

Raad voor het openbaar bestuur

Rob

Gij zult openbaar maken

Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie

September 2012

Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-068-3
NUR 823

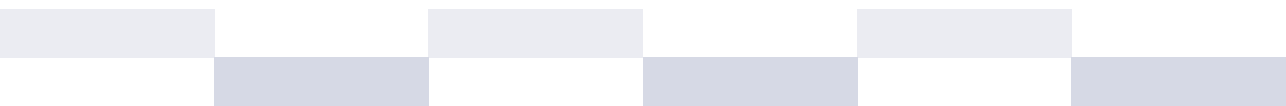


Gij zult openbaar maken

Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie

September 2012

Rob





Voorwoord

De Raad voor het openbaar bestuur bekijkt de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen in ons land in de eerste plaats vanuit het perspectief van de burger. Weliswaar hebben burgers vertrouwen in ons democratische bestel, maar het vertrouwen in politici en politieke partijen staat onder druk. Een belangrijke factor daarbij, zo schreef de Raad in *Vertrouwen op democratie* (2010), is dat het bestuur voornamelijk is gericht op verticaal gezag en verticale verantwoording (in Den Haag, maar ook in veel provinciehuizen en gemeentehuizen). Dat wijkt af van de belevingswereld van veel burgers die in horizontale netwerken leven en werken. In de horizontale wereld staat de dialoog centraal, het deelgenoot maken en willen zijn, overtuigen en overtuigd willen worden. Cruciaal voor de spanning tussen die twee werelden, zo betoogde de Raad, is het feit dat burgers met hun stem bij verkiezingen wel richting willen geven, maar feitelijk steeds minder een mandaat verstrekken. In de verticale wereld telt vooral de uitgebrachte stem; het politieke bestuur handelt nog steeds alsof meerderheidsvorming als zodanig voldoende legitimiteit verstrekt om in de loop van een zittingsperiode verder zonder meer elk ingrijpend besluit te rechtvaardigen. Maar het is voor elk belangrijk besluit opnieuw juist het bestuurlijke proces, en niet het eenmalige product van verkiezingen en coalitievorming, waarin bestuurders draagvlak moeten verwerven voor hun besluiten. In de noodzakelijke verschuiving van aandacht van het product (het besluit) naar de zorgvuldigheid van het proces om tot het besluit te komen, kan de afstand tussen de verticale en de horizontale wereld wellicht worden overbrugd.

Na *Vertrouwen op democratie* heeft de Raad in verschillende adviezen voorstellen gedaan, gericht op het versterken van de verbinding tussen de verticale en de horizontale wereld. Zo adviseerde de Raad de Tweede Kamer een meer eigenstandige rol te vervullen in het proces van de kabinetsformatie en bepleitte de Raad een kernkabinet, waarin kabinetsministers meer tijd en energie zouden kunnen steken in de maatschappelijke dialoog. Dit jaar bracht de Raad een advies uit over de betekenis van de sociale media voor de representatieve democratie, opnieuw in een poging de verbinding te versterken.

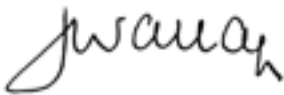
In dit advies, *Gij zult openbaar maken*, analyseert de Raad één van de belangrijkste randvoorwaarden voor betekenisvolle verbindingen tussen de verticale en de horizontale wereld: openbaarheid. De Raad bestrijkt daarbij een breder terrein dan alleen het functioneren van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Hij kijkt ook naar de transparantie van politieke besluitvormingsprocessen. Burgers zijn aanzienlijk autonomer geworden in hun oordeel dan in het verzuilde verleden. Ze beschikken bovendien, dankzij internet, sociale media en nieuwe technologie ook steeds meer over de middelen om die autonomie communicatief kracht bij te zetten. Het moet voor burgers in beginsel mogelijk zijn om zich ook zelf een oordeel te vormen over wat wenselijk en noodzakelijk is bij ingrijpende besluiten, en wel op basis van alle relevante informatie. Het advies stelt de vraag centraal of het openbaar bestuur, dat wil zeggen politici en ambtenaren, gegeven deze combinatie van burgerautonomie en de beschikbare technologie, wel in voldoende mate tegemoet komt aan de verwachtingen en mogelijkheden van burgers in deze tijd.

Dit advies over openbaarheid van bestuur brengt de Raad voor het openbaar bestuur uit eigen beweging uit. De discussie is volop gaande: in politiek, onder journalisten, tussen rechtgeleerden en in het publieke domein waarin de burger zijn mening geeft over politiek, bestuur en ambtenarij. Aan die discussie draagt de Raad met dit advies graag bij. De Raad vindt dat het in de discussies over de openbaarheid van bestuur óók moet gaan over de legitimiteit van het bestuur en het vertrouwen van burgers. In één oogopslag ziet het advies er als volgt uit:



Figuur 1: Advies 'Gij zult openbaar maken' met Wordle™

Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad, bestaande uit dr. Geert Dales (voorzitter), prof. mr. Margriet Overkleef-Verburg en prof. drs. Jacques Wallage, ondersteund door Eva de Best, MSc, dr. Kees Breed, drs. Paul de Goede en drs. Michael Mekel.



Prof drs. Jacques Wallage,
Voorzitter



Dr. Kees Breed,
Secretaris

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1. Openbaarheid van bestuur en democratie	13
1.1 Betekenis van openbaarheid van bestuur	13
1.2 Waarom dit advies?	13
1.3 Probleemstelling	15
1.4 Inkadering	16
1.5 Leeswijzer	17
2 Openbaarheid, legitimiteit en vertrouwen	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Openbaarheid: aard, juridisch kader en functies	19
2.2.1 Openbaarheid als ontembaar probleem	19
2.2.2 Functies van openbaarheid	20
2.2.3 Openbaarheid in juridisch perspectief	20
2.2.4 Doel of middel?	23
2.3 Actieve openbaarheid	24
2.3.1 Motieven voor actieve openbaarheid	24
2.3.2 Actieve openbaarheid waarvan?	25
2.3.3 Actieve openbaarheid: door wie?	26
2.3.4 De e-overheid	27
2.3.5 Actieve openbaarheid in de publieksdemocratie	27
2.4 Openbaarheid en legitimiteit	28
2.4.1 Soorten legitimiteit	28
2.4.2 Legitimiteit en openbaarheid	29
2.5 Openbaarheid en vertrouwen	30
2.5.1 Integriteit	31
2.5.2 Transparantie	31
2.5.3 Waardecongruentie	32
2.6 Samenvatting	32
3. Toegang tot overheidsinformatie: trends en ontwikkelingen	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Vijf trends	33
3.2.1 Individualisering en egalisering	33
3.2.2 Ontideologisering en technocratisering	35
3.2.3 Economisering en vermarkting	35
3.2.4 Informatisering en mediasering	36

3.2.5	Mondialisering en lokalisering	38
3.3	Trendbeweging: waar leidt dit toe?	38
4	Openbaarheid in de praktijk	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Politieke openbaarheid	41
4.2.1	Politieke openbaarheid, ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel	42
4.2.2	Inkadering van de vrije gedachtewisseling: vertrouwelijkheid als begrenzing van openbaarheid	47
4.2.3	Politiek-ambtelijk samenspel	48
4.2.4	Openbaarheid en de kabinetsformatie	49
4.2.5	Provincies en gemeenten	51
4.2.6	Probleem of niet?	54
4.3	Openbaarheid naar burgers	55
4.3.1	De Wob in de weg van actieve openbaarheid...	55
4.3.2	Actieve openbaarheid, communicatie en burgerbetrokkenheid	57
4.3.3	Een tegengeluid: doorgeschoten openbaarheid	58
4.3.4	Naar een nieuwe Wob?	59
4.4	Over de grens	60
4.5	Randvoorwaarde: de informatiehuishouding op orde	62
4.6	Tussenconclusie: knelpunten voor openbaarheid	64
5	Conclusies en aanbevelingen	67
5.1	Conclusie: nieuwe normen voor openbaarheid	67
5.1.1	Openbaarheid naar burgers	68
5.1.2	Politieke openbaarheid	70
5.2	Aanbevelingen	70
5.2.1	Openbaarheid naar burgers	70
5.2.2	Politieke openbaarheid	73
5.3	Hoe nu verder?	74
	Literatuurlijst	75
	Lijst van geraadpleegde websites	78
	Bijlage I	
	Juridisch kader openbaarheid van bestuur	79
	Bijlage II	
	Tijdslijn ontwikkelingen ten aanzien van openbaarheid van bestuur	86
	Bijlage III	
	Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	92

Samenvatting

In zijn advies *Vertrouwen op democratie* uit 2010 stelde de Raad voor het openbaar bestuur dat nieuwe verbindingen noodzakelijk zijn tussen het politieke bestuur en burgers. De Raad wees op het cruciale verschil tussen de perceptie van veel Haagse politici, die ervan uitgaan dat zij vanuit de cockpit (het Torentje dan wel het Kamergebouw) het land aansturen, en de verwachtingen van burgers die in horizontale netwerken leven en autonoom maatschappelijke dynamiek en publieke meningsvorming genereren. De Raad sprak in dat verband over ‘de andere kloof’ tussen politici en burgers en bepleitte wegen om die kloof te overbruggen. Transparante besluitvorming en openbaarheid van overheidsinformatie zijn daarvoor noodzakelijk. Maar in de praktijk is die openbaarheid geen vanzelfsprekend gegeven. De mate waarin overheidsinformatie openbaar mag en kan zijn, is aan diverse beperkingen onderhevig. Het is daarbij de vraag of de overheid wel voldoende heeft ingespeeld op de veranderde maatschappelijke verwachtingen en technische mogelijkheden. Daarom stelt de Raad in dit advies de volgende vraag aan de orde:

Op welke wijze kan openbaarheid van bestuur bijdragen aan de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur?

De Raad ziet openbaarheid in dit advies vooral als middel. Niet alleen om tot een beter bestuur te komen, maar vooral als een noodzakelijke voorwaarde om de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur te bevorderen. In 2001 wees de commissie Toekomst overheidscommunicatie al op deze betekenis van openbaarheid. De aanbevelingen van die commissie zijn merendeels, maar niet allemaal uitgevoerd. De belangrijkste niet uitgevoerde aanbeveling is het systematisch actief openbaar maken van alle informatie waarover de overheid beschikt en waarvoor geen geheimhoudingsplicht geldt (al dan niet op basis van een afweging in concreto). Daarom is nog steeds aandacht voor actieve openbaarheid nodig.

In de praktijk spelen hierbij verschillende visies op effectieve bestuursvoering een rol. Enerzijds is de overheid, vanuit verticaal bestuur geredeneerd, gebaat bij een zekere beperking van de openbaarheid van informatie (bijvoorbeeld om compromissen in beslotenheid te kunnen voorbereiden) terwijl anderzijds vanuit horizontaal bestuur geredeneerd juist een pleidooi voor méér openbaarheid van informatie kan worden gehouden. Vanuit het oogpunt van de legitimiteit van het bestuur is het niet mogelijk om zonder meer voor de ene dan wel de andere benadering te kiezen. Maar wanneer men hecht aan het versterken van de verbinding tussen de overheid en de burgers, ligt het voor de hand om in ieder geval een groter gewicht toe te kennen aan de actieve openbaarheid dan tot dusver in praktijk is gebracht. Zonder openbaarheid kunnen burgers geen goed zicht krijgen op de werking van overheden. Laat staan dat zij als actieve burgers volwaardig kunnen participeren in het publieke domein.

In het advies worden maatschappelijke en technologische trends beschreven die hebben bijgedragen aan een stijgende behoefte aan openbaarheid bij het publiek en gestegen verwachtingen daaromtrent. Deze verwachtingen worden ondersteund door rechtsontwikkelingen in internationaal verband. Bovendien zijn de technische mogelijkheden om informatie breed beschikbaar en goed toegankelijk te maken vergroot. Maar de Raad constateert ook dat openbaarheid juist meer onder druk is komen te staan als gevolg van:

- de veroudering van het openbaarheidsregime van de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) dat meer gericht is op passieve dan op actieve openbaarheid;
- de verschraling van de democratische waarde van openbaarheid als gevolg van het bedrijfsmatig denken over de overheid (New Public Management);
- de versnippering van informatie en de verminderde openbaarheid daarvan bij het op afstand plaatsen van (de uitvoering van) overheidstaken;
- de verknooping van informatiestromen in de zin van de i-overheid en de gebrekkige sturing daarop;
- de beïnvloeding van openbaarheid onder druk van media.

De Raad concludeert dat de huidige Wob grondig moet worden herzien. Vooral de actieve openbaarheid moet veel meer aandacht krijgen en het vertrekpunt van een nieuwe wet worden. Er moet veel meer overheidsinformatie actief openbaar worden gemaakt. Niet alleen basisinformatie zoals wetten, voorschriften en verordeningen, maar ook informatie die van belang is voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. De Raad vindt dat misbruik van de Wob weliswaar moet worden tegengegaan (zoals de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties beoogt met een eigen voorstel tot wijziging van de Wob), maar dat dit zeker niet mag leiden tot het inperken van de plicht tot openbaarmaking. Wanneer meer informatie actief openbaar wordt gemaakt, mag worden verwacht dat dit tegelijk leidt tot een afnemend gebruik door burgers van het recht om informatie op te vragen (passieve openbaarmaking).

De Raad is zich ervan bewust dat op dit terrein veel in beweging is, zowel bestuurlijk (wetsvoorstellen vanuit het parlement en het ministerie van BZK; Europese ontwikkelingen) als technologisch en maatschappelijk (bijvoorbeeld het *Open Government Initiative*, discussies over *Wikileaks* en over *open data*, maar ook over *privacy* en over *cybercrime*). De Raad hecht er aan om een bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat vanuit de specifieke invalshoek dat actieve openbaarheid kan bijdragen aan het zoeken naar nieuwe verbindingen met burgers en het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid.

Openbaarheid van informatie speelt ook een belangrijke rol in de relatie tussen bestuurders (ministers en staatssecretarissen; colleges van Gedeputeerde Staten en van burgemeester en wethouders) en volksvertegenwoordigers in het parlement, Provinciale Staten of de gemeenteraad. Deze politieke informatieverstrekking is onderhevig aan de geschreven maar ook ongeschreven regels die de onderlinge omgang in de verticale bestuurlijke kokers bepalen. Daarbij maakt informatieverstrekking vaak deel uit van het politieke spel tussen de regering en (fracties in) het parlement. Overheidsinformatie blijft daardoor nu nog te vaak opgesloten binnen overheidsorganisaties. Dat is niet alleen op rijksniveau het geval maar ook vaak bij provincies

en gemeenten. Daardoor komt informatie, niet alleen voor politici maar ook voor burgers die de politieke besluitvorming willen kunnen volgen en begrijpen, regelmatig niet of pas (te) laat beschikbaar.

Op nationaal niveau zijn de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel twee hoekstenen van ons parlementair democratisch bestel, die het goed functioneren van het parlementaire stelsel moeten garanderen. De Raad plaatst de politieke openbaarheid in het licht van deze twee staatsrechtelijke grondslagen voor een goed functionerende democratie. De Raad pleit voor een nieuwe invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor politieke openbaarheid. Actieve openbaarheid dient daarbij in woord en daad het vertrekpunt te zijn. De Raad waarschuwt tegen een onderschatting van de noodzaak om meer (politieke) informatie actief openbaar te maken. Want het gaat er niet alleen om of *Kamerleden* zich tijdig en juist geïnformeerd voelen. Het gaat ook om de vraag of *burgers* de politieke besluitvorming, de gemaakte afwegingen en het proces voldoende kunnen volgen en begrijpen. Informatievoorziening mag daarom geen onderdeel zijn van het ‘politiek spel’ in het parlement en van de politieke oordeelsvorming, maar hoort vanzelfsprekend en in beginsel voor iedereen openbaar en toegankelijk te zijn. Zodat burgers zich desgewenst ook zelfstandig een oordeel kunnen vormen wanneer zij zich verdiepen in de materie. Daarom is de Raad van mening dat het de plicht is van bestuurders om volksvertegenwoordigers als leden van de controlerende organen actief toegang tot alle relevante informatie te geven, maar die tegelijk ook voor burgers toegankelijk te maken. In de verantwoording over hun beleid richting de volksvertegenwoordiging, moeten bestuurders veel meer en eerder dan nu aangeven over welke feitelijke informatie zij beschikken, welke beleidsalternatieven hen worden aangereikt, over welke ambtelijke adviezen zij beschikken en welke afwegingen zij uiteindelijk hebben gemaakt. Dat vraagt om een andere, meer open houding van politici en bestuurders in de omgang met informatie en met elkaar. Die meer open houding draagt bij aan het verhogen van de geloofwaardigheid, niet alleen van politici maar van het hele politieke systeem.

Volksvertegenwoordigers dienen op systeemniveau erop toe te zien dat bestuurders hun verplichtingen met betrekking tot openbaarheid naar het parlement en burgers nakomen. Naast de tegenwoordig vanzelfsprekende aandacht in Kamerdebatten voor de financiële en de juridische aspecten van beleid, verdient ook de communicatieve procesgang voorafgaand, tijdens en bij de implementatie van beleid structureel aandacht; ook die moet ‘vanzelfsprekend’ worden. Openbaarheid (wat, wanneer en hoe) maakt daarvan deel uit. Op deze wijze kan de Kamer tot uitdrukking brengen dat zij daadwerkelijk betekenis toekent aan de betrokkenheid van burgers bij het bestuur.

De Raad heeft eerder gepleit voor meer openbaarheid bij kabinetsformaties. Als de (in)formatie plaatsvindt in opdracht van de Kamer en niet van het staatshoofd, biedt dat extra ruimte voor het behouden en bij voorkeur vergroten van de transparantie van het proces en de inbreng van de bij het proces betrokken fracties. Daarbij dient dan wel eenzelfde procedurele zorgvuldigheid te worden betracht als eerder bij het aanwijzen van een (in)formateur door het staatshoofd. Daarvoor bestaan nog geen geschreven of ongeschreven regels. De Raad beveelt aan dat de Tweede Kamer gestructureerd omgaat met de mogelijkheid van artikel 139b van het Reglement van orde

om inlichtingen te vragen aan de kabinets(in)formateur(s) na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie.

Conclusies en aanbevelingen

1. De Raad meent dat actieve openbaarheid, veel meer dan nu het geval is, het algemene vertrekpunt moet zijn in het communicatiebeleid van de overheid.

Dit betreft zowel de communicatie naar burgers als de politieke communicatie, de informatieverstrekking van bestuurders aan volksvertegenwoordigers. De actieve openbaarheid van overheidsinformatie moet worden versterkt en de toegankelijkheid ervan moet worden verbeterd.

2. Om dit te kunnen realiseren beveelt de Raad aan om de regels over openbaarheid naar burgers aan te passen en een wet op overheidscommunicatie op te stellen die de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) moet vervangen.

Deze wet verplicht bestuursorganen tot openbaarheid, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. De wet voorziet in een zorgplicht voor zowel online informatieontsluiting als communicatie. De huidige passieve informatierechten van burgers blijven gewaarborgd. Toegang tot overheidsinformatie en communicatie stellen burgers in staat om hun diverse rollen (als kiezer, co-producent van beleid, onderdaan of klant) optimaal te vervullen. In de wet (of de toelichting daarop) wordt aangegeven dat overheidscommunicatie een bijdrage levert aan het betrekken van burgers bij beleidsprocessen, zowel tijdens de voorbereiding en besluitvorming als in de implementatie, de uitvoering en de evaluatie. De Raad adviseert het kabinet (de ministers van AZ en BZK) het initiatief te nemen voor een wet op de overheidscommunicatie langs de hierboven en in het advies geschetste hoofdlijnen van de wet. Hij stelt voor dat de uitvoering programmatisch wordt vormgegeven en binnen een kabinetsperiode van vier jaar wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken dan wel van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Overheidsinformatie moet ook online beter toegankelijk worden gemaakt.

