


Schetsboek
Actieve
Openbaarheid
Balanceren met informatie

s@p

Archiefateliers als leerstrategie

Het archiefvak bevindt zich in de snelst veranderende omgeving die wij kennen: de omgeving van informatie en data. Er is geen maatschappelijk terrein dat niet door deze veranderingen beïnvloed wordt: economie, politiek, religie, gezondheidszorg, industrie, bestuur, wetenschap, conflict. Ik vind vooral twee aspecten daarvan fascinerend. Ten eerste de afstand tussen ons gedrag en de technologie. Het tempo waarin wij zelf veranderen haalt het niet bij het tempo waarin technologie en toepassingen zich ontwikkelen. Ten tweede de onvoorspelbaarheid. Big data guru's voorzien mogelijkheden die vaak overdreven klinken. Maar ondertussen struikelen nieuwe toepassingen over elkaar die we nooit verzonnen hadden, maar die wel verreikende gevolgen hebben. Verder dan we kunnen voorzien. Daarvoor worden denk ik terecht termen gebruikt als *gamechanging* en *disruptive*.

Hoe moet een vakgebied als archiefwetenschap zich verhouden tot dit geweld? Door te leren, door snél te leren. Door af te leren dat we alles onder controle kunnen hebben. Door ons bewust te zijn van de expertise die wij te brengen hebben. Door af te leren dat alles 'af' moet zijn voordat we het met de rest van de informatiewereld delen. Het is niet mogelijk op alles antwoorden te hebben, maar het blijft onverminderd belangrijk de goede vragen te stellen. Vanuit de archiefdiscipline zijn er elementen waar andere informatieprofessionals gemakkelijk overheen kijken. Dat blijkt telkens weer. Er worden slimme systemen bedacht voor de jeugdzorg, voor de Wabo, de rechtspraak, workflowmanagement en dienstverlening. Maar aan kwesties als openbaarheid, vernietiging, duurzame formats of toegankelijkheid wordt vaak weinig gedacht. Bij archivarissen zitten juist die aspecten in hun genen. Maar om ervoor te zorgen dat die kennis en waarden op de juiste plek en het juiste moment de nodige aandacht krijgen, moeten we soms anders omgaan met de beroepspraktijk zoals we die tot nu hoog hebben gehouden. De kwaliteit van sommige traditionele inventarissen zullen we niet meer halen, maar er ontstaan dan ook heel andere zoektechnologieën. De kwaliteit van waardering en selectie die wij nastreven zullen we vaak niet bereiken, maar informatieproducenten krijgen daar zelf dan ook een veel grotere rol in. Zo is ons vak in razendsnel tempo aan het veranderen. Wij staan middenin die informatie- en datasamenleving en dat vereist snel leren en snel aanpassen. Niet alleen de inhoud verandert, maar ook onze rol en de bijbehorende competenties.



De ateliers zijn daarin een stimulerende leervorm. Beroeps- en universitair onderwijs hebben het werkveld nodig om voeling te houden met de veranderende werkpraktijk. Andersom heeft het werkveld de academie nodig om te kunnen reflecteren en ruimte te nemen voor methodische ontwikkeling. Als werkvorm is het atelier een geslaagde onderneming van de Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Reinwardt Academie, Universiteit van Leiden, het werkveld en Archief 2020. Professionals van alle leeftijden met diverse ervaring en achtergrond hebben zich gebogen over twee thema's: *Actieve Openbaarheid* en *Documenteren van de Samenleving*. In de ateliers is gebleken dat veel collega's gemotiveerd zijn vraagstukken over de grenzen van disciplines heen te delen en onderzoeken. Zoals altijd levert onderzoek niet louter oplossingsrichtingen maar ook vervolgvragen. Het is daarom nodig dat ons vakgebied zich sterk verbindt met informatieprofessionals van allerlei pluimage.

Ik neem dagelijks waar dat archiefvormers en CIO's behoefte hebben aan de specifieke invalshoeken vanuit ons vak. Duurzame toegankelijkheid voor toekomstige generaties, voorkomen van digitaal geheugenverlies, behoud van zicht op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die nu als digitaal zand door onze vingers glijpen. We hebben nu het tij mee om onze expertise in te brengen. Maar als wij niet weten te reageren op die behoefte met praktisch toepasbare inzichten en instrumenten, dan wordt ons vak snel irrelevant. Daarom is voortgang van de ateliers belangrijk. Het is mijn overtuiging dat wij informatieproducenten de instrumenten moeten bieden die het hen gemakkelijk maken het archief van de toekomst te vormen. Ateliers leveren daaraan een kritische en productieve bijdrage.

Marens Engelhard,
Algemene Rijksarchivaris

Colofon

Redactie: Marieke de Haan, Erika Hokke
© de auteurs en redacteurs

De redactie heeft geprobeerd alle rechthebbenden te achterhalen en de rechten te regelen. Als desondanks eigenaar, rechthebbende of copyright onjuist of onvolledig vermeld zijn, gelieve contact op te nemen met de Stichting Archiefpublicaties.

Illustraties omslag: Elco van Staveren
Vormgever: Marc Meeuwissen, www.absoluutdesigners.com
Druk: Schrijen-Lippertz

Oplage: 500

ISBN 978-90-71251-39-9
Stichting Archiefpublicaties, 's-Gravenhage, 2015

Inhoud

Woord vooraf
Marens Engelhard

011
Inleiding
Els van den Bent, Erika Hokke,
Marieke de Haan

015
Denkschets 'Albert Meijer
over Publieke Innovatie'
Elco van Staveren

016
Schets 'Vernissage!'
Jan-Willem de Reus

021
Balanceren met Informatie
Erika Hokke

029
Beslisboom Actieve
Openbaarheid
Ronald Rommelse, met input
van Jan-Willem de Reus en
Jeroen van Oss

035
Schets 'Hoe werk je
met de beslisboom?'
Ronald Rommelse

037
Is er behoefte aan
actieve openbaarheid van
overheidsinformatie?
Kirsten van den Eijnde,
Harco Gorter, Herman Oost

053
Schets 'Enquête uitgezet
bij burgers'
Kirsten van den Eijnde

059
Schets 'Debat Actieve
openbaarheid:
Vanzelfsprekend of niet?'
Marieke de Haan, Erika Hokke

063
Archieven en Openbaarheid
Marens Engelhard

067
Denkschets 'Marens
Engelhard over Informatie
is Macht'
Elco van Staveren

069
Schets 'Workshop Actieve
Openbaarheid en Privacy'
Marieke de Haan

072
Wet Open Overheid, een
wet voor alle kwalen?
Tineke Rouschop

081
Denkschets 'Bodien Abels
over Open, Openbaar,
Overbrengen en Uitplaatsen'
Elco van Staveren

082
Staat de wet tussen droom
en daad?
Teun de Reijke, Theo Vermeer

089
Denkschets 'Filip Boudrez
over Openbaarheid via het
e-depot'
Elco van Staveren

091
Schets 'Privacy by design.
Terugblik op een masterclass'
Ronald Rommelse

096
Actieve openbaarheid
by design / by default
Jeroen van Oss

107
Denkschets 'Bas Eenhoorn
over de Generieke Digitale
Infrastructuur'
Elco van Staveren

108
Schets 'Voorbeelden van
actieve openbaarheid
van toezichts -en
handhavinginformatie'
Tineke Rouschop

110
Een zachte aanpak
Mariken Lamers

126
Schets 'Drie keer een zachte
aanpak in het kort'
auteur: Mariken Lamers

129
Atelierdeelnemers

130
Over de archiefateliers



Inleiding

Els van den Bent, Marieke de Haan, Erika Hokke

Foto:
Sebastiaan ter Burgt /
CC BY-SA

Denken, doen en delen in archiefateliers

Eind januari 2015 eindigde de onderzoeksperiode van de archiefateliers. Studenten en docenten van de archivatie opleidingen werkten op experimentele basis samen met ervaren archivariissen, informatie- en erfgoedprofessionals en met experts uit aanpalende disciplines. Gezamenlijk zochten ze oplossingen voor actuele vraagstukken in het werkveld. Acht praktijkinstellingen droegen onderwerpen aan en namen actief deel aan het onderzoek. Er waren twee ateliers: het atelier Actieve Openbaarheid en het atelier Documenteren van de samenleving.

Waarom een archiefatelier?

Op 30 november 2012 hield het Platform archiefonderwijs en -onderzoek een expertmeeting om actuele vraagstukken in het brede werkveld van archieven, recordsmanagement en erfgoed in kaart te brengen. Daar kwam de behoefte aan 'collegiaal experimenteren' en 'samenwerken aan praktijkcases' duidelijk naar voren. Dit bracht het PAOO tot het inrichten van een experimentele onderwijs- en onderzoeksomgeving, het Atelier, waarin aspirant-archivarissen samen met professionals uit de praktijk en externe experts uit aanpalende disciplines werken aan oplossingen voor actuele vraagstukken waar het werkveld tegenaan loopt. In een atelier vormen de deelnemers doelgerichte netwerken om door onderzoekend leren concrete resultaten te boeken. De resultaten zijn bruikbaar voor het veld. Wisselwerking tussen theorie en praktijk staat centraal.

De ateliers gingen op 1 september 2014 van start. Beide ateliers kenden 'sprints' van drie à vier weken. Na elke sprint was er een zogenaamde scrum, een bijeenkomst van het atelier. In het eerste deel van de scrum presenteerden de onderzoekers de resultaten van hun onderzoek: stand van zaken, planning, nieuwe vragen. Ook werd vastgesteld aan welke input of specifieke kennis behoefte was.

De presentaties zorgden voor uitgebreide discussies en feedback. In het tweede deel van de scrums, dat de naam 'Open Atelier' kreeg, werden steeds experts uitgenodigd ter verdieping van een gemeenschappelijk aspect van het atelieronderzoek. Deze experts kwamen veelal uit aanpalende disciplines, reflecteerden op de atelieronderzoeken en boden interessante perspectieven en een bredere, ook internationale context. De Open Ateliers stonden open voor deelname van geïnteresseerde professionals uit het archief-, erfgoed en informatiedomein voor discussie en feedback. Zo werd het onderzoek van studenten, docenten en praktijkprofessionals gevoed door het brede werkveld.

De wisselwerking tussen theorie en praktijk stond centraal, met aandacht voor onderzoekend leren, voor kennisontwikkeling en voor kennisdeling in een interdisciplinaire omgeving. Het intensieve onderzoek- en leertraject leverde voor ieder atelier zowel concrete en bruikbare resultaten op, als schetsen en plannen. Sommige onderzoeken hadden als uitkomst "volgende keer moeten we het anders aanpakken", andere onderzoeken zaten vanaf de start op koers naar een concreet product of advies. Zo gaat dat bij onderzoek. Twee *Schetsboeken*, één over Actieve Openbaarheid en het ander over Documenteren van de Samenleving, tonen de resultaten van vijf maanden intensief samen denken, doen en delen in de ateliers.

Wat biedt dit Schetsboek?

Dit schetsboek presenteert de resultaten van het atelier Actieve Openbaarheid. In dit atelier stond de vraag centraal "Wat houdt het bestuurlijk begrip actieve openbaarheid precies in als het gaat om Wabo-dossiers, en is deze actieve openbaarheid en toegankelijkheid te realiseren?" De centrale vraag viel uiteen in drie onderzoeksthema's: de behoefte aan actieve openbaarheid, de juridische aspecten van actieve openbaarheid en als derde thema actieve openbaarheid 'by design'. Per thema werden door de onderzoekers verschillende kleine of grotere onderzoeken uitgevoerd. Vanzelfsprekend hanteerden zij een veelheid aan onderzoeksmethodieken: deskresearch, interviews, enquêtes, case studies, een debat, een masterclass en lezingen door experts.

Het resultaat zijn deze Schetsen uit het atelier. Het zijn artikelen waarin de onderzoekers verslag doen van hun onderzoek of de instrumenten presenteren die zij binnen het atelier hebben ontwikkeld. Tussen deze langere artikelen vindt u verschillende korte 'Schetsen': aantekeningen, verslagen van bijeenkomsten, door de onderzoekers gebruikte vragenlijsten, adviezen, tips, begrippen, etc. Soms wat verder uitgewerkt, soms gaat het letterlijk om een eerste schets. De vijf 'Denkschetsen' die Elco van Staveren maakte tijdens het *slotsymposium Actieve Openbaarheid: een open Aanpak* ontbreken natuurlijk niet.

Centraal in dit schetsboek staat de *Beslisboom* die Ronald Rommelse met input van Jan-Willem de Reus en Jeroen van Oss heeft ontwikkeld. De beslisboom is niet alleen een resultaat van het atelier, maar laat in al zijn eenvoud ook alle thema's van het atelier zien. Er liggen nogal wat overwegingen ten grondslag aan het actief openbaar maken van overheidsinformatie: staan de juridische kaders actieve openbaarmaking toe? Is er sprake van vertrouwelijkheden of van andere redenen om niet openbaar te maken? Wie wil de informatie inzien, op welke manier en in welke vorm? Zijn de middelen beschikbaar om actieve openbaarheid te realiseren? De beslisboom laat in één oogopslag zien waar de mogelijkheden en beperkingen liggen, voor een organisatie die actief informatie openbaar wil maken.

Een eerste vraag in deze beslisboom is "Is er behoefte bij een bepaalde doelgroep (overheid, burgers, bedrijven) om het bestand actief openbaar te maken"? Precies die vraag staat centraal in het op de Beslisboom volgende artikel *Is er behoefte aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie?* Kirsten van den Eijnde, Harco Gorter en Herman Oost stelden de 'behoefte-vraag' aan burgers, aan een aantal ambtenaren, aan journalisten die actief zijn als 'wobber' en aan een de lokale ombudsman. In hun onderzoek definieerden zij verschillende varianten van actieve openbaarheid, van de eenvoudige publicatie op de website of in het huis-aan-huisblad tot het actief versturen van alle documenten aan burgers. Hoewel geen onderzoeker in het atelier, is in dit Schetsboek ook de tekst opgenomen die algemeen rijksarchivaris Marens Engelhard op 29 januari 2015 uitsprak tijdens het symposium Actieve Openbaarheid: een Open Aanpak. In zijn presentatie *Archieven en Openbaarheid* geeft hij de spanning weer, die bestaat tussen openbaarheid van informatie en vertrouwelijkheid daarvan. "Informatie is macht", zo stelt hij, iets om ons van bewust te zijn.

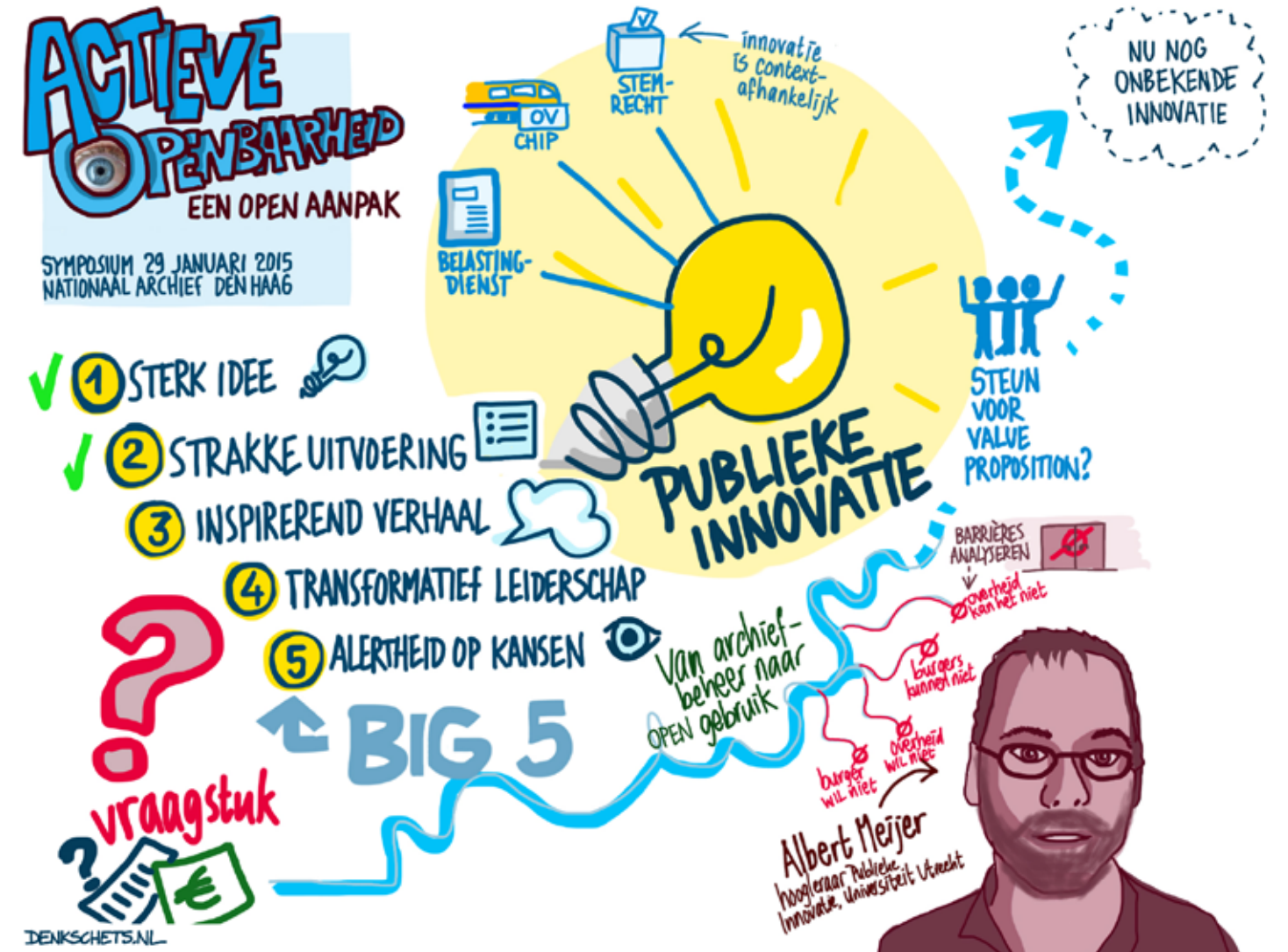
De volgende artikelen behandelen de juridische kaders rondom actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Tineke Rouschop beschrijft in *Wet open overheid; een wet voor alle kwalen?* de ontstaansgeschiedenis van de nieuwe Wet Open Overheid (hierna: Woo). Het initiatief voor deze wet, die de opvolger moet worden van de Wet Openbaarheid van Bestuur (hierna: Wob), is genomen door GroenLinks en D'66. Het wetsvoorstel introduceert een aantal vernieuwingen, zoals het 'informatieregister' en een uitbreiding van de werkingssfeer van de nieuwe wet ten opzichte van de Wob. De behandeling in de Tweede Kamer is nog niet afgerond, dus het blijft spannend of de wet in de huidige vorm van kracht zal worden. Teun de Reijke en Theo Vermeer bespreken een ander juridisch vraagstuk: de spanning die bestaat tussen openbaarheid van overheidsinformatie en het auteursrecht dat makers hebben op documenten. In hun artikel *Staat de Wet tussen droom en daad?* beschrijven zij de auteursrechtelijke vraagstukken die samenhangen met het actief openbaar maken van Wabo- en Bouwdossiers. Dossiers waarin vaak tekeningen van architecten zijn opgenomen. Teun de Reijke pleit

voor een aanpassing van de Auteurswet, Theo Vermeer geeft aanbevelingen aan archiefdiensten voor dienstverlening op dit bij onderzoekers zeer geliefde materiaal.

Het laatste deel van dit Schetsboek is gereserveerd voor de vraag hoe actieve openbaarheid 'by design', dus in het ontwerp en de inrichting van systemen, valt te realiseren. Jeroen van Oss laat zien dat actieve openbaarheid meer is dan documenten op internet plaatsen. In *Actieve Openbaarheid by design / by default* verbindt hij het kabinetsstandpunt dat actieve openbaarheid 'by design' geregeld moet worden met het begrip 'information governance'. Vervolgens analyseert hij de bestaande standaarden voor metadata, functionele eisen aan applicaties en processen en beantwoordt hij de vraag of deze standaarden actieve openbaarheid van overheidsinformatie kunnen ondersteunen. Waar Jeroen van Oss primair kijkt naar standaarden neemt Mariken Lamers de mens onder de loep. Zij maakt in *De Zachte Aanpak* onderscheid tussen de harde en de zachte aanpak van 'by design'. De harde aanpak richt zich op ICT, procedures en standaarden, de zachte aanpak richt zich op de mens. Na de stelling dat het ontwikkelen en implementeren van een systeem waarbij alleen de harde aanpak is gebruikt vaak niet tot het gewenste resultaat leidt, geeft zij een korte introductie op deze 'zachte aanpak'.

Het Schetsboek begint met een terugblik op het atelier en het uitgevoerde onderzoek. De belangrijkste conclusie van het atelier: Actieve Openbaarheid is *Balanceren met Informatie*.

We hopen dat dit Schetsboek u informeert en inspireert, zodat u zelf verder kunt denken, doen en delen!





(In) Openbaarheid handhaven!

Hoe zijn handhavingsvergunningen by design actief openbaar te maken? Tineke Rouschop gaf een eerste antwoord, met een bijdrage van Marinus Jordaan (DCMR).



Tussen droom en daad... Teun de Reijke en Theo Vermeer bespraken de juridische obstakels en mogelijke oplossingen bij het actief openbaar maken van bouwdoSSIERS.



Vernissage!

Deze fotoreportage is gemaakt door Jan-Willem de Reus

Een vernissage is de feestelijke opening van een kunsttentoonstelling, doorgaans in aanwezigheid van de kunstenaar(s). Het woord is afgeleid van het 'vernis'. Het slaat op de toenmalige gewoonte van kunstenaars om tijdens de opening van de tentoonstelling de laatste hand aan hun werk te leggen door het aanbrengen van de laatste laag vernis. De vernissage is, naast de officiële opening van een tentoonstelling, vaak ook een sociale gebeurtenis waar bezoekers naartoe gaan om gezien te worden en om in informele sfeer met de kunstenaar te praten over diens werk. Ook critici en pers kunnen hierbij worden uitgenodigd.

Tijdens het symposium Actieve Openbaarheid: een Open Aanpak op 29 januari 2015 hield het atelier Actieve Openbaarheid haar Vernissage. De atelieronderzoekers presenteerden de (voorlopige) resultaten van zeven deelonderzoeken, gaven antwoord op vragen en gingen met symposiumdeelnemers in discussie. Sommige onderzoeken waren afgerond, andere onderzoeken hadden nog een laatste laagje vernis nodig...



Mariken Lamers presenteerde de uitkomsten van vragenlijst over **mensen en openbaarheid**. En koppelde de antwoorden aan theorie van de *soft-approaches*.



Actieve openbaarheid by design: doen of laten? En waarom (niet)? Een beslisboom kan bij deze keuze ondersteunen. Ronald Rommelse besprak de **Beslisboom** met de deelnemers aan het congres.



Actieve Openbaarheid van Wabo-dossiers: **Wie zit erop te wachten? En: hoe ver moet het gaan?** Kirsten van den Eijnde, Harco Gorter en Herman Oost vroegen het burgers, bedrijven en ambtenaren. En presenteerde tijdens de Vernissage de antwoorden.

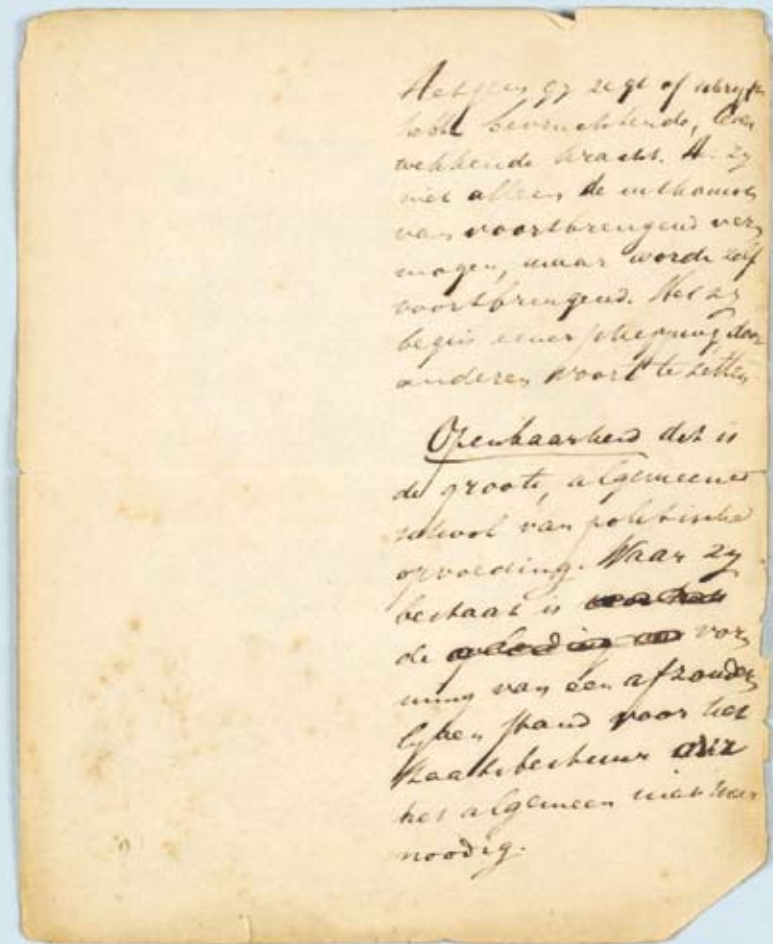


Voor alle juridische vragen rondom Actieve Openbaarheid, konden de deelnemers aan het symposium **op de sofa** bij Nusta Nina en Hans Waalwijk.



De term *by design* wordt veel gebruikt, maar niemand weet precies wat het is en wat er eigenlijk '*gedesignd*' wordt. Jeroen van Oss gaf een antwoord op de vraag **Actieve openbaarheid by design: wat is het? En kan het?**.





Balanceren met Informatie

Erika Hokke

Open Overheid

Een transparante, betrouwbare democratische overheid is open over wat zij doet. “De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen” zo schrijft artikel 110 van de Grondwet voor. Deze openbaarheid is een belangrijke gedachte achter de Kabinetsvisie op de Open Overheid en ook achter de initiatiefwet Open Overheid die in deze maanden wordt behandeld in de Tweede Kamer.

Openbaarheid is geen nieuwe idee, Thorbecke formuleerde er in de eerste helft van de negentiende eeuw al een standpunt over. “Openbaarheid, dat is de groote, algemeene school van politieke opvoeding. Waar zij bestaat is de vorming van een afzonderlijke stand voor het staatsbestuur over het algemeen niet nodig” zo valt te lezen in zijn privé archief dat in het Nationaal Archief is in te zien. De Raad voor het Openbaar Bestuur schetst de ontwikkeling van het denken over openbaarheid sinds deze eerste aantekening door Thorbecke. Openbaarheid ontwikkelde zich van een goede gewoonte, een gunst van de overheid richting burger, naar een (grond)recht en daarmee een plicht voor het openbaar bestuur.

Het genoemde artikel uit de Grondwet vormt de grondslag voor de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), de wet die regels stelt voor zowel de passieve (op verzoek) als de actieve (uit eigen beweging) openbaarheid van overheidsinformatie.

“Openbaarheid, dat is de groote, algemeene school van politieke opvoeding. Waar zij bestaat is de vorming van een afzonderlijke stand voor het staatsbestuur over het algemeen niet nodig”

Openbaarheid van overheidsinformatie heeft verschillende functies. De Raad voor het Openbaar Bestuur noemt er zes in zijn advies *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie* (2012).

1. "Openbaarheid dient de *controleerbaarheid* van bestuur. Dit is de meest klassieke functie.
2. Openbaarheid heeft een *reinigende werking*. De integriteit van het handelen van de overheid loopt risico's wanneer zaken plaatsvinden in beslotenheid.
3. Openbaarheid kan gezien worden als een *prestatie* van de overheid naar de burger. De publiek bekostigde overheid heeft de plicht om zo transparant mogelijk te zijn in haar doen en laten. Niet alleen bij beleidsverantwoording, maar ook bij verzoeken om specifieke informatie.
4. Openbaarheid is een randvoorwaarde voor modern burgerschap. De overheid kan geen volwaardig burgerschap propageren zonder burgers de gegevens toe te vertrouwen die nodig zijn om die rol te kunnen vervullen.
5. Openbaarheid heeft een rol in de verbetering van de doelmatigheid en de bevordering van het lerend vermogen van de overheid. Wie beleidsafwegingen afschermt zet een rem op het lerend vermogen.
6. Er is een verband tussen openbaarheid en economische groei. Met het mogelijk hergebruik van overheidsgegevens kan de informatiemarkt worden aangeboord. Er is dus een potentieel macro-economisch rendement."

(NB De cursiveringen zijn van de hand van de auteur)

Aandacht voor Openbaarheid

Openbaarheid is een onderwerp dat de laatste jaren ook volop de aandacht heeft van politici en bestuurders, ambtenaren, journalisten en soms ook van 'gewone' burgers. Zowel de Raad

voor het Openbaar Bestuur als de Nationale Ombudsman adviseerden recent over de open overheid en de verbetering van openbaarheid van overheidsinformatie. GroenLinks en D66 presenteerden in december 2013 hun initiatiefwet Open Overheid. De wet beoogt meer transparantie, omdat overheden bepaalde informatie uit eigen beweging openbaar moeten maken. Ook moeten overheden een register bijhouden van (een deel) van de documenten en datasets waar zij over beschikken. De eerste plenaire behandeling van het wetsvoorstel heeft inmiddels plaats gevonden. (Zie ook het artikel van Tineke Rouschop over de inhoud en voortgang van het wetsvoorstel op pagina 072 in dit Schetsboek).

In september 2013 publiceerde het kabinet haar visie op de Open Overheid, waarin zij stelde dat de open overheid 'transparant, faciliterend en toegankelijk' is. De Visie Open Overheid bepleit dat er gewerkt wordt aan het realiseren van actieve openbaarheid van overheidsinformatie, zodat burgers zonder belemmeringen relevante overheidsinformatie kunnen inzien en gebruiken. Een actieplan geeft uitvoering aan deze visie. Voor de Tweede Kamer gaat het niet snel genoeg. Op 6 november 2014 nam de Tweede Kamer een motie aan, opgesteld door de Kamerleden Oosenbrug, Voortman, Schouw en Van Raak, waarin de Kamer constateerde dat de uitvoering van de doelstellingen in het actieplan Open Overheid 'langzaam verloopt'. De Kamer verzoekt de regering in deze motie om uiterlijk op 1 juli 2015 onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie beschikbaar te stellen en een plan te hebben voor de categorieën overheidsinformatie die actief verstrekt gaan worden.

Afbeelding: Motie Oosenbrug

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015

Nr. 14

MOTIE VAN HET LID OOOSENBRUG C.S.

Voorgesteld 6 november 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat een doelstelling in het actieprogramma Open Overheid is om onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie zo veel mogelijk beschikbaar te stellen;

constaterende dat ook onderzoek zal worden welke categorieën overheidsinformatie actief beschikbaar gesteld kunnen worden;

overwegende dat de uitvoering van deze doelen langzaam verloopt;

verzoekt de regering, uiterlijk 1 juli 2015 onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie beschikbaar te stellen voor zover mogelijk en een plan te hebben voor de categorieën overheidsinformatie die actief verstrekt gaan worden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Oosenbrug
Voortman
Schouw
Van Raak

Actieve Openbaarheid als object van onderzoek

De kabinetsvisie op de Open Overheid en de initiatiefwet Open Overheid van GroenLinks en D66 waren voor het stadsarchief Rotterdam de reden om de vraag te stellen "wat gaat de Open Overheid en dan met name het beleid rondom actieve openbaarheid van overheidsinformatie betekenen voor overheidsorganisaties en voor informatievoorziening?" De basis voor het atelier Actieve Openbaarheid was hiermee gelegd. In een atelier werken studenten en docenten samen met professionals uit de praktijk en externe experts aan het oplossen van vraagstukken in het archief- en informatiedomein. Actieve openbaarheid van overheidsinformatie is zo'n vraagstuk.

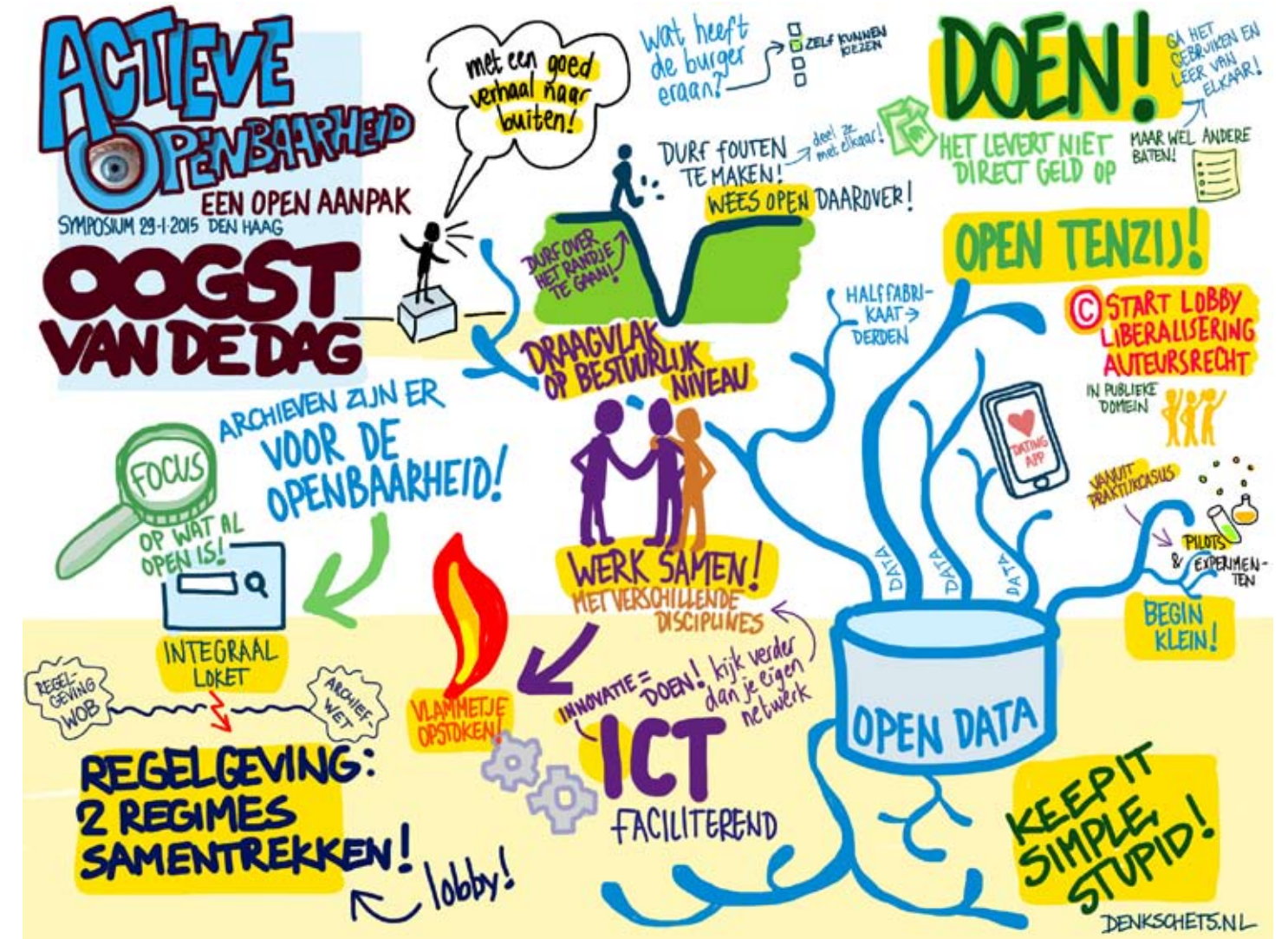
Als overkoepelende casus voor het onderzoek werd gekozen voor de Wabo-dossiers, de dossiers die ontstaan bij de uitvoering van de Wet algemene bepaling omgevingsrecht. Deze wet, die op 1 oktober 2010 in werking trad, bundelt 25 verschillende vergunningen op het terrein van bouwen, ruimte en milieu en heeft als doel een eenvoudigere en snellere vergunningverlening en een betere dienstverlening door de overheid. De vergunningen worden door burgers en bedrijven digitaal aangevraagd via het centrale Omgevingsloket Online (het OLO) en daarna door verschillende overheidsorganisaties afgehandeld. De centrale onderzoeksvraag binnen het atelier werd "Wat houdt het bestuurlijk begrip actieve openbaarheid precies in, als het gaat om Wabo-dossiers, en is deze actieve openbaarheid en toegankelijkheid te realiseren?"

Drie andere praktijkorganisaties sloten aan bij het atelier: DCMR Milieudienst Rijnmond, waterschap Brabantse Delta en het Noord-Hollands Archief. DCMR en het waterschap Brabantse Delta zijn 'vergunningverleners en handhavers', de beide archiefdiensten zijn 'toekomstig beheerders' van Wabo-dossiers. De samenwerking ondersteunde de 'recordscontinuum-brede' benadering van de centrale vraag.

De thema's en de teams

Gezamenlijk werd de centrale vraag uitgewerkt in drie onderzoeksthema's: de behoefte aan actieve openbaarheid, de juridische aspecten van actieve openbaarheid en als derde thema actieve openbaarheid 'by design'. In drie teams gingen de onderzoekers aan de slag. Per thema werden door de onderzoekers verschillende kleine of grotere onderzoeken uitgevoerd. Harco Gorter, Kirsten van den Eijnde en Herman Oost bogen zich over het eerste thema. Zij onderzochten de behoefte aan actieve openbaarheid bij verschillende doelgroepen: bij burger en bedrijf (en de buurman van burger of bedrijf); bij bestuur en ambtenaren; bij professionele onderzoekers zoals journalisten en ombudsman.

Het tweede team onderzocht de mogelijkheden en de belemmeringen die wet- en regelgeving stelt aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Overheidsorganisaties die informatie actief openbaar willen maken doen dit binnen het huidige juridische kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur, de wet Bescherming Persoonsgegevens, de Auteurswet, de Archiefwet en een ruime hoeveelheid andere wetten, regelingen, verdragen en besluiten. Hans Waalwijk maakte een overzicht van regelgeving die van belang kan zijn bij actieve en/of passieve openbaarmaking van gegevens binnen de context van Wabo en het Omgevingsloket Online. Hij telde 24 regelingen die voor de casus Wabo van belang zijn, variërend van de Wob tot het Verdrag van Aarhus en van de Wabo zelf tot de Wet Kabelbaaninstallaties. Teun de Reijke concentreerde zich op de verhouding tussen openbaarheid en auteursrecht en keek hoe verschillende archiefdiensten omgaan met het online plaatsen van gedigitaliseerde bouwdoossiers. Theo Vermeer en Corinne Boeijinga inventariseerden alle beperkingen die gelden voor de dienstverlening op de bouwdoossiers die door het stadsarchief Rotterdam worden beheerd.



Het derde team richtte zich op de vraag of actieve openbaarheid ‘by design’ ingeregeld kan worden in de systemen van de overheid, zoals in de nota Open Overheid wordt voorgesteld. Tineke Rouschop nam daarvoor de handhavingsbeschikkingen van het waterschap Brabantse Delta en van DCMR Milieudienst Rijnmond als casus. Mariken Lamers introduceerde in het onderzoeksteam de begrippen harde aanpak en zachte aanpak, als het gaat om het ontwerpen en inrichten van informatie-systemen. De harde aanpak richt zich op ICT-systemen, procedures, werkwijze, de zachte aanpak op de mensen in het systeem. Het onderzoeksteam splitste zich langs deze lijn: Mariken Lamers deed onderzoek naar deze ‘soft approaches’, terwijl Jeroen van Oss, Ronald Rommelse en Jan-Willem de Reus de aandacht legden op de standaarden voor metadata, functionele specificaties en processen.

“Ja, het kan”

Eind januari zeiden de onderzoekers van het atelier tegen elkaar “ja, het kan”. Actieve openbaarheid en toegankelijkheid van Wabo-dossiers valt te realiseren. Een conclusie die, naar de mening van de onderzoekers, niet beperkt hoeft te worden tot de Wabo-dossiers, maar geldt voor alle informatie (documenten, dossiers, data) die een overheidsorganisatie beheert.

Bij actieve openbaarheid maken overheidsorganisaties uit eigen beweging informatie openbaar. En dat betekent, zo stellen de onderzoekers, dat overheidsorganisaties bij actieve openbaarheid de belemmeringen wegnemen tussen de informatie en de burger. Actieve openbaarheid van overheidsinformatie valt in onze huidige, digitale wereld waarschijnlijk beter te realiseren dan ‘vroeger’ in de volledig papieren wereld. De ‘online wereld’ is na 17:00 uur en in het weekend immers ook gewoon ‘open’. De generieke digitale infrastructuur, die onder

leiding van *Digicommissaris* Bas Eenhoorn wordt ontwikkeld, vormt een belangrijk basis onder de Open Overheid en de 24/7 online beschikbaarheid van overheidsinformatie.

Balanceren tussen verschillende belangen

Het enthousiaste antwoord “Ja, het kan” wil niet zeggen dat actieve openbaarheid eenvoudig te realiseren is. Er zijn ‘wetten en praktische bezwaren’, zoals de onderzoekers dat zelf ook zeggen. Toch lijken die niet onoverkomelijk, het is vooral zoeken naar een goede balans tussen verschillende belangen. Dat is de tweede conclusie van het atelier: overheidsorganisaties moeten balanceren tussen verschillende belangen, als zij overheidsinformatie actief openbaar willen maken. We hebben drie belangentegenstellingen onderscheiden, het is balanceren tussen:

1. Openbaarheid en privacy
2. Openbaarheid en de rechten van de maker op de documenten
3. Openbaarheid en vertrouwelijkheid.

Allereerst is er het recht van de burger op informatie van de overheid versus het recht van de burger op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Burgers moeten kunnen beschikken over overheidsinformatie om voor hun belangen op te kunnen komen, om de overheid te controleren, of om initiatieven te starten. Tegelijkertijd hechten burgers aan hun privacy. Persoonsgegevens die de burger bij de overheid achterlaat zouden niet zomaar online voor iedereen beschikbaar moeten zijn. In de tweede plaats is het de balans tussen openbaarheid van overheidsinformatie en het recht dat architecten, fotografen, schrijvers, ontwerpers en andere ‘makers’ hebben op die documenten. Bij Wabo-dossiers en bouwdoosiers speelt dit met

name als het gaat om bouwtekeningen. Het auteursrecht hierop berust bij de architect, de tekening digitaliseren en actief openbaar online plaatsen maakt hier inbreuk op. De derde balans richt zich op openbaarheid versus vertrouwelijkheid. Een veel gehanteerde term hiervoor is beleidsintimiteit: de overheid moet in rust en stilte aan nieuwe ideeën kunnen werken. Ook hoort het beschermen van concurrentiepositie van bedrijven hierbij, teveel openbaarheid kan een bedrijf in een nadelige positie brengen ten opzichte van andere bedrijven.

Het zijn drie lastige balansen om recht te houden, bij het minste of geringste slaan ze door richting meer of minder actieve openbaarheid. Om een goede afweging te kunnen maken, hebben onderzoekers van het atelier daarom een beslismodel ontwikkeld (zie hierna in dit Schetsboek). Met dit beslismodel kunnen overheidsorganisaties snel in kaart brengen of bepaalde informatie actief openbaar gemaakt kan worden. Dit kan bijvoorbeeld per proces of per zaaktype.

Behoeftte aan een informatiebron en/of een noodrem

Een belangrijke vraag in het beslismodel is de vraag of er bij burgers behoefte is aan het actief openbaar maken van een bepaald type overheidsinformatie. Wat is die behoefte? Wil men alle documenten thuis ontvangen of is een publicatie over een besluit of beschikking voldoende? Door de onderzoekers is een matrix ontwikkeld voor het meten van de mate van actieve openbaarheid waaraan behoefte is. (Zie voor de matrix het artikel van Kirsten van den Eijnde, Harco Gorter en Herman Oost verderop in dit Schetsboek). De matrix is vervolgens getest. Uit het onderzoek kwam onder meer dat actieve openbaarheid niet direct tot meer vertrouwen in de overheid leidt. Er is wel behoefte aan openbaarheid, maar men is bang voor het

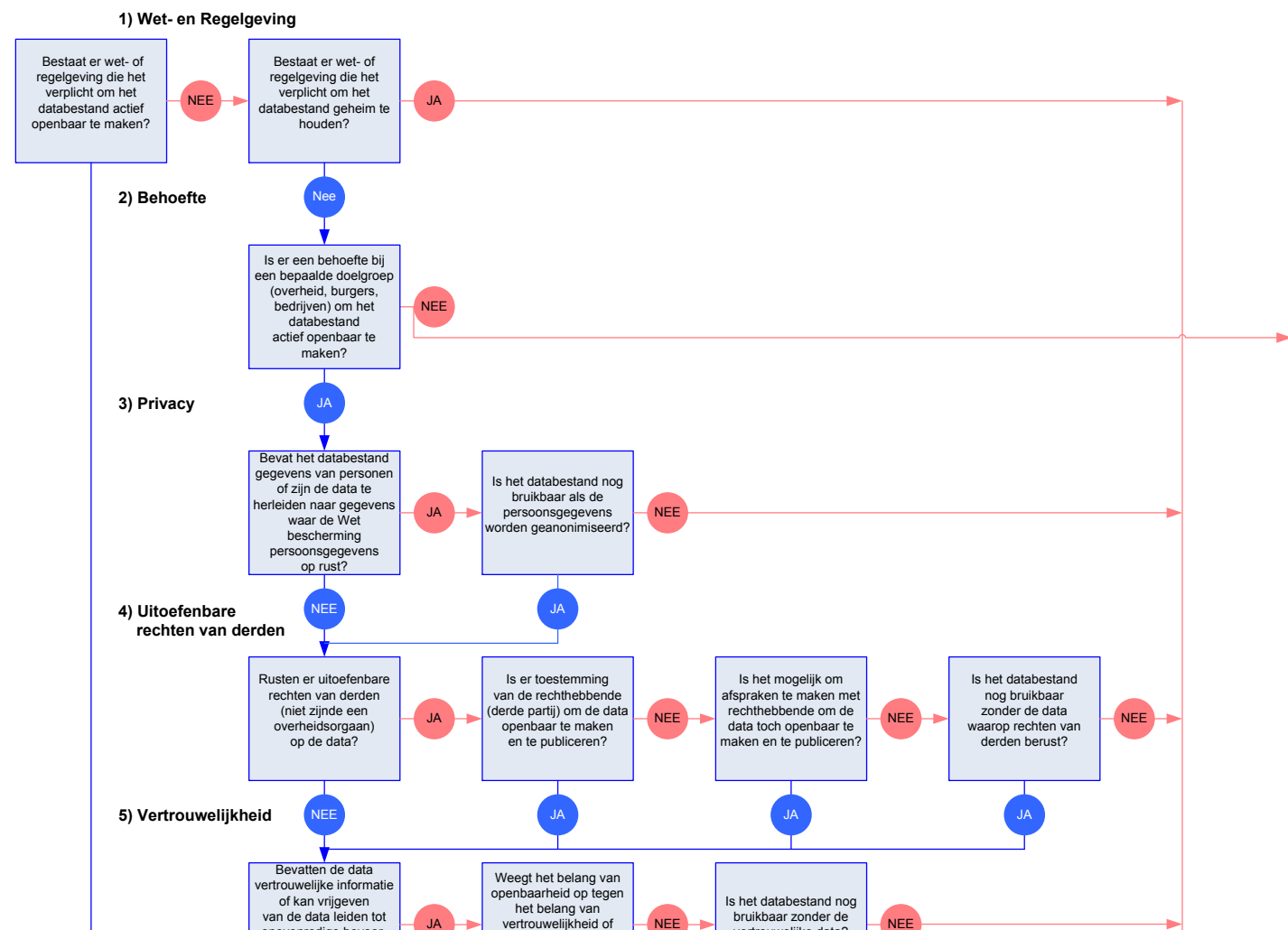
vrijgeven van privacygevoelige informatie. De ‘doorsneeburger’ vraagt om een vertaling van vakjargon, de ‘actieve wobbler’ wil de originele tekst zien. Ambtenaren zijn bang dat meer actieve openbaarheid leidt tot onrust, verstoorde verhoudingen tussen betrokkenen en een vloedgolf aan Wob-verzoeken. Hierdoor bekruipt hen de vraag of de kosten wel tegen de baten opwegen.

De derde conclusie van het atelier is dan ook, dat de informatiebehoefte bij burgers enorm varieert. Soms is er behoefte aan alle beschikbare informatie. In andere gevallen is het voor burgers al voldoende om te weten dat informatie, indien nodig, ingezien kan worden. Zoals een deelnemer aan een van de Open Ateliers zei “Actieve Openbaarheid is net als de noodrem in de trein: misschien heb je ‘m niet nodig, maar het is fijn te weten dat hij er is.”

Recordsmanagement maakt Actieve Openbaarheid mogelijk

De laatste conclusie van het atelier is dat goed recordsmanagement essentieel is voor het inrichten van actieve openbaarheid en de Open Overheid. Het informatiebeheer moet op orde zijn, anders is de informatie niet vindbaar, laat staan openbaar en toegankelijk. Het ‘by design’ inrichten van actieve openbaarheid en privacy, openbaarheid en vertrouwelijkheid, maar ook openbaarheid en beperkingen in het kader van auteursrecht gaat over het inregelen van het informatiesystemen. Het aansluiten bij de informatiebehoefte van burgers, gaat over het inregelen van informatiesystemen. Het heeft betrekking op de metadata, de ICT, de processen en ook de mensen en organisatiecultuur

Beslisboom Actieve Openbaarheid



Toelichting beslisboom Actieve Openbaarheid

Ronald Rommelse, met input van Jan-Willem de Reus en Jeroen van Oss

1) Wet- en Regelgeving

Op grond van wet- en regelgeving is de overheid verplicht om overheidsinformatie openbaar te maken dan wel geheim te houden. Denk bijvoorbeeld aan de absolute uitzonderingsgronden van de Wet Openbaarheid Bestuur, de Algemene Bestuurswet (besluiten die het algemeen belang dienen) en milieuwetgeving.

2) Behoeftte

Het is belangrijk om van tevoren goed te onderzoeken welke behoefte bij een bepaalde doelgroep (overheid, burgers, bedrijven) aanwezig is. De behoefte bepaalt welke data actief openbaar worden gemaakt en hoe het informatie-systeem eventueel moet worden aangepast. Ook moet worden vastgesteld op welke manier de actieve openbaarmaking plaatsvindt. Gaat het om de plaatsing van een databestand op een website, of wordt de data rechtstreeks en uitsluitend openbaar gemaakt aan de belanghebbende, bijvoorbeeld via een berichtenbox.

3) Privacy

Persoonsgegevens zijn direct (naam, geboortedatum, adres, woonplaats) of indirect (inkomen, waarde van eigendom) te relateren aan een persoon. De verwerking van persoonsgegevens, waaronder het actief openbaar maken, is geregeld in de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Het actief openbaar maken mag alleen plaatsvinden mits daarvoor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doelen zijn vastgesteld en deze doelen gerechtvaardigd zijn.

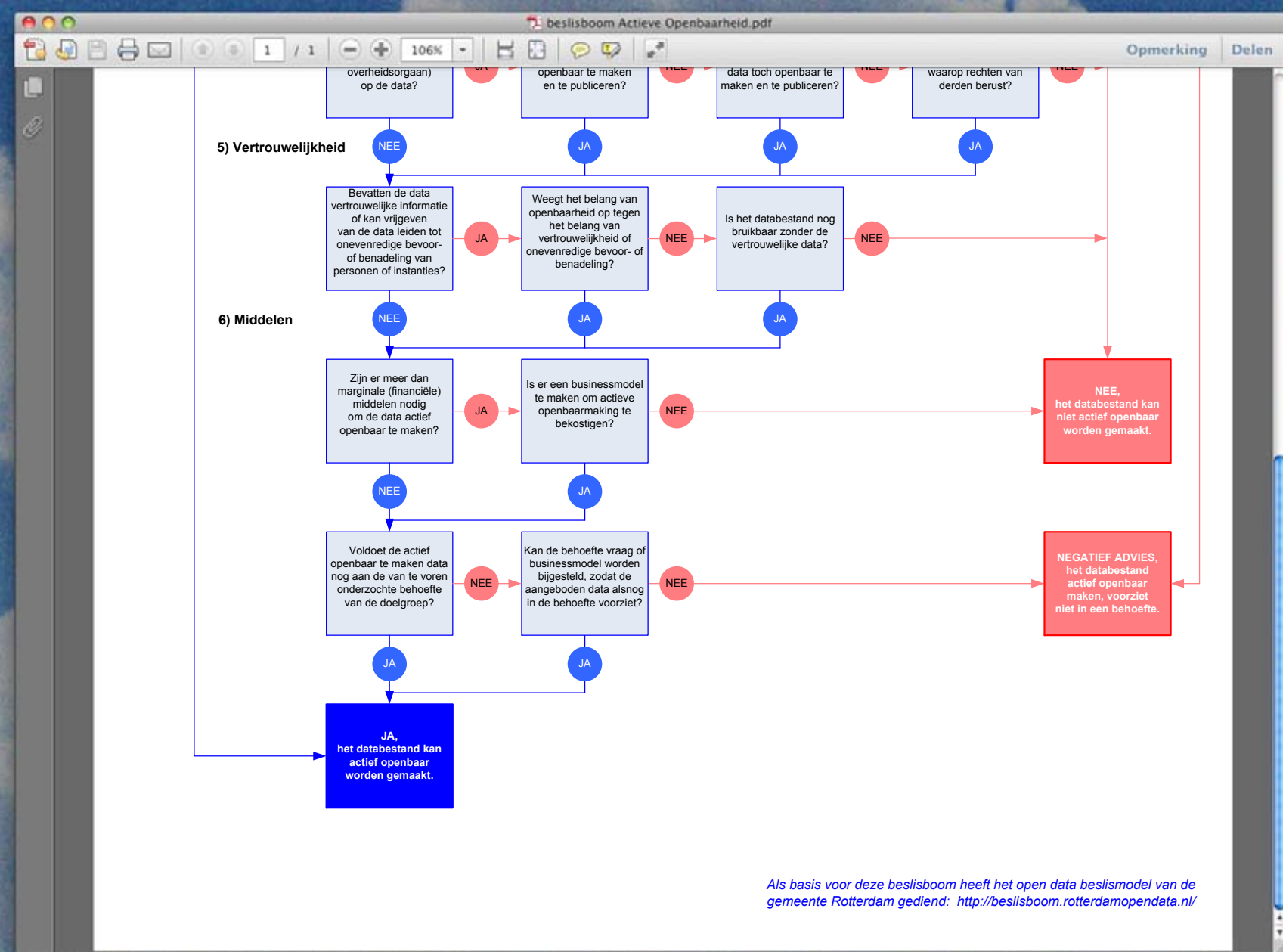
(In de praktijk komt het erop neer dat een afweging van belangen moet plaatsvinden). De actieve openbaarmaking zal ook gemeld moeten worden aan het College Bescherming Persoonsgegevens.

Houd er ook rekening mee dat bestanden zonder persoonsgegevens, na actieve openbaarmaking, gekoppeld kunnen worden met andere bestanden, waardoor alsnog de identiteit van personen achterhaald kan worden. Ook dit valt onder de Wet Bescherming Persoonsgegevens. De wet heeft alleen betrekking op levende personen. Bij overlijden vervalt de bescherming op grond van de Wbp. Vaak zal gekozen worden om het databestand te anonimiseren, waardoor er geen

persoonsgegevens actief openbaar worden gemaakt. Bijzondere persoonsgegevens zullen altijd geanonimiseerd moeten worden, denk aan gegevens over ras, godsdienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, gezondheid, strafrechtelijke verleden, seksuele geaardheid en lidmaatschap van een vakvereniging.

4) Uitoefenbare rechten van derden

Onder uitoefenbare rechten wordt onder meer verstaan (intellectuele) eigendomsrechten van derden (niet zijnde een overheidsorgaan). Voorbeelden van rechten die onder het (intellectuele) eigendomsrecht vallen zijn het auteursrecht, portretrecht, databankenrecht, octrooirecht, merkenrecht en handelsnaamrecht. Er rusten geen rechten (meer) op de informatie, als die is vrijgesteld van uitoefenbare rechten of als de rechten zijn verlopen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een creatief werk waarvan de auteur meer dan 70 jaar geleden is overleden. Wanneer de overheid rechthebbende is van de data of de overheid toestemming heeft van de rechthebbende om de data vrij te geven, kan de data zonder risico actief openbaar worden gemaakt.



5) Vertrouwelijkheid

Bestanden kunnen data bevatten die vertrouwelijk zijn of bij vrijgave tot onevenredige bevoordeling of benadeling van personen of instanties leiden. Dit is geregeld onder de relatieve uitzonderingsgronden van de Wet Openbaarheid Bestuur en is een afweging van belangen. Actieve openbaarheid is mogelijk indien het belang van actieve openbaarheid opweegt tegen:

- het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties
- de economische of financiële belangen van de Staat
- het belang dat gemoeid is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten
- het belang van inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen
- het belang bij het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen en/of organisaties.

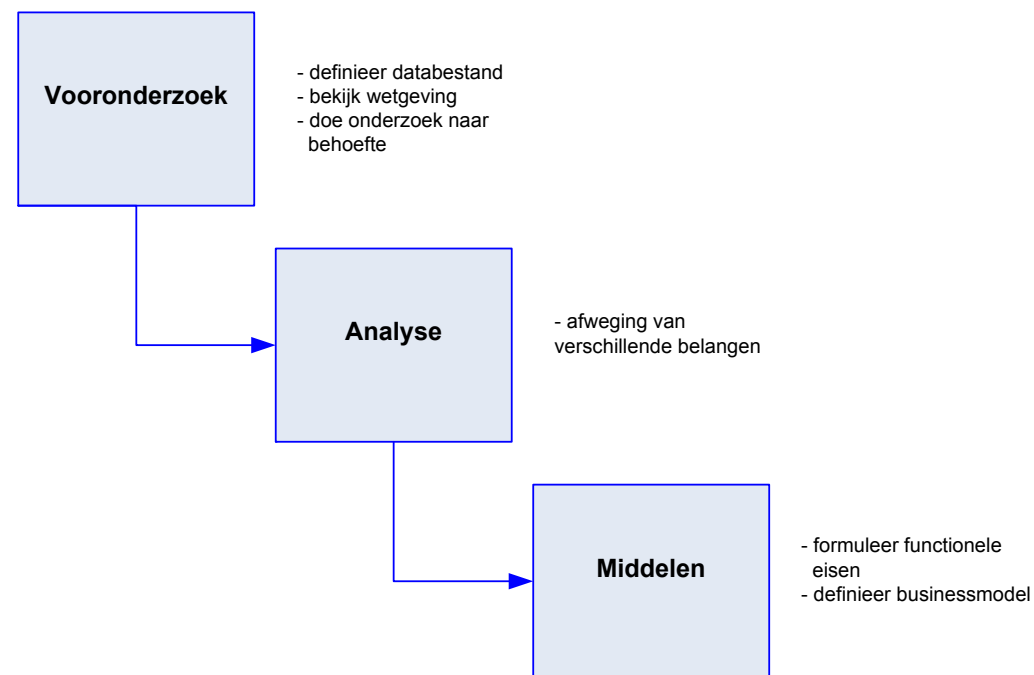
6) Middelen

Alvorens bepaalde databestanden actief openbaar te maken, zullen vaak kosten moeten worden gemaakt. Het zal voorkomen dat de (meta)data niet op orde zijn of de informatiesystemen moeten worden aangepast.

De kosten voor het actief openbaar maken van de data kunnen dermate oplopen dat hier opbrengsten tegenover moeten staan. Een business model maakt de besparing op (in)directe kosten en de stijging van inkomsten inzichtelijk. Bijvoorbeeld door stijging van de werkgelegenheid, efficiëntere beleidsprocessen en daardoor kostenbesparing, digitalisering van data, interne data-uitwisseling tussen diensten, vermindering van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Met de opbrengsten kunnen de kosten van actieve openbaarmaking van de data worden bekostigd.

Het meest efficiënte is om al bij de inrichting van informatiesystemen actieve openbaarmaking in te regelen (by design). Dit is bijna altijd goedkoper dan achteraf zaken te moeten aanpassen.

Als basis voor deze beslisboom heeft het open data beslismodel van de gemeente Rotterdam gediend: <http://beslisboom.rotterdamopdata.nl/>



Hoe werk je met de Beslisboom?

Ronald Rommelse

De beslisboom is een hulpmiddel om op eenvoudige wijze een wel overwogen besluit te nemen over het by design inregelen van actieve openbaarheid in jouw archief- en informatiesystemen. We zijn een aantal beslisbomen tegengekomen voor open data. De keuzes bij open data hebben sterke overeenkomsten met de keuzes bij actieve openbaarheid. Toch hebben we besloten om zelf een beslisboom te maken. Bij de open data beslisbomen gaat het uitsluitend over de analyse van de data. Zoals we zullen zien komt er bij actieve openbaarheid by design meer kijken.

Het beste moment om over actieve openbaarheid by design te besluiten is het moment waarop systemen moeten worden vernieuwd. Dit kan dan worden meegenomen als onderdeel van het functionele eisenpakket. De beslisboom bestaat uit drie fasen, namelijk het vooronderzoek, de analyse van de data en middelen.

Vooronderzoek

In de fase van het vooronderzoek komen drie zaken aan de orde. Definieer op de eerste plaats zo nauwkeurig mogelijk het databestand en geef duidelijk aan waar de grenzen liggen. Bekijk daarna welke wet- en regelgeving omtrent het databestand te vinden zijn. Als in wetten aangegeven staat dat een bepaald databestand actief openbaar moet worden gemaakt of dat het gesloten moet blijven, dan is de keuze snel gemaakt. Het belangrijkste onderdeel in het vooronderzoek is doen van onderzoek naar de behoefte. Hierin neem je niet alleen mee welke behoeften er zijn, maar ook wat de behoeften betekenen voor de manier waarop by design actieve openbaarheid zal plaatsvinden.

Analyse van de data

Bij de analyse van de data komen we dezelfde vragen tegen, die bij de keuze van open data gesteld worden. Het gaat in deze fase bijna altijd om een afweging van belangen tussen verschillende personen of organisaties. Het is belangrijk om zo transparant mogelijk te zijn in de gemaakte afwegingen, omdat nooit ieders belang in even grote mate kan worden meegenomen is.

Middelen

Het inbouwen van actieve openbaarheid zal meestal betekenen dat extra functionele eisen moeten worden geformuleerd. Dit betekent extra kosten. Zorg voor een goed businessmodel waarbij je deze kosten afzet tegen de materiële en/of immateriële opbrengsten. Verlies echter niet de behoefte uit het oog, die vooraf onderzocht is.



Is er behoefte aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie?

Kirsten van den Eijnde, Harco Gorter, Herman Oost

Achtergrond onderzoek

De centrale vraag in dit atelier is *“Wat houdt het bestuurlijke begrip actieve openbaarheid precies in als het gaat om Wabodossiers, en is deze actieve openbaarheid en toegankelijkheid te realiseren?”* Actieve Openbaarheid houdt in beginsel in dat de overheid ongevraagd informatie en documenten beschikbaar stelt voor eenieder om te bekijken en desgewenst te (her)gebruiken. Doel hiervan is het vergroten van de transparantie van het overheidshandelen - en daardoor van het vertrouwen van de burger in de overheid - en een betere benutting van de op kosten en met hulp van de burger verzamelde overheidsinformatie.

Wanneer we de centrale vraag in dit atelier willen beantwoorden, met name het tweede gedeelte, lijkt het nuttig eerst eens te kijken naar de feitelijke behoefte aan informatie in de samenleving, bij burgers en bedrijven. Welke informatie, welke documenten wil men inzien en hoe actief moet de overheid deze beschikbaar stellen? Volstaat publicatie, digitaal of op papier, of wil men mogelijk relevante informatie op de fysieke of elektronische deurmat ontvangen?

Vervolgens is de vraag hoe men staat tegenover de actieve openbaarmaking van de informatie en documenten die men zelf in het kader van een Wabo-procedure heeft geleverd de overheid. Kan men zich daarin vinden of is er sprake van

aan reserves, eventueel ten aanzien van specifieke informatie?

Tenslotte moeten we ons verdiepen in de behoefte van de overheidsinstellingen die de actieve openbaarmaking moeten realiseren. Welke informatie acht men geschikt om beschikbaar te stellen en hoe actief wil men daarin optreden? Welke motieven liggen aan de keuzes ten grondslag, welke doelen wil men daarmee dienen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zullen we te rade gaan bij de verschillende betrokkenen: burgers, bedrijven, journalisten en overheidsinstellingen. We zullen het begrip actieve openbaarheid moeten operationaliseren met betrekking tot Wabo-dossiers: welke informatie is er beschikbaar en welke vormen van actieve openbaarmaking zijn er? In de volgende paragrafen wordt uitgewerkt hoe we de betrokkenen benaderd hebben, hoe we actieve openbaarheid met betrekking tot Wabodossiers geoperationaliseerd hebben en welke bevindingen en aanbevelingen we hebben kunnen doen binnen het atelier.

Methoden van aanpak

Het onderzoek naar behoefte aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie is in vijf deelvragen opgedeeld. De eerste deelvraag heeft betrekking op de verschillende varianten voor actieve openbaarheid, zoals in de voorgaande paragraaf benoemd. De vier overige vragen hebben betrekking op de behoefte aan actieve openbaarheid bij verschillende doelgroepen in de samenleving. De mate van behoefte aan actieve openbaarheid bij vier doelgroepen is in dit onderzoek gemeten. Voor deze doelgroepen zal de inwerkingtreding van de Wet Open Overheid invloed hebben, speciaal op het terrein van de aanvraag, behandeling en verlening van de Wabo-vergunningen, alsmede het proces van toezicht, handhaving en bezwaar.

De vier doelgroepen zijn burgers (waaronder ook ombudsman), bedrijven, overheidsorganisaties en journalisten. Uit eerdere studies is naar voren gekomen dat deze doelgroepen soms (zeer) verschillend tegenover de ontwikkeling van meer actieve openbaarheid van overheidsinformatie staan. Een onderzoek kan deze hypothese van tegenstrijdige belangen, behoeften en meningen toetsen en eventuele aanbevelingen doen voor vervolgonderzoek of aanpak om de conflicterende belangen tegen te gaan. De deelvragen zijn aldus:

1. Welke varianten voor actieve openbaarheid zijn te onderscheiden?
2. Wat is de behoefte aan actieve openbaarheid bij 'het publiek', zowel in de rol van aanvrager als van betrokkene?
3. Wat is de behoefte aan actieve openbaarheid bij bedrijven, zowel in de rol van aanvrager als van betrokkene?
4. Wat is de behoefte aan actieve openbaarheid bij overheidsorganisaties?
5. Wat is de behoefte aan actieve openbaarheid bij journalisten?

Een antwoord op de eerste deelvraag is gevonden door middel van literatuuronderzoek, gesprekken met overheidsorganisaties en verkenning van de verschillende manieren waarop overheidsorganisaties hun documenten publiceren. Deze deelvraag is door de drie auteurs van dit artikel gezamenlijk uitgewerkt. De uitkomsten van deze deelvraag kunnen de input vormen voor de beantwoording van de andere deelvragen.

Kirsten van den Eijnde heeft zich gericht op de behoefte aan actieve openbaarheid bij het publiek. Tot het publiek horen allereerst de natuurlijke personen in de rol van aanvrager van een Wabo-vergunning. Daarnaast behoren natuurlijke personen in de rol van derde partij tot het publiek. Een derde partij is een

persoon of bedrijf die 'te maken' heeft met een aanvraag of verlening van een vergunning [alternatief] Respondenten zijn gezocht bij buurtverenigingen en wijkraden in Haarlem en omgeving. Ter beantwoording van deze deelvraag is een vragenlijst opgesteld en voorgelegd aan de respondenten. Deze vragenlijst bestond voornamelijk uit multiple choice-vragen. Het invullen van de vragenlijst nam gemiddeld ongeveer 15 minuten in beslag. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van literatuurstudie van eerdere, vergelijkbare onderzoeken.

Van het onderzoek naar de behoefte aan actieve openbaarheid bij bedrijven is bij de afronding van het atelier nog geen resultaat bekend. Harco Gorter heeft voor dit deelonderzoek de onderzoeksopzet en methode van aanpak gemaakt. Het onderzoek naar de behoefte aan actieve openbaarheid bij bedrijven kan voor een groot gedeelte op dezelfde manier worden uitgevoerd als het onderzoek bij het publiek, namelijk door middel van een vragenlijst en literatuurstudie. Omdat bedrijven actiever betrokken zijn bij het Wabo-proces, zeker als aanvrager, is het raadzaam om meer open vragen te stellen en / of een interview met semi-gestructureerde vragenlijst af te nemen. De deelvraag met betrekking tot de behoefte aan actieve openbaarheid bij overheidsorganisaties, in haar rol als beoordelaar en vergunningverlener, is uitgewerkt door Herman Oost. Aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst zijn betrokken organisaties geïnterviewd. Ook voor de beantwoording van deze deelvraag wordt naast de interviews gebruik gemaakt van literatuurstudie.

Kirsten van der Eijnde heeft ook de behoefte aan actieve openbaarheid bij journalisten gepeild. Deze groep is de afgelopen jaren actief geweest op het gebied van Wob-aanvragen en lijken een groot voorstander te zijn van een grotere mate van openbaarheid van overheidsinformatie.

Deze groep is ook een vragenlijst voorgelegd, ditmaal met bijna uitsluitend open vragen. De resultaten van dit onderzoek zijn terug te vinden in paragraaf 4.4.

In de volgende paragrafen vind u de resultaten van de onderzoeken.

Varianten voor actieve openbaarheid

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidde: welke varianten voor actieve openbaarheid zijn te onderscheiden? Allereerst is de mate van activiteit onderzocht. Hieruit zijn vijf mogelijkheden geformuleerd waaruit overheden invulling kunnen geven aan actieve openbaarheid. Deze vijf varianten zijn gerangschikt van beperkt actief tot zeer actief.

Vervolgens zijn de documenten onderzocht die in een Wabo-proces (kunnen) worden gevormd, onderverdeeld in stukken met betrekking tot de vergunningverlening, het toezicht en de bezwaarprocedure. Op deze wijze kan een matrix worden gemaakt met op de horizontale as de mate van activiteit en op de verticale as de verschillende documenten uit het Wabo-proces. Deze matrix is gebruikt bij het onderzoek naar de behoefte aan actieve openbaarheid bij 'het publiek', waaruit nagegaan wordt naar welke documenten in het proces behoefte is en hoe deze documenten bij actieve openbaarheid volgens de respondenten gepubliceerd zouden moeten worden.

De varianten in de mate van activiteit zijn:

1. simpele publicatie digitaal of op papier (website / krant);
2. publicatie in toegankelijke, gemakkelijk doorzoekbare vorm, bijvoorbeeld op webpagina met zoekfunctie;
3. aan belanghebbenden aanbieden van de mogelijkheid om geattendeerd te worden op voor hen relevante publicaties, bijvoorbeeld via mailservice op www.overheid.nl;
4. ongevraagd attenderen van belanghebbenden op voor hen relevante publicatie;
5. toezenden van alle openbare informatie aan belanghebbenden.



Stellingen:

- 1 Het is een illusie te veronderstellen dat het vertrouwen van de burger in de overheid zal toenemen door actieve openbaarheid
- 2 Actieve openbaarheid heeft als voornaamste doel verhogen van transparantie, maar de vraag is of dit bereikt zal worden. De kans is groot dat meer informatie niet aan het papier wordt toevertrouwd
- 3 De overheid moet alle informatie 'sec' beschikbaar maken, zonder redactie of samenvatting. Het is aan de burger om de informatie te interpreteren

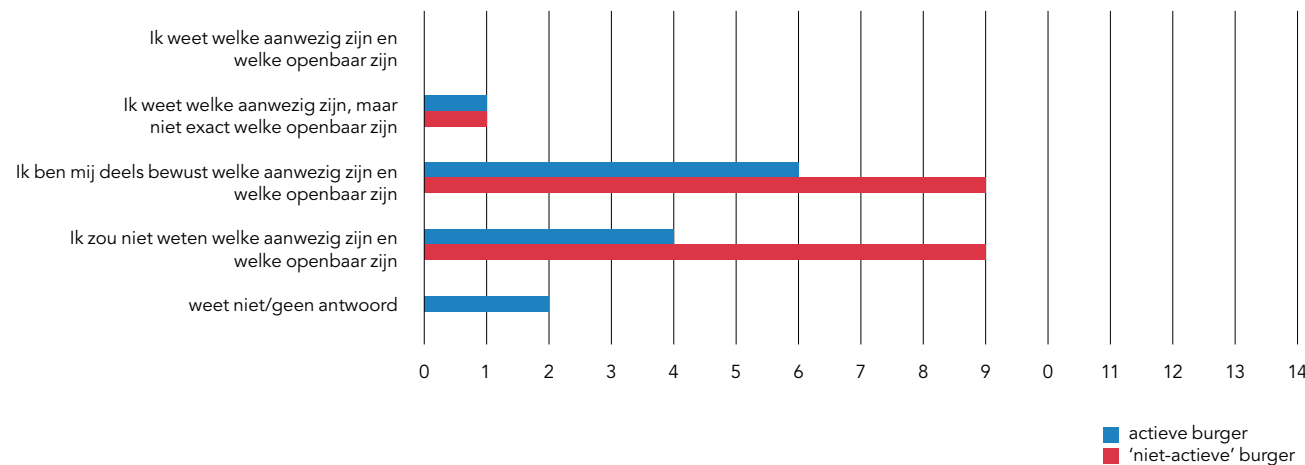
Matrix mate van activiteit en documenten uit het Wabo-proces

Documenten	simpele publicatie	goed toegankelijke publicatie	attenderen op verzoek	ongevraagd attenderen	toezenden
1. Vergunningverlening					
- initiatiefdocument vooroverleg					
- gespreksverslag vooroverleg					
- advies in vooroverleg					
- aanvraag					
- bericht van ontvangst					
- bericht welke procedure van toepassing					
- bericht 'geen omgevingsvergunning nodig'					
- besluit tot buiten behandeling laten van de aanvraag					
- resultaat integriteitstoets					
- adviezen					
- bericht van aanhouden van beslissing					
- ontwerpbesluit omgevingsvergunning					
- zienswijzen en adviezen op ontwerpbesluit					
- Verklaring Van Geen Bezwaar van een ander overheidsorgaan					
- besluit omgevingsvergunning					
2. Toezicht					
- toezichtprogramma					
- meldingen/handhavingsverzoeken					
- ontvangstbevestigingen					
- bericht 'niet in behandeling'					
- inspectierapporten					
- melding 'geen overtreding'					
- waarschuwingsbrieven					
- vooraankondiging handhavingsbesluit					
- zienswijzen op vooraankondiging handhavingsbesluit					
- handhavingsbesluit					
- oplegging dwangsom of bestuursdwang					
3. Bezwaarprocedure					
- bezwaarschriften					
- adviezen					
- verslag hoorzitting					
- beslissing op bezwaar					

Foto: Sebastiaan ter Burgt / CC BY-SA

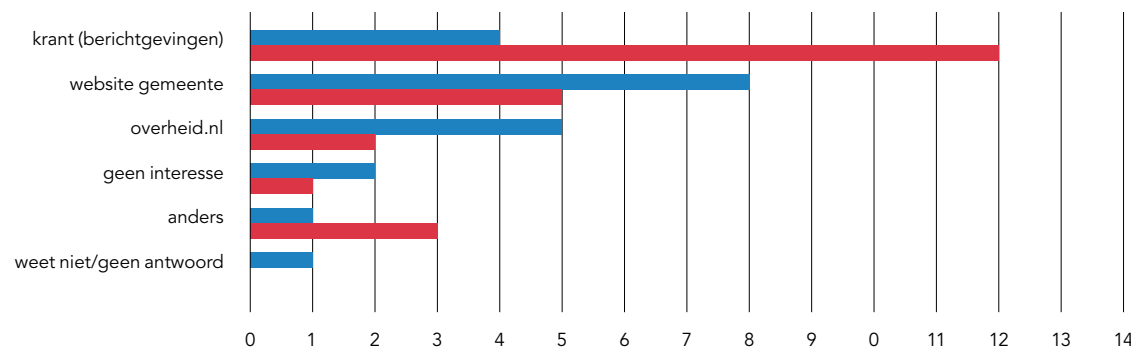
Afbeelding 1

Is bij u op dit moment duidelijk welke documenten bij de gemeenten aanwezig zijn, en welke openbaar zijn?



Afbeelding 2

Op welke manier komt u nu aan informatie over verleende vergunningen?



Behoeftte aan actieve openbaarheid bij burgers en ombudsman

Er wordt vaak vanuit gegaan dat de burger behoefte heeft aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Maar is dit ook werkelijk zo? Weet de burger überhaupt wel welke documenten aanwezig zijn en welke actief openbaar zijn? Is de burger bekend met het begrip actieve openbaarheid? Om te kijken naar de behoeften aan actieve openbaarheid is via een enquête een publieksonderzoek gedaan bij burgers naar zijn behoefte met betrekking tot actieve openbaarheid van Wabo-dossiers. Er zijn twee groepen burgers benaderd. Aan de ene kant zijn vragen gesteld aan burgers die actief zijn in de wijkvereniging, omdat zij actief betrokken zijn bij hun gemeente. Aan de andere kant zijn burgers benaderd die in minder mate betrokken zijn bij de gemeente (hierna 'niet-actieve' burgers genoemd). In totaal hebben 13 'actieve' en 19 'niet-actieve' burgers de enquête ingevuld. Daarnaast zijn er enkele gemeentelijke ombudsmannen benaderd, omdat zij weten welke problemen spelen bij de burgers. Hieronder volgt een samenvatting van de onderzoeksresultaten.

Huidige vormen van openbaarheid

Als we kijken naar de vraag of burgers überhaupt weten welke documenten aanwezig zijn bij de overheid, kan worden geconcludeerd dat de groep wijkverenigingen zich meer bewust is van welke documenten aanwezig en openbaar zijn bij de overheid dan de niet-actieve burgers. De niet-actieve burgers geven aan hier in mindere mate bewust van te zijn. Geen enkele respondent geeft aan exact te weten welke documenten aanwezig en openbaar zijn.

Aan de ombudsmannen is dezelfde vraag voorgelegd. Ook zij geven aan dat de burger waarschijnlijk niet weet welke documenten bij de overheid aanwezig zijn. De reden hiervoor

is volgens de ombudsman dat door de vele documenten die aanwezig zijn bij de overheid het ook helemaal niet mogelijk is te weten welke documenten aanwezig, en welke actief openbaar zijn (zie afbeelding 1).

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: Wabo

Omdat het onderzoek ging over actieve openbaarheid van Wabo-dossiers is gekeken naar de manier waarop de respondenten aan informatie komen over verleende vergunningen. Hier zijn verschillende middelen voor, zoals publicatie in de krant, website van de gemeente en de website www.overheid.nl. De wijkraden halen over het algemeen hun informatie van de website van de gemeenten. De niet-actieve burgers geven aan dat zij de informatie met betrekking tot de vergunningverlening vooral in de krant lezen. Opvallend is dat respondenten of elke week naar de verleende vergunningen kijken of nooit. Er lijkt geen tussenweg te zijn.

Een website die speciaal gemaakt is om te informeren over overheid, onder meer onder verleende vergunningen, www.overheid.nl, wordt door de respondenten zelden gebruikt. Dit zou kunnen omdat de gebruiksvriendelijkheid van overheid.nl niet zo hoog wordt gewaardeerd. Dit kwam zowel naar voren tijdens het debat het atelier op 28 oktober organiseerde, als in een interviews (zie afbeelding 2).

Als tweede is aan de groep respondenten voorgelegd in welke vergunningen van de Wabo zij geïnteresseerd zijn. De Wabo bundelt circa 25 vergunningen. Kort samengevat gaat het over de volgende vergunningen: Woningwet, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Monumentenwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, diverse gemeentelijke en provinciale verordeningen, Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet. De meeste interesse bij burgers is er voor de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening.

Op de vraag of burgers alle documenten willen hebben of zelf de keuze willen maken in welke documenten ze interesse hebben, geven de respondenten aan graag hun eigen keuze te maken. De vergunningaanvraag is op te delen in drie fases: de vergunningverlening, het toezicht en de bezwaarprocedure. In elke fase worden documenten geproduceerd. Je kunt denken aan adviezen, verslagen, bezwaarschriften en besluiten. De meeste interesse is er bij de burgers voor de momenten waar er besluiten vallen in het proces van vergunningverlening. Ook hier heeft de respondent liever de keuze om zelf te kiezen welke documenten ze willen bekijken. Burgers hebben er daarnaast niet direct problemen mee als vergunningen openbaar worden gemaakt. Als er maar aan de voorwaarde wordt voldaan dat de privacy van de burger gewaarborgd wordt. Het zorgt daarnaast voor transparantie en openheid.

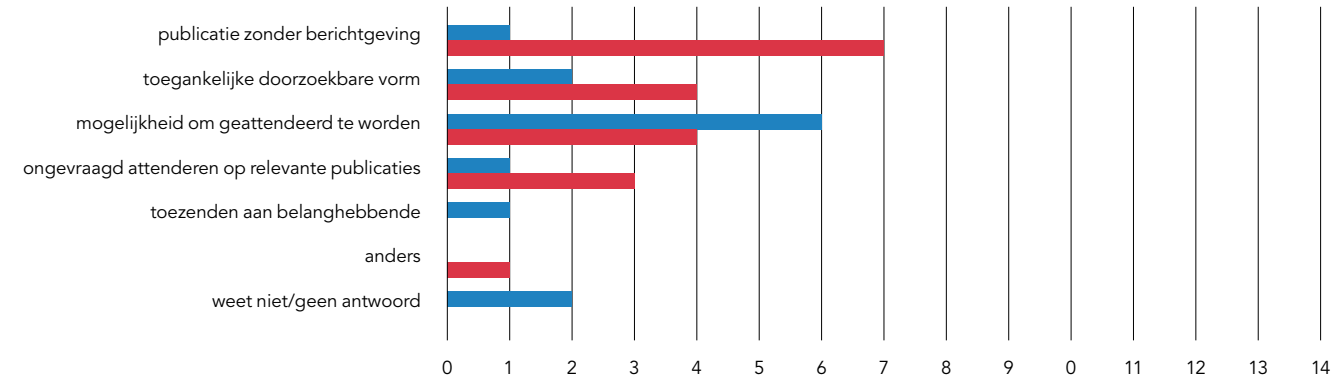
Vormen van actieve openbaarheid

Hoe moeten documenten bij de burger komen? Willen zij dit op landelijk niveau of hebben ze alleen interesse in hun eigen gemeente, wijk of straat? Wijkverenigingen geven aan interesse te hebben in informatie over de wijk. De tweede groep wil informatie uit hun eigen gemeente. Zoals eerder genoemd, is in dit onderzoek een lijst opgesteld met vijf verschillende manieren om informatie te krijgen. Hieronder vallen onder andere de publicatie zonder berichtgeving, zoals die nu in kranten wordt vermeld, of de mogelijkheid geattendeerd te worden op relevante publicaties, zodat mensen zelf keuzes kunnen maken. Zoals hierboven al beschreven wil de burger liever zelf kiezen welke documenten van de Wabo ze krijgen. Op de vraag welke vorm van openbaarheid ze verkiezen gaat de voorkeur dan ook uit naar de mogelijkheid geattendeerd te worden op relevante informatie. De burger wil dus zelf kiezen (zie afbeelding 3).

Ook is er gevraagd naar de manier waarop deze informatie bij de burger moet komen. In Zweden wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van inventarissen waarbij men dan kan kiezen welke documenten ze willen bekijken. Dit is een van de voorbeelden van de manier waarop de burger de informatie wil verkrijgen. Een andere voorbeeld is de mogelijkheid van een kaart. DCMR Milieudienst Rijnmond maakt gebruik van kaarten waarop de burger op een locatie kan klikken, dan wordt informatie over een bedrijf zichtbaar en zijn documenten te downloaden. De voorkeur van de burgers gaat uit naar deze twee mogelijkheden, met de keuze om te zoeken op gemeente, wijk en straatnaam (zie afbeelding 4).

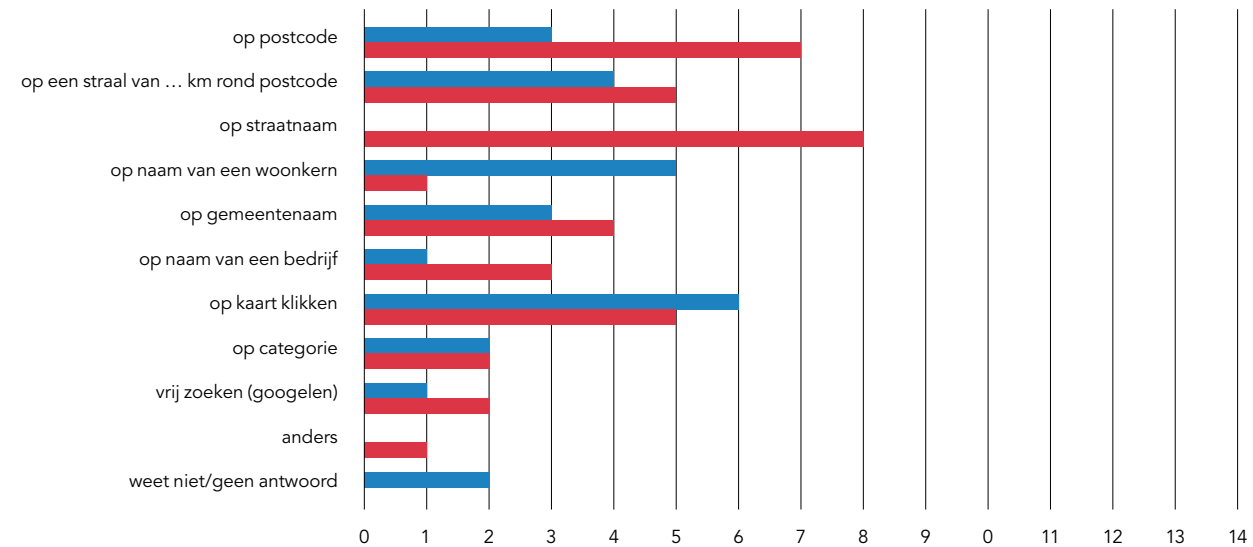
Afbeelding 3

In welke vorm zouden berichtgevingen aan u kenbaar gemaakt moeten worden?



Afbeelding 4

Op welke manier wilt u naar Wabo-informatie zoeken?



Onderwerp

Op 6 juni 2014 hebben wij van een aanvraag ontvangen om een omgevingsvergunning, zoals bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De aanvraag gaat over de locatie gelegen aan de . De aanvraag is geregistreerd onder OLO-nummer 1234169.

Het onderdeel "milieu, milieuneutrale verandering" is aangevraagd.

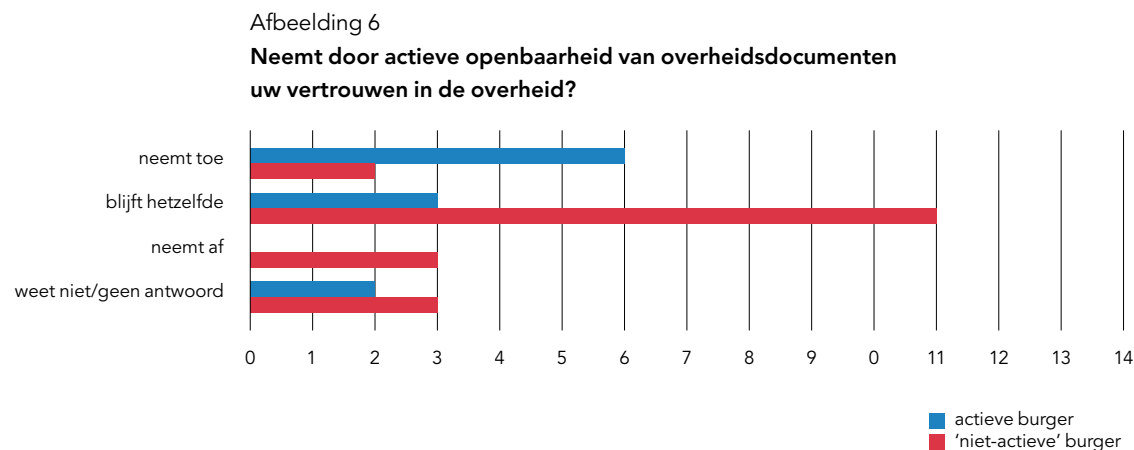
De aanvraag betreft het vervangen van de dampverwerkingsinstallatie door inwendig drijvende daken in de tanks 1301 t/m 1316.

Het betreft een inrichting voor de op- en overslag van minerale olieproducten, plantaardige en dierlijke oliën en vetten, organische chemicaliën en (gevaarlijke) afvalstoffen.

Bevoegd gezag

Gezien artikel 2.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en hoofdstuk 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn wij het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning te verlenen.

Afbeelding 5
Beschikking, voorgelegd in de enquête



Aan de respondenten zijn enkele voorbeeldteksten voorgelegd met de vraag of ze deze teksten begrepen. Een van de teksten was een beschikking. Veel respondenten hadden problemen met het begrijpen van de beschikkingen door het taalgebruik. Overheidsdocumenten zijn vaak geschreven vanuit de verzender en te weinig gericht op de ontvanger. Burgers hebben behoefte aan aangepaste teksten die begrijpelijk zijn, of teksten die uitleg geven over de originele teksten (zie afbeelding 5).

Actieve openbaarheid

Hoe bekend is de burger eigenlijk met het begrip actieve openbaarheid? Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan bekend te zijn met dit begrip, de andere helft kent het niet. Na het uitleggen van het begrip is de vraag gesteld of de respondent behoefte heeft aan meer actieve openbaarheid. De meeste respondenten geven aan hier graag gebruik van te willen maken.

In de literatuur en gesprekken komt vaak naar voren dat door actieve openbaarheid het vertrouwen in de overheid toe zal nemen. Maar is dit ook werkelijk zo? Wat opvalt is dat de meeste respondenten aangeven dat het vertrouwen in de overheid hetzelfde zal blijven. De respondenten die aangeven dat het vertrouwen in de overheid toe zal nemen zijn actief op politiek gebied. Actieve openbaarheid heeft dus weinig effect op de manier waarop mensen over de overheid denken (zie afbeelding 6).

De gemeentelijke ombudsman geeft aan dat transparantie de voornaamste doelstelling van openbaarheid moet zijn. Het is een mogelijkheid voor de burger om de overheid te controleren en de mogelijkheid moet geven om op te komen voor je eigen belang. Ook de respondenten geven aan dat actieve openbaarheid leidt tot meer transparantie, maar dus niet tot meer vertrouwen.

De ombudsmannen is daarnaast nog de vraag voorgelegd of actieve openbaarheid wel te realiseren valt. Volgens hen kan het wel, maar zijn er veel praktische problemen bij de uitvoering van actieve openbaarheid. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen informatie die actief ter beschikking wordt gesteld, informatie die gemakkelijk vindbaar is en ten derde informatie die opvraagbaar is. Hiermee voorkom je een informatie-tsunami vanuit de overheden. De digitale mogelijkheden maken het mogelijk om veel informatie opvraagbaar te maken.

Burger wil openbaarheid

Is er bij burgers behoefte aan actieve openbaarheid? Driewerf JA! De burger heeft behoefte aan openbaarheid, want dit zorgt voor transparantie en openheid voor iedereen. Maar er zijn wel enkele wensen met betrekking tot deze actieve openbaarheid van overheidsinformatie:

- Actieve openbaarheid graag, maar met behoud van privacy.
- De burger maakt graag zelf de keuze welke documenten ze willen hebben. Ze willen geattendeerd worden op relevante publicaties.
- De voorkeur van de burger gaat uit naar een toegang bij de documenten, zoals de inventaris die in Zweden wordt gehanteerd, of een kaart zoals die bijvoorbeeld door DCMR Milieudienst Rijnmond wordt gehanteerd.
- Burgers willen informatie op het niveau van de gemeente, wijk en straat.
- Overheidsteksten moeten begrijpelijk worden gemaakt voor de burger. Dit kan door een bijlage toe te voegen aan de originele tekst met uitleg, of een aangepaste tekst.

Opvallende conclusie is dat door actieve openbaarheid het vertrouwen in de overheid hetzelfde zal blijven. Het vertrouwen in de overheid zal niet significant toe- of afnemen. Ook zal het lastig worden om alles openbaar te maken, omdat er een risico is

op een informatie-tsunami aangezien bij de openbaarmaking een grote hoeveelheid overheidsdocumenten online komen te staan. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen informatie die actief ter beschikking wordt gesteld, informatie die makkelijk vindbaar is en informatie die opvraagbaar is.

Behoeftte aan actieve openbaarheid bij bedrijven

De behoefte aan actieve openbaarheid bij bedrijven, zowel in de rol van aanvrager als betrokkene, kan onderzocht worden door interviews te houden met bedrijven aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Een opzet voor een vragenlijst is hieronder te vinden. Aan de open vragen kan de matrix met varianten voor actieve openbaarheid worden toegevoegd (zie pagina 041 van dit Schetsboek).

Vragen behoefte aan actieve openbaarheid bij bedrijven:

1. Kent u het begrip actieve openbaarheid?
2. Wat vindt u van de ontwikkeling dat meer informatie / documenten eerder openbaar wordt?
3. Aan welke informatie / documenten heeft u behoefte?
4. Op welke manier zouden deze documenten aan u kenbaar worden gemaakt?
5. Vindt u de inhoud van de documenten makkelijk te begrijpen? Zo niet, zouden de teksten aangepast moeten worden, of moet er bij de documenten een nadere uitleg worden gegeven?
6. Welke informatie kan openbaar worden gemaakt en aan welke eisen moet deze voldoen?
7. Welke doelstelling(en) heeft actieve openbaarheid volgens u?

Aan deze vragen kunnen andere vragen toegevoegd worden over een specifiek type documenten of dossiers. Over Wabo-dossiers zouden dit bijvoorbeeld vragen kunnen zijn dit betrekking hebben op eigen aanvragen van Wabo-vergunningen of aanvragen van bedrijven / personen in de nabije omgeving. Een andere vraag zou kunnen gaan over de effecten van actieve openbaarheid op het nalevingsgedrag van bedrijven.

Behoeftte aan actieve openbaarheid bij overheidsinstellingen

Om enig inzicht te verkrijgen in de behoefte van de overheidsinstellingen die de actieve openbaarmaking moeten realiseren in het werkgebied van het Noord-Hollands Archief zijn de afgelopen maanden gesprekken gevoerd met ambtenaren bij vier van deze instellingen. Uit deze gesprekken is een aantal, soms tegenstrijdige, noties naar voren gekomen met betrekking tot die behoefte, de motieven en argumenten die aan de keuzes ten grondslag liggen en de doelen die men ermee wil dienen.

Unaniem komt naar voren dat er geen behoefte is aan (meer) actieve openbaarheid in de behandelingsfase van zowel vergunningverlening als handhaving. Men geeft er de voorkeur aan zich te beperken tot de verplichte publicaties – dat een vergunning is aangevraagd, dat een besluit is genomen – zonder de documenten zelf te publiceren. Wie dat wil kan ze komen inzien en de publicatie fungeert wel als attendering voor belanghebbenden. Dat is temeer het geval wanneer gepubliceerd wordt in een omgeving die burgers de mogelijkheid biedt zich te abonneren op een attenderings-service, bijvoorbeeld de website www.overheid.nl met de e-mailservice 'Berichten over uw buurt'. Als argumenten tegen meer actieve openbaarheid in de behandelingsfase worden genoemd:

- het gaat vaak om voorlopige informatie. Openbaarmaking kan onnodige reacties oproepen, onrust creëren en het proces en de verhoudingen tussen betrokkenen verstoren;
- het kan gaan om (bedrijfs)gevoelige informatie;
- openbaarmaking, zeker in beperkte vorm vanwege gevoeligheid van informatie, kan en zal leiden tot een vloedgolf aan Wob-verzoeken vanwege een behoefte aan nadere informatie;

- de kosten van Actieve Openbaarmaking wegen vermoedelijk niet op tegen de kosten van het afhandelen van Wob-verzoeken;
- de nadelen wegen niet op tegen het voordeel van grotere transparantie van de overheid.

Er is op zich bij de geïnterviewde ambtenaren wel behoefte aan meer transparantie, ook gedurende de behandelingsfase, met name voor direct betrokken burgers. Men wil graag af van het imago van de overheid als black-box: je stopt er wat in en je moet maar afwachten of, wanneer en hoe er wat uit komt. Hierbij wordt gedacht aan het geven van toegang tot procesinformatie aan direct betrokkenen zoals aanvragers van een vergunning. Die kunnen dan bijvoorbeeld inloggen en kijken hoe het met hun zaak staat. Ook wordt wel gestreefd naar meer openbaarheid en transparantie door, met name bij 'gevoelige' zaken, de omgeving (burgers en bedrijven) te betrekken door informatieverstrekking over de zaak en proces, schriftelijk en/of via informatiebijeenkomsten.

Er leeft bij de ambtenaren wel een brede behoefte aan het verlenen van actieve openbaarheid na afhandeling van de zaak. Na afhandeling wil zeggen nà het onherroepelijk worden van de vergunningen en beschikkingen. Met name het bouwarchief wil men graag actief openbaar maken door publicatie op internet. Een enkele gemeente (niet één van de geraadpleegde) doet dit al, andere zijn druk bezig met de voorbereiding. Daarbij worden de persoonsgegevens niet openbaar gemaakt. In het verlengde van deze privacybescherming wordt wel overwogen vergunninghouders de gelegenheid te bieden de publicatie ongedaan te (laten) maken. Sommige instellingen vrezen nog voor de auteursrechtelijke repercussies van het publiceren van de bouwtekeningen en proberen daarover helderheid te krijgen.

Andere zien hier geen reden voor en vinden dat bouwtekeningen niet in aanmerking komen om als auteursrechtelijk werk beschouwd te worden. Als argumenten voor het actief online openbaar maken van het bouwarchief worden genoemd:

- verbetering van de dienstverlening aan de burger;
- faciliteren van hergebruik van informatie;
- efficiency: publiceren is goedkoper dan op verzoek inzage verschaffen, mits de informatie digitaal beschikbaar is.

Overigens heeft men geen behoefte aan actieve openbaarheid als wapen tegen de ‘beroepswobber’.

Als argument tegen actief openbaar maken na afhandeling wordt genoemd het risico dat informatie met betrekking tot beveiliging van panden of bedrijfsprocessen op straat komt te liggen. Dit bezwaar zou weggenomen kunnen worden door aanvragers van vergunningen expliciet aan te laten geven welke informatie niet openbaar gemaakt mag worden.

Wat betreft de mate van activiteit in de openbaarmaking is publicatie van de informatie in een toegankelijke, gemakkelijk doorzoekbare vorm het uitgangspunt voor de geraadpleegde ambtenaren. De meeste instellingen maken voor de verplichte publicatie van onderdelen van het proces (aanvraag, beschikking) gebruik van een webomgeving die burgers de mogelijkheid biedt zich te laten attenderen op voor hen relevante publicaties. Overwogen wordt nog om de mogelijkheid te bieden om in die webomgeving bekend te maken dat de zaak geheel afgehandeld is en vanuit die webomgeving door te linken naar het afgehandelde dossier.

Men is geïnteresseerd in het mogelijke gebruik van het e-depot voor de openbaarmaking na afhandeling. Sommige overwogen namelijk de plaatsing van afgesloten dossiers in het e-depot voor een veilige bewaring tot het tijdstip van overbrenging naar de archiefbewaarplaats. Actieve openbaarmaking zou dan

naar hun idee kunnen plaats vinden via de publieksvoorzieningen van het Noord-Hollands Archief.

Behoeften aan actieve openbaarheid bij journalisten / ‘actieve wobber’

De Wob regelt de openbaarmaking van informatie door de Nederlandse overheid. Tijdens het onderzoek naar behoefte aan actieve openbaarheid is ook een groep ‘actieve wobbers’ benaderd. Met de ‘actieve wobber’ wordt de groep personen bedoeld die vaak Wob-verzoeken indienen bij de overheid, zoals bijvoorbeeld journalisten. Een journalist heeft belang bij het openbaar maken van overheidsdocumenten. Enkele vragen die tijdens het onderzoek aan de respondenten voorgelegd zijn waren: Wat verstaat u onder actieve openbaarheid, en wat is hier de voornaamste doelstelling van? Welk belang heeft u bij actieve openbaarheid? Is actieve openbaarheid te realiseren? En heeft u behoefte aan actieve openbaarheid? Daarnaast is ook gekeken naar hoe de huidige Wob-verzoeken verlopen.

Wat is actieve openbaarheid?

Voor de actieve wobber betekent actieve openbaarheid dat een bestuursorgaan niet op grond van een verzoek van een derde, maar op eigen initiatief documenten openbaar maakt. De doelstelling van actieve openbaarheid moet zijn transparantie. Transparantie zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen verkrijgen in een goede en democratische bestuursvorming. Het zorgt voor openheid, waardoor burgers weten welke documenten aanwezig zijn bij de overheid.

Welk belang heeft de actieve wobber bij actieve openbaarheid?

Maar welk belang heeft de actieve wobber nu bij actieve openbaarheid? Transparantie is ook hier weer het belangrijkste

woord. Voor ambtenaren binnen bestuursorganen wordt dit vaak als ‘eng’ en ‘riskant’ ervaren, zo zegt de actieve wobber, maar het komt het vertrouwen van het bestuur uiteindelijk ten goede. De poging op geheimhouding wekt hier vaak meer wantrouwen bij de bestuurder dan algehele transparantie. De actieve wobber denkt dat meer actieve openbaarheid zal zorgen voor minder Wob-verzoeken. Openbaarheid moet gelden voor alle documenten die niet onder de weigeringsgronden van de Wob vallen. Daarnaast moet de openbaarheidstatus van alle documenten op voorhand worden vastgesteld, en dus niet pas als een burger er om vraagt. Alle documenten die volgens de vaststelling openbaar kunnen worden gemaakt, dienen ook actief openbaar worden gemaakt.

Een veel gehoord risico aan actieve openbaarheid is dat bepaalde informatie niet meer aan het papier zal worden toe- vertrouwd. De actieve wobber zegt hierover dat dit risico altijd bestaat. En je kunt je afvragen of dit erg is. Op het moment dat er meer actief openbaar gemaakt zal worden zal de ambtenaar beter nadenken over wat er precies op papier wordt gezet.

Is actieve openbaarheid te realiseren?

Technisch gezien wordt actieve openbaarheid door de wobber niet als een probleem ervaren. Communicatief is dit nog maar zeer de vraag. Als (bijna) alles openbaar wordt, verschijnen veel documenten op het internet. Jaar in, jaar uit. Niemand kan daar meer wijs uit worden. Dit leidt ook niet tot meer vertrouwen in de overheid. Daarnaast moet er geld en tijd vrijgemaakt worden om dit mogelijk te maken.

Heeft de actieve wobber behoefte aan actieve openbaarheid?

JA! Actieve openbaarheid wordt bij de actieve wobber toegejuicht. “We moeten niet meteen denken dat we dan ineens

volledig inzicht hebben in het bestuursoptreden” is daarbij wel de nuancering die door de wobber wordt aangebracht. De burger zal bedolven worden onder een overvloed aan data. Toch gaat de actieve wobber er vanuit dat de relevante informatie wel boven komt, onder meer via de media, zij het soms dus met vertraging.

Wob-verzoek in de praktijk

Aan de actieve wobber is ook nog de vraag voorgelegd hoe het gaat met de huidige Wob-verzoeken. De Wob-verzoeken zelf verlopen niet moeilijk, maar vaak kom je daarna in een lastig en langdurig traject. De wobbers benoemen een aantal problemen die spelen:

- Als eerste, dat de archivering bij de overheid een ondergeschoven kindje is, waardoor het terugvinden van informatie (en dus ook het verstrekken) van informatie moeizaam verloopt.
- In de documenten kunnen persoonsgegevens staan, die verwijderd moeten worden. Daarvoor is onvoldoende aandacht en bewustzijn.
- Er is niet per document nagedacht over de vraag of het wel of niet openbaar is, zodat de keuze nog gemaakt moet worden als er een Wob-verzoek komt.
- Verstrekte documenten zijn daarnaast niet altijd duidelijk. Dit hoeft in principe ook niet, want openbaarheid is openbaarheid van documenten zoals die bestaan. De overheid kan in deze gevallen altijd een toelichtende tekst in ‘normaal Nederlands’ erbij verstrekken.

De bovengenoemde punten komt de snelheid waarmee Wob-verzoeken behandeld worden niet ten goede.

De wobber wil openbaarheid

De visie van de actieve wobbers: 'Actieve openbaarheid: Ja graag, het zorgt voor transparantie en openbaarheid.' Of actieve openbaarheid ook te realiseren valt wordt lastiger. Technisch gezien zal het geen probleem zijn, maar communicatief wordt het moeilijker. Actieve openbaarheid zal er toe leiden dat er jaarlijks veel documenten online komen. De kans dat iemand hier wijs uit kan is klein, en leidt ook niet tot meer vertrouwen in de overheid. De journalisten zal hier een rol moeten spelen om relevante informatie bij de burger te krijgen.

Conclusie

De vraag of er bij de verschillende onderzochte doelgroepen behoefte is aan actieve openbaarheid kan bevestigend worden beantwoord. Alle doelgroepen benadrukken het belang van een goed democratisch en transparant bestuur. Actieve openbaarheid maakt hier een belangrijk onderdeel van uit. Tussen de doelgroepen bestaan wel verschillen van mening ten aanzien van de mate van actieve openbaarheid. Terwijl de actieve wobbers, journalisten en ook de burgers voorstander zijn van meer actieve openbaarheid en de mogelijkheid om geattendeerd te worden op relevante publicaties, zijn overheden huiverig ten aanzien van openbaarmaking van documenten of informatie in de behandelingsfase. Overheden zijn wel voor actieve openbaarmaking van informatie na afhandeling van een zaak. Zij geven in meerderheid de voorkeur aan publicatie in toegankelijke, makkelijk doorzoekbare vorm.

Weliswaar zijn burgers voor meer actieve openbaarheid, maar tegelijkertijd bestaat bij hen ook de wens om de privacy van de betrokken partijen in het vergunningsproces te waarborgen. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat bedrijven sceptisch staan tegenover meer actieve openbaarheid. Zij zijn bang voor het op straat komen van bedrijfsgevoelige informatie. Nader onderzoek kan dit verifiëren. Gezien de complexiteit van de inhoud van deze documenten hebben de burgers behoefte aan een aangepaste tekst of een samenvatting in meer begrijpelijke taal. De actieve wobbers zien daarom, in combinatie met de grote toename van het aantal documenten, een belangrijke taak voor journalisten om de relevante informatie op een heldere wijze over te brengen bij de burgers.

Enquête uitgezet bij burgers

Kirsten van den Eijnde

In mijn onderzoek heb ik de volgende enquête uitgezet om bij burgers de behoefte te peilen naar actieve openbaarheid van overheidsinformatie.

1. Is op dit moment bij u duidelijk welke documenten aanwezig zijn bij gemeenten en milieudiensten, en welke documenten voor u openbaar zijn?

- Ik weet welke documenten aanwezig zijn, en welke openbaar zijn
- Ik weet welke documenten aanwezig zijn, maar weet niet exact welke documenten openbaar zijn
- Ik ben mij deels bewust welke documenten aanwezig zijn, en welke documenten openbaar zijn
- Ik zou niet weten welke documenten aanwezig zijn, en welke openbaar zijn
- Weet niet/geen antwoord

2. Als u op dit moment informatie wil over verleende vergunningen, op welke wijze komt u op dit moment dan aan uw informatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Publicatie van vergunningen in de krant (berichtgevingen)
- Website gemeente
- Overheid.nl
- Ik heb geen interesse in deze informatie

3. Hoe vaak leest u deze informatie

- Meerdere keren per week
- 1x per week
- 1x per maand
- (vrijwel) nooit
- Weet niet/g een antwoord

4. In welke informatie van de vergunningaanvraag zou interesse hebben?
(meerder antwoorden mogelijk)

- Vergunningverlening initiatief document
- Vergunningverlening gespreksverslagen
- Vergunningverlening aanvragen
- Vergunningverlening resultaat integriteittoets
- Vergunningverlening adviezen
- Vergunningverlening zienswijze
- Vergunningsverlening besluiten
- Vergunningverlening berichten
- Toezicht toezichtprogramma
- Toezicht meldingen en handhavingverzoeken
- Toezicht inspectierapporten
- Toezicht besluiten
- Toezicht berichten
- Bezwaarprocedure bezwaarschriften
- Bezwaarprocedure adviezen
- Bezwaarprocedure verslag hoorzitting
- Bezwaarprocedure beslissingen
- Ik wil alle documenten
- Ik heb geen behoefte aan deze documenten

5. In welke onderwerpen van de Wabo zou u geïnteresseerd zijn?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- Woningwet (bouwvergunningen)
- Wet milieubeheer (milieuvergunningen en meldingsplicht verandering inrichting)
- Wet ruimtelijke ordening (ontheffing bestemmingsplan, aanlegvergunning)
- Monumentenwet (monumenten vergunning)
- Mijnbouwwet (mijnbouwvergunning)
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Diverse gemeentelijke en provinciale verordeningen (zoals de reclame, inrit en sloopvergunningen)

- Natuurbeschermingswet (vergunningen tot handeling in een beschermd natuurgebied met gevolgd voor habitat en soorten)
- Flora- en faunawet (ontheffingen)
- Ik wil alle documenten
- Ik heb geen behoefte aan deze bovenstaande informatie
- Weet niet/ geen antwoord

6. Stel dat u interesse zou hebben in een van deze bovenstaande documenten op welk niveau zou u deze informatie dan willen ontvangen

- Nederland
- Provincie
- Gemeente
- Wijk
- Straat

7. In welke vorm zouden berichtgevingen aan u kenbaar gemaakt moeten worden?

- De huidige publicatie in kranten is voldoende (publicatie zonder berichtgeving)
- Publicatie op overheid.nl en de website van de gemeente is voldoende (toegankelijke doorzoekbare vorm)
- "Je weet waar ik woon dus biedt het aan" , aanbod op geografische plaats (ongevraagd attenderen op relevante publicaties)
- Zelf de keuze maken welke documenten interessant zijn en welke niet, bijvoorbeeld middels een inventaris waarin alle documenten van de gemeente staan (mogelijkheid om geattendeerd te worden op relevante publicaties)
- Toezenden van alle openbare informatie aan belanghebbende

8. Als u zelf naar Wabo-informatie zou willen zoeken, op welke manier wilt u dat dan doen?
(meerdere opties mogelijk)

- Door te zoeken op mijn postcode
- Door te zoeken op een straal van..... meter/kilometer rond mijn postcode
- Door te zoeken op straatnaam en evt. huisnummer
- Door te zoeken op een naam van een woonkern
- Door te zoeken op gemeentenaam

- Door te zoeken op naam van een bedrijf
- Door op een plek op een kaart te klikken
- Door te zoeken op een bepaalde categorie Wabo-informatie (b.v. milieu, bouw, zie onderdelenvraag 5).
- Door "vrij" te zoeken op eigen gekozen woord ('googelen')

9. Begrijpt u wat er in de bovenstaande teksten staat?

- Ik begrijp van beide teksten wat er staat? (Ga door naar vraag 11)
- De beschikking (1) begrijp ik wel, de CIN-melding (2) begrijp ik niet
- De beschikking (1) begrijp ik niet, de CIN-melding (2) begrijp ik wel
- Ik begrijp beide teksten niet
- Weet niet/geen antwoord

10. Als u een van de teksten of beide teksten niet begrijpt, waardoor komt dit?

- Het taalgebruik is in beide teksten lastig
- Het taalgebruik bij de beschikking is lastig
- Het taalgebruik bij de CIN-melding is lastig
- Ik begrijp niet wat hier staat, dit komt door:
- Weet niet/geen antwoord

11. Hoe zouden de bovenstaande teksten voor u begrijpelijker kunnen worden gemaakt?

- De teksten moeten aangepast worden (toegankelijker taalgebruik)
- Ik zou graag een begrippenlijst bij de tekst willen
- Ik zou graag uitleg bij de tekst willen
- Nee, ik wil graag de authentieke tekst
- Weet niet/geen antwoord

12. Heeft u ervaring met het zoeken naar Wabo-informatie?

13. Werkten de zoekopties zoals u verwachtte? (b.v. als u binnen een postcodegebied zocht, kreeg u dan ook de gegevens over die postcode?)

14. Heeft u ooit een Wabo-verzoek gedaan?

15. Zo ja, ging dit makkelijk of moeilijk?

16. Heeft u ooit bezwaar ingediend tegen een verleende vergunning?

17. Op welke manier werd u op de verleende vergunning geattendeerd?

- Publicatie van vergunningen in de krant (berichtgevingen)
- Website gemeente
- Overheid.nl
- Weet niet/geen antwoord

18. Heeft u ooit een Wob-verzoek gedaan om documenten in te zien?

19. Zo ja, ging dit makkelijk of moeilijk

20. Zou u er bezwaar tegen hebben als bovenstaande verzoeken openbaar worden gemaakt?

21. Bent u bekend met het begrip actieve openbaarheid?

22. Heeft u behoefte aan deze openbaarheid?

23. Neemt door actieve openbaarheid van overheidsdocumenten uw vertrouwen in de overheid toe of af?

- Mijn vertrouwen in de overheid neemt hierdoor toe
- Mijn vertrouwen in de overheid blijft hierdoor hetzelfde
- Mijn vertrouwen in de overheid neemt hierdoor af
- Weet niet/geen antwoord



Debat Actieve openbaarheid: Vanzelfsprekend of niet?

Erika Hokke

28 oktober 2014 | Stadsarchief Rotterdam

“Actieve Openbaarheid is net als de noodrem in de trein: misschien heb je ‘m niet nodig, maar het is fijn te weten dat hij er is.” Deze uitspraak werd gedaan door één van de aanwezigen bij het debat over Actieve Openbaarheid: vanzelfsprekend of niet? op 28 oktober 2014. Het debat werd gehouden in de grote zaal van het stadsarchief Rotterdam. Onder leiding van Vincent Robijn gingen Michael Mekel (Raad voor het Openbaar Bestuur), Bennie Blom (raadslid gemeente Moerdijk), Frank Kasel (bedrijvenplatform Deltalinqs), Jantje Steenhuis (gemeente-archivaris Rotterdam) en Tom Kunzler (Open State Foundation) met elkaar en de zaal de discussie aan. In een levendig debat kwamen vier stellingen aan de orde:

Stelling 1: Het is een illusie te veronderstellen dat het vertrouwen van de burger in de overheid zal toenemen door actieve openbaarheid.

Volgens Tom Kunzler is dit geen illusie, het vertrouwen van burgers in de overheid zal juist toenemen door actieve openbaarheid. Hij verwees naar het project Open Spending van de Open State Foundation. Via deze website is het mogelijk om uitgaven en inkomsten van overheden te vergelijken. Het geeft burgers antwoord op de vraag “wat gebeurt er met mijn geld?” (zie <http://openspending.nl>) Bennie Blom verwees naar de gemeente Moerdijk, waar sprake is van het opheffen van het dorp Moerdijk: “Uitleggen en beschikbaar stellen van informatie is extreem belangrijk.” Jantje Steenhuis verwees naar de praktijk in Zweden, waar overheidsorganisaties veel meer informatie beschikbaar stellen dan in Nederland. Die ervaringen zijn heel bruikbaar voor onze situatie.

Michael Mekel nuanceerde de gedachte dat meer openbaarheid leidt tot meer vertrouwen bij burgers. Uit een recent promotieonderzoek komt naar voren dat meer transparantie niet per definitie tot meer vertrouwen leidt. Frank Kasel benadrukte in dat verband dat het niet alleen om openbaar maken van informatie gaat. “Alleen data openbaar maken en dan maar geloven dat het goed komt, daar geloof ik niet in.”

Foto's: Els van den Bent

Het was de opmaat naar een tweede nuancering in de discussie: zijn burgers wel in staat om die informatie te vinden, begrijpen en interpreteren? En hoe staat het met de journalisten, doen zij wel voldoende onderzoek? Zo werd recent over Europarlementariër Marietje Schaake geschreven dat zij veel neveninkomsten had. Een conclusie die niet terecht was volgens Tom Kunzler. De informatie over haar nevenwerkzaamheden staat gewoon online, ze verdient er niet mee. “Je hebt dus wel goede onderzoeksjournalisten nodig” was zijn conclusie. Actieve openbaarheid vergt dus wat van de overheid, maar het vergt ook wat van de gebruiker van de overheidsinformatie.

Stelling 2: De behoefte aan meer openheid van informatie onder de bevolking wordt zwaar overschat. De huidige Wob voldoet voor de huidige kleine groep geïnteresseerden.

De discussie over onderzoeksvaardigheden van burgers en journalisten leidde als vanzelf naar de tweede stelling. De reacties gingen in eerste instantie over het economisch potentieel van informatie. “Die is groot” zei Tom Kunzler op basis van zijn ervaringen bij de Open State Foundation. “Maar niet iedere burger is een programmeur, die deze informatie kan verwerken” reageerde Michael Mekel. De algemene gedachtegang binnen het panel was, dat meer aanbod van informatie meer vraag naar informatie zal creëren.

Vanuit het publiek legde Imke Arts het dilemma voor of de overheid dan maar alle informatie actief openbaar moet maken, of juist moet aansluiten bij de behoefte van burgers. Aanbodgericht of vraaggericht dus. Volgens Bennie Blom is het van belang om te denken vanuit de interesses van de burgers. Niet ieder document online plaatsen, maar onderwerpen benoemen en daar informatie over geven. Volgens Jantje Steenhuis is het van belang om “op zijn Rotterdams” gewoon maar te beginnen. Haar ervaring is, dat als je documenten online plaatst, er dan vraag naar is. “De ervaringen die archivarissen de afgelopen jaren hebben opgedaan met het digitaal beschikbaar stellen van archieven zijn een goed voorbeeld.”

Boy Gerrits legde vanuit het publiek een tweede dilemma voor: “Naast positieve voorbeelden van actieve openbaarheid zijn er ook minder mooie voorbeelden. Zo kan uit rioolwater worden afgeleid wat het medicijngebruik is, deze data open stellen is geweldig voor verzekeraars. Maar hoe zit het met de privacy”. Michael Mekel herkent dit uit discussies over het openbaar maken van onderzoeken door de inspectie gezondheidszorg. Hoe zit het met privacy, wat maak je openbaar. Iets vergelijkbaars geldt in het bedrijfsleven, zo vertelde Frank Kasel. Publicatie van handhavingsinformatie kan leiden tot ‘naming and shaming’.

Stelling 3: Actieve openbaarheid heeft als voornaamste doel het verhogen van de transparantie, maar het is maar de vraag of dit bereikt zal worden. De kans is groot dat meer informatie niet aan het papier wordt toevertrouwd.

De aanwezigen in de zaal en in het panel herkennen dit laatste punt wel. Er volgen verschillende voorbeelden over het aanpassen van de toon in mails en rapporten. En er blijkt ook behoefte te bestaan aan een zekere mate van betrouwbaarheid, zodat je als ambtenaar ook eens vrijelijk kunt brainstormen. “Het gemak waarmee actieve openbaarheid door overheidsorganisaties gerealiseerd kan worden zegt dus ook wat over de cultuur binnen de overheid” concludeert Vincent Robijn. Frank Kasel vulde aan dat openbaarheid van informatie niet alleen iets van de overheid is. Ook het bedrijfsleven houdt zich hiermee bezig. Transparantie is iets waar overheid en bedrijfsleven samen aan zouden moeten werken. En ook nu al doen, bijvoorbeeld als het gaat om het geven van informatie bij incidenten.

Stelling 4: De overheid moet alle informatie ‘sec’ beschikbaar maken, zonder redactie of samenvatting. Het is aan de burger om de informatie te interpreteren.

De stelling roept direct bij Frank Kasel de reactie op dat door informatie ‘sec’ beschikbaar te maken, we nogal wat vragen van de burger. Taalniveau speelt een rol, niet iedere burger is heel taalvaardig. Mensen worden vaak beter geïnformeerd door beeld of geluid. Veel documenten zijn voor intern gebruik geschreven, ze zijn zonder toelichting lastig voor burgers. Michael Mekel vult aan dat niet alleen de documenten zelf lastig zijn, ze zijn ook vaak het resultaat van overheidsbesluitvorming waarvan de achtergrond soms lastig of onlogisch is.

Vanuit de zaal reageert Paul de Goede met de opmerking dat het antwoord ligt in het bepalen van het doel. Voor welk doel publiceert de overheid actief informatie: controle van het openbaar bestuur, het maken van apps, het economisch potentieel laten benutten, of een ander doel? Met dit doel in het achterhoofd wordt de vertaalslag beter te maken. Bennie Blom pleit voor een ‘en-en-aanpak’: zowel overheidsinformatie actief openbaar maken zoals deze een rol speelt binnen de overheid. Maar ook contextinformatie toevoegen en een vertaalslag maken richting burgers, al naar gelang de onderwerpen die spelen. Het is een werkwijze die aansluit bij de manier waarop archivarissen werken, reageert Jantje Steenhuis, “de bronnen beschikbaar stellen en context toevoegen aan de data”.

Met de constatering dat aan actieve openbaarheid van overheidsinformatie zowel een aspect van vertrouwen zit (de noodrem van het openbaar bestuur) als een cultuuraspect en verschillende implementatievraagstukken werd het debat gesloten.



Archieven en Openbaarheid

Marens Engelhard

Onderstaande tekst vormde de basis voor de lezing die Marens Engelhard, Algemeen Rijksarchivaris, verzorgde tijdens het symposium Actieve Openbaarheid: een Open Aanpak op 29 januari 2015. De volledige presentatie is te zien en te horen via youtube (<https://youtu.be/vJL5uEpG2LU>).

Dames en heren,

Ik ga u maar meteen met een paar zware uitspraken om de oren slaan. Dan kan de rest van deze dag alleen maar meevallen. Openbaarheid is namelijk geen lichte kost. Waarom niet?

Informatie is macht.

Desinformatie is nog meer macht.

Archief is macht.

Archief is ook tegenmacht.

Controle over archief is controle over de geschiedenis.

Controle over de geschiedenis is controle over perceptie van oorzaken en gevolgen.

Democratie is gebaseerd op toegang tot informatie.

Controle verdraagt geen vrije toegang tot informatie.

Reflex van machthebbers is vertrouwelijkheid.

Reflex van archivariissen is openbaarheid.

Zo dat is eruit. Dat geeft de spanningen denk ik al weer.

Sun Tzu

Een stapje terug in de tijd. Sun Tzu, strateeg 2000 jaar voor Machiavelli en 2500 jaar voor Von Clausewitz, beschrijft al de strategische noodzaak van niet kenbare bedoelingen van een succesvolle aanvoerder. Sun Tzu zegt bijvoorbeeld: “De succesvolle aanvoerder wijzigt zijn activiteiten en verandert zijn strategieën, terwijl hij de mensen belet dat te zien en het onderscheid te maken”. Of hij beschrijft de aanvoerder als herder: “Zoals men een kudde schapen drijft, hij stuurt ze hierheen, hij stuurt ze daarheen, niemand weet waar ze heen gaan”. Sun Tzu’s strategie is gebaseerd op zelfkennis en kennis van de vijand. En tegelijkertijd op het beletten van de vijand jou te kennen. Kennis is macht, 2500 jaar geleden al.

Orwell

In de staat die Orwell beschrijft in Ninety Eighth Four hebben mensen, als ze dat willen, toegang tot archieven en oude kranten. Zo kunnen ze weten met wie de staat in oorlog is, wie de grote vijand is en waarom. Echter: het Ministerie van Waarheid zorgt ervoor dat de archieven en oude kranten permanent worden herschreven, zodat de geschiedenis past bij de actualiteit. Al het tegenstrijdige materiaal wordt grondig vernietigd. Op een zeker moment komt de hoofdpersoon een snipper van een niet vernietigde krant tegen. Dat is het bewijs dat het echte verleden anders was dan het officiële verleden. Het begin van het eind. Dat is het extreem van niet-openbaarheid.

The Circle

Het andere extreem wordt bijvoorbeeld beschreven in The Circle van Eggers. In die samenleving beginnen senatoren en bestuurders camera’s op hun lichaam te dragen, zodat iedereen altijd live kan zien en horen met wie zij praten en

onderhandelen, welke toezeggingen zij doen, welke beslissingen zij nemen en of zij wel integer zijn. De eerste bestuurders die de camera omhangen worden als helden bejubeld, helden van eerlijkheid, openheid en transparantie. Mensen die niets te verbergen en anderen niet stiekem een loer zullen draaien. Naarmate meer bestuurders dit voorbeeld volgen kunnen de achterblijvers er niet omheen. Zij moeten wel meedoen. Anders hebben zij hebben zeker iets te verbergen?

The Guardian

The Guardian maakte een jaar of zes geleden op haar website de nota’s van alle parlementsleden beschikbaar. Het was een van de vroege voorbeelden van geslaagde crowdsourcing. Zo’n 200.000 gescande onkostennota’s werden gepubliceerd. Zodat kiezers konden checken of ook hun parlements lid een vijver in de tuin had laten aanleggen of een hondenhok van 1000 pond had aangeschaft op kosten van de belastingbetaler. Volledige transparantie om wantrouwen weg te nemen en de schuldigen te straffen. Heel goed of een ordinair volksgericht? Is het vertrouwen in de democratie versterkt of juist geschaad?

Openbaarheid voor ander, beslotenheid voor jezelf

Openbaarheid is vooral goed, als het aan de ander wordt opgelegd. Zodra wij zelf verantwoordelijkheid dragen willen we ook wel eens een gesprek onder vier ogen voeren. We willen ook wel eens vrije ruimte om gedachten te vormen, om te speculeren, om iets niet zeker te weten, of eens een niet gangbare mening te toetsen. We willen niet direct over alles verantwoording afleggen. Stille diplomatie werkt beter dan alle standpunten op straat uitschreeuwen, want dan kunnen conflicten snel onoverbrugbaar worden. IJdelheid en gezichtsverlies, maar ook veiligheid gaan een rol spelen.

Daarom moeten regeringsleiders ook onder elkaar bij een borrel een foute grap kunnen maken, want daarna is makkelijker zakendoen. We zien het nu bij de MH17. Een diplomatiek overleg wordt wellicht inzet van onderzoek.

Verschillen door digitaliteit

Tussen al die extremen, tussen de strategische dosering van informatie van Sun Tzu, het Ministerie van Waarheid van Orwell en de genadeloze transparantie van The Circle, ligt ergens een redelijk midden. Als u het nog niet door had: Actieve Openbaarheid is ingewikkelde materie en wordt steeds complexer naarmate je er meer in verdiept. Het is niet alleen ethisch lastig maar ook lastig in de uitvoering. Zoals bij alle digitale informatie lijken de oude wetten niet meer te gelden. Alles wordt extremer: de hoeveelheid informatie, de snelheid waarmee die verspreid wordt, de ‘ontraceerbaarheid’. Het gaat niet meer om een documenten in een studiezaal, maar om cyberspace en de kosten die vrijwel nul zijn. Dat heeft allerlei effecten en één ervan is dat eigenschappen van informatie moeten worden toegekend als die ontstaat. Archivarissen moeten samen met informatieproducenten in het begin inregelen hoe informatie wordt opgeslagen en getypeerd. Dus Openbaarheid by Design.

Beperkingen worden groter

De drie klassieke redenen voor beperking van openbaarheid zijn, zoals u weet, persoonlijke levenssfeer, veiligheid van staat of bondgenoten en onevenredige bevoordeling of benadeling. Bij het Nationaal Archief rusten nu al beperkingen op een derde van alle dossiers en de beperkingen nemen toe. Door de snelle, goedkope, exacte en wereldwijde verspreiding van digitale informatie worden al deze gronden steeds pregnanter. Iets dat vroeger nog wel eens per ongeluk op een studiezaal belandde

(en dan weer in het depot verdween), is nu direct voor iedereen en tot in de eeuwigheid (of zeer verre toekomst) beschikbaar. Het Nationaal Archief moet dus steeds strenger worden. Niet fijn voor onderzoekers.

Paradox

Door de genoemde karakteristieken worden overheden steeds voorzichtiger. Bij de overheid spelen noties als beleidsintimiteit, hete hangijzers, de Wet Bescherming Persoonsgegevens en de Europese dataprotectie richtlijn. Als we niet uitkijken valt er straks nauwelijks historische onderzoek te doen laat staan de functie rechtsvinding en bewijs. Want alles wat naar personen verwijst kan worden gezien als een inbreuk in die levenssfeer. De paradox is, dat wij aan de andere kant smijten met onze persoonlijke informatie. We kunnen bijna niet anders meer, op straffe van uitsluiting van allerlei diensten waar we van afhankelijk worden: google, facebook, paypal, whatsapp, tomtom, etc. Al die diensten zijn zo dienstbaar aan ons dat zij een deel van ons denkwerk overnemen. Verschrikkelijk handig om een voorselectie te krijgen van zaken waarin je geïnteresseerd bent. Maar generaties na ons lezen straks alleen het nieuws dat is voorgeselecteerd op basis van hun informatieprofiel. Echt handig, maar ook een soort keurslijf. Hoe het werkt en wat met onze gegevens verder gebeurt weten we niet. En verrast wordt je dan ook nauwelijks meer.

Dus aan de ene kant betreden we betrekkelijk naïef een tijdperk waarin we onze privacy aanbieden als grondstof voor commerciële en politieke belangen. Anderzijds neigen we ernaar onze muren zo hoog op te trekken dat rechtsvinding en bewijs in archieven steeds lastiger wordt. De paradox oplossen begint met het creëren van bewustzijn.

Countdown app

Hoe maak je mensen duidelijk, dat ze veel persoonlijke informatie prijs geven op het internet? De 'App' die vorige week ontwikkeld werd tijdens de hackakton bij het e-government congres kan hieraan bijdragen. Het is een 'Countdown app', die begint bij 1000 en terugtelt naar 0. Na twee weken ziet iedereen wat hij aan persoonlijke gegevens aan het internet heeft prijsgegeven. Bij het downloaden van de app geef je daarvoor namelijk toestemming.

Ongelooflijk om mee te maken en mee vorm te mogen geven in deze tijd, aan de omgang met deze enorme veranderingen. Ik vind het daarbij belangrijk om te reflecteren op de onderliggende waarden, zodat we niet alleen in de uitvoering en de techniek blijven hangen.

Onze Missie

Archieven hebben een duidelijk missie. Wij zijn van de openbaarheid. Openbaarheid maakt een democratie kwetsbaar, kwetsbaarder dan een meer totalitaire staat. We zien in deze tijd talloze varianten van meer centraal gestuurde staten die effectief met hun macht en economische ontwikkeling kunnen omgaan. Sommigen benijden een land als China dat een duidelijke koers vaart en in snel tempo een dominante factor wordt. Of een land als Rusland met een sterke man die zich niet zo hoeft te laten leiden door gekissebis en onzekerheid van Europese ministers. Wat zijn we toch een zwak en achterhaald poldermodel met zijn allen en wat is Europa stuurloos. De verleiding is groot om ook in Europa te kiezen voor meer controle, meer geheimen, minder mensenrechten.

Ik denk dat we juist trots moeten zijn op die complexe overlegmaatschappij die wij hebben. Niet alleen vanwege de ethiek, maar ook vanwege het resultaat. Om op die manier conflicten

bespreekbaar te houden om, macht en tegenmacht in stand te houden. Juist in voormalige Oostbloklanden zie je dat archiefwetgeving radicaler is dan in West-Europa. Ze weten wel beter. Niet nog een keer een staat die zoveel rechten heeft tegenover zijn burgers. Het is belangrijk om met zijn allen het geloof te dragen dat een democratie, ook al is zij kwetsbaar, op de lange duur juist sterker is omdat zij meer veerkracht ontwikkeld en meer burgers activeert en tot deelname beweegt. In dat geheel van waarden speelt archief en openbaarheid een cruciale rol.

Dank u.



Domeinconferentie Big Data Ethiek – Digitale Media en Creatieve Industrie – Hogeschool van Amsterdam

http://www.hva.nl/over-de-hva/organisatie/domeinen/domeinen/domeinen/content/folder/domein-digitale-media-en-creatieve-indu

Bing

Hogeschool van Amsterdam

MijnHvA Alumni Google™ Aangepast zoek

ONDERWIJS ONDERZOEK WERKGEVERS **OVER DE HVA**

PROFIEL **ORGANISATIE** NIEUWS EN AGENDA WERKEN BIJ DE HVA LOCATIES CONTACT

HOME OVER DE HVA ORGANISATIE DOMEINEN DOMEIN DIGITALE MEDIA EN CREATIEVE INDUSTRIE AGENDA

Lijst

DOMEINCONFERENTIE BIG DATA ETHIEK


Delen

Evenement

DATUM
Startdatum 06 nov 2014

TIJD
13:00 - 18:00 uur

Privacy in het domein – hoe zit het daarmee? Moeten we sociale media gebruiken in het onderwijs of kunnen we het beter laten? En ons privéleven, beschermen we dat wel voldoende?



Feedback

Workshop Actieve Openbaarheid en Privacy

Erika Hokke, Marieke de Haan

6 november 2014 | Hogeschool van Amsterdam

Op 6 november 2014 vond de domeinconferentie 'Big Data Ethiek' plaats bij het domein Digitale Media en Creatieve Industrie van de Hogeschool van Amsterdam. Atelieronderzoeker en juriste Nusta Nina (HvA) organiseerde hiervoor een workshop voor de medewerkers van de HvA. Bart van der Sloot (Instituut voor Informatierecht) schetste het theoretisch kader omtrent openbaarheid, big data en open data. Hierbij lichtte hij toe wat de noodzaak is van openbaarheid en hoe dit een spanningsveld oplevert met privacy, te meer omdat er steeds meer druk ligt op overheden om het economisch potentieel van hun data te benutten.

De workshop bracht veel inzichten in de wensen en verwachtingen van burgers omtrent openbaarheid van overheidsinformatie. Tijdens een levendige discussie werden diverse stellingen aan de HvA-medewerkers voorgelegd. Er waren zorgen over de bescherming van persoonsgegevens, die wogen vaak zwaarder dan het belang van openbaarheid van informatie. Er werd in twijfel getrokken of de burger wel zou kunnen omgaan met open data, een vertaalslag is vereist. Ook werd er opgemerkt dat er al zoveel over personen bekend is, dat er geen privacy meer is.

Verslag discussie eerste ronde

40 Medewerkers van de Hogeschool van Amsterdam discussieerden in de eerste ronde over vier stellingen.

Stelling 1: Openbaarheid is belangrijker dan privacy

Het merendeel van de deelnemers vindt privacy belangrijker dan openbaarheid. De deelnemers die openbaarheid belangrijker vinden wijzen vooral op het belang van een transparante overheid. "We moeten kunnen weten wat de overheid doet" werd als argument naar voren gebracht. Transparantie en openbaarheid werden ook gekoppeld aan de persoonlijke privacy. "Ik moet eenvoudig kunnen achterhalen welke informatie de overheid over mij heeft, dat moet voor mij openbaar zijn."

Stelling 2: Overheidsorganisaties moeten actief overheidsinformatie openbaar maken

Hier reageerde de meerderheid van de deelnemers positief op, vooral omdat de stelling niet gaat over alle overheidsinformatie. Een aantal respondenten zou anders geantwoord hebben als de stelling op die manier geformuleerd was. De discussie ging vervolgens over het economisch gewin dat het gevolg kan zijn van het actief openbaar maken van overheidsinformatie. Wie profiteert hiervan? En wie betaalt de kosten voor het openbaar maken. Een tweede discussie richtte zich op de ethische kant van het openbaar maken: wat gebeurt er als informatie uit verschillende bronnen / achtergronden gekoppeld wordt?

Stelling 3: In tijden van Big Data is het voor de overheid onmogelijk om anonimisering van persoonsgegevens te garanderen

De meerderheid van de deelnemers beaamde deze stelling. De vraag werd gesteld of Big Data niet de zoveelste hype is waar iedereen achteraan loopt. Dat is koffiedik kijken, was de reactie van anderen. Er is een ontwikkeling gaande waarbij data en informatie in grote hoeveelheden beschikbaar zijn. We kennen de toekomstige technologieën nog niet, dus kunnen de consequenties op langere termijn nog niet overzien.

Stelling 4: De HvA zet het HvA adresboek online, ben je het daarmee eens?

Deze vierde stelling kwam vanuit de deelnemers aan de workshop. De HvA heeft een adresboek met gegevens van medewerkers: naam, mailadres, telefoonnummer, werklocatie. De groep was 50/50 verdeeld over de vraag of de HvA deze gegevens open op internet moet publiceren. Gewezen werd op het risico van stalkers, maar ook dat iedereen dan rechtstreeks naar docenten gaat bellen. Veel mobiele telefoons zijn privé telefoons, die gegevens houdt men liever voor zich. Anderen wezen op toegankelijkheid. En op het feit dat men in dienst is bij de Hogeschool van Amsterdam.

Bart van der Sloot verwees naar een zaak, waarbij een bedrijf een foto van een medewerker op een website wilde plaatsen. De medewerker maakte daar bezwaar tegen. De rechter bepaalde dat het bedrijf de foto mocht plaatsen, omdat het hoorde bij zijn functie.

Verslag discussie tweede ronde

Aan de tweede workshop deden 15 HvA-docenten mee. Zij reageerden op drie stellingen:

Stelling 1: Open data is het middel voor de burger om de overheid te controleren

De meningen waren verdeeld, 50% voorstanders en 50% tegenstanders. Opgemerkt werd, dat veel burgers niet goed met deze data om kunnen gaan. Zij hebben daar anderen voor nodig. Er zijn professionals of app-bouwers nodig die de vertaalslag tussen de (ruwe) data en de burger kunnen maken. Ook werd het verschil tussen de huidige en ideale situatie benadrukt: op dit moment heeft de overheid zijn data nog helemaal niet op orde. Dan kunnen burgers (ook al zouden ze wel competent genoeg zijn) de overheid niet controleren. Deelnemers gingen ook in op de verplichting die hiermee bij de burger komt te liggen: de burger moet de overheid dan controleren. Als hij/zij dat niet doet, dan wordt hij medeverantwoordelijk als de overheid niet goed handelt. Een deelnemer aan de workshop stelde "Ik wil niet de verplichting hebben de overheid te controleren, daar heb ik de beide Kamers en de gemeenteraad voor".

Stelling 2: In tijden van Big Data is het voor de overheid onmogelijk om anonimisering van persoonsgegevens te garanderen

Ook hier een 50/50 verdeling tussen voor- en tegenstanders. De discussie richtte zich in op het vertrouwen in de overheid. "Ik hoop en vertrouw dat het goed gaat, maar als ik naar de recente parlementaire enquête over ICT kijk dan weet ik het nog niet" was de verzuchting bij één van de deelnemers.

Stelling 3 Openbaarheid is belangrijker dan privacy

Net als in de eerste workshop vindt het merendeel van de deelnemers privacy belangrijker dan openbaarheid. De stelling riep bij één van de deelnemers meteen een nuancerende opmerking op "Er is inmiddels al zoveel over personen bekend, er is al geen privacy meer".

Effect

De Hogeschool van Amsterdam heeft naar aanleiding van de discussie tijdens de domeinconferentie haar adresboek voor het publiek offline gehaald. Nu is het HvA-adresboek uitsluitend toegankelijk voor de eigen medewerkers, mét een wachtwoord.

Wet open overheid; een wet voor alle kwalen?

Tineke Rouschop

Inleiding

Een van de randvoorwaarden voor actieve openbaarheid is wetgeving. De huidige generieke openbaarheidswetten voldoen volgens velen niet meer. Er zijn te veel beperkingen en hindernissen voor burgers, overheden zijn weigerachtig en klagen over misbruik en er zijn veel problemen met de beschikbaarheid en vindbaarheid van informatie. De nieuwe Wet open overheid moet die problemen oplossen en (vooral!) de actieve informatieverstrekking een flinke impuls geven.

Welke verandering beoogt nu eigenlijk de Wet open overheid? Op het moment van schrijven ligt het wetsvoorstel nog ter behandeling bij de Tweede Kamer. Welke reacties zijn er gekomen van Raad van State, Kamerleden en maatschappelijke organisaties? En tenslotte... wat betekent de (nieuwe) wetgeving voor archivering en, omgekeerd, wat betekent archivering voor openbaarheid? Veel overheidsrapporten, onder meer de kabinetsvisie en het actieplan Open overheid, gaan uit van de aanname dat wanneer een overheidsorgaan zijn 'informatie op orde' heeft, het eenvoudig mogelijk is om informatie openbaar te maken, als het ware 'by design'. Maar is die aanname wel correct, is het wel zo eenvoudig? Kan de wet een panacee voor alle openbaarheids- en informatiekwalen zijn?

Archiefwet en Wet openbaar bestuur

Anno 2015 zijn de belangrijkste wetten voor openbaarheid van overheidsinformatie de Archiefwet (Aw) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Hieronder een korte toelichting op de inhoud

en reikwijdte van beide wetten, met name ten aanzien van de bepalingen die betrekking hebben op openbaarheid.

Archiefwet

Openbaarheid volgens de Archiefwet geldt voor alle organen en personen, die krachtens publiekrecht zijn ingesteld en/of met openbaar gezag zijn bekleed. De openbaarheid geldt alleen voor de overgebrachte (te bewaren) archieven; vernietigbare archieven komen nooit onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet, al is de bewaartermijn meer dan honderd jaar. Toepassing van het archiefwettelijke openbaarheidsregime ligt meestal bij een archiefinstelling zoals het Nationaal Archief of een gemeentelijke of regionale archiefdienst. Als een archiefvormer zelf de overgebrachte archieven beheert, zorgt deze dus ook zelf voor de openbaarheid. Overbrenging is een rechtshandeling die volgens de wet moet plaatsvinden na twintig jaar, maar in de praktijk komt vervroegde of – vooral – verlate overbrenging regelmatig voor. Bij overbrenging kunnen beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld, op een bepaald aantal gronden en voor bepaalde tijd.

De Archiefwet kent openbaarheid volgens het documentstelsel, in tegenstelling tot het informatiestelsel. Deze stelsels hebben vooral betrekking op de 'vraagzijde' van informatie, niet zozeer op de 'aanbodzijde'. In het documentstelsel moet men bij een verzoek om informatie specifieke documenten noemen die men wil inzien; vervolgens heeft men recht op inzage in de documenten zelf. Openbaarheid volgens de Archiefwet vereist een goede ordening van het archief, een adequate toegang (inventaris) en duurzaam behoud van de stukken; dit is verwoord in de wettelijke vereiste 'goede, geordende en toegankelijke staat'. De Archiefwet draagt vooral bij aan de passieve openbaarheid van overheidsinformatie. Actieve openbaarmaking lijkt in eerste instantie niet aan de orde, maar wellicht zou men daar

toch van kunnen spreken als de toegangen op de archieven plus de eventueel aanwezige digitale archiefstukken op een website worden aangeboden. Toezicht op de waarborgen voor (passieve) openbaarheid van archieven wordt gehouden door de archiefinspecties, die 'horizontaal' opereren (binnen het eigen bestuursniveau) of 'verticaal' (interbestuurlijk).

Wet openbaarheid van bestuur

De Wob geldt net als de Algemene wet bestuursrecht voor 'bestuursorganen', dat zijn er minder dan de 'overheidsorganen' uit de Archiefwet. Zo vallen bij voorbeeld de Staten-Generaal, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer niet onder de Wob. Het openbaarheidsregime heeft betrekking op schriftelijke overheidsinformatie die (nog) niet is overgebracht naar de archiefbewaarplaats. Of die schriftelijke informatie ook archiefbescheiden in de zin der (Archief)wet betreft is voor de Wob niet relevant, zo vallen volgens jurisprudentie ook persoonlijke aantekeningen van ambtenaren onder de Wob, zodra die aantekeningen werk-gerelateerd zijn. Er zijn meer beperkingen en uitzonderingsgronden dan onder de Archiefwet, het belangrijkste verschil zit in de beperking 'persoonlijke beleidsopvattingen'. De Wob geldt tot het moment van overbrenging, ook wanneer het archief is 'uitgeplaatst'. Dat laatste wil zeggen dat het archief bij een archiefinstelling in beheer is (tegenwoordig vaak e-Depot), maar nog niet formeel is overgebracht.

De Wob werkt volgens het informatiestelsel. Dat wil zeggen dat men kan volstaan met het noemen van de aangelegenheid waarover men informatie wil ontvangen. Het overheidsorgaan kan dan de documenten verstrekken, of kiezen voor het verstrekken van informatie uit de documenten. De Wob stelt geen eisen aan de toegankelijkheid van de informatie. De Wob verplicht tot het actief verstrekken van informatie over

het beleid, met inbegrip van de voorbereiding en de uitvoering daarvan. Dit moet gebeuren zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Hoe invulling wordt gegeven aan deze actieve openbaarheidsverplichting is aan het bestuursorgaan zelf. De Wob kent geen specifieke toezicht-houder, maar geschillen worden regelmatig aan de rechter voorgelegd.

Wet open overheid (Woo)

Aanleiding

Na dertig jaar Wob, blijkt dat de wet niet (meer) optimaal werkt. De artikelen over actieve openbaarmaking lijken niet sterk te leven en van het passieve recht op informatie wordt overwegend gebruik gemaakt door 'beroeps-wobbers' als journalisten. De indruk bestaat, met name bij gemeenten, dat sommige burgers de Wob misbruiken om 'zand te strooien in de raderen van de overheid' of om 'nep-verzoeken' in te dienen om dwangsommen te kunnen innen. Onderzoekers van de Universiteit van Tilburg schrijven in 2004 in hun evaluatie van de Wob dat de uitvoeringspraktijk een toenemende juridisering laat zien, die uiteindelijk heeft geleid tot wantrouwen bij zowel de verzoekers als de overheden. Dit alles leidt ertoe, dat in het begin van de eenentwintigste eeuw behoefte ontstaat aan een wettelijke regeling, die beter is toegesneden op de huidige behoeften en mogelijkheden. Verschillende onderzoeksrapporten hebben hieraan bijgedragen, evenals internationale verdragen en voorbeelden. Het 'open government'-beleid van de Obama-regering in de VS krijgt in Nederland navolging onder de noemer 'Open overheid'.

Terwijl de regering werkt aan een voorstel tot wijziging of vervanging van de huidige Wob, presenteerde GroenLinks in de zomer van 2012 met een initiatiefvoorstel voor een nieuwe

Wet openbaarheid van bestuur. Na commentaar van de Raad van State werd het initiatiefvoorstel aangepast en in december 2013 opnieuw ingediend, ditmaal door Groen Links en D'66. De eerste plenaire behandeling van het voorstel vond in december 2014 plaats. Er zijn nog steeds veel vragen, die medio april 2015 in de tweede termijn beantwoord moeten worden. Het is nog steeds onzeker of de nieuwe wet er komt, en zo ja, of alle elementen behouden blijven. Het laatste bericht is, dat de behandeling voorlopig is uitgesteld.

Inhoud van de wet

Een belangrijke verandering in de Woo is de uitbreiding van de reikwijdte ten opzichte van de Wob en de Archiefwet. Niet alleen vervallen de uitzonderingen voor de Staten-Generaal, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, maar de initiatiefnemers willen de reikwijdte van de wet ook uitbreiden naar de commissie van toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (de 'commissie Stiekem'), de Nationale ombudsman, semi-publieke instellingen en zelfs de koepelorganisaties van overheden (zoals VNG, IPO en Unie van Waterschappen). Net als nu geldt de Woo tot overbrenging van de archieven naar de archiefbewaarplaats. De Woo kent minder uitzonderingsgronden dan de Wob en die uitzonderingsgronden, vervallen grotendeels na vijf jaar. De Woo stelt ook eisen aan de creatie van documenten. Persoonlijke beleidsopvattingen moeten in documenten worden gescheiden van feitelijke informatie, zodat feiten tijdig openbaar kunnen worden gemaakt.

Een verplicht in te stellen informatieregister maakt het burgers mogelijk zelf alle inkomende en uitgaande documenten op te zoeken ('met uitzondering van de reclamefolders', zo schrijft de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp) en alle interne documenten die niet meer de concept-status hebben. Er wordt uitgegaan van een elektronisch register, met directe

toegang tot de documenten door middel van hyperlinks. Tevens blijft de mogelijkheid bestaan om informatie over onderwerpen op te vragen. De Woo bepaalt dat een flink aantal typen documenten actief moet worden aangeboden. Denk daarbij aan vergaderstukken, besluitenlijsten, beschikkingen, plannen en beslissingen over uitgaven hoger dan 250.000 euro. Om te waarborgen dat de informatie beschikbaar is, kent de Woo dezelfde zorgplicht als de Archiefwet; de eis 'goede, geordende en toegankelijke staat' is letterlijk overgenomen. Om dit te realiseren moet de informatiehuishouding op orde zijn: de informatie dient actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar te zijn. De Wet open overheid kent net als de Archiefwet een toezichthouder, nl. de informatiecommissaris, in positie vergelijkbaar met de Ombudsman. Hoewel hij een bredere taak heeft, zal hij ook toezien op de informatiehuishouding.

Relatie met andere wetsvoorstellen

In de Woo is een anti-misbruikbepaling opgenomen. De regering heeft hiervoor niet op de uitkomst van het Woo-debat willen wachten; zij heeft in december 2014 een apart 'reparatie-wetsvoorstel' ingediend bij de Kamer. Intussen lijkt het erop dat de minister toch wacht op de uitkomst van het Woo-debat, voor behandeling van het reparatie-voorstel wordt doorgezet.

Het bestaande recht op hergebruik van openbare publieke informatie (open data) wordt in de Woo uitgebreid. Ook op dit terrein is er inmiddels een apart voorstel van de regering: de Wet hergebruik overheidsinformatie, ingediend in januari 2015. Het kabinet is, in lijn met het advies van Afdeling advisering van de Raad van State, van mening dat het wenselijk is als initiatiefnemers van de Woo ertoe besluiten de bepalingen over hergebruik uit het initiatiefvoorstel te laten vervallen.

Reacties

Rondetafelgesprek met deskundigen

Enkele maanden voor de eerste plenaire behandeling van het wetsvoorstel, heeft de Tweede Kamer een hoorzitting met deskundigen gehouden. De daarbij aanwezige journalisten zien over het algemeen in de wet verbeteringen ten opzicht van de huidige Wob, bijvoorbeeld als het gaat om een kortere beantwoordingstermijn, digitale informatieverstrekking en de komst van de Informatiecommissaris. Toch zijn zij ook kritisch ten aanzien van de, in hun ogen nog steeds te beperkte reikwijdte van de wet, het voortbestaan van de uitzonderingsgronden zoals de 'persoonlijke beleidsopvattingen' en de (on)mogelijkheden van de pers om de 'social watchdog'-functie te vervullen. Hun ervaring is dat de overheid zijn informatie niet op orde heeft en dat dit leidt tot trage beantwoording van vragen. Ze noemen buitenlandse voorbeelden van effectief en efficiënt werkende systemen, zelfs in verschillende Afrikaanse landen. Templates voor het scheiden van feiten en persoonlijke beleidsopvattingen, informatieregisters en het intern goed regelen van informatie-classificatie kunnen helpen bij openbaarheid by design.

De Raad voor het openbaar bestuur is tevreden met de nieuwe wet, deze ligt in de lijn van het Rob-advies Gij zult openbaar maken. De VNG en de Nationale Politie zijn zeer kritisch. Voor hen volstaat een aanpassing van de huidige Wob, met name ten aanzien van het misbruik. De nieuwe wet zal, zo stellen zij een grote administratieve last en bureaucratie teweeg brengen, terwijl zowel gemeenten als de Politie al veel stappen hebben gezet in de bevordering van openbaarheid. De VNG nam in dit debat ook een standpunt in over de openbaarheid van haar eigen archieven, door naar voren te brengen dat de koepels van overheden niet onder de wet hoeven te worden gebracht: via de leden is alle informatie opvraagbaar. De Nederlandse

Vereniging van Ziekenhuizen vindt dat ziekenhuizen als particuliere organisaties niet onder een publieke wet moeten vallen. De ziekenhuizen hebben al veel resultaten bereikt met betrekking tot transparantie, zowel naar de toezichthouders als naar het publiek. Verdergaande verplichtingen zou de cultuur ten aanzien van het melden van incidenten kunnen schaden.

De aanwezige wetenschappers waren gematigd positief. Zij zien een belangrijke rol voor de Informatiecommissaris, met name ten aanzien van het bevorderen van een cultuur van transparantie. Volgens hen wordt de omvang van het probleem door de tegenstanders overdreven, zo krijgen academische ziekenhuizen (die onder de Wob vallen) maar vijf informatie-verzoeken per jaar. Zij zien de spanning tussen beslotenheid en openheid als iets van alle tijden. Het verschil is misschien wel dat de overheid tegenwoordig meer van burgers weet dan de burgers van de overheid. Net als de journalisten dringen zij erop aan dat de volksvertegenwoordiging (Tweede Kamer, gemeenteraad) het dagelijks bestuur 'op de huid zit' en zich ook zelf niet met een kluitje in het riet laat sturen. Het bedrijfsleven waarschuwt voor de gevolgen van onder meer – actieve – openbaarheid (zoals het informatieregister) voor de kwetsbare relatie tussen bedrijven en overheid. Bedrijven geven veel informatie, die om concurrentie- en veiligheidsredenen niet in verkeerde handen mag komen. Dit geldt met name voor de energie- en drinkwaterbedrijven (vitale infrastructuur) en de chemische industrie. Zou de wet ongewijzigd worden ingevoerd, dan verwachten zij dat de veiligheidscultuur onder druk komt te staan, en zal dit leiden tot minder meldingen van bedrijven aan de overheid.

Behandeling in de Tweede Kamer

Op 9 december 2014 vond de eerste termijn van het plenaire debat plaats. Kamerbreed werd het belang van openbaarheid

van bestuur beleden en werd door iedereen geconstateerd dat daar nog wel wat aan te verbeteren valt. Maar hoe tot die verbetering kan worden gekomen, is voor de Kamerleden nog geen uitgemaakte zaak. De Kamer liet zich in het debat kritisch uit over het wetsvoorstel en men vroeg zich af of (nieuwe) wetgeving wel het gewenste effect gaat hebben, waar er vooral sprake lijkt van een ‘cultuur-probleem’. De initiatiefnemers Voortman en Schouw – en met hen minister Plasterk – kregen heel wat huiswerk mee. De belangrijkste punten zijn:

- onbedoelde en ongewenste effecten, zoals een bekoeling van de relatie tussen overheid en bedrijfsleven;
- de breuk met de staatsrechtelijke scheiding tussen publiek en privaat domein. Verbreding reikwijdte naar de koepels van decentrale overheden en verruiming naar de semi-publieke sector;
- mogelijke noodzaak van uitzonderen van Algemene Rekenkamer;
- de wens tot bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen als onder de Wob;
- twijfel over nut en noodzaak van de Informatiecommissaris;
- vraagtekens bij de kosten tegenover onduidelijke baten.

Kamerlid Mona Keizer (CDA) is benieuwd naar de gevolgen van het informatie- en archiefbeleid, ook in relatie tot het rapport Elias en de strekking van de zorgplicht voor de kwaliteit van de informatie. Mona Keizer: “ De CDA-fractie is het met de indieners eens dat actieve openbaarmaking van overheidsinformatie ook met zich meebrengt dat de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de informatie moet worden bevorderd. Laten wij het voorliggende wetsvoorstel eens als voorbeeld nemen. Zijn de stukken naar het oordeel van de indieners toegankelijk en inzichtelijk? Zijn de discussiepunten

voor iedereen inzichtelijk? Zijn de documenten die achter dit wetsvoorstel liggen makkelijk te vinden?”.

De Algemene Rekenkamer heeft in november 2014 in een brief aan de Kamer gevraagd om een uitzonderingspositie ten aanzien van de Woo. Ze noemt het voorstel ‘staatsrechtelijk opmerkelijk’ en vreest in de praktijk een onwenselijk effect, doordat er minder vanzelfsprekende medewerking van gecontroleerden aan onderzoek zal zijn.

Gevolgen van de nieuwe wet voor overheden

Informatieregister

Als we kijken naar het raakvlak met archivering zien we als grote verandering de introductie van het informatieregister. Nadere uitwerking en datum van inwerkingtreding moeten nog volgen na vaststelling van de wet, maar de archiefvormers zullen hier een hele kluit aan gaan krijgen. Ze moeten openbaarheid by design gaan inrichten in hun registratie- en informatiesystemen en daarbij per document, of per proces, zaaktype of resultaat-type, afwegen of er uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Er zijn veel vragen te stellen bij de implementatie en het onderhoud van dit register: hoe kunnen informatiesystemen erop worden ingericht, hoe actueel moet het register zijn (ook van lopende zaken?), hoe moet de toegang eruit zien, hoe wordt de context (van b.v. zaken en taken) aangegeven, moet de interne logica en jargon worden ‘vertaald’ voor buitenstaanders (en zo ja, hoe dan?), wordt het geen overkill voor de burgers, worden geen documenten buiten het register gehouden etc. Nederlandse overheden zouden kunnen kijken naar buitenlandse voorbeelden, in verschillende Noord-Europese landen bestaan al dergelijke registers. Feitelijk moet hetzelfde gebeuren als bij het beperken van de openbaarheid bij overbrenging: beoordeling van openbaarheid vooraf en niet pas wanneer de

informatie wordt gevraagd. Vanwege rechts-gelijkheid en efficiency is het verstandig dat openbaarheid dan ook nog by design worden ingericht en niet per geval apart worden beoordeeld.

Informatie op orde

Als de wet ongewijzigd wordt aangenomen, zullen overheidsorganen veel wijzigingen moeten doorvoeren, zoals het scheiden van persoonlijke beleidsopvattingen en het beoordelen van ‘kennelijk misbruik’ van de wet. De indieners van het wetsvoorstel gaan ervan uit dat het aantal Wob-verzoeken zal afnemen, maar dat is natuurlijk niet zeker. Het opvragen moet wel gemakkelijker worden gemaakt. Het voorkeurskanaal is elektronisch, bijvoorbeeld met een webformulier, verbonden aan het informatieregister. Naast het informatieregister betekent de eis dat informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is, dat de archiefvormer zijn informatie op orde moet brengen en houden. Dit is zo mogelijk een nog grotere uitdaging, want wie kent niet de informatiesystemen die incomplete, onjuiste of verouderde gegevens bevatten?

Wob-toets vooraf

Voor de actieve en passieve openbaarheid moet de archiefvormer zich goed gaan verdiepen in de uitzonderingsgronden, het ruime openbaarheidsregime van de Archiefwet gaat immers al grotendeels gelden bij de archiefvormer. Dit vereist het identificeren van zowel de categorieën verplicht te publiceren documenten en de absolute uitzonderingsgronden, als de zorgvuldige beoordeling van de relatieve uitzonderingsgronden. Relatieve uitzonderingsgronden als de persoonlijke levenssfeer (van zowel betrokkenen als ambtenaren), bedrijfs- en fabricagegegevens en persoonlijke beleidsopvattingen. Daar hangt ook de vraag mee samen of het wijs is om over te gaan tot de

vaak gepropageerde vervroegde overbrenging. Onbedoeld kan er immers een ongewenst effect optreden: twee verschillende openbaarheidsregimes over hetzelfde tijdvak en dezelfde onderwerpen. Twee openbaarheidsregimes die alleen gescheiden zijn door het – in dit verband niet relevante – onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen stukken. Vervroegde overbrenging kan ook problemen geven bij het beperken van de openbaarheid. Er mag dan alleen worden getoetst aan de beperkingen van art. 15 van de Archiefwet en niet aan de ruimere beperkingen van Wob of Woo, zoals persoonlijke beleidsopvattingen, opsporing van strafbare feiten of toezicht en inspectie, de kenmerkende belangen voor de administratieve fase. Tenslotte lijkt het niet praktisch om de actieve openbaarmaking over twee partijen te verdelen, de archiefdienst voor de ‘producten’ van de administratie en de archiefvormer voor het informatieregister.

Verbetering van de toegankelijkheid

Er zijn inmiddels al veel thematische sites, zoals wiewaswie.nl, risicokaart.nl, overheid.nl en van A naar Beter.nl. Overal worden pogingen gedaan het aanbod van informatie te ‘op maat te maken’, door middel van interactieve kaarten, beknopte en uitgebreide zoekmogelijkheden (bijvoorbeeld gemeente, plaats, postcode, trefwoord, rubrieken, publicatiedatum). Die pogingen zijn nog niet allemaal succesvol, onder meer doordat de informatie aan de aanbodzijde niet dezelfde ‘maatwerk’ meekrijgt. Overheden buigen zich ook over de vraag hoe de informatie op een begrijpelijke manier kan worden aangeboden aan het publiek. Denk aan de ‘scores’ van ziekenhuizen en scholen, die weliswaar begrijpelijk zijn, maar niet altijd voldoende nuance kennen. Een ander voorbeeld is het aanbieden van samenvattingen van inspectieverslagen van BRZO-bedrijven (Besluit Risico Zware Ongevallen) op BRZO+,

of het 'uitlichten' van bepaalde bedrijven in 'dossiers'. Wie bepaalt welke informatie wordt gepubliceerd? Wordt ook statusinformatie bijgehouden (zoals 'overtreding is beëindigd') en vindt ook de-publicatie plaats? Hoe moet openbaarheid worden geregeld tussen 'ketenpartners', zoals bijvoorbeeld verschillende samenwerkende overheden, die misschien verschillende opvattingen hebben over openbaarheid? En hoe zit het met het recht om vergeten te worden (Europese datarichtlijn en het verwijderen van zoekresultaten door Google)? En met het auteursrecht op stukken? Het design van actieve openbaarheid roept dus nog veel vragen op.

Woo als informatiewet

Al vaak is gevraagd om één informatiewet in de plaats van de Wob en de Archiefwet. Ook op het symposium Actieve Openbaarheid op 29 januari 2015 kwamen herhaaldelijk de hindernissen van de verschillende beheers- en openbaarheidsregimes naar voren. Een initiatief in 2006 om tot een geïntegreerde wet te komen heeft het echter nooit gehaald. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor Cultuur gaven in 2008 voorkeur aan 'aanbouwwetgeving in tranches', vanwege de snel voortschrijdende techniek. Het is opvallend dat nu de Woo niet (meer) wordt genoemd als integratiewet van de Wob en de Archiefwet. Als men goed kijkt, verenigt de Woo echter het belang van een goede informatiehuishouding en openbaarheid en is de wet op een aantal punten een verbetering ten opzichte van de Archiefwet.

- De Woo heeft een bredere reikwijdte dan de Archiefwet; ook de semi-publieke sector valt eronder, zoals geprivatiseerde overheidsdiensten.
- Er is één onafhankelijk toezichthouder op alle archiefvormers, zowel op de 'nieuwkomers', als op de organen die tot nu toe buiten het archiefwettelijk toezicht vallen (zoals de Hoge colleges van Staat en de provincies).
- De Woo combineert het document- en informatiestelsel, dus *best of both worlds*.
- Woo zorgt al ruim vóór de verplichte overbrenging voor een openbaarheidssituatie die vergelijkbaar is met de Archiefwet en heft het kunstmatige onderscheid in openbaarheid tussen te bewaren en te vernietigen documenten op.
- Woo zorgt voor waarborg van ordening en toegankelijkheid en gaat zelfs verder in de voorwaarden met betrekking tot de kwaliteit van de informatie: actualiteit, nauwkeurigheid en vergelijkbaarheid zijn ook vereist.
- Door het scheiden van persoonlijke beleidsopvattingen en feiten vermindert het beroep op de beperkingen op de openbaarheid.
- Voor verruiming van de openbaarheid is geen overbrenging meer nodig.
- De Woo kent strafbepalingen voor het onttrekken van documenten aan de openbaarheid; in de Archiefwet is dit niet geregeld.
- Als de Woo en de Archiefwet naast elkaar blijven bestaan, kunnen er 'grensgeschillen' ontstaan, zoals over de reikwijdte en het toezicht.

De Woo schiet echter te kort op het punt van duurzame toegankelijkheid van informatie. Tevens wordt er niet gerept over waardering, selectie, vernietiging, vervanging en vervreemding van archiefbescheiden en ook niet over benoembaarheidseisen voor archivariissen. Toch is de tijd misschien rijp voor heroverweging van de Archiefwet en kan hetgeen uit de Archiefwet behouden moet blijven, of zelfs uitgebreid(!), worden opgenomen in 'aanbouwwetgeving in tranches' aan de Woo.

Relatie tussen openbaarheid en archivering

Uit de Woo blijkt duidelijk de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen openbaarheid en archivering. Een goed archief is nodig voor het waarborgen van de openbaarheid. En omgekeerd stelt de verplichting tot openbaarheid de nodige eisen aan het archief. Met andere woorden: archivering ondersteunt openbaarheid en openbaarheid ondersteunt archivering. We hoeven maar de recente affaire met de betalingsbewijzen van de 'Teeven-deal', die twee bewindslieden de kop kostte, in herinnering te roepen om te zien hoe dit in de praktijk uitpakt. We mogen gevoeglijk aannemen dat duurzame toegankelijkheid van de financiële administratie nu de aandacht heeft op de ministeries...

De belangrijkste verandering door de Woo zal zijn dat de van oudsher intern gerichte informatiehuishouding van overheden voortaan ook 'naar buiten' moet worden gericht, voor directe of indirecte toegang voor externe gebruikers. Dat vereist design van de inwinning, beheer en beschikbaarstelling van informatie. En dat vereist vooral vanaf het begin een zodanige ontsluiting van de informatie dat die door iedereen kan worden gevonden en begrepen.

Al dit fraais gaat uit van een positieve relatie tussen openbaarheid en archivering. Maar we moeten onderkennen dat er ook een negatieve relatie is. Premier Rutte sprak onlangs in een radio-interview, naar aanleiding van het vertrek van een kamerlid die struikelde over declaraties, over 'doorgeschoten openbaarheid'. Hij was zelf al een poos geleden gestopt met het indienen van declaraties, want 'het gaat niemand wat aan met wie ik een etentje heb'. Hillary Clinton onttrok informatie aan de openbaarheid door haar privé e-mailadres zowel voor zakelijk als persoonlijk verkeer te gebruiken.

Zo kan openbaarheid juist in het tegendeel verkeren, als het handelen van bestuurders en ambtenaren niet meer wordt vastgelegd of de neerslag van het handelen niet meer in het archief komt. Of nog sterker, dat men niet meer durft te handelen, uit angst voor verstoring van het ontwikkelen van plannen, het vormen van beleid of het overleggen met maatschappelijke partners.

Dit risico wordt zowel door wetenschappers als door de 'leveranciers' en 'klanten' van overheidsinformatie onderkent. Charles Jeurgens citeerde in 2012 uit de Britse televisieserie 'Yes Minister' ambtenaren die een nieuwbakken minister uit de droom hielpen: "You can have openness. Or you can have government. You can't have both". Aan ons de opdracht om toch beiden zo goed als mogelijk te realiseren. Met reële verwachtingen, want (alleen) een nieuwe wet is geen panacee voor alle openbaarheids- en informatiekwalen.

Verder lezen?

M. Bruggeman et al. eds. *Openbaarheid In historisch en hedendaags perspectief*. SAP-Jaarboek 2006, (Den Haag, 2008).
Daarin onder meer bijdragen van Thomas von der Dunk (De onmogelijke openbaarheid van het verleden) en Hans Waalwijk (Wat niet weet, ...deert! Over het bewust niet vastleggen van gegevens).

G. Enthoven, *Open het systeem. Over actieve openbaarheid en een informatieregister*. Essay geschreven ten behoeve van de kennisbijeenkomst 'Open Overheid en archieven' op 5 november 2014.

<http://www.nationaalarchief.nl/actueel/nieuws/vaart-actieve-openbaarheid> geraadpleegd op 12 april 2015.

J. van Erp, A. Mein, *Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtsrapporten IGZ*. (Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2013)
<http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2013/evaluatie-actieve-openbaarmaking-toezichtrapporten-igz> geraadpleegd op 12 april 2015.

E. Scholtes, *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Dissertatie (Boom Lemma, 2012)
[https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/transparantie-icoon-van-een-dolende-overheid\(d9476177-8fb7-4ba9-a842-d3f47bfb74be\).html](https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/transparantie-icoon-van-een-dolende-overheid(d9476177-8fb7-4ba9-a842-d3f47bfb74be).html) geraadpleegd op 12 april 2015.

VNG, *De transparante gemeente. Lokaal bestuur dat transparant is, wordt vertrouwd; een discussiestuk over openbaarheid in het lokaal bestuur*. (Den Haag, 2012).
https://www.vng.nl/files/vng/201211010_vng_transparante_gemeente.pdf geraadpleegd op 12 april 2015.



Staat de wet tussen droom en daad?

Teun de Reijke, Theo Vermeer

Actieve openbaarheid van bouwdoossiers

Actieve openbaarheid doet de laatste jaren haar entree in het werkveld van de Nederlandse archivaris. Steeds vaker worden archiefbescheiden (voor zover nodig) gedigitaliseerd en op het internet gepubliceerd. Zo ook bouwdoossiers. Op zich een mooi streven: de vaak intensief geraadpleegde originelen worden gespaard en de archiefconsument is niet langer gebonden aan openingstijden van de studiezaal. Kan dat zomaar wel? De droom is zoveel mogelijk archiefbescheiden online beschikbaar te plaatsen, de daad is: zoveel mogelijk uit deze gedigitaliseerde archiefbescheiden publiceren. Maar, om Willem Elsschot te parafaseren, staat daar niet de wet tussenin, zoals de Auteurswet?

Het auteursrecht: wie heeft er nog nooit iets over gehoord of van gezien? We kennen allemaal dat c'tje met een rondje eromheen: ©. Kort samengevat houdt het auteursrecht in dat de auteur van een 'voldoende creatief werk van wetenschap, letterkunde of kunst, dat zintuiglijk waarneembaar is en niet vervaardigd is om een technisch effect te verkrijgen', het alleenrecht heeft om dat werk te verveelvoudigen. Dit beginsel is verankerd in artikel 1 van de Auteurswet. Men mag dus niet zomaar met andermans beschermd werk 'aan de haal' gaan. Ook de archivaris niet, die van plan is om bouwdoossiers met daarin bouwtekeningen actief openbaar te maken op het internet. Het auteursrecht behelst economische bescherming van de auteur. Het moet voor hem of haar economisch aantrekkelijk blijven om een werk, zoals

bijvoorbeeld een boek of een bouwtekening, te creëren.

Uiteraard zijn er uitzonderingen mogelijk op het auteursrecht, uitzonderingen die het mogelijk maken om bouwdoossiers actief openbaar te maken. Het meest bekende voorbeeld is nog wel de licentie, een overeenkomst tussen auteursrecht-hebbende en derde, waarmee de rechthebbende toestemming verleent voor reproductie van zijn of haar werk voor een bepaald doel- einde. C.J. Loonstra en G.W. van der Voet geven hier in hun *Rechtsoriëntatie* (2008) een toelichting op. Een voorbeeld is de auteur van een manuscript die een overeenkomst treft met een uitgever. Zo zijn er ook andere uitzonderingen mogelijk, waarbij niet eens de toestemming nodig is van de auteursrecht-hebbende of diens rechtverkrigenden (het auteursrecht is namelijk vererfbaar en bestaat tot 1 januari volgend op het 70e jaar na overlijden van de auteur). Zo mogen archiefinstellingen, musea en bibliotheken bijvoorbeeld auteursrechtelijk beschermd werken presenteren op terminals in hun gebouwen. Dit voor studie of oefening door individuele leden van hun publiek. Maar zijn die uitzonderingen wel passend voor de eisen van het digitale tijdperk? Het antwoord luidt jammer genoeg 'nee'.

Het auteursrecht in het digitale tijdperk

Hierboven zagen we al het probleem van het huidige auteursrecht in het digitale tijdperk: de reproductie van een beschermd werk is voorbehouden aan de auteur of diens rechtverkrigenden. En dat is iets wat moeilijk te handhaven is in een tijdperk waarin wereldwijd toegankelijke bits en bytes de plaats van het papier als het primaire communicatiemedium hebben ingenomen. Steeds meer beschermd werken worden op het internet geplaatst om aan een onverzadigbare informatiehonger te kunnen voldoen. Daarnaast is het inmiddels ook duidelijk geworden, dat er ook wel auteursrechtelijk beschermd werken

worden gecreëerd zonder financiële genoegdoening in het vizier: open content. In wetenschappelijke kringen zien we open access, zoals dissertaties die naast handelsedities op websites van universiteiten worden gezet.

We zijn geneigd om tegenwoordig zo ongeveer alles wat we tegenkomen op het internet als open content/ auteursrechtenvrij te beschouwen: 'als het op het internet staat, dan kan ik het gebruiken.' Zo is het in veel gevallen echter juist niet. Waarschuwingen dat afbeeldingen op het internet (mogelijk) auteursrechtelijk beschermd zijn, lijken gemakkelijk te worden genegeerd. Zelfgeschreven disclaimers die je weleens tegenkomt op YouTube sluiten geen inbreuk op andermans auteursrecht uit. De Nederlandse Auteurswet en het Europese auteursrecht zijn nog altijd gestoeld op principes uit het papieren tijdperk, ondanks het feit dat nog niet zo heel lang geleden (2001) op Europees niveau acties zijn ondernomen om in te spelen op ontwikkelingen. Daarmee is zeker niet gezegd dat het auteursrecht moet worden afgeschaft. Het is volkomen logisch dat bijvoorbeeld de auteur van een boek economische bescherming over dat werk krijgt. Wie wil nou het boek waaraan hij jaren heeft gewerkt een paar weken na publicatie ingescand op de website van een erfgoedinstelling aantreffen? Daar zijn overigens wel voorbeelden van bekend (zoals Google Books), maar dan is er een regeling tussen rechthebbende en derde partij getroffen.

Gemeentelijke bouwdoossiers online: de kink in de auteursrechtelijke kabel

De vraag naar informatie op het internet is niet meer te stuiten. Erfgoedinstellingen spelen daar uiteraard op in. Zo zijn er in Nederland diverse gemeenten en hun archiefbewaarplaatsen die hun bouwdoossiers van vóór 1 oktober 2010, de datum waarop de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna:

Wabo) in werking trad, online hebben gepubliceerd. Dat is op zich begrijpelijk: bouwdoossiers zijn veel bevroegde archiefbescheiden. Deze gemeenten hebben echter, zo blijkt uit ons onderzoek in het atelier Actieve Openbaarheid, geen toestemming gevraagd aan de auteursrecht-hebbers van documenten in die bouwdoossiers (zoals architecten) om ze online te publiceren. Daarmee wordt feitelijk inbreuk gepleegd op het auteursrecht van die architecten. Toch lijken de gemeenten een gat in de informatiemarkt te vullen. Geen enkele gemeente heeft tot op het moment van schrijven van dit artikel te maken gehad met een rechtszaak, terwijl de meeste hun bouwdoossiers al jaren op het internet hebben staan.

Bouwtekeningen zijn zonder meer auteursrechtelijk beschermd. Artikel 10, lid 1.8 van de Auteurswet noemt 'ontwerpen, schetsen en plastische werken, betrekkelijk tot de bouwkunde ...' als auteursrechtelijk beschermde werken. Vermoedelijk worden er geen rechtszaken tegen deze gemeenten aangespannen omdat de bouwdoossiers op het internet enorm handig zijn. Architect, aannemer en bouwhistoricus kunnen snel even iets opzoeken in plaats van afreizen naar een beperkt geopende studiezaal. Als we echter kijken naar het online publiceren van foto's door archiefinstellingen, dan zien we een heel ander beeld. Meerdere archiefinstellingen zijn verwikkeld geraakt in rechtszaken wegens vermeende inbreuk op auteursrechten van fotografen. Foto's zijn net zo goed auteursrechtelijk beschermd als bouwtekeningen in bouwdoossiers. Deze paradoxale ontwikkeling is zeer interessant en zeker een uitdaging voor de archivaris.

Maar hoe kan het dan zijn dat gemeenten niet altijd het auteursrecht hebben over hun bouwdoossiers? De VNG heeft immers voor haar leden een inkoopbeleid geformuleerd, het 'VNG-model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten', waarin in artikel 8 bedongen wordt dat een gemeente

in haar hoedanigheid als opdrachtgever (bijvoorbeeld bij bouwprojecten) het auteursrecht verkrijgt over de opgeleverde werken. Het hangt ervan af wie exact de opdrachtgever van de architect is. Als een gemeente aan burgers onbebouwde percelen verkoopt en die burgers vervolgens het recht verkrijgen om zelf een architect in te schakelen voor het ontwerpen van woonhuizen, dan zijn die burgers de opdrachtgevers. Een architect zal waarschijnlijk niet zijn auteursrecht op de bouwtekeningen van het nieuwe huis overdragen aan zijn opdrachtgever, de burger die de bouwvergunning aanvraagt. Als al die burgers ook nog eens allemaal verschillende architecten inschakelen, ontstaat er voor gemeenten en hun archiefbewaarplaatsen een grote auteursrechtelijke complicatie als zij na een aantal jaren de bouwdoSSIERS actief openbaar willen maken op het internet. Juridisch vrij helder (alle rechthebbende architecten moeten dan individueel benaderd worden voor toestemming), maar praktisch een enorme kluit!

Wijziging van het auteursrecht

Inmiddels is bij de politiek doorgedrongen dat een wijziging van het auteursrecht onvermijdelijk is in het digitale tijdperk. Jean-Claude Juncker, de voorzitter van de in november 2014 aangetreden EU-commissie, heeft een herziening van het Europese auteursrecht (waar het Nederlandse auteursrecht onder de werkingssfeer van valt) tot campagnepunt gemaakt. Hij formuleert het als volgt:

‘Mijn eerste prioriteit is een beleid dat groei en banen creëert centraal te stellen op de politieke agenda van de volgende Commissie [de Commissie - Juncker]. Sleutelrol daarin is het creëren van een digitale interne markt voor consumenten en bedrijven door gebruik te

maken van de vele mogelijkheden die de digitale technologie, die geen grenzen kent, ons biedt. Om dit te bewerkstelligen zullen we de moed moeten hebben om nationaal isolement op het gebied van telecomregeling, wetgeving rond auteursrechten en databescherming ... af te breken.’

Hoe dit precies zal gaan uitpakken is op moment van schrijven van dit artikel nog onduidelijk. Naar verwachting zal de ‘Commissie Juncker’ in mei 2015 haar ambitie voor de ‘Digital Single Market’ van de Europese Unie kenbaar maken. Hierbij wordt actief gevraagd om input van de EU-burger via Digital4EU. De toekomst van het auteursrechtelijk landschap lijkt voor erfgoedinstellingen veelbelovend, hoewel de archivaris waarschijnlijk niet hoeft te wachten op een tijdperk waarin hij geen omkijken meer heeft naar andermans auteursrecht. Het vak archivaris heeft en zal waarschijnlijk een belangrijke auteursrechtelijke component blijven bevatten.

Actieve openbaarheid als uitzondering op het auteursrecht

Hiervoor bespraken we het al even: er is momenteel al een aantal uitzonderingen op het auteursrecht. Hoewel het misschien beter is om Europese ontwikkelingen af te wachten, willen wij vanuit het atelier Actieve Openbaarheid een aanbeveling doen voor wijziging van de Nederlandse Auteurswet. Er zou een clause kunnen worden toegevoegd aan de limitatieve opsomming van uitzonderingen die de Auteurswet op dit moment al kent. Zo’n clause zou dan bepalen dat er geen sprake is van inbreuk op het auteursrecht door archiefinstellingen (let wel: we bedoelen hier archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet 1995), indien zij auteursrechtelijk beschermde werken (zoals

bouwdoSSIERS), die zij in het kader van hun archiefwettelijke functie hebben ontvangen van een archiefvormer, actief openbaar maken op het internet. Daarmee zou de bouwdoSSIERS-praktijk van de genoemde gemeenten gelegaliseerd en gelegitimeerd kunnen worden, zonder dat er evidente inbreuk wordt gemaakt op andermans economische belangen. De legitimatie berust dan in de maatschappelijke behoefte aan actieve openbaarheid.

Aanbevelingen auteursrecht en actieve openbaarheid van bouwtekeningen

Zoals u hiervoor kon lezen, kunnen archiefinstellingen bouwtekeningen beheren die al gevormd en overgedragen zijn. Ze kunnen echter ook de dienstverlening voor hun rekening nemen uit nog niet overgedragen bouwtekeningen. Daarbij kan het zijn dat archiefinstellingen in de positie zijn om op de nog te creëren of de zojuist gecreëerde Wabo-doSSIERS te adviseren.

Hieronder worden aanbevelingen gegeven voor ‘upstream’ (inregelen van een nieuwe situatie) als ‘downstream’ (met terugwerkende kracht) situaties. De upstream-aanbevelingen kunnen vanaf het moment van creatie van het document worden toegepast. Deze aanbevelingen hebben dus alleen betrekking op de Wabo-doSSIERS. De downstream-aanbevelingen hebben betrekking op de al gevormde bouwdoSSIERS.

Upstream

- Als er geen toestemming van de auteursrechthebbende is, is publicatie online niet toegestaan. Dit betekent immers vermenigvuldiging. Dat maakt online tonen van deze doSSIERS onmogelijk. Hieruit blijkt, dat het belangrijk is dat auteursrechthebbenden vanaf de creatie van de bouwtekeningen worden opgespoord, dat afspraken met ze

worden gemaakt en dat deze metadata in het document-managementsysteem (DMS), te weten in onlosmakelijk verband met de bouwtekeningen, worden opgeslagen. Dán is online tonen wel mogelijk.

- Op het gebied van auteurswet in relatie tot actieve openbaarheid van Wabo-doSSIERS geldt dat juristen en degenen die dienst verlenen goede instructies dienen te krijgen, zodat zij herkennen wanneer een Wabo-doSSIERS niet online kan worden geplaatst en welke maatregelen daarvoor moeten worden genomen
- Maak afspraken met applicatiebeheerders betreffende het technisch mogelijk maken van metadatering in Wabo-doSSIERS betreffende het auteursrecht. Denk daarbij aan de optie, waarbij de verschillende bestanddelen van een Wabo-doSSIERS per tabje toegankelijk zijn. Vervolgens kan per tabje aangegeven worden wat de juridische beperkingen zijn per bestanddeel.

Downstream

- Het is mogelijk om de gedigitaliseerde bouwdoSSIERS online beschikbaar te stellen. Doe dat echter met gebruikmaking van Digid, zodat achterhaald kan worden wie ze geraadpleegd heeft en wie er misbruik gepleegd heeft.
- Plaats de bouwdoSSIERS online met behulp van een opt-out button. Zodra een rechthebbende protest aantekent, kan het dossier geheel of gedeeltelijk online worden geplaatst.
- Plaats een disclaimer op de website van de archiefbeheerders met de boodschap: we zijn ons bewust van het feit dat niet van alle bouwtekeningen de auteursrechthebbende bekend is, u kunt met ons in contact treden als u auteursrechthebbende bent, wij doen er alles aan om auteursrechthebbenden te achterhalen en misbruik van dit auteursrecht is niet toegestaan.

- Op het gebied van auteurswet in relatie tot actieve openbaarheid van bouwdoossiers geldt ook dat juristen en degenen die dienst verlenen een goede instructie dienen te krijgen, zodat zij herkennen wanneer een bouwdoossier niet online kan worden geplaatst en welke maatregelen daarvoor moeten worden genomen
- De meeste kostbare optie is het 'clearen' van de bouwdoossiers. Hierbij moet per dossier worden beoordeeld of er auteursrechten op berusten, zo ja, wie de rechthebbende(n) is/zijn, en vervolgens dient deze rechthebbende te worden benaderd. Hierbij kan een geldelijke vergoeding per dossier niet worden uitgesloten; dit in aanvulling op de grote personeelskosten die dit arbeidsintensieve scenario met zich meebrengt.

Verder lezen?

Digitaal Erfgoed Nederland/Kennisland. *Businessmodel Innovatie Cultureel Erfgoed* (2009).
http://www.den.nl/art/uploads/files/Publicaties/businessmodel_innovatie_cultureel_erfgoed%20FINAL_corrected.pdf.
 geraadpleegd op 16 april 2015.

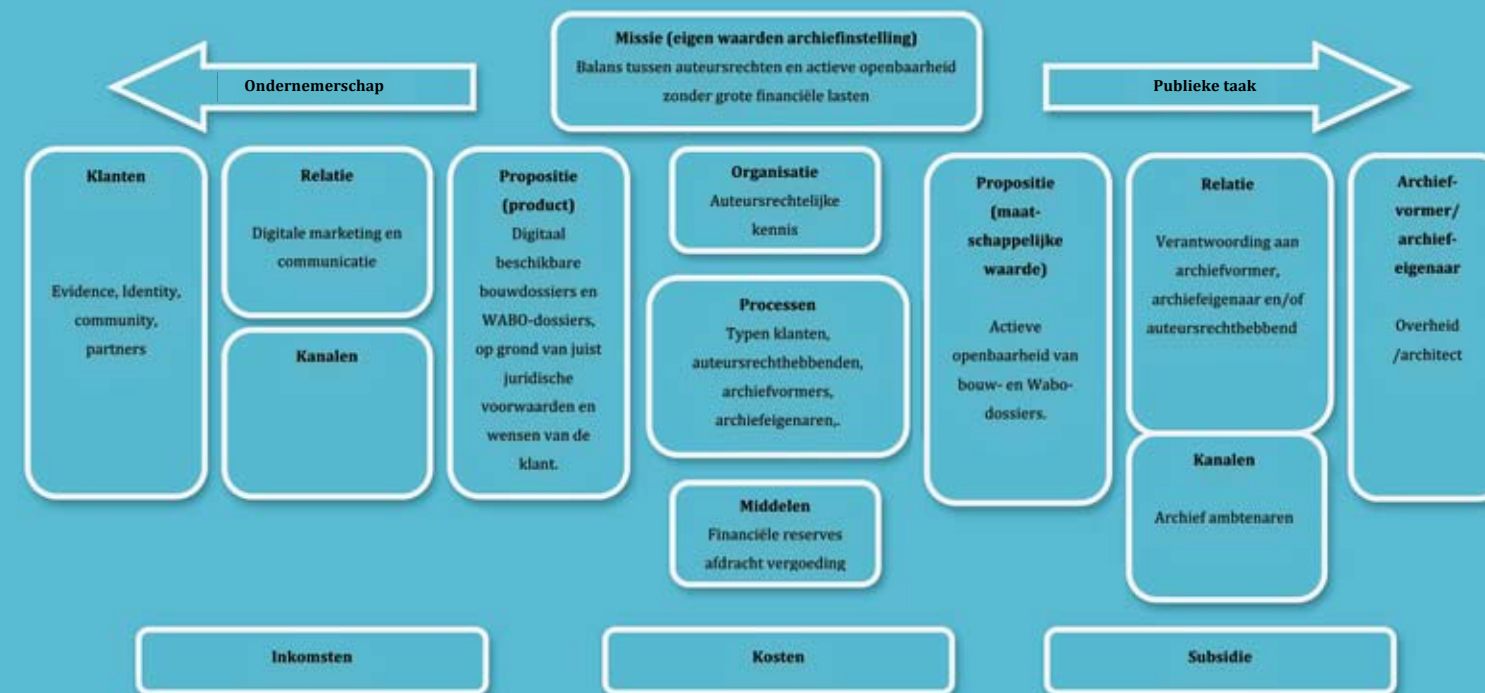
European Commission, *Digital Single Market*,
<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-single-market>
 geraadpleegd op 16 april 2015.

European People's Party, Jean-Claude Juncker. *Mijn prioriteiten*.
<http://juncker.epp.eu/node/162> geraadpleegd op 16 april 2015.

En nu aan de slag Een methode om in uw organisatie afwegingen te maken betreffende het digitaliseren van bouwdoossiers de gevolgen voor de raadpleegbaarheid.

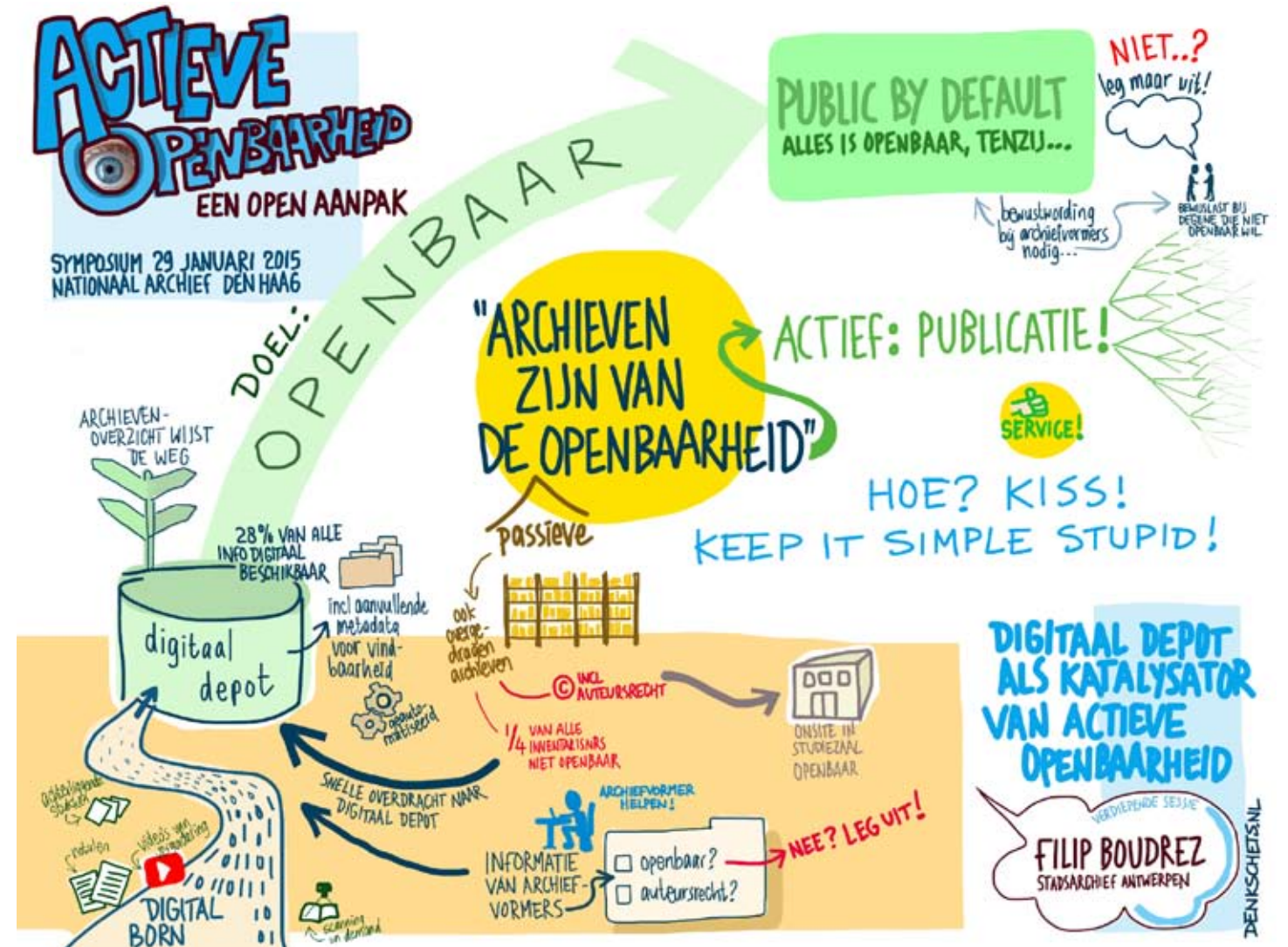
Alex Osterwalder heeft het Business Model Canvas (BMC) ontwikkeld, waarmee ondernemingen commerciële verdienmodellen kunnen ontwikkelen. Digitaal Erfgoed Nederland heeft op basis van Osterwalders model een model ontwikkeld voor archiefinstellingen, die in beginsel geen commercieel doel voor ogen hebben. Roland Bisscheroux besprak dit model al in Archievenblad 3 van 2015.

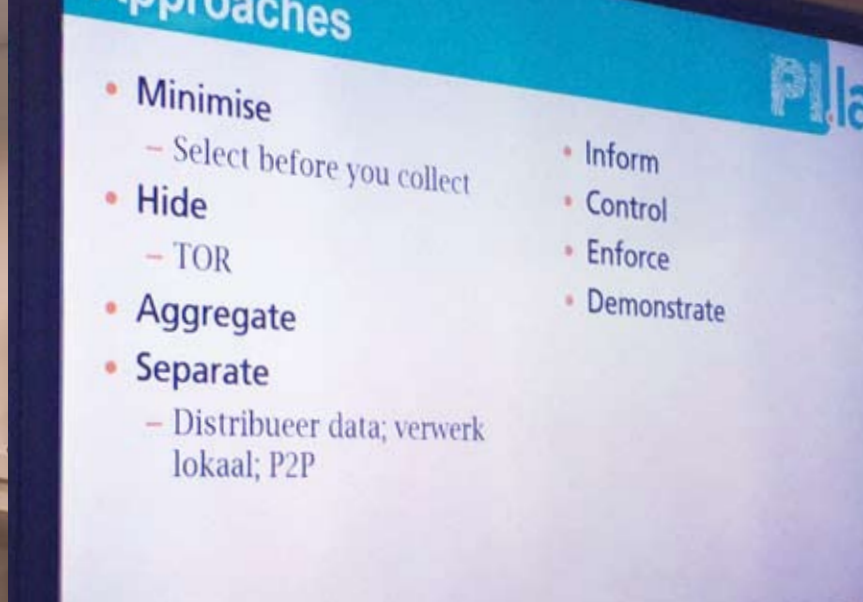
Op de pagina hiernaast vullen we dat model in voor omgang met auteursrechten op bouw- en Wabo-dossiers onder het huidige auteursrecht. Hierbij wordt er dus van uitgegaan dat archiefinstellingen ofwel met architecten overeenkomen dat er geen financiële vergoeding tegenover actieve openbaarmaking op het internet staat, of juist dat dit wel gebeurt. In het laatste geval is een beroep op ondernemerschap door de erfgoedinstelling gewenst in combinatie met aanvullende subsidie.



Ten slotte ... vragen die tot nadenken stemmen

- » Wat zou ik doen als morgen de Auteurswet werd afgeschaft?
- » In welke opzichten heb ik last van de Auteurswet?
- » Wat prikkelt mij?
- » Welke oplossing heb ik gevonden voor de bouwtekeningen die nog niet online mogen?
- » Wat heb ik upstream kunnen regelen in samenwerking met de politiek en bestuur?
- » Welke archiefinstelling is mijn voorbeeld?
- » Wat wil de klant?
- » Hoe kan ik bewerkstelligen, dat de wetgever de auteurswet verruimt/aanpast?
- » Wat heb ik deze week ondernomen?
- » Welke juridische gevolgen heb ik geminimaliseerd?
- » Welke afspraken heb ik met auteursrechthebbers gemaakt?
- » Van welke marges in de auteursrecht kan ik handig en nuttig gebruik maken?
- » Overleg ik wel met andere archiefinstellingen?
- » Vind ik zelf het wiel uit?
- » Wat zijn de beperkingen van het auteursrecht in mijn eigen woorden?
- » Heb ik al risico's in kansen omgezet?
- » Wat is volgens mij een passend auteursrecht in het digitale tijdperk?
- » Welke juridische bescherming wilt ik als ik iets auteursrechtelijk beschermd heb gemaakt?





Privacy by design, terugblik op een masterclass

Ronald Rommelse

25 november 2014 | Hogeschool van Amsterdam

Valt de bescherming van persoonsgegevens in te bouwen in de processen en systemen van de overheid? Deze vraag stond centraal in de masterclass die het atelier Actieve Openbaarheid organiseerde op 25 november 2014. De masterclass begon met presentaties, gegeven door mr. drs. Bart van der Sloot (Instituut voor Informatierecht UvA, IVIR) en dr. Jaap-Henk Hoepman (Institute for Computing and Information Science Radboud Universiteit en het Privacy & Identity Lab). In het tweede gedeelte kwam de casus aan de orde die centraal staat in het atelier Actieve Openbaarheid: de processen vergunningverlening en handhaving volgens de WABO.

Privacy in wetgeving: wat mag wel en wat mag niet

Bart van der Sloot behandelde in sneltreinvaart de belangrijkste juridische kaders. In Nederland is de belangrijkste wet waarin de privacy van burgers wordt geregeld de Wet op de Bescherming Persoonsgegevens (Wbp). Kort gezegd komt deze wet erop neer dat persoonsgegevens alleen onder bepaalde voorwaarde verwerkt mogen worden door een verantwoordelijke binnen de EU.

Een persoonsgegeven is een gegeven dat iemand kan identificeren. Het grote probleem hierbij is dat je eigenlijk van te voren niet kan zeggen of een bepaalde stukje data een persoonsgegeven wordt. Doordat data wordt gedeeld en gecombineerd met andere data kan uit de nieuwe context die ontstaat toch iemand met de data worden geïdentificeerd, terwijl dit aanvankelijk niet het geval was. Bijna alle metagegevens kunnen dus in de loop van de tijd, worden aangemerkt als persoonsgegevens. Hierbij komt nog dat er de trend is dat ook data als persoonsgegevens worden beschouwd, die een bepaald individu beschrijven, zonder dat precies duidelijk is wie dit individu precies is.

In de Wbp zijn de volgende plichten opgenomen voor het verwerken van persoonsgegevens:

1. Eerlijk en rechtmatige doeleinden
2. Duidelijk omschreven en gerechtvaardigd doel
3. Toereikend en passend, data-minimalisatie
4. De data moeten nauwkeurig en juist zijn; worden bijgehouden en zijn corrigeerbaar
5. Legitieme verwerkingsgrond:
 - a. Toestemming betrokkene
 - b. Overeenkomst
 - c. Wettelijke verplichting nakomen
 - d. Vitaal belang betrokkene
 - e. Algemeen belang
 - f. Belangen van de verwerker of betrokkene wegen zwaarder

In de praktijk blijkt dat punt 4 vaak in conflict komt met punt 3. Toch is punt 4 van belang omdat onjuiste data of data van slechte kwaliteit kan leiden tot verkeerde profilering. Tot slot zijn er een aantal uitzonderingen waarbij de wet niet van toepassing is:

1. Openbare veiligheid
2. Privé verwerking
3. Economisch en financieel belang staat
4. Vrijheid van meningsuiting.
5. Historisch, statistisch, wetenschappelijk onderzoek.

Een nadeel van de huidige wet is dat deze eigenlijk niet kan worden gehandhaafd. In de nieuwe EU verordening (verwacht 2016/2017) is de bedoeling dat het wel objectiveerbaar wordt en daarmee meer handhaafbaar.

Van der Sloot is sceptisch over de vraag in hoeverre bescherming van privacy kan worden ingebouwd in systemen. Een groot probleem is dat de wet geen objectieve altijd geldende regels heeft als het gaat om welke gegevens wel en welke gegevens niet mogen worden verwerkt. Het gaat allemaal om redelijkheid en billijkheid. Omdat het altijd een afweging is, is het niet mogelijk om de bescherming by design te regelen.

Tot slot is Van der Sloot van mening dat de belangrijkste drijfveer van de open databeweging economisch gewin is. Omdat de overheid echter een monopolist is en burgers hun gegevens verplicht moeten afstaan, heeft de overheid een grote verantwoordelijkheid om met deze gegevens zorgvuldig om te gaan. Ze zouden dus eigenlijk gesloten blijven, mits...

Privacy kun je beschermen, door het te ontwerpen

Jaap-Henk Hoepman is van mening, dat je privacy kunt beschermen door het te ontwerpen. Hij begon zijn presentatie met een korte inleiding op de term 'Privacy' en de verandering die de term in de loop van de jaren is ondergaan. Deze verandering wordt sterk beïnvloed door de techniek. Rond 1890 ontstaat het begrip privacy door de komst van massamedia als kranten en fotografie. Privacy wordt dan beschouwd als "the right to be let alone". Rond 1967, door de komst van eerste computers en databasetechnologie wordt privacy meer in de hoek van zelfbeschikkingsrecht gezien. Rond 2000 is de betekenis weer veranderd door de komst van internet. Het gaat nu vooral om de vrijheid om je eigen identiteit te construeren.

Het is ook om te beseffen dat persoonsinformatie op meer manieren wordt verkregen dan vaak wordt gedacht. In de eerste plaats is er de informatie die je zelf verstrekt. Daarnaast echter bestaat een groot deel van de opgeslagen persoonsgegevens uit zogenaamde geobserveerde data (denk bijvoorbeeld aan vragen die je in google stelt). Tot slot zijn er gegevens over gedrag (de zogenaamde metadata). Omdat deze laatste categorie gegevens erg compact en hanteerbaar zijn, zijn ze ook zeer waardevol en dus gevaarlijk. De informatie gaat immers over alles wat een persoon doet, zonder dat de persoon weet tot welke beslissingen dat zal leiden en welke gevolgen dit voor de persoon zal hebben).

In tegenstelling tot Van der Sloot ziet Hoepman wel mogelijkheden om bescherming van gegevens in te bouwen in systemen, als dit maar gebeurt in de ontwerpfasen. Achteraf dit soort beschermingen inbouwen is heel lastig. Er zijn zowel 'technische' als 'procesmatige' benaderingen mogelijk:

Techniek	<i>Minimaliseren</i>	Zorg dat je de gegevens niet hebt. Dan kan je ze ook niet verkeerd verwerken.
	<i>Verbergen</i>	Denk hier bijvoorbeeld aan TOR, de mogelijkheid om anoniem op het web te surfen.
	<i>Aggregeren</i>	Maak de gegevens minder specifiek. Zorg dat ze niet over een persoon gaan, maar bijvoorbeeld over een groep van personen.
	<i>Scheiden</i>	Sla de gegevens niet centraal op, maar distribueer ze naar een lokale inrichting (peer to peer).
Proces	<i>Informeren</i>	Zorg dat personen zo veel mogelijk duidelijke informatie hebben over welke persoonsinfo je van hen opslaat en wat je ermee doet.
	<i>Controleren</i>	
	<i>Afdwingen</i>	
	<i>Laten zien</i>	Geef personen de mogelijkheid om zelf grip op informatie te krijgen en dat laten zien.

Op dit moment is de macht van de privacy onvriendelijke technologie reuzen heel groot (google, facebook). Belangrijk is dat er meer en betere privacy-vriendelijke alternatieven komen. Het grootste probleem met de huidige alternatieven is dat ze zeer ongebruiksvriendelijk zijn. Hoepman pleit voor *nudging*: mensen zullen moeten worden verleid (nudge) om de privacy-vriendelijke variant te kiezen. Door aan het begin van de ontwerpfase de systemen anders te ontwerpen kan er veel worden gewonnen.

Beheersmaatregelen voor het beschermen van privacy in de Wabo-vergunningverlening en handhaving

Het tweede gedeelte van de bijeenkomst werd geleid door Tineke Rouschoup en Jeroen van Oss. Het doel van dit tweede gedeelte was om te bekijken welke maatregelen er genomen kunnen worden om zowel persoonsgegevens te beschermen als actieve openbaarmaking mogelijk te maken. Voor de WABO processen vergunningverlening en handhaving waren er schema's gemaakt die de verschillende processtappen inzichtelijk maakten. De eerste stap die gezet werd was om te bekijken waar in de processchema's zich de persoonsgegevens bevonden. Eigenlijk bleek dat bij bijna elke processtap wel persoonsgegevens gebruikt werden. Uit discussie met de zaal kwam naar voren dat:

- niet alleen de persoonsgegevens van de burgers bescherming verdienen, maar ook die van de betrokken ambtenaren
- de aanname dat persoonsgegevens alleen van toepassing waren op "natuurlijke personen" niet bleek te kloppen. Ook informatie over rechtspersonen, nadat ze actief openbaar gemaakt zijn en gedeeld worden, kunnen in combinatie van andere data, terugwijsbaar worden naar een bepaalde persoon (bijvoorbeeld de directeur van een bedrijf).

Nadat overeenstemming was bereikt waar in het proces de persoonsgegevens zich bevonden, was de volgende stap om te bekijken waar in het schema beheersmaatregelen konden worden genomen. Vooraf was er een indeling gemaakt van vier lagen: metadata, ICT functionaliteiten, processen en het menselijk gedrag. De bedoeling was om per laag beheersmaatregelen te inventariseren. Jeroen van Oss concretiseert de maatregelen die per gebied genomen zouden kunnen worden.

<i>Metadata</i>	Zorg dat je vastlegt op veldniveau welke gegevens vertrouwelijk zijn en dus niet openbaar mogen worden gemaakt.
<i>Functionaliteit</i>	Maak een scheiding aan de ene kant de data en aan de andere kant de documenten. Zo kan er automatisch een document worden aangemaakt met persoonsgegevens bedoeld voor de ambtenaren en een document zonder persoonsgegevens die actief openbaar kan worden gemaakt.
<i>Proces</i>	Zorg dat je in het proces aangeeft voor hoe lang de informatie die actief openbaar wordt gemaakt beschikbaar is.
<i>Menselijk gedrag</i>	Bevorder een organisatiecultuur waarin zorgvuldig met informatie wordt omgegaan. Voorbeeld: plaats geen politiegegevens op een openbare cloud website, omdat de officiële systemen zo goed beveiligd waren dat ze niet flexibel bruikbaar meer waren, zoals recentelijk is gebeurd.

Deze opzet leidde tot verschillende interessante discussies, onder andere of het mogelijk is om maatregelen in te bouwen; welke informatie openbaar gemaakt moet worden en de contextafhankelijkheid van persoonsgegevens. De masterclass leverde verrassende nieuwe inzichten en genoeg vraagstukken voor vervolg onderzoek.

Actieve openbaarheid by design/by default

Jeroen van Oss

Actieve openbaarheid gaat niet vanzelf

Wanneer een overheidsorganisatie besloten heeft informatie (actief) openbaar te maken op het internet, is er nog veel werk aan de winkel. De onderstaande voorbeelden laten zien dat er op twee aspecten extra aandacht nodig is:

1. Openbaar is nog niet automatisch vindbaar en toegankelijk (voorbeeld 1 en 2).
2. Er is een spanningsveld tussen openbaarheid enerzijds en bescherming van vertrouwelijkheid, privacy en intellectueel eigendom anderzijds, dat opgelost moet worden (voorbeeld 3 en 4).

Openbaarheid van overheidsinformatie is meer dan alle documenten over een kwestie of onderwerp bij elkaar harken en op het internet plaatsen. Het publiek wil de informatie makkelijk kunnen doorzoeken, om te kunnen selecteren wat van belang is. De informatie moet interpreteerbaar zijn, de context moet helder zijn. Dat is niet vanzelfsprekend, zoals het voorbeeld hiernaast laat zien.

De webpagina van de Rijksoverheid over Carc en chroom-6 geeft toegang tot alle documenten van de Landmacht over het gebruik van bepaalde giftige chroomhoudende verfsoorten. Dit naar aanleiding van een affaire waarbij aan het licht kwam dat oud-defensiemedewerkers die met deze verf gewerkt hadden, daar later gezondheidsklachten aan hadden overgehouden. Alle documenten die iets met het onderwerp te maken hebben, zijn verzameld en op jaar geordend op de website geplaatst. De raadpleger moet ze één voor één langslopen om te vinden wat hij zoekt. Er is geen ordening op zaak, waardoor niet duidelijk is wat de context van de documenten is. Een lijst in PDF-formaat moet het zoeken vergemakkelijken, maar deze is niet te sorteren op locatie, verfstof of andere relevante zoekcriteria.

Voorbeeld 1: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/chroomverf/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/10/30/alle-documenten-over-carc-en-chroom-6-op-jaartal.html> geraadpleegd op 3 mei 2015

The screenshot shows a web browser window displaying the Dutch government website. The address bar shows the URL: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/chroomverf/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/10/30/alle-documenten-over-carc-en-chroom-6-op-jaartal.html>. The page title is "Alle documenten over CARC en chroom-6 op jaartal". The main content area displays a list of years from 1985 to 2014, with a "zoeken" button next to 2014. Below the list, it states: "Van het jaar 1986 zijn er geen documenten beschikbaar. Kijk voor een pdf-bestand met het overzicht van alle documenten over CARC en chroom-6 in het [overzichtdocument publicaties](#)." The page also features a navigation menu, a search bar, and social media sharing options for Twitter, Facebook, LinkedIn, and Google+.



- Verder in dit onderwerp
- [Onderzoek naar chroomverf en CARC](#)
 - [Informatiepunt chroom-6 en CARC bij CAOP](#)
 - [Documenten over chroom 6 en CARC](#)
 - [Verslagen voorlichtingsbijeenkomsten chroom-6](#)

Vragen?
Bel Informatie
Rijksoverheid:
1400

- Alles over [Chroomverf en CARC](#)
- [Onderzoek naar chroomverf en CARC](#)
 - [Informatiepunt chroom-6 en CARC bij CAOP](#)
 - [Documenten over chroom 6 en CARC](#)
 - [Verslagen voorlichtingsbijeenkomsten chroom-6](#)
 - [Nieuws](#)
 - [Vraag en antwoord](#)
 - [Documenten en publicaties](#)
 - [Alle onderwerpen op Rijksoverheid.nl](#)

DCMR Milieudienst Rijnmond

http://dcmr.gisinternet.nl/#

DCMR Milieudienst Rijnmond

Afkortingen | Producten | Gebruiksaanwijzing | Veelgestelde Vragen

Zoeken Resultaat

Verdachte locaties (0 gevonden)
 Ondergrondse tanks (0 gevonden)
 Onderzoeklocaties (1 gevonden)

AA05990674

HOEK GORDELWEG/BERGSINGEL

Resultaat

HOEK GORDELWEG/BERGSINGEL

Adres: HOEK GORDELWEG/BERGSINGEL, GORDELWEG, ROTTERDAM (Rotterdam)

Beoordeling verontreiniging: Pot. verontreinigd

Vervolg: voldoende onderzocht

Bestuilen

Datum	Besluit	Status	Document
16-11-2004	Geen vervolg (geen adm Nazorg)	Definitief	043111

Rapporten

Datum	Soort onderzoek	Adviesbureau	Rapportnummer
1 29-10-2004	avr (aanvullend rapport)	Adverbo	043111a
2 15-10-2004	avr (aanvullend rapport)	Dura Vermeer Milieu BV	043111c
3 21-09-2004	avr (aanvullend rapport)	Dura Vermeer Milieu BV	043111b

Print het resultaat

Bodem informatie laastst gewijzigd op: 12-12-2014
 Vergunning informatie laastst gewijzigd op: 12-12-2014

Dat het ook anders kan, toont de webpagina van de DCMR Milieudienst Rijnmond in Schiedam. Hier gaat het om bodem-onderzoeken en afgegeven milieuvergunningen. De bezorgde bewoner kan op de kaart kijken waar hij woont, vervolgens klikken op een rood vierkantje en de milieurapporten verschijnen in beeld. Zoeken is ook mogelijk op aanvrager. De informatie is gemakkelijk vindbaar, de context is duidelijk en de belanghebbende weet wat hij moet weten.

Naast de toegankelijkheid van informatie, is de vertrouwelijkheid van informatie van belang. Niet alle overheidsinformatie mag zo maar op het internet geplaatst worden. De overheid moet rekening houden met de bescherming van:

1. De persoonlijke levenssfeer van personen op grond van de Wet Bescherming Persoonsgegevens;
2. Intellectueel eigendom op informatieproducten, zoals auteursrecht, portretrecht en andere rechten.
3. Vertrouwelijkheid, zoals staatsgeheim, bedrijfsgeheim, beleidsintimiteit en dergelijke.

Ook op dit punt gaat er nog wel eens wat mis. De gemeente Rotterdam zet haar bekendmakingen van aanvragen van Wabo-vergunningen voor iedereen toegankelijk op haar website. Bij de uitgebreide aanvragen door particulieren moet de aanvrager zijn naam, adres en BSN invullen. Die werden vervolgens onafgedekt op de website gezet, met het risico van identiteitsfraude en privacyschending. Inmiddels zijn deze aanvragen van de website verwijderd.

Voorbeeld 2: <http://dcmr.gisinternet.nl/#> geraadpleegd op 27 februari 2015

Voorbeeld 3: <http://www.rotterdam.nl/Clusters/Stadsontwikkeling/Document%202014/Omgevingsvergunning/Rietdijkstraat%2072a/Aanvraag.pdf> geraadpleegd op 18 februari 2015. De rode doorhalingen zijn van de auteur.

Formulier versie 2012.02

Aanvrager

1 Persoonsgegevens aanvrager/melder

Burgerservicenummer: [redacted]

Geslacht: Man Vrouw Niet bekend

Voorletters: [handwritten initials]

Voorvoegsels: _____

Achternaam: [redacted]

2 Verblijfsadres

Postcode: [redacted]

Huisnummer: [handwritten 30]

Huisletter: _____

Huisnummertoevoeging: _____

Straatnaam: [redacted]

Woonplaats: [redacted]

Adres: _____

Datum: 12-03-2015 Aanvraagnummer: _____ Pagina 1 van 2

"Rotterdam de fout in met WOB-verzoek"

5 maart 2014 om 06:03 door Metro



Datum: 3 maart 2014 12:33:54 CET
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: Doorst.: WOB-verzoek parkeereiscontracten

Begin doorgestuurd bericht:

Van: [REDACTED]
Onderwerp: FW: WOB-verzoek parkeereiscontracten
Datum: 11 december 2013 12:32:37 GMT+01:00
Aan: [REDACTED]

Geachte heer Paulus van Pauwvliet, hierbij de bewuste e-mail waarover wij zojuist telefonisch contact hadden.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]
 Cluster Stadsontwikkeling Rdam

Van: [REDACTED]
Verzonden: maandag 2 december 2013 13:59



POPULAIR

Oude heer krijgt nu toch traplift

Heel vliegtuig viert verjaardag verlamd meisje (4)

Superoma Mary (91) maakt bungeesprong van brug

Dief wordt uitgekleeft en krijgt pak slaag met riem

Vind ons op Facebook



Het komt ook voor dat een overheidsinstantie bij het verstrekken van informatie in het kader van een Wob-verzoek te veel informatie meegeeft, zoals interne mailwisselingen met vertrouwelijke informatie. Dit is in 2014 gebeurd met een affaire rond de 'parkeereisovereenkomsten' van de gemeente Rotterdam. Ondernemers die hun pand bouwen of verbouwen, moeten, in het kader van de omgevingsvergunning, parkeerplaatsen realiseren om de te verwachten parkeerdruk op te vangen. Zij kunnen deze verplichting afkopen met een 'parkeereisovereenkomst', waarna de gemeente met dit geld op een nader te bepalen moment parkeerplaatsen aanlegt. Een ondernemer die vond dat hij te veel betaald had, vroeg de overeenkomsten van naburige ondernemers op door middel van een Wob-aanvraag. De gemeente kon de betreffende overeenkomsten aanvankelijk niet vinden, maar stuurde wel een omvangrijke hoeveelheid e-mails over het onderwerp naar de aanvrager. E-mails waarin vertrouwelijke informatie stond. Deze mails lekten uit naar de krant Metro, waardoor de gemeente een fors reputatieverlies leed.

Vindbaar, betrouwbaar en gescreend voor vrijgave

De conclusie van dit alles is, dat informatie die actief openbaar wordt gemaakt aan een aantal kwaliteitseisen moet voldoen, om het beoogde effect te bereiken. De informatie moet makkelijk vindbaar en betrouwbaar zijn. Tevens moet er een bewuste keuze gemaakt zijn welke informatie, op grond van wet- en regelgeving, al of niet vrijgegeven kan worden. Daarbij gaat het om:

- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van nog levende personen
- Intellectueel eigendom op informatieproducten (auteursrecht, portretrecht, etc.)
- Vertrouwelijkheid (staatsgeheim, bedrijfsgeheim, beleidsintimiteit)

Kun je deze drie informatie kwaliteiten van actieve openbaarheid (vindbaar, betrouwbaar en gescreend voor vrijgave) reguleren? En kan dat *by design*?

In de wereld van de bescherming van persoonsgegevens zijn het begrip *by design* en het verwante begrip *by default* gevleugelde termen. De Europese wetgever ziet het als de oplossing voor organisaties om aan de wetgeving te kunnen voldoen. Om te kunnen achterhalen of deze begrippen ook gebruikt kunnen worden voor het waarborgen van de genoemde randvoorwaarden voor actieve openbaarheid, heeft het atelier op 25 november 2014 een masterclass Privacy by Design georganiseerd. (Zie het verslag van deze masterclass op pagina 091-093 in dit Schetsboek) Tijdens de masterclass is gediscussieerd over de vraag of digitale informatie zodanig te beheersen is, dat de bescherming van deze rechten te waarborgen is. Informaticus Jaap-Henk Hoepman van de Universiteit van Nijmegen stelde dat privacy te beschermen is, door het mee te nemen in het ontwerp van de ICT-omgeving. Privacyjurist Bart van der Sloot daarentegen meent dat privacybescherming niet *by design* te regelen is, omdat de wetgeving gebaseerd is op menselijke afwegingen over redelijkheid en billijkheid. In het atelier hebben we ons gebogen over de vraag hoe deze schijnbaar tegenstrijdige standpunten te verenigen zijn in een nieuwe invulling van het concept van *by design*.

Voorbeeld 4: <http://www.metronieuws.nl/binnenland/2014/03/rotterdam-de-fout-in-met-wob-verzoek>
 geraadpleegd 27 februari 2015

Het begrip by design verbreed

Componenten van het informatiesysteem

Het atelier heeft een alternatief concept onderzocht: het verbreden van het object van *design* van ICT-voorzieningen tot het *design* van het informatiesysteem in al zijn facetten.

Het informatiesysteem als het geheel van:

1. menselijk gedrag,
2. (ICT)middelen,
3. (meta)gegevens,
4. processen,

bedoeld voor het creëren, bewerken, beschikbaar stellen en vernietigen van informatie. Uit verschillende incidenten is duidelijk geworden dat een optimaal beveiligde ICT-infrastructuur alleen, niet afdoende is om privacy en andere belangen te beschermen. Zo gebruikten onlangs rechercheurs van de Nationale Politie een eigen webomgeving om opsporingsinformatie te delen, omdat de reguliere, goed beveiligde ICT-omgeving 'te omslachtig in het gebruik' was. Wanneer een ICT-omgeving perfect beveiligd is, kan dit ten koste gaan van de gebruikersvriendelijkheid. Het effect is dat mensen in de verleiding komen om ontsnappingswegen te kiezen, in de vorm van niet beschermde privé oplossingen zoals dropbox, gmail etc.

Bovendien is, zoals jurist Van der Sloot stelde, privacy-bescherming ook een kwestie van menselijke afwegingen en daardoor niet alleen met ICT-middelen te reguleren. Houding en gedrag van mensen vinden wij daarom een van de belangrijkste aspecten die onderwerp moeten zijn van het design. Hierover heeft Mariken Lamers in haar artikel "De zachte aanpak" in dit schetsboek meer geschreven (zie pagina 110). Daarnaast biedt de archivistiek een belangrijk hulpmiddel, namelijk metagegevens. Deze kenmerken, gekoppeld aan informatie-

objecten, sturen en documenteren informatieprocessen. Zij bieden daarnaast informatie over de ontstaanscontext en fungeren als zoekkenmerken.

Metadata zijn bij uitstek bedoeld om informatieprocessen te reguleren, door informatieobjecten af te schermen, dan wel open te stellen, vindbaar te maken of te vernietigen. Zij zijn daardoor een belangrijk onderdeel van het te 'designen' informatiesysteem. Dit geldt ook informatieprocessen.

Wij onderscheiden de volgende, ontleend aan de norm NEN-ISO 15489:

1. creatie
2. registratie/beschrijving
3. ordening
4. bewaring/opslag
5. beschikbaarstelling
6. waardering, selectie en vernietiging
7. overdracht

Deze informatieprocessen zijn te sturen door middel van procedures, instructies voor menselijk handelen of workflows in ICT-systemen. Zij worden getriggerd door en hebben hun neerslag in metadata, waardoor deze processen te reconstrueren zijn. Alle vier genoemde componenten van het informatiesysteem werken op deze manier samen. Processen genereren metadata, en worden daar ook weer door bestuurd. De componenten vullen elkaar ook aan. Daar waar één component (bijvoorbeeld ICT) niet kan werken, treedt de component menselijk handelen daarvoor in de plaats.

Besturing van het informatiesysteem, information governance

De besturing van het informatiesysteem vindt op strategisch, tactisch en operationeel niveau plaats. Er zijn verschillende management- en kwaliteitsmodellen op het gebied van

information governance die dit in beeld brengen. De belangrijkste voor informatiebeheer zijn NEN-ISO 15489 en ISO 30300.

Op strategisch niveau wordt sturing neergelegd in het informatiebeleid, het selectiebeleid, het securitybeleid en het privacybeleid. Op dit niveau werkt ook het kwaliteitssysteem dat in art. 16 van de Archiefregeling wordt voorgeschreven. Een risicomanagement framework past ook in het strategische niveau van de *information governance*. Deze sturing heeft zowel betrekking op privacy, vertrouwelijkheid, selectie en vernietiging als op intellectueel eigendom. Op tactisch niveau wordt het informatiesysteem bestuurd door een bij voorkeur geautomatiseerd in te stellen set parameters, die metadata genereren voor toegang, vernietiging en overdracht. Zo'n set wordt in de archivistiek een classificatie genoemd, conform NEN ISO 15489. In het zaakgericht werken heet dit een zaaktypencatalogus.

Een dergelijke geautomatiseerde sturing van het informatiesysteem is vooral mogelijk bij routinematige processen, waarbij het procesverloop en de te creëren informatieobjecten voorspelbaar zijn. De parameters kunnen dan tijdens het procesontwerp worden vastgelegd in zaaktypen en documenttypen. Zo kan in het zaaktype 'Aanvraag Wabo-vergunning' het documenttype 'bouwtekening' bij het ontwerp al aangemerkt worden als niet toegankelijk op grond van auteursrecht en het documenttype 'aanvraag' wegens aanwezigheid van privacy-gevoelige gegevens als adres en BSN. Gestandaardiseerde zaken en documentbeschrijvingen, afgeleid uit zaak- en documenttypen, helpen om de vindbaarheid van informatie te bevorderen. Maar ook bij minder voorspelbare processen, zoals projecten of beleidsprocessen, kan de sturing in het ontwerp worden opgenomen worden. Daar is de component 'menselijk gedrag' belangrijk in het ontwerp. Instructies, training en voorlichting zijn middelen om dit gedrag te beïnvloeden.

Kortom: een goed ontworpen informatiesysteem, gebaseerd op principes van informatiebeheer en *information governance* ondersteunt actieve openbaarheid, door privacygevoelige, vertrouwelijke en door intellectuele rechten beschermde informatie af te schermen zo lang dat nodig is.

Toetsing standaarden voor by design inrichten van actieve openbaarheid

Zijn de huidige standaarden op het gebied van informatiebeheer klaar voor de geautomatiseerde ondersteuning van actieve openbaarheid by design, zoals hierboven beschreven bij besturing op tactisch niveau? Het Atelier heeft dit onderzocht ten aanzien van een aantal belangrijke metadatastandaarden, processtandaarden en standaarden voor informatiebeheer-functionaliteit in applicaties. Naar de component menselijk gedrag is apart onderzoek gedaan door Mariken Lamers, waarover in haar artikel in dit schetsboek meer is te lezen.

Metadata

Op het gebied van metadata heeft het Atelierteam twee standaarden onderzocht, het Toepassingsprofiel Metagegevens Lagere Overheden en het Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken. Het Toepassingsprofiel Metagegevens Lagere Overheden (TMLO) is opgesteld in het kader van het Programma Archief2020, in opdracht van de koepels van Lagere Overheden: de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Het TMLO is bedoeld als norm bij inrichten van metadata-structuren in de informatiearchitectuur van de lagere overheden. De standaard is verwant aan het Toepassingsprofiel Metagegevens Rijk, dat gebaseerd is op de landelijke Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie en de internationale norm ISO 23081.

Het Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken (RGBZ) is onderdeel van de gemeentelijke architectuurstandaard GEMMA en staat aan de basis van het zaakgericht werken.

Hiervan zijn afgeleid de template voor de zaaktypencatalogus ZTC 2.0 en de specificatie ZS-DMS, voor koppelingen tussen zaaksystemen en documentmanagementsystemen.

Bij de beantwoording van de vraag is in beide standaarden gekeken naar de aanwezigheid van eisen voor metadata voor vertrouwelijkheid en privacy, intellectueel eigendom en één aspect van toegankelijkheid en vindbaarheid, namelijk een veld voor de locatie. De bevindingen waren als volgt:

De conclusie is dat de RGBZ geen metadata voorschrijft op het gebied van intellectueel eigendom en openbaarheid voor extern publiek. Op de andere punten voldoen zij beide.

Het grote voordeel van de RGBZ is dat zij onderdeel uitmaakt van een stelsel van standaarden rondom het zaakgericht werken in GEMMA, die gezamenlijk geautomatiseerde toekenning van metadata voorschrijven. De implementeerbaarheid is daarmee groter. De vraag is echter of deze aanvullende GEMMA standaarden en dan met name de koppelingsspecificatie Zaak- en documentservices (ZS-DMS) 1.0 alle benodigde metadata vragen.

Kwaliteitseis	TMLO	RGBZ
Vertrouwelijkheid/ privacy	Schrijft de metadata 'Openbaarheid' (no.18) en 'Vertrouwelijkheid' (no.17) voor. Deze zijn geschikt voor het reguleren van openbaarheid en vertrouwelijkheid, door het afschermen van informatie tot een van te voren in te stellen moment van vrijgave.	Bevat attribuutsoort 'vertrouwelijk aanduiding'. Dit kan worden overgeërd vanuit het document-type en is daarmee te automatiseren. Er is geen attribuutsoort voor openbaarheid.
Intellectueel eigendom	Schrijft metadata 'gebruiksrechten' (no.16) voor, met een omschrijving van de beperkingen en de periode van geldigheid.	Niet aanwezig
Vindbaarheid op locatie	Element 9 'dekking (plaats en tijd)' maakt het mogelijk een informatieobject in de ruimte af te bakenen.	Attribuutsoorten 'Adres', 'Kadastrale aanduiding' en 'Geometrie' bieden mogelijkheden voor vindbaarheid op locatie.

Functionele eisen in applicaties

Op dit gebied zijn de standaarden NEN 2082, ISO 16175 en de GEMMA specificatie standaard services ZS-DMS. De vraag daarbij was in hoeverre zij de geautomatiseerde aanmaak van de metadata zoals hierboven gespecificeerd ondersteunen.

De conclusie is dat de recordsmanagementstandaarden NEN 2082 en ISO 16175 de vereiste metadata voorschrijven, maar geen oplossing bieden voor een geautomatiseerde aanpak. Zij ondersteunen daarmee niet zonder meer actieve openbaarheid *by design*. ZS-DMS ondersteunt wel een geautomatiseerde werkwijze, maar niet alle noodzakelijke metadata zijn inbegrepen. Deze standaard is gemaakt voor zaakgericht werken en documentmanagement, maar schiet nog tekort bij het ondersteunen van *information governance* in zijn volle breedte en daarmee actieve openbaarheid *by design*.

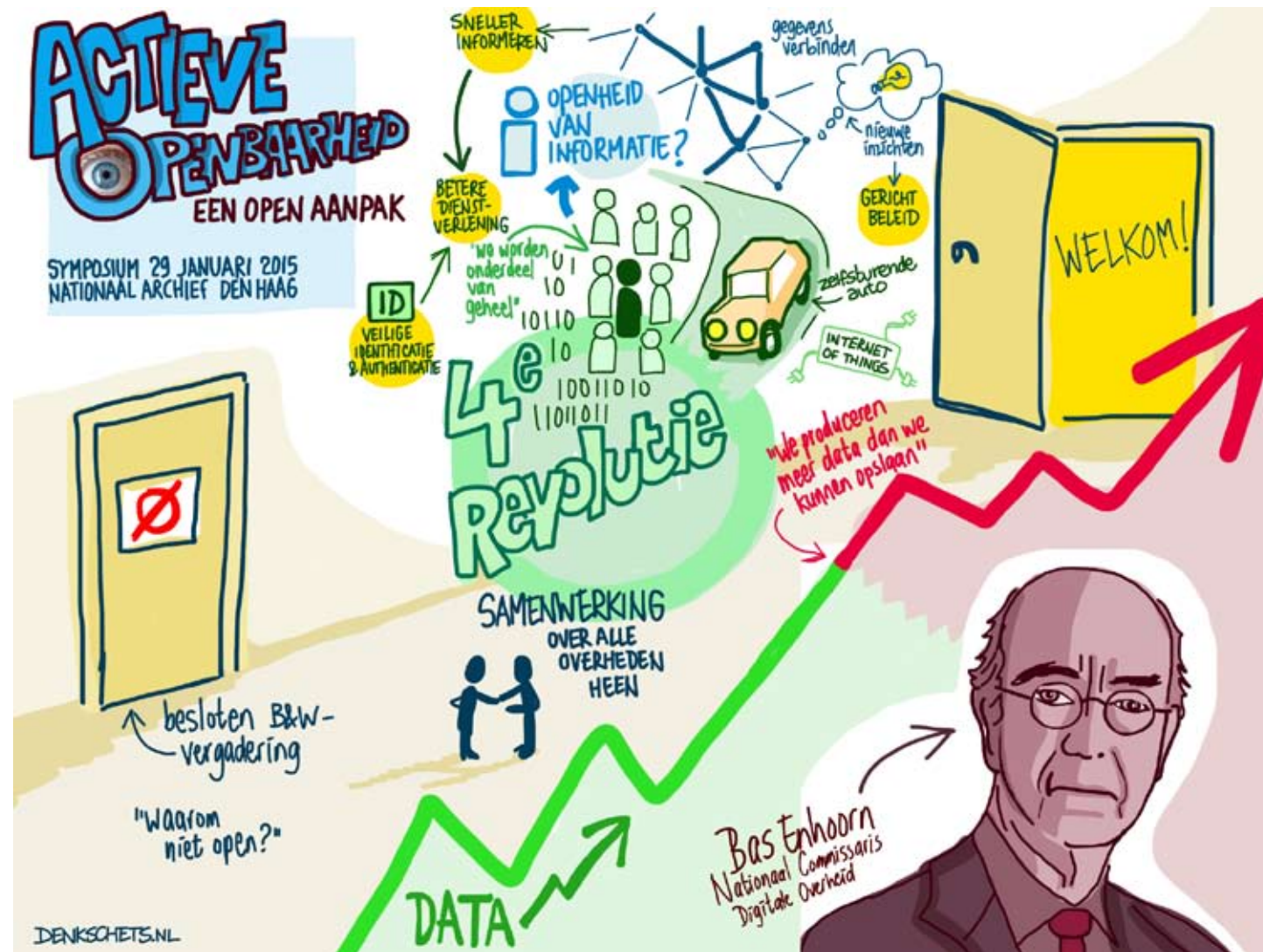
Kwaliteitseis	NEN 2082 en ISO 16175	Services ZS-DMS
Vertrouwelijkheid/ privacy	Wordt ondersteund, maar niet geautomatiseerd.	Is opgenomen als verplicht attribuut en daarmee geautomatiseerd.
Intellectueel eigendom	Wordt ondersteund, maar niet geautomatiseerd.	Niet aanwezig in de specificatie
Vindbaarheid op locatie	Wordt ondersteund, maar niet geautomatiseerd.	Wordt niet meegenomen in de koppeling naar het DMS. Dit attribuut moet, evenals de titel van het document, uit de proces- of zaakapplicatie gehaald worden. Dan wel geautomatiseerd.

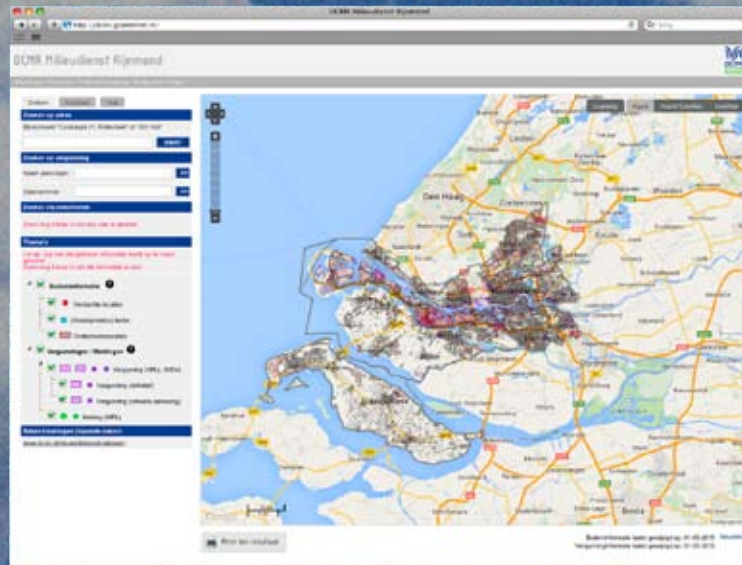
Processen

Het onderzoek van de standaarden NEN ISO 15489 en ISO 30300 bood geen verrassingen. Deze ondersteunen actieve openbaarheid *by design*. Ze zijn immers als uitgangspunt voor de toetsing bij de overige componenten gebruikt. Het zaakgericht werken en de GEMMA architectuur bieden, voor zover het ateliersteam kon nagaan, geen vergelijkbare processtandaarden.

Conclusie en aanbevelingen

Geen van de beide standaardfamilies kunnen een geautomatiseerde ondersteuning van actieve openbaarheid *by design* volledig waarborgen. De GEMMA standaarden bieden een geautomatiseerde toekenning van metadata door overerving vanuit zaak- en documenttypen, maar missen een aantal belangrijke metadata voor volledige *information governance*. De records management standaarden bieden alle nodige metadata en bij behorende functionaliteit, maar geen werkend concept voor geautomatiseerde ondersteuning. De voorlopige aanbeveling moet dan ook zijn dat de GEMMA standaarden uitgebreid zouden moeten worden met beschrijvende metadata zoals locatie en documenttitel en metadata over intellectueel eigendom. Dit zou moeten worden meegenomen in het lopende project Implementatie TMLO van het programma Archief2020 en het project Archiefinnovatie Decentrale Overheden (AIDO).





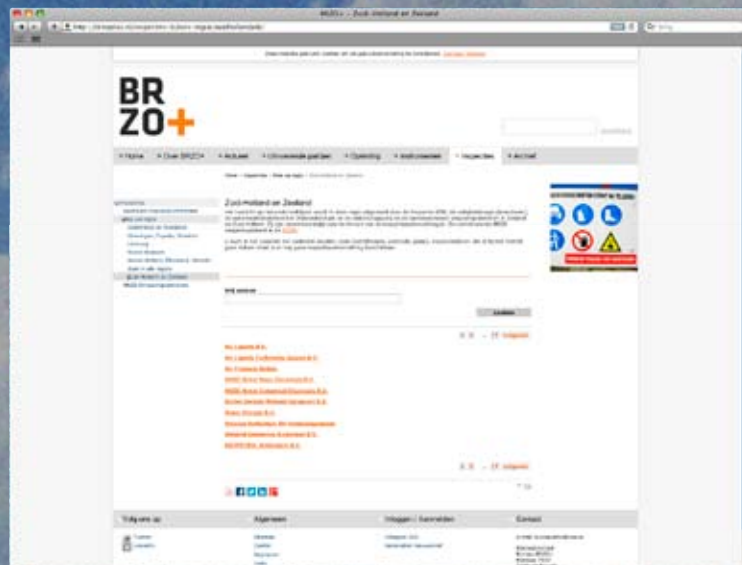
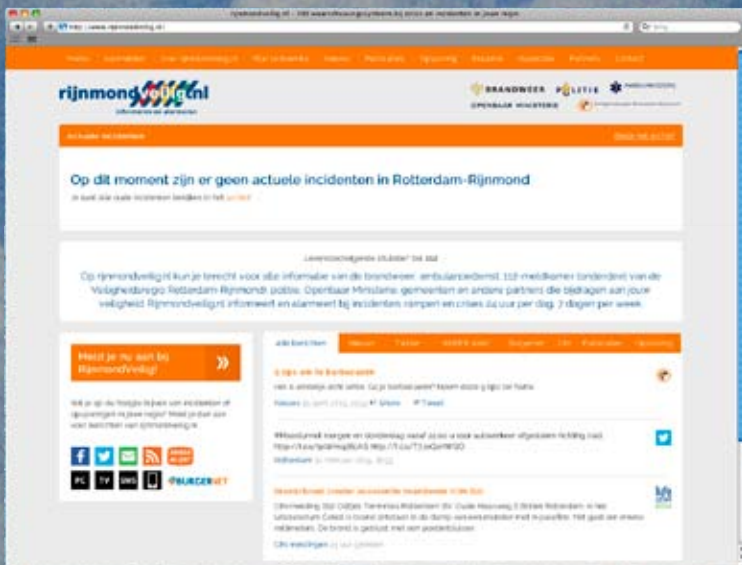
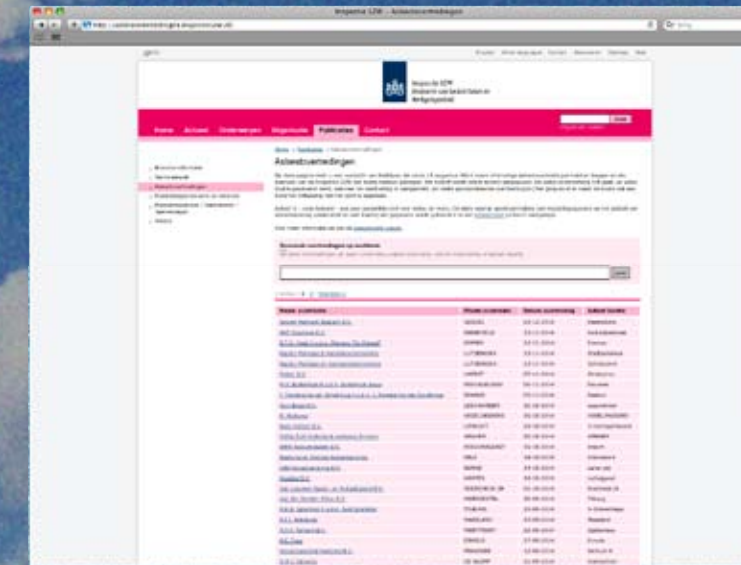
Voorbeelden van actieve openbaarheid van toezichts- en handhavingsoverbeskikkingen

Tineke Rouschop

Handhavingsoverbeskikkingen zijn actief openbaar via de website van DCMR Milieudienst Handhavingsoverbeskikkingen. Zie <http://www.dcmr.nl/nieuws/sancties>

DCMR Milieudienst Rijnmond maakt Vergunningen actief openbaar via een kaart. Zie: <http://dcmr.gisinternet.nl/>

De website Rijnmondveilig.nl informeert en alarmeert bij incidenten, rampen en crises 24 uur per dag, 7 dagen per week. Zie: <http://www.rijnmondveilig.nl/>



De Nederlandse overheid maakt vanaf 1 mei 2014 van iedere BRZO-inspectie een openbare samenvatting. BRZO staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen. Daaronder vallen bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken. Zie voor de samenvattingen van inspectierapporten bijvoorbeeld <http://brzoplus.nl/inspecties-0/kies-regio/zuidhollandld/>

Inspectie SZW maakt actief informatie openbaar over bedrijven die asbestovertredingen hebben begaan. Zie: <http://asbestovertredingen.inspectieszw.nl/>

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit inspecteert lunchrooms en maakt de resultaten van de inspecties actief openbaar. Zie: <http://www.inspectieresultaten.vwa.nl/iframe/inspectieresultaten.html>



Een zachte aanpak

Mariken Lamers

Inleiding

Bij de term *'by design'* wordt voor informatiesystemen vaak gedacht aan het ontwerpen van applicaties of het ontwikkelen en implementeren van standaarden (bijvoorbeeld voor metadata of gedrag) en gebruiksprotocollen. Het ontwerpgedeelte van *'design'* gaat vaak uit van een *'hard approach'* (hierna: de *'harde aanpak'*, zie kader Terminologie). Overwegingen worden gebaseerd op kosten-batenanalyses, functionele eisen, business modellen, standaarden, etc. Het onderzoek dat door Jeroen van Oss, Ronald Rommelse en Jan-Willem de Reus is gedaan binnen het atelier Actieve Openbaarheid sluit aan bij deze harde aanpak. Zie voor de resultaten van hun onderzoek de Beslisboom (pagina 024) en actieve openbaarheid by design (pagina 096). Mijn invalshoek is anders, ik heb onderzocht hoe de zogenaamde *'soft approach'* (hierna: de zachte aanpak, zie kader Terminologie) een bijdrage kan leveren aan actieve openbaarheid by design en bekijk daarmee hoe de *'informatiecultuur'* van een organisatie de werkprocessen rondom actieve openbaarheid beïnvloedt.

In dit artikel beschrijf ik eerst de twee verschillende invalshoeken, te weten het *'dienende systeem'* en het *'te bedienen systeem'*. Daarna beschrijf ik drie *'zachte aanpak'*-methoden die de harde aanpak kunnen aanvullen. Vervolgens deel ik een aantal resultaten van de enquête die – met de zachte aanpak als meetinstrument – is gehouden onder de deelnemers aan het symposium Actieve Openbaarheid: een Open Aanpak. Ik eindig met een korte conclusie, waarin ik inga op de mogelijkheden die het gebruik van de zachte aanpak als meetinstrument kan bieden om de kloof tussen *'wat hoort'* en *'wat is'* te dichten.

Dit onderzoek naar informatiecultuur met behulp van de zachte aanpak maakt deel uit van mijn afstudeeronderzoek aan de Hogeschool van Amsterdam. Mijn afstudeeronderzoek richt zich op de rol van mensen, als bemiddelaars tussen gebruikte standaarden en de praktijk, bij het actief openbaar maken van informatie in Wabo-procedures. Ik verwacht in juli af te studeren. De tekst van dit artikel zal (geheel of gedeeltelijk) worden opgenomen in mijn afstudeerscriptie aan de Hogeschool van Amsterdam.

Twee invalshoeken: Het dienende systeem en het te bedienen systeem

De harde aanpak gaat uit van een gewenste situatie die bereikt moet worden en neemt het *'dienende systeem'* (zie kader Terminologie) als uitgangspunt. Met het *'dienende systeem'* wordt het informatiesysteem bedoeld. Dit is het systeem zoals dat is opgezet rondom de applicaties, standaarden, methoden en regels. Dit is vergelijkbaar met de binnen de archivistiek bekende definitie van een archiveringssysteem van Horsman en dan met name het eerste deel daarvan, dat betrekking heeft op de interne structuur en werking van het systeem (zie kader Het archiveringssysteem volgens Horsman).

Het *'dienende systeem'* neemt een denkbeeldig ideaal als uitgangspunt; de standaarden, regels en gebruiksvoorschriften van de applicaties streven naar een ideale situatie die bereikt moet worden. Er wordt uitgegaan van een homogene *'wensgebruiker'*. Bij homogeen *'ideaal gebruik'* zal de gewenste situatie zich voordoen. De gebruiker (en daarmee de organisatie) wordt dus geacht zich te voegen naar het systeem en er wordt door dat systeem geen rekening gehouden met uitzonderingen op de regel, onverwachte situaties, etc.

Het archiveringssysteem volgens Horsman

In zijn dissertatie *"Abuysen ende desordien. Archiefvorming en archivering in Dordrecht 1200-1920"*, geeft Peter Horsman een – inmiddels binnen de archivistiek ingeburgerde – definitie van een archiveringssysteem: *"... het geheel van documenten, metadata, processen, procedures, kennis, regels, middelen en mensen waarmee een persoon of organisatie zich voorziet van betrouwbare en duurzame informatie ten behoeve van bedrijfsvoering, herinnering en verantwoording."*

Het deel dat begint met *'het geheel van'* en eindigt bij *'mensen'* is het in dit artikel bedoelde *'eerste deel'* van de definitie. Het deel dat begint met *'waarmee'* en eindigt met *'verantwoording'* is het in dit artikel bedoelde *'tweede deel'* van de definitie.

Terminologie

In de (vooral Engelstalige) literatuur over dit onderwerp wordt gesproken over 'hard approaches' en 'soft approaches', in dit artikel vertaald als respectievelijk 'harde aanpak' en 'zachte aanpak'.

De term 'het *dienende* systeem' is een vertaling van het in de literatuur gebruikte 'the system that serves'. De tegenhanger, het 'te *bedienen* systeem', is een vertaling van het in de literatuur gebruikte 'system served'.

Zie: Fiorella Foscarini, *Understanding the context of records creation and use; 'Hard' versus 'soft' approaches to records management* (2010)

Vaak is de praktijk echter anders dan de modellen, standaarden of het ontwerp. Niet alleen gaat de praktijk uit van de bestaande in plaats van een gewenste situatie (niet: 'hoe zou het moeten zijn' maar: 'hoe is het'), ook gaat de praktijk uit van het te *bedienen* systeem.

Met het te *bedienen* systeem (zie kader Terminologie) wordt de gebruiker bedoeld. Uitgangspunt van het te *bedienen* systeem zijn de mensen, degenen die met het systeem (moeten) werken. Dit uitgangspunt sluit aan bij het tweede deel uit de definitie van Horsman, dat betrekking heeft op de functie van het systeem voor zijn omgeving (zie kader Het archiveringssysteem volgens Horsman). Het te *bedienen* systeem heeft te maken met de werkelijkheid. Niet de gewenste situatie zoals wordt beschreven in standaarden en regels, maar de reële situatie van alledag met al zijn aanpassingen, uitzonderingen en verrassingen. Vaker wel dan niet zullen de gebruikers van het *dienende* systeem moeten bemiddelen tussen de ideale situatie, die verondersteld wordt door dat *dienende* systeem, en de werkelijke situatie waarmee ze in de praktijk geconfronteerd worden. Het systeem wordt in dit geval aangepast aan de gebruikers (en daarmee de organisatie), in plaats van dat verwacht wordt dat deze gebruikers zich aanpassen aan de ideale situatie die in het modelsysteem wordt weergegeven.

Voor actieve openbaarheid zit er nog een addertje onder het gras. Waar medewerkers in een organisatie vaak het te *bedienen* systeem vormen en (eind)gebruiker zijn van het informatiesysteem, maken zij bij actieve openbaarheid tegelijkertijd deel uit van een *dienend* systeem voor een andere groep (eind)gebruikers/*te bedienen* systeem, namelijk de belanghebbenden die van actieve openbaarheid gebruik maken (in casu de burger). In zijn positie als onderdeel van het te *bedienen* systeem zal een medewerker van een overheidsorganisatie

bijvoorbeeld op een andere manier met privacyoverwegingen kunnen omgaan dan als onderdeel van het dienende systeem voor een belanghebbende burger.

De effectiviteit van alleen de harde aanpak

Het ontwikkelen en implementeren van een systeem waarbij alleen de harde aanpak wordt gebruikt leidt vaak niet tot het gewenste resultaat. Bij informatiesystemen komt de harde aanpak vaak tot uitdrukking in de keuze voor en implementatie van diverse standaarden (voor metadata, voor werkwijze, etc.) en/of applicaties (zoals een Document Management Systeem (DMS)). Maar in de werkelijk bestaande situatie is er vaak een kloof tussen deze middelen en de praktijk. Standaarden worden zelden zoals voorgeschreven toegepast, veel mogelijkheden van een DMS blijven ongebruikt of medewerkers laten methoden links liggen ten faveure van een door henzelf ontwikkelde werkwijze. Kortom, de mensen die werken met het volgens de harde aanpak ontwikkelde en geïmplementeerde systeem bemiddelen tussen standaard en praktijk, tussen *dienend* en te *bedienen* systeem.

Ook bij actieve openbaarheid blijkt er sprake van een verschil tussen voorschrift en praktijk. Het Actieplan bij de Visie Open Overheid (2013) stelt op pagina 5: "hoewel actieve openbaarheid in de basis mogelijk is, blijkt het in de praktijk slechts beperkt tot stand te komen". Of dat ligt aan een te grote nadruk op de harde aanpak dan wel een gebrek aan toepassing van de zachte aanpak, is nooit onderzocht. Mijn scriptieonderzoek naar de invloed van de informatiecultuur op actieve openbaarheid bij Wabo-dossiers kan – net als de resultaten van de onder de symposiumdeelnemers gehouden enquête – een kleine aanzet vormen tot het antwoord op die vraag.

De zachte aanpak

Hoe ontwerp je dan een systeem dat werkt? Of hoe leg je probleemgebieden in het oorspronkelijke ontwerp bloot? Hoe kom je, met andere woorden, zo dicht mogelijk bij een informatiesysteem 'by design'?

De zachte aanpak biedt een aantal methoden die de harde aanpak aanvullen en kunnen dienen als diagnostisch gereedschap. Deze methoden richten zich op het te bedienen systeem en nemen de bemiddelende menselijke component in aanmerking. Ze richten zich op hoe mensen staan tegenover het beleid/de standaarden/de systemen waarmee zij werken. En op hoe mensen (moeten) bemiddelen tussen voorschrift en praktijk. In feite meet de zachte aanpak de 'informatiecultuur' (als specifiek onderdeel van de bedrijfscultuur) van een organisatie. In hun publicatie *Records Management and Information Culture. Tackling the people problem* (2014) hebben Fiorella Foscarini en Gillian Oliver zich gericht op de informatiesystemen en het meten van die informatiecultuur met behulp van de zachte aanpak-methoden. Mijn deelonderzoek is met name gericht op drie meetinstrumenten:

- De Soft Systems Methodology richt zich op het macroniveau: de activiteiten van een organisatie;
- De Adaptive Structuration Theory richt zich op het mesoniveau: handelingen en acties binnen de organisatie;
- De Genre Theory richt zich op microniveau: het operationele reilen en zeilen van een organisatie.

In hun boek gaan Oliver en Foscarini samen vooral in op Soft System Methodology en Genre Theory. Foscarini behandelt in haar artikel *Understanding the context of records creation and use; 'Hard' versus 'soft' approaches to records management* (2010) de drie meetinstrumenten.

Soft Systems Methodology

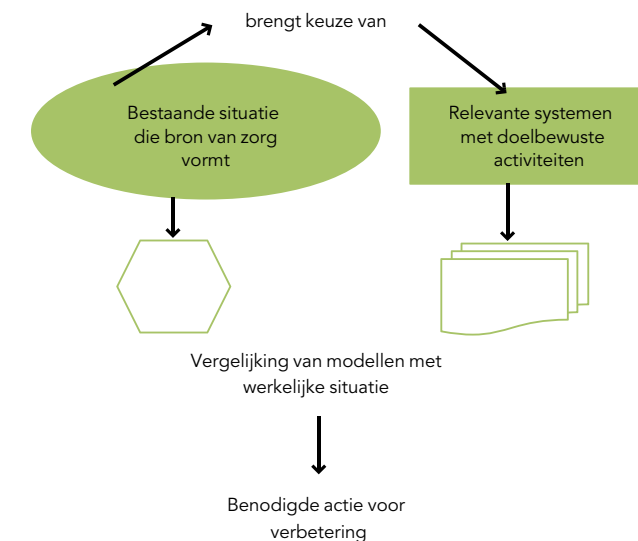
Volgens Soft Systems Methodology moeten, om een probleem op te kunnen lossen, alle perspectieven en percepties in ogenschouw worden genomen en worden gebruikt om een werkwijze te vinden die door iedereen binnen de organisatie wordt begrepen en gebruikt. Het gaat hier om zowel de officiële als de niet officiële perspectieven en percepties, en ook om subjectieve en objectieve perspectieven en percepties. Met behulp van Soft Systems Methodology kunnen recordsmanagers leren om een complexe situatie vanuit meerdere invalshoeken te bezien. De methode leert ze ook om verschillende ideeën (soms uit onverwachte hoek) te beoordelen, gebaseerd op de subjectieve perspectieven zoals verwachtingen, intellectuele positie en vooroordelen. Met Soft Systems Methodology kan een compromis worden gevonden tussen de organisatiebelangen, de belangen van recordsmanagers en de belangen van gebruikers.

Soft Systems Methodology gaat niet uit van de ideale situatie waar naartoe moet worden gewerkt, maar richt zich op identificatie van de probleemgebieden en werkt vanuit daar naar verbetering. Die verbetering bestaat niet altijd uit een nieuwe applicatie, standaard, of beleid, maar kan bijvoorbeeld ook bestaan uit een gedragsverandering. Deze methode verschuift bij uitstek de focus van het *dienende* systeem naar het te *bedienen* systeem. In afbeelding 1 is de Soft Systems Methodology schematisch weergegeven.

Een praktijkvoorbeeld: Foscarini's 'avocado'

Voor haar dissertatie "Function-based records classification systems. An exploratory study of records management practices in Central Banks" heeft Foscarini onderzoek gedaan bij centrale

Afbeelding 1
Soft Systems Methodology



banken in verschillende landen. Bij één daarvan was voor vele miljoenen euro's een nieuw DMS ingevoerd. Bij haar onderzoek trof Foscarini een groot aantal documenten aan onder de noemer 'avocado'. Vervolgens bleek dat dit de eerste vermelding was die binnen het nieuwe DMS aan een document kon worden toegewezen. In plaats van zorgvuldig te bezien waar een document thuishoorde, gebruikten veel medewerkers de eerst beschikbare optie: 'avocado'. Door zich bij de inrichting van het DMS enkel te richten op het dienende systeem en niet het perspectief (het gebruik) van de medewerkers mee te nemen werden veel documenten dus verkeerd opgeslagen. De moraal van het verhaal: je kunt voor heel veel geld een DMS aanschaffen als onderdeel van je *dienende* systeem, maar zonder te overwegen hoe het te *bedienen* systeem van de gebruikers daarmee omgaat en simpelweg te veronderstellen dat zij zich aan het *dienende* systeem zullen aanpassen, eindig je met heel veel 'avocado'. Door Soft Systems Methodology als meetinstrument te gebruiken had deze situatie mogelijk voorkomen kunnen worden.

Adaptive Structuration Theory

Het uitgangspunt van Adaptive Structuration Theory is dat organisaties en gebruikte technologie voortdurend veranderen en elkaar over en weer beïnvloeden. Gebruikers reageren op technologie met aanpassingen die 'trouw' (in lijn met het door de ontwerpers oorspronkelijk bedoelde gebruik van de technologie) of 'ontrouw' (afwijkend van het door de ontwerpers oorspronkelijk bedoelde gebruik van de technologie) zijn.

Een ontrouwe aanpassing is zeker niet per definitie een fout gebruik, het is alleen anders dan de oorspronkelijke bedoeling van de ontwerpers. Bijvoorbeeld het medicijn Viagra: dat is ontwikkeld ter bestrijding van hartklachten (de oorspronkelijke bedoeling van de ontwerpers, de 'geest'

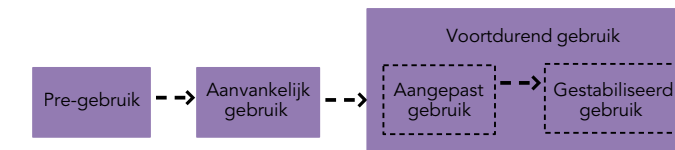
van de technologie), maar inmiddels vooral bekend als behandeling van impotentie (een 'ontrouwe' aanpassing die afwijkt van de oorspronkelijke bedoeling van de technologie maar op zich wel juist is).

De aanpassingen (trouw én ontrouw) aan de technologie roepen weer reacties op, die op hun beurt weer leiden tot aanpassingen, etc. Zo is er een voortdurende interactie tussen technologie en gebruikers. In afbeelding 2 is Adaptive Structuration Theory schematisch weergegeven.

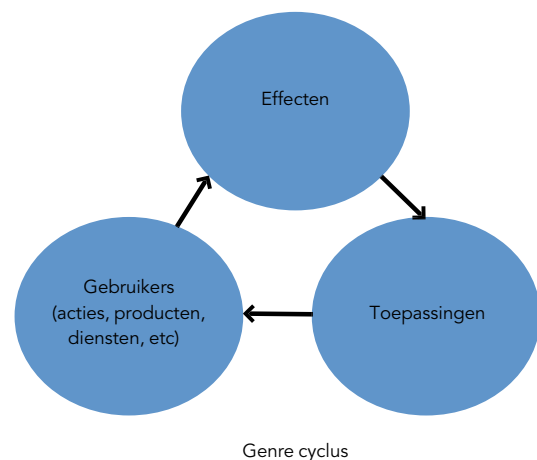
Een praktijkvoorbeeld: Dat vermaledijde bureaublad

Sarah Merrill geeft in haar presentatie *Adaptive Structuration Theory* uit 2013 het voorbeeld van Jane, die op haar werk diverse sets met regels hanteert (personeelshandboek, metadataschema, informatiecultuur, onbewust gehanteerde persoonlijke normen en waarden, etc.). Daarnaast heeft zij een aantal middelen tot haar beschikking (geld, kennis, ervaring, relaties, reputatie, persoonlijke eigenschappen, etc.). Al haar collega's hebben zo'n set regels en middelen, sommige gedeeld met anderen, sommige individueel (pre-gebruik). In interacties met collega's worden deze regels en middelen herhaald en bevestigd. Bijvoorbeeld: een *aanvankelijk gebruik* waarbij het DMS wordt omzeild en stukken altijd in een persoonlijke map op het bureaublad van de eigen PC worden opgeslagen. Nieuwe regels en middelen kunnen door collega's worden gecreëerd of aangepast naar aanleiding van nieuwe (externe of interne) inzichten. Bijvoorbeeld: *aangepast gebruik* waarbij stukken op de daarvoor bestemde plaats in het DMS worden opgeslagen. Deze nieuwe regels moeten dan op hun beurt weer bevestigd en herhaald worden door de groepsleden om de norm (*gestabiliseerd gebruik*) te worden. Vervolgens kunnen die tot norm geworden regels en middelen zelf weer worden aangepast of vervangen.

Afbeelding 2
Adaptive Structuration Theory



Afbeelding 3
Genre Theory



Genre Theory

Bij Genre Theory gaat het over kwesties als: hoe veranderen mensen formele informatieprocedures en passen zij deze aan hun werkwijze aan? Hoe ontstaan jargon en definities? Hoe veranderen de gebruikers de communicatiemiddelen die zij tot hun beschikking hebben?

In de praktijk gebeurt het vaak dat mensen van genre wisselen, bijvoorbeeld het genre van de interne memo dat gaandeweg is vervangen door het genre van de e-mail of het intranetbericht. Ook ontstaat er 'vaktaal': medewerkers binnen een organisatie communiceren op een manier die voor een buitenstaander niet altijd meer begrijpelijk is, met eigen betekenissen voor ingeburgerde termen. Kortom: nieuwe situaties (*effecten*) beïnvloeden het genre dat wordt gebruikt (*toepassingen*). De toepassingen beïnvloeden de gebruikers. *Gebruikers* op hun beurt creëren met hun acties, producten en diensten weer nieuwe situaties (*effecten*). En daarmee is de cirkel zowel rond als doorlopend. In afbeelding 3 is Genre Theory schematisch weergegeven.

Een praktijkvoorbeeld: waar vind ik de kapvergunning van de burens?

Vroeger werden gemeentebesluiten omtrent vergunningen (onder meer) actief openbaar gemaakt door het genre van een advertentie in het 'lokale sufferdje' en/of het genre van de 'ter inzage legging' op het gemeentehuis. In het huidige digitale tijdperk zijn er nieuwe genres aan deze manieren van actief openbaar maken toegevoegd. Nu zijn besluiten ook vindbaar op de website van de gemeente, kan men zich via een RSS-feed

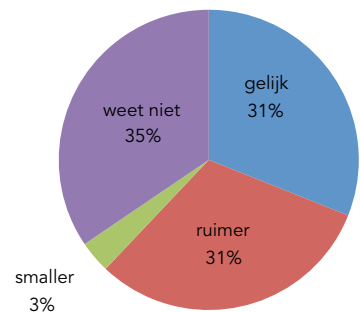
laten informeren over omgevingszaken in zijn buurt of gemeente en zijn er diverse organisaties die geodata gebruiken om kaarten en plattegronden met allerlei soorten omgevingsinformatie (van bodemvervuiling tot vogelgriep) beschikbaar te stellen via internet.

Meten met de zachte aanpak

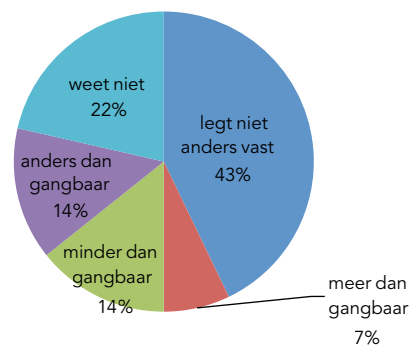
Met als uitgangspunt de zachte aanpak-meetinstrumenten Soft Systems Methodology, Adaptive Structuration Theory en Genre Theory is in dit deelonderzoek een enquête ontwikkeld naar de bruikbaarheid van de zachte aanpak in het by design inrichten van actieve openbaarheid. Het doel van de enquête was om de houding van de deelnemers ten opzicht van actieve openbaarheid te peilen en te onderzoeken in hoeverre zij in hun functie bemiddelen tussen standaarden en de praktijk. De enquêtevragen behandelen onder meer de communicatie en de wijze waarop informatie binnen de organisatie van de respondenten wordt vastgelegd (Genre Theory), aanpassingen die worden gedaan aan het in gebruik zijnde systeem (Adaptive Structuration Theory) en of er knelpunten of een gat tussen standaarden en praktijk wordt ervaren (Soft Systems Methodology).

De enquête is verstuurd aan alle deelnemers aan het slotsymposium van het Atelier Actieve Openbaarheid van Wabo-dossiers op 29 januari 2015 en had een respons van 17%. 0,2% van de geadresseerden meldde zich met de mededeling dat de betreffende deelnemer niet direct met actieve openbaarheid te maken had en om die reden de enquête niet kon/wilde invullen.

Afbeelding 4
Eigen definitie vs definitie organisatie



Afbeelding 5
Informatie anders vastgelegd?



Enquêtevragen gebaseerd op Genre Theory

Allereerst is de deelnemers gevraagd naar hun definitie van actieve openbaarheid. Het blijkt dat deze definities erg uiteen lopen van "onderzoeksgegevens delen" tot "compliance, transparantie van handelen" tot "(...)continu, in real time en zonder technische e/o financiële belemmeringen toegang tot data en documenten(...)".

In de daaropvolgende vraag konden respondenten aangeven in hoeverre hun eigen definitie van actieve openbaarheid afwijkt van de binnen hun organisatie geldende definitie (afbeelding 4). Wat opvalt aan de antwoorden is dat ruim 1/3 van de respondenten aangeeft dit niet te weten.

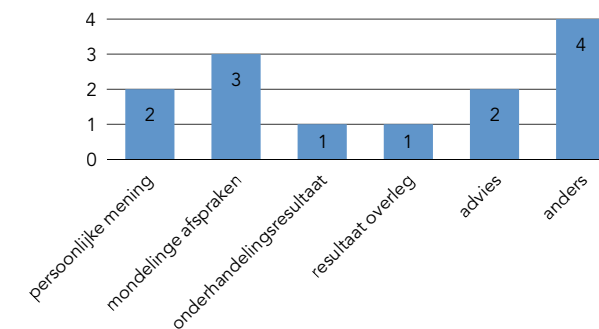
Uiteraard is nader onderzoek nodig, maar het feit dat 35% van de respondenten aangeeft niet te weten in hoeverre hun definitie gelijk is aan de definitie die binnen hun organisatie geldt, kan iets zeggen over de mate waarin binnen de organisatie het onderwerp van actieve openbaarheid van belang wordt geacht of onder de aandacht van de medewerkers wordt gebracht. Mogelijk zou hier naast Genre Theory ook Soft Systems Methodology als meetinstrument duidelijkheid kunnen bieden.

Daarnaast is de respondenten gevraagd in hoeverre zij informatie niet of anders vastleggen als zij weten dat deze onder actieve openbaarheid zal vallen (afbeelding 5). Ruim 1/3 van de respondenten geeft aan dat zij informatie meer, minder, of op een andere manier vastlegt dan gangbaar is. Ruim 2/5 van de respondenten geeft aan niet anders vast te leggen dan gangbaar is.

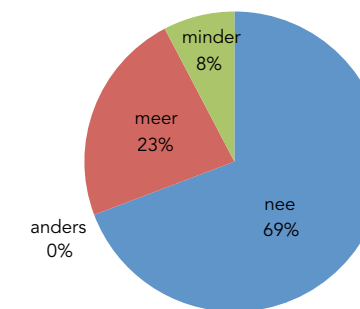
Vervolgens is gekeken naar welke informatie dan precies meer, minder, of op een andere manier wordt vastgelegd (afbeelding 6). Het blijkt met name te gaan om mondelinge afspraken en om informatie die onder de noemer 'anders' (een niet in de enquêtevraag genoemde informatiesoort) valt; de respondenten noemen daarbij zogenaamde 'plusgegevens' (historische gegevens met betrekking tot een object, zoals het overzicht van eerder verleende vergunningen), onderzoeksresultaten en een zorgvuldige zakelijke formulering. Het van toepassing zijnde genre is dus van invloed op de keuze of iemand meer, minder, of op een andere manier informatie vastlegt.

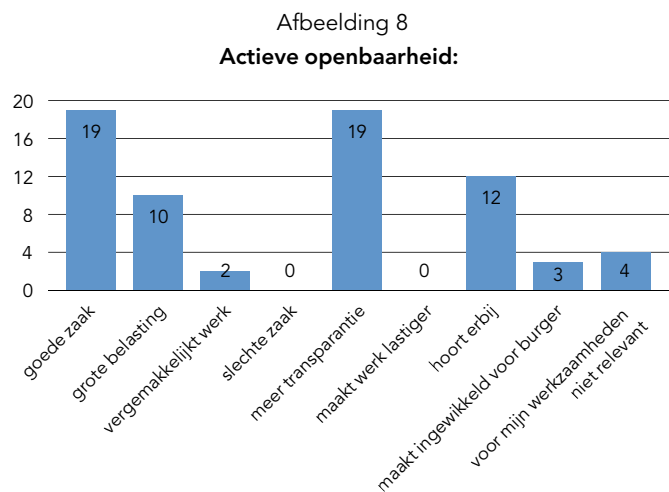
Tot slot is de respondenten gevraagd of zij ook om andere redenen dan actieve openbaarheid informatie meer, minder, of op een andere manier vastleggen (afbeelding 7). Ruim 2/3 van de respondenten geeft aan dat dit niet het geval is. Iets meer dan 1/5 van de respondenten geeft aan dat zij soms meer vastleggen. De redenen die daarvoor worden genoemd zijn interne en externe transparantie. Minder dan 1/6 van de respondenten geeft aan dat zij soms minder vastleggen; een reden die hiervoor door een respondent wordt genoemd is privacyoverwegingen.

Afbeelding 6
Welke informatie wordt anders vastgelegd:

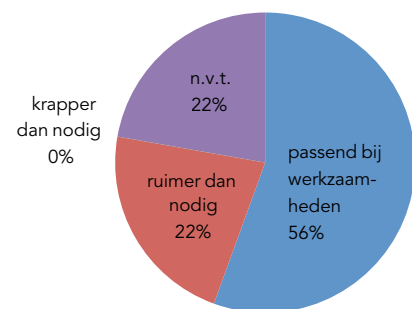


Afbeelding 7
Andere reden voor anders / meer / minder vastleggen?





Afbeelding 9
Voorgeschreven standaarden zijn:



Enquêtevragen gebaseerd op Soft Systems Methodology

In een van de enquêtevragen is de respondenten gevraagd naar hun houding ten opzichte van actieve openbaarheid (afbeelding 8). Een groot deel van de respondenten geeft aan dit een goede zaak te vinden en is van mening dat het tot meer transparantie leidt. Geen enkele respondent ervaart actieve openbaarheid als een slechte zaak.

Op de vraag hoe de respondenten de binnen hun organisatie gebruikte standaarden ervaren (afbeelding 9) antwoordt ruim de helft dat zij deze als passend bij hun werkzaamheden ervaren. Geen enkele respondent ervaart dat de standaarden te krap voor hun werkzaamheden zijn.

Bij de vraag of zij knelpunten ervaren bij de naleving van actieve openbaarheid (afbeelding 10) antwoordt bijna 2/3 van de respondenten dat dit het geval is.

Enquêtevraag gebaseerd op Adaptive Structuration Theory

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij de hun ter beschikking staande middelen aanpassen aan het gebruik in de praktijk (afbeelding 11). Ruim de helft van de respondenten geeft aan geen aanpassingen te maken, bijna 1/3 meldt dat samen met collega's een afwijkende 'eigen' werkwijze is ontwikkeld. Iets minder dan 1/6 van de respondenten geeft aan een individuele 'eigen' werkwijze te volgen die (nog) niet door collega's is overgenomen.

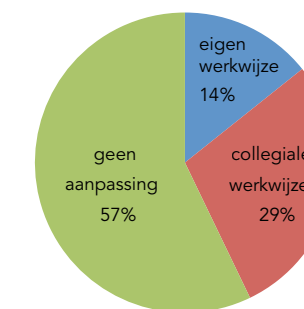
Conclusie

De zachte aanpak moet vooral gezien worden als een meetinstrument, een diagnostisch hulpmiddel waarmee de harde aanpak – die vaak ten grondslag ligt aan beslissingen – kan worden aangevuld zodat een meer holistische uitkomst kan worden bereikt. In een maatschappij waarin ouderwetse organisatiestructuren steeds minder voldoen en ruimte moet worden gemaakt voor een veranderende sociale dynamiek (tussen medewerkers onderling maar zeker ook tussen overheid en burger), kan de zachte aanpak helpen om de kloof tussen 'wat hoort' en 'wat is' te dichten. Door de aandachtspunten zichtbaar te maken worden overheidsorganisaties in de gelegenheid gesteld het verschil tussen standaard en praktijk te verkleinen, de participatie op het gebied van actieve openbaarheid binnen de organisatie te vergroten en – daarmee en daardoor – de belanghebbende burger op dat gebied beter van dienst te zijn.

Afbeelding 10
Ervaring bij naleving actieve openbaarheid



Afbeelding 11
Aanpassing middelen bij naleving actieve openbaarheid



Verder onderzoek

In mijn scriptieonderzoek zal ik de zachte aanpak toepassen op actieve openbaarheid in Wabo-dossiers. Ik onderzoek zes gemeenten (twee grote, twee middelgrote en twee kleine). Door middel van deskresearch naar de gebruikte standaarden en een enquête onder ambtenaren probeer ik (aspecten van) de informatiecultuur van hun organisatie in kaart te brengen. Uit dossieronderzoek ter plaatse zal vervolgens blijken hoe die informatiecultuur zich verhoudt tot de uitvoering in de praktijk.

Mogelijk schijnt mijn verder onderzoek wat licht op de manier waarop de zachte aanpak een bijdrage kan leveren aan het realiseren van actieve openbaarheid van Wabo-dossiers op gemeentelijk niveau.

Verder lezen?

Foscarini, F. (2010a). Understanding the context of records creation and use: 'Hard' versus 'soft' approaches to records management. *Archival Science* 10, p. 389-407.

Oliver, G. (2008). Information culture: exploration of differing values and attitudes to information in organisations. *Journal of Documentation* vol. 64 no. 3, 2008, p. 363-385.

DeSanctis, G. & M. Scot Poole. (1994). Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptive Structuration Theory. *Organization Science* Vol. 5 no. 2 May 1994, p. 121-147.

Oostveen, A-M. & P. van den Besselaar. (2004). From Small Scale to Large Scale User participation: A Case Study of Participatory Design in E-government Systems. *ACM*, 2 april 2007, p. 173-182

Orlikowski, W.J. & J. Yates. (1994). Genre Repertoire. The Structuring of Communicative Practices in Organisations. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 39, No. 4., December 1994, p. 541-574

DRIE KEER EEN ZACHTE AANPAK IN HET KORT

Soft Systems Methodology (macro)

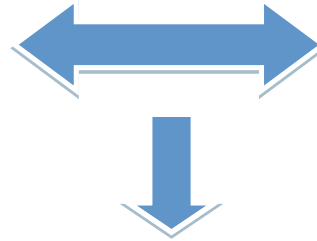
Het model (dienend systeem)



De echte wereld (te bedienen systeem)



vergelijking



Een reële uitkomst

Adaptive Structuration Theory (meso)

Aanvankelijk gebruik



(on)trouwe aanpassing



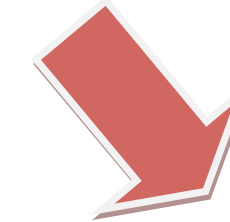
gestabiliseerd gebruik



Genre Theory (micro)



VAN



NAAR



Archief Ateliers –

https://web.archive.org/web/20150201200547/http://www.archiefateliers.nl

Internet Archive Wayback Machine

1 captures
1 feb 15 - 1 feb 15

Go

JAN FEB MRT

2014 2015 2016

Close X

Help ?

ARCHIEF ATELIERS

HOME ARCHIEF ATELIERS NIEUWS AGENDA LEREN LEREN CONTACT

Het Platform voor Archiefonderwijs en Onderzoek start in het collegejaar 2014-2015 twee archiefateliers: een nieuwe vorm van onderzoek en onderwijs.

Studenten, docenten en onderzoekers werken samen met professionals uit de dagelijkse werkwijze aan het oplossen van actuele vraagstukken in het archief- en informatiedomein.

Documenteren Samenleving

Het Atelier Documenteren van de Samenleving onderzoekt de hedendaagse verschuivingen binnen de archiefwereld. Digitale en sociale media en de acquisitie van particuliere archieven worden steeds belangrijker. Welke rol kiest een archivaris in de zichzelf (digitaal) documenterende samenleving? En wat vraagt

[Lees verder](#)

Actieve Openbaarheid

Centraal in het Atelier Actieve Openbaarheid van WABO-dossiers staat het doel van de overheid om tot een eenvoudige en snelle dienstenvergunningverlening te komen inzake bouwen, ruimte en milieu. Welke behoeften aan actieve openbaarheid hebben burgers, ambtenaren en bestuurders? Wat zijn de kaders, heilmerinnen en

[Lees verder](#)

Dwarsverbanden

Door Atelier DS en OA loopt een rode draad die hun onderzoek met elkaar verbindt. De gemeenschappelijke thema's zijn:

- * De rol van de archivaris
- * The right to be forgotten
- * Oplossingen by design
- * Het atelier als werkvorm

[Lees verder](#)

Nieuws

Slotsymposium Atelier DS I
21/1/2015

Symposium Actieve Openbaarheid: een Open Aanpak 29/01

Enquête Actieve Openbaarheid : doe mee!

KVAN-lezing Laura Millar online

[Lees verder](#)

Atelierdeelnemers

Aan het atelier Actieve Openbaarheid werkten mee:

Nancy van Asseldonk (nancy.vanasseldonk@ahk.nl) is docent informatiemanagement en studieleider jaar 3&4 aan de Reinwardt Academie

Els van den Bent (els.vandenbent@ahk.nl) is docent archivistiek aan de Reinwardt Academie.

Corinne Boeijinga-Hubers (cmj.boeijingahubers@rotterdam.nl) is intermediair bij het stadsarchief Rotterdam.

Kirsten van den Eijnde (eijnde_kirsten@outlook.com) is student Cultureel Erfgoed en Archivistiek B aan de Reinwardt Academie.

Harco Gorter (harco.gorter@noord-hollandsarchief.nl) is medewerker dienstverlening, archieven en collecties bij het Noord-Hollands Archief.

Marieke de Haan (m.de.haan@hva.nl) is coördinator Archiefschool bij de Hogeschool van Amsterdam.

Natasja van Heusen (natasja.van.heusen@hva.nl) is student Media, Informatie en Communicatie aan de Hogeschool van Amsterdam.

Erika Hokke (erika@stroomin.nl) is zelfstandig archivaris en eigenaar van • STROOM in • advies en opleiding.

Mariken Lamers (mariken.lamers@outlook.com) is student Media, Informatie en Communicatie en Archivistiek B aan de Hogeschool van Amsterdam.

Nústa Nina (n.d.nina@hva.nl) is docent informatie- en mediarecht aan de Hogeschool van Amsterdam.

Herman Oost (herman.oost@noord-hollandsarchief.nl) is hoofd publiek bij het Noord-Hollands Archief.

Jeroen van Oss (jdj.vanoss@rotterdam.nl) is adviseur informatie-beheer en archiefinspecteur bij de gemeente Rotterdam.

Jeroen Padmos (Jeroen.Padmos@nationaalarchief.nl) is adviseur strategische openbaarheid bij het Nationaal Archief

Teun de Reijke (teundereijke89@gmail.com) is student Cultureel Erfgoed en Archivistiek B aan de Reinwardt Academie.

Jan-Willem de Reus (janwillem.dereus@dcmr.nl) is coördinator cluster Documentmanagement bij de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Paul Rijnierse (p.j.m.rijnierse@hva.nl) is programmamanager lectoraat Digital Archiving&Compliance, Kenniscentrum DMCI van de Hogeschool van Amsterdam

Ronald Rommelse (rja.rommelse@rotterdam.nl) is expert informatie-beheer bij de afdeling Archieven en Relaties van het stadsarchief Rotterdam.

Tineke Rouschop (t.rouschop@brabantsedelta.nl) is records manager bij Waterschap Brabantse Delta en student Archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam.

Marieke Schenk (Marieke.Schenk@minbzk.nl) is projectleider Expertisepunt Open Overheid

Theo Vermeer (th.vermeer@rotterdam.nl) is expert informatie-beheer bij de afdeling Archieven en Relaties van het stadsarchief Rotterdam.

Hans Waalwijk (h.waalwijk@hva.nl) is docent en onderzoeker archivistiek aan de Hogeschool van Amsterdam.

Over de archiefateliers

De archiefateliers zijn een initiatief van het Platform archief-
onderwijs en -onderzoek (hierna: PAOO). Het PAOO is een
samenwerkingsverband van de archivistiek opleidingen van de
Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam en
Reinwardt Academie, met betrokkenheid van de specialisatie
archivistiek aan de Universiteit Leiden.

Opdrachtgever van het atelier Actieve Openbaarheid was
het stadsarchief Rotterdam. Atelierpartners waren het
Noord-Hollands Archief, DCMR Milieudienst Rijnmond en
het waterschap Brabantse Delta.

Het innovatieprogramma Archief 2020 en het Amsterdam
Creative Industries Centre of Expertise gaven financiële
ondersteuning aan de beide ateliers.

ARCHIEF  ATELIERS

www.archiefateliers.nl



Hogeschool van Amsterdam



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM



Reinwardt Academie
Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten



**Universiteit
Leiden**

Stadsarchief Rotterdam

noord-hollands archief



Actieve Openbaarheid is een 'hot topic' binnen de overheid. Het kabinet publiceerde een visie op de Open Overheid, de initiatiefwet Open Overheid van GroenLinks en D66 ligt voor behandeling in de Tweede Kamer en verschillende overheidsorganisaties publiceren actief overheidsinformatie online. Actieve Openbaarheid heeft een forse impact op de manier waarop overheidsorganisaties hun informatievoorziening hebben ingericht.

De onderzoekers van het atelier Actieve Openbaarheid hebben zich in de maanden september 2014 - februari 2015 met dit vraagstuk bezig gehouden. Aan de hand van de casus WABO-dossiers stelden zij zich de vraag "wat houdt het bestuurlijk begrip actieve openbaarheid precies in, en is deze actieve openbaarheid en toegankelijkheid te realiseren?" De centrale vraag viel uiteen in drie onderzoeksthema's: de *behoefte aan actieve openbaarheid*, de *juridische aspecten van actieve openbaarheid* en als derde thema *actieve openbaarheid 'by design'*.

In dit schetsboek presenteert het archiefatelier Actieve Openbaarheid de resultaten van dit onderzoek. Naast artikelen en instrumenten, treft u ook verschillende korte 'Schetsen' aan: aantekeningen, verslagen van bijeenkomsten, vragenlijsten, adviezen, tips, begrippen, etc. Soms wat verder uitgewerkt, op andere momenten letterlijk een eerste schets. Kortom, een echt Schetsboek.

ISBN 978-90-71251-39-9

Stichting Archiefpublicaties, 's-Gravenhage, 2015

Schetsboek Actieve Openbaarheid

Balanceren met informatie

s@p

