

Dit artikel is afkomstig uit Od 7/2016.
Od is een uitgave van Sdu, www.sdu.nl.

Het wetsvoorstel Open Overheid

Betere toegang tot publieke informatie

Een van de doelen van het archiveren van overheidsinformatie is dat burgers die informatie ook kunnen raadplegen. Het voorstel voor de nieuwe Wet open overheid, de Woo, zou de toegang tot publieke informatie moeten verbeteren. De auteur schetst de politieke context van het wetsvoorstel, de inhoud en wat dat betekent voor bestuursorganen als de wet doorgaat.

TEKST ADRIE SPRUIT

Op 19 april van dit jaar nam de Tweede Kamer het voorstel voor de Woo aan. Sindsdien ligt het bij de Eerste Kamer, die er de tijd voor neemt. Men begon daar met een expertmeeting op 7 juni voor deskundigen en belangengroepen. Zoals eerder in de Tweede Kamer ging het daarin vooral over de implementatie van de wet en nauwelijks over de keuze voor meer openheid. In een democratische samenleving is de openbaarheid van bestuur een algemeen rechtsbeginsel. Daarover is iedereen het wel eens en ook vindt iedereen dat dat beter kan. De nieuwe Woo zou daarvoor moeten zorgen en daartoe de bestaande Wet openbaar bestuur, de Wob, moeten vervangen. De discussie nu gaat vooral over vragen als: ‘Moet je het streven naar meer openbaarheid willen afdwingen met wetgeving?’, ‘Is de wet zoals die is voorgesteld uitvoerbaar?’ en ‘Wat gaat dat kosten?’.

Initiatiefwetsvoorstel

Het wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis.¹ In 2012 publiceerde GroenLinks al een conceptinitiatiefwetsvoorstel, toen nog de ‘nieuwe Wob’ genoemd. Nadien heeft D66 zich gevoegd bij het initiatief. Het voorstel in de huidige versie werd in de Tweede Kamer aangenomen omdat onder



andere ook regeringspartij PvdA voor stemde. PvdA-minister Plasterk echter ontraadde het voorstel. Hij onderschreef het streven naar verbetering, maar plaatste kanttekeningen bij het ontbreken van duidelijkheid over de kosten.

Minister Plasterk plaatste kanttekeningen bij het ontbreken van duidelijkheid over de kosten

Voorstellen voor een nieuwe wet komen gewoonlijk van de regering. Een ministerie bereidt zo'n regeringsvoorstel dan voor. De Woo echter is een voorstel uit de Tweede Kamer oftewel een initiatiefwetsvoorstel. Daarom is het niet voorbereid door het ministerie van BZK, waar het thema openbaarheid gewoonlijk onder valt. Dat heeft consequen-

ties. Zo hebben het rijk en de decentrale overheden eerder afgesproken dat bij nieuw beleid en nieuwe wetgeving een uitvoeringstoets of impactanalyse plaatsvindt. Die geeft dan inzicht in de gevolgen, waarna nog bijstelling mogelijk is. Omdat het rijk het voorstel niet heeft voorbereid, is zo'n onderzoek ook niet uitgevoerd. Vreemd was het daarom niet dat Plasterk in de Tweede Kamer pleitte voor eerst meer inzicht in de kosten.

In de expertmeeting² van de Eerste Kamer kwam de vertegenwoordiger van de decentrale overheden met een eigen berekening van de kosten. Die zouden voor een gemeente met een omvang tussen 300.000 en 500.000 inwoners uitkomen op zo'n € 100 miljoen. Overdreven? Ongewijfeld heeft men daarbij de regels in de Woo 'maximaal' geïnterpreteerd. Maar kon en kan de berekening worden weersproken op basis van ander onderzoek? Nauwelijks.

De Woo op hoofdlijnen

De Wob regelt al het recht van de burger op informatie van de overheid, met als uitgangspunt dat alle overheidsinformatie openbaar is, tenzij sprake is van uitzonderingsgronden en beperkingen. Deze zijn vastgelegd in de Wob en ook in andere wetgeving zoals de Archiefwet en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Maar daarmee is wat volgens de wet openbaar is, nog niet ook toegankelijk. Daarom regelt de Wob dat burgers dergelijke informatie kunnen opvragen. Men doet dan een beroep op de Wob en dient een zogenoemd Wob-verzoek in. Dat heet passieve openbaarheid. De overheid stelt de informatie beschikbaar na een verzoek daartoe.

De overheid streeft al langer naar ook actieve openbaarheid. Bestuursorganen maken informatie waarvoor geen openbaarheidsbeperkingen gelden dan 'uit eigen beweging' toegankelijk. Dat stond ook al in de Wob, maar met de tamelijk vrijblijvende formulering "zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering." Het effect was in ieder geval beperkt, vond eerder ook het huidige kabinet. Dat kwam in 2013 met de nog steeds actuele Visie Open Overheid. Daarin werd het streven naar actieve openbaarheid vastgelegd als landelijk beleid voor de gehele overheid. De initiatiefnemers van de Woo willen nu een stap verder gaan en die lijn vastgelegd zien in wetgeving die dwingender is geformuleerd.

De Woo gaat over informatie die berust bij bestuursorganen oftewel overheden, plus deels ook bij organisaties in de semipublieke sector. Dat laatste is een uitbreiding van de reikwijdte van de Woo ten opzichte van de Wob. Daarom spreekt de Woo niet over overheidsinformatie maar over 'publieke informatie'. Waarbij 'publieke informatie' openbaar kan zijn of niet.

De Woo zegt ook dat als bestuursorganen informatie openbaar maken, zij dat moeten doen in elektronische vorm, in een machinaal leesbaar open formaat en tezamen met de bijbehorende metagegevens. Dit zijn tevens de drie belangrijkste voorwaarden voor het mogelijk maken van hergebruik van informatie. De Woo gaat daarmee ook over hergebruik, hoewel de meer specifieke wet daarvoor, de Wet hergebruik overheidsinformatie (de Who), gewoon blijft bestaan.

Categorieën informatie

De Woo bevat de verplichting om in ieder geval die informatie actief openbaar, dat wil zeggen toegankelijk te maken, waarvoor én geen openbaarheidsbeperkingen gelden én die valt in een aantal in artikel 3.3 genoemde categorieën. Dat moet gebeuren binnen twee weken nadat de desbetreffende informatie is ontvangen of vastgesteld. Sommige van die categorieën liggen voor de hand, zoals wetten, voorschriften, convenanten, beleidsovereenkomsten, jaarplannen, jaarverslagen en evaluaties; plus ook agenda's, vergaderstukken, besluiten en verslagen van besturen van bestuursorganen en van bijbehorende commissies. Andere categorieën zijn: de bij algemene besturen ingekomen stukken, beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000, emissiegegevens, plus alle (overige) beschikkingen uitgezonderd een aantal soorten beschikkingen welke de persoonlijke levenssfeer van burgers raken.

De initiatiefnemers van de Woo willen dat wetgeving over actieve openbaarheid dwingender geformuleerd wordt

Openbaarmaking als proces

De openbaarheidsbeperkingen in de Woo hebben te maken met thema's zoals die ook al in de Wob en/of de Archiefwet voorkomen. Dat zijn privacy, concurrentie tussen bedrijven, de veiligheid van de Staat en opsporing en handhaving. Wel zijn er nieuwe nuances en zijn sommige beperkingen minder absoluut omdat deze het resultaat moeten zijn van een belangenafweging. Een negatief besluit na zo'n belangenafweging moet een 'uitdrukkelijke motivering' bevatten. Voor benoemde soorten informatie geldt bovendien dat als een bestuursorgaan verwacht dat actief openbaar (eigenlijk toegankelijk) maken ervan bezwaren zal oproepen bij belanghebbenden, het bestuursorgaan hen eerst in de gelegenheid moet stellen hun zienswijze kenbaar te maken. Als het bestuursorgaan de desbetreffende informatie daarna alsnog geheel of gedeeltelijk actief openbaar maakt, dan moet men dat aan die belanghebbenden en met de nodige specificaties meedelen. Door nieuwe belangenafwegingen en ook dit soort details wordt de uitvoering van een en ander duidelijk complexer.

Het wetsvoorstel voorzag aanvankelijk ook in de aanstelling van een landelijke informatiecommissaris. Die moest de uitvoering van de Woo gaan stimuleren en controleren, dat laatste deels aan de hand van afschriften van besluiten die bestuursorganen dan verplicht zouden moeten toesturen. Die informatiecommissaris heeft het echter niet gehaald in de Tweede Kamer. Wel moet dit punt binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet terugkomen in een evaluatie van de wet.

Dwangsom

Bij de Wob is de dwangsomregeling zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot substantieel misbruik,



met veel ergernis en extra kosten bij bestuursorganen. Het was een breed gedeelde wens dat op te lossen. De Woo zou dat doen door dat deel van de Awb niet van toepassing te laten zijn op de Woo. Maar inmiddels is er iets opmerkelijks gebeurd. Want aan dat specifieke probleem werkte BZK al met een wetsvoorstel ter voorkoming van misbruik van de Wob. Op 7 juni 2016, dus na de behandeling van de Woo in de Tweede Kamer, heeft diezelfde Kamer dat wetsvoorstel ook aangenomen. Kort daarna, op 12 juli deed de Eerste Kamer hetzelfde, terwijl die Kamer het voorstel voor de Woo nog aanhield. Daarmee is de Wob op dit punt 'gerepareerd'. Betekent dat iets voor het wetsvoorstel Woo? Ja, omdat het een urgent probleem alvast oplost en de Woo daarmee iets minder urgent maakt. Nee, omdat de Woo over veel meer gaat dan alleen dat.

De dwangsomregeling bij de Wob heeft geleid tot substantieel misbruik, veel ergernis en extra kosten

Online register

Veel discussie is er geweest over het online register dat de Woo voorschrijft in het relatief korte artikel 3.2. In zo'n via internet te bereiken register moeten bestuursorganen de ter behandeling ontvangen documenten, de na behandeling verzonden documenten en de vastgestelde documenten gaan vermelden. Dat moet dan gebeuren met een beschrijving van het document, de vermelding of het openbaar is en zo ja waar men het dan met een verzoek kan opvragen bij passieve openbaarmaking of waar men het kan raadplegen bij actieve openbaarmaking. In dat laatste geval ligt het voor de hand dat de burger voor raadpleging van de inhoud

van het document gewoon online kan doorklikken. Toen de Tweede Kamer het wetsvoorstel Woo in april aannam, heeft het ervoor gekozen om het register toch niet direct in te voeren. Eerst moeten twee of meer bestuursorganen gaan proefdraaien met zo'n register. Uiterlijk na vijf jaar wordt het dan alsnog verplicht ingevoerd. Dit biedt bestuursorganen de mogelijkheid om de ICT-vernieuwing die hiervoor nodig is, te combineren met hun vervangingsinvesteringen.

Wat gaat uitvoering van de Woo lastig maken?

Bij het voor iedereen ontsluiten van informatie is internet het enige praktische kanaal. De informatie moet dan wel digitaal beschikbaar zijn. Dat vergt digitaal werken en digitaal archiveren. De basis moet digitaal op orde zijn en dat is nog lang niet overal het geval. Ook moet de openbaar te maken informatie beschikbaar zijn of komen in formaten die burgers kunnen lezen. Voor geautomatiseerd publiceren op internet zijn bovendien extra metagegevens nodig die een internetpublicatiesysteem kan uitlezen en gebruiken als stuurparameters.

Bij het voor iedereen ontsluiten van informatie is internet het enige praktische kanaal

De Woo gaat zeker in het begin ook veel handwerk opleveren. In metagegevens kun je vastleggen wat wel en niet openbaar is, in principe zelfs op het niveau van stukken tekst, de digitale variant van het bekende zwartlakken. Maar het controleren op openbaarheidsbeperkingen gaat daaraan vooraf. In veel gevallen zal dat toch menselijk beoordelingsvermogen vergen. Dat geldt ook voor keuzes, zoals bij e-mail, om informatie wel of niet op te nemen in het online register. Wel kunnen organisaties hierop anticiperen bij de creatie van informatie, bijvoorbeeld door in documenten sommige persoonsnamen weg te laten. Waar dat kan, scheelt dat weglakken achteraf om redenen van privacy of beleidsintimiteit.

Lastig ook is de vraag hoever het vullen van het online register moet gaan. In- en uitgaande e-mails zijn formeel ook documenten, waarvan je bovendien kunt zeggen dat die 'ter behandeling' binnenkomen of 'na behandeling' uitgaan. Als je de Woo letterlijk neemt, zou dat allemaal in het online register moeten. De Archiefwet kent dat soort 'onduidelijkheden' ook. Maar die wet is niet primair op de buitenwereld gericht en daardoor minder snel het onderwerp van juridische interventies. Bovendien kunnen dit soort kwesties medewerkers aanzetten tot 'het zekere voor het onzekere nemen', met als gevolg nog meer werk en kosten.

Veel van de openbaar te maken informatie zal afkomstig zijn uit archief- en documentmanagementsystemen. Zelfs als deze systemen goed en volledig zijn gevuld, zal de stap naar de buitenwereld in veel gevallen groot zijn. Want hoe wel het technisch allemaal kan, zijn veel van deze systemen

Laatste ontwikkelingen

Minister Plasterk pleitte al voor eerst meer inzicht in de kosten. Dat komt er nu alsnog. Op 1 september stuurde minister Blok, als vervanger van Plasterk, daarover een brief naar de Tweede Kamer.³ ABD-TOPConsult, een onafhankelijke adviesdienst van de Algemene Bestuursdienst van het rijk, heeft opdracht gekregen voor een impactanalyse. Zij gaan eerst kijken naar de gevolgen van de Woo voor het rijk en de landelijke uitvoeringsorganisaties. De resultaten worden voor het eind van het jaar verwacht. Daarna start een vervolgonderzoek naar de gevolgen voor de andere bestuurslagen. Bij deze onderzoeken gaat men onderscheid maken tussen de kosten die voortvloeien uit de Woo en de kosten om te voldoen aan de Archiefwet.⁴ Dit, omdat gebrekkige archivering vaak is genoemd als reden voor het niet goed uitvoerbaar zijn van de Woo. In juni van dit jaar nam de Tweede Kamer naar aanleiding daarvan zelfs een motie aan. Daarin riep het de regering op te komen met een actieplan om de archivering van de overheid alsnog 'op orde te brengen'. Impliciet heeft de politiek daarmee ook vastgesteld dat we er met het verbeterprogramma Archief 2020, dat dit jaar afloopt, nog niet zijn. Dat klinkt teleurstellend. Maar de winst is wel dat de politiek archivering nu ook belangrijk vindt.

Veel archief- en documentmanagementsystemen zijn nu nog niet gericht op publiceren op internet



Foto's: Africa Studio | Shutterstock.com

nu nog niet gericht op publiceren op internet en de bijbehorende ontsluiting en dienstverlening naar de burger. De invoering van nieuwe systemen lijkt dus onontkoombaar.

Al sinds 2013 is duidelijk dat de overheid moet bewegen richting actieve openbaarheid van overheidsinformatie

Ten slotte wordt de beveiliging van informatie nog belangrijker dan die al is. Vaak zitten openbare en niet-openbare informatie zoals privacygevoelige informatie in dezelfde systemen. De eerste categorie ontsluiten en tegelijkertijd de tweede afschermen vergt dan robuuste maatregelen.

Wel of niet aan de slag?

Op 13 september heeft de Eerste Kamer besloten de behandeling van de Woo aan te houden tot de door minister Blok toegezegde impactanalyse er is. Daardoor kunnen overheden geneigd zijn om ook in de wachtstand te gaan. Is dat verstandig? Nee. Want al sinds 2013 maakt de kabinetsvisie Open Overheid duidelijk dat de overheid moet bewegen richting actieve openbaarheid van overheidsinformatie en wel volgens het principe 'openbaar tenzij'. Daarvoor moeten nog veel meters worden gemaakt. De archiefwereld zelf zou het thema open overheid zelfs moeten omarmen, want goed en digitaal archiveren is daarvoor een voorwaarde. Het strategisch belang van archiveren verandert ermee van intern en ondersteunend naar (ook) extern en dienstverlenend. Een welkom inzicht, voor het vakgebied én richting bestuurders. ●



Adrie Spruit

adrie.spruit@kinggemeenten.nl

Adrie Spruit is proces- en informatiearchitect bij KING en is daarnaast actief als zelfstandig adviseur (a3@a3sbiz.nl).

Noten

- 1 Zie voor het wetsvoorstel en veel bijbehorende stukken http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33328_initiatiefvoorstel_voortman. Zie voor de in het artikel genoemde al bestaande wetten <http://www.wetten.nl>.
- 2 Zie <http://www.youtube.com/watch?v=rrb5cmhxXJg> voor het videoverslag.
- 3 Tweede Kamerstuk 33328-35: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160901/brief_regering_uitvoeren/document3/f=vk79efu-6k5yq.pdf.
- 4 Tweede Kamerstuk 33328-36: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160912/brief_regering_impactanalyse_van/info.

Zie ook www.od-online.nl