Andersson Elffers Felix

Steen voor steen de rivier over

Rapport Open Overheidsinformatie.

Utrecht, 13 oktober 2015
GB176/rapport/002

"Ga ontspannen om met informatie en vermijd krampachtigheid"
Mark Rutte op het congres *Open en Bloot*, 10 november 2011

Andersson Elffers Felix Maliebaan 16 | postbus 85198 | 3508 AD Utrecht | telefoon 030 236 3030 | telefax 030 236 3070 | kvk 30096560 | mail@aef.nl

Inhoud

Inleiding 3

1 Kader waarbinnen het onderzoek plaatsvindt 4
1.1 Visie open overheid 4
1.2 Culturele kwestie 4
1.3 Tussen uniformiteit en maatwerk 5
1.4 De scope van het onderzoek 6
1.5 Openbaarheid en de beleidscyclus 7
1.6 Eisen aan actieve openbaarheid 9
1.7 Conclusie 9

2 Informatiecategorieën 10
2.1 Informatie over de organisatie van de overheid 10
2.2 Informatie over de fase van agendavorming 11
2.3 Informatie over de fase van beleidsvoorbereiding 13
2.4 Informatie over de fase van besluitvorming 14
2.5 Informatie over de fase van uitvoering 14
2.6 Informatie over de fase van handhaving en toezicht 16

3 Interventies 19
3.1 Interventiestrategie 19
3.2 Interventiewijzen 20
3.3 Interventieteam en interventiestijl 22

Bijlage 1 – Geïnterviewden 23

Bijlage 2 - Geciteerde bronnen 24

Inleiding

Over het belang van actieve openbaarheid bestaat grote consensus. De Raad voor Openbaar Bestuur, ROB beschrijft in het rapport *Gij zult openbaar maken* (2012, p.20) zes functies, waarvan er twee direct te maken hebben met belangen van burgers (*c*ontroleerbaarheid en modern burgerschap), drie met die overheid zelf (integriteit, rekenschap én doelmatigheid en lerend vermogen) en een met het belang van bedrijven *(*economische groei). Ook over de motieven om actieve openbaarheid na te willen streven is men het eens (p.20): het gaat om het democratiemotief (goed geïnformeerde burgers zijn een voorwaarde voor een goed functionerende democratie), 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 WRR legt in het rapport *Vertrouwen in burgers* (2012, p.13) een directe relatie tussen de kwaliteit van de democratie en informatie: “goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit. Goede informatie is daarvoor essentieel. Dat geldt voor alle betrokkenen: burgers moeten beschikken over goede informatie om initiatieven te starten en voor hun belangen op te kunnen komen en beleidsmakers moeten burgers kennen om hen te kunnen betrekken”.
Er is brede consensus over het belang van actieve openbaarmaking voor zowel burgers en bedrijven als voor bestuurders en ambtenaren. Bij de ‘waarom vraag’ en de ‘voor wie vraag’ wordt in dit rapport dan ook niet stilgestaan. Wel bij de ‘wat vraag’, de ‘hoe vraag’ en de ‘wanneer vraag’. Als het lukt op die vragen een praktisch antwoord te geven dan wordt daarmee het politieke debat over actieve openbaarheid direct minder ideologisch. Tevens is er dan een mogelijkheid om te ontkomen aan de bureaucratische reflex, dat het allemaal niet zo eenvoudig is als het lijkt.

Dit rapport beschrijft in deel 1 de stand van zaken in het debat over actieve openbaarheid en de wijze waarop het ministerie van BZK daar nu in het kader van het Actieplan Open Overheid aan werkt. De sleutel om voortgang te boeken ligt onzes inziens juist in die werkwijze. Incrementeel. Experimenterend. Pragmatisch. Starten met de hoe-vraag in plaats van de wat-vraag. In deel 2 wordt beschreven welke informatiecategorieën de laatste tien jaar in wetsontwerpen, rapporten van adviesorganen, publicaties van wetenschappers en in perspublicaties telkens worden genoemd als geschikt (en/of gewenst) om actief openbaar te maken. Die lange lijst brengen we op basis van een snelle beoordeling terug tot een kortere lijst, die kansen biedt voor de korte en middellange termijn. In deel 3 proberen we tot een interventiestrategie te komen die voortbouwt op de huidige werkwijze van het ministerie. Wij bevelen aan te komen tot een programma voor 2016-2019, waarin stap voor stap wordt gewerkt aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Ofwel door een vorm en werkwijze te vinden om de informatiecategorieën van de korte lijst daadwerkelijk actief openbaar te maken of door te besluiten dat er voor bepaalde categorieën toch te veel praktische beletselen zijn.

1 Kader waarbinnen het onderzoek plaatsvindt

1.1 Visie open overheid

In de Visie Open Overheid (2013) is het Kabinet duidelijk over het belang van open(baar)heid voor de burger en wat dat vergt van politici en ambtenaren: “Burgers willen steeds meer meebeslissen en meedenken over het beleid en daarbij is een goede informatiepositie cruciaal. In deze omslag spelen openheid, openbaarheid en bejegening een belangrijke rol” (p.7). Dat open(baar)heid voor dit Kabinet belangrijk is, staat niet ter discussie, maar wat er open(baar) is en hoe dat beschikbaar wordt gesteld, dát is nog geen uitgemaakte zaak. Dat is vooral een rationele kwestie: hoe kan verantwoord worden beargumenteerd wat openbaar is en wat niet? En waarom (niet)? Tegelijkertijd groeit het besef dat actieve openbaarheid (deels) een culturele kwestie is. Vandaar ook dat woord “bejegening”, de wijze waarop iemand zich gedraagt tegenover een ander. Daar staan we in de volgende paragraaf langer bij stil.

Duidelijkheid staat in de rationele benadering voorop:

- “De overheid laat zien wat ze wel en niet doet en hoe ze werkt” (p.15).
- “De toegankelijke overheid spant zich in voor vindbare, begrijpelijke, open en eerlijke communicatie en is duidelijk wat burgers wel en niet kunnen verwachten zodat burgers weten waar ze aan toe zijn als ze zaken doen met de overheid” (p.16).

Tegelijkertijd met de Visie is er een Actieplan gepresenteerd en vanaf dat moment is er gewerkt aan het bevorderen van actieve openbaarheid van onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en informatie over subsidies. Daarnaast wordt er gewerkt aan het actief openbaar maken van datasets. Dit onderzoek naar informatiecategorieën voor open overheidsinformatie sluit daarop aan.

1.2 Culturele kwestie

Wat de culturele kwestie betreft volgt het Kabinet de analyse van de ROB (2012). De raad zegt: “Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren moeten minder krampachtig leren omgaan met het verstrekken van overheidsinformatie” (p.11). En “er moet bij de overheid een cultuur van actieve openbaarheid gaan heersen, zowel in de communicatie naar burgers als in de politieke communicatie” (p.67).
Het Kabinet pleit in zijn Visie uit 2013 voor een cultuurverandering in eigen gelederen: “Overheden zijn in de kern verticaal gerichte organisaties: ambtenaren werken voor de samenleving, maar in opdracht van de minister. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid kan er terughoudendheid bestaan om al in een vroeg stadium van gedachten te wisselen met belanghebbenden. Om de trend tot meer horizontalisering door te laten zetten, is een cultuurverandering nodig die door de politieke en ambtelijke top wordt ondersteund of in gang gezet, en openlijk wordt gewaardeerd” (p.9). Minister Plasterk zegt over die gewenste cultuurverandering in een brief aan de Tweede Kamer op 24 juni 2015: “Koudwatervrees voor het openbaar maken van informatie was bij de start van het Actieplan veelal een belemmerende factor. Nu staan in het handelingsperspectief veel meer de hoe- en leervragen centraal. Daarnaast is een verschuiving zichtbaar van activiteiten gericht op het openstellen van informatie op incidentele basis naar structurele oplossingen in kaders, processen en eerste aanzetten naar aanpassingen in de systemen voor duurzame actieve openbaarheid” (p.6). Hij wijst er op dat ambtenaren hun vaardigheden daarvoor verder moeten ontwikkelen.

Minister-president Rutte wijst vooral op houdingsaspecten. Hij zegt, ga er ontspannen mee om. Gebruik met andere woorden je professionele intuïtie.

De ROB vindt dat de culturele kwestie diep zit. “Praktisch bestaat er toch nog vaak een cultuur van terughoudendheid” (p. 68). Interessante vraag is waar dat vandaan komt. Volgens de ROB en een aantal hoogleraren is dat een onbedoeld effect van de Wob. In 2001 schreef de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in zijn rapport *In dienst van de democratie*: “terwijl de Wob vanuit de burger bezien een grote stap voorwaarts was, is de omgang ermee binnen de overheid veelal defensief van karakter. Veel van de bestuurlijke en ambtelijke energie is blijven steken in debatten over de uitzonderingsgronden bij passieve openbaarheid” (p.37). Tien jaar later, in 2012, gaat de ROB nog een stap verder: “de openbaarheid is juist meer onder druk komen te staan als gevolg van de veroudering van het openbaarheidsregime van de huidige Wob, dat meer gericht is op passieve dan op actieve openbaarheid” (p.8). Ook hoogleraar Leo Damen legt in zijn artikel “Draagt de Wob bij aan de democratische rechtsstaat” in het tijdschrift Ars Aequi van 1 juli 2004 een directe relatie tussen de terughoudendheid om actief openbaar te maken en de Wob: “het probleem zit in een systeem en een wet die aan onwillige politieke bestuurders te veel ruimte biedt voor geheimhouding. In zoverre kunnen de goedwillende Wob-ambtenaren en ook de bestuursrechter er niet veel aan doen”. Een van de geïnterviewden stelt: “er zijn vaak geen andere belemmeringen voor actieve openbaarheid dan de terughoudendheid van bestuurders en/of ambtenaren bij de toepassing van de Wob”.

Wat het Kabinet (als antwoord op deze kritiek?) lijkt te doen is de werking van de Wob (burgers en bedrijven verzoeken de overheid om iets openbaar te maken) en het vraagstuk van actieve openbaarheid (de overheid vindt het van belang burgers actief te informeren) op pragmatische wijze van elkaar los maken. Dat is een verstandige strategie, omdat zo de mogelijkheid ontstaat om enerzijds stap voor stap te werken aan actieve openbaarheid en anderzijds de Wob als uiterste middel te beschouwen. Die benadering van de Wob, staat los van de vraag of de Wob gemoderniseerd moet worden zoals de Tweede Kamerleden Voortman en Verhoeven - in navolging van een eerder voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie uit 2006 - bepleiten in hun initiatiefvoorstel Wet open overheid.

1.3 Tussen uniformiteit en maatwerk

Het werk van de Nederlandse overheid is vormvrij: er is geen vast stramien waarbinnen beleid wordt gemaakt of toezicht wordt gehouden. Dat maakt een standaardbenadering (anders dan vanwege een wettelijke verplichting of bijvoorbeeld een aanwijzing van de minister-president) lastig. Beleidskaders zijn pogingen om tot stroomlijning te komen; een goed voorbeeld is het IAK, het integraal afwegingskader beleid en regelgeving. Vaak zijn bewindslieden echter afhankelijk van de bereidheid van andere departementen om ergens aan mee te werken. Ook minister Plasterk wijst daarop in zijn brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2015: “ik ben voor het beschikbaar stellen van de informatie afhankelijk van andere departementen” (p.1).
Het onderwerp actieve openbaarheid is relatief nieuw en lijkt door dit Kabinet serieus geagendeerd te worden. De benadering van het vraagstuk is incrementeel. Stap voor stap. Nu eens zus, dan weer zo. De werkwijze van het ministerie van BZK in deze tussenperiode (tussen experimenteren, leren en opschalen én een rijksbrede implementatie) kan dan ook niet anders zijn dan zeer gevarieerd en opportunistisch. Bovendien vergt het een benadering van samenwerking met juist die departementen die durven pionieren met actieve openbaarheid en/of een direct (eigen) belang zien in actieve openbaarmaking.

Het model om tot een rijksbrede invoering van actieve openbaarheid van onderzoeksrapporten te komen is als volgt. Er is een kleine pilot van BZK met het ministerie van OCW. Daar wordt onder andere geleerd dat het nodig is context en duiding mee te geven bij elk onderzoek en dat onderzoeksvragen aangescherpt moeten worden. Beide lessen leiden tot een opgave voor competentieontwikkeling van medewerkers. Na de eerste pilot volgt er een bredere pilot; ook de ministeries van Financiën en VWS doen daaraan mee. De stap daarna is het ontwikkelen van een kader (een beleidskader of zelfs een wet?). Daarna volgt rijksbrede implementatie.
Het model om uitvoeringstoetsen actief openbaar te maken is weer net anders. Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, IAK kent een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, maar na een eerste verkenning door BZK bleek al snel dat departementen verschillende begrippen hanteren en daar ook niet hetzelfde onder verstaan. Wanneer het proces wordt uitgeschreven begint het eigenlijk bij de vraag of er een formeel document is en eindigt het bij de vraag (na veel hindernissen) of de toets openbaar is gemaakt. En het antwoord is heel divers. Bij AMVB 's niet. Vaak wel als onderdeel van een memorie van toelichting, maar dan wel samengevat. En soms als apart document, als bijlage bij de memorie. Het is in dit voorbeeld logisch dat er een verdere verkenning volgt naar meer uniforme actieve openbaarmaking.
Het actief openbaar maken van inkoopinformatie en informatie over subsidies blijkt letterlijk laaghangend fruit te zijn. Het was eigenlijk al beschikbaar, zij het niet in de vorm van open data (inkoopinformatie) of wat moeilijker te vinden (informatie over subsidies).

Een belangrijke constatering uit de lopende pilots is dat het enorm helpt als een informatiecategorie goed is te omschrijven of zorgvuldig is gedefinieerd. Het is duidelijk wat een wet is. Wat een uitvoeringstoets is, blijkt al een stuk ingewikkelder. Het goed kunnen omschrijven of zorgvuldig kunnen definiëren is dan ook een randvoorwaarde om tot een verplichting te komen voor het actief openbaar maken van een informatiecategorie. Zo wordt het gestructureerde informatie en is voor bestuurders en ambtenaren vanaf het begin duidelijk dat wanneer zij een dergelijk document maken het actief openbaar zal worden. Als de afspraak is dat een startnotitie in het kader van de IAK actief openbaar is, dan vergt dat dus een goede omschrijving of zorgvuldige definitie van wat een startnotitie is en een zodanige werkwijze van de betrokken bestuurders en ambtenaren, dat het document probleemloos actief openbaar wordt gemaakt.

1.4 De scope van het onderzoek

In dit onderzoek is niet de burger (als gebruiker van de informatie) het vertrekpunt van de redenering geweest, maar de bureaucratie: de bestuurders en hun ambtenaren. Het onderzoek is onderdeel van actielijn 1 van het Actieplan: systematisch actieve openbaarmaking tot norm maken. De resultaten van het onderzoek moeten te gebruiken zijn voor de eigen informatiehuishouding van het ministerie van BZK, dat tenslotte systeemverantwoordelijk is voor actieve openbaarheid. Door klein te beginnen (BZK en een aantal andere goedwillende departementen) kan stap voor stap gewerkt worden aan een leidraad of een kader.
Aanvankelijk was de centrale vraag van het onderzoek: wat is een zinvolle taxonomie van soorten overheidsinformatie vanuit het perspectief van openbaarheid van bestuur, maar die vraag is gaandeweg verschoven. Het onderzoek moet informatiecategorieën opleveren die met voorrang in aanmerking komen om versneld actief openbaar te maken. De informatie moet eenvoudig beschikbaar kunnen worden gesteld; hoe gemakkelijker de informatie te verstrekken is, hoe beter. Laaghangend fruit (nu gemakkelijk te plukken) heeft de voorkeur, evenals categorieën die op iets langere termijn beschikbaar kunnen worden gesteld.

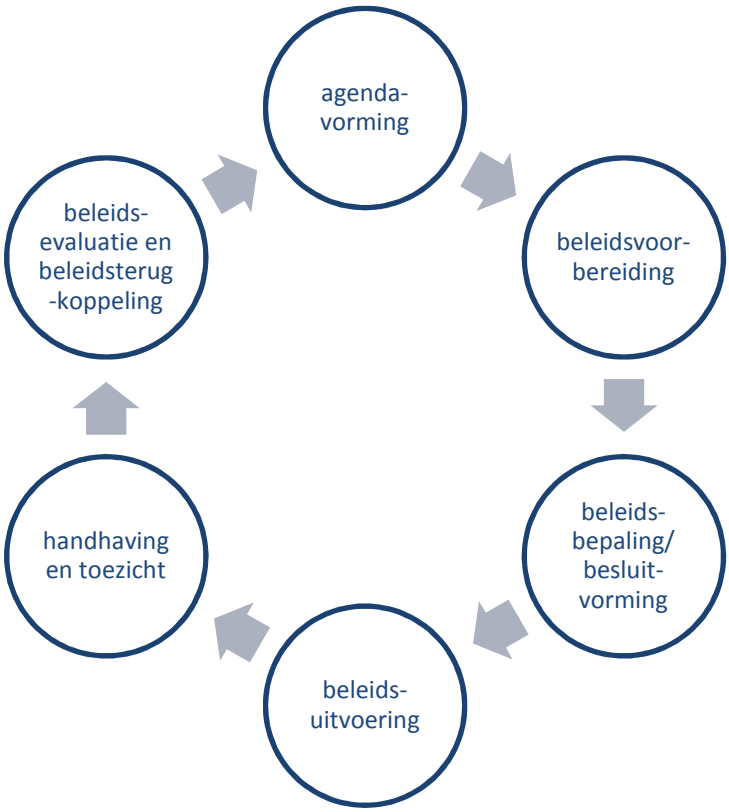
Het onderzoek heeft zich uiteindelijk geheel gericht op de rijksoverheid, zodat de reikwijdte van het onderzoek zich daartoe beperkt.
Het is van belang nog eens te benadrukken dat de invalshoek van dit onderzoek niet die van de burger (of bedrijven) is. Het gaat met andere woorden niet om de vraagzijde van actieve openbaarheid. Op de diverse rollen van de burger (van kiezer, coproducent van beleid en onderdaan tot klant) gaan we dan ook niet in; evenmin op de belangen die bedrijven kunnen hebben. Onze invalshoek is de aanbodzijde. Hoe zorgt de rijksoverheid (bestuurders en hun ambtenaren) er voor dat er meer overheidsinformatie actief openbaar wordt gemaakt? Welke informatie is dat dan? En op welke termijn zou dat kunnen? Cruciaal is te starten bij de hoe-vraag en dan te kijken wat beschikbaar te maken is. De planning (wanneer dan?) is het sluitstuk.

1.5 Openbaarheid en de beleidscyclus

In het streven naar actieve openbaarheid is het nuttig stil te staan bij de vraag hoe het gesteld is met actieve openbaarheid in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Opmerkelijk genoeg is daar recent geen systematisch onderzoek naar gedaan. Wel zijn er opvattingen over hoe het zou moeten zijn. De ROB is van mening dat in de verkennende fasen van de beleidscyclus er sprake moet zijn van een gelijke startpositie. “Achtergrondinformatie, rapporten en data worden online gezet zodat deelnemers zich kunnen verdiepen in de materie en uitspraken kunnen nagaan en controleren” (2012, p.72). In de fase waarin het bestuur tot een oordeel wil komen moet “er rust zijn in vrijheid tot keuzevarianten van beleid te komen”. Tegelijkertijd geeft de overheid in deze fase wel “meer rekenschap over het openbaar maken van gegevens van feitelijke aard, alternatieven die hebben voorgelegen en de motivering voor die alternatieven”. Tijdens de fase van besluitvorming is er volle openbaarheid.

AEF onderscheidt de volgende fasen in de beleidscyclus en zal die indeling hanteren om tot informatiecategorieën te komen, waarmee kan worden geëxperimenteerd via pilots, verkenningen of anderszins.

Schema 1: zes fasen van de beleidscyclus



Het beeld dat de ROB schetst delen wij. Tijdens de agendavorming is er veel openbaar. In de voorbereidingsfase zal er pas later in het proces meer openbaar zijn. Zodra de beleidsvoornemens openbaar worden, zullen de documenten die dat onderbouwen eveneens openbaar zijn. Het kan dan zowel gaan om data als informatie. In de fase van de beleidsbepaling, de besluitvorming is nagenoeg alles openbaar, met uitzondering van de interne ambtelijke en bestuurlijke gedachtenontwikkeling ter voorbereiding van de strategie om te komen tot de gewenste besluiten.
In de fase van de beleidsuitvoering is het beeld van openbaarheid gedifferentieerd. Er wordt gewerkt. Aan persoonlijke dossiers. Aan de weg. Aan het inrichten en inregelen van processen. Veel persoonsinformatie is vertrouwelijk. Zakelijke informatie is vaak openbaar. Handhaving en toezicht bewaakt of ziet toe op de regels en normen van een stelsel. Meestal is de handhaving gericht op casuïstiek. Veel is nu nog niet openbaar. Wat het toezicht betreft is het beeld wisselend. Soms zijn inspectierapporten over een sector altijd openbaar, in andere gevallen is er eigenlijk nog geen ‘uitvoeringsbeleid’.
Beleidsevaluatie is gericht op de output en outcomes van beleid. Die output en outcomes zijn meestal openbaar, ook al is dat zoeken en is het niet even toegankelijk. Vaak is informatie uit monitoring en auditing openbaar, maar een algemene stelregel is er niet. Veel informatie is nu nog voor intern gebruik. Informatie heeft vaak een kwantitatief karakter (tijd, budget, prestaties).

De informatiecategorieën waarmee het ministerie van BZK nu oefent, komen in alle beleidsfasen voor (onderzoeksrapporten) of exclusief in de beleidsvoorbereiding (de uitvoeringstoets) of de beleidsuitvoering (informatie over subsidie én inkoopinformatie). Alleen al om die reden is het interessant te verkennen of er informatiecategorieën zijn toe te voegen die spelen in de fase van agendavorming, de besluitvorming, de fase van handhaving en toezicht en de evaluatiefase. Bovendien is er een verzameling informatiecategorieën die betrekking hebben op de organisatie van de rijksoverheid.

1.6 Eisen aan actieve openbaarheid

Er is veel discussie over de moeite die het nu vaak nog kost om openbare informatie van de rijksoverheid op internet te vinden. Zonder aandacht voor de wijze waarop de informatie wordt aangeboden blijft actieve openbaarmaking halfslachtig.
Het begint er mee dat de informatiehuishouding van de overheid zelf op orde moet zijn. Met een simpele handeling zou de verantwoordelijke ambtenaar er bijvoorbeeld voor moeten kunnen zorgen dat een onderzoeksrapport na verzending aan de Tweede Kamer openbaar is. Ook zou een ambtenaar direct al in zijn computerscherm moeten kunnen zien dat het document waaraan hij werkt te zijner tijd actief openbaar wordt; dat dwingt tot een andere wijze van werken.
Voor burgers en bedrijven (en niet te vergeten mede overheden) is een goede online ontsluiting van overheidsinformatie natuurlijk vitaal. Het gaat dan om het snel verkrijgen van inzicht of en wanneer informatie beschikbaar is en vervolgens dat het gemakkelijk te vinden is.
Omdat “burgers zelf willen kunnen inzien en nalezen op basis van welke afwegingen politici tot hun besluiten komen” (ROB 2012, p.14), is het van belang dat overheidsinformatie begrijpelijk, tijdig en juist is. En dat feiten geordend en gestructureerd beschikbaar zijn.

1.7 Conclusie

Actieve openbaarheid is in onze benadering meer een culturele kwestie dan een juridische. Het gaat er om stap voor stap te zoeken naar manieren om meer informatie actief openbaar te maken (de hoe-vraag). Het ministerie van BZK laat eigenlijk zelf al zien hoe het moet. Weg blijven van grote woorden of vermeende ideologie. Pragmatisch werken aan het actief openbaar maken van een aantal categorieën door coalities aan te gaan met departementen die goedwillend zijn of een direct eigen belang hebben.
Nu de eerste stappen zijn gezet, is de vraag hoe tot een systematische werkwijze is te komen. Welke categorieën zich lenen om door te ontwikkelen tot geschikte categorieën voor actieve openbaarheid? En op welke termijn burgers en bedrijven daar iets van merken?

2 Informatiecategorieën

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke informatiecategorieën de laatste tien jaar in wetsontwerpen, rapporten van adviesorganen, publicaties van wetenschappers, interne documenten van BZK en perspublicaties telkens worden genoemd als geschikt (en/of gewenst) om actief openbaar te maken. Die lange lijst brengen we via een snelle beoordeling (op basis van herkenbaarheid, haalbaarheid, draagvlak bij de bureaucratie en maatschappelijke betekenis) terug tot een kortere lijst, die kansen biedt voor de korte en middellange termijn (2016-2019).
Deze korte lijst mag niet de suggestie wekken dat de genoemde informatiecategorieën altijd actief openbaar zullen worden. Uit de experimenten en nader onderzoek kan net zo goed blijken dat een begrip niet goed is te definiëren of dat de maatschappelijke betekenis te gering is en dat het daarom verstandig is die informatiecategorie niet actief openbaar te maken. Het is met andere woorden een lijst om mee aan de slag te gaan.

We volgen in dit deel de fasen van de beleidscyclus, zoals eerder beschreven. We starten echter met de organisatie van de overheid zelf. Het gaat hier om informatiecategorieën, die verrassend genoeg vaak ontbreken op de lijsten van actief openbaar te maken informatie.

2.1 Informatie over de organisatie van de overheid

Informatie over de organisatie van de overheid is (behoudens een aantal specifieke diensten) niet geheim. Toch is het opmerkelijk hoeveel moeite het kost om er achter te komen hoe een dienstonderdeel in elkaar zit, wat de taken en bevoegdheden zijn, wat de agenda is waaraan gewerkt wordt, wie dat precies doen, wat dat kost en wat het jaarlijks oplevert.

Organisatie
Informatie over het organisatieschema, de taken en bevoegdheden, de werkwijze, de personele bezetting (met takenpakket en bereikbaarheidsgegevens) en interne vacatures

Jaarlijkse beleidsagenda, activiteitenindex
Compleet overzicht van onderwerpen dat het onderdeel van de overheid onder handen heeft en voornemens is ter hand te nemen (inclusief de begroting)

Jaarverslag
Verantwoordingsrapportage (inclusief prestatiegegevens, ‘jaarrekening’ en waar mogelijk gegevens over de doelmatigheid van het functioneren). Het Jaarverslag sluit aan op de jaarlijkse beleidsagenda, waardoor de plannings- en controlecyclus wordt gevolgd

Informatieregister
In een via internet te raadplegen register wordt aangegeven welke documenten volgens de Archiefwet moeten worden bewaard (inkomende en uitgaande post, de belangrijkste interne stukken).

In overleg met de opdrachtgever zijn er vier criteria ontwikkeld waaraan de geschiktheid om informatiecategorieën actief openbaar te maken kan worden getoetst. Het gaat om herkenbaarheid, haalbaarheid, draagvlak bij de bureaucratie en maatschappelijke betekenis.
Getoetst aan de criteria voor actieve openbaarmaking van informatie over de organisatie van de overheid is er een overwegend positieve uitkomst. Het gaat om eenduidig te definiëren informatie (herkenbaarheid). Het is technisch, organisatorisch en financieel mogelijk (haalbaarheid). Het draagvlak kan echter kwetsbaar zijn: het maken van een goede jaarlijkse beleidsagenda en een helder jaarverslag vergt tijd. Bovendien stelt een organisatie(onderdeel) zich kwetsbaar op door zich te verantwoorden; dat kan een probleem zijn. In relatie daarmee is ook denkbaar dat ambtenaren zich verzetten tegen openbaarmaking van hun bereikbaarheidsgegevens. Het draagvlak behoeft dan ook zorg en tijd. De maatschappelijke betekenis (in termen van het effect) is niet te onderschatten. Voor bedrijven, maar ook voor bestuurders en ambtenaren, geeft het veel toegevoegde waarde (kennis over wie er waaraan werkt én hoe dat er voor staat). Wat de betekenis is voor burgers zal moeten blijken.

Deze informatie kan onzes inziens actief openbaar worden gemaakt. Het betreft namelijk geen niet-openbare informatie. BZK zou op korte termijn een eerste versie van een format kunnen ontwikkelen samen met een ander goedwillend departement. Het zal de kunst zijn om een format te maken met een beperkt aantal goed omschreven categorieën. Vervolgens zou voor beide departementen het prototype kunnen worden uitgeprobeerd; zo wordt ook getoetst hoe groot het draagvlak is. Na een evaluatie en eventuele aanpassing zou het definitieve format gemaakt kunnen worden.
Tja en hoe dan verder? Een voorstel dat we niet bij alle suggesties zullen herhalen, is het voor te leggen aan het SG-beraad als besluit om dit rijksbreed door te voeren. In 2017 zou de informatie over de organisatie van de rijksoverheid dan gemakkelijk actief openbaar moeten kunnen zijn.

2.2 Informatie over de fase van agendavorming

In de discussie over deze fase zijn er veel suggesties gedaan om informatiecategorieën openbaar te maken. Wij beschrijven ze eerst. Dan beoordelen we op hoofdlijnen.

Schetsontwerpen, houtskool schetsen
Actieve openbaarheid van documenten die schetsmatig aangeven waarover het wetgevings- of beleidsproces gaat.

Startnotitie 1e fase IAK
In een startnotitie worden de vijf vragen van de eerste fase IAK beantwoord: Wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het probleem? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Planning van het wetgevings- of beleidsproces
Uitgeschreven planning van het wetgevings- of beleidsproces met daarin de momenten gemarkeerd waarin het parlement betrokken is, adviezen worden ingewonnen en eventueel zienswijzen van burgers en bedrijven kunnen worden ingediend of wanneer en hoe er deelgenomen kan worden aan burgerconsultatie.

Register van brieven/mails, rapporten en overleggen (fysieke vergaderingen, telefonisch overleg of digitale conferencing) in het kader van lobbying
Compleet overzicht van brieven, mails en rapporten waarmee geprobeerd wordt de beleidsagenda te beïnvloeden, evenals van samenvattingen van fysieke vergaderingen, telefonische overleggen en digitale conferencing. Niet alleen van maatschappelijke organisaties, medeoverheden en bedrijven, maar ook van deskundigen en burgers.

Register van lopende externe onderzoeken en adviesaanvragen
Compleet overzicht van lopende externe onderzoeken (inclusief de onderzoeks-, c.q. adviesvraag).

Onderzoeken
De pilots lopen al.

Eigen statistische gegevens van een departement
Voor zover eigen statistische gegevens feitelijke informatie opleveren voor beleid, zijn ze actief openbaar. Het betreft statistieken, monitors en benchmarks.

Bij een incrementele benadering is het verstandig niet te veel ineens te willen. De startnotitie is te beschouwen als laaghangend fruit. Het begrip is gedefinieerd (en dus herkenbaar). Het is haalbaar (er zijn geen specifieke technische, organisatorische of financiële belemmeringen). Draagvlak bij bestuurders en ambtenaren zou groot moeten zijn. En de betekenis voor de samenleving is eveneens groot. Het helpt enorm de aanstaande interventie van de overheid te begrijpen.
Voor schetsontwerpen is het direct al ingewikkelder. Het is niet zo eenvoudig te definiëren. Het gaat vaak nog om gedachtenspinsels. Het is bij uitstek een halfproduct. Navenant zal er gedoe zijn over het draagvlak. Deze categorie komt daarmee nu nog niet in beeld.
De planning van een beleids- of wetgevingsproces is natuurlijk handig om te weten, maar planningen zijn als document uiterst volatiel. En is een planning eenmaal openbaar, dan zullen de volgende dat ook moeten zijn. Wat er precies in een planning moet staan (met andere woorden hoe gedetailleerd het moet zijn) is niet vast te leggen in een definitie. Planningen zijn technisch vaak ook niet zo eenvoudig online te zetten. Laat staan op het net te lezen. Om genoemde redenen zal het draagvlak bij bestuurders en ambtenaren anders dan een hele globale, indicatieve planning niet zo groot zijn. En de betekenis voor bedrijven en burgers is niet zo goed in te schatten, anders dan dat het handig is om te weten. Ook deze categorie krijgt niet het predicaat ‘met voorrang’.
Het actief openbaar maken van eigen statische informatie kan voor bedrijven, burgers en medeoverheden veel betekenis hebben. Op zich is het type informatie goed te definiëren (ook al zal het niet limitatief zijn). Het beschikbaar stellen is haalbaar. En er zijn geen argumenten te bedenken die het draagvlak ter discussie stellen. Met voorrang openbaar maken dus.
Het register van lopende onderzoeken heeft geen prioriteit. Dat hangt samen met de al in gang gezette actieve openbaarheid van onderzoeksrapporten. Als dat eenmaal een routine is geworden dan volgen de lopende onderzoeken vanzelf. Dat is een kwestie van tijd dus, niet van prioriteit.
Dan tenslotte het register van lobbyactiviteiten. Is wat in het register hoort goed te definiëren? Ja, dat is eenvoudig. Het begrip lobbying is goed te definiëren. En dat geldt ook voor de documenten die daarbij gebruikt worden (brieven, mails, rapporten). En dat geldt ook voor de fysieke overleggen en de digitale conferencing.

Telefonisch contact, dat is lastiger, maar tegelijkertijd zijn er beroepsgroepen die per 6 minuten bijhouden wat ze doen (en aan wie de rekening verstuurd kan worden). Is het haalbaar? Ook hier is het antwoord: voor de ene categorie in het register wat moeilijker dan de andere, maar technisch, organisatorisch en financieel zijn er geen belemmeringen. De betekenis voor burgers en bedrijven is groot. Helder wordt hoe de beïnvloeding van het beleidsproces plaatsvindt en om welke onderwerpen (en de inzet daarbij) het gaat. Het zorgt voor een gelijk speelveld. Dan het draagvlak bij bestuurders en ambtenaren. Rationeel zijn er geen bezwaren te bedenken (als de adressant maar weet dat zijn handelen actief openbaar wordt gemaakt). Het kan zijn dat zittende bestuurders en ambtenaren bezorgd zijn over de exclusiviteit van hun netwerk. Het grootste probleem is dus de definitie: hoe smal of hoe breed maken we die? Is het reëel te verwachten dat er samenvattingen van telefoontjes worden gemaakt? Of moet het juist breder en moeten alle contacten met lobbyisten, ook de terloopse op een borrel, gemeld worden?
Een verkenning lijkt als eerste stap nodig. Die verkenning zou zich in eerste instantie kunnen richten op het omschrijven van de schriftelijke communicatie van de kant van bedrijven en personen die namens bedrijven opereren, gericht op beïnvloeding van de bureaucratie. Die omschrijving zou ook voor medeoverheden kunnen worden gemaakt. De verkenning zou moeten leiden tot een eerste pilot bij BZK en bijvoorbeeld een departement als EZ of Financiën. Een tweede pilot zou kunnen gaan over de schriftelijke communicatie van medeoverheden met BZK en bijvoorbeeld VWS of SZW (denk aan de decentralisatie).

2.3 Informatie over de fase van beleidsvoorbereiding

Ook voor deze fase is de lijst van suggesties relatief snel opgemaakt. Een categorie die nu onderdeel uitmaakt van de Actieagenda is onderdeel van de verkenningsfase, namelijk de uitvoeringstoets.
De lijst is als volgt:

Afwegingsnotitie 2e fase IAK
In deze notitie vindt afweging plaats van de keuze voor de instrumenten die worden ingezet. Eigenlijk is dit ook het document waarin de beleidstheorie (de causaliteit van doel en middelen) aan de orde is.

Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets
Instrument om de beoogde en niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor de organisaties die met de uitvoering worden geconfronteerd in kaart te brengen. Hier wordt al aan gewerkt in een verkenning.

Ambtelijke notities en nota's waarin voorstellen voor beleid of wet worden vergeleken en beoordeeld
Beleidsvoorbereidende notities en nota's waarin de verschillende beleidsopties en voorstellen worden vergeleken en beoordeeld.

Documenten voor consultatie en overleg met maatschappelijke organisaties en deskundigen
Tussenproducten die gebruikt worden voor extern overleg.

In het IAK is gedefinieerd wat een afwegingsnotitie is. De herkenbaarheid is dan ook geen probleem. Of er belemmeringen van technische, organisatorische of financiële aard zijn om afwegingsnotities actief openbaar te maken, is niet aan de orde. Haalbaarheid is dus ook geen probleem. Dan het draagvlak. De discussie over de relatie tussen doelen en middelen is bestuurskundig een uiterst interessante; klopt de beleidstheorie?

Het draagvlak voor een interventiestrategie kan alleen maar toenemen als er uitvoerig over is gedebatteerd. Is dat lastig voor bestuurders of ambtenaren? Dat zou zomaar eens kunnen, omdat instrumenten vaak ook een politieke betekenis hebben. Een stevige interventie willen plegen met zachte middelen wordt zelden begrepen. Heeft het voor de samenleving betekenis. Ja, juist vanwege het voorgaande. De discussie over de relatie tussen doelen en middelen is een vitale in de democratie.
Bovenstaande argumenten gelden eigenlijk ook voor vergelijkende ambtelijke notities. Hier is echter het probleem dat we nog geen document kennen dat herkenbaar is. Er is nog geen begin van een goede omschrijving of een zorgvuldige definitie. We zullen dus eerst een documentnaam moeten verzinnen en dat goed moeten kunnen plaatsen in de fasering tussen beleidsvoorbereiding en besluitvorming, voordat we hier iets concreets mee kunnen aanvangen in het kader van actieve openbaarheid. In tegenstelling tot de afwegingsnotitie is deze informatiecategorie dus niet met voorrang in te voeren.
Documenten voor consultatie zijn echter weer wel een herkenbare categorie. Natuurlijk moet het document goed gedefinieerd worden, maar los daarvan is het herkenbaar en haalbaar. De betekenis voor de samenleving is groot omdat dit soort tussenproducten inzicht biedt in de richting waarin het beleid zich ontwikkelt. Dat kan direct ook zorgen voor afnemend draagvlak onder bestuurders en ambtenaren. Consultatiedocumenten zijn immers niet meer zo gemakkelijk te gebruiken om proefballonnetjes op te laten of alvast onderhandelingen te starten. Dat is een aandachtspunt.

2.4 Informatie over de fase van besluitvorming

Onderstaande suggesties voor actieve openbaarmaking komen uit het Wetsvoorstel Open overheid.

Bij de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal ingekomen stukken

Vergaderstukken en verslagen van de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk verstrekte informatie of op een parlementaire enquête

Agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de minsterraad

Adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en voorstellen

Naar onze waarneming is een deel van de bovenstaande informatiecategorieën in de praktijk al openbaar. Dat geldt met name voor de "vergaderstukken en verslagen van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen" (Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, p, 4). Een ander deel (bijvoorbeeld dat van de ministerraad) is politiek omstreden. Het lijkt niet aannemelijk dat die categorieën daarom met voorrang actief openbaar zullen worden gemaakt. Soms is het fruit dus al geoogst, soms is er geen laaghangend fruit.

2.5 Informatie over de fase van uitvoering

Dan de uitvoering. Ook hier zijn er suggesties.

Beleidsovereenkomsten
Integraal publiceren van beleidsovereenkomsten (schriftelijke afspraken van de overheid met andere partijen, die betrekking hebben op het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins (mede) gericht zijn op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid).

Register voor circulaires
Integraal overzicht van openbare rondzendbrieven met aanwijzingen aan medeoverheden, instellingen of beroepsbeoefenaren.

Register met beschikkingen met een publiek belang
Actieve openbaarheid van alle beschikkingen met een publiek belang (zie Wetsvoorstel Open overheid), met uitzondering van “beschikkingen inzake de uitvoering van regels inzake belastingen, sociale verzekeringen, verlening van financiële rechtsbijstand, huurtoeslag of studiefinanciering”, plus nog een aantal andere beschikkingen (zie voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, 2006, p.5).

Register van besluiten over WOB-verzoeken
Compleet overzicht van WOB-verzoeken en de besluitvorming daarover.

Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een bestuursorgaan
Actieve openbaarheid van schriftelijke oordelen

Bij een overheidsorgaan berustende emissiegegevens

Rechterlijke uitspraken en uitspraken van publiekrechtelijke tuchtcolleges houden we hier buiten beschouwing.

Beleidsovereenkomsten. Dit is een categorie die goed te omschrijven of zorgvuldig te definiëren is. Het is daarmee een herkenbare categorie. In de discussie wordt soms ook de categorie convenant gebruikt, maar eigenlijk is dat een soort overeenkomst. Hoe dan ook is het zaak tot een goede omschrijving of definitie te komen. Is het haalbaar om een beleidsovereenkomst te publiceren? Natuurlijk, dat is geen enkel probleem. Juist omdat het om publiekrechtelijke bevoegdheden gaat zal er draagvlak zijn om dit actief openbaar te maken. Kijk naar hoe het parkeren in veel steden is georganiseerd. Het is van belang dat de burger weet bij wie hij moet zijn. Interessante vraag is of ook de financiële paragraaf openbaar moet zijn; daar moet nader naar gekeken worden. En tenslotte, wat is de betekenis ervan? Vrijwel iedereen heeft belang bij transparantie. Met voorrang openbaar maken dus.
Het model om met een register voor circulaires te werken is aantrekkelijk. Dat bevordert de vindbaarheid. Circulaires zijn op zich een herkenbare categorie. Het actief openbaar maken is haalbaar. Het draagvlak daarvoor kan niet anders dan groot zijn. Alle betrokkenen kunnen er voordeel aan hebben. Heeft het maatschappelijke betekenis? Dat is de vraag. Het zijn meestal rondzendbrieven met een beperkt belang voor het publiek, maar soms bevatten circulaires echter juist wel beleidsrelevante informatie. Circulaires zijn nu meestal wel te vinden voor de zoekende burger. Het is dus laaghangend fruit, maar of het betekenisvol is, is de vraag.
Beschikkingen met een publiek belang zijn op het eerste gezicht niet zo’n heldere categorie. In het wetsvoorstel Open Overheid wordt dit opgelost door voor te stellen alle beschikkingen openbaar te maken, met uitzondering van…

En dan volgt er een opsomming. Vanuit herkenbaarheid is het gewenst dat de burger weet waar het over gaat; dat moet verder worden uitgewerkt. Is het haalbaar? Technisch, organisatorisch en financieel is er geen belemmering om beschikkingen online openbaar te maken.
Is er draagvlak voor? Dat is op voorhand nog niet zo duidelijk. De ene beschikking is de andere niet. Opnieuw speelt hier dus het vraagstuk: waar gaat het over? Ook de betekenis is niet zo gemakkelijk te duiden. Geen laaghangend fruit, maar wel een categorie om op termijn eens nader te verkennen.
De schriftelijke beoordeling van klachtprocedures hoort eigenlijk thuis in het verantwoordingsdocument dat eerder is besproken toen wij stil stonden bij informatie over de organisatie van de overheid. We stellen voor dit daar onderdeel van te laten uitmaken.
Dan het register van besluiten op Wob-verzoeken. Dat is een interessante categorie om nader te verkennen, omdat dit een categorie is die veel informatie geeft over de vraagzijde. Naar welke informatie zijn burgers of bedrijven immers op zoek? Is het een herkenbare categorie? Ja. Is het technisch, organisatorisch en financieel haalbaar om het actief openbaar te maken? Ja, als het verstrekt kan worden, kan het ook online vindbaar worden gemaakt. Wie bijvoorbeeld op zoek is naar de Wob-verzoeken aan SodM in 2013 kan daar alles goed gedocumenteerd vinden. Is het betekenisvol voor de samenleving? Zonder twijfel. Dan het draagvlak. Het gebeurt bij veel departementen en overheidsorganisaties al. Dus daar is het draagvlak groot. Maar het gebeurt nog niet overal. Interessant om dit te agenderen. Het kan uiteindelijk weleens net zo'n eenvoudige exercitie zijn als ten aanzien van inkoopinformatie of informatie over subsidies.
Dat laatste geldt waarschijnlijk ook voor (een register van) emissiegegevens. Een eerste inventarisatie in het kader van een verkenning is ook hier de moeite waard.

2.6 Informatie over de fase van handhaving en toezicht

Ook hier is er in de dagelijkse praktijk een groot verschil tussen inspecties. Voor de ene inspectie is actieve openbaarheid vanzelfsprekend en voor de andere is dat een worsteling. Wie op zoek is naar inspectierapporten van basisschool Klaverweide in Noordwijk kan alles met een paar muisklikken vinden. Wie zoekt naar inspectierapporten over het injecteren van afvalwater door de NAM in Twente komt nu nog in een andere wereld terecht. De eerste twee hits van google: 'minister Kamp weigert openbaarmaking inspectierapporten'. En: 'wethouder Tubbergen wil inspectierapporten opduikelen'. Intussen is SodM voornemens om alle inspectierapporten als reactie op een motie van Kamerlid Van Tongeren openbaar te gaan maken. Dat vergt een protocol met onder toezicht gesteld bedrijven (hoor en wederhoor alvorens tot openbaar making wordt overgegaan) en wellicht een eenduidige systematiek om rapporten samen te stellen. Openbaarmaking is daarmee niet alleen interessant voor de geïnteresseerde burger, maar biedt ook kansen om de werkprocessen die leiden tot een openbaar inspectierapport precies uit te werken. En daarmee is het een belang van de bureaucratie. Bovendien wordt de 'Wob-druk' verminderd.

Publicatie 'staat van de sector'
Periodiek document waarin de toestand in de onder toezicht gestelde sector wordt beschreven en wordt aangegeven welk toezichtsarrangement daarbij past.

Register van openbare inspectierapporten
Compleet overzicht van openbare inspectierapporten (na hoor en wederhoor onder toezicht gestelde bedrijven).

Wat de openbaarheid van inspectierapporten betreft is het meest opvallende dat wat voor de een vanzelfsprekend is, dat voor de ander nog lang niet zo is. Los van de precieze omschrijving en definitie (de een spreekt over een inspectiebrief, de ander over een - verslag of een - rapport) is een beoordeling van de inspectie als categorie goed te omschrijven of te definiëren. Herkenbaarheid is geen probleem.
Haalbaarheid (zie de praktijk bij een aantal inspecties) is ook geen probleem. De betekenis in de samenleving is groot. Burgers - om nog maar niet te spreken over de media - gebruiken deze informatie graag. Het draagvlak bij bestuurders en ambtenaren is wisselend. Daar moet dan ook op een pragmatische manier aan gewerkt worden. Een mooi voorbeeld van laaghangend fruit.
De publicatie 'staat van de sector' is een nieuwe informatiecategorie, die nog in ontwikkeling is. Het is een document waarin een sector, waarop toezicht wordt gehouden, geanalyseerd wordt. Wat zijn de specifieke risico's en hangen die samen met de kenmerken van een sector? Op basis van deze sectorale analyses maken inspecties specifieke toezichtsarrangementen. Een illustratief voorbeeld is: "Staat van de veiligheid in de leefomgeving en het transport 2014" van ILT. Zo'n staat van de sector is relevante publieke informatie. Niet alleen voor de onder toezicht gestelde bedrijven, maar ook voor medeoverheden en burgers. Het is een herkenbare categorie. Het draagvlak is nog beperkt. Het betreft een nieuwe ontwikkeling en veel inspecties zijn nog niet zo ver. Het is de moeite waard met de Inspectieraad in gesprek te gaan of er mogelijkheden zijn om inspectie-breed tot dit soort documenten te komen. Het is geen laaghangend fruit, temeer daar het vervaardigen van dit soort documenten gedegen onderzoek vergt.

Een categorie die overigens niet genoemd wordt in de lijsten actief openbaar te maken informatiecategorieën, maar wel interessant is in dit verband is het zogenaamde sanctiebesluit van een inspectie. Wij vinden het de moeite waard ook hier een verkenning naar te doen. Ook dit lijkt ons een onderwerp van gesprek met de Inspectieraad.

Informatie over de evaluatiefase

Er zijn in de discussie tot nu toe geen suggesties gedaan voor actieve openbaarmaking van informatie in de evaluatiefase. Ons bureau werkt vaak voor een agentschap dat veel evaluaties laat verrichten, zowel interne als externe. Binnen de organisatie zelf worden de evaluatieresultaten vaak niet gedeeld. Ook ontbreken vaak reacties van het management op die rapporten. Ze zijn er om van te leren, maar wat gebeurt er precies mee?
Omdat evaluaties veel zeggen over het functioneren van een organisatie of de werking van beleid, waar die organisatie verantwoordelijk voor is, zijn dit soort rapporten een interessante categorie voor actieve openbaarheid.
Het gaat dan om:

Externe evaluatierapporten
Voor zover deze geen onderdeel zijn van onderzoeksrapporten

Register van interne evaluatierapporten
Actieve openbaarheid van alle interne evaluatierapporten

Register van managementbesluiten over evaluatierapporten
Actieve openbaarheid van managementbesluiten over evaluatierapporten

In de eerste plaats is van belang te definiëren wat de inhoud is van een evaluatierapport, dat voor actieve openbaarmaking in aanmerking komt.

Beleidsevaluaties, evaluaties van programma's en projecten én evaluaties van budgetoverschrijdingen zijn relevante categorieën om actief openbaar te maken. Een precieze afbakening om wat voor evaluaties het gaat, blijft overigens wel nodig. Het actief openbaar maken geldt ook voor de managementbesluiten over dit type evaluaties. Deze informatiecategorie is herkenbaar (te maken), haalbaar en heeft maatschappelijke betekenis.
Of bestuurders en ambtenaren het op prijs stellen in hun keuken te laten kijken is de vraag. Vaak is het echter al regel dat de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over evaluaties (dan is het vaak eerder toegezegd of maakt het onderdeel uit van een afgesproken systematiek van verantwoording).
Anders ligt dat wellicht bij evaluaties van de organisatie zelf. Het is onduidelijk wat de maatschappelijke betekenis is van het openbaar maken van bijvoorbeeld een evaluatierapport over het functioneren van de aansturing van een dienstonderdeel. Het draagvlak bij bestuur en ambtenaren zal daarvoor bovendien gering zijn. Het vraagstuk van haalbaarheid is niet aan de orde. Conclusie is dat de 'beleids' evaluaties met voorrang actief openbaar kunnen worden gemaakt. De categorie evaluaties van de organisatie krijgt voorlopig geen voorrang.
Zonder een managementoordeel is een evaluatierapport aanzienlijk minder betekenisvol. Als 'beleids'evaluaties actief openbaar worden, dan moeten de managementoordelen daarover dat ook zijn.

Conclusies

De volgende informatiecategorieën zijn voor de komende jaren interessant genoeg om na te gaan op welke wijze de categorie met voorrang (korte termijn, KT) of op iets langere termijn (middel lange termijn, MT) actief openbaar te maken is:

- Informatie over de organisatie (KT)
- Jaarlijkse beleidsagenda, activiteitenindex (KT)
- Jaarverslag (KT)
- Informatieregister (KT)
- Startnotitie 1e fase IAK (KT)
- Register van brieven/mails, rapporten en overleggen (fysieke vergaderingen, telefonisch overleg of digitale conferencing) in het kader van lobbying (KT)
- Eigen statistische gegevens van een departement (KT)
- Afwegingsnotitie 2e fase IAK (KT)
- Ambtelijke notities en nota's waarin voorstellen voor beleid of wet worden vergeleken en beoordeeld (MT)
- Documenten voor consultatie en overleg (KT)
- Beleidsovereenkomsten (KT)
- Register voor circulaires (MT)
- Register met beschikkingen met een publiek belang (MT)
- Register van besluiten op WOB-verzoeken (KT)
- Register van openbare inspectierapporten (KT)
- Register van interne 'beleids' evaluatierapporten (KT)
- Register van managementbesluiten over 'beleids' evaluatierapporten (KT)
- Register van emissiegegevens (MT).

3 Interventies

3.1 Interventiestrategie

In het voorwoord is vastgesteld dat het niet gaat om het waarom of voor wie, maar om het hoe, wat en wanneer. Iedereen is min of meer voor actieve openbaarmaking, maar in de praktijk blijken er veel praktische belemmeringen en wetten in de weg te staan. Een interventiestrategie om actieve openbaarmaking verder te brengen vergt dan ook een slimme benadering. Wat er actief openbaar gemaakt kan worden, moet aansluiten en voortbouwen op bestaande praktijken bij delen van de overheid. Hoe dat gebeurt, moet allereerst goed worden uitgezocht in de praktijk. Met pilots. Met een praktische verkenning. Met een eerste inventarisatie. Met een subtiele veredelingsslag. En natuurlijk met goed omschreven of zorgvuldig gedefinieerde begrippen. En wanneer de inktvlek zich dan kan verspreiden is geen principiële vraag, maar een opportunistische. Het veelbelovende is dat zo'n interventiestrategie eigenlijk al terloops ontwikkeld is binnen BZK.

De opgave voor het ministerie van BZK is het bevorderen van een cultuur van actieve openbaarheid. In navolging van de ROB (2012, p.71) heeft de overheid "een zorgplicht voor online informatieontsluiting en communicatie".
Dit vergt een open houding van bestuurders en ambtenaren. Dat betekent dat de cultuur van werken waarden gestuurd moet zijn. Het gaat dan om waarden als: 'Openbaarheid is een recht van burgers, niet een gunst van de overheid". Bestuurders "zijn ten principale open over de afwegingen in een beleidsdossier". En: "bestuursorganen zijn bereikbaar en responsief" (ROB_2012, pp.71-72). Ook de Nationale Ombudsman pleit in een pamflet zonder datum (het is kennelijk tijdloos) voor een waarden gestuurde benadering en waarschuwt voor een juridische. "Beschouw een verzoek om informatie niet primair als een Wob-verzoek. Stelt u zich coöperatief op en geef de gevraagde informatie ruimhartig tenzij …". En hij zegt verder: "vermijd een juridische strijd. Ga een open gesprek aan en bekijk welke informatie bijdraagt aan transparantie voor de geïnteresseerde burger".

Een pleidooi voor een open houding is gemakkelijk gedaan, maar vergt een ingrijpende verandering in het denken en handelen en wellicht zelfs de vaardigheden van betrokken bestuurders en ambtenaren. Wij pleiten voor een pragmatische benadering van actieve openbaarheid: wat is er tegen om wat nu al her en der (en zonder problemen) actief openbaar wordt gemaakt tot norm te verheffen? Niet bij oekaze, maar als een gevolg van een zorgvuldig proces. Er is een stuwmeer aan actief openbaar te maken informatie als opgeteld wordt wat allerlei onderdelen van de rijksoverheid nu al doen. Het is alleen de kunst dat stuwmeer gecontroleerd en weloverwogen te openen. Neem de tijd om informatie goed te structureren en actief openbaar te maken. En trek je vooral niets van de Wob aan (ook al zegt de Wob dat dit wel moet).
Los daarvan blijven burgers het recht houden op passieve openbaarheid van meestal allerhande ongestructureerde informatie (Wob). De Wob wordt daarmee met andere woorden het laatste middel.

Dat gecontroleerd en weloverwogen openen van dat stuwmeer vraagt om een andere houding dan betrokkenen nu vaak hebben. Niet beredeneerd vanuit - wat Tjeenk Willink noemt – de bureaucratische logica, maar vanuit de logica van de samenleving. Niet krampachtig, maar ontspannen. Niet gericht op uniformiteit in één keer, maar op een open benadering en een geleidelijk, opportunistisch proces.

Niet gejuridificeerd (bijna alsof openbaarheid een gunst is), maar vanuit de gedachte dat openbaarheid een recht van burgers is. Niet vanuit een verticaal denkende bureaucratie, maar vanuit de overheid als partner, die informatie graag deelt. Niet vanuit een korte termijn oriëntatie (van geheimhouding), maar vanuit een visie op de rol van burgers in een complexe netwerksamenleving (WRR).

Hoe vervolgens wat actief openbaar zal worden gemaakt vastgelegd wordt, is niet zo interessant. Dat kan op verschillende manieren.

- Algemene wet overheidsinformatie/Wet overheidscommunicatie/Wet open informatie (wet)
- Aanwijzing van de MP over actieve openbaarheid (besluit MP)
  - Aanwijzingen over cultuur (Rutte: ontspannen!)
  - Aanwijzingen over een (groeiende) lijst van categorieën
- Een beleidskader actieve openbaarheid (besluit TK op verzoek van minister BZK)
  - Criteria voor actieve openbaarheid
  - Specificeren van informatie die actief openbaar moet
- Leidraad actieve openbaarheid (besluit minister BZK of SG-beraad)
  - Aansporing tot een open houding
  - Aanzetten tot initiatieven per departement/dienst/etc.
  - Criteria voor actieve openbaarheid
  - Specificeren van informatie die actief openbaar kan.

Overigens zijn wij er groot voorstander van het proces van actieve openbaarmaking zoveel als mogelijk los te blijven zien van de wet. De wet is immers in zichzelf conservatief (artikel 2 van de Wob bepaalt dat een bestuursorgaan informatie verstrekt “overeenkomstig deze wet”). Het wijzigen van een wet als de Wob blijkt veel tijd en energie te vergen en zou weleens helemaal niet nodig hoeven te zijn voor het korte termijn actief openbaar maken van een groot aantal informatiecategorieën. Hoe dat kan, beschrijven we in de volgende paragrafen.

3.2 Interventiewijzen

Wij sluiten aan bij de huidige initiatieven, maar willen die meer verankeren in een systematische set van interventiewijzen. We onderscheiden er drie:

- Veredelen (1 jaar)
- Pilots (ca. 2 jaar)
- Verkenning en pilots (ca.3 jaar).

Onder veredelen verstaan we de interventiewijze die er op gericht is verspreide openbare informatie en/of moeilijk te vinden openbare informatie te verzamelen en in samenhang actief openbaar te maken. Een mooi voorbeeld van deze interventiewijze is de werkwijze die thans gevolgd wordt om informatie van subsidies actief openbaar te maken.
Die werkwijze leent zich ook voor de volgende informatiecategorieën:

- Informatie over de organisatie
- Informatieregister
- Eigen statistische gegevens van een departement
- Register van WOB-verzoeken en besluiten.

De doorlooptijd van veredelen ramen wij op gemiddeld 1 jaar. Dat betekent dat deze informatie snel beschikbaar zou kunnen zijn. De eerste resultaten kunnen bij een start in 2016 in 2017 zichtbaar zijn. Omdat de departementen op basis van vrijwilligheid zullen moeten meewerken, bestaat de kans dat de doorlooptijd niet gehaald wordt.

In zo'n geval kan steun van het SG-beraad, op verzoek van de SG van BZK, voor deze en andere interventies noodzakelijk zijn.

De interventiewijze met pilots werkt als volgt. Er is eerst een kleine pilot van BZK met een goedwillend departement. Daar worden categorieën, die op zich al redelijk goed zijn omschreven, nog zorgvuldiger gedefinieerd. Bovendien worden lessen getrokken over randvoorwaarden (actieve openbaarheid is pas aan de orde als de informatiecategorie volgens afspraken kan worden 'gevuld'). Lessen leiden tot een opgave voor competentieontwikkeling van medewerkers. Na de eerste pilot volgt er een bredere pilot met meerdere departementen. Op basis van die leerervaringen start het ontwikkelen van een kader. Daarna volgt rijksbrede implementatie.
Die werkwijze leent zich voor de volgende informatiecategorieën:

- Jaarlijkse beleidsagenda, activiteitenindex
- Jaarverslag
- Startnotitie 1e fase IAK
- Afwegingsnotitie 2e fase IAK
- Documenten voor consultatie en overleg
- Beleidsovereenkomsten.

De doorlooptijd van deze interventiewijze met pilots wordt geraamd op 2 tot 2.5 jaar. Dat betekent dat de eerste informatiecategorieën in de loop van 2018 beschikbaar kunnen zijn. Er is niet zoveel nieuws onder de zon, maar het is vooral zaak dat er consequent en systematisch wordt (mee)gewerkt door alle betrokkenen aan de pilots en de daarop volgende invoering.

De derde interventiewijze is die van de verkenning, gevolgd door nadere uitwerking of door pilots (of een combinatie daarvan). Deze interventiewijze brengt eerst de bestaande praktijk goed in beeld en probeert vervolgens (bij gebrek aan herkenbare begrippen) te omschrijven of te definiëren wat er onder de informatiecategorie wordt volstaat. Dan start er bijvoorbeeld een pilot. Of is er een nader onderzoek. Uiteindelijk mondt het wel uit in een brede pilot om zo draagvlak te maken bij betrokken departementen en goed te kunnen oefenen met het prototype. Daarna wordt een beleidskader opgesteld en volgt rijksbrede uitrol.
Welke categorieën lenen zich voor deze interventiewijze? Wij denken de volgende:

- Register van brieven/mails, rapporten en overleggen (fysieke vergaderingen, telefonisch overleg of digitale conferencing) in het kader van lobbying. Te beginnen met bedrijven en medeoverheden
- Ambtelijke notities en nota's waarin voorstellen voor beleid of wet worden vergeleken en beoordeeld
- Register voor circulaires
- Register met beschikkingen met een publiek belang
- Register van openbare inspectierapporten
- Register van interne 'beleids' evaluatierapporten
- Register van managementbesluiten over 'beleids' evaluatierapporten
- Register van emissiegegevens.

In tegenstelling tot de interventiewijzen 'veredelen' en 'pilots' is het mogelijk dat een verkenning leidt tot stoppen. Als bij nader inzien een categorie niet herkenbaar, haalbaar, met draagvlak en/of met betekenis actief openbaar kan worden gemaakt, dan is een dergelijke conclusie voorstelbaar.

De doorlooptijd van deze interventiewijze wordt geraamd op 3 tot 3.5 jaar. Dat betekent dat eerste informatiecategorieën bij een start in 2016 beschikbaar kunnen zijn in de loop van 2019.

3.3 Interventieteam en interventiestijl

Er is veel voor te zeggen de voornemens voor de periode 2016-2019 te bundelen tot een programma van vervolgacties voor vier jaar. Dat programma zou als vervolg op dit rapport kunnen starten op 1 januari aanstaande.
Dat programma bestaat uit een lijst van interventies naar interventiewijze met een planning. Een bescheiden budget voor externe ondersteuning voor onderzoek, verkenningen en/of inventarisaties. Een kleine staf. Bovendien wordt er een aantal managementtrainees ondergebracht bij het team. Het programma wordt aangestuurd door een betrokken en ervaren procesmanager die veel affiniteit met het programma heeft.

Cruciaal is dat de betrokken ambtenaren passen in de mal die Paul 't Hart recent beschreef in zijn essay over *Ambachtelijk vakmanschap 3.0* (2014). Ambtenaren die werken aan actieve openbaarheid zijn een soort frontlijnsoldaten. Ze werken min of meer tussen de samenleving en de bureaucratie, als tussenfiguren. Ze begrijpen de turbulentie in de politiek en de samenleving, en daarmee ook in de agendavorming. Ze weten hoe te handelen en te manoeuvreren in horizontale verbanden, waar gezag niet meer vanzelfsprekend is en informatie niet langer een gunst is van de bureaucratie, maar een burgerrecht. Ze zijn aldus 't Hart: scherp op resultaat, slim op de zaak, slim op de relatie, slim op de context, politiek bekwaam ,transparant, toegankelijk, verbonden en verbindend. Ambtenaren van de oude school (1.0) zijn vooral loyaal en dienen de achterkamer, terwijl ambtenaren uit het 2.0 model nog steeds naar binnen gericht zijn en er alleen voor de politiek zijn, ook al beginnen ze de blik naar buiten te richten en werken ze steeds meer samen met andere overheden. De houding en competenties die daarbij passen zijn niet geschikt om al onderzoekend aan actieve openbaarheid te werken.

Er is dus een interventieteam nodig dat beschikt over ambachtelijk vakmanschap 3.0.
Het gaat om een team dat in staat is met beperkte middelen dit programma voor de komende 4 jaar (2016-2019) uit te voeren. Met veel energie. De verbinding zoekend. Pragmatisch en slim. Zowel actief binnen de kaders, als daar buiten. Het team werkt rechtstreeks voor de directeur en praat periodiek de SG bij, omdat hij de proceseigenaar in het SG beraad is.
Cruciaal in de werkwijze van het interventieteam zijn coalities met andere departementen. BZK is niet de ezel die alle last kan dragen. Soms doet BZK dat bewust wel, maar soms ook bewust niet. Als dat laatste het geval is, dan is een ander departement de trekker, omdat ze goedwillend zijn en het initiatief van harte steunen of een direct belang voor het eigen werkapparaat zien om via het initiatief eigen werkprocessen te herontwerpen en anders te gaan werken.
De gewenste interventiestijl van het team sluit aan bij de oproep van minister-president Rutte om 'er' vooral ontspannen mee om te gaan.

Bijlage 1 – Geïnterviewden

- B. (Bodien) Abels, ministerie van OCW (Nationaal Archief)
- P. (Pim) Boers, Algemene Rekenkamer
- J.G. (Gertjan) Bos, Inspectie Veiligheid en Justitie
- T. (Tom) Cordeweners, ministerie van BZK
- G. (Guido) Enthoven, Instituut Maatschappelijke Innovatie
- A. (Arjan) el Fassed, Open State Foundation
- A. (Arjan) van Gils, gemeente Amsterdam
- W.L.J. (Wilbert) van de Griendt, ministerie van SZW
- M. (Michel) Groothuizen, ministerie van V&J
- J.J.G. (Jan) Hartman, ministerie van SZW
- R. (Renske) Hotting-Visser, Inspectie SZW
- P.J.A. (Pieter) Idenburg, ministerie van SZW
- P. (Pim) Kantebeen, ministerie van OCW
- S.A.P.J. (Suzanne) van Melis, ministerie van VenJ
- P. (Petra) Mettau, ministerie van Financiën
- I.D. (Irene) Nijboer, ministerie van SZW
- T. (Tony) Nolde, Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
- R.A. (Rense) Posthumus, ministerie van Financiën
- M. (Munish) Ramhal, Nationale Ombudsman
- S. (Siebe) Riedstra, ministerie van V&J
- M.C. (Marco) Schraver, ministerie van I&M (ANVS)
- L. (Lex) Slaghuis, Open State Foundation
- J.M.C. (Meindert) Smallenbroek, ministerie van EZ
- R. (Rosa) van der Tas, ministerie van OCW
- Ch. P. (Tof) Thissen, UWV
- D.J. (Hans) Tijl, ministerie van I&M (Ruimtelijke Ordening)
- R. (Rudi) Turksema, Algemene Rekenkamer
- S. (Sylvie) Vermeulen, ministerie van VenJ
- L.J. (Leon) Wever, ministerie van VWS

Bijlage 2 - Geciteerde bronnen

BZK, Visie Open overheid, Den Haag, 2013

BZK, Actieplan Open overheid, Den Haag, 2013

BZK, Kabinetsreactie motie Oosenburg, 24 juni 2015

Commissie Toekomst overheidscommunicatie, In dienst van de democratie, Den Haag, 2001

L.J.A. Damen, Draagt de Wet openbaarheid van bestuur bij aan de democratische rechtsstaat?, Ars Aequi 1 juli 2004

H. Flier, Actieve openbaarheid in het informatietijdperk, ambtelijke notitie, 2006

Nationale ombudsman, Visie van de Nationale ombudsman op een open overheid, z.j., z.p.

Raad voor het openbaar bestuur, Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, Den Haag, september 2012

Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid), Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2013-2014, nummer 33 328

Wageningen University, Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, Den Haag, 2006
WRR, Vertrouwen in burgers, Amsterdam, 2012.