Het voldoen aan de nieuwe normen van openbaarheid begint met het verbeteren van de *online ontsluiting van overheidsinformatie*. Burgers worden daardoor in staat gesteld zelf informatie op te zoeken via een directe online ontsluiting van documenten en elektronische gegevens. De bestaande mogelijkheden daartoe (bijvoorbeeld via www.rijksoverheid.nl) moeten worden uitgebreid en verbeterd, zodat burgers de informatie die ze zoeken ook gemakkelijk kunnen vinden. Niet alleen basisinformatie als wetten en andere algemeen verbindende voorschriften, besluiten van algemene strekking, verordeningen, rechterlijke uitspraken, convenanten beleidsovereenkomsten, agenda's, vergaderstukken en verslagen van vertegenwoordigende organen moeten automatisch openbaar worden gemaakt. Maar dat geldt ook voor informatie die betrekking heeft op beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie: onderzoeksrapporten, adviezen van adviesorganen, evaluatierapporten, en, binnen zekere grenzen, adviezen van ambtenaren die betrekking hebben op het wegen van beleidsopties. Deze wordt op een voor het publiek logische manier toegankelijk gemaakt met behulp van een activiteitenindex gebaseerd op de beleidsagenda van het bestuur. Ook provincies en gemeenten kunnen hun websites zodanig aanpassen dat veel meer informatie dan nu

openbaar wordt gemaakt op een wijze die het zoeken naar informatie vergemakkelijkt. Hierbij wordt opgemerkt dat langs deze weg tegelijk ook veel meer overheidsinformatie direct ter beschikking komt voor politieke vertegenwoordigers.

4. Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren moeten meer open en minder krampachtig leren omgaan met het verstrekken van overheidsinformatie.

Bestuurders zijn ten principale open over de afwegingen in een beleidsdossier. Zij moeten veel meer open en minder krampachtig leren omgaan met het gegeven dat beleidskeuzes vaker wel dan niet moeten worden gemaakt op basis van onvolledige informatie en gegevens omdat dikwijls sprake is van onzekerheden, globale ramingen of scenario's met uiteenlopende aannames. Wees daar dan ook open over.

Volksvertegenwoordigers zien er op systeemniveau op toe dat bestuurders hun verplichtingen met betrekking tot openbaarheid naar volksvertegenwoordigers én naar burgers nakomen. Bij Kamerdebatten over beleid en wetgeving moet structureel onderscheid worden gemaakt tussen het inzicht geven in de feiten, en (daarna) het afleggen van verantwoording. Daarmee wordt – zo meent de Raad – de politieke (ministeriële) verantwoordelijkheid voor het openbaar maken van informatie gereactiveerd.

Ambtenaren maken in hun werk een systematische afweging of informatie openbaar is; zij dienen zich ervan bewust te zijn dat de informatie waarover zij beschikken en hun adviezen actief openbaar zullen zijn, tenzij een specifieke uitzonderingsgrond van kracht is. De vraag of (feitelijke) informatie wel of niet de positie van een bestuurder kan aantasten mag in deze afweging in principe geen rol spelen. De secretaris-generaal, respectievelijk de provinciesecretaris of de gemeentesecretaris (of de eindverantwoordelijke directeuren van gemeentelijke diensten) dienen erop toe te zien dat ambtenaren zich naar dit uitgangspunt gedragen.

Hiervoor is in de grond genomen een *politieke cultuurverandering naar meer openbaarheid* nodig. De Raad erkent daarbij het belang van de beslotenheid waarin bestuurders en ambtenaren bij de voorbereiding van beleid moeten kunnen opereren; goede bestuursvoering is ook gebaat bij enige mate van niet-openbaarheid maar dat moet meer dan nu de uitzondering zijn. Waar het om gaat is dat bestuurders zich maximaal inspannen om transparant op basis van openbaar beschikbare informatie te handelen en zich niet verschuilen achter allerlei argumenten om dat niet te doen, als openbaarheid hen even minder goed uitkomt.

In dit advies heeft de Raad geprobeerd antwoord te geven op de hoofdvraag:

Op welke wijze kan openbaarheid van bestuur bijdragen aan de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur? Volgens de Raad is het kernachtige antwoord op die vraag: **'Gij zult openbaar maken'**. Er is nog heel veel mogelijk en noodzakelijk om openbaarheid te versterken en de toegankelijkheid van overheidsinformatie te verbeteren, zowel naar burgers als naar volksvertegenwoordigers. Dat maakt het tegelijk mogelijk om door een volwassen omgang met informatie nieuwe bruggen te slaan tussen politici en burgers.

1. Openbaarheid van bestuur en democratie

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

Johan Rudolph Thorbecke

1.1 Betekenis van openbaarheid van bestuur

In een democratie geldt dat openbaarheid een vanzelfsprekende norm voor goed openbaar bestuur is. En het is goed openbaar bestuur om naar die norm te leven. Dat is de essentie van het citaat van Thorbecke. Openbaarheid is een zaak van ‘algemene politieke opvoeding’. Maar de wijze waarop aan deze norm concreet invulling wordt gegeven staat niet vast. In de negentiende eeuw was het gezag van een staatsman als Thorbecke nog het gezag van een regent. Voor Thorbecke vloeide daaruit de verantwoordelijkheid voort om zich zo veel als mogelijk openbaar te verantwoorden, bijna als een gunst aan burgers – *noblesse oblige*. Intussen zijn de samenleving, het bestuur én de betekenis van openbaarheid van bestuur sterk veranderd. De democratiseringsgolf heeft vanaf de jaren zestig de verhoudingen tussen burger en bestuur opnieuw getekend. Een aantal staatsrechtelijke vernieuwingen is hier rechtstreeks op terug te voeren, bijvoorbeeld de ingrijpende vernieuwingen in de Wet op de ondernemingsraden (Wor) in 1971 en 1979 en de introductie van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in 1980. Ook de introductie van het instituut Nationale ombudsman in 1982 moet in dit verband worden genoemd. Er volgden sindsdien nog veel ontwikkelingen richting meer openbaarheid, nationaal en internationaal. Openbaarheid ontwikkelde zich gestaag van een goede gewoonte, een gunst van de overheid richting burger, naar een (grond)recht en daarmee een plicht voor het openbaar bestuur.

1.2 Waarom dit advies?

Openbaarheid van bestuur is een middel om te komen tot betere en democratischer bestuursvoering. Openbaarheid van bestuur dient echter meerdere doelen. Integriteit is bijvoorbeeld door de bestuursrechter erkend als een zelfstandig door de Wob beschermd belang.¹ Voor de Raad voor het openbaar bestuur staat in dit advies voorop dat openbaarheid ook kan helpen om meer betrokkenheid van de burgers bij het bestuur en vertrouwen in het bestuur te krijgen. Burgers hebben de toegang tot overheidsinformatie nodig om mee te kunnen doen. Dat vergroot de maatschappelijke acceptatie – en dus de legitimiteit – van de besluiten die het bestuur neemt.

¹ Vergelijk ABRvS van 15 december 2010, LNJ: BO7333, zaaknr. 200908266/1/H3

Box 1: *Vertrouwen op democratie en Vertrouwen in de burger*

In zijn advies *Vertrouwen op democratie*² stelt de Raad voor het openbaar bestuur dat de manier waarop de huidige politiek functioneert en zich organiseert niet meer past bij de wijze waarop de samenleving is georganiseerd. Onze samenleving is immers sterk veranderd. Burgers behoren niet langer tot een vaste zuil waarvan de politieke elite de belangen behartigt. Anno nu organiseert men zich eerder in horizontale netwerken dan in verticale zuilen.

Dat zet druk op de legitimiteit van dit verticale bestuur. Het draagvlak voor representatie is kleiner dan vroeger. Burgers beperken zich niet tot het éénmaal in de vier jaar uitbrengen van hun stem op hun favoriete politieke partij maar beoordelen politici dagelijks op hun woorden en daden. Hierbij hoort ook dat burgers zelf willen kunnen inzien en nalezen op basis van welke afwegingen politici tot hun besluiten komen. Openbaarheid is daarmee een belangrijke voorwaarde geworden voor het schenken van vertrouwen en voor de legitimiteit van het bestuurlijke handelen.

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateerde het belang van openbaarheid in zijn advies *Vertrouwen in de burger*.³ Onder de noemer 'Creëer tegenspel' stelt de WRR dat voor het bouwen aan vertrouwen en betrokkenheid van burgers bij beleid en openbaar bestuur informatie essentieel is: burgers moeten beschikken over goede informatie om initiatieven te starten en voor hun belangen op te kunnen komen en beleidsmakers moeten hun burgers kennen om hen te kunnen betrekken. Op beide terreinen zijn – aanzienlijke – verbeteringen wenselijk, aldus de WRR, onder meer door de toegang tot data te verhogen.⁴

In *Vertrouwen op democratie* beveelt de Raad aan om te investeren in de kwaliteit van de verbinding tussen politieke partijen, politici en burgers. De Raad pleit voor het aangaan van een betekenisvolle dialoog met de samenleving. Dat stelt ook eisen aan de mate van openbaarheid van bestuur. Tegelijk kan openbaarheid gezien worden als een risicofactor in een tijd waarin politieke meerderheden steeds moeizamer tot stand komen. Verticale besluitvorming gaat samen met de behoefte aan vertrouwelijkheid. Dit alles in de context van een zich ontwikkelende informatiesamenleving die zorgt voor fundamentele veranderingen bij het sturen, delen en beheersen van informatie en informatiestromen.

Er zit dus spanning op de relatie tussen openbaarheid van overheidsinformatie en goed openbaar bestuur. Het scherpst wordt dat zichtbaar in het domein van de beleidsvoorbereiding. Vanuit een

2 Rob, 2010a

3 WRR, 2012

4 Idem, p. 204

horizontaal perspectief is het vanzelfsprekend dat de burger toegang heeft tot onderliggende stukken van besluiten en ook tot stukken met betrekking tot niet-aanvaard beleid. Wie wil participeren heeft immers informatie nodig om zich een standpunt te vormen. Echter, vanuit het perspectief van de verticale besluitvorming in een coalitieland, is dat idee niet zonder risico's. Het brengt de mogelijkheid tot het sluiten van politieke compromissen in gevaar. Voormalig minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelde dat openbaarheid van overheidsinformatie primair betrekking heeft op de uitkomst van besluiten en maar beperkt op de totstandkoming ervan: "Het is met besluiten zoals Bismarck ooit over wetten opmerkte: wetten zijn als worstjes. Je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt zijn."⁵ Bij dezelfde gelegenheid gaf de minister aan misbruik van de Wob te willen inperken. Ook bij decentrale overheden bestaat aandacht voor openbaarheid. Kees-Jan de Vet, directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), hield een pleidooi voor meer actieve openbaarheid en stelde dat 'het mystieke' van openbaarheid af moest.⁶

Openbaarheid van bestuur heeft volop aandacht van politici en bestuurders. Zo heeft Tweede Kamerlid Peters een nieuwe Wet openbaarheid van bestuur ingediend.⁷ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de internetconsultatie gestart voor een Wet aanpassing Wob. Maar het thema reikt verder dan alleen de Wob. Openbaarheid gaat ook over de mate van openheid dan wel beslotenheid rondom kabinetsformaties en er zijn raakvlakken met discussies over overheidscommunicatie, open data, Europees recht en burgerschap. De Raad stelt zich met dit advies ten doel om de discussie over openbaarheid van bestuur te bevorderen met als centrale thema de relatie tussen toegang tot de overheidsinformatie en vertrouwen en legitimiteit.

1.3 Probleemstelling

Het vorenstaande brengt de Raad tot de centrale probleemstelling van dit advies:

Op welke wijze kan openbaarheid van bestuur bijdragen aan de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur?

Het advies gaat daarbij in op een aantal specifieke vragen.

- Hoe kan worden omgegaan met de spanning tussen openbaarheid en de (noodzakelijke) beslotenheid van beleidsvorming in besluitvormingsprocessen? Dit vraagstuk betreft de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger.
- Hoe gaan bestuurders om met het openbaar maken van informatie aan politieke vertegenwoordigers in controlerende organen (het parlement, Provinciale Staten en de

5 Toespraak uitgesproken op 3 mei 2011, raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl

6 www.binnenlandsbestuur.nl, 27 augustus 2010

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 32 8, nr. 2

gemeenteraad)? Welke geschreven en ongeschreven regels spelen daarbij een rol? En hoe transparant is de politieke besluitvorming voor burgers? Deze deelvraag betreft vertrouwen tussen organen binnen de overheid, namelijk die tussen de uitvoerende macht en de vertegenwoordigende organen en de gevolgen daarvan voor het vertrouwen van burgers.

- Welke stappen kunnen worden gezet om de toegankelijkheid van overheidsinformatie kwalitatief te verbeteren door de inzet van nieuwe instrumenten?

1.4 Inkadering

Openbaarheid van bestuur kan vanuit diverse perspectieven worden gezien. Er kan een juridisch perspectief worden gehanteerd, maar ook een economisch, bestuurlijk of organisatorisch perspectief. Eric Daalder onderscheidt in zijn proefschrift over toegang tot overheidsinformatie⁸ vier soorten openbaarheid:

1. Politieke openbaarheid ex artikel 68 Grondwet (parlementaire informatieregeling).
2. Actieve openbaarheid/communicatie/voorlichting.
3. Passieve openbaarheid.
4. Procedurele openbaarheid.

Bij *politieke openbaarheid* gaat het om verplichtingen van het bestuur jegens de vertegenwoordigde lichamen. Het betreft het beschikbaar stellen van overheidsinformatie door bestuurders aan vertegenwoordigende lichamen (het parlement, Provinciale Staten of de gemeenteraad). Hier dient openbaarheid in het bijzonder het democratische proces. Wanneer gekozen volksvertegenwoordigers niet de beschikking krijgen over relevante informatie met betrekking tot het functioneren van het bestuur, kunnen zij de hen opgedragen taak – controle van het bestuur – niet naar behoren uitoefenen. De inlichtingenplicht is op rijksniveau neergelegd in artikel 68 Grondwet. Op decentraal niveau in artikel 167 Provinciewet, respectievelijk artikel 169 Gemeentewet.

De *actieve openbaarheid* naar burgers vloeit voort uit artikel 110 Grondwet, dat bepaalt dat de overheid openbaarheid verschaft bij het uitoefenen van haar taak. Dit rechtsbeginsel is nader gespecificeerd in artikel 8 van de Wob. Vaak vindt actieve openbaarheid plaats in het kader van overheidsvoorlichting. Met de overgang naar een digitale informatiehuishouding krijgt actieve openbaarheid steeds meer betekenis. De kern verschuift van het actief overdragen naar het online ontsluiten van informatie. De structuur wordt dan minstens zo belangrijk als de inhoud.

Passieve openbaarheid vloeit ook voort uit artikel 110 Grondwet en wordt in de eerste plaats wettelijk geregeld in de Wob. Daarnaast zijn er bijzondere regelingen die in de openbaarmaking van overheidsinformatie voorzien.

8 Daalder, 2005 en 2011

De *procedurele openbaarheid* gaat over de informatieverstrekking in het kader van en over gerechtelijke procedures. Niet alleen de procedure bij de rechter, maar ook bestuurlijke voorprocedures vallen onder dit begrip.

Dit advies richt zich met name op de actieve openbaarheid en politieke openbaarheid en gaat slechts in op de passieve en procedurele openbaarheid voor zover deze de actieve openbaarheid beïnvloeden. De Raad zal ingaan op knelpunten in de inlichtingenplicht jegens de volksvertegenwoordigende lichamen. Verder gaat de Raad in dit advies in op de Wob-problematiek: veel van de onder de Wob vallende informatie wordt nu alleen openbaar wanneer daar om wordt gevraagd. De Raad wil onderzoeken of veel van deze informatie niet veel actiever, en niet pas na een expliciet verzoek, beschikbaar kan worden gesteld. Deze informatie is niet alleen belangrijk voor een specifiek eigenbelang van burgers, maar ook voor het functioneren van de democratische orde en de transparantie daarvan voor burgers.

Na deze eerste inkadering is de volgende vraag: openbaarheid waarvan precies? Want er bestaan ook indelingen van *soorten overheidsinformatie*. In paragraaf 2.3 zal hier dieper op worden ingegaan; op deze plaats volstaat het onderscheid tussen *basisinformatie* van de democratische rechtstaat, *bestuurlijke informatie* onder de Wob en *overige informatie* (waaronder elektronische gegevensbestanden).

De Raad spreekt zich in dit advies uit over de gewenste openbaarheid van papieren dan wel elektronisch opgeslagen overheidsinformatie; hij spreekt zich niet uit over elektronische registers (*open data*) en de mate waarin deze publiek toegankelijk zouden kunnen of moeten zijn. Weliswaar zijn er raakvlakken in de discussies over beide soorten van informatie. Sommige argumenten die in dit advies aan de orde komen zijn ook van betekenis in het debat over *open data*. Maar de implicaties van de openbaarheid van elektronische registers gaan veel verder dan de Raad binnen het kader van dit advies overziet (bijvoorbeeld met betrekking tot de economische waarde van gegevens en hoe daarmee om te gaan, of ontsluiting van gegevens van het Kadaster of van het Centraal Bureau voor de Statistiek). Het zou een apart advies – en dieper onderzoek – vergen om daarover evenwichtige en voldoende gefundeerde uitspraken te kunnen doen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het begrip openbaarheid nader uiteengezet en wordt de relatie tussen openbaarheid en vertrouwen en legitimiteit uitgediept. Hoofdstuk 3 is gewijd aan algemene trends en ontwikkelingen die betekenis hebben voor de openbaarheid van overheidsinformatie. Hoofdstuk 4 geeft een beeld van de huidige praktijk ten aanzien van openbaarheid in politiek en bestuur en ten aanzien van de actieve openbaarheid naar burgers. In hoofdstuk 5 komt de Raad tot conclusies en aanbevelingen.

Openbaarheid, legitimiteit en vertrouwen

Openbaring: afgeleid van het Griekse apokalupsis dat revelatie betekent (letterlijk: 'het opheffen van de sluier', of onthulling/openbaring)

2.1 Inleiding

Openbaarheid heeft veel gezichten en facetten. In paragraaf 2.2 worden deze gestructureerd. Vervolgens gaat paragraaf 2.3 meer specifiek in op actieve openbaarheid, het centrale begrip van dit advies. Daarna wordt de relatie gelegd tussen openbaarheid en legitimiteit (paragraaf 2.4) en tussen openbaarheid en vertrouwen (paragraaf 2.5).

2.2 Openbaarheid: aard, juridisch kader en functies

2.2.1 Openbaarheid als ontembaar probleem

Het streven naar openbaarheid mag vanzelfsprekend lijken, het kan botsen met andere uitgangspunten van goed bestuur. Principes van democratische besturing en het tegengaan van corruptie zijn soms moeilijk te verenigen met bijvoorbeeld het principe van beleidsintimiteit, dat wil zeggen het in alle vrijheid (en beslotenheid) kunnen bediscussiëren van beleidsalternatieven door een bestuurder met zijn ambtenaren. Openbaarheid kan ook strijdig zijn met bijvoorbeeld het beschermen van de persoonlijke levensfeer of kan onderhandelingen met private partijen bemoeilijken. Deze spanningen maken dat de vraag in hoeverre overheidsinformatie openbaar moet zijn in feite duidt op een *ontembaar probleem*. Er is geen eensluidend antwoord te bedenken waarmee je alle spanningen en tegenstrijdige invalshoeken in één keer kunt oplossen. Wel kan men ernaar streven zoveel mogelijk recht te doen aan de verschillende invalshoeken en voorkomen dat één invalshoek teveel domineert of juist wordt genegeerd. Deze benadering ligt ten grondslag aan de hiernavolgende analyse en conclusies.

Box 2: Tembare en ontembare problemen

Onderzoeker C. West Churchman⁹ introduceerde in 1967 het concept van het 'ontembaar probleem' (*wicked problem*). Een ontembaar probleem duidt een probleem aan dat moeilijk of onmogelijk is op te lossen omdat er onvoldoende kennis voorhanden is, de kennis tegenstrijdig is, of omdat de oplossing moeilijk definieerbaar is. Een belangrijk kenmerk van een ontembaar probleem is de complexe afhankelijkheid tussen deelproblemen; wanneer één aspect van het probleem wordt opgelost creëert dit automatisch weer nieuwe problemen.

⁹ Management Science, 1967

2.2.2 Functies van openbaarheid

Openbaarheid heeft een aantal functies, de Raad onderscheidt de volgende zes:

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 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.

2.2.3 Openbaarheid in juridisch perspectief

De discussie over openbaarheid van bestuur is in belangrijke mate, maar zeker niet uitsluitend, een juridisch discours. In Bijlage I wordt het juridische kader ten aanzien van openbaarheid uitvoerig toegelicht. Op deze plek volstaat een korte samenvatting op hoofdlijnen. Daarbij is vooral het onderscheid tussen enerzijds de regelgeving met betrekking tot politieke informatieverstrekking en anderzijds de regels voor het verstrekken van overheidsinformatie aan burgers relevant.

Nationaal

Artikel 110 van de Grondwet luidt:

“De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen”

De bepaling heeft een instructiekarakter voor de overheid, burgers kunnen hieraan geen rechten ontlelen.

Het Grondwetsartikel is de grondslag voor de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Doel van de Wob is de **democratische bestuursvoering**. De Wob biedt een beslissingskader (definities, werkingssfeer, aanspraak op documenten en absolute en relatieve weigeringsgronden) en voorziet primair in een aanspraak op **passieve openbaarheid**, dat wil zeggen openbaarheid op verzoek. Daarnaast bevat de Wob een verplichting van bestuursorganen tot **actieve openbaarheid**. De Wob bepaalt dat indien documenten of informatie reeds eerder openbaar zijn gemaakt, deze altijd openbaar zijn.

Een vreemde eend in de bijt van de Wob is de regeling omtrent **hergebruik** van overheidsinformatie. Hiermee samen hangt de druk op de overheid om (al dan niet tegen kostendekkende vergoeding) open data beschikbaar te stellen.

De Wob heeft **geen betrekking** op de inlichtingenplicht van de ministers en bestuurders aan volksvertegenwoordigers.

Internationaal

Sinds 2001 kent de EG, thans EU, de *EU Verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang tot documenten*. Deze verordening kent een bijzondere voorziening over de openbaarmaking van documenten die afkomstig zijn van de lidstaten.¹⁰

10 Informatieverzoeken met betrekking tot EU-gerelateerde documenten die onder Nederlandse bestuursorganen berusten, dienen te worden behandeld op grond van de Wob met inachtneming van de toepasselijke Europese openbaarheidsregelgeving. Voor documenten die zijn opgesteld door Commissie, Raad, Europees Parlement en daarmee gelieerde agentschappen is de toepasselijke Europese openbaarheidsregelgeving vastgelegd in Vo 1049/2001. Het meest in het oog springende verschil tussen de Eurowob en Wob is dat de Eurowob van opzet een documentenstelsel is, en de Wob een informatiestelsel. Dit betekent dat bij de Eurowob het verzoek moet zijn toegespitst op een bepaald document terwijl bij de Wob alle informatie over bepaalde zaak/onderwerp kan worden opgevraagd. Zie ook: Expertisecentrum Europees Recht, handleiding Eurowob, raadpleegbaar via www.minbuza.nl/ecer/icer/handleidingen.html.

De *Convention on the Access to Official Documents* van de Raad van Europa (ook wel het *Verdrag van Tromsø*) is een verdrag dat eind 2008 werd vastgesteld. Het staat open voor ondertekening en ratificatie door lidstaten van de Raad van Europa, maar is nog niet in werking getreden. Daarnaast kunnen daartoe uitgenodigde staten en internationale organisaties tot dit verdrag toetreden. Met deze conventie wordt beoogd om een internationale standaard te zetten met betrekking tot de openbaarheid van bestuur.

Een belangrijk voorbeeld van internationaal openbaarheidsrecht is het (VN-)Verdrag van Aarhus met betrekking tot milieu-informatie. Het verdrag handelt onder meer over het verlenen van toegang tot milieu-informatie aanwezig bij de overheid.

Politieke communicatie

Deze vorm van communicatie tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers en de daarbij horende **politieke openbaarheid** (inlichtingenplicht) wordt door andere regels beheerst dan de hiervoor uitgewerkte onderdelen van openbaarheid van bestuur. De informatierelatie van ministers en staatssecretarissen en het parlement wordt in het bijzonder bepaald door artikel 68 van de Grondwet:

“De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door één of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.”

De **sanctie** op niet of onvoldoende antwoorden wordt bepaald op grond van de politieke verantwoordingsplicht (vertrouwensregel) in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet.

De reglementen van orde van Eerste en Tweede Kamer kennen voorts (onderling afwijkende) voorzieningen over vergaderingen met gesloten deuren en **vertrouwelijke stukken**. Artikel 26 van het Reglement van orde van de ministerraad kent een **geheimhoudingsplicht** met uitzonderingen.

Artikel 68 van de Grondwet betreft het geven van inlichtingen op verzoek.

De problemen in de parlementaire praktijk betreffen echter dikwijls de actieve informatieverstrekking, dus niet op verzoek, maar op initiatief van ministers of kabinet. Deze **actieve informatieplicht** is niet expliciet in de Grondwet geregeld, maar wordt mede onder artikel 68 begrepen en in ieder geval onder de vertrouwensregel in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet.

Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet kennen overeenkomstige arrangementen, gekoppeld aan de politieke verantwoordingsplicht, evenals (gesanctioneerde) geheimhoudingsplichten.

Wob-uitspraken met staatsrechtelijke/politieke betekenis

De Wob-jurisprudentie kent een aantal uitspraken met bijzondere staatsrechtelijke c.q. politieke betekenis. De bekendste betreft de vraag naar de openbaarheid van stukken in het kader van de **kabinetsformatie**, in het bijzonder de positie van formateur en informateur. Volgens het huidige recht zijn formateur en informateur niet onderworpen aan de Wob, want geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Overheidscommunicatie

De Wob (artikel 8) is (tevens) bedoeld als instructiebepaling met betrekking tot het **voorlichtingsbeleid** van bestuursorganen. De verplichting tot actieve openbaarmaking in het kader van een democratische bestuursvoering is op grote schaal uitgewerkt in openbaarmakingsverplichtingen in algemene en specifieke staatsrechtelijke wetgeving. Een nieuwe loot aan deze stam zijn de **internetconsultaties** inzake wetgevingsvoorstellen via www.overheid.nl. Ook in EU-verband is sprake van een sterke toeneming van internetconsultaties inzake belangrijke wetgevings- en beleidsinitiatieven. De term (overheids-)voorlichting wordt tegenwoordig nauwelijks meer gebruikt. In plaats daarvan is de term **overheidscommunicatie** in zwang gekomen. Deze categorie betreft:

- a. het geheel aan voorlichtingsdiensten en –ambtenaren (rijk en mede-overheden),
- b. het geheel aan openbaarmakingsactiviteiten, bijvoorbeeld ook de websites www.rijksoverheid.nl en www.overheid.nl,
- c. de websites van mede-overheden en
- d. adviesgremia, zoals de Voorlichtingsraad.

Archief

Archiefbescheiden die formeel en fysiek zijn overgebracht naar een rijksarchiefbewaarplaats vallen niet langer onder de Wob maar onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet van 1995 (Aw).

2.2.4 Doel of middel?

Openbaarheid kan worden gezien als doel maar ook als middel. Enerzijds is openbaarheid een middel om tot een kwalitatief beter en democratischer bestuursvoering te komen. Waarbij het middel overigens niet altijd en niet in alle gevallen tot het gewenste doel leidt. Er zijn gelegenheden waarbij de kwaliteit van de bestuursvoering meer gebaat is bij vertrouwelijkheid. Wanneer in een gemeente bijvoorbeeld de financiële uitgangspunten voor een offertetraject worden bepaald is het niet handig wanneer potentiële aanbieders zich kunnen beroepen op openbaarheid van bestuur om bedrijfsgegevens op te vragen.

Tegenover deze redeneerlijn kan de stelling worden ingebracht dat openbaarheid als (grond)recht een doel op zich is. Het is dan de in de wet gestolde waarde dat burgers het recht hebben kennis te nemen van overheidsinformatie. Zo beschouwd staat de zelfstandige rechtsnorm van openbaarheid tegenover een bestuurspraktijk van vertrouwelijkheid en beslotenheid. Klingenberg e.a. stellen

daarom dat het geldende staatsrecht zowel de rechtsnorm van vertrouwelijkheid kent als ook de rechtsnorm van de openbaarheid.¹¹ Deze kunnen op gespannen voet met elkaar staan.

De Raad ziet openbaarheid in dit advies vooral als middel. Niet alleen als middel om tot een betere bestuursvoering te komen, maar vooral als een noodzakelijke voorwaarde om de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur te bevorderen.

2.3 Actieve openbaarheid

In hoofdstuk 1 werd al aangestipt dat openbaarheid is onder te verdelen in passieve en actieve openbaarheid. Bij actieve openbaarheid maken overheidsorganisaties informatie uit eigen beweging openbaar. Bij passieve openbaarheid doen zij dat op verzoek van anderen.

De Raad legt het zwaartepunt in dit advies bij actieve openbaarheid, omdat hij vindt dat dit een belangrijke voorwaarde is voor de legitimiteit en het vertrouwen in het openbaar bestuur (zie ook hierna in paragraaf 2.4). Maar wat wordt precies verstaan onder actieve openbaarheid?

2.3.1 Motieven voor actieve openbaarheid

Het Center for Public Innovation kwam recent tot tien verschillende motieven¹² die de betekenis van actieve openbaarheid onderstrepen. Deze zijn samen te vatten in drie kernargumenten voor actieve openbaarheid: het democratische argument, het legitimiteitsargument en het kwalitatieve argument.

Het *democratiemotief* verwijst naar de voorwaarden voor burgers om hun burgerschap vorm te kunnen geven. Goed geïnformeerde burgers zijn een voorwaarde voor een goed functionerende democratie. Dit vereist dat burgers ook actief toegang moet worden gegeven tot de daarvoor benodigde informatie, niet alleen wanneer zij daarom verzoeken.

Het *legitimiteitsmotief* sluit daar op aan. Actieve openbaarheid van overheidsinformatie kan de afstand of kloof tussen de overheid en de samenleving verkleinen¹³ en daarmee de legitimiteit van de overheid vergroten.

Het *kwaliteitsmotief* is de veronderstelling dat het actief openbaar maken van overheidsinformatie leidt tot meer transparantie en een hogere kwaliteit van producten en dienstverlening: transparantie als prikkel om beter te presteren. De gedeelde informatie en de informatievoorziening als geheel kunnen aan actualiteit en betrouwbaarheid winnen doordat fouten eerder worden opgespoord en aan het voorkomen van fouten een groter gewicht wordt toegekend. Maar transparantie is geen

¹¹ Klingenberg, Logemann en Munneke, 2005

¹² Center for Public Innovation, 2011

¹³ Zie ook: Wuyts, 2008

wondermiddel. Voor organisaties die hun informatie niet op orde hebben is actieve openbaarheid een risico op bijvoorbeeld reputatiebeschadiging.

Vanuit de bovengenoemde motieven ligt het voor de hand om het accent te verschuiven van passieve naar actieve openbaarheid. Die verschuiving maakt zichtbaar dat democratie, legitimiteit en de kwaliteit van het functioneren van de overheid zwaar wegen en dat openbaarheid geldt als een belangrijk middel om die te bevorderen.

2.3.2 Actieve openbaarheid waarvan?

In hoofdstuk 1 werd al aangestipt dat er verschillende soorten van overheidsinformatie zijn. In de beleidsnota *Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie*¹⁴ wordt een driedeling geschetst: basisinformatie van de democratische rechtstaat, Wob-informatie en overige informatie.

1. Met *basisinformatie* van de democratische rechtstaat worden wetten, besluiten, verordeningen, agenda's, verslagen en andere openbare stukken van vertegenwoordigende lichamen bedoeld. Ook voor Nederland bindende uitspraken van internationale gerechten alsmede officiële vertalingen van al het bovenstaande valt onder de definitie. Volgens de beleidslijn hoort basisinformatie voor een ieder gratis toegankelijk te zijn. Volgens de beleidslijn: zelfstandig, laagdrempelig en in onderlinge samenhang raadpleegbaar.
2. *Wob-informatie* is informatie die bij een bestuursorgaan berust en die betrekking heeft op beleid in voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering. In de Memorie van Toelichting bij de Wob is als beleidsdoelstelling opgenomen 'het verhelderen van het juridische kader en het wegnemen van de belemmeringen tot het gebruik van Wob-informatie.' Zoveel mogelijk in actieve openbaarheid verstrekken was de portee van deze nota. Veel werd verwacht van het elektronisch toegankelijk maken van informatie.
3. Bij *overige informatie* moet worden gedacht aan informatie waarvoor een bijzondere regeling geldt, bijvoorbeeld politieregisters, of andere condities (Kadasterwet, GBA-gegevens). Daarnaast aan informatie waarbij geen relatie met bestuurlijk handelen bestaat (onderzoeksrapporten en bestanden) en de software waarop openbare informatie kan worden gelezen en bewerkt.

Daarnaast is ook sprake van *politieke informatie* die bestuurders actief (op eigen initiatief) dan wel passief (op basis van een expliciet verzoek van volksvertegenwoordigers) beschikbaar kunnen stellen. Er is sprake van een zekere wisselwerking tussen beide arena's voor het openbaar maken van overheidsinformatie. Informatie die beschikbaar is voor volksvertegenwoordigers, is vrijwel altijd ook voor burgers openbaar. En het omgekeerde geldt zeker voor informatie die op basis van de Wob actief dan wel passief beschikbaar wordt gesteld aan burgers. Maar formeel-juridisch staan deze beide informatiestromen voor politici dan wel voor burgers geheel los van elkaar.

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 387, nr. 7

2.3.3 Actieve openbaarheid: door wie?

De praktijk en ontwikkeling van actieve openbaarheid worden beïnvloed vanuit verschillende domeinen. Actieve openbaarheid wordt van oudsher geregeld vanuit het juridische domein, maar ook het domein van de overheidscommunicatie en voorlichting en het 'digitale' domein van ICT en de e-overheid zijn van grote betekenis. Voor een deel overlappen deze domeinen elkaar, maar er zijn ook schotten.

Het juridische domein is hiervoor al beschreven. In de praktijk staat actieve openbaarheid richting burgers vooral in het perspectief van *communicatie*. Het huidige communicatiebeleid van de rijksoverheid is vormgegeven op basis van de aanbevelingen van de commissie Toekomst overheidscommunicatie uit 2001.¹⁵ De commissie stelde een uitbreiding en professionalisering van de overheidscommunicatie voor en bepleitte de bevordering van eenheid in het rijkscommunicatiebeleid. De aanbevelingen van de commissie werden door het kabinet aanvaard en op ambtelijk niveau uitgewerkt.¹⁶ De samenwerking van de departementale directies voorlichting werd op tal van terreinen geïntensiveerd. Vanuit de Voorlichtingsraad¹⁷ geven zij advies aan het kabinet over communicatie over 'kabinetsbrede thema's' en gezamenlijk geven zij daar uitvoering aan. Via de website www.regering.nl wordt de burger inzicht gegeven in het werk van de regering, haar beleidsintenties en de argumenten die daarbij worden gehanteerd.¹⁸

Naast aanbevelingen voor professionalisering en centralisering van de rijkscommunicatie is communicatie volgens de commissie een instrument om de slag om het publiek vertrouwen te winnen. De commissie stelde dat communicatie een integraal onderdeel moest worden van de beleidsontwikkeling. Communicatie, aldus de commissie, moet daarom van de rand naar het hart van het beleidsproces worden verplaatst: vanaf het moment dat de eerste contouren van het beleid worden geschetst, moet communicatie daarbij worden betrokken. Niet achteraf een toelichting ontwikkelen op de definitieve besluitvorming, maar vanaf de start communiceren over de beleidsontwikkeling en burgers daarbij interactief betrekken; niet alleen de inhoud uiteenzetten maar ook de motieven aangeven. Daarnaast moet de overheid veel meer informatie op gestructureerde wijze openbaar maken door middel van een beleidsagenda of 'activiteitenindex'.

Op de beleidsagenda of activiteitenindex¹⁹ komen alle beleidsonderwerpen en beleidsverantwoordingen voor die een bestuursorgaan onder handen heeft. Naast inzicht in de informatie die bij de overheid beschikbaar is, biedt een beleidsagenda of activiteitenindex de burger ook inzicht in de democratische procesgang. Een verplichte activiteitenindex van ieder bestuursorgaan, die jaarlijks aan de hand van de begrotingsbehandeling wordt geactualiseerd en die

15 Commissie Toekomst overheidscommunicatie, 2001

16 IBO werkgroep Overheidscommunicatie, 2005-2006

17 Leden van de Voorlichtingsraad zijn de directeuren Voorlichting van de ministeries. Het voorzitterschap berust bij de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst.

18 IBO werkgroep Overheidscommunicatie, 2005-2006

19 Commissie Toekomst overheidscommunicatie, 2001, p. 38

als bronnen ondermeer de jaarverslagen en plannen van directies en diensten hanteert, kan leiden tot een voor ieder raadpleegbaar register, waarin alle officiële documenten van de overheid en alle geregistreerde ingekomen stukken zijn opgenomen.

2.3.4 De e-overheid

Met de introductie van ICT en digitalisering van de informatiehuishouding is een nieuw perspectief op actieve openbaarheid ontstaan; dat van de elektronische beschikbaarstelling van informatie. Het wordt steeds eenvoudiger om ruwe, gestructureerde (open formaat) en machineleesbare overheidsinformatie gratis ter beschikking te stellen. Dat kan gaan om documenten maar ook om gegevensbestanden en registers, zoals bijvoorbeeld van het Kadaster. Dit heeft aanleiding gegeven tot discussies over een open overheid en *open data*. Overheden beschikken traditioneel over een grote hoeveelheid gegevens. Deze kunnen door burgers, bedrijven en andere organisaties worden gebruikt om er zelf nieuwe waarde aan toe te voegen. Dat kan een commercieel product zijn, maar ook een nieuwe gratis publieke dienst of service. Een bekend en al wat langer bestaand voorbeeld is de website www.ikregeer.nl. Vrij beschikbare informatie uit het parlement (handelingen, stemmingsuitslagen) wordt op deze website op een voor burgers logische en aantrekkelijke manier vorm gegeven. Een recent voorbeeld zijn ook de *app-contests*; overheden die wedstrijden uitschrijven voor de beste mobiele applicatie gebaseerd op open overheidsdata. Dit advies spreekt zich niet uit over de mate waarin de overheid zulke gegevensbestanden en registers toegankelijk moet maken voor burgers. Maar deze ontwikkelingen zijn wel van invloed op de verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van het beschikbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie.

2.3.5 Actieve openbaarheid in de publieksdemocratie

In *Vertrouwen op democratie* stelde de Raad dat nieuwe verbindingen noodzakelijk zijn tussen het politieke bestuur en de burger. Dat vereist een tweezijdig én een voortdurend contact. Openbaarheid van bestuur is een belangrijk aspect daarvan. Maar niet als het daarbij blijft. Actieve openbaarheid moet een basis zijn voor een dialoog tussen overheid en burgers en kan daardoor bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van burgers in de overheid. De aanbevelingen van de commissie Toekomst overheidscommunicatie wezen al op deze betekenis van openbaarheid. Die aanbevelingen werden goed ontvangen, maar zijn niet allemaal uitgevoerd. De belangrijkste niet uitgevoerde aanbeveling is het systematisch actief openbaar maken van alle informatie waarover de overheid beschikt en waarvoor geen geheimhoudingsplicht geldt. Daarom is nog steeds aandacht voor actieve openbaarheid nodig en zijn er kansen op dit vlak die tot dusverre niet ten volle zijn benut.

2.4 Openbaarheid en legitimiteit

In de vorige paragrafen is het begrip openbaarheid uiteengezet. Deze paragraaf beschrijft de relatie tussen openbaarheid (vooral actieve openbaarheid) en legitimiteit.

2.4.1 Soorten legitimiteit

De politicoloog Fritz Scharpf maakt een conceptueel onderscheid tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit: *output-*, *input-* en *procedurele legitimiteit*.²⁰

Er zijn theorieën die legitimiteit waarden aan de hand van de door het systeem geleverde prestaties, de *output*. Daarbij draait het om zaken als de onbetwistheid van de macht, het gemeenschappelijk goed en het economisch welzijn. De output van een politiek systeem moet daarom steeds een bijdrage leveren aan deze categorieën. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen welzijn bevorderen.

Aan de kant andere zijn er *inputgeoriënteerde* theorieën. Deze waarden de legitimiteit van een politiek systeem niet naar de output, maar naar de wijze waarop deze een uitdrukking vormt van de wil van het volk of de politieke gemeenschap. Vanuit het inputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze de algemene wil weerspiegelen. In dit perspectief staat volgens Scharpf de burgers centraal:

“(…) die das politische System nicht von der Qualität seiner Leistungen, sondern von den in den politischen Prozeß eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen her zu rationalisieren suchen. Ihr Ausgangspunkt ist die Frage, wie das politische System eingerichtet sein müsse, wenn Entscheidungen möglichst unverfälscht aus der gleichen Partizipation aller hervorgehen sollen.”²¹

Bij *inputlegitimiteit* gaat het er om dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Bij *outputlegitimiteit* is de vraag of op redelijke termijn tot de voor betrokkenen gewenste resultaten kan worden gekomen. Het begrip *inputlegitimiteit* wordt vaak uitgelegd als *government by the people*, *outputlegitimiteit* met het etiket *government for the people*.

Verwant aan *inputlegitimiteit* is de derde verschijningsvorm van legitimiteit, de *procedurele* legitimiteit. Dit concept verwijst naar de kwaliteit van het proces waarmee besluitvorming tot stand komt. Niet de input of de uitkomsten, maar de transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van structuren en procedures staat hierbij voorop. In de woorden van Tatenhove²² zijn in het geval van

²⁰ Scharpf, 1970

²¹ “... die het politieke systeem niet beoordelen op basis van de kwaliteit van de prestaties, maar op basis van de wilsuitingen en de gearticuleerde belangen die in het politieke proces een rol hebben gespeeld. De vraag hoe het politieke systeem ingericht moet zijn, opdat besluiten zoveel mogelijk eenduidig uit de gelijke participatie van allen voortvloeien, vormt daarbij het vertrekpunt.” Scharpf, 1970, p. 25.

²² Tatenhove, 2009

proceslegitimiteit de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces zelf de voornaamste bron van legitimiteit. Procedurele vormen van legitimiteit hebben steeds te maken met *checks and balances* in het besluitvormingsproces.

2.4.2 Legitimiteit en openbaarheid

De verschillende soorten democratische legitimiteit leiden tot afwijkende inrichtingsprincipes voor overheden en bestuurlijke processen. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de toegang tot overheidsinformatie is geregeld en vormgegeven.

Outputlegitimiteit is voornamelijk verbonden met het verticale inrichtingsprincipe; het politieke bestuur krijgt een mandaat voor bepaalde tijd en neemt daarbinnen besluiten op basis van eigen verantwoordelijkheid. In een coalitieland als Nederland zijn politieke resultaten, de output van een debat, vaak het 'best haalbare' politieke compromis. Om deze compromissen te kunnen sluiten is vaak een zekere mate van vertrouwelijkheid noodzakelijk. Volledige openbaarheid van bijvoorbeeld gespreksverslagen, kan het bereiken van een compromis in gevaar brengen. Dat zou immers zichtbaar kunnen maken hoeveel water de verschillende partijen bij de wijn hebben gedaan.

Horizontaal bestuur daarentegen is veel meer verbonden met input- en proceslegitimiteit. Openbaarheid is daarbij de noodzakelijke voorwaarde om de legitimiteit van overheidshandelen te kunnen controleren. Een besluit is pas goed en legitiem wanneer alle betrokkenen in staat zijn gesteld om een bijdrage aan de discussie te leveren. Legitimiteit wordt verdiend wanneer burgers zich gerepresenteerd voelen maar ook betrokkenheid kunnen tonen wanneer zij dat noodzakelijk achten.

De spanning tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid in relatie tot de legitimiteit van het openbaar bestuur komt ondermeer tot uiting bij de richtlijn voor het openbaar maken van 'niet-aanvaard beleid'. De *Richtlijn niet-aanvaard beleid*²³ is het ambtelijke voorschrift voor overheidscommunicatie van het ministerie van Algemene Zaken, waarin de uitgangspunten zijn opgenomen die de commissie Toekomst overheidscommunicatie ontwikkelde. Aan de door de overheid gefinancierde communicatie rond nog niet door het parlement aanvaard beleid worden stringente eisen gesteld. Denk daarbij bijvoorbeeld aan beleid dat door middel van een referendum ter keuze wordt voorgelegd aan de bevolking. De overheid kan de bevolking dan wel informeren over de voorgelegde keuze, maar moet dat zo objectief mogelijk doen. De overheid moet dan herkenbaar zijn als afzender; de communicatie moet feitelijk en zakelijk zijn; de informatie mag zich niet richten op de bewindspersoon; de fase van het beleidsproces moet worden aangegeven (en hoe het verder gaat) en de communicatie moet proportioneel zijn. Dat laatste wil zeggen dat ze niet grootschaliger mag zijn dan die van andere partijen die zich betrokken voelen bij de besluitvorming over het voorgestelde regeringsbeleid. De richtlijn stelt dat niet aanvaard beleid als zodanig herkenbaar moet

23 Ministerie van AZ, 2004. De principia komen rechtstreeks uit het rapport van de commissie Toekomst overheidscommunicatie.

zijn. Er moet aandacht worden geschonken aan de mate waarin een onderwerp controversieel is en er moet een disclaimer zijn opgenomen. Weliswaar heeft het toepassen van de richtlijn nog geen hoge vlucht genomen. Maar de richtlijn biedt zeker aanknopingspunten voor een andere, meer open benadering van het informeren van burgers. Ook voor onderwerpen die niet door middel van een referendum worden voorgelegd.

Redenerend vanuit outputlegitimiteit wordt duidelijk waarom communicatie over niet-aanvaard beleid en toegang tot alle onderliggende stukken bij een besluit soms zo moeilijk wordt gevonden. In de publieke ruimte wordt door verschillende actoren al geageerd tegen voorgenomen beleid; maar als de regering informatie niet openbaar mag maken al voor dat de Kamer heeft gesproken, beginnen die al direct op achterstand aan het feitelijke debat. Daarbij geldt dat politieke besluiten per definitie controversieel zijn: over problemen, oorzaken en oplossingen wordt verschillend gedacht. Stukken hebben echter vaak de kleur van een bepaald perspectief, een 'persoonlijke' beleidsopvatting. En de som van alle onderliggende stukken telt niet op tot een logisch-rationeel besluit, maar tot een politiek besluit. Een keuze gemaakt volgens politieke wetten en een politieke, voor het externe publiek niet altijd te doorgronden, logica.

Samengevat: enerzijds is de overheid, vanuit verticaal bestuur geredeneerd, gebaat bij beperking van de openbaarheid van informatie terwijl anderzijds vanuit horizontaal bestuur geredeneerd juist een pleidooi voor méér openbaarheid van informatie kan worden gehouden. Vanuit het oogpunt van de legitimiteit van het bestuur is het niet goed mogelijk om absoluut en zonder voorbehoud voor de ene dan wel de andere benadering te kiezen. Maar wanneer men hecht aan het versterken van de verbinding tussen de overheid en de burgers, ligt het voor de hand om een groter gewicht toe te kennen aan de actieve openbaarheid dan tot dusver in praktijk wordt gebracht.

2.5 Openbaarheid en vertrouwen

Een rode draad in de advisering van de Raad is het begrip vertrouwen. In *Vertrouwen op democratie* zette de Raad zijn visie hierop uiteen. Vertrouwen is een nog veel diffuser begrip dan legitimiteit en laat zich moeilijk vangen in een afgebakende definitie. Er bestaat een wisselwerking tussen legitimiteit en het vertrouwen van burgers in de overheid. Waar het vertrouwen van burgers in de overheid in het gedrang komt, schaadt dat de legitimiteit en omgekeerd. Maar vertrouwen laat zich niet afdwingen. Wat is daarbij de mogelijke betekenis van openbaarheid? De Raad heeft in een eerder advies een aantal factoren onderscheiden aan de hand waarvan het begrip 'vertrouwen' kan worden geoperationaliseerd.²⁴ In deze paragraaf benoemen we drie van deze determinanten, die onderling met elkaar zijn verbonden: integriteit, transparantie en waardecongruentie.

24 ROB, 2011

2.5.1 Integriteit

Integriteit is de eerlijkheid en zorgvuldigheid in procedures en de behandeling van burgers. Maar het gaat ook over onkreukbaarheid en persoonlijke integriteit, het leven naar principes.

Integriteit is een belangrijke voorwaarde om vertrouwd te worden. Wie openbaarheid met de mond belijdt maar daaraan geen uitvoering geeft, zal niet worden vertrouwd. Burgers brengen dit dan in verband met ‘achterkamertjespolitiek’ en een cultuur van ‘regentesk bestuur’. Hoewel de overheid openbaarheid zegt na te streven, zijn er volgens de Nationale ombudsman in de afgelopen jaren talloze gevallen bekend waarin de overheid al dan niet welbewust informatie heeft achtergehouden, informatievoorziening heeft getraineerd, onnodige juridische procedures heeft gevoerd en informatie heeft verdraaid of gekleurd.²⁵

Integriteit is ook de eerlijkheid in procedures. Dit vertaalt zich naar het begrip ‘procedurele rechtvaardigheid’. Het gaat daarbij om de aanvaardbaarheid voor burgers van de materiële uitkomst van overheidsbeleid en -besluiten wanneer in het proces aantoonbaar en zoveel mogelijk recht is gedaan aan de belangen van burgers. Serieus genomen worden, gehoord worden, dat vormt de kern, of zou dat moeten zijn, van de omgang tussen de overheid en haar burgers. Uit het promotieonderzoek van Stephan Grimmelikhuijsen²⁶ over de relatie tussen openbaarheid en vertrouwen blijkt dat burgers er waardering voor hebben als er openheid wordt gegeven over het verloop van besluitvormingsprocessen. Letterlijk stelt hij, in reactie op de al eerder (in paragraaf 1.2) geciteerde woorden van minister Donner: “In een democratie verwachten mensen dat ze te zien krijgen hoe de ‘worst’ gemaakt wordt.”²⁷

2.5.2 Transparantie

Transparantie omvat openheid, rekenschap en het verstrekken van de juiste informatie. Het onderzoek van Grimmelikhuijsen maakt duidelijk dat transparantie door burgers wordt beschouwd als een vanzelfsprekendheid. De overheid dient niet transparant te zijn ‘omdat het moet’, maar omdat zij dat is. Transparantie is daarmee een wezenskenmerk van de overheid, een *conditio sine qua non* om het vertrouwen in de overheid te bevorderen. Maar transparantie beperkt zich in staatsrechtelijk opzicht vaak tot de vraag of er is voldaan aan wettelijke normen van informatieverstrekking. Of de overheid niet ten onrechte informatie voor burgers heeft achtergehouden. En of bestuurders de Tweede Kamer, Provinciale Staten of een gemeenteraad wel voldoende en tijdig hebben geïnformeerd. Dan gaat het over het afleggen van rekenschap over het gevoerde bestuur. Maar in de relatie tussen burger en overheid is transparantie de waarde die het voor burgers mogelijk maakt om hun overheid te vertrouwen. Of niet.

25 Ronde tafel Wob Tweede Kamer 29 september 2011, inbreng Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer

26 Grimmelikhuijsen, 2012

27 Grimmelikhuijsen, www.uu.nl

2.5.3 Waardecongruentie

Waardecongruentie of identificatie betreft de mate van overeenstemming tussen de overheid en burgers over belangrijke waarden en normen. Het is positief voor het vertrouwen wanneer de overheid dezelfde waardeopvattingen naleeft over openbaarheid als burgers – vergelijk ook de opvattingen van burgers over transparantie. Dat vergt van de overheid een reflectieve houding: een open oor en oog voor de samenleving. Dat zij aansluit bij de geldende normen, waarden en verwachtingen die overigens veranderlijk kunnen zijn. In hoofdstuk 4 zullen zulke veranderingen zichtbaar worden gemaakt. De overheid moet laten zien dat zij weet heeft van deze verwachtingen en moet met argumenten aangeven waarom hij in een concreet geval wel of niet handelt volgens deze normen. De kloof tussen verticaal opererende instituties en burgers die in horizontale verbanden werken en denken, kan uitmonden in uiteenlopende percepties van de betekenis van openbaarheid.

2.6 Samenvatting

Openbaarheid van bestuur is naar zijn aard een ontembaar probleem. Juridisch gezien kleven er verschillende aspecten aan openbaarheid. In dit hoofdstuk hebben we vooral het begrip actieve openbaarheid en de motieven die hieraan ten grondslag liggen uitgediept. Legitimiteit van bestuur en het vertrouwen van burgers in hun overheid worden gediend door openbaarheid. Openbaarheid is één van de belangrijkste pijlers onder de legitimiteit van het overheidshandelen. Zonder openbaarheid kunnen burgers geen goed zicht krijgen op de werking van overheden. Laat staan dat zij als actieve burgers volwaardig kunnen participeren in het publieke domein.

De Raad ziet openbaarheid en vooral actieve openbaarheid als een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsstaat: dienstbaar aan de legitimiteit van het openbaar bestuur en het vertrouwen van burgers in de overheid. In het verlengde van zijn advies Vertrouwen op democratie meent de Raad dat openbaarheid een belangrijk aspect is van de nieuwe verbindingen met burgers die het politieke bestuur zou moeten nastreven. De Raad vindt dan ook dat actieve openbaarheid richting burgers een groter gewicht moet krijgen en sterk moet verbeteren.

Op de knelpunten bij politieke openbaarheid en actieve openbaarheid komen we terug in hoofdstuk 4. In het volgende hoofdstuk verkennen we eerst trends en ontwikkelingen die de verwachtingen omtrent openbaarheid maar ook de mogelijkheden daartoe aanzienlijk hebben doen toenemen.

3. Toegang tot overheidsinformatie: trends en ontwikkelingen

Een stabiele democratie (men zou ook kunnen zeggen: een gezonde democratie) is een democratie, die zich geleidelijk en vreedzaam verandert en zich aanpast aan veranderende omstandigheden.

Arend Lijphart²⁸

3.1 Inleiding

Openbaarheid van bestuur gaat niet slechts over een geformaliseerd recht op toegang, maar ook over denken en handelen daarover. De opvattingen daarover liggen niet vast, maar zijn permanent in beweging. Er is ooit een tijd geweest waarin wetteksten niet openbaar toegankelijk waren omdat daar door de overheid het ‘kopijrecht of het letterkundig eigendomsrecht’ op was gevestigd.²⁹ Gewone burgers kon men niet zomaar wetten en regelingen toevertrouwen, die zouden namelijk niet begrepen worden. Ook in die tijd noemden wij ons een democratische rechtstaat en dat wordt, in retrospectief, ook niet betwist.

In dit hoofdstuk is de afstand tussen het maatschappelijk denken en overheidshandelen aan de orde. Welke belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen hebben betekenis gehad voor het denken over openbaarheid van bestuur? En hebben deze ontwikkelingen in de politiek een mee- of een tegenstander gekend? Welke verwachtingen zijn ontstaan en welke nieuwe mogelijkheden zijn er om aan die verwachtingen te voldoen? In het advies *Vertrouwen op democratie* heeft de Raad vijf trends benoemd die van invloed zijn geweest op de verhouding tussen burger en staat. Deze zelfde trends zijn ook relevant voor de openbaarheid van bestuur zoals in dit hoofdstuk zal blijken. De ontwikkelingen vanaf 1945 zijn schematisch in Bijlage II weergegeven.

3.2 Vijf trends

3.2.1 Individualisering en egalisering

Het moderne denken over openbaarheid van bestuur is een kind van de jaren zestig van de vorige eeuw. De emancipatie van de burger en de roep om democratisering, die vanaf midden jaren zestig plaatsvond, heeft diepe sporen nagelaten in de politieke instituties. Niet altijd vanuit een diep gekoesterde wens tot verandering binnen politieke partijen, maar ook om de eigen positie te bestendigen. Tekenend hiervoor is de manier waarop Rudy Andeweg het formuleert in een bijdrage uit 1981: “Na aanvankelijke schrikreacties hebben de politieke actoren zich daarbij (= de toename participatie burgers) aangepast: inspraakprocedures, hoorzittingen en dergelijke zijn

28 Lijphart, 1968

29 Schiks, 2010

nu bijna standaard in iedere beleidsvoorbereiding ingebouwd om de participatie van burgers te kanaliseren.”³⁰

Specifiek ten aanzien van openbaarheid van bestuur is in 1970 de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (commissie Biesheuvel) ingesteld.³¹ Zij kwam in een rapport *Openbaarheid openheid* in 1970 met het voorstel om een recht op openbaarheid voor iedere burger te creëren. Het advies van de commissie resulteerde in de eerste Wet openbaarheid van bestuur die van kracht werd in 1980. Deze had (en heeft) een tweeledige opzet: iedere burger heeft onder bepaalde voorwaarden recht op informatie van de overheid over een door hem te noemen beleidsaangelegenheid. Daarnaast dient de overheid ook ongeraagd (‘uit eigen beweging’, artikel 8 Wob) informatie te verstrekken. Dus niet alleen persvoorlichting maar ook publieksvoorlichting. Nederland was destijds een van de eerste landen met een wettelijk verankerd recht op informatie en liep daarmee voorop.

Diezelfde ontwikkelingen hebben, paradoxaal genoeg, ook bijgedragen aan de gestegen behoefte aan vertrouwelijkheid. Eén van de belangrijkste aspecten van de vernieuwingen in de jaren '60 was immers de ontzuiling en de daarmee samengaande verdamping van een ‘natuurlijk’ electoraat. Door de tijd heen is het politieke landschap daarna steeds verder versnipperd geraakt. Dit maakte en maakt politieke besluitvorming nog steeds ingewikkelder. Door de toegenomen dynamiek groeit de behoefte aan beschutting. De behoefte aan plaatsen waar, buiten het glazen huis, politiek zaken gedaan kan worden neemt toe. Beleidsmakers hebben behoefte aan tijd en plaats waar in alle rust over beleidsopties gedebatteerd kan worden. Dat wringt met de behoefte van burgers om eerder en vollediger geïnformeerd te worden, ook over die beleidsopties.

Tien jaar geleden adresseerde de commissie Toekomst overheidscommunicatie dit probleem. In haar eindrapport *In dienst van de democratie*³² stelde de commissie het recht van de burger om geïnformeerd te worden centraal. De overheid moet het recht om geïnformeerd en betrokken te worden serieus nemen in haar denken en handelen. In het rapport werd daarom voorgesteld om zoveel mogelijk overheidsinformatie systematisch en actief openbaar te maken door middel van een zogenoemde ‘beleidsagenda’ of ‘activiteitenindex’. Om de burger vroegtijdig bij het beleid te

30 Andeweg, Thomassen en Hoogerwerf, 1981

31 In de jaren zestig kwam een discussie op gang onder bestuurskundigen, juristen en politicologen over de vraag of er een afdwingbaar wettelijk recht op informatie van de overheid moest komen. De affaire Korsten en enkele andere zaken waren aanleiding voor de instelling van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting onder voorzitterschap van mr. B.W. Biesheuvel. De commissie kreeg als taak mee om advies aan de regering uit te brengen over de maatschappelijke functie van de voorlichting van het Rijk en over de openheid van de bestuursdienst. Ook moest een regeringsstandpunt worden voorbereid over een wettelijk omschreven recht op informatie. Op 9 juni 1970 werd het eindrapport gepresenteerd en adviseerde de Commissie-Biesheuvel om een Wet openbaarheid van bestuur in het leven te roepen. Zij voegde daar een wetsontwerp bij. De motivering van de wet was een goede en democratische bestuursvorming, nu nog terug te vinden in de inleiding van de huidige Wob.

32 Commissie Toekomst overheidscommunicatie, 2001

betrekken zou de betrokken burger op de hoofdpunten van het regeringsbeleid toegang moeten worden gegeven tot alle informatie waarvoor geen geheimhoudingsplicht geldt. Door lastige afwegingen zichtbaar te maken zou betrokkenheid van burgers zo worden gestimuleerd. De behoefte aan (en noodzaak van) intern en vertrouwelijk beraad zag de commissie echter ook in. Daarom moesten tegelijkertijd met het introduceren van een activiteitenindex goede spelregels worden ontwikkeld om zowel de toegankelijkheid als een fase van vertrouwelijkheid te kunnen garanderen. Deze aanbeveling van de commissie is echter nooit gerealiseerd.

3.2.2 Ontideologisering en technocratisering

Technocratisering en ontideologisering hebben de deur open gezet voor de introductie van waarden uit het bedrijfsleven in overheidsorganisaties. Ook het begrip ‘transparantie’ is juist daaruit voortgekomen. Transparantie is in het overheidsdenken beland via het Amerikaanse denken over *New Public Management*. Als verantwoordingsmechanisme neemt de betekenis van transparantie toe. De beleidsvooronderstelling is dat door transparantie te betrachten sneller geleerd kan worden van fouten en dat ook responsiever politieke output kan worden geleverd. Niet zozeer het product of de input, maar het proces staat centraal: het verhelderen van het functioneren van de overheid leidt tot betere kwaliteit en resultaten. Er is een sterke overeenkomst met de vooronderstelling dat openbaarheid van bestuur moet leiden tot een betere en democratischer bestuursvoering.

Openbaarheid kan ook negatieve gevolgen hebben. Politicoloog Jos de Beus heeft gewezen op de mogelijk kwalijke kanten van een teveel aan transparantie.³³ In zijn optiek leidt transparantie van politiek niet tot meer betrokkenheid, kwaliteit en stabiliteit, maar juist tot versterking van het klimaat van misverstand, onrust en onbehagen. Aan politici wordt de ruimte tot besturen ontnomen. Zij ontwikkelen daar weer afweermechanismen tegen, waaronder zeer kwalijke. Zoals het niet meer nemen van besluiten, maar vluchten in processen en procedures, het vermijden van taboes en het verplaatsen van de strijd om de macht naar de strijd om de media. Zijn algemene stelling luidt: geef politici de ruimte om te besturen terug.

3.2.3 Economisering en vermarkting

De trend tot economisering en vermarkting van publieke taken heeft betekenis voor de reikwijdte van openbaarheid. Publieke organisaties worden hierbij op afstand van de overheid en/of van de politieke verantwoordelijkheid gezet (bij de inrichting van zelfstandige bestuursorganen). Het openbaarheidsregime verandert daardoor. Onafhankelijke toezichthouders controleren of organisaties voldoen aan de eisen, voorwaarden en gemaakte afspraken. Daarbij is feitelijk een ontwikkeling in gang gezet van institutioneel *vertrouwen* naar steeds meer geformaliseerd *wantrouwen*. Ook dit is een voortvloeisel van het introduceren van economische modellen en managementconcepten uit het bedrijfsleven in de sturingsarrangementen van overheidsorganisaties.

33 De Beus in NRC Handelsblad, 24 juni 2006

Overheden privatiseren soms ook kerntaken. Het komt steeds vaker voor dat gemeenten en provincies bij bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling een rol op zich nemen als ‘regisseur’ waarbij de ontwikkeling zelf wordt uitgevoerd in een netwerk van publieke en private partijen. Beleidsinformatie wordt in deze constructie vaker aan het oog van de burger onttrokken; private partijen verzetten zich tegen openbaarheid op grond van de bedrijfsvertrouwelijkheid van gegevens of vanwege concurrentiegevoeligheid.

Box 4: Goede en democratische bestuursvoering³⁴

Een protestbeweging komt op tegen een grootschalig bedrijventerrein bij het dorp Berkhout in de gemeente Koggenland. De bewoners hebben de feitelijkheden via de Wob pas met veel moeite en document na document boven water kunnen krijgen. Het feit dat sprake was van besluitvorming in een publiek-private samenwerkingsconstructie speelde daarbij een grote rol. Uiteindelijk heeft de Raad van State een vermoeden van schending van bestuurlijke integriteit zwaar mee laten wegen in zijn oordeel om een specifiek beleidsdocument in dit verband openbaar te verklaren.

Historicus Frank Ankersmit kenschetst dit fenomeen van vermarkting en verzelfstandiging als een ‘refeodalisering van het bestuur’.³⁵ Er klinken geluiden om alle organisaties die met publiek geld worden bekostigd onder het zelfde openbaarheidsregime te laten vallen. In het Verdrag Toegang tot officiële documenten van de Raad van Europa (Verdrag van Tromsø) wordt deze definitie gehanteerd. Nederland heeft dit verdrag (nog) niet ondertekend omdat het kabinet eerst alle consequenties hiervan in beeld wilde hebben.

3.2.4 Informatisering en mediasering

Informatisering is op dit moment misschien wel de meest bepalende ontwikkeling voor de verwachtingen en mogelijkheden met betrekking tot openbaarheid van bestuur. Ontwikkelingen als *Wikileaks* laten zien dat openheid door louter technische ontwikkelingen als het ware wordt afgedwongen. De machtige staat die over bijzonder veel informatie beschikt wordt gedwongen om meer te delen.

De essentie van de gaande informatierevolutie is er een van een kanteling van de schaarste. In het voorwoord van de SDU-reeks ‘openbaarheid van bestuur’ wordt dit treffend verwoord: “Waar in de vorige eeuw informatie vooral in het teken stond van het gebrek daaraan is in deze eeuw de overvloed het probleem.”³⁶ Het openbaar bestuur zal strategisch moeten leren omgaan met

34 ABRvS van 23 juni 2010, LJN: BM8796, zaaknr. 200908919/1/H3

35 Ankersmit in Trouw, 24 februari 2005

36 Sdu commentaar openbaarheid van bestuur, 2011

een verschuiving van schaarste naar overvloed. Van manieren om informatie te ontsluiten naar selecteren, sturen en beheersen. Niet slechts de beschikbaarheid, maar de kwaliteit van het sturen van informatiestromen is daarbij cruciaal.

Fundamenteel is de constatering dat de informatiesamenleving (inclusief de i-overheid) zich autonoom ontwikkelt. Datastromen verknopen zich tot informatiesystemen ook zonder dat er sprake is van beleid, sturing en controle. Vorm en functie van de i-overheid is geen staatsrechtelijk of organisatorisch ontwerp meer, het groeit. De WRR³⁷ stelt in het advies over de i-overheid dat niet zozeer technologie dominant is, maar technologische systemen in relatie tot hun omgeving. Drijfveren, belangen en motieven van individuele actoren zijn hierin dominant, niet de hiërarchische lijn. Tegelijkertijd blijven veel verantwoordelijken volgens de WRR 'hangen' in een technocratisch maakbaarheidsdenken ten aanzien van informatie- en communicatietechnologie.

Alexander Klöpping, internetondernemer en journalist, maakt een vergelijking met de boekdrukkunst.³⁸ Er is sprake van een grote maatschappelijke innovatie die de verhoudingen verandert voor burgers, overheden en de media. Niet toevallig zijn dit de drie hoofdrolspelers in het domein van openbaarheid van bestuur. Wanneer de status quo verandert zullen potentiële verliezers natuurlijk proberen om de veranderende verhouding af te wenden. Echter, doordat informatie overal beschikbaar is wordt dit ook een maatschappelijke norm of 'normaaltoestand'. Het is normaal om informatie te delen en abnormaal om er boven op te blijven zitten. Het draagvlak voor vertrouwelijkheid van overheidsinformatie kan hierdoor onder extra druk komen te staan. De uitkomst van dit alles is dat uiteindelijk (bijna) alles openbaar wordt. En in een veel hoger tempo dan vroeger gebruikelijk was. Een verkeerd geadresseerd mailtje uit een departement kan binnen enkele ogenblikken een miljoenenpubliek bereiken. Bestuurders en politici maar ook ambtenaren zullen zich op deze toekomst moeten voorbereiden.

De term 'mediasering' verwijst onder meer naar de zoektocht van media naar informatie over zaken die het openbaar bestuur aangaan en die tot nieuws kunnen leiden: van het speuren naar integriteitsschendingen tot het opvragen van bonnetjes; het streven om de onderste steen boven te halen als iemand de klok heeft geluid. Dat heeft enerzijds de reinigende werking die onderzoeksjournalistiek kan hebben op het openbaar bestuur, maar zet anderzijds wel druk op het gebruik van de Wob (informatieverzoeken). Meer actieve openbaarheid kan helpen om die druk te verkleinen. Het voornemen van de minister van BZK om declaraties van bewindspersonen op internet te zetten is een goed voorbeeld van het geven van openheid van zaken. Zo kan het beeld worden ontkracht dat er bij de overheid informatie onder de pet wordt gehouden.

37 WRR, 2011

38 Klöpping in De Volkskrant, 12 december 2010

3.2.5 Mondialisering en lokalisering

De normen ten aanzien van openbaarheid van bestuur worden in toenemende mate buiten de landsgrenzen bepaald. Principes worden vastgelegd in internationale verdragen. De belangrijkste ontwikkeling vindt echter plaats in Europeesrechtelijke richtlijnen en verordeningen en in uitspraken van het Europese Hof. Tegenover deze internationalisering van de juridische normen over openbaarheid staat dat de toepassing van deze rechtsregels overwegend is belegd bij zelfstandige bestuursorganen en gemeentelijke overheden, dicht bij de burger.

De staats- en bestuursjurist Wouter Hins stelt in een recent artikel³⁹ dat er sprake is van een internationale rechtsontwikkeling die dwingt tot meer openbaarheid. Recente arresten van het Europees Hof in Straatsburg wijzen onvermijdelijk in die richting. In een tweetal zaken heeft het Hof bijvoorbeeld aangenomen dat artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in bepaalde gevallen gebruikt kan worden om de overheid te verplichten om informatie af te staan. De *facto* betekent dat een stap richting een grondwettelijk recht op toegang tot documenten. Hins verwijst in zijn conclusie naar de medejuristen Jit Peters en Geerten Boogaard, die stellen dat Nederland op het terrein van openbaarheid in de achterhoede terecht dreigt te komen.⁴⁰

Door deze ontwikkeling verliest Nederland een deel van zijn autonomie ten aanzien van de openbaarheid van bestuur. Niet alleen de nationale discussie over openbaarheid is daarom bepalend voor de wetsontwikkeling, maar ook de internationale ontwikkelingen en vooral die binnen de Europese Unie. Publicist Rein van Gisteren⁴¹ stelt dat de Wob zich daardoor ontwikkelt tot een juridisch monstrem omdat de systematiek van een eens zo heldere wet wordt doorkruist door de implementatie van Europese en internationale regelgeving. In zijn perspectief wordt ook de huidige Wob daarmee ontoegankelijk.

3.3 Trendbeweging: waar leidt dit toe?

Het hanteren van een 'open vizier', openheid in denken, doen en handelen, is een belangrijke sociaal-maatschappelijke norm geworden. Deze maatschappelijke norm is echter vrij onevenwichtig door politiek en bestuur overgenomen. Openbaarheid werd geïncorporeerd als rechtsregel in de Wob, maar veel minder in de politiek-bestuurlijke *cultuur*. Omwille van de besluitvaardigheid neemt juist de behoefte aan vertrouwelijkheid toe ten koste van openbaarheid, en wanneer politiek en bestuur inhoudelijke afwegingen en besluitvorming gaan mijden omwille van transparantie, is dat een pyrrusoverwinning. De tendens naar meer openbaarheid wordt ook tegengegaan door andere ontwikkelingen. Bijvoorbeeld doordat publieke taken worden afgestoten naar marktpartijen of zelfstandige bestuursorganen en informatie vervolgens aan de openbaarheid wordt onttrokken dan wel wordt geformaliseerd.

39 Hins in: Nieuwenhuis, Reestman en Zoethout (red.) 2011, p. 109-120

40 Peters en Boogaard, NJB 2010, 2281, afl. 44/45, p. 2805

41 Comma, juli 2005

Parallel aan deze ontwikkeling ontvouwt zich de digitalisering van de informatiehuishouding. Digitalisering maakt het mogelijk om meer informatie toegankelijk te maken. Het draagt bij aan de maatschappelijke opvatting over het delen van informatie. Informatie wordt een eerste levensbehoefte. De overheid wordt opgeroepen om ook onbewerkte en ongefilterde gegevens vrij te geven in plaats van door de afdeling voorlichting bewerkte selecties. Tegelijk wordt het steeds lastiger om de staat van betrouwbaarheid te handhaven. Er is altijd wel een ‘achterdeur’ die open staat. Het sturen en beheersen van de topzware digitale informatiehuishouding kost steeds meer moeite.

Mediasering versterkt de (roep om) openbaarheid maar roept ook slecht gedrag op in het verkeer tussen politiek en media. Mediasering biedt kansen: een overheid die beschikbaarheid, toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie faciliteert, draagt bij aan een betere democratische rechtsstaat. Maar tegelijk neemt de verleiding tot het opportunistisch omgaan met informatievoorziening toe. Dat hoort niet, maar is wel enigszins begrijpelijk omdat het instrument nou eenmaal effectief is.

Ten slotte is Nederland de autonomie over het thema openbaarheid voor een deel kwijtgeraakt. Juridische kaders worden mede bepaald in Brussel en in internationale verdragen. Openbaar bestuur dat dit niet accepteert steekt zijn kop in het zand en regelt zijn toekomst niet vanuit de bestuurdersstoel, maar vanaf de achterbank.

De Raad constateert dat de beschreven trends enerzijds bijdragen aan een stijgende behoefte aan openbaarheid bij het publiek en gestegen verwachtingen daaromtrent. Deze verwachtingen worden ondersteund door rechtsontwikkelingen voor openbaarheid in internationaal verband. Maar anderzijds dragen deze trends er tegelijk aan bij dat openbaarheid onder druk is komen te staan als gevolg van:

- *de veroudering van het openbaarheidsregime van de Wob dat meer gericht is op passieve dan op actieve openbaarheid;*
- *de verschraling van de democratische waarde van openbaarheid als gevolg van het bedrijfsmatig denken over de overheid in termen van New Public Management;*
- *de versnippering van informatie en de verminderde openbaarheid daarvan bij het op afstand plaatsen van (de uitvoering van) overheidstaken;*
- *de verknoping van informatiestromen in de zin van de i-overheid en de gebrekkige sturing daarop;*
- *de beïnvloeding van openbaarheid onder druk van media.*

...want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren, en weemoedigheid, die des avonds komt en niemand kan verklaren.

Willem Elsschot

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de praktijk van openbaarheid centraal. Aan de orde komt in paragraaf 4.2 de relatie tussen bestuur en volksvertegenwoordiging in politieke debatten – met aandacht niet alleen voor de verhouding tussen regering en parlement, maar ook voor ervaringen op provinciaal en gemeentelijk niveau. De relatie tussen overheid en burgers wordt behandeld in paragraaf 4.3. Ook wordt op hoofdlijnen een aantal internationale ontwikkelingen benoemd (paragraaf 4.4). We vervolgen het hoofdstuk met een korte blik in paragraaf 4.5 op een belangrijke randvoorwaarde voor openbaarheid, de informatiehuishouding. Het hoofdstuk eindigt met een set van observaties over de knelpunten van openbaarheid van bestuur.

4.2 Politieke openbaarheid

De inlichtingenplicht van de regering aan het parlement is een cruciale voorwaarde voor het functioneren van de Staten-Generaal. Zonder adequate informatie kunnen de beide Kamers hun controlerende rol immers niet goed vervullen. Bij gevoelige dossiers komt ook altijd weer de vraag op tafel of de Kamer wel tijdig op de hoogte is gebracht van relevante feiten en of de verschafte informatie ook volledig of in ieder geval voldoende was, gegeven de informatie waarover de regering zelf op een gegeven moment beschikte. Juridisch is de inlichtingenplicht van de regering geregeld in artikel 68 van de Grondwet. Deze inlichtingenplicht is in 1848 tegelijk met de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd. Het één kan niet zonder het ander worden gezien. Dat geeft de betekenis van de inlichtingenplicht aan, maar legt ook de kiem voor een belangrijk knelpunt, zoals we nog zullen zien (namelijk de verwevenheid met de toepassing van de vertrouwensregel).

De inlichtingenplicht van de regering is zowel passief als actief. Het gaat om ‘verlangde inlichtingen’, waarom door één of meerdere kamerleden is verzocht. De grondwetgever heeft echter ook een actieve informatieplicht aanvaard. Bewindspersonen hebben de plicht om uit eigen beweging gegevens aan het parlement te verstrekken wanneer dat noodzakelijk is voor een goede en democratische bestuursvoering. In paragraaf 2.2.3 werd al gememoreerd dat de problemen in de parlementaire praktijk dikwijls de actieve informatieverstrekking betreffen, dus niet op verzoek, maar op initiatief van ministers of kabinet.

In de parlementaire praktijk wordt de ministeriële verantwoordelijkheid soms te snel gekoppeld aan de vertrouwensregel: heeft een meerderheid van de Tweede Kamer voldoende vertrouwen in een minister of niet? Dat vertrouwen is vaak mede gebaseerd op de vraag of de minister de Kamer adequaat heeft geïnformeerd. Het wordt als een politieke doodzonde beschouwd wanneer

dat niet het geval is. Maar daarmee is het antwoord op de hierboven gestelde vraag meteen ook politiek geladen en gekleurd. En in de parlementaire praktijk leidt dat ertoe dat het verschaffen van informatie formeel vanzelfsprekend is, maar tegelijk ook deel kan uitmaken van een politiek steekspel. Het hoort bij het politieke debat om cijfers en uitkomsten te gebruiken die het eigen standpunt legitimeren. Maar dan moeten alle cijfers en uitkomsten wel beschikbaar zijn. Bij elk parlementair onderzoek is een van de hoofdvragen of de minister de Kamer tijdig en afdoende heeft geïnformeerd. Guido Enthoven heeft op basis van jarenlang promotieonderzoek een publicatie gepresenteerd met als veelzeggende titel: *Informerer of manipuleren? – Over het samenspel tussen politicus en ambtenaar*. In dit samenspel gaat het natuurlijk ook volop over de vraag hoe een minister met de Kamer debatteert. Het beeld dat daarbij rijst, is dat de Kamer weliswaar wordt overstelpt met informatie, maar toch bij sommige gelegenheden “te weinig informatie krijgt die er echt toe doet”.⁴² Bekende voorbeelden zijn het ambtelijk memo over het volkenrechtelijke mandaat voor de oorlog in Irak en de notitie over mogelijke budgetoverschrijdingen bij het organiseren van de Olympische Spelen in 2028. Ook de Commissie De Wit heeft uitgebreid stilgestaan bij de vraag of de Kamer wel steeds voldoende geïnformeerd *was en wilde worden* bij het bestrijden van de financiële crisis in 2008. Ook de timing van het sturen van de informatie speelt in dit verband een belangrijke rol. Vaak worden vlak voor de zomervakantie grote pakketten informatie toegestuurd die verloren raken in het zomerreces. Dat is dan geen toeval. Kritische rapporten worden soms niet of in aangepaste vorm naar de Kamer gestuurd. Er wordt selectief gebruik gemaakt van informatie, zowel door de regering als door Kamerleden. Informatie wordt soms ‘met mist omgeven’ of heeft een ‘verhullend karakter’. Onwelgevallige informatie wordt “nog even binnenskamers gehouden, ook al is het een tikkende bom”.⁴³

4.2.1 Politieke openbaarheid, ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel

Ministeriële verantwoordelijkheid en het parlementair vertrouwen zijn twee kernbegrippen in ons parlementair democratisch bestel, twee hoekstenen die het goed functioneren van het parlementaire stelsel moeten garanderen. De Raad wil de politieke openbaarheid plaatsen in het licht van deze twee staatsrechtelijke grondslagen voor een goed functionerende democratie. Wat houden de begrippen in? Hoe kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor politieke openbaarheid worden ge(re)activeerd?

42 Enthoven, 2012, p. 18

43 Idem, p. 25

Rob Visser, die jarenlang als staatsrechtelijk adviseur van de minister-president heeft gediend, schreef een proefschrift over ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen.⁴⁴ Daarin geeft hij een staatsrechtelijke analyse en beoordeling van de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel op elkaar inwerken aan de hand van drie deelvragen: wat is de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid, wat is parlementaire verantwoording en wat is parlementair vertrouwen?

De *ministeriële verantwoordelijkheid* gaat over het handelen en nalaten van de minister in functie. De taak van de minister is de behartiging van het algemeen belang. Voor de uitoefening van die taak beschikt de minister over uiteenlopende instrumenten en bevoegdheden. De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister is vanuit de Nederlandse staatsrechtelijke gezichtshoek gezien zeer ruim. Er bestaat altijd een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, tenzij de (grond) wetgever deze expliciet heeft uitgesloten. Deze ruime ministeriële verantwoordelijkheid maakt het proces van verantwoording van bijzonder belang. Bij de verantwoording wordt getoetst of de publieke taak op de juiste wijze is uitgevoerd en of er veranderingen of verbeteringen nodig zijn in het overheidsbestuur.

De ministeriële verantwoordelijkheid kan in verschillende aspecten worden ontleed. Op grond daarvan kunnen drie verschillende soorten van handelen worden onderscheiden waarover de verantwoording moet worden afgelegd: persoonlijk handelen (met als bijzondere categorie het handelen van de Koning, dat meestal voor rekening van de minister-president komt), handelen dat wordt toegerekend aan de minister (meestal het handelen van ambtenaren) en overige gebeurtenissen op het beleidsterrein van de minister (er gebeurt iets waarop een overheidsreactie gewenst wordt gevonden).

Over de ministeriële verantwoordelijkheid wordt publieke verantwoording afgelegd in de volksvertegenwoordiging. Daarbij kunnen verschillende fasen worden onderscheiden. Allereerst is van belang dat het feitencomplex zorgvuldig wordt vastgesteld. Dan volgt de fase van het beoordelen en vervolgens van het trekken van lessen. Het is van belang om goed onderscheid tussen met name de eerste twee fasen te maken teneinde te voorkomen dat het openbaar maken van de feiten onderdeel wordt van een politiek-opportunistisch spel van trekken en duwen tussen een bewindspersoon en (fracties in) de Tweede Kamer.

44 Visser, 2008. Rob Visser was directeur-generaal bij het ministerie van Justitie. Daarvoor was hij werkzaam bij het kabinet van de minister-president waar hij zich onder meer bezighield met staatsrechtelijke vraagstukken. In die hoedanigheid ondersteunde hij ook verschillende kabinets(in)formateurs. Deze paragraaf is een bewerking van zijn promotieonderzoek.

Eerst de feiten

In een verantwoordingsstelsel is het cruciaal dat de controleur over de informatie beschikt die nodig is om de afgelegde verantwoording op zijn intrinsieke waarde te beoordelen. Zonder goede informatie is geen echte beoordeling mogelijk. Zonder een echte beoordeling van een situatie is er geen echte beoordeling van het handelen of nalaten van een minister mogelijk. Daarom is het zorgvuldig vaststellen en bespreken van het feitencomplex van essentieel belang. Dat eerst de feiten moeten worden vastgesteld, is niet alleen een kwestie van intrinsieke logica die voor elke verantwoorde beoordeling geldt. Bij de ministeriële verantwoordelijkheid zijn hiervoor nog aanvullende redenen. Een echte beoordeling in een gecompliceerde werkelijkheid vraagt om zorgvuldige vaststelling van het feitencomplex. De ingrijpende gevolgen die de beoordeling op grond van het feitencomplex kunnen hebben, maken dit ook tot een eis van zorgvuldigheid. Het verschaffen van goed inzicht in de feitelijke situatie is dan ook de allereerste verantwoordelijkheid van een minister die verantwoording aflegt. Het is een essentieel onderdeel van zijn staatsrechtelijke plicht om verantwoording af te leggen. In de praktijk wordt deze feitenfase soms als aparte fase te weinig onderscheiden. Te vaak loopt deze fase door de fase van oordeelvorming en beoordeling heen. De wens om snel een politiek oordeel te geven is sterk ontwikkeld. Dat miskent echter de kern van de controlefunctie van vertegenwoordigende organen. Die kern is het toezien op het functioneren van de overheid en het waar nodig bijsturen. Het feitencomplex vormt het fundament van het verantwoordings- en vertrouwensstelsel. Dat fundament moet gedegen zijn om het gebouw daarop te kunnen schragen. Wordt daaraan niet de hand gehouden, dan kan dat leiden tot onzorgvuldige beoordeling en aantasting van de geloofwaardigheid van het stelsel.

Daarna de verantwoording

De echte verantwoording is allereerst een terugblik. Verantwoording is het geven van een zo nauwkeurig mogelijk antwoord op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld. Het verschaffen van inzicht moet het voor de Kamer mogelijk maken om tot een goed oordeel te komen. Verantwoording heeft daarom ook veelal het karakter van vraag en antwoord. Alleen door dialoog kan een wederzijds gedeeld beeld over het overheidshandelen en de gemaakte afwegingen ontstaan. Verantwoording moet een realistisch beeld scheppen. Dat betekent dat alle relevante feiten en omstandigheden op tafel moeten komen. Tegelijkertijd moeten die feiten en omstandigheden ook in de juiste context worden geplaatst. Wat was bekend? Wat had bekend moeten zijn? Maar ook: wat was niet bekend en kon ook in redelijkheid niet bekend zijn? De praktijk van vele jaren laat zien dat het niet altijd gemakkelijk is om hiermee om te gaan. Met de wetenschap achteraf ziet de wereld er soms anders uit en het is moeilijk die wetenschap geheel buiten beschouwing te laten. Soms lijkt daarin ook een vorm van collectief zelfverwijt te zitten: waarom hebben wij dit niet eerder onderkend?

45 Visser, 2008, p. 287 e.v.

Dan de lessen

Verantwoording is ook een vooruitblik. Verantwoording is immers niet een doel op zichzelf. Verantwoording is ook een instrument in het belang van goed overheidsbestuur. Het verantwoordingsproces moet daarom gericht zijn op herstel of verbetering. Goed overheidsbestuur betekent doen wat er in het algemeen belang moet worden gedaan. Ook het leren van fouten behoort daartoe. De aard van de fouten of de ernst van het gebeurde kan daarbij zodanig zijn dat de betrokken minister het veld moet ruimen. Wanneer dat het geval is, is in abstracto niet aan te geven. De politieke beoordeling van het moment bepaalt dit in sterke mate.

Na de verantwoording door de minister – maar ook los van deze verantwoording – vindt de *politieke beoordeling* plaats door de volksvertegenwoordiging. Deze beoordeling is een politieke wegging van de minister. Centraal daarbij staat de vraag of de minister in voldoende mate invulling heeft gegeven aan zijn verantwoordelijkheid en of er bij de Kamer nog voldoende vertrouwen bestaat om hem als minister te handhaven. Hierbij wordt de minister verantwoordelijk gehouden voor alles wat onder zijn gezag is gebeurd. Dit om het risico van ‘onverantwoord’ overheidshandelen te vermijden. Elementen die bij de beoordeling een rol kunnen spelen zijn de ernst van de fouten, de mate van eigen betrokkenheid bij het bekritiseerde handelen, het uitzicht op verbeteringen, maar ook het oordeel over het functioneren van de minister in het algemeen en het belang van de coalitie als zodanig, kortom: de politieke opportuniteit.

Bij het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke vertrouwensregel staan twee ongelijksoortige situaties tegenover elkaar. Aan de ene kant staat de staatsrechtelijke plicht van de minister, een rechtsplicht, om verantwoording af te leggen over zijn handelen en nalaten. Aan de andere kant staat het algehele politieke oordeel van de volksvertegenwoordiging over het functioneren van de minister. Het ambt legt verantwoording af. Het politieke oordeel, het vertrouwen, gaat over de persoon die het ambt draagt. Het beoordelingskader van de volksvertegenwoordiging is dus veel breder dan de concrete gebeurtenis waarover verantwoording wordt afgelegd. Voor de volksvertegenwoordiging staat steeds de vraag centraal of zij voldoende vertrouwen heeft in de betrokken minister om hem in dat ambt te handhaven. Een rechtsplicht staat hier tegenover een politiek oordeel. Deze ongelijksoortige situatie geeft het stelsel een eigen dynamiek. Daarbij is het steeds belangrijk om het volgende voor ogen te houden. De vertrouwensregel *kan* worden ingezet als sanctie op het schaden of niet waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording, maar is op zichzelf breder. De vertrouwensregel staat los van de ministeriële verantwoordelijkheid en kan ook buiten de ministeriële verantwoordelijkheid worden ingezet.

Resumerend: er wordt een actieve invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid verlangd voor politieke openbaarheid. Dat betekent dat – ook ongevraagd – informatie moet worden gegeven. De volksvertegenwoordiging moet als controleur actief in staat worden gesteld om haar rol te spelen. De aandacht voor het ‘volledig en tijdig’ informeren is daarvan een uitdrukking. Op

zichzelf is een actieve invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid een teken van kracht in een parlementaire democratie. Het is echter de vraag of het inhoudelijke verantwoordingsproces soms niet teveel een doel in zichzelf dreigt te worden. In het verantwoordingsproces worden de fasen van verantwoording en controle soms door elkaar gehaald. Vaak wordt al snel, te snel, overgegaan tot het politieke oordeel en de politieke conclusie, de vertrouwensvraag. Vanuit de invalshoek van parlementaire controle is het beter om eerst ruimte te nemen voor de echte verantwoording. Een 'afrekencultuur' dient geen publiek belang.

Box 6: Toegenomen aandacht voor het feitencomplex⁴⁶

In de staatsrechtelijke praktijk is een ontwikkeling waar te nemen naar meer aandacht voor het feitencomplex. De mogelijke gevolgen van publieke verantwoording leiden tot een zekere verschuiving van de verantwoordingsfase zelf naar de informatiefase. Waar voorheen vooral het resultaat van het overheidshandelen de beoordeling bepaalde, wordt de vraag naar de precieze toedracht, soms tot in groot detail, prominenter om zo het handelen van de overheid en van de minister beter te kunnen plaatsen. Daarbij wordt de juistheid van de feiten steeds meer vooropgesteld. Dit heeft als voordeel dat hierdoor één van de belangrijke dilemma's van het overheidshandelen beter voor het voetlicht kan komen, namelijk de vraag welke informatie de overheid nodig heeft voordat kan worden gehandeld. Hierbij moeten vaak tegengestelde belangen worden afgewogen, bijvoorbeeld: de noodzakelijke snelheid van handelen tegenover voorafgaand breed overleg; zorgvuldig onderzoek tegenover snelle openbaarheid, enzovoorts. Door deze ontwikkeling komt er meer nadruk te liggen op het verschaffen van informatie en op de kwaliteit van die informatie. Wat zijn de feiten, welke feiten zijn echt relevant en wat is de feitelijke gang van zaken geweest. Deze vragen centraal stellen, brengt wel een risico met zich mee: het kan ertoe leiden dat de feiten zelf zozeer het beeld gaan bepalen, dat uit het oog wordt verloren wat de kenbare feiten waren op het moment dat de verantwoordelijke zijn beslissing moest nemen. Het risico van een onzuivere meetlat ligt dan op de loer.

Hoe kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het verschaffen van informatie beter uit de verf komen, of – in de woorden van de Raad – worden gereactiveerd? Met een andere opstelling van de Tweede Kamer kan veel kan worden gewonnen. Discussies over of de Kamer juist en volledig is geïnformeerd moeten plaatsvinden in het teken van het afleggen van verantwoording, niet als de vertrouwensvraag aan de orde is. De kwaliteit van de informatievoorziening door de bewindspersoon moet daarbij centraal staan. Vanuit de Kamer moet meer aandacht worden gegeven aan de structurele informatievoorziening, niet alleen (of pas) bij een bijzonder incident of in een crisissituatie. Dat helpt om te voorkomen dat bewindspersonen op een politiek-opportunistische wijze omgaan met het verstrekken (of niet) van informatie dan wel dat Kamerleden

46 Visser, 2008, p. 295

de regering dáárop aanspreken. Het komt telkens neer op de vraag vanuit de Kamer: hebben wij structureel voldoende zicht op en toegang tot alle relevante informatie? Daarop moet de bewindspersoon worden aangesproken.

4.2.2 Inkadering van de vrije gedachtewisseling: vertrouwelijkheid als begrenzing van openbaarheid

Een belangrijk argument van bewindspersonen om informatie (nog) niet prijs te geven is dat er intern beraad plaatsvindt over de betekenis en consequenties van bepaalde informatie. Er wordt nog nagedacht en bestuurders en ambtenaren zijn nog in onderling overleg bezig informatie te wegen en beleidsopties te vergelijken. Er bestaat een natuurlijke spanning tussen enerzijds de behoefte aan actieve openbaarheid en anderzijds de (noodzakelijke) vertrouwelijkheid in besluitvormingsprocessen. Objectieve informatie kan hierdoor lang ‘opgesloten’ blijven in het beleids- en besluitvormingsproces. Natuurlijk is het niet altijd effectief of wenselijk om alle beleidsopties openbaar te maken, nog voordat deze intern zijn gewogen en doordacht. Dan kan immers de schijn ontstaan dat de minister een ‘proefballonnetje’ oplaat. Ambtenaren moeten ook in staat worden gesteld om bestuurders vertrouwelijk te adviseren, ook waar zij zelf nog niet zeker weten ‘hoe het nu precies zit’ of welke weg uiteindelijk het meest effectief lijkt. Toch lijkt een grotere mate van openheid, op zijn minst over beschikbare objectieve informatie, dan thans wordt betracht wel degelijk mogelijk. Ook in het buitenland bestaan voorbeelden van een meer open beleidsproces die later in dit hoofdstuk zullen worden belicht.

Hoewel er juridisch een groot verschil bestaat tussen het regime dat de informatieplicht aan volksvertegenwoordigers regelt en de informatieplicht naar burgers (zie ook het kader in paragraaf 2.2.3), bestaan er inhoudelijk raakvlakken tussen de gebezigde argumentaties. Zo heeft vertrouwelijkheid als begrenzing van openbaarheid van bestuur in de Wob gestalte gekregen in de formulering van het begrip *intern beraad*. Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten bestemd voor intern beraad vallen in principe buiten de openbaarheid (artikel 11, lid 1, van de Wob). Bij het tot stand komen van besluiten moeten betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten. Intern beraad bestaat om een goede werking van bepaalde organen of instellingen te garanderen. Overigens worden niet alleen ambtenaren beschermd voor wat betreft hun persoonlijke beleidsopvattingen. Ook bestuurders, bewindspersonen en externe deskundigen worden hierdoor beschermd. Ook een groep van personen, bijvoorbeeld de ministerraad, en zelfs rechtspersonen kunnen persoonlijke beleidsopvattingen koesteren, zo leert de jurisprudentie.⁴⁷

Bestuursorganen kunnen zich natuurlijk niet zomaar beroepen op hun behoefte aan een vrije gedachtewisseling. Een succesvol beroep op artikel 11 van de Wob moet voldoen aan bepaalde, objectieve spelregels. Daalder⁴⁸ geeft in zijn proefschrift een afwegingskader voor de mogelijke toepassing van het wetsartikel:

47 Zie ook Daalder, 2005, hoofdstuk 5, paragraaf 1 en 2

48 Daalder, 2005

- Gaat het om een document bestemd voor intern beraad?
- Bevat het document persoonlijke beleidsopvattingen?
- Zo ja, bevat het document ook informatie niet zijnde persoonlijke beleidsopvattingen die zozeer met dergelijke opvattingen is verweven dat niet tot openbaarmaking kan worden overgegaan?
- Kan over de persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm informatie worden verstrekt?

4.2.3 Politiek-ambtelijk samenspel

Guido Enthoven deed voor zijn proefschrift *Hoe vertellen we het de Kamer?*⁴⁹ empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen de regering en parlement. Enthoven beschrijft de verwevenheid tussen enerzijds de wijze waarop regering en parlement met elkaar communiceren en anderzijds de relatie tussen ministers en hun ambtenaren. Ook wordt de vraag opgeworpen of Kamerleden niet rechtstreeks informatie zouden moeten mogen opvragen bij ambtenaren. Bij een meer open openbaarheidsregime van bewindspersonen naar parlement én samenleving past ook een opener en op professionaliteit gebaseerde relatie tussen een minister en de ambtenaren die onder zijn verantwoordelijkheid hun werk doen. Het hoeft niet per definitie taboe te zijn dat ambtenaren soms een andere mening hebben dan hun minister. De minister kan dan in de Kamer uitleggen op basis van welke afwegingen hij tot een andere keuze is gekomen dan hem werd geadviseerd. Kamerleden kunnen dan bepalen of zij deze afweging wel of niet kunnen navolgen. Dat gaat niet ten koste van de kwaliteit van de democratische besluitvorming, maar bevordert deze juist. Door zichtbaar te maken hoe beleid of wetten tot stand komen, zal de legitimiteit van dat proces en de maatschappelijke acceptatie van de uitkomsten daarvan eerder toe- dan afnemen.

De dilemma's met betrekking tot contacten tussen rijksambtenaren en leden van de Staten-Generaal zijn niet nieuw. Over de spelregels tussen ambtenaren en Kamerleden zijn in de *Oekaze Kok*⁵⁰ aanwijzingen opgenomen, in 2011 nog eens toegelicht door de minister van BZK.⁵¹ Kamerleden klagen wel eens over de in hun ogen te grote terughoudendheid. Het SP-Kamerlid Ronald van Raak zei het bij een debat in de Tweede Kamer over externe contacten van ambtenaren en de interpretatie van de *Oekaze Kok* op 19 januari 2012 als volgt:

*“Omdat ik een tijd terug feitelijke informatie wilde hebben van het ministerie, vroeg ik daarom. Dat deed ik daarna nog een keer, en nog een keer. Daar gingen twee weken overheen, waarin ik niets kreeg. Toen dacht ik: laat ik eens een journalist bellen. Die had de informatie binnen een uur. Toen dacht ik: het gaat niet helemaal goed op het ministerie; wel informatie sturen naar journalisten, maar niet naar Kamerleden. Dat is de omgekeerde wereld.”*⁵²

49 Enthoven, 2011

50 Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Staatscourant 1998, nr. 104, p. 8

51 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VII, nr. 105

52 Handelingen II 2011–2012, nr 43, item 6, 19 januari 2012

Weliswaar staat het kabinet een ontspannen contact voor tussen de volksvertegenwoordiging en het ambtelijke apparaat, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar dan alleen als het gaat om meer feitelijke en technische informatievoorziening, waarvoor specialistische kennis is vereist. Het is de minister die verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Daarbij houdt het kabinet eraan vast dat niet het voorwerk, zoals adviezen, meningen of standpunten die bij de voorbereiding van een standpunt van het kabinet of een minister zijn betrokken, maar de uitkomst – in de vorm van een kabinetsstandpunt of een beslissing – bepalend en eventueel voorwerp is van toetsing in het parlement. Het gaat dus niet om de opvattingen van ambtelijke adviseurs.⁵³

De stringente voorwaarden waaronder ambtenaren en Kamerleden met elkaar mogen praten is, naar mening van de Raad, niet langer vol te houden. Zowel kwalitatief als kwantitatief stuit dat op grote problemen. De hoeveelheid informatie die vandaag de dag door ambtelijke organisaties wordt beheerd staat in geen verhouding tot de informatiehuishouding in de tijd van Thorbecke. Het soortelijk gewicht van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt daardoor loodzwaar. Onverlet de vrijheid van meningsuiting die ook ambtenaren toekomt en de restricties daaraan op grond van de status van ambtenaar, vindt de Raad dat door volksvertegenwoordigers meer gebruik kan worden gemaakt van informatie die ligt besloten in de ambtelijke organisaties.

4.2.4 Openbaarheid en de kabinetsformatie

Nergens komen alle dilemma's rondom openbaarheid zo sterk naar boven als bij de vraag hoe openbaarheid wordt betracht bij een kabinetsformatie.⁵⁴ Juist de formatie is een proces waarbij een beroep op vertrouwelijkheid wordt gedaan. Door de (in)formateur, maar ook door de onderhandelende partijen. Zo stelden de informateurs Donner en Leijnse tijdens de eerste formatieronde van 1998 (die ze zagen mislukken) zich op het standpunt dat alle stukken uit die informatie, behoudens hun eindverslag, vertrouwelijk moesten blijven, omdat "alle in de bespreking gebruikte stukken (...) slechts partiële informatie over het verloop van de onderhandelingen (geven), zonder dat partijen zich aan de inhoud verbonden."⁵⁵

Een kabinetsformatie is formeel-juridisch een dubbelzinnige aangelegenheid. Volgens Daalder gaat het "Enerzijds [...] om een bij uitstek staatsrechtelijke aangelegenheid: de formatie van een nieuw kabinet. Anderzijds vormt de kabinetsformatie het sluitstuk van de verkiezingscampagnes."⁵⁶ Zowel het (in)formatieproces als de persoon van de (in)formateur onttrekt zich voor een belangrijk deel aan het afleggen van verantwoording. De informateur wordt door het staatshoofd benoemd en is alleen aan het staatshoofd verantwoording schuldig.

53 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VII, nr. 105

54 Zie ook Van Baalen en Van Kessel, 2012

55 Handelingen II, 16 februari 1989, 50-5011

56 Daalder, 2005, p. 63

De Commissie Biesheuvel zag al in 1970 het belang van verantwoording achteraf. Daarom pleitte zij voor openbaarmaking van het formatiedossier op hoofdlijnen. De belangrijkste stappen uit het proces moesten, na afloop, openbaar gemaakt kunnen worden. Een belangrijk aspect hierin is de informatie over de rol het staatshoofd. Het staatshoofd is geen politiek orgaan en kan zichzelf niet openbaar verdedigen.

Visser⁵⁷ wijst op ongeschreven regels van het staatsrecht die gelden voor de eis dat de adviezen van de fractievoorzitters aan de Koningin openbaar worden gemaakt. Evenzo geldt het gebruik dat de eindverslagen van de (in)formateur openbaar worden gemaakt. Deze punten zijn een essentieel openbaarheidvereiste voor een kabinetsformatie waaraan niet kan worden voorbijgegaan. Zij maken zeker deel uit van de algemene rechtsopvatting over wat in het kader van de openbaarheid vereist is. Tot 1994 was omstreden of de Tweede Kamer de (in)formateurs naar de Kamer kon laten komen om inlichtingen te geven. Het gevestigde gebruik is inmiddels zodanig dat een weigering om aan zo'n verzoek te voldoen waarschijnlijk als strijdig met de algemene rechtsopvatting zal worden gezien.

Inmiddels heeft de Tweede Kamer zich een grotere mate van eigen verantwoordelijkheid in het formatieproces toegeëigend. In 1971 (motie Kolfshoten) maakte de Kamer het al mogelijk om in haar eerste bijeenkomst na de verkiezingen in het openbaar te beraadslagen over de aanwijzing van een (in)formateur – wat in de praktijk nog is nooit gebeurd. Op 27 maart 2012 besloot de Kamer haar Reglement van orde te wijzigen waardoor zij op grond van artikel 139a één of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs kan benoemen en de door hen uit te voeren opdracht kan vaststellen. De vraag is wat dit voor gevolgen heeft voor de mate van openbaarheid waarin het formatieproces zich voltrekt.

De beperkte openheid rondom kabinetsformaties en de niet nader uitgewerkte formele positie van de informateur leidt tot formele botsingen in het openbaarheidsregime, zowel voor wat betreft de politieke verplichting tot openbaarheid als in het kader van de Wob. De informateur is immers geen bestuursorgaan, draagt geen ministeriële verantwoordelijkheid en is daar ook niet aan onderhevig. Hij of zij is een buitenstaander en wordt ondersteund door enkele medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken die voor deze tijd niet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen. Er zijn informatieverzoeken voor de rechter gebracht waarbij documenten worden opgevraagd die 'kennelijk' openbaar zijn omdat deze ook aan de informateur zijn verstrekt. En openbaar voor de één is, volgens de Wob, ook openbaar voor de ander. Het ministerie van Algemene Zaken bepleitte daarbij de positie dat documenten, aan de informateur verstrekt, nog steeds waren opgesteld voor intern beraad. Het uiteindelijke rechterlijke oordeel (de Wob is niet van toepassing omdat de informateur geen bestuursorgaan is) is wellicht minder interessant dan de constatering dat de staatsrechtelijke 'schimmigheid' van de informateur dit type spanningen met zich mee brengt.

57 Visser, 2008, p. 296-297

De Raad heeft eerder gepleit voor meer openbaarheid bij kabinetsformaties.⁵⁸ De argumenten gelden nog steeds, juist ook in de constellatie dat de Kamer de (in)formateur aanwijst. Maar daarbij hoort wel het waarborgen van een zorgvuldig en transparant proces. De voormalige vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, heeft hierover zijn zorg uitgesproken.⁵⁹ Partijen horen in een plenair debat, voorafgaand aan het (in)formatieproces aan te geven welke conclusies zij verbinden aan de verkiezingsuitslag en hoe het informatieproces nu verder moet worden vormgegeven. Welke opties zijn er voor het vormen van een nieuw kabinet? Welke coalities zijn mogelijk of dienen te worden onderzocht? Is een meerderheidskabinet of juist een minderheidskabinet wenselijk? Welke beginselen zouden leidend moeten zijn? De Kamer wijst vervolgens een (in)formateur aan. Dat het daarop volgende (in)formatieproces zich voor een deel achter gesloten deuren voltrekt is begrijpelijk. Maar bij elke (tussen)stap in het proces om tot een nieuw kabinet te komen is het belangrijk dat de Tweede Kamer daarover publiekelijk discussieert en politieke conclusies trekt. Dat doet zij op basis van het rapport van de (in)formateur. Op de (in)formateur rust de verplichting tenminste bij zijn eindverslag alle documenten openbaar te maken, die relevant zijn voor de beoordeling van dat verslag.

De Raad beveelt aan dat de Tweede Kamer gestructureerd omgaat met de mogelijkheid van artikel 139b van het Reglement van orde om inlichtingen te vragen aan de kabinets(in)formateur(s) na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie.

4.2.5 Provincies en gemeenten

De parlementaire openbaarheid kent zijn pendanten op decentraal niveau. In artikel 169 Gemeentewet is een zeer algemeen geformuleerde verantwoordings- en inlichtingenplicht opgenomen. Voor de provincies gaat het om artikel 167 Provinciewet. Deze artikelen omvatten zowel de actieve als passieve openbaarheid. Per provincie en per gemeente vult men deze begrippen op eigen wijze in. Wanneer men de parlementaire praktijk in Den Haag vergelijkt met de praktijk in provincies en gemeenten lijkt de stelling gerechtvaardigd dat ook in Nederland zelf grote verschillen bestaan bij de toepassing van de inlichtingenplicht. Weliswaar is er geen wetenschappelijk onderzoek verricht, maar een globale verkenning door Peter Castenmiller – mede gebaseerd op zijn jarenlange praktijkervaring met het opvragen van overheidsinformatie – wijst op grote onderlinge cultuurverschillen.⁶⁰ De vertrouwensregel en dus de (lokale dan wel provinciale) politieke praktijk en opportuniteit zijn volgens hem in laatste instantie bepalend voor de mate waarin (en de wijze waarop) informatie wordt vertrekt. En die verschillen nu eenmaal per plek.

58 Zie Rob, 2010b

59 Toespraak bij het in ontvangst nemen van het eerste exemplaar van het boek 'De kabinetsformatie in vijftig stappen' van Carla van Baalen en Alexander van Kessel, mei 2012

60 Castenmiller in Enthoven, 2012, p. 162

Het Noord-Hollands Statenlid Richard de Graaf van de SP vindt dat er een ‘geheimestukkencultuur’ heerst bij de provincie. Hij neemt zijn toevlucht tot het indienen van een Wob-verzoek om informatie over het Wieringerrandmeer openbaar te krijgen.

Geheim

“Het ging mij bij dit Wob-verzoek om stukken rond het prestigeproject het Wieringerrandmeer. Hierover is zoveel informatie door het provinciebestuur geheim bestempeld, dat ik mijn werk als Statenlid niet goed heb kunnen doen”, zegt De Graaf.

Alleen positieve kanten

“Ik kan in een openbaar debat of in een interview niet verwijzen naar de stukken omdat ik die enkel vertrouwelijk heb mogen inzien. Dan heb je ook al snel vertrouwelijke commissievergaderingen. Het werk van een volksvertegenwoordiger gebeurt dan noodgedwongen buiten het zicht van de kiezer. Die kan niet meer zien welke partij wat heeft gezegd. Je kunt in het openbaar dan niet meer zeggen: ja maar in dat rapport staat dat de risico’s veel groter zijn; want dat is vertrouwelijk. Het gevaar bestaat dat het provinciebestuur wel de positieve kanten naar buiten brengt en de negatieve zaken – zoals risico’s – achter gesloten deuren houdt.”

Tijdelijk geheim

De Graaf accepteert dat bij zo’n project als het Wieringerrandmeer, waarbij de provincie ook samenwerkt met commerciële partijen, niet alles altijd openbaar is. “Met daadwerkelijk bedrijfsgevoelige informatie moet je voorzichtig omgaan. Maar je zou heel duidelijk en concreet moeten aangeven waarom informatie geheim is, volgens een Wob-oplegger. Daarop zou dan ook moeten staan hoe lang die vertrouwelijkheid moet gelden. Het kan heel goed dat na een half jaar of na een jaar die vertrouwelijkheid overbodig is omdat er bijvoorbeeld een jaarverslag met de gegevens is verschenen. Ook zou je standaard een publiekversie van een rapport moeten maken, waarbij dan gevoelige cijfertjes of grafieken zouden ontbreken maar de redeneringen wel te volgen zijn.”

De constatering van Castenmiller rechtvaardigt de conclusie dat er door de bank genomen geen *principieel* verschil lijkt te zijn met de Haagse praktijk. Het spel tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, respectievelijk tussen het college van B en W en de gemeenteraad, bepaalt het regime van openbaarheid. Bestuurders, griffiers en gemeentesecretarissen dragen daarvoor allemaal een deel van de verantwoordelijkheid. Dat leidt niet altijd tot de gewenste openbaarheid van informatie. Castenmiller durft, voor wat betreft gemeenten, zelfs te stellen:

61 Binnenlands Bestuur, 10 september 2010

“In feite voelt binnen de gemeentelijke organisatie zich niemand verantwoordelijk voor een adequate informatievoorziening aan de raad. Met grote regelmaat blijkt dat indicaties voor zaken die zich niet als gewenst ontwikkelden, her en der weggestopt zaten in verschillende documenten. Als de raadsleden, geconfronteerd met onverwachte tekortkomingen, tekst en uitleg vragen aan het college worden ze er meestal fijntjes op gewezen dat het college al eerder daarover informatie had verstrekt. Dat was dan gebeurd in bijlage 3 van een document dat er op het eerste gezicht uitzag als een regulier voortgangsverslag.”⁶²

Box 8: Adje-theater en het Tilburgse gemeentebestuur

In 2007 lanceert Adje van Bavel (bekend uit het televisieprogramma *Mooi! Weer de Leeuw*) een plan voor een theater in de voormalige Midibioscoop in Tilburg. De gemeente is enthousiast en voor 2,5 miljoen euro koopt deze Midi. Ze gaat Midi voor 5 miljoen euro verbouwen, Van Bavel en zijn bedrijf, De Zingende Decoupeerzaag, willen het exploiteren. TV-producent Endemol zegt toe vanuit het theater drie jaar lang, vijf dagen per week, acht uur lang televisie te gaan uitzenden.

Alles loopt echter anders. In 2008 struikelt de wethouder Financiën op onzekerheden in het financieringsplan. De eigen fractie (CDA) laat hem vallen. Uit solidariteit stapt het hele college op. De risico's worden echter groter. Endemol maakt zijn toezegging niet hard. Burgemeester Vreeman haalt het bedrijf van Van Bavel over om het huurcontract toch te tekenen, maar met het recht om het eenzijdig op te kunnen zeggen. Het exploitatierisico verschuift hiermee naar de gemeente.

Voor de bouw begint wordt duidelijk dat deze een miljoen euro duurder uitvalt. Het hoofd gebiedsteam binnenstad is van mening dat deze overschrijding aan de gemeenteraad moet worden gemeld. Het college besluit dat niet te doen. Men is bang dat de gemeente anders onbestuurbaar wordt. Daarmee wordt de informatieplicht aan de raad geschonden.

Later blijkt dat de verbouwing nog bijna een miljoen duurder wordt. Portefeuillehouder Backx informeert de gemeenteraad en stapt op. Endemol trekt zich door de financiële crisis terug en daarmee ook de Zingende Decoupeerzaag als exploitant.

De raad stelt een onderzoekscommissie in. Na reconstructie wordt een motie van wantrouwen tegen burgemeester Vreeman ingediend en aangenomen. Hem wordt verweten dat hij tekort is geschoten als de bewaker van bestuurlijke kwaliteit en integriteit. De burgemeester dient daarop zijn ontslag in.

62 Castenmiller in Enthoven, 2012, p. 168

4.2.6 Probleem of niet?

Niets wijst erop dat het er bij provincies heel anders toe gaat, al is de provinciale praktijk van de omgang met openbaarheid nooit wetenschappelijk onderzocht. Het resulterende beeld lijkt te zijn dat informatievoorziening aan het parlement, aan de Staten en aan gemeenteraden onvermijdelijk is verbonden met politieke overwegingen en opportuniteit. De vraag is of dit nu als een ernstig probleem moet worden beschouwd of niet. Kamerleden maken zich bij specifieke dossiers soms heel boos over de gebrekkige informatievoorziening, maar ook die boosheid hoort vaak bij het spel.⁶³ Over het geheel genomen vinden Kamerleden, noch van coalitiepartijen noch van oppositiepartijen, dat de huidige praktijk onacceptabel is. “Er worden geen bizarre streken uitgehaald. De Kamer moet zich wel bewust zijn van dergelijke mechanismen” aldus Diederik Samsom (PvdA) in het onderzoek van Enthoven. CDA-fractievoorzitter Van Haersma Buma vat het als volgt samen:

“Informatievoorziening is onderdeel van het politieke spel tussen minister en Kamer. Selectie van informatie is noodzakelijk, want noch ministers, noch Kamerleden kunnen alles lezen wat op een departement geproduceerd wordt. Selectie is ook intrinsiek problematisch. Je weet nooit welke informatie over twee maanden opeens relevant blijkt te zijn.”⁶⁴

Het hoort er dus gewoon bij, vinden Kamerleden. De Raad vindt dat dit wijst op een onderschatting van de ernst van het probleem. Want het gaat er niet alleen om of Kamerleden zich tijdig en juist geïnformeerd voelen. Het gaat ook om de vraag of burgers de politieke besluitvorming, de gemaakte afwegingen en het proces voldoende kunnen volgen en begrijpen. Informatievoorziening mag daarom juist geen onderdeel zijn van het ‘politiek spel’ en van de politieke oordeelsvorming, maar hoort vanzelfsprekend openbaar en toegankelijk te zijn. Zodat burgers zich in beginsel ook zelfstandig een oordeel kunnen vormen, wanneer zij zich verdiepen in de materie. Daarom is de Raad van mening dat het de plicht is van bestuurders om volksvertegenwoordigers als leden van de controlerende organen actief toegang tot alle relevante informatie te geven en die ook voor burgers toegankelijk te maken.

In het advies *Vertrouwen op democratie* heeft de Raad gewezen op het cruciale verschil tussen de perceptie van veel Haagse politici die menen dat zij vanuit de cockpit (het Torentje dan wel het Kamergebouw) het land aansturen en de burgers die in horizontale netwerken leven en autonoom maatschappelijke dynamiek en publieke meningsvorming genereren. De Raad sprak in dat verband over ‘de andere kloof’ tussen politici en burgers en bepleitte wegen om die kloof te overbruggen. Transparante besluitvorming hoort daarbij. Politieke steekspelletjes over de vraag of informatie in een concreet dossier al dan niet (bewust) is achtergehouden dragen zeker niet bij aan het vergroten van het vertrouwen van burgers in politici en politieke partijen. Zij versterken eerder het beeld dat Haagse politiek schimmig is, in achterkamertjes wordt bedreven en dat aan burgers niet de hele werkelijkheid wordt verteld.

63 Enthoven 2012, p. 24

64 Enthoven 2012, p. 27

4.3 Openbaarheid naar burgers

Nog nooit in de geschiedenis hebben burgers toegang gehad tot zoveel overheidsinformatie als vandaag. Er is zoveel informatie beschikbaar dat je je kunt afvragen of we nog wel in staat zijn door alle bomen heen zicht te houden op het bos. Dat leidt tot de vraag hoe de overheid omgaat met het presenteren van informatie aan burgers. En, net als bij parlementsleden, mag de vraag worden gesteld of burgers wel tijdig worden geïnformeerd en of hen soms niet net de essentiële informatie over een onderwerp wordt onthouden als dat een minister of bestuurder even goed uitkomt. Het gaat er niet eens in de eerste plaats om of die verdenking terecht is of niet. Het feit dat die verdenking *bestaat* en in de media regelmatig verder wordt aangezwengeld vormt al een ondermijning van het gezag van de politiek en van het vertrouwen dat burgers stellen in politici en in politieke partijen.

4.3.1 De Wob in de weg van actieve openbaarheid...

De Wob vormt het juridische vertrekpunt voor openbaarheid naar burgers. De Wob is – zo zagen we in het juridisch kader van paragraaf 2.2.3 – gegrondvest op artikel 110 van de Grondwet. In de Wob is bepaald dat de overheid een plicht tot actieve openbaarheid heeft. Bovendien kunnen burgers op basis van deze wet openbaarmaking eisen van informatie die nog niet publiek bekend is gesteld (passieve openbaarmaking). Burgers doen op basis van de Wob vele duizenden verzoeken tot openbaarmaking per jaar die probleemloos worden ingewilligd. Toch zijn er ook veel gevallen waarbij de overheid, met een beroep op de uitzonderingsgronden die in de Wob zijn vermeld, weigert informatie te verstrekken. Juist die halen de publiciteit. Het is de vraag of de overheid niet toch te terughoudend is bij het verstrekken van informatie.⁶⁵

In paragraaf 2.3.3 werd uiteengezet dat actieve openbaarheid het formele vertrekpunt is van het huidige communicatiebeleid van de rijksoverheid dat voor een groot deel volgt uit van de aanbevelingen van de commissie Toekomst overheidscommunicatie uit 2001.⁶⁶ Maar er is meer nodig dan het huidige beleid.

65 Voor een kritische beschouwing van de toepassing van de Wob: zie het 'Zwartboek Wet openbaarheid van bestuur' van Roger Vleugels, september 2010

66 Commissie Toekomst overheidscommunicatie, 2001

Box 9: *Reacties uit het veld*

In 2010 stelde Kees Jan de Vet, VNG-directeur, dat de overheid veel meer informatie beschikbaar zou moeten stellen.⁶⁷ Vrijwel alle overheidsinformatie moet, naar zijn idee, actief aan burgers digitaal beschikbaar worden gesteld. Ook stelt hij de vaak heersende geheimhoudingscultuur aan de orde: “Het mystieke moet af van verstrekking van overheidsinformatie”.

De Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, stelt dat nog steeds niet voldoende wordt erkend dat openbaarheid van informatie een onmisbaar middel is om het vertrouwen van burgers in de overheid te versterken. De overheid gebruikt volgens hem de Wob vaak om gronden voor het afwijzen van een verzoek te vinden en om juridische barrières op te werpen voor burgers en journalisten. De Wob leidt nu tot onnodige, kostbare en tijdrovende procedures. De openbaarmaking van informatie moet primair vanuit behoorlijk bestuur beoordeeld worden en niet vanuit een louter juridisch perspectief. Enigszins provocerend stelt Brenninkmeijer daarom maar voor om de Wob af te schaffen en conflicten te beslechten door onafhankelijke bemiddeling. Hij doet een pleidooi voor een meer ontspannen en minder krampachtige omgang met overheidsinformatie, meer actieve openbaarheid en een betere toegankelijkheid. Ook stelt hij een aantal omgangsregels voor als richtsnoer voor bestuurders, burgers en media.⁶⁸

Zo heeft de Nationale ombudsman voorgesteld om een onafhankelijk instituut de vraag te laten beantwoorden of informatie openbaar moet zijn of niet. Vanuit het perspectief van de rechtvaardige procedure is het argument van de ombudsman voorstelbaar. In de feitelijke verhouding tussen overheid en burger is de overheid immers in bijna alle gevallen de sterkere partij. Het principe om de ‘zwakkeren tegen de sterkeren te beschermen’, wat bijvoorbeeld ook een leidend principe is in de Wegenverkeerswet en het strafprocesrecht, is ook zichtbaar in de Wob. Maar voor het versterken van het vertrouwen van burgers in de overheid ligt het dan toch eerder voor de hand om actieve openbaarheid een veel sterker accent te geven dan nu het geval is. Niet zozeer de versterking van de positie van de ‘zwakke’ burger tegenover de ‘sterke’ overheid, maar juist de vanzelfsprekendheid van het informeren van burgers zou het uitgangspunt dienen te zijn van het communicatiebeleid van de overheid.

67 Binnenlands Bestuur, 27 augustus 2010

68 Ronde tafel Wob Tweede Kamer 29 september 2011, inbreng Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer en Nationale ombudsman, 2011

4.3.2 Actieve openbaarheid, communicatie en burgerbetrokkenheid

In paragraaf 2.3.1 kwam reeds het *democratiemotief* voor openbaarheid ter sprake, dat stelt dat openbaarheid een voorwaarde voor burgers is om hun burgerschap te kunnen uitoefenen. Dat is ook waar de WRR op doelde in zijn rapport *Vertrouwen in de burger*: vergroot de toegang tot informatie, als noodzaak wanneer beleidsmakers besluiten om bepaalde verantwoordelijkheden over te dragen aan (groepen) burgers.⁶⁹

Box 10: Openbaarheid bij beleidsvorming

Professor Valérie Frissen houdt een pleidooi voor het invoeren van wat zij noemt een *User Generated State*. In haar visie begint beleidsvorming in de samenleving en is die niet 'slechts' het eindpunt. Een centraal begrip is hierbij de 'Bètaoverheid' waarbij voorlopige versies van beleid aan de praktijk worden getoetst en bijgestuurd, net zolang tot het werkt. Vertaald naar intern beraad moet men zich dan steeds de vraag stellen wanneer er sprake is van een publicabel stuk. Wanneer persoonlijke beleidsopvattingen worden geanonimiseerd kunnen veel ideeën worden gepresenteerd met bijvoorbeeld een waarborg op iedere pagina met het watermerk: 'BETA'.

Bij de noodzaak van actieve openbaarheid voor de publieksdemocratie past niet het oprekken van noties als intern beraad en niet-aanvaard beleid om vertrouwelijkheid te beschermen. Goed geïnformeerde burgers zijn een voorwaarde voor een goed functionerende democratie. Dit vereist dat burgers ook actief toegang hebben tot de daartoe benodigde gegevens. Dit was oorspronkelijk de gedachte achter de Wob, maar de effectiviteit daarvan staat na dertig jaar ter discussie.

In verschillende rapporten en evaluaties over openbaarheid van bestuur zijn in de laatste jaren herhaaldelijk aanbevelingen gedaan voor een aanpassing van het openbaarheidsregime. De aanbevelingen zijn doorgaans beperkt of niet overgenomen. Enkele voorbeelden:

- De commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (commissie Franken) heeft in het jaar 2000 voorgesteld om het recht op toegang tot overheidsinformatie een plaats te geven in hoofdstuk 1 van de Grondwet.⁷⁰
- In 2004 verscheen de derde evaluatie over de Wob uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit van Tilburg. Het eindrapport⁷¹ bevat een aantal concrete en meer strategische voorstellen. De onderzoekers stellen voor om meer nadruk te leggen op actieve openbaarheid en om te investeren in publieke dienstverlening en transparantie van besluitvormingsprocessen. Op deze manier zou het informatiemanagement van de overheid versterkt worden. Zij stellen voor de middellange termijn voor om "toegankelijkheid en gebruik van overheidsinformatie

69 WRR, 2012, p. 204

70 Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, 2000, p. 180

71 Brandsen e.a., 2004

transparantie en openheid conform de huidige tijdseisen” vorm te geven. Ook trekken de onderzoekers de conclusie dat wanneer het accent verschuift naar actieve openbaarheid, minder informatie op verzoek verstrekt hoeft te worden.

- In 2006 schreef professor Bernd van der Meulen in opdracht van de toenmalige minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties een voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie.⁷² Dit voorontwerp bevatte een algemene regeling van het gebruik van informatie door de overheid, waaronder het verstrekken van informatie en in het bijzonder de openbaarheid ervan. Het voorstel beoogde het goede van de Wob te behouden, deze aan te vullen, te moderniseren en gesignaleerde problemen op te lossen of ten minste te verminderen. Ongelukkigergewijs werd het rapport aangeboden bijna gelijktijdig met de val van het kabinet Balkenende II. Opvolgende kabinetten hebben de aanbevelingen nooit overgenomen.

De Raad meent dat de overwegingen in hoofdstuk 2 en de beschreven trends in hoofdstuk 3 van dit advies duidelijk maken dat meer (actieve) openbaarheid van bestuur dringend noodzakelijk is. Deze kwestie kan de politiek niet langer negeren of voor zich uitschuiven.

4.3.3 Een tegengeluid: doorgeschoten openbaarheid

Waar vaak wordt geijverd voor meer (actieve) openbaarheid zijn er ook stemmen die pleiten voor het tegenovergestelde. De openbaarheid is naar hun mening doorgeschoten en maakt deel uit van de gestage opmars van de media. Deze wordt niet in alle opzichten als positief beoordeeld. Zo stelt bijvoorbeeld de bestuurskundige Stavros Zouridis dat veel ambtenaren en bestuurders een beperking van het openbaarheidsregime zouden willen.⁷³ Voor hen is besturen moeilijker geworden, omdat ze dat in het licht van de schijnwerpers moeten doen. De openbaarheid is naar hun mening doorgeschoten. Menig journalist klaagt tegelijk over de lange termijnen in de wet en over de onwil van de overheid om onwettelijke informatie te geven. Van democratisch ideaal is de Wob zo verworpen tot ‘een wapen in de oorlog tussen pers en politiek’.

Nog een andere invalshoek voor het beperken van de benutting van de Wob ligt in het doel van het kabinet Rutte om de overheid drastisch te verkleinen. Het nut van openbaarheid weegt in dit perspectief niet altijd op tegen het belang om de werklust van de overheid te verkleinen. Voormalig minister Donner informeerde de Kamer daarom dat hij ‘oneigenlijk gebruik’ van de Wob wilde tegengaan.⁷⁴ Het belang van openbaarmaking zou in de toekomst moeten worden afgewogen tegen de capaciteit die het kost om informatie te vinden en beschikbaar te stellen. Aanleiding tot deze aanpassing was het toenemend commercieel gebruik van de Wob. Naast commercieel gebruik van door de overheid verstrekte informatie kan ook misbruik worden gemaakt van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De strategie is dan om een onuitvoerbaar Wob verzoek te doen met als enige doel om deze dwangsom te kunnen innen. Ook wilde het (thans demissionaire) kabinet querulanten, die buitensporig gebruik van het openbaarheidsrecht door zeer veel informatie op te

72 Raadpleegbaar via www.law.wur.nl/NL/WOB

73 Zouridis in NRC Handelsblad, 23 september 2004

74 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 802, nr. 1

vragen, de pas afsnijden omdat intensieve Wob-verzoeken leiden tot hoge personeelskosten. Dit paste niet in het streven naar vermindering van het aantal ambtenaren.

De Raad vindt dat enerzijds misbruik van de Wob moet worden tegengegaan, maar dat dit anderzijds niet mag leiden tot het inperken van de zorgplicht tot openbaarmaking. Wanneer meer informatie actief openbaar wordt gemaakt, mag worden verwacht dat dit tegelijk leidt tot een afnemend gebruik door burgers van het recht om informatie op te vragen (passieve openbaarmaking).

4.3.4 Naar een nieuwe Wob?

De Wob staat thans in het brandpunt van de politieke belangstelling. GroenLinks zag aanleiding om het initiatief te nemen voor een nieuwe wet.

Box 11: De Wob op de schop

GroenLinks wil dat de overheid meer en sneller informatie openbaar maakt. Daarvoor moet de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) op de schop, stelt Tweede Kamerlid Mariko Peters, die daartoe op 5 juli 2012 een initiatiefwetsvoorstel heeft ingediend (33 328, nr. 2). De inzet is om de transparantie te vergroten.

Volgens Peters kent de huidige wet te veel gebreken.

“Te veel informatie blijft nu geheim. Burgers, journalisten, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten op elk moment de overheid kunnen controleren om te zien of regels worden nageleefd en geld en kansen niet worden verspild.”⁷⁵

In het initiatiefwetsvoorstel staat dat overheidsinformatie een recht moet zijn in plaats van een gunst. Ook moet er een onafhankelijke informatiecommissaris komen die toezicht houdt op openbaarheid en moet informatie sneller en systematisch digitaal beschikbaar zijn.

Naast het initiatiefvoorstel uit de Tweede Kamer is het ministerie van BZK in het voorjaar van 2012 een internetconsultatie gestart met betrekking tot de Wet aanpassing Wob. Het wetsvoorstel regelt dat de overheid onredelijke verzoeken om informatie niet in behandeling hoeft te nemen. Bij zeer omvangrijke verzoeken kan onder bepaalde voorwaarden de beslistermijn worden opgeschort en is het mogelijk deze verzoeken alleen voor een bepaald deel te behandelen. Hergebruik van openbare overheidsinformatie wordt vergemakkelijkt en er wordt een uniforme kostenregeling voorgesteld. Ten slotte bevat het wetsvoorstel regelingen voor zogenaamde bijzondere verstrekkingen.⁷⁶

75 Bron: www.nrc.nl, 4 juni 2012

76 Bron: www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob, geraadpleegd 3 juli 2012

De Raad is van mening dat de huidige Wob grondig moet worden herzien. Vooral de actieve openbaarheid moet veel meer aandacht krijgen en het vertrekpunt van een nieuwe wet worden. In het volgende hoofdstuk worden daartoe aanbevelingen gedaan.

4.4 Over de grens

In het juridisch kader van paragraaf 2.2.3 werd gewezen op de internationale dimensie van openbaarheid. Bij de beschrijving van de trend naar mondialisering in paragraaf 3.2.5 werd gewezen op de betekenis van de internationale rechtsontwikkeling. In deze paragraaf staan we kort stil bij de ontwikkelingen met betrekking tot openbaarheid over de grens.

In veel landen zijn de informatiehuishouding en het openbaarheidsregime van de overheden sterk in beweging. In Groot-Brittannië is in 2000 de *Freedom of Information Act* van kracht geworden. Sindsdien is de toegang voor Britse onderdanen tot (voorheen gemonopoliseerde) overheidsinformatie sterk toegenomen. Een saillant detail hierbij is dat voor de invoering van deze wet drieduizend ambtenaren door de Britse overheid op cursus zijn gestuurd. Zowel in Groot-Brittannië als in Ierland ziet een onafhankelijke toezichthouder toe op de toepassing van het openbaarheidsregime.

In Noorwegen zijn alle openbare documenten toegankelijk gemaakt op internet via de databank *Offentlig elektronisk postjournal* (publieke elektronische documenten). Via het adres www.oep.no kan elk informatieverzoek met een muisklik worden ingevoerd en uitgevoerd.

Eén van de drie constitutionele wetten van Zweden is de persvrijheidswet waarin de openbaarheid van overheidsinformatie en de vrije toegang tot documenten is geregeld. Daarmee is Zweden de staat met het oudste, wettelijk verankerde, recht op transparantie. Daartoe moeten alle overheidsorganisaties hun informatiehuishouding op orde hebben. Feitelijk houdt dit in dat burgers over dezelfde functionaliteit moeten beschikken bij het opzoeken van documenten als ambtenaren.

Dat alle overheidsinformatie openbaar is, is in Zweden de gewoonste zaak van de wereld. Daar heeft de burger in beginsel recht op alle informatie van de overheid.

Uitwisseling van meningen

Sinds 1949 “heeft iedere Zweedse burger het recht om van publieke handelingen opnamen te bezitten om zo een vrije uitwisseling van meningen te bevorderen”. Dit openbaarheidsprincipe is vastgelegd in de Wet op de persvrijheid. In de praktijk hebben Zweden toegang tot alle overheidsdocumenten en agenda’s van ambtenaren en politici, behalve als ze geheim zijn verklaard of als ze inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van individuen (persoonlijke integriteit).

Eén dag

De toegang geldt alleen voor documenten die af zijn, voorbereidende notities en memo’s hoeft de overheid niet aan burgers te geven. Zweedse ambtenaren moeten hun handelingen nog op de dag zelf of hoogstens een dag later openbaar maken. Tenzij de dienaar een goede reden opgeeft, met verwijzing naar specifieke artikelen in de wet, om dit niet te doen. Zo’n reden kan zijn dat toekomstige onderhandelingen kunnen worden geschaad, bijvoorbeeld bij openbare aanbestedingen.

Zes jaar gevangenisstraf

Bij het onterecht achterhouden van gegevens begaat de ambtenaar een ‘dienstfout’ die hem een boete tot maximaal zes jaar gevangenisstraf kan opleveren. Meestal komt de dienaar ervan af met een berisping. Burgers mogen publieke handelingen filmen, fotograferen, erover schrijven of op andere manieren vastleggen. Bovendien is vaak een telefoontje of het invullen van een webformulier al genoeg om overheidsdocumenten per post, soms per e-mail, thuis te krijgen. Zweedse burgers hoeven noch hun naam, noch een reden te geven voor het willen krijgen van de gevraagde overheidsdocumenten.

Ook op Europees niveau zijn er diverse relevante ontwikkelingen. Toegang tot informatie krijgt daarbij steeds sterker het karakter van een grondrecht. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gaat in recente jurisprudentie uit van een recht op toegang tot documenten op basis van artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (over de vrijheid van meningsuiting) en op basis van artikel 8 EVRM (over privéleven en het huisrecht). Het EU-handvest kent in artikel 142 een zelfstandig grondrecht op toegang tot documenten bij de instelling van de Unie, nader uitgewerkt in verordening (EG) nr. 1049/2001. Ook de Raad van Europa beweegt in deze richting. Dit was voor een drietal leden van de Staatscommissie Grondwet in 2010 reden om

77 Binnenlands Bestuur, 4 juni 2012

te pleiten voor het opnemen van nieuw artikel in de Nederlandse grondwet, luidende: "Ieder heeft recht op toegang tot bestuurlijke documenten onder bij wet te stellen beperkingen."⁷⁸

4.5 Randvoorwaarde: de informatiehuishouding op orde

Sommige tekortkomingen bij de behandeling van Wob-verzoeken zijn terug te voeren op een gebrekkige informatiehuishouding van de rijksoverheid. Zo wijst Brenno de Winter bijvoorbeeld op de bewerkelijkheid van het verstrekken van informatie rond wapenvergunningen.⁷⁹ Ogenschijnlijk zou zoiets een simpele taak moeten zijn, maar in de praktijk zijn politiekorpsen hier dagen mee kwijt. Maar met een goede administratie en archiefvoering zou dergelijke informatie eenvoudig uit een database moeten kunnen worden gedestilleerd.

Om informatie snel en overzichtelijk ter beschikking te stellen is het dus een eerste vereiste dat de informatiehuishouding van de overheid zelf op orde is. De Algemene Rekenkamer heeft er herhaaldelijk op gewezen dat hierbij grote achterstanden bestaan, zowel bij het op orde brengen van papieren archieven als bij de toepassing van ICT en de opbouw van digitale archiefbestanden. Het gevolg daarvan is dat de waarborg voor democratische, juridische en historische waarden onder druk staat.⁸⁰ De Raad voor het openbaar bestuur heeft in 2008 samen met de Raad voor Cultuur aangedrongen op een omslag in het denken over, en de omgang met, overheidsinformatie.⁸¹ Ook in dat advies werd erop gewezen dat de betekenis van een goede informatievoorziening voor het functioneren van een democratische rechtstaat schromelijk werd onderschat.

De toegankelijkheid van overheidsinformatie kan met behulp van automatisering aanzienlijk worden verbeterd. Websites als www.overheid.nl en www.rijksoverheid.nl vormen daartoe een eerste aanzet. Nederland kent de grootste internetdichtheid van Europa en kent het hoogste gebruik van Twitter en LinkedIn ter wereld.⁸² Het gebruikmaken van actieve overheidsopenbaarheid door burgers zou daarom snel een hoge vlucht kunnen nemen. Zowel de infrastructuur als het gebruik door burgers zijn daar op berekend.

Wat betreft de informatiehuishouding is de vindbaarheid van informatie vaak een bijzonder knelpunt. Sdu Information Solutions onderzocht samen met de Universiteit Twente⁸³ hoe goed informatie en diensten te vinden zijn op websites van gemeentes. Het onderzoek, onder 76 gemeentes, liet zien dat de vindbaarheid laag is: van de 380 uitgevoerde zoekopdrachten mislukt bijna 90%. In slechts 11,8% van alle zoekpogingen wordt relevante informatie en de mogelijkheid tot aanvraag van een dienst gevonden. De oorzaak ligt vaak bij gebrek aan kennis over de burger

78 Staatscommissie Grondwet, 2010, p. 91

79 Ronde tafel Wob Tweede Kamer 29 september 2011, inbreng Brenno de Winter

80 Algemene Rekenkamer, 2010

81 Rob en RvC, 2008

82 ComScore Media metrix, maart 2011, www.comscore.com

83 Sdu en Universiteit Twente, oktober 2010

en het te vaak redeneren vanuit de gemeente zelf. Verbeteringen zijn niet zo moeilijk en al langer bekend, bijvoorbeeld door gebruik te maken van zoekprofielen. Commerciële partijen, maar ook de gemeente Den Haag, leren van het zoekgedrag van de gebruiker door informatie terug te koppelen naar de gebruikers. Bijvoorbeeld in de vorm:

- U zocht naar documenten over overheid & ICT. We hebben de volgende documenten voor u gevonden: ...

Of:

- Mensen die eerder zochten naar overheid & ICT waren ook geïnteresseerd in de elektronische overheid, overheidscommunicatie...

Langs deze en andere wegen kan geautomatiseerde informatievoorziening een grote bijdrage leveren aan het actief openbaar maken van informatie door de overheid.

De commissie Toekomst overheidscommunicatie pleitte in dit verband voor de invoering van een rijksbrede beleidsagenda en 'activiteitenindex' waarin op hoofdpunten van het kabinetsbeleid toegang kan worden gegeven tot relevante documenten. Deze index bevat een opsomming van alle documenten waarover een bestuursorgaan (de regering, maar dat kan ook gelden voor een college van Gedeputeerde Staten of van burgemeester en wethouders) in het kader van die beleidsagenda beschikt. In de Wob is gekozen voor een andere benadering, door een 'informatiestelsel' van openbaarheid te hanteren in plaats van een documentenstelsel. In een informatiestelsel heeft de burger recht op informatie. Op welke wijze deze is geformaliseerd en waar doet primair niet ter zake. In een documentenstelsel zal de burger steeds aan moeten geven in welke documenten de informatie is vastgelegd.

Beide stelsels hebben voor- en nadelen. Een informatiestelsel lijkt in theorie ruimer en dat verklaart de principiële keuze die de commissie Biesheuvel in 1970 heeft gemaakt.⁸⁴ Het geeft de burger immers ook recht op informatie uit memo's, e-mails, telefoongesprekken en niet schriftelijk vastgelegde informatie. En zelfs als informatie is vastgelegd in documenten, dan hoeft de burger niet aan te geven in welk document dit is vastgelegd. Stukken over een bepaald onderwerp kunnen worden opgevraagd zonder te verwijzen naar een specifiek dossier of documentnummer.

Een documentenstelsel biedt echter ook voordelen. Het meest in het oog springende voordeel is een kortere reactietermijn. Een documentenstelsel kan eenvoudiger volledig worden geautomatiseerd. Hierbij kan ook een 'activiteitenindex' gekoppeld aan de beleidsagenda van een bestuurorgaