijn een nieuw openbaarheidsregime vast te leggen in een nieuwe Wet op de overheidscommunicatie, aldus de Rob in haar advies. Duidelijk een ander accent.

### De Tweede Kamer

In december 2012 diende het Tweede Kamerlid Linda Voortman van GroenLinks een motie<sup>3</sup> in over de openbaarmaking van overheidsinformatie. Hierin werd de regering gevraagd om in een nog op te stellen actieplan voor de open overheid op te nemen dat de burger toegang tot overheidsinformatie heeft volgens het principe 'ja, tenzij'. De motie werd met algemene stemmen aangenomen.

### Het kabinetsbeleid

In 2011 heeft Nederland zich aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP). Dit samenwerkingsverband van meer dan vijftig landen richt zich op het beter laten functioneren van overheden door te streven naar meer openheid. Deze doelstelling is uitgewerkt in de Open Government Declaration.<sup>4</sup> Bij deelname aan het OGP hoort het opstellen van een actieplan. Voor Nederland heeft dat geresulteerd in een Visie Open Overheid<sup>5</sup> en een Actieplan Open Overheid. Op 26 september 2013 zond de regering deze stukken naar de Tweede Kamer. De visie is tevens de kabinetsreactie op het hiervoor genoemde Rob-advies. Het actieplan is de uitwerking van de visie en het geeft ook uitvoering aan de motie Voortman.

### Gefaseerde aanpak

De Visie Open Overheid legt een relatie met ontwikkelingen in de maatschappij en bij de overheid, waaronder op te lossen maatschappelijke vraagstukken en de digitalisering van de overheid. Vervolgens formuleert de visie drie pijlers voor uitvoering: actieve openbaarmaking, samenwerking met de samenleving en een toegankelijke goed bereikbare overheid. Op basis daarvan benoemt het actieplan zeventien actiepunten. Daarbij kiest het kabinet voor stimuleren in plaats van verplichten en voor een gefaseerde aanpak in plaats van één grote verandering. Voorlopig is dat de landelijke uitkomst van de discussie zoals de afgelopen jaren gevoerd. Die uitkomst is goed zichtbaar in actiepunt 1a: het aanwijzen van categorieën overheidsinformatie die in aanmerking komen voor actieve beschikbaarstelling.

In de toelichting daarbij staat dat voor het uitgangspunt 'ja, tenzij' een inhaalslag nodig is, maar dat het technisch onmogelijk en financieel onhaalbaar is om dat allemaal direct te realiseren. De overheid gaat daarom categorieën van overheidsinformatie benoemen die zij met voorrang beschikbaar gaat stellen. Voor de eerstkomende jaren dus niet di-

rect en niet verplicht 'alles, tenzij'. En vooralsnog kiest het kabinet evenmin voor nieuwe wetgeving.

### Metagegevens

In actiepunt 1b (Informatiehouding en actieve openbaarheid) introduceert het actieplan het begrip 'Open by design'. Al bij het ontwerpen van nieuwe informatiesystemen moet de overheid uitgaan van standaarden die gericht zijn op het beschikbaar stellen van overheidsinformatie. Diezelfde nieuwe systemen moeten het ook mogelijk maken dat informatie al bij de creatie ervan wordt gelabeld, en wel met een kenmerk dat aangeeft of die informatie geschikt is voor openbaarmaking (of niet). Dat maakt een goede en beheersbare ontsluiting van die informatie later mogelijk. Voor de archiefsector moet dat herkenbaar zijn: dat labelen van informatie bestaat in essentie uit het bij de creatie al toevoegen van metagegevens.

### Tot slot

Van het totaal aan overheidsinformatie is maar een beperkt deel in bewerking of om andere redenen aan wijzigingen onderhevig. In omvang is het merendeel daarom gearchieverde informatie. Een ander inzicht is dat in het huidige internettijdperk eigenlijk maar één kanaal in aanmerking komt voor actieve openbaarmaking. Maar dat is daarvoor alleen bruikbaar als de te ontsluiten informatie digitaal beschikbaar is. Daarvan is geen sprake als die informatie op papier staat en in een archiefruimte ligt. Het actieplan onderkent die relatie ook: er zal aansluiting worden gezocht bij het programma Archief 2020. In ieder geval is het streven naar actieve openbaarmaking een extra reden om de slag naar digitaal archiveren nu echt en volledig te gaan maken. Het is aan de archiefsector, met name ook op lokaal niveau, om die handschoen, samen met het eigen bestuur, op te pakken. ●

- 1 Begin 2014 zal Alex Brenninkmeijer aan een nieuwe functie beginnen. Hij wordt dan als Nederlandse afgevaardigde lid van het college van de Europese Rekenkamer, het orgaan dat de financiën van de Europese Gemeenschap controleert.
- 2 Zie <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2012/ombudsman-spreekt-over-open-overheid-bij>.
- 3 Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/handelingen/TK/2012-2013/38/kst-33400-VII-27.html>.
- 4 Zie <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.
- 5 Zie <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/09/27/kabinet-maakt-werk-van-open-overheid.html>.



**Adrie Spruit**

[adrie.spruit@kinggemeenten.nl](mailto:adrie.spruit@kinggemeenten.nl)

*Adrie Spruit is adviseur Gemeentelijke Informatiearchitectuur bij KING.*



Foto: Nyul | Dreamstime.com

Zie ook [www.od-online.nl](http://www.od-online.nl)