

Beleids casus 1: aangeven van de uitzonderingsgrond bij weggelakte of weggelaten informatie

Concept, versie 0.7

Inleiding

Artikel 3.3 van de Wet open overheid (Woo) zal de komende jaren gefaseerd in werking treden. De verschillende informatie categorieën zijn nader uitgewerkt in werkdefinities. Naast de individuele categorieën, zijn er een aantal beleidskeuzes te maken die meerdere categorieën raken. Hierbij gaat het met name om het maken van afspraken met het oog op vindbaarheid van informatie, transparantie en duidelijkheid voor de eindgebruiker – de burger of journalist die informatie zoekt. In een informele consultatieronde op [KIA](#) vroegen we input van bestuursorganen over een drietal beleids casussen. Waar willen we in de toekomst naartoe werken?

De input nemen we mee in zowel de inhoud als in het vervolgproces. Oftewel, met welke oplossingsrichting willen we verder, en op welke manier doen we dat? Het gaat hier nadrukkelijk niet om zaken die op korte termijn verplicht willen worden. Wel willen we in de ministeriële regeling bij artikel 3.3 (tranche 2 en verder) al rekening kunnen houden met de gekozen oplossingsrichting.

De informele consultatieronde liep van 22 april tot en met 20 mei 2024. Een samenvatting van de argumenten vóór en tegen de verschillende oplossingsrichtingen is onderaan dit document geplaatst.

Deze eerste casus betreft documenten die actief openbaar worden gemaakt op grond van artikel 3.3, maar waarop één of meerdere uitzonderingsgronden van toepassing zijn. De documenten zijn dus niet of niet volledig openbaar: er is informatie uit weggelakt of weggelaten¹.

Uitzonderingsgronden zijn redenen dat bepaalde informatie niet openbaar gemaakt kan worden en staan beschreven in artikel 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en in artikel 5.2 van de Woo (zie de bijlage). Uitzonderingsgronden kunnen van toepassing zijn op alle informatie categorieën in artikel 3.3, tweede lid van de Woo, bijvoorbeeld onderzoeksrapporten, adviezen en klachtoordelen. Op documenten die vallen onder informatie categorieën in artikel 3.3, eerste lid van de Woo, zoals wetten, adviesaanvragen bij ontwerpen van wet- en regelgeving en bereikbaarheidsgegevens, zijn geen uitzonderingsgronden van toepassing.

Bij openbaarmaking op verzoek is het gebruikelijk om aan te geven welke uitzonderingsgrond is gebruikt, daar waar informatie is weggelakt of weggelaten. Dit staat bijvoorbeeld beschreven in de [Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken](#). In het kader van de transparantie is het wenselijk om dit ook bij actief openbaar gemaakte informatie te doen, want men kan daardoor zien dat bepaalde informatie niet openbaar gemaakt wordt omdat er een bepaalde uitzonderingsgrond op van toepassing is. Ook voorkom je eventuele Woo-verzoeken op deze documenten – waarbij immers wel de uitzonderingsgrond zou worden aangegeven.

¹ Met 'weggelaten' doelen we op het gebruik van 'open by design'-sjablonen. In documenten die met zo'n sjabloon zijn opgesteld, staat informatie die onder een bepaalde uitzonderingsgrond valt, op een aparte plek in het document en wordt verwijderd voordat het document openbaar gemaakt wordt.

Voorstel voor afspraak over actief openbaar gemaakte documenten

Geef de uitzonderingsgrond aan bij het weglakken of weglaten van informatie uit documenten die openbaar gemaakt worden op grond van art. 3.3, tweede lid Woo. Het aangeven van de uitzonderingsgrond doe je door op de gelakte tekst of op de plek waar de weggelaten tekst zou staan, het artikelnummer van de uitzonderingsgrond in de Woo te plaatsen.

Bijvoorbeeld: de uitzonderingsgrond 'de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties' is art. 5.1 2a in de Woo, en geef je aan met '2a'.

In de Woo-index kunnen we een legenda opnemen met de artikelnummers, de tekst van de uitzonderingsgrond en een toelichting.

Oplossingsrichting 1: De uitzonderingsgrond opnemen op de gelakte passages of in plaats van de verwijderde tekst in het document zelf

De meest simpele vorm van het aangeven van de uitzonderingsgrond is het plaatsen van het artikelnummer van de uitzonderingsgrond in de tekst van het openbaar te maken document zelf:

- Wanneer tekst in het document wordt weggelakt, kan de uitzonderingsgrond op de gelakte tekst worden geplaatst.
- Wanneer met open by design sjablonen wordt gewerkt waar niet-openbare informatie in een apart deel van het document staat en wordt weggehaald voordat het document openbaar wordt gemaakt, kan de uitzonderingsgrond op de plek van de verwijderde tekst komen.

Op deze manier krijgt de eindgebruiker bij gelakte of weggelaten informatie te zien op grond van welke uitzondering deze informatie niet openbaar kan worden gemaakt. De eindgebruiker kan in een legenda opzoeken voor welke uitzonderingsgrond het aangegeven artikelnummer staat. Zoekresultaten filteren op de gebruikte uitzonderingsgronden is niet mogelijk.

Voor bestuursorganen betekent deze optie dat op elke gelakte of weggelaten passage, de uitzonderingsgrond moet worden aangegeven. Het afwegen of en welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn is een handeling die sowieso al moet gebeuren. Oplossingsrichting 1 heeft tot gevolg dat medewerkers deze afweging niet enkel in hun hoofd maken, maar de uitkomst ook zichtbaar maken in het document.

Laksoftware beschikt vaak over functionaliteit die het aangeven van de uitzonderingsgrond ondersteunt, bijvoorbeeld een dropdownmenu waaruit bij het lakken de uitzonderingsgrond kan worden gekozen.

Oplossingsrichting 2: De uitzonderingsgrond niet alleen opnemen in de tekst van het document zelf, maar ook in de metadata

Aanvullend kan de uitzonderingsgrond ook worden opgenomen in de metadata van het document. Mogelijk is dit te automatiseren. Voor het aangeven van de uitzonderingsgronden zou een specifiek veld moeten worden afgesproken in elk van de toegestane metadatastandaarden voor de digitale infrastructuur. Het aangeven van de uitzonderingsgrond in de metadatering van het document, maakt het mogelijk dat eindgebruikers van de digitale infrastructuur (bijvoorbeeld burgers of journalisten die zoeken naar openbaar gemaakte overheidsinformatie) zoeken op een specifieke uitzonderingsgrond. Ook zouden zoekresultaten kunnen worden gefilterd op een bepaalde uitzonderingsgrond (bv. alle documenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken waaruit informatie is weggelakt in verband met het goed functioneren van de staat).

Voor eindgebruikers betekent deze oplossingsrichting dat, bovenop oplossingsrichting 1, het ook mogelijk is om zoekresultaten te filteren op de gebruikte uitzonderingsgronden in een document. Inclusief documenten die in hun geheel niet openbaar gemaakt kunnen worden. Je zou bijvoorbeeld kunnen zoeken naar alle documenten van alle ministeries waaruit informatie is weggelaten op grond van de veiligheid van de staat.

Voor bestuursorganen betekent deze oplossingsrichting dat zij een uniforme manier van metadateren door moeten voeren. Over deze uniforme manier moeten in de implementatiefase dan afspraken worden gemaakt. Vervolgens hangen de consequenties in de uitvoering af van de mate van automatiseren. Indien het mogelijk is dat de uitzonderingsgronden geautomatiseerd uit het document, in de metadata kunnen worden gekopieerd, is er per document geen extra werk ten opzichte van oplossingsrichting 1. Is dit niet mogelijk, dan zal degene die passages weglakt of verwijdert, nog een keer extra aan moeten geven welke uitzonderingsgronden er in het document allemaal zijn gebruikt.

De Woo verplicht niet tot het aangeven van de uitzonderingsgrond op wegelakte of weggelaten informatie. We zouden er ook voor kunnen kiezen hier geen afspraken over te maken. Dit is oplossingsrichting 0.

Oplossingsrichting 0: Hier geen afspraken over maken. Het is aan het bestuursorgaan zelf om de uitzonderingsgrond al dan niet aan te geven

Volgens de Woo zijn bestuursorganen zelf verantwoordelijk voor het actief openbaar maken van de eigen informatie en voor het nakomen van hun verplichtingen ten aanzien van artikel 3.1 en 3.3 van de Woo. Het ene bestuursorgaan is ambitieuzer ten aanzien van transparantie dan het andere. Ook voor wat betreft het inzicht geven in de reden dat informatie niet openbaar gemaakt wordt, is het volgens deze redenering aan het bestuursorgaan zelf om hier meer of minder ambitieus in te zijn.

Wanneer we hier geen aanvullende afspraken over maken, geeft dit de minder ambitieuze bestuursorganen de ruimte om informatie weg te lakken zonder inzicht te geven in de reden dat deze informatie niet openbaar wordt gemaakt. Dit leidt tot minder eenduidigheid in de openbaar gemaakte informatie, wat vragen kan oproepen bij eindgebruikers. Bijvoorbeeld, waarom staan de documenten van de ene organisatie vol zwarte balken zonder toelichting, en zijn de documenten van de andere organisatie wel voorzien van artikelnummers?

Samenvatting van de reacties op de informele consultatieronde

Dit document is op KIA 228 keer bekeken; 4 personen hebben gereageerd.

Oplossingsrichting 1

Voordelen:

- Duidelijkheid naar de eindgebruiker over de reden van niet-openbaarmaking
- Toepassing van de uitzonderingsgronden is ook voor de uitvoering zelf goed navolgbaar
- Goed/eenvoudig toe te passen
- Relatief weinig extra werk voor het bestuursorgaan, daardoor mogelijk snellere openbaarmaking
- (Voor de Rijksoverheid) sluit aan bij een bestaande werkwijze (openbaarmaking op verzoek).

Nadelen:

- Waarschijnlijk grote impact op de organisatie (vergeleken met oplossingsrichting 0), afhankelijk van het volume van openbaar te maken informatie.

Oplossingsrichting 2

Voordelen:

- Voorkeur vanuit eindgebruikersperspectief
- De eindgebruiker kan vergelijkende analyses maken
- De eindgebruiker kan zoeken op uitzonderingsgronden
- Meer zoekopties voor de eindgebruiker leidt tot betere vindbaarheid en daardoor meer transparantie
- De uitvoering kan zoeken op de toepassing van uitzonderingsgronden
- Het leervermogen van het openbaar bestuur kan toenemen, bv. doordat patronen zichtbaar worden
- Draagt bij aan goed informatiebeheer door metadatering.

Nadelen:

- Veel extra werk voor de organisatie
- Extra werk kan voor langere doorlooptijd zorgen
- Extra werk kost belastingbetalende burger meer geld
- Grote impact op systemen en organisatie, meer nog dan oplossingsrichting 1
- Implementatie is mogelijk ingewikkeld
- Bewerkelijker en foutgevoeliger dan oplossingsrichting 1.

Oplossingsrichting 0

Voordelen:

- Vraagt het minste van de uitvoering
- Bestuursorganen kunnen zelf keuzes maken.

Nadelen:

- Minder eenduidig en uniform dan de andere oplossingsrichtingen
- Minder transparant en open dan de andere oplossingsrichtingen
- Kan leiden tot onbegrip en wantrouwen bij de eindgebruiker als de lakreden niet zichtbaar is
- Niet duidelijk voor de eindgebruiker
- (Bij de Rijksoverheid) een verschil tussen openbaarmaking op verzoek (waar de lakgrond wel moet worden aangegeven) en actieve openbaarmaking.

Alternatieve oplossingsrichting: werk ook bij actieve openbaarmaking met inventarislijsten (waarop de uitzonderingsgronden staan aangegeven) net als bij openbaarmaking op verzoek.

Conclusie: oplossingsrichting 2 heeft volgens de reacties op KIA de meeste voordelen voor de eindgebruiker, maar ook de meeste impact op de uitvoering. Optie 0 heeft juist nadelen vanuit eindgebruikersperspectief. Oplossingsrichting 1 heeft voordelen voor zowel eindgebruiker als voor de uitvoering, en een relatief lage impact.

Vervolg: voorstel aan de interbestuurlijke stuurgroep Implementatie Actieve Openbaarmaking om akkoord te gaan met oplossingsrichting 1 als onderdeel van de publicatievereisten van de digitale infrastructuur Woo (Woo-index). Op de lange termijn: verkennen van opties voor automatische metadatering.

Bijlage: de informatiecategorieën in art. 3.3, tweede lid van de Woo

De voorwaarde geldt enkel voor de categorieën in artikel 3.3, tweede lid van de Woo (de linker kolom in onderstaande tabel). Op de categorieën in artikel 3.3, eerste lid, zijn geen uitzonderingsgronden van toepassing; in deze documenten kan geen informatie weggelakt worden.

Artikel 3.3, tweede lid van de Woo <i>Uitzonderingsgronden kunnen van toepassing zijn</i>	Artikel 3.3, eerste lid van de Woo <i>Uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing</i>
<ul style="list-style-type: none">• 2a Bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken• 2b Vergaderstukken Staten-Generaal• 2c Vergaderstukken decentrale overheden• 2d Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges• 2e Adviezen• 2f Convenanten• 2g Jaarplannen en jaarverslagen• 2h Subsidieverplichtingen anders dan met beschikking• 2i Woo-verzoeken en -besluiten• 2j Onderzoeksrapporten• 2k Beschikkingen• 2l Klachtoordelen	<ul style="list-style-type: none">• 1a Wetten en algemeen verbindende voorschriften• 1b Overige besluiten van algemene strekking• 1c Ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag• 1d Organisatie en werkwijze• 1e Bereikbaarheidsgegevens