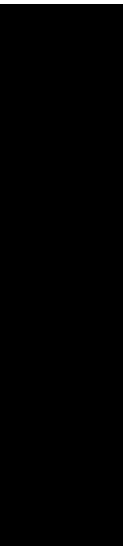


Kennisnetwerk

Informatie en Archief



KIA Essay Prijs 2018

**Openbaar tenzij -
een gepasseerd station?**

KIA Essay Prijs 2018

Openbaar tenzij - een gepasseerd station?

Met bijdragen van:

Annemieke de Boer, Guido Brummelkamp, Arjan van de Hoek,
Guido Enthoven, Myrte Wouterse, Tim de Haan en René van Dijk.





Inhoud

Inleiding	6
Kennisplatform openbaarheid	12
Annemieke de Boer: <i>Mag ik van u, uit de serie...</i>	14
Guido Brummelkamp: <i>Het onontkoombare perspectief van de open overheid</i>	20
Arjan van de Hoek: <i>Openbaarheid van documentaire informatie, wie zit daar nu nog op te wachten?</i>	26
Guido Enthoven: <i>Actieve openbaarheid: het speelkwartier voorbij</i>	30
Myrte Wouterse: <i>Een enkeltje HSL, alstublieft</i>	46
Tim de Haan: <i>Van openbaarheid naar open data</i>	54
René van Dijk: <i>Zeg ik niet</i>	58
Het Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA)	60

Inleiding



KIA Essay Prijs 2018:

Openbaar tenzij - een gepasseerd station?

In 2018 kondigde minister Slob een wijziging van de Archiefwet aan. Zoals u weet leidde dit tot veel discussie onder collega's en ver daarbuiten. De huidige Archiefwet is inmiddels ruim 20 jaar oud en is volgens velen hopeloos verouderd. Hoe moet die nieuwe wet eruit komen te zien, en vooral welke problemen zou hij op moeten lossen? Over het algemeen is er consensus: de begrippen zijn verouderd, maar bij nadere bestudering dekt de vlag in veel gevallen nog steeds de lading. Betere aansluiting op het digitaal werken is wel gewenst.

De Archiefwet dateert nog uit een tijd waarin we voorzichtig aan het digitaliseren waren geslagen, bijvoorbeeld met microfilms. Massaal

gebruik van het internet was nog niet aan de orde. Van een 'vernetwerkte' informatiehouding was geen sprake. Een e-depot, daar hadden we nog nooit gehoord. En er was geen exponentieel groeiende hoeveelheid informatie.

Verkorting overbrengingstermijn

Op dit moment hebben we wél met al deze zaken te maken. En is het de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer om de wetgeving in lijn te brengen met de huidige stand van de informatievoorziening. Door verkorting van de overbrengingstermijn komt digitale informatie eerder in handen van de professionals (lees: de archivarissen) die weten hoe je informatie duurzaam

toegankelijk en tot in de eeuwigheid bewaard. Op die manier wil de Kamer afrekenen met het steeds terugkerend fenomeen van het niet op orde zijn van de informatievoorziening van de (rijks) overheid.

Al sinds 1918 regelt de Archiefwet de openbaarheid van de overgebrachte archieven en daarmee het recht op informatie van de burger. Een belangrijk element van de beperkingen op die openbaarheid is dat die niet absoluut zijn. Dat betekent dat een beperking altijd gekoppeld is aan een termijn, met een maximum van 75 jaar. Daarnaast is het mogelijk om als burger zelfstandig onderzoek in archieven te verrichten zonder tussenkomst van de overheid. Steeds vaker kan dit zelfs vanuit huis; ieder archief is voorzien van een toegang die bestaat uit een specificatie van de in dit archief opgenomen archiefbescheiden. Vrijwel

alle archiefinstellingen in Nederland publiceren deze toegangen online. En ook het, weliswaar onder voorwaarden, zelfstandig kunnen zoeken in beperkt openbare archieven is een groot goed. Bij alle andere informatiewetten is zoiets ondenkbaar en moet je vooraf toestemming vragen om te mogen zoeken. Of wordt dat onderzoek voor jou gedaan en moet je maar afwachten welke informatie je als onderzoeker krijgt.¹

Openbaarheid onder druk

Je merkt dat al deze elementen, hoe waardevol ook, onder druk staan. Vanwege bijvoorbeeld de bescherming van de privacy, zijn veel archiefvormers en archivariissen geneigd om met de maximum termijn van 75 jaar te schuiven naar 100 en soms 110 jaar. En het fenomeen 'weglakken' wat gebruikelijk is onder de Wet openbaarheid van bestuur, wordt

(incidenteel) ook door archivariissen toegepast. Er lijkt sprake te zijn van een paradox. Enerzijds beogen archivariissen met langere termijnen de privacy te beschermen door minder informatie openbaar te maken, terwijl zij met lakken meer informatie openbaar willen maken. Deze bewegingen zijn begrijpelijk, maar tornen aan de scheiding tussen het informatiestelsel en het fundamentele recht op informatie en de rechtszekerheid van de burger. Het schaven aan wettelijke bepalingen, hoe begrijpelijk ook, vertroebelt.

Essaywedstrijd

Om deze en vele andere redenen schreven we voor leden en belangstellenden van het Kennisplatform Openbaarheid (onderdeel van het Kennisnetwerk Informatie en Archief) een essaywedstrijd uit met als thema 'Open tenzij...een gepasseerd station?'. Open, tenzij is in de loop van de jaren een gevleugelde uitspraak geworden om aan te geven dat overheidsinformatie in principe openbaar is, maar dat niet alles ook openbaar kan zijn. Het 'gepasseerd station' sluit aan op de hiervoor geschetste ontwikkelingen.



We kozen voor het essay als vorm omdat het essay wel wordt aangeduid als het meest vrije genre in de literatuur. Het wordt ook wel gezien als de speelplaats voor schrijvers om te filosoferen over kunst en wereld, mens en maatschappij. En als plek om herinneringen op te halen en identiteiten te creëren.

Inzendingen

In dit boekje vindt u de inzendingen voor de Essay Prijs, én de bijdragen van gastschrijvers Guido Brummelkamp, Guido Enthoven en Tim de Haan. Eerstgenoemde is directeur/eigenaar van Brummelkamp Advies. Brummelkamp was betrokken bij de impactanalyse verkorting overbrengingstermijn dat door de onderzoeksbureaus Panteia, Kwink en Rebel werd uitgevoerd.ⁱⁱ Guido Enthoven is directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie. Enthoven maakt zich sterk voor actieve openbaarheid en verrichtte recent in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een omvangrijke haalbaarheidsstudie.ⁱⁱⁱ In zijn bijdrage kijkt hij naar de mogelijkheden om

overheidsinformatie met voorrang actief openbaar te maken. Wat is daar de impact van in meest brede zin? De Haan houdt zich als adviseur strategische openbaarheid vanaf 2010 bezig met het beschikbaar stellen van open data vanuit het Nationaal Archief. Zoals dat gaat met een wedstrijd: er kan maar één winnaar zijn. En wie die winnaar is, is beoordeeld door de jury die bestaat uit Rob Kramer, Wilbert Ransz en Jeroen Padmos.

De winnaar van de KIA Essay Prijs 2018 is Myrte Wouterse. In haar essay 'Een enkeltje HSL, alstublieft' weet zij volgens de jury op overtuigende wijze de lezer mee te voeren in de zin en onzin van openbaarheidsbeperingen en schetst zij de toekomst: hoe kan het beter? Wouterse voert de lezer mee op een imaginaire treinreis door het landschap van archieven, en ziet de nodige karikaturen aan zich voorbij trekken. Het essay is vlot en toegankelijk geschreven, met een heldere opbouw. Mooi is de metafoor in de titel die ze ontleend heeft aan de opdracht en consequent uitwerkt in de opbouw en uitwerking. Door die opbouw neemt ze de lezer ook

moeiteloos mee in haar betoog. In haar essay verwerkt Wouterse op natuurlijke wijze verschillende invalshoeken die logisch met elkaar zijn verbonden. En waarin haar persoonlijke opvattingen goed naar voren komen. Het resultaat is echt een compliment waard.

De inzending van Myrte Wouterse voldoet aan de eisen van de KIA Essay Prijs, en biedt mede daardoor een goede basis voor discussie.

Of we 'open, tenzij' inmiddels voorbij zijn is nog maar zeer de vraag, evenals de vraag of we dat ook moeten willen. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat openbaarheid niet opnieuw de hoeksteen is van de nieuwe Archiefwet, zij het waarschijnlijk wel in een iets moderner jasje. De vraag is hoe het nieuwe jasje van dit uit 1918 daterende begrip eruit zal

zien. We hopen maar dat het om een moderne, goed passende jas zal gaan en niet om de nieuwe kleren van de keizer.

ⁱ Noor Schreuder, 'Honderd jaar Archiefwet; Van archiefwezen naar overheidsinformatie'. In: *Archievenblad*, jaargang 122, 2018 nr. 10, pag. 20-22.

ⁱⁱ Panteia, Kwink, Rebel, *Impact verkorting overbrengingstermijn; Onderzoek naar de impact van ene substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)* (Zoetermeer 2017).

ⁱⁱⁱ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actief Openbaar; Haalbaarheidsonderzoek ontsluiting overheidsinformatie (Den Haag 2018)*.







Kennisplatform Openbaarheid



Waarom het Kennisplatform Openbaarheid? Het Kennisplatform Openbaarheid is bedoeld als verzamelplaats van kennis en kunde op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie. Denk bijvoorbeeld aan uitleg over wet- en regelgeving, hergebruik van overheidsinformatie en open data. 'Open' is – net als privacy – een belangrijke waarde. De overheid stimuleert openheid. Maar paradoxaal genoeg leent de huidige informatievoorziening van de overheid zich niet goed voor openbaarheid. Zij bedient vooral de overheidsprocessen en niet de (automatische) informatievoorziening naar de samenleving. Er is een andere visie nodig op informatievoorziening. Zodat 'openbaar maken' niet langer een inspannende bezigheid hoeft te zijn.

Mag ik van u, uit de serie...

Logischerwijs wordt over veel onderwerpen vooral geschreven als er wat gaande is. Een overschot, een tekort, verschillen van inzichten. Hoe zit het in die context met de openbaarheid van overheidsinformatie? Is er sprake van te veel openbaarheid? Of juist te weinig? Dit essay gaat in op het 'te weinig' en de gevarieerde achtergrond daarvan. Mogelijkheden voor het vergroten van de

openbaarheid van overheidsinformatie liggen niet alleen in de techniek of in het archiefbeheer an sich. Er zijn ook politiek-bestuurlijke achtergronden, en een vraag- en presentatiekant die ruimte bieden voor ontwikkeling.

Om bij het begin te beginnen: al in de besluitvormingsfase van de overheid zou openbaarheid een vaststaand uitgangspunt moeten zijn.



fotograaf: Anne Reitsma



Annemieke de Boer werkte ruim tien jaar als bouwkundig ingenieur toen zij in 2010 besloot om naast haar werk een opleiding tot archivaris te gaan volgen. Dit leidde in 2013 tot een diploma *Archivistiek B*. In 2012, kreeg ze de kans om bij het historisch archief van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht te gaan werken. Dat beviel goed, en met ingang van 2017 is ze daar benoemd als archivaris. Annemieke vindt het gaan volgen van een archiefopleiding nog steeds een van haar betere beslissingen.

Nieuwsberichten laten echter keer op keer een gebrek daaraan zien. Een belangrijk rapport over de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (Wiv) pas ná het referendum openbaar maken¹; onduidelijkheid over een uitgave van 2,1 miljard voor verpleeghuiszorg²; en het thema van Rutte III: de (beoogde) afschaffing van de dividendbelasting³. Het kan niet anders dan dat door gebrekkige openbaarheid het vertrouwen in de instituties afneemt. Dat is natuurlijk geen nieuw verschijnsel. In de Limburgse brievenaffaire, anderhalve eeuw geleden, droeg het achterhouden van informatie ook niet bij aan het vertrouwen in de regering⁴.

Een gebrek aan transparantie en openbaarheid zal er toe leiden dat iemand zijn mening over een bestuursorgaan niet meer vormt op basis van inhoudelijke overwegingen, maar op basis van de (indruk van) schimmigheid die de besluitvorming vergezelt.

Het tegenovergestelde zou dan ook moeten werken: transparantie over de informatie die wordt gebruikt bij de besluitvorming kan bijdragen aan het herstellen van vertrouwen in het openbaar bestuur. Idem voor het tijdig en volledig delen van informatie met onze volksvertegenwoordigers. En in gevallen waar vertrouwelijkheid nodig is, moet dat gemotiveerd kunnen worden.

Wat als we openbaarheid van de gebruikerskant benaderen? Dan springt de complexiteit van organisaties en hun informatie(systemen) in het oog. Als vakspecialisten weten we het nodige over de organisatie waar we werken, over informatiestromen bij processen, over ordeningsprincipes en over informatie- en applicatiearchitectuur. Voor niet-ingewijden is dat zacht gezegd ondoorgrondelijk.

En dan nu het beheer van de informatie: overheden hebben de informatie waar zij verantwoordelijk voor zijn niet altijd goed en/of volledig in kaart. Dat is niet alleen bezwaarlijk vanuit een doelmatig en rechtmatig informatiebeheer en de doelen waarvoor de informatie gebruikt wordt. Het is ook bezwaarlijk ten aanzien van openbaarheid. Immers, hoe beter de herkomst, context, en habitat van informatie bekend zijn, hoe gericht en doelmatiger er aan voorzieningen kan worden gewerkt om het bestaan van de informatie

“Als informatieprofessionals weten we hoe we informatie kunnen vinden, en hoe we informatiebehoefes kunnen formuleren.”

bekend te maken en de openbaarheid te regelen. Dit vergt inzet van mensen en middelen. Dat betekent dat ook hier sprake is van een politiek-bestuurlijke keuze. Niet alleen is de informatie van de overheid in essentie van ons allemaal, de financiële middelen zijn dat ook. Budget voor (achterstallig) informatiebeheer en het gebruiksvriendelijk waarborgen van de informatiepositie van de burger, is niet beschikbaar voor andere zaken. Dit vraagt om goed onderbouwde plannen, met bestuurlijke overwegingen die verder gaan dan het benoemen van wettelijke verplichtingen.

Ook met een beperkt budget kan de eerste stap tot het structureel vergroten van de openbaarheid gezet worden, namelijk het op een relevant aggregatieniveau inzichtelijk maken welke informatie bestaat, en welke openbaarheidsregime van toepassing is. Móet bepaalde informatie openbaar gemaakt worden? Bijvoorbeeld op basis van wetgeving of lokale regelgeving. Mág het desge-

vraagt openbaar worden? Of zijn er juist geldige redenen dat niet te doen, en zo ja, welke zijn dat dan? Het is immers prima te verdedigen dat iemands privacy gerespecteerd wordt, of dat organisaties hun (fysieke) beveiligingsmaatregelen niet uitgebreid uit de doeken doen. Het is ook uit te leggen dat in de voorbereiding op beleid- en besluitvorming er ruimte nodig is voor bestuurders en ambtenaren om vertrouwelijk met elkaar te overleggen om een mening te kunnen vormen op basis van beschikbare informatie. Die ruimte zal met meer bereidheid gegeven worden als de burger er op kan vertrouwen dat zijn informatiepositie óók gewaarborgd is.

Informatiebehoefte bepalen

Om iemand zijn informatiepositie te laten benutten is een bruikbaar instrument nodig. Specialistische proces- en architectuuroverzichten zullen voor veel mensen te complex zijn. Een gebruiksvriendelijke variant met duidelijke instructies en relevante zoek- en navigatiemogelijkheden zal de gerichte(re) vraag naar informatie bevorderen. Niet alleen mensen van buiten de overheid kunnen

hun informatiebehoefte dan beter kenbaar maken. Maar ook collega's op andere afdelingen, ketenpartners en andere overheidsorganen. Voor het daadwerkelijk publiceren van documenten, datasets en andere vormen van overheidsinformatie kan vervolgens vraaggestuurd een prioritering worden aangebracht. Waarbij in de uitwerking de gebruiksvriendelijkheid ook niet uit het oog mag worden verloren, anders schiet het alsnog zijn doel voorbij.

Op orde en inzichtelijk

Wie openbaarheid van overheidsinformatie belangrijk vindt, zal de aandacht niet alleen op het archief- en informatiebeheer moeten richten, maar juist ook op de context van de overheid. Bestuurders zullen openbaarheid en transparantie niet alleen belangrijk moeten vinden, maar er ook naar moeten handelen. Idealiter uit intrinsieke motieven, omdat het hóórt en omdat besluitvorming ons allen aangaat, en desnoods omdat het alternatief onaantrekkelijker is. Een insteek aan de presentatie- of vraagkant is het bevorderen van de vraag naar (hergebruik van) overheids-

informatie. Die vraag zal vervolgens leiden tot een grotere behoefte om informatie op orde en inzichtelijk te krijgen. Al was het maar om een aanvraag efficiënter te behandelen. Als we mensen kunnen ondersteunen bij het claimen van hun informatiepositie, zal dit een groter beroep doen op overheden om transparant te handelen. Waarmee de cirkel rond is. Als informatieprofessionals weten we hoe we informatie kunnen vinden, en hoe we informatiebehoefte kunnen formuleren. Laten we die kennis vooral delen!

¹ Remco Meijer, *Ollongren onder vuur: minister bracht negatief oordeel over inlichtingenwet pas ná het referendum naar buiten*, de Volkskrant, 17 september 2018. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ollongren-onder-vuur-minister-bracht-negatief-oordeel-over-inlichtingenwet-pas-na-het-referendum-naar-buiten~b02bd415/> (link gecontroleerd op 30 september 2018)

² Enzo van Steenberghe, *Kabinet-Rutte II hield informatie achter over miljardenuitgave voor ouderen*, NRC, 7 september 2018. <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/07/verpleeghuizen-kabinet-rutte-ii-hield-informatie-achter-over-miljardenuitgave-voor-ouderen-a1615789> (link gecontroleerd op 30 september 2018)

en

Enzo van Steenberghe, *De brief en ruzie waar de Tweede Kamer niets over mocht weten*, NRC, 7 september 2018. <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/07/de-brief-en-ruzie-waar-de-tweede-kamer-niets-over-mocht-weten-a1615765> (link gecontroleerd op 30 september 2018)

³ Maarten van Ast en Simone van Zwiene, *Kabinet maakt omstreden stukken dividendbelasting openbaar*, Het Parool, 23 april 2018. <https://www.parool.nl/binnenland/kabinet-maakt-omstreden-stukken-dividendbelasting-openbaar-a4595156/> (link gecontroleerd op 30 september 2018)

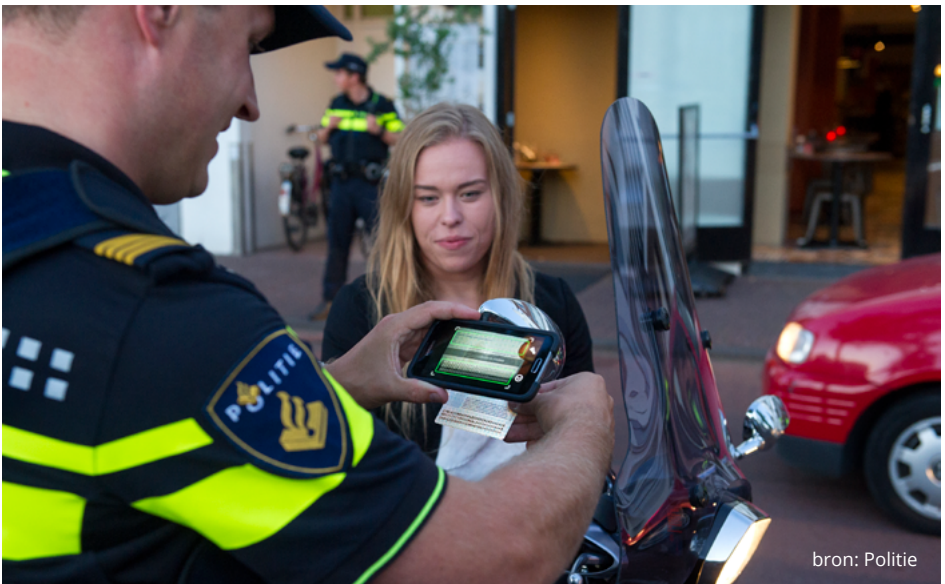
⁴ Voor een uitgebreide beschrijving en analyse zie: Kroeze, R. (2013): *Een kwestie van politieke moraliteit - Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940*



Het onontkoombare perspectief van de open overheid

Het is 23 februari 2030. Na een moeizaam gesprek zijn Willem Braamstra en zijn leidinggevende er dan toch uitgekomen. Omdat ze niet samen verder willen, mag Willem zich aanmelden voor P-Match. Een pool van werknemers die, zoals men het zo mooi noemt, “toe zijn aan iets anders” of die

eenvoudigweg boventallig zijn. In totaal zijn er 250 werkgevers aangesloten op de pool. Zij hebben met elkaar afgesproken dat zij werknemers zoals Willem mogen aanmelden op voorwaarde dat zij er evenzoveel uit terug nemen. Een werkgever die op jaarbasis per saldo minder mensen



bron: Politie



Guido Brummelkamp deed in 2017 voor het ministerie van OCW onderzoek naar wat verwacht kan worden wanneer de overbrengingstermijn van de Archiefwet substantieel zou worden verkort. Aanleiding voor dit onderzoek was een motie van het Kamerlid Gert-Jan Segers. Ook voerde Brummelkamp een literatuurreview uit voor het ministerie van BZK

waarin hij actuele wetenschappelijke inzichten bijeen bracht over het gebruik, en de meerwaarde van open overheidsdata. Guido is afgestudeerd in de Bestuurskunde, hij werkte bij de Radboud Universiteit en beleidsonderzoeksbureau Panteia. Sinds oktober 2018 werkt hij als zelfstandig beleidsonderzoeker.

terugneemt, betaalt een premie voor dat deel van de pool dat na een half jaar uit dienst moet zonder een match te hebben gevonden. Een voorziening als P-match is voor werkgevers een verplichting die voortkomt uit de Werkwet die sinds 2028 van kracht is.

Direct na aanmelding ontvangt Willem van het ministerie van Economische Zaken een overzicht van zijn arbeidsmarktkansen. De kans dat hij binnen zes maanden op zijn leeftijd van 58 jaar, binnen zijn branche en op zijn huidige functieniveau een nieuwe baan vindt, blijkt 35%. Het is een real

time berekening van het CBS op basis van arbeidsgegevens van de gehele Nederlandse beroepsbevolking. Met behulp van het digitale dashboard wordt al snel duidelijk dat Willem zijn kans kan verhogen tot 55%, als hij zich het komende half jaar ook oriënteert op werk in een aanpalende branche en genoeg neemt met een salaris dat 15% lager ligt. Hij moet daarvoor wel een opleiding gaan volgen. Willems werkgever neemt een deel van de kosten op zich. Hij hoopt daarmee te voorkomen na een half jaar premie over Willem te moeten gaan betalen. Dit toekomstperspectief tekent zich af

zodra je de huidige ontwikkeling – die wordt beschreven onder de noemer Open Overheid – doortrekt. We komen uit een tijd waarin de overheid geacht werd de samenleving te vormen en voor veel ongemak de volledige verantwoordelijkheid op zich nam. We gaan naar een tijd waar de overheid weliswaar nog steeds maatschappelijke belangen bewaakt, maar dat veel meer in samenwerking doet met burgers en bedrijven. Het is een ontwikkeling die hand in hand gaat met de ontwikkeling van de informatiesamenleving die op plekken in onze samenleving het marktfalen – het aloude argument voor overheidsingrijpen – heeft verzacht of soms zelfs heeft opgeheven. De verbindingen die burgers en bedrijven in toenemende mate vaker zelf leggen rond maatschappelijke vraagstukken hebben ertoe geleid dat zij onderling steeds meer kunnen regelen. Het is het principe dat ook naar voren is gebracht door het kabinet Rutte II onder de noemer participatiesamenleving.

Nieuwe rol overheid

Het gaat alleen veel verder dan het kabinet presenteerde. Het gaat al lang niet meer om mensen die de zorg voor

hun ouders mee helpen organiseren, om een crowd-fundinginitiatief om een toneelvoorstelling te realiseren of om buurtbewoners die elkaar met Whatsapp op de hoogte houden over een bende inbrekers. Datgene wat ons te wachten staat, tekent zich nu vooral af in de ontwikkelingen rond cryptovaluta en elektronische identificatie. Het duurt niet lang meer voordat we gebruik maken van betaalmiddelen, identiteitsmiddelen of, zoals beschreven in de inleiding, een werkloosheidsvoorziening die niet door een centrale overheid is georganiseerd maar door de direct belanghebbende zelf door middel van platforms. Dit betekent niet per se dat de overheid zich terugtrekt. Zijn blijft meekijken, monitoren, ondersteunen en als het moet kaders stellen.

Met deze ontwikkeling, die je misschien een participatiesamenleving zou kunnen noemen, zal de overheid op een andere manier gevraagd worden om verantwoording af te leggen. De openheid die zij moet geven, verandert. Het gaat op den duur minder over de vraag hoe effectief beleid is of over de vraag of belastinggeld wel

efficiënt is besteed. Het zal vaker gaan over de doortastendheid waarmee zij ontwikkelingen volgt, en over de manier waarop zij daarvoor informatie verzamelt, de manier waarop zij de kwaliteit van die informatie borgt, en vooral ook hoe zij die informatie ontsluit. De informatie moet namelijk bruikbaar zijn, het moet burgers en bedrijven daadwerkelijk helpen de juiste keuzes te maken. De kwalificatie 'juist' verwijst daarbij net als voorheen naar een keuze die voor betrokkenen nut oplevert zonder dat dat te zeer ten koste gaat van het belang van anderen. De verantwoordelijkheid van de overheid blijft daarmee uiteindelijk hetzelfde, namelijk het bewaken van maatschappelijke waarden. Het toekomstperspectief is daarmee ook niet zo zeer rechts of liberaal. De ontwikkelingen houden niet zo zeer in dat de overheid zich terugtrekt of zich met minder zaken gaat bemoeien. Zij doet het alleen op een andere manier. Deze ontwikkeling wordt uiteindelijk niet gedreven door technologie; de

“ We gaan naar een tijd waar de overheid weliswaar nog steeds maatschappelijke belangen bewaakt, maar dat veel meer in samenwerking doet met burgers en bedrijven.”

technologie maakt het slechts mogelijk. De ontwikkeling is fundamentele en wordt gedreven door het aloude gegeven dat het succes en voortbestaan van iedere organisatie – of het nu een winkel, school, ziekenhuis of gemeente is – in de eerste plaats afhankelijk is van de mate waarin zij haar doelgroep begrijpt, en de mate waarin zij door haar doelgroep wordt gekend. Ten opzichte van 500 of 200 jaar geleden is er wat dit betreft weinig veranderd.

Wat nu wel snel verandert is dat nieuwe technologieën het mogelijk maken het contact beter en directer te leggen. Het speelveld van interactie is in korte tijd op een veel hoger niveau komen te liggen. Wij verwachten steeds meer van bedrijven en overheden. Dat diensten zijn toegesneden op onze persoonlijke voorkeur en omstandigheden. Dat we ons niet steeds opnieuw kenbaar hoeven te maken. De kwaliteit van het contact is de afgelopen twintig jaar mogelijk de belangrijkste 'competetive

advantage' van organisaties geworden. Het verklaart onder meer waarom het gebruik van sociale media door alle lagen van de publieke sector in korte tijd gemeengoed is geworden: van een docente op een basisschool verwachten ouders inmiddels dat zij hen online bijpraat over wat zij die week in de klas heeft gedaan, net zoals wij via Twitter de politie vragen extra te surveilleren.

Universele drijfveer

Goedbeschouwd is openheid dus een universele drijfveer, maar wel een waarvan de inhoud steeds verandert. Academics hebben reeds drie chronologische fasen onderscheiden in de ontwikkeling van het begrip openheid. Het was in het begin van ons huidige staatsbestel vooral te doen om het kunnen controleren en beteugelen van de machtsuitoefening. Later aan het einde van de negentiende eeuw kwam daar het belang van rechtszekerheid bij. Weer later – in de loop van de twintigste eeuw werd openheid vooral ook opgevat als de mogelijkheid om de effectiviteit en efficiency van beleid te kunnen toetsen. Met de opkomst van de

informatiesamenleving zal openheid dus meer en meer verwijzen naar de mate waarin de publieke sector informatie over maatschappelijke onderwerpen goed weet te verzamelen, te toetsen en vervolgens toegankelijk en bruikbaar te maken.

In het licht van deze ontwikkeling komt het er bij een Open Overheid op dit moment en de komende decennia op neer dat voortdurend informatie wordt uitgewisseld. Daar waar de overheid tot nu toe maatschappelijke belangen verdedigde met beleid geënt op wettelijke normen en toezag op naleving, zal de overheid dezelfde maatschappelijke belangen in de toekomst verdedigen met informatie, zodat mensen betere keuzes kunnen maken. Het moet betekenisvolle informatie zijn waarmee mensen een handelingsperspectief aangeboden krijgen. Het lijkt op wat men 'nudging' noemt, maar dan interactiever. De overheid moet namelijk ook voortdurend nagaan of de kennis wordt begrepen en hoe het wordt toepast. Deze wisselwerking zal uiteindelijk doordringen in alle fasen van de beleidscyclus.

	Conventionele overheid Sturend met beleid	Open overheid Sturend met informatie
<i>Fasen van de beleidscyclus Ontwerp</i>	Overheid formuleert normen ten aanzien van maatschappelijke belangen. Zij verwerkt deze in wetgeving en beleid waarmee centraal wordt bepaald wat precies van wie wordt verwacht onder welke omstandigheden.	Overheid verschaft informatie over maatschappelijk belangen. Zij bepaalt daarbij welke doelgroepen daar precies belang bij hebben en verschaft de informatie zodanig dat het juist die doelgroepen een handelingsperspectief biedt.
<i>Uitvoering</i>	De overheid neemt zelf de zorg voor bepaalde maatschappelijke belangen op zich. Zij zorgt er ook voor dat voorzieningen voldoen aan kwaliteitsnormen en voor iedereen onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn.	De overheid faciliteert doelgroepen (communities) zodat zij voorzieningen zelf (decentraal) opzetten. Deze communities zijn niet zo zeer geografisch afgebakend, maar wisselend op basis van behoeften.
<i>Evaluatie</i>	Overheid legt verantwoording af over de uitvoering. Haar succes is afhankelijk van de mate waarin doelgroepen zijn bereikt en de mate waarin zij middelen efficiënt heeft ingezet.	Overheid legt verantwoording af over de mate waarin zijn burgers betekenisvolle informatie heeft verschaft. Haar succes wordt afgemeten aan het antwoord op de vraag: was de informatie betrouwbaar en bruikbaar?

De verschuiving van linker- naar rechterkolom in bovenstaand overzicht vindt op dit moment wereldwijd plaats. Casestudies uit onder ander Brazilië, Verenigde Staten, Finland en ons eigen land onderschrijven dat de nieuwe openheid bijdraagt aan een grote betrokkenheid van burgers, betere dienstverlening, vruchtbare publiek-private samenwerking en innovatie. Het doel van openheid verandert daarmee ook. Het is niet langer een verheven

ideaal - 'a moral highground' - ten dienste van de democratie. Openheid staat vooral ook voor functionaliteit, een voorwaarde voor duurzame economische ontwikkeling. Het wordt in toenemende mate als voorwaarde gezien, een noodzakelijkheid om actuele problemen het hoofd te bieden die zich nu wereldwijd voordoen met betrekking tot mobiliteit, milieu en gezondheid.

Openbaarheid van documentaire informatie, wie zit daar nu nog op te wachten?

Op 28 april 1995 werd de Archiefwet 1995 vastgesteld. Met deze wet werd de Archiefwet van 1962 vervangen. De Archiefwet 1995 zorgde ervoor dat overheidsinstanties bewuster en doelgerichter met hun archief omgingen. De openbaarheid na overbrenging van de archiefbescheiden werd geregeld, maar zijn de regels van toen voor het openbaar maken van archieven en informatie nog wel actueel?

Gemeentelijke archieven worden in het algemeen na 20 jaar na het afsluiten van een archiefblok of archief overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Vanaf dat moment zijn de documenten en de informatie in de dossiers openbaar

en voor iedereen te raadplegen. Gemeenten brengen hun archieven tegenwoordig vaak onder bij een regionaal historisch centrum (RHC). Hier kunnen bezoekers in de leeszaal de archieven raadplegen. Bent u weleens in een leeszaal van een regionaal archief geweest? Een 'moderne' DIV-medewerker komt daar niet vaak. Maar daar zit wel de doelgroep voor het openbaar gemaakte archief. Mijn eigen waarneming was dat in een leeszaal van een historisch archief telkens dezelfde mensen komen. Over het algemeen werden zeer oude documenten geraadpleegd. Van de documenten, die recent overgebracht waren, worden alleen de bouwvergunningen geraadpleegd. Blijkbaar is de behoefte naar oude



Arjan van der Hoek werd geboren in 1975 in 's-Gravendeel. Hij is al ruim 20 jaar documentair medewerker, al heette dat toen hij begon nog medewerker post- en archiefzaken. In de afgelopen jaren heeft hij het vakgebied van dichtbij zien veranderen, door technische ontwikkelingen, automatisering en gewijzigde regelgeving. Begonnen bij de gemeente 's-Gravendeel, is hij inmiddels werkzaam bij de gemeente Hoeksche Waard.

Geboren en getogen in de Hoeksche Waard heeft Arjan een historische interesse in de gemeente en geschiedenis, welke weerspiegelt in de betrokkenheid bij het vakgebied en de drive om bijzondere stukken voor het nageslacht te bewaren.

documenten groter, dan naar archieven met een recentere datering. Op zich is dit wel logisch. Als een zoektocht naar informatie binnen een jaarbestek van 40 jaar valt, weet de burger het zelf wel, of hij kan het eenvoudig navragen aan iemand die het wel weet. Pas als die informatiebronnen opdrogen, komt het overheidsarchief in beeld. Het inkorten van de overbrengingstermijn naar 10 jaar is voor de burger dan ook van weinig toegevoegde waarde. Je zou zelfs kunnen stellen dat het vervroegd overbrengen van archiefbescheiden en het dus actief

openbaar maken van informatie voor de burger niet wenselijk is. Zit de burger daar wel op te wachten? Een geboorteakte is niet voor niets pas na 100 jaar openbaar. Straks worden dossiers met informatie over die burger openbaar gemaakt, terwijl de burger dat helemaal niet wenselijk vindt. Het eerder overbrengen van fysieke archieven is voornamelijk voor overheidsinstanties voordelig. De ruimte die archieven innemen is de laatste decennia behoorlijk toegenomen. Digitaal en papierloos werken lukt vaak wel. Alle

randvoorwaarden invullen, zodat ook het archief digitaal bewaard kan worden, is vaak nog lastig.

In deze moderne tijd is de vraag naar digitale informatie hoog. Overheden beschikken over grote hoeveelheden informatie en data.

Ook metadata kan bijzonder waardevol zijn. Het gebruik van data voor analyse neemt toe. Door data te bundelen is het mogelijk om big data te tonen en te gebruiken. Maar door de huidige wet- en regelgeving lijken tegenstrijdigheden steeds meer te ontstaan. Het Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO) schrijft een metadataset voor, met hierin verplichte, optionele en indien aanwezig verplichte waarden. Het is door de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) onduidelijk of metadata openbaar gemaakt mag worden. Intern moeten gegevens afgeschermd en geanonimiseerd worden. Hierdoor

ontstaat de vraag of die data dan wel gedeeld en openbaar gemaakt mag worden.

De overheid heeft ooit besloten om aan de burger een eenmalige uitvraag van gegevens te doen. Hierdoor

moeten overheden informatie delen en publiceren. De burger verlangt aan de ene kant dat de overheden informatie over hem of haar hergebruikt,

maar de burger wil niet dat die informatie openbaar wordt. Het informatievraagstuk is hierdoor wel lastiger geworden.

“Je zou zelfs kunnen stellen dat het vervroegd overbrengen van archiefbescheiden en het dus actief openbaar maken van informatie voor de burger niet wenselijk is. Zit de burger daar wel op te wachten?”



Actieve openbaarheid: het speelkwartier voorbij

Samenvatting

Overheidsinformatie voorziet in een grote maatschappelijke behoefte. Websites van de Nederlandse overheid tellen miljarden pageviews per jaar. Tegelijkertijd is er anno 2018 nog veel - voor de samenleving bruikbare - informatie die niet openbaar wordt gemaakt. Ieder ministerie, iedere provincie en iedere gemeente geeft haar eigen invulling aan openbaarheid. Een steviger wettelijke verankering van actieve openbaarheid is dan ook wenselijk. Een aantal categorieën overheidsinformatie zou met voorrang openbaar gemaakt moeten worden. Daarbij is het ontwikkelen van overheidsbrede standaarden de komende jaren cruciaal. De sleutel voor een effectieve aanpak van openbaarheid is het inregelen hiervan in het primair proces, 'aan de voorkant', bij de productie van informatie, via 'open by design'. Op deze wijze kan het uitgangspunt 'openbaar tenzij' - reeds decennialang het formele beleid van achtereenvolgende kabinetten - eindelijk werkelijkheid worden.

Motieven

Het is bijna 40 jaar geleden dat de Wet openbaarheid bestuur (Wob) van kracht werd en ruim 20 jaar geleden dat het gebruik van internet gemeengoed werd. De huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bepaalt over actieve openbaarheid: "Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over

het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering." In de discussie over openbaarheid worden verschillende motieven genoemd:

1. Democratie en verantwoording. Openbaarheid van overheidsinformatie wordt gezien



mr. dr. Guido Enthoven is oprichter van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI). begon zijn loopbaan als tabaksplukker (Canada), beglazer (Californië) en sinaasappelplukker (Israël). Hij studeerde rechten in Leiden. In 2011 promoveerde hij op de informatierelatie tussen regering en parlement met het proefschrift 'Hoe vertellen we het de Kamer?' In opdracht van ministeries, gemeenten, bedrijven of maatschappelijke organisaties organiseert hij innovatieprojecten, dialoogprocessen en toekomstverkenningen. Hij opereert op uiteenlopende terreinen met als speerpunten groene economie, open overheid en nieuwe democratie. Enthoven houdt regelmatig lezingen en inleidingen en publiceert ruim zeventig artikelen in diverse kranten en vakbladen.

als een democratische plicht. Voor volksvertegenwoordigers is het recht op informatie verankerd in art. 68 Grw, voor burgers is openbaarheid (deels) afdwingbaar via de Wob. Met publiek gefinancierde informatie dient in beginsel ook voor het publiek beschikbaar te zijn. Burgers hebben het recht om te zien wat er met hun belastinggeld gebeurt, welke regels van toepassing zijn, welk beleid in gang wordt gezet, welke vergunningen worden verleend en welke prestaties de overheid levert.

2. Economie en innovatie. In een kennissamenleving vormt overheidsinformatie een belangrijke grondstof om nieuwe producten of diensten op te baseren. Veel gebruikte diensten als Buienradar, NS reisplanner en file-informatie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op met publiek geld gefinancierde data. Jonge startups gebruiken data over parkeren, fijnstofemissies of onderwijsprestaties voor het ontwikkelen van nieuwe apps; grote bedrijven investeren in toepassingen van big data.



fotograaf: Wiebe Kiestra

3. Kwaliteit bestuur. Openbaarheid van overheidsinformatie draagt bij aan de controleerbaarheid van overheidshandelen en voorkomt verspilling. In de Verenigde Staten werd in 1914 al geconstateerd ‘Sunlight is said to be the best of disinfectants’¹. Het openbaar maken van bonnetjes draagt bij aan een zuinig declareergedrag, het openbaar maken van een MKBA bij grote projecten draagt bij aan een goede afweging bij grote investeringen. Actieve openbaarheid draagt in potentie ook bij aan

het terugdringen van dure en bewerkelijke Wob-verzoeken.

Bezwaren

Actieve openbaarmaking kent ook belangrijke bezwaren. De volgende tegenwerpingen spelen minder nadrukkelijk een rol in het publiek discours, maar blijken in de ambtelijke en bestuurlijke praktijk vaak van doorslaggevende betekenis te zijn:

- Reputatieschade. Actieve openbaarheid kan het risico met zich meebrengen van

afrekenmechanismen. Er kan publicitaire schade ontstaan bij het ongeclausuleerd openbaar maken van overheidsinformatie. Actieve openbaarheid van data kan tot ongenueanceerde beelden leiden; door een eenzijdige focus op cijfers kan het genuanceerde verhaal achter de cijfers verloren gaan.

Media of Kamerleden kunnen gemakkelijk 'een nummertje maken' door 'selectief te winkelen' in openbaar gemaakte informatie. Actieve openbaarheid kan reputatieschade voor overheden tot gevolg hebben als blijkt dat hun prestaties beneden de maat zijn.

- Strategische verslaglegging. Actieve openbaarheid kan strategisch gedrag tot gevolg hebben, zoals het produceren van 'neutrale informatie' waarbij alle gevoelige informatie wordt weggefilterd. Het risico bestaat dat ieder woord in een verslag op een goudschaaltje zal worden gewogen en dat relevante informatie niet meer op papier wordt

gezet, maar alleen mondeling wordt gedeeld. Actieve openbaarheid kan daarmee leiden tot aantasting van de kwaliteit van overheidsinformatie. Bij evaluaties is de kwaliteit soms mede afhankelijk van de vertrouwelijkheid van de verstrekte informatie.

- Kosten en organisatie. Actieve openbaarheid leidt tot kosten voor het openbaar maken van informatie, terwijl de baten daarvan vooraf onzeker zijn. Actieve openbaarheid kan ook leiden tot een grotere workload in het primaire proces. Organisaties weten vaak niet waar ze moeten beginnen met het uitbreiden van de actieve openbaarheid en op welke wijze dat het beste in de organisatie belegd kan worden.

“ Het is tijd om openbaarheid in te bouwen in het primaire proces, in de machinekamer van het openbaar bestuur. ”

Gebruik

Het onderzoek *'Actief openbaar; haalbaarheidsonderzoek ontsluiting overheidsinformatie'* (KOOP/IMI, 2018)² geeft een beeld van de stand van zaken omtrent actieve openbaarheid. Het totaal aantal bezoeken van vijf grote overheidsportals bedroeg in 2015

ongeveer 100 miljoen in 2015. In 2016 telde alleen al Overheid.nl op haar portal bijna een miljard (980.000.000) pageviews. Andere vaak bezochte overheidsportals zijn o.a. Rijksoverheid.nl, Belastingdienst.nl, DUO.nl, UWV.nl. Daarnaast worden ook gemeentelijke websites veel bezocht. Actief openbaar gemaakte overheidsinformatie voorziet daarmee in een grote maatschappelijke behoefte. Burgers zoeken vaak naar informatie over beleid en regelgeving die direct betrekking heeft op hun persoonlijke leefsituatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over kinderopvang, onderwijs, paspoort of vakanties (burger als klant). Ook wordt veel gezocht naar informatie over belastingen of de verklaring omtrent gedrag. Daarnaast zijn burgers als kiezer of betrokken bewoners op zoek naar informatie over thema's die zij belangrijk vinden (nota mobiliteit, onderzoeken justitie, inspectierapporten, internetconsultaties).

Bedrijven gebruiken overheidsinformatie voor het ontwikkelen van nieuwe apps, diensten en producten door gebruik

te maken van data over parkeren, vervoer, luchtkwaliteit, onderwijs en gezondheid. Of zoeken informatie over relevante regelgeving, belastingen en bestaand beleid. Ambtenaren maken beroepshalve veel gebruik van overheidsinformatie zoals wet- en regelgeving, beleidsnota's, beleidsevaluaties en informatie over beleid in ontwikkeling. Ook volksvertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties, journalisten en wetenschappers maken veel gebruik van overheidsinformatie.

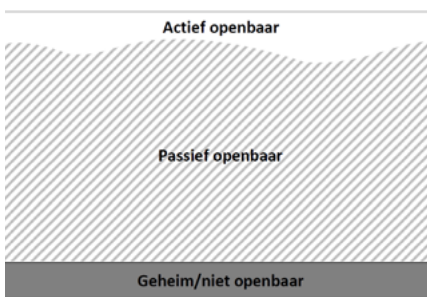
Op steeds meer terreinen wordt actieve openbaarheid de norm. Via data.overheid.nl zijn duizenden datasets openbaar gemaakt. Informatie over verstrekte subsidies is steeds vaker openbaar, ook al is deze soms lastig te vinden. De NWWA verzamelt data over uiteenlopende bedrijven zoals bijvoorbeeld diervoederbedrijven, visbedrijven, horeca, slachthuizen. De ambitie is om in 2022 alle gegevens actief openbaar te maken, tenzij uitzonderingsgronden van toepassing zijn. De inwerkingtreding van de Gezondheidswet (naar verwachting per 1 januari 2019) zal

een impuls geven aan de actieve openbaarmaking. De openbaarmaking van onderzoeksrapporten en van de agenda's van bewindspersonen is door het vorige kabinet in gang gezet.

Veel informatie nog niet beschikbaar

Tegelijkertijd is er nog heel veel overheidsinformatie die nog niet of slechts in beperkte mate openbaar wordt gemaakt. Denk aan vergunningen, evaluaties (grote verschillen tussen overheden), agenda's van B&W, lobby-informatie (afwezig), financiële begrotingsinformatie, inkoopinformatie (alleen op hoog aggregatieniveau).

Onderstaand figuur symboliseert alle beschikbare overheidsinformatie.



Figuur: Actieve en passieve openbaarheid.

Het onderste deel betreft niet-openbare informatie omdat de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing zijn (o.a. staatsveiligheid, concurrentiegevoelige gegevens, privacy). Een beperkte bovenlaag wordt reeds actief openbaar gemaakt. Wat overblijft is het grote middengebied. Dat is de hoeveelheid overheidsinformatie die passief openbaar is. Dat wil zeggen dat het informatie is die pas verstrekt wordt als daartoe een verzoek wordt gedaan uit hoofde van de Wob. Actieve openbaarheid daarvan kan de kosten voor de afhandeling van Wob-verzoeken beperken.

Een recent onderzoek is kritisch over de reeds in 2013 aangekondigde openbaarmaking van onderzoeksrapporten. “De ‘uitrol’ van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten wordt in vrijwel elk departement onderschat. Het blijkt geen technisch vraagstuk, maar een organisatievraagstuk. (...) Voor actieve openbaarmaking is tijd, overleg, afstemming, aandacht en competente menskracht nodig. (...) Er wordt vrijwel geen gebruik gemaakt

van geautomatiseerde systemen bij het proces van actieve openbaarmaking.” (Berenschot, 2017) Het is daarnaast opmerkelijk dat alleen een bepaalde categorie onderzoeksrapporten openbaar wordt gemaakt (ARVODI-regime), waardoor bijvoorbeeld rapporten van de WUR buiten beeld blijven.

Ook de vindbaarheid van overheidsdocumenten laat te wensen over; de helft van de gebruikers van een aantal grote overheidsportals geeft aan de gewenste informatie (deels) niet te kunnen vinden. Sommige categorieën zijn goed ontsloten, maar andere categorieën overheidsinformatie ontbreken vrijwel geheel of worden slechts gedeeltelijk openbaar gemaakt. Er is sprake van een versnipperd aanbod en gefragmenteerde ontsluiting, waardoor deze informatie voor gebruikers moeilijk toegankelijk is.

Mogen, kunnen en willen

Bij het openbaar maken van overheidsdocumenten zijn er altijd spanningsvelden rond de volgende aspecten: 1) bestuurlijk wenselijk (willen), 2) juridisch

houdbaar (mogen), en 3) technisch mogelijk (kunnen).

Mogen?

- Mogen we deze informatie wel openbaar maken? Is er sprake van privacygevoelige informatie?
- Gaat het om bedrijfsspecifieke informatie waarbij de concurrentiepositie in het geding kan zijn?
- Hoe zit het met het eigenaarschap van de data? Kan dit leiden tot acties met juridische gevolgen?

Kunnen?

- Hoe zit het met de kwaliteit van de informatie? Kloppen de data wel? Hebben we de zaken technisch op orde?
- Hebben we wel voldoende capaciteit in huis om deze data te ontsluiten? Wat zijn de verstrekingskosten, is de informatie slim en lenig te ontsluiten?
- Kunnen we de data zodanig weergeven dat gebruikers er ook iets aan hebben?

Willen?

- Kunnen bedrijven en

maatschappelijke organisaties deze gegevens wel in het juiste perspectief plaatsen? Wat gebeurt er als men conclusies trekt die niet kloppen?

- Kan dit leiden tot vervelende berichtgeving in de media? Kan de minister hier last mee krijgen; kan een en ander tot politieke commotie leiden?
- Door informatie en data vrij te geven zijn we minder in staat de berichtgeving te framen en te sturen. Zijn we bereid om deze informatie te delen en open te zijn over onze kennispositie?

Deze afweging verschilt van geval tot geval. Vaak blijken ambtenaren in discussies in eerste instantie vooral vragen op te werpen over juridische aspecten van een en ander (het 'mogen'). Indien er geen juridische problemen zijn, dan gaat de discussie vervolgens over het 'kunnen'. Uiteindelijk blijkt het vaak een kwestie van ambtelijke en politieke wil te zijn.

Daarbij beweegt de basishouding in departementen richting transparantie en openbaarheid. Steeds meer ambtenaren zien ook het belang van

transparantie en openbaarmaking en beseffen dat openbaarheid 'part of the deal' is. Tegelijkertijd geldt nog steeds dat in de praktijk bij voorkeur documenten openbaar gemaakt worden voor zover dit het bevoegd gezag uitkomt. Regelmatig wordt transparantie met de mond beleden, maar bij voorkeur 'bij de buurman'.

Aanbevelingen

Bovengenoemd onderzoek 'Actief Openbaar' (KOOP/IMI 2018) leidde tot verschillende aanbevelingen, waaronder:

1 . Maak 'high value informatiecategorieën' actief

openbaar. Ontwikkel een actieplan om de hieronder genoemde categorieën in de periode 2019-2022 structureel actief openbaar te maken in tranches van vier tot vijf categorieën per jaar. De betreffende categorieën zijn op dit moment in wisselende mate openbaar, waarbij er grote verschillen bestaan tussen verschillende departementen en tussen Rijk en andere bestuurslagen. Draag daarbij zorg voor een adequate organisatie, bemensing en een bijpassend budget. Stel daarbij heldere

Thema	Informatie categorie
Beleid en verantwoording	Jaarplannen
	Onderzoeksrapporten universiteiten en adviesbureaus, inclusief achterliggende data
	Beleidsevaluaties
	Jaarrapportages, verantwoordingsrapportages
	Inspectierapporten
Financiële informatie	Open spending, begroting en realisatie
	Inkoopinformatie, informatie over gunning
	Subsidie-informatie
Besluitvorming	Lobbyinformatie, agenda's, position papers
	Agenda Ministerraad/GS/B&W
	Besluitenlijst Ministerraad/GS/B&W
	Vergaderstukken en ingekomen stukken parlement, PS en gemeenteraden
Uitvoering	Uitvoeringsaanwijzingen
	Vergunningen
Overige	Wob-verzoeken, gehonoreerde én afgewezen verzoeken
	Informatie over integriteitschendingen, corruptie

eisen omtrent toegankelijkheid en vindbaarheid.

2. Ontwikkel overheidsbrede standaarden. De komende jaren gaan overheden verdere initiatieven ondernemen om informatie actief openbaar te maken. Hier ligt een opgave van formaat voor BZK, VNG en/of KOOP om een coördinerende

rol te gaan vervullen op dit terrein. Dit om te voorkomen dat iedere overheidsorganisatie zelf opnieuw het wiel uit gaat vinden en om de gebruiker een eenduidig ingericht informatieaanbod te bieden. 'Laat duizend bloemen bloeien' was misschien de afgelopen jaren een zinvolle strategie, maar voor de opschaling van de komende

jaren zijn samenwerking en de ontwikkeling van standaarden van groot belang. Het is wenselijk dat er een kennisinfrastructuur komt en dat er voorzieningen worden getroffen om overheden te ondersteunen op dit gebied. De ontwikkeling van standaarden dient plaats te vinden in dialoog met gebruikersgroepen. Een sterke interbestuurlijke regie is essentieel voor het welslagen hiervan.

3. Investeer in 'Open by design'. De beslissing over het actief openbaar maken van overheidsinformatie moet zoveel mogelijk een plaats krijgen in het primaire proces. Actieve openbaarheid moet net als het waarborgen van privacy (AVG) een plaats krijgen in 'de machinekamer van het openbaar bestuur' en onderdeel vormen van de I-strategie. Dit wordt in de literatuur aangeduid als het principe van 'open by design'. Open by design is gericht op het vooraf in templates scheiden van openbare informatie en uitzonderingsgronden. Daarbij wordt het mogelijk om al aan de voorkant via sjablonen te oormerken welke informatie openbaar kan worden (direct actief openbaar, dan wel later

bij een evt. Wob-verzoek), en welke informatie niet openbaar gemaakt kan worden. Op het moment dat actieve openbaarheid beperkt blijft tot het achteraf 'ex post' oormerken van een aantal documenten of datasets die zich lenen voor actieve openbaarmaking, zal de omvang en actualiteit van deze documenten en data altijd beperkt blijven.

Voorbeelden van open by design

Inmiddels zijn enkele overheden bezig om de afwegingen omtrent openbaarheid 'aan de voorkant' in hun systemen in te bouwen. Bijvoorbeeld door persoonlijke beleidsopvattingen te metadateren of door deze op te nemen in separate documenten of bijlagen. In Noorwegen is open by design deels in de software verdisconteerd. Er zijn aparte templates voor o.a. NAW-gegevens en persoonlijke beleidsopvattingen. Inhoudelijke informatie valt uiteen in twee delen: een deel A) dat bestaat uit feiten en een deel B) dat bestaat uit meningen en persoonlijke adviezen. Bij namen in deel A) of bij getallen in deel B) geeft het scherm een alert.

Bij de provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag worden momenteel niet alleen de besluitenlijsten van GS openbaar gemaakt, maar ook de achterliggende stukken/ambtelijke adviezen. Bij de totstandkoming ervan wordt gebruik gemaakt van open by design. Indien een van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is, worden deze passages voor intern gebruik gearceerd en bij plaatsing op de website uit het document gehaald. Bij sommige gemeenten geldt het adagium 'alles is openbaar', tenzij wettelijke uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Dat betekent dat ambtenaren zich dienen te realiseren dat hun stukken in beginsel openbaar kunnen worden gemaakt. Persoonlijke adviezen aan de wethouder of gevoelige informatie worden opgenomen in een separate bijlage. Op deze manier kan het hoofddocument

altijd (actief of passief) openbaar worden gemaakt, terwijl de bijlage gesloten blijft.

Voordelen en tegenwerpingen

Open by design heeft een aantal voordelen. Het past in de beweging richting transparantie en actieve openbaarheid. Het vermindert de kosten van passieve openbaarmaking (bij Wob-verzoeken). Het biedt op onderdelen verlichting bij het arbeidsintensieve proces van

zwartlakken dat nodig is bij Wob-verzoeken. Daarnaast biedt het mogelijkheden voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie, met uitzondering van die passages die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Open by design is ook voor het eigen werkproces nuttig. Met name de

“Steeds meer ambtenaren zien ook het belang van transparantie en openbaarmaking en beseffen dat openbaarheid ‘part of the deal’ is. Tegelijkertijd geldt nog steeds dat in de praktijk bij voorkeur documenten openbaar gemaakt worden voor zover dit het bevoegd gezag uitkomt.”

beoordeling in de lijn is makkelijker indien er enerzijds helder is wat het feitencomplex is, en anderzijds wat de

persoonlijke beleidsopvattingen van de verschillende ambtenaren zijn. Door zaken aan de voorkant goed te regelen, wordt het deel van het primaire proces.

Er zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen bij deze ontwikkeling. Het ex ante oormerken van persoonsgegevens of naw-gegevens is relatief gemakkelijk in te regelen. Het vooraf oormerken van 'persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad' is beduidend lastiger. Enerzijds is het een juridische norm die juridische kennis en ervaring vergt, bijvoorbeeld ook van relevante jurisprudentie. Het vergt daarnaast ook enig politiek 'fingerspitzengefühl' om goed te kunnen taxeren welke onderdelen van een nota zonder problemen openbaar gemaakt kunnen worden en welke onderdelen als 'persoonlijke beleidsopvatting' in een separate bijlage moeten worden opgenomen. Het vooraf scheiden van persoonlijke beleidsopvattingen zou ook een cultuurverandering vergen. Het vereist discipline van een beleidsmedewerker die nu al vaak niet de moeite neemt om stukken te metadateren. Ambtenaren zullen reeds bij de productie van

informatie moeten nadenken over de openbaarheid ervan.

Timing en termijn

Bij het werken met open by design worden beslissingen genomen inzake openbaarheid. Daarbij kan een keuze gemaakt worden in termen van timing en het tijdstip van openbaarmaking waarbij verschillende momenten denkbaar zijn.

- Binnen 4 weken
- Bij de aanbidding van een brief aan de Tweede Kamer
- Na afsluiting van het wetgevingsproces/beleidsproces
- Bij overbrenging naar het Nationaal Archief

De aanbidding van een brief aan de Tweede Kamer lijkt een logisch moment te zijn om achterliggende nota's actief openbaar te maken. Dit doet enerzijds recht aan het belang van burgers, stakeholders en volksvertegenwoordigers om beter zicht te krijgen op achterliggende feiten en overwegingen, terwijl tegelijkertijd de bescherming van intern beraad in een beleidsontwikkelingsfase wordt gerespecteerd.

Techniek en systeemspecificaties

Voor de verschillende overheden geldt dat de generieke voorzieningen voor opslag van documenten, data en informatie de komende jaren nog volop in ontwikkeling zijn. Bestaande documentmanagementsystemen (DMS) worden vervangen of aangepast. Teneinde vast te stellen wat dit betekent voor informatiesystemen moet ervaring worden opgedaan in een aantal pilots. Zo kan in een veilige omgeving ervaring opgedaan worden en input geleverd worden voor de functionele eisen van de nieuwe informatiesystemen- en architecturen en de manier waarop daarbinnen documenten worden aangemaakt. Met de uitkomsten van de pilots kan worden bepaald wanneer en rond welke categorieën overheidsinformatie open by design mogelijk is en hoe dit in techniek en organisatie op relatief 'lenige' wijze ingeregeld kan worden. In de requirements van een nieuw DMS zijn eisen mee te geven die open by design mogelijk zouden kunnen maken:

In 2018 zijn enkele pilots gestart in samenwerking met het ministerie

van OCW, het programma Rijk aan Informatie, Instituut Maatschappelijke Innovatie, Actieprogramma Open Overheid (BZK) en de Open State Foundation.

E	Transparante overheid
<i>E.1</i>	Als opdrachtgever wil ik dat het systeem aansluit op de regelgeving vanuit de WOO, zodat ik aan de eisen van een transparante overheid kan voldoen.
<i>E.2</i>	Als beleidsmedewerker wil ik documenten kunnen uitsluiten van publicatie, zodat ik persoonlijke beleidsopvattingen kan vastleggen en delen zonder publicatieplicht.
<i>E.3</i>	Als proceseigenaar wil ik dat burgers en bedrijven toegang krijgen tot het nieuwe platform, zodat het aantal Wob-verzoeken afneemt.

Duurzame toegankelijkheid

Er bestaan raakvlakken in het streven naar open by design en de principes rond duurzame toegankelijkheid. Hierbij wordt zoveel mogelijk aan de voorkant van het informatieproces nagedacht over waardering en selectie, vanwege het feit dat het in een digitaal tijdperk feitelijk

ondoenlijk is om achteraf beslissingen te nemen over bewaartermijnen. Ook daar bestaat de noodzaak om duurzame toegankelijkheid in het al bij de aanmaak van documenten in het systeem in te bouwen. Het is daarbij goed om te koersen op een meervoudige oplossing, door het integreren van afwegingen inzake openbaarheid voor toekomstige generaties (Archiefwet) en actieve openbaarheid ten behoeve van de huidige generatie. Het erkennen van de samenhang en het slim verbinden van verschillende beleidsopgaven is daarbij van belang.

De ontwikkelingen op het gebied van openbaarheid en e-archivering kunnen beschouwd worden als een kruispunt voor de ontwikkeling van het beroep van archivaris. Professionals uit de archiefwereld kunnen deze ontwikkelingen gelaten over zich heen laten komen en rustig afwachten wat de toekomst hen gaat brengen. 'Ik heb geen tijd om strategisch te adviseren; ik heb mijn handen al vol aan mijn echte archiefwerk.' Er is echter ook een ander scenario mogelijk. Koplopers uit de archiefwereld

slaan de handen ineen en bouwen met vertegenwoordigers van departementen, uitvoeringsorganen, provincies en gemeenten een 'Coalition of the Willing'. Ze vormen een diagonaal samengesteld gezelschap, denkers en doeners, bestuurders en uitvoerders, generalisten en specialisten, 'back-boners' en 'front-enders'. Ze verdiepen zich in de functie, structuur en context waarin bestanden worden gemaakt en bewaard. Ze krijgen zicht op de actuele afwegingen van informatiespecialisten, DMS-ontwikkelaars en IT-architecten. Ze dalen af in de kokers van de bureaucratie om beter inzicht te krijgen in de dagelijkse overwegingen en beslissingen rond het documentbeheer. Ze leren zich bewegen in de wandelgangen waar belangrijke beslissingen worden gesondeerd en besproken en gaan aan tafel met informatieanalisten en CIO's. Zij gaan hun tijd en energie anders richten; van de achterkant van het bewaren naar de voorkant van het creëren. Van het 'ordenen van een nalatenschap' naar het 'beginnen bij de bron'. Ze gaan gesprekken aan op uiteenlopende niveaus en ontwikkelen een bruikbaar

model voor een informatierotonde in 2020. Ze benadrukken het belang van openbaarheid, verwoorden het perspectief van burgers als gebruikers van overheidsinformatie en vertegenwoordigen als archivariissen de stem van toekomstige generaties. Ze weten ambtelijke en bestuurlijke beslissers ervan te overtuigen dat een geïntegreerde aanpak van digitalisering de meeste vruchten zal afwerpen. Waarin niet alleen beleidsvorming en bedrijfsvoering, maar ook openbaarheid en archiefvorming vanaf het begin af aan een volwaardig onderdeel vormen van de informatiearchitectuur.

Ten slotte

De verschillende indringende rapporten, adviezen, conclusies en aanbevelingen uit Parlementaire Enquêtecommissies³, de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie⁴, universiteiten⁵, de Algemene Rekenkamer⁶, de Raad voor het openbaar bestuur⁷, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid⁸ en de Erfgoedinspectie⁹ van de afgelopen 20 jaar, hebben tot dusver slechts in zeer beperkte mate geleid tot betekenisvolle

verbeteringen op het gebied van transparantie en informatiebeheer. Telkens een nieuw advies, telkens een nieuw debat in de Tweede Kamer, telkens een regering die beterschap belooft en toezeggingen doet. Er is genoeg verkend en geconcludeerd; het speelkwartier is voorbij. Het is tijd om openbaarheid in te bouwen in het primaire proces, in de machinekamer van het openbaar bestuur.

¹ Louis Brandeis in 'Other People's Money And How The Bankers Use It' (1914). De VS kent inmiddels een lange traditie van 'Government in the Sunshine Laws'.

² Vindplaats: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/01/actief-openbaar-haalbaarheidsonderzoek-ontsluiting-overheidsinformatie>

³ Commissie Duivesteyn, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29283-6.html>, Commissie Elias, https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/fjeld_uploads/33326-5-Eindrapport_tcm181-239826.pdf

⁴ Commissie Wallage: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie>

⁵ Universiteit van Tilburg, 'Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur', <https://www.recht.nl/doc/evaluatieWob2004.pdf>

⁶ Algemene Rekenkamer, Informatiehuishouding van het Rijk (2010)

⁷ Raad voor het openbaar bestuur, 'Gij zult openbaar maken' (2011)

⁸ WRR, iOverheid (2011), <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2011/03/15/iOverheid>

⁹ Erfgoedinspectie, Wel digitaal, niet duurzaam (2018)

Een enkeltje HSL, alstublieft

In het Nationaal Archief worden onder andere de archieven van de Rijksoverheid opgeslagen. Of moet ik “opgeslagen” tussen aanhalingstekens plaatsen? Het archief is namelijk geen opslag waar enkel de dappere historicus zich in waagt voor zijn uit de hand gelopen

hobbypaard en passie (lees: proefschrift).

Het is een plek waar informatie toegankelijk is en dus ook gevonden kan worden. Duurzaam toegankelijke informatie heet dat. Dat is fijn voor mensen nu en in

de toekomst. De overheidsarchieven bestaan uit veel papier, nog meer papier, kaarten, foto's, en een hoop bestanden. 800 terabyte aan bestanden heeft het archief op dit moment in bezit, waarvan een groot deel van de overheid komt.

Dat digitaliseren of archiveren van digitale informatie klinkt heel duurzaam toegankelijk. Maar voordat digitale overheidsinformatie bij het archief terecht komt, kan er nog een hoop fout gaan. Want ook digitale informatie kan hopeloos verstoffen in een donker,

onvindbaar schap.

Daar heb je zo'n overheidsbestandje dan, zo'n ingewikkeld groen excelletje bijvoorbeeld, braaf opgeslagen onder een obscure naam (niemand die meer weet welke versie het precies is), waardoor een opvolger maar

“ Door als overheid en archief nauw samen te werken en historische en actuele overheidsinformatie werkelijk duurzaam toegankelijk aan te bieden, kan iedereen meedenken en betrokken zijn bij de overheid. ”

opnieuw is begonnen en weer een nieuw bestand heeft aangemaakt. Ook zonder duidelijke metadata natuurlijk, want die werkwijze is ook hij nog niet gewend. Het is zo zonde om pas jaren later zo'n fossiel terug te vinden, al lang niet meer actueel en niet meer

WINNAAR
KIA Essay Prijs 2018



Myrte Wouterse is werkzaam als projectleider bij het programma *Transparantie en Open Provincie van de Provincie Zuid-Holland*. Daar houdt zij zich onder andere bezig met het meer inzichtelijk maken van data over luchtkwaliteit en het ontsluiten van archiefmateriaal. Daarnaast studeert zij politieke geschiedenis en literatuurwetenschap aan de Universiteit Leiden.

wijs uit te worden. Zelfs een historicus vindt zo'n hopeloze speurtocht niet leuk meer. Daarom komt er ook geen vergaarbak met alle ongefilterde overheidsinformatie (zoals gelukkig is geschrappt uit het nieuwe Woo-voorstel, Wet Open Overheid,). In het archief wordt voornemens alleen digitale informatie uit e-depots opgenomen, waar van tevoren over is besloten welke informatie deze bevatten. Een selectie dus.

Maar de overheid verzamelt ook veel relevante actuele informatie die nog

niet openbaar en transparant wordt aangeboden. En dat is zonde. Want niet alleen de opvolger van de collega die doorontwikkelt naar een nieuwe baan (sommigen zullen zeggen, doordraait in de baantjescarousel), ook teams, afdelingen, bureaus, andere overheden, particulieren, ondernemers en organisaties kunnen gebruikmaken van de data en informatie waar overheidsmedewerkers mee werken. Openbaarheid en transparantie is daarom een belangrijk thema voor de overheid de laatste jaren. En op

dit moment. En voor de komende tijd ook nog wel. Want echt duurzaam toegankelijke informatie, dat heeft de overheid nog niet bereikt. Wat dat betreft is “openbaar tenzij...” geen gepasseerd station; eigenlijk is de trein nog niet eens vertrokken. Daarom nodig ik je graag uit voor een ritje hogesnelheidstrein naar een open overheid.

Vertretpunt overheid

De overheid beseft wel dat informatie-uitwisseling belangrijk is en investeert ook in, bijvoorbeeld, open data. Want, als bepaalde informatie handig is voor anderen, dan moeten we die informatie openbaar maken, toch? Kan iedereen erbij, lekker makkelijk. Eh, wacht heel even, lekker makkelijk? Ja, niet dus. De overheid heeft te kampen met een aantal mitsen en maren wat betreft openheid en transparantie. Auteursrecht, vertrouwelijkheid, privacy; genoeg redenen om er toch maar niet aan te beginnen. Geen enkele overheidsinstantie zit te wachten op een juridische procedure en een boete omdat zij een foto beschikbaar heeft gesteld waarvan het auteursrecht niet was overgedragen.

Dit soort overwegingen zijn echter oude rails en soms ook bladeren op het spoor die onze rit enorm vertragen. Het is niet langer de vraag óf, maar hóé de overheid met deze kwesties omgaat.

Kijk bijvoorbeeld naar de oude vertrouwde Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob). Het meest zichtbare gevolg daarvan is het alom geliefde Wob-verzoek. Daarmee kunnen inwoners bij de overheid informatie opvragen. Hele teams zijn erop ingericht om deze verzoeken te behandelen. Soms wordt een verzoek afgewezen omdat de opgevraagde informatie geclassificeerd is (informatie die de veiligheid van mensen of de staat kan schaden). Is dat niet zo, dan verstrekt de overheidsinstantie de informatie middels een rapport. Hierin worden soms ook gevoelige gegevens weggelakt, bijvoorbeeld om de privacy van personen te beschermen. Dit is een typisch voorbeeld van ‘passief openbaar maken’. Ook de Woo maakt nog onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid. Door dit onderscheid de overheid voorlopig nog niet uitgegaan van het principe dat informatie openbaar is, tenzij



er bezwaren zijn. Zij handelt vanuit geslotenheid. Enkel als een kritische onderzoeksjournalist of oplettende inwoner erom vraagt, wordt deze overheidsinformatie verstrekt.

Wie reist er mee?

Een open overheid heeft direct verband met de vernieuwde visie dat de overheid van iedereen is. Eigenaarschap is hierin een belangrijk begrip. Bij eigenaarschap hoort medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid. Dit ideaal is niet haalbaar wanneer de overheid als een black box opereert en enkel beleid

aflevert op het moment dat niemand er meer iets tegenin kan brengen. Het klinkt veilig om altijd pas een product af te leveren als het door alle experts driemaal is bestudeerd en is goedgekeurd door alle commissies. Maar eigenlijk is een black box altijd kwetsbaar omdat er geen inzicht is in het proces en daardoor wantrouwen oproept. Het is belangrijk om als publieke organisatie inwoners al bij het proces te betrekken. Niet alleen door participatie te stimuleren wanneer het door de overheid gewenst is, wat veel overheidsinstellingen in toenemende mate al doen, maar ook door de

processen meer algemeen inzichtelijk te maken.

Door organisaties en inwoners te betrekken bij het proces, genereer je perspectief. Je koppelt beleidsmatige vertaalkracht aan ervaring en kennis uit de praktijk als wagons aan elkaar. Een open overheid nodigt actief informatie-uitwisseling uit. Laat de overheid daarom juist de combinatie opzoeken; de wisdom of the crowd benutten.

Wat mag een kaartje kosten?

Met kosten doel ik niet op betaalde licenties voor bepaalde informatie. Laat ik gelijk stellen dat een betaalmuur en transparantie niet samen gaan. Het gaat om de vrijheid van overheidsmedewerkers om hun ambt te beoefenen zonder dat de wereld meekijkt en daar iets van vindt. Ja, tijdens werk kan de overheidsmedewerker verwachten meer in de gaten gehouden te worden. Open informatie betekent namelijk dat er gereageerd kan worden en kritiek geuit kan worden op het werk dat geleverd wordt. Het betekent ook verbinding met de samenleving. Te vaak wordt nog gedacht dat de overheid

voor de burger werkt. Een netwerkende open overheid werkt echter sámen, niet vóór. Het (ietwat patriarchale) idee dat de burger niet weet wat goed voor hem of haar is en dat er van hogerhand beslist moet worden, mag wel eens aan de kant gezet worden. Dat past niet meer bij deze tijd. Inwoners van Nederland mogen ervan uitgaan dat de overheid haar keuzes weloverwogen maakt. Anderzijds mag de overheid de kennis en kunde van haar inwoners waarderen.

Overigens is het eigenaardig dat meer inzicht op overheidswerkzaamheden gezien wordt als privacy-schending als we kijken naar de zichtbaarheid van alle Nederlandse inwoners. De overheid bestaat tenslotte uit mensen die zelf ook gewoon inwoner zijn. Dus wanneer diezelfde ambtenaar op de weg rijdt, tussen alle 'gewone mensen', is het dan zo anders? Het kenteken bij het stoplicht wordt geregistreerd, het weggebruik wordt met weglusmetingen vastgesteld, de parkeerplaats wordt bewaakt met een beveiligingscamera. Toch zien we deze informatie als nuttig, zelfs een toevoeging op onze veiligheid en ordelijkheid. Betekent dit

dat Big Brother altijd meekijkt? Nee, dat lijkt mij niet. Het gaat tenslotte om werkgerelateerde output, niet om het individueel toiletbezoek tot op de seconde nauwkeurig te registreren. Laat functionaliteit een criterium zijn waaraan de openbaarheid van informatie getoetst kan worden. De informatie moet functioneel bijdragen aan een betere samenleving en/of aan een betere overheid of besluitvorming. En als een leverancier de overheid wil adviseren over het slimmer inkopen van wc-papier, dan kan de data uit de sensoren in het sanitair echt wel worden geanonimiseerd.

Publieke controle is ook nodig. In andere sectoren moet eigenlijk iedereen zich verantwoorden naar meerdere partijen. Een docente verantwoordt zich niet alleen naar haar leidinggevende, maar ook naar de studenten en de ouders. Op

“ Het is belangrijk om als publieke organisatie inwoners al bij het proces te betrekken. Niet alleen door participatie te stimuleren wanneer het door de overheid gewenst is, wat veel overheidsinstellingen in toenemende mate al doen, maar ook door de processen meer algemeen inzichtelijk te maken. ”

scholen en onderwijsinstellingen wordt publiek toegezien door slagingspercentages en evaluaties. Bedrijven verantwoorden zich naar hun boards, hun medewerkers naar de klanten. Zij positioneren zich door middel van concurrentie in de markt.

Het werk bij de overheid zou daarop geen uitzondering moeten zijn. De overheidscultuur staat niet voor niets bekend als de ambtenarij, een matig positieve bewoording die staat voor een 9 tot 5 mentaliteit, vooral niet te hard rennen, pennenlikken,

achterdeurpolitiek, je kent het wel. Dat de overheid als dusdanig ervaren wordt, afgezien van of dit de werkelijke situatie reflecteert, is wel degelijk een probleem. Als de overheid wil laten zien dat dit geheel niet het geval is, zullen de deuren toch echt open moeten. Duidelijke publieke verantwoording. Dat resulteert in het meest negatieve geval in kritiek en ophef. En in het

meest positieve geval in steun, hulp, meedenken, een nieuwe kijk.

Vertraging

Op dit moment zit de vertraging tussen overheid en het Nationaal Archief een open overheid in de weg. De archieven van ministeries en andere overheden worden na twintig jaar overgedragen aan het archief. Bepaalde archieven krijgen een termijn mee van nog eens maximaal 75 jaar. Dit betreft bijvoorbeeld informatie over het koningshuis, veiligheidsplannen of informatie die de privacy van levende personen kan schaden. Er zijn zelfs overheidsarchieven die zo geheim zijn dat de inventarislijsten niet gepubliceerd worden. Ook een nieuwe Archiefwet, waarvoor minister Slob heeft gepleit in een brief aan de Tweede Kamer, zou nog een termijn hanteren van tien jaar.

Dit stelsel met vertraagde openbaarheid zorgt ervoor dat men met kennis van nu met het verleden gaat afrekenen. Zoveel vertraging kan juist een vertekend beeld oproepen. Was er destijds de kennis om een beslissing niet te nemen? Zo ja, dan

had de overheid haar keuzes goed moeten verantwoorden. Zo nee, dan was het gunstig geweest om het publieke debat op te zoeken om een weloverwogen keuze te maken waarin iedereen verantwoordelijkheid droeg. Er mag dus wel eens kritischer gekeken worden naar de termijnen waarop overheidsinformatie beschikbaar gesteld wordt.

En zo naderen we het station

Dat overheden zo aan de weg aan het timmeren zijn is natuurlijk al mooi om te zien. Dat er wat high-speed achter gezet mag worden, is ook duidelijk. Maar waar moet deze boost vandaan komen? Misschien is hier voor het archief een ideale rol weggelegd. Zij is namelijk expert op het gebied van duurzaam toegankelijke informatie. Ook is het archief een mooie plek om informatie gelijk al toegankelijk te maken voor die doelgroepen die hierin geïnteresseerd zijn. Waar het Nationaal Archief nu als doel heeft iedereen inzicht te kunnen geven in “het verleden van ons land”, kan het archief mogelijk ook een verbindende schakel zijn naar het heden van ons land. Zo kunnen meer inwoners meedenken

over en bouwen aan de toekomst.

De overheid kan een hoop meenemen van het archiveringsproces. Zo houdt het archief keurig bij welke data het in bezit heeft, waar deze te vinden zijn, en zijn de (meeste) inventarislijsten van informatie onder embargo in te zien. Bij de overheid ontbreekt dit overzicht vaak. Er is niet bekend welke data en informatie niet openbaar zijn. Een nauwere samenwerking tussen het archief en de overheid zou op dit punt kunnen helpen. Door meer inzicht te geven in de informatie die de overheid al dan niet openbaar en/of al dan niet in open data beschikbaar heeft, wordt de overheid transparanter.

Een volgende stap en belangrijke randvoorwaarde is dat informatie die niet openbaar is maar dat wel kan zijn ook werkelijk duurzaam toegankelijk wordt aangeboden. De overheid stelt op dit moment nog geen eisen aan het format waarin de informatie openbaar gesteld moeten worden. Vindbaarheid wordt aangeraden en er zijn richtlijnen voor archivering, maar het wordt niet wettelijk gegarandeerd. Als informatie niet van oorsprong machineleesbaar

is, wordt niet verplicht gesteld deze informatie machineleesbaar aan te bieden. Open overheidsinformatie zou al direct kunnen worden aangeboden via het archief, zonder termijn en in een doorzoekbaar format. De overheid en het archief kunnen zo de handen ineen slaan om de nodige opslagcapaciteit te waarborgen en zo de digitale informatie ook doorzoekbaar aan te bieden. Door één centrale opslagplek te kiezen wordt ook de toenemende versplintering aan opslagplekken voor open data tegengegaan.

Informatie in een gedigitaliseerde wereld is niet statisch, maar in beweging. En dat is ook de manier waarop overheidsinformatie behandeld moet worden. Door als overheid en archief nauw samen te werken en historische en actuele overheidsinformatie werkelijk duurzaam toegankelijk aan te bieden, kan iedereen meedenken en betrokken zijn bij de overheid. En ook de historicus en onderzoeksjournalist zullen eeuwig dankbaar zijn als zij eersteklas door de overheidsarchieven kunnen Ctrl-f'en.

Van openbaarheid naar open data

Toen het Nationaal Archief rond 2010 zijn nieuwe missie formuleerde, was daarin ruim aandacht voor het belang van openbaarheid. Hoewel dit toen nog niet zo expliciet was gekoppeld aan het begrip openbaarheid, was het vanuit de missie cruciaal om eenieders recht op

informatie te dienen

en inzicht te geven

in het verleden van

ons land. Eind 2015

werd deze missie

verder van handen

en voeten voorzien

in de brochure

Open, tenzij. Hierin

deed het Nationaal

Archief alle kaders

en processen voor

de overbrenging en

openbaarmaking

van (papieren) rijksarchieven uit de

doeken. Toen ook in 2015 langzaam

maar zeker de contouren voor het

open-databeleid zich bij het Nationaal Archief aftekenden, werd hierbij ook voortgeborduurd op dat idee van open, tenzij. Sindsdien is het bij het Nationaal Archief ook open data, tenzij.

Het open-databeleid heeft zich

vanaf begin 2015 gevormd over een

periode van zo'n

twee jaar. De eerste

vastgestelde versie

was een combinatie

van de reeds

praktisch gevormde

toepassingen

rond foto's (object

en metadata),

archiefinventarissen

(metadata) en

indexrecords

(metadata). En de

gevolgtrekkingen

uit wet- en regelgeving die vanaf 2013

via de Europese richtlijn Hergebruik

overheidsinformatie zijn weg vond in

“Het beschikbaar stellen van open data in een gestructureerde vorm, van open standaarden en open formaten voorzien, en uitgerust met een technische koppeling zorgde ervoor dat grote hoeveelheden data naar andere platforms en podia vloeiden voor hergebruik. Dat was zeer verrassend voor ons.”



Tim de Haan is sinds 2007 werkzaam bij het Nationaal Archief. Al vanaf 2010 houdt hij zich bezig met het beschikbaar stellen van open data vanuit het Nationaal Archief. Sinds 2015 doet hij dit vanuit het cluster Strategische Openbaarheid binnen de afdeling Kennis & Advies.

nationale wet- en regelgeving. Voor de archiefsector bleek artikel 14 uit de Archiefwet overigens al uitstekend geëquipeerd om dit (hernieuwd gedefinieerde hergebruik) mogelijk te maken.

Door al in een vroegtijdig stadium vanaf 2011 de mogelijkheden van open data te verkennen en hiermee te experimenteren, ontstond binnen het Nationaal Archief langzaam maar zeker ook meer draagvlak rond open data. Enerzijds beseften we dat open data een eigentijdse variant was op de taak van archieven, en een specifieke uitwerking van de missie van het Nationaal Archief. Anderzijds was er zeker nog de behoefte om waarborgen in te bouwen rond

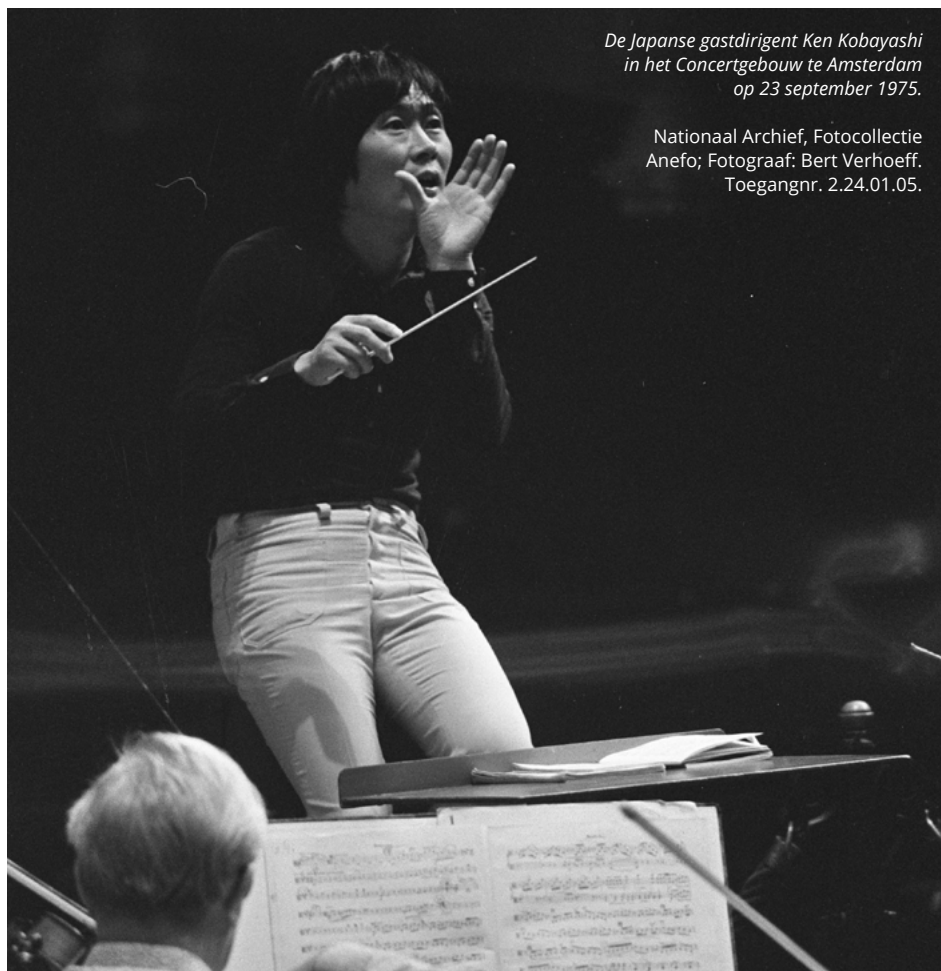
controle op 'ons' materiaal. Een verplichte bronvermelding rond foto's werd bijvoorbeeld als zeer wenselijk gezien. Daarbij speelde het verdienmodel een nadrukkelijke rol. We waren als archiefinstelling jarenlang gestimuleerd om inkomsten te genereren uit collectiemateriaal. Het idee om plotsklaps amper vanuit controle en grip collecties open en vrij beschikbaar te stellen, leverde dan ook flinke discussies op. Belangrijk hierin bleken de mogelijkheden van creative commons licenties. Zo konden we op dit gebied toch een en ander regelen.

Verder open

Begin 2017 is de eerste versie van het open-databeleid geëvalueerd. De noodzaak van controle en

waarborgen gerelateerd aan de creative-commonslicenties was een belangrijk onderdeel van de evaluatie. Gemotiveerd door een explosie in hergebruik van het open-datamateriaal en inmiddels meer uitgekristalliseerde wettelijke kaders om toch zo min mogelijk barrières op te werpen rond

dat hergebruik, leidde tot een stevige introspectie. Omdat we ook in de praktijk uiteindelijk amper bleken te controleren op de correcte toepassing van de licenties. Terwijl tegelijkertijd zonder veel sturing het overgrote deel van de (zichtbare) hergebruikers overduidelijk moeite deed de



*De Japanse gastdirigent Ken Kobayashi
in het Concertgebouw te Amsterdam
op 23 september 1975.*

Nationaal Archief, Fotocollectie
Anefo; Fotograaf: Bert Verhoeff.
Toegangnr. 2.24.01.05.

bronvermelding richting het Nationaal Archief correct toe te passen, is besloten om het gebruik van creative-commonslicenties verder af te schalen en deze te wijzigen in zogenaamde public domain waivers: verder open, meer vrijheid en minder controle.

Interessant is dus wat dit er met dit hergebruik wordt gerealiseerd. Dat hergebruik van erfgoeddata in de vorm van open data waardevol was, hadden we bij het Nationaal Archief al in het begin van 2010 in de gaten. Experimenten rond het beschikbaar stellen van (vooral) digitaal beeldmateriaal op internationale community-platforms als Flickr en Wikipedia leidden tot een enorm publieksbereik met een bescheiden aantal beelden. Het beschikbaar stellen van open data in een gestructureerde vorm, van open standaarden en open formaten voorzien, en uitgerust met een technische koppeling zorgde ervoor dat grote hoeveelheden data naar andere platforms en podia vloeiden voor hergebruik. Dat was zeer verrassend voor ons. De beelden van het Nationaal Archief op de beeldbank van de Wikiprojecten - Wikimedia

Commons – zijn hier misschien wel het meest indrukwekkende voorbeeld van.

Dankzij de Wikicomunity zijn hier de afgelopen jaren alle #opendatafoto's van het Nationaal Archief terechtgekomen. Zo'n 3,37% procent van deze beelden (14k) wordt ook daadwerkelijk gebruikt, met name binnen het bekendste Wikiproject: Wikipedia. Hierdoor worden zo'n 71k lemma's geïllustreerd met vooral historische persfoto's en kaarten uit ons roemruchte handelsverleden. Met name het bereik daarvan is indrukwekkend. In december 2018 kwamen circa 76 miljoen gebruikers in aanraking met beeldmateriaal van het Nationaal Archief. Heel 2018 leverde daarmee maar liefst 0.85 miljard gebruikers op die op enig moment een artikel in het Wikidomein zijn tegengekomen met beeldmateriaal uit het Nationaal Archief. Van de Japanse dirigent Ken Kobayashi op een Engels, Hongaars en Japans lemma over zijn levensloop. Tot een artikel over de dodo op de Koerdische Wikipedia met daarin de tekening van een (in 1602 nog levende) dodo.

Zegikniet

'Dat seg ik lekker niet!' Wat heerlijk, die macht, vroeger op het schoolplein en nu in de boardroom. Niet vertellen wat je weet, al zeuren ze er nog zo om. Waar komt dat vandaan? Dat voor god willen spelen over een waarschijnlijk onbenullig feit? Eva deelde haar kennis over appels nog maar wat graag, maar daarmee ging het dus mis. Het leek voortaan het beste om sub rosa te opereren, ter smuik. Een pekelzonde opbiechten en de balk laten zitten, niemand weet dat die er zit. Trek een toga aan, verzin een raar gebaartje en brabbel iets cryptisch en ziedaar, jij maakt onderscheid. En dat trekt simpele zielen aan, gnosis is begeerlijk. Al kun je ideeën niet eten, het is geruststellend te denken dat de aarde een pannenkoek is. Wee degene die ongevraagd wijst op een andere werkelijkheid.

“ Ik kijk een bezoeker eens goed aan, google misschien wat en probeer in wijsheid iets prijs te geven. Of niet. ”

Een van die toverkunstjes heet schrift. Leren te velen lezen, dan moeten er regels komen. De Van Dale in de boekenkast van mijn vader mocht ik niet zomaar pakken, anders kwam ik ook vieze woordjes tegen. Op de Rijks Archiefschool in de jaren 80 werd je pas ingewijd bij de adjunct-directeur thuis, onder het genot van uitgelezen whiskey. Deed je daarentegen onderzoek in het Stadsarchief Brielle, mocht je zelf de kluis inlopen.

Thans mag ik doen alsof ik iets te zeggen heb in de Gorcumse studiezaal. Een leesbril helpt al voor het imago. Streng vraag ik bedremmelde bezoekers naar hun postcode. Ongelooflijk knap van de PTT in 1978 om ons zo te conditioneren. Vervolgens zijn mijn gasten blij met elk brokje dat ik ze toewerp. Maar hoe ver ga je met voeren? De rijksarchivaris in

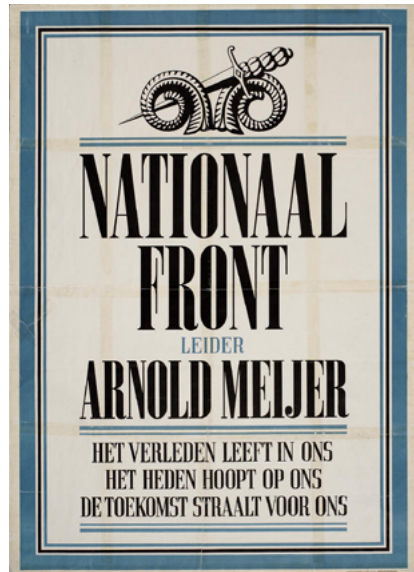


René van Dijk werd in 1960 geboren in een plaatsje dat op de kaart haast niet te vinden is, hoewel de naam begint met Hier! Bijna alle gebouwen waar hij onderwijs volgde, inclusief de Rijks Archiefschool, werden daarna afgebroken. Zijn sporen op internet zijn schaars en saai, want sociale media mijdt hij angstvallig. Op een fotootje op de site van het Regionaal Archief Gorinchem zit hij voorovergebogen, een stiekem lachje verbergend. Mompelt juist hij hier iets over openbaarheid?

Noord-Brabant maakte er een echt spelletje van. Nu wás er onder zijn leiding een puike inventaris gemaakt, over het Zwart Front, verklaarde hij om te beginnen die inventaris al tot geheim. Per brief van 28 februari 1978 zond hij deze weliswaar toe aan andere archivarissen, maar onder conditie dat dezen tekenden voor de geheimhouding, die in de praktijk slechts in Den Bosch kon worden opgeheven.

De beoordeling van wat beter niet voor ieders ogen bestemd kan zijn, houdt altijd iets willekeurigs, hoe mooi ook verwoord in protocollen. Het blijft een persoonlijk inzicht. Ik kijk een bezoeker eens goed aan, google misschien wat en probeer in wijsheid iets prijs te

geven. Of niet, en dan heb ik altijd wel een regel. En die is niet 'hoe korter het rokje, hoe meer onthulling'.



Affiche van het Zwart Front. Afkomstig uit de collectie van het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies. AG/00286 (Affiche), Oorlogsaffiches NIOD 1933-1946, NIOD/KB.

Het Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA)

Het Kennisnetwerk Informatie en Archief, KIA, is een ontmoetingsplaats voor archief- en informatieprofessionals. Iedereen die te maken heeft met archief en informatie is van harte welkom deel te nemen aan dit interactieve platform, kia.pleio.nl. Inmiddels zijn meer dan 4000 enthousiaste deelnemers aangesloten. Het kennisnetwerk wordt mogelijk gemaakt door KVAN/BRAIN, Archief 2.0. en het Nationaal Archief.

Kern van het netwerk is een aantal inhoudelijke kennisplatforms waar vakgenoten elkaar rond kennisthema's ontmoeten. Op de platforms kun je vragen stellen, met elkaar sparren en samen zoeken naar creatieve oplossingen voor actuele uitdagingen. Van 'Informatiehuishouding overheden' tot 'Openbaarheid', alle facetten van (digitale) archivering hebben zo hun plek. De thema's van de platforms komen uit de Kennis- en Innovatieagenda, de gemeenschappelijke ontwikkelagenda. Naast de kennisplatforms vind je op de site artikelen, handreikingen, best practices, vacatures, een evenementenagenda en nog veel meer. En we ontmoeten elkaar tijdens workshops, presentaties en congressen.

Waarom een kennisnetwerk?

Burgers, bedrijven, ambtenaren, journalisten, onderzoekers. Allemaal hebben ze belang bij overheidsinformatie die toegankelijk is en duurzaam wordt bewaard. Of het nu om de verantwoording van het handelen van de overheid of het optimale (her)gebruik van papieren en digitale informatie gaat. De digitalisering heeft de archiveringsfunctie voor nieuwe, grote uitdagingen geplaatst. Met KIA zetten we gezamenlijk de schouders onder deze vraagstukken.

Lid worden?

Log in met je Pleio account of registreer.

Vragen? Neem contact op met de Helpdesk

Kennisteam of stuur een email: info@kia.pleio.nl.

Ga naar kia.pleio.nl 

Kennisnetwerk Informatie en Archief is een onafhankelijk platform dat mogelijk gemaakt wordt door:







Visuele identiteit: M-effect, Enschede
Vormgeving en opmaak: Helder Web & Ontwerp, Bergentheim