

Vergaderjaar 2015–2016

32 802

Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2016

Hierbij bied ik u het rapport «Steen voor steen de rivier over» aan¹. Dit rapport, in mijn opdracht opgesteld door het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF), betreft een onderzoek naar categorieën (rijks)overheidsinformatie die geschikt zijn om met voorrang actief openbaar te maken. Het rapport bouwt voort op de motie van het lid Oosenbrug (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 14). Deze motie verzocht de regering om voor zover mogelijk onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie beschikbaar te stellen en een plan te hebben voor de categorieën overheidsinformatie die actief verstrekt gaan worden.

Inhoud van het rapport

Uitgangspunt van het rapport is het belang van actieve openbaarheid. Daaraan ten grondslag liggen zowel het democratiemotief (goed geïnformeerde burgers zijn een voorwaarde voor een goed functionerende democratie), als het legitimiteitsmotief (actieve openbaarheid kan de afstand of kloof tussen de overheid en de samenleving verkleinen) en het kwaliteitsmotief (transparantie als prikkel voor de overheid om beter te presteren).

De onderzoekers hebben een antwoord gegeven op de vragen «hoe, wat en wanneer» over actieve openbaarmaking van categorieën overheidsinformatie. Daarbij nemen zij als uitgangspunt informatiecategorieën die in de afgelopen tien jaar in wetsontwerpen, rapporten, wetenschappelijke publicaties of perspublicaties zijn genoemd als geschikt of waardevol om actief openbaar te maken.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De onderzoekers onderschrijven de wijze waarop het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt aan het vergroten van de actieve openbaarheid, namelijk: incrementeel, experimenterend en pragmatisch. Het gaat om experimenteren, leren en opschalen en vervolgens rijksbreed implementeren. De onderzoekers menen dat actieve openbaarheid meer een culturele kwestie is dan een juridische. Het pragmatisch aan de slag gaan met het actief openbaar maken van informatiecategorieën bevordert een open houding.

Hierop voortbouwend geeft het rapport enkele interventiestrategieën om de actieve openbaarheid te bevorderen. Afhankelijk van de informatiecategorie kan worden gekozen voor veredelen, pilots of een verkenning gecombineerd met ofwel een nadere uitwerking ofwel pilots.

Randvoorwaarde voor het bevorderen van het actief openbaar maken van een informatiecategorie is dat de informatiecategorie goed kan worden gedefinieerd. De onderzoekers hebben de geschiktheid van een informatiecategorie om actief openbaar te worden gemaakt getoetst aan vier criteria: herkenbaarheid, haalbaarheid, draagvlak bij de organisatie(s) en maatschappelijke betekenis. Dit leidt tot een lijst van informatiecategorieën die volgens de onderzoekers interessant genoeg zijn om na te gaan hoe zij op korte of middellange termijn openbaar kunnen worden gemaakt.

Reactie op het onderzoeksrapport

Het uitgangspunt van het kabinet is «*openbaar, tenzij*». Dit uitgangspunt ligt dan ook aan de basis van de manier waarop het kabinet met verschillende activiteiten invulling geeft aan een open overheid en actieve openbaarmaking, naast de mogelijkheden van passieve openbaarmaking. Het kabinet deelt het belang van actieve openbaarheid dat de onderzoekers benadrukken in hun rapportage. In de praktijk zijn al belangrijke stappen gezet om informatiecategorieën actief openbaar te maken. Voorbeelden zijn de openbaarmaking van bestuurskosten en open spending-gegevens. Mede naar aanleiding van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is besloten dat deze van betekenis zijn voor een transparante overheid. Verder wijs ik op het Actieplan Open Overheid (Kamerstuk 32 802, nr. 21) en de Nationale Open Data Agenda (Kamerstuk 32 802, nr. 20), waarover ik u eind vorig jaar heb geïnformeerd, de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties van de Minister-President (bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 190) en de brief van de Minister van Financiën over de rapporten van de Auditdienst Rijk (Kamerstuk 31 490, nr. 192). Bij deze twee categorieën overheidsinformatie is een verschuiving zichtbaar van het incidenteel openstellen van informatie naar structurele oplossingen.

Ik kan mij vinden in de gekozen aanpak om het onderzoek te richten op informatiecategorieën die in de afgelopen periode genoemd zijn als geschikt of waardevol om actief openbaar te maken. Dit sluit aan op de behoefte die in de samenleving leeft en maakt zichtbaar dat de inspanningen in tijd, geld en moeite die met de actieve openbaarmaking gepaard gaan, zinvol zijn.

Het onderzoek mondt uit in een lijst van informatiecategorieën, door de onderzoekers geduid als interessant genoeg om te bezien hoe zij op korte of middellange termijn openbaar gemaakt kunnen worden. In de opsomming van deze informatiecategorieën, onderscheid ik drie groepen.

De eerste groep bestaat uit informatiecategorieën die al openbaar gemaakt en online vindbaar zijn. Tot deze categorieën behoren:

- Beleidsagenda's en activiteitenindexen
- Informatie over de rijksoverheid als organisatie
- Jaarverslagen
- Statistische gegevens van departementen
- Register voor circulaire's
- Documenten voor consultatie en overleg
- Beleidsovereenkomsten
- Beschikkingen met publiek belang
- Register van besluiten op Wob-verzoeken
- Register van openbare inspectierapporten
- Register van emissiegegevens.

Deze informatie is terug te vinden op www.rijksoverheid.nl, www.overheid.nl, www.data.overheid.nl en www.rijksbegroting.nl.

In de opsomming van informatiecategorieën valt op dat de onderzoekers belang hechten aan een verkenning naar de mogelijkheden van een (informatie)register. De website www.rijksoverheid.nl biedt de mogelijkheid om te zoeken op inhoudelijke begrippen, maar ook op documentvormen zoals begrotingen, circulaire's, convenanten, jaarplannen, jaarverslagen, rapporten, vergunningen, beleidsnota's en Wob-verzoeken. Met deze zoekmogelijkheid is in feite al sprake van een registervorm. Overigens is het de vraag of de behoefte van gebruikers niet meer ligt bij het zoeken op inhoudelijke begrippen dan op documentsoorten via daarvoor ingestelde registers.

Bovenstaande opsomming illustreert dat een groot deel van de informatiecategorieën al online beschikbaar is. Ik zal onderzoeken of deze informatie tegemoet komt aan de behoefte van de gebruiker en of deze informatie voldoende vindbaar is. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de zoekstructuur voor specifieke categorieën verbetering verdient.

De tweede groep informatiecategorieën betreft het register in het kader van lobbying en het informatieregister. Over lobbying kom ik met uw Kamer te spreken naar aanleiding van de eind vorig jaar ingediende initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug («Lobby in daglicht: luisteren en laten zien»)(Kamerstuk 34 376, nr. 2). Het informatieregister maakt deel uit van het initiatiefwetsvoorstel open overheid. Dit initiatiefwetsvoorstel geeft tevens nadrukkelijk invulling aan actieve openbaarmaking. Hiervoor wacht ik de verdere parlementaire behandeling in de Eerste Kamer af.

Bij de derde groep informatiecategorieën heb ik bedenkingen. Deze groep omvat de ambtelijke notities en nota's waarin voorstellen voor beleid of wet worden vergeleken en beoordeeld, het register van interne «beleids'-evaluatierapporten, het register van managementbesluiten over «beleids'-evaluatierapporten en de documenten met informatie over de invulling van de eisen van het Integraal AfwegingsKader (IAK) voor concrete beleids- en wetsvoorstellen. Ik ben van oordeel dat deze zich niet lenen voor systematische publicatie, gezien de persoonlijke beleidsopvattingen die hiervan veelal deel uitmaken. Publicatie zou de noodzakelijke «beleidsintimiteit» doorkruisen en het voor ambtenaren onmogelijk maken nieuwe ideeën vrijelijk te bespreken. Goed bestuur is nu eenmaal gediend met een bepaalde mate van vertrouwelijkheid. Ook nationale wetgeving, zoals artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, en Europese wetgeving kan in de weg staan aan het openbaar maken van deze ambtelijke nota's. Verder kunnen ook bij de overige informatiecategorieën die zich volgens het rapport goed lenen voor systematische publicatie, de betreffende documenten niet altijd (integraal) openbaar worden gemaakt. Er zal altijd een belangenafweging nodig zijn, omdat door bijvoorbeeld de belangen

van derden (zoals bedrijfsgegevens of persoonsgegevens), openbaarmaking niet mogelijk is.

Lopende trajecten actieve openbaarmaking informatiecategorieën

In het kader van de moties Voortman (Kamerstuk 33 750, nr. 31) en Oosenbrug (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 14) lopen twee trajecten die inzicht opleveren in de aanpak en samenwerking tussen departementen in het proces van actieve openbaarmaking, namelijk het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten en het actief openbaar maken van uitvoerings-toetsen in het kader van wetgeving. Zowel over het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten als over de voortgang en aanpak van de actieve openbaarmaking van de uitvoeringstoetsen informeer ik u in het najaar.

Deze trajecten maken duidelijk dat het organiseren en realiseren van actieve openbaarmaking om een zorgvuldig proces vraagt, waarvoor veelal maatwerk vereist is. Actieve openbaarmaking past echter bij een open overheid. Het kabinet gaat dan ook incrementeel, experimenterend en pragmatisch door op de weg van meer actieve openbaarmaking. Het rapport «Steen voor steen de rivier over» reikt daarvoor goede bouwstenen aan. Vanzelfsprekend doe ik daar mijn voordeel mee. Zoals ik eveneens de ervaringen van de lopende pilots met actieve openbaarmaking benut, die ook weer nieuwe inzichten opleveren.

Eerdere toezeggingen in het kader van open overheid

In reactie op een vraag van het Tweede Kamerlid mevrouw Oosenbrug over het openbaar maken van persoonsgegevens van burgers die bezwaar maken in een gemeente, heb ik u toegezegd met de VNG in overleg te gaan over een handreiking op het gebied van privacy van de burger in relatie tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).² In een overleg met de VNG heb ik dit aan de orde gesteld. De VNG zegt aan te sluiten bij de handreikingen van de Autoriteit Persoonsgegevens over persoonsgegevens op internet en openbaarmaking van overheidsinformatie.

Bij de begrotingsbehandeling 2012 van het Ministerie van BZK³ heeft de toenmalige Minister van BZK op 14 november 2011 toegezegd alle beschikbare relevante informatie, waaronder jurisprudentie, over het doorberekenen van de kosten van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) aan de Tweede Kamer beschikbaar te stellen. Toezending van de stukken zou plaatsvinden voorafgaand aan de bespreking van de door het toenmalige kabinet aangekondigde wijziging van de Wob. In zijn arrest van 8 februari 2013 heeft de Hoge Raad beslist dat een gemeente geen leges mag heffen voor de openbaarmaking van informatie naar aanleiding van een Wob-verzoek, behalve voor het maken van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan.⁴ De Hoge Raad heeft voor zijn oordeel aansluiting gezocht bij de strekking van de Wob. Het arrest verschaft de gewenste duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk. Daarmee is het doel van de eerder voorgestelde uniforme kostenregeling in de Wob bereikt.

² Handelingen II 2015/16, nr. 26, item 17 (Begroting Ministerie van Binnenlandse Zaken).

³ Kamerstuk 33 000 VII.

⁴ ECLI:NL:HR:2013:BZ0693. Zie ook de conclusie van 21 juni 2012 van de Advocaat-Generaal, waarin uitgebreid is stilgestaan bij de wetsgeschiedenis, de jurisprudentie en de relevante literatuur (ECLI:NL:PHR:2013:BZ0693).

Ik ga ervan uit u hiermee naar behoren te hebben geïnformeerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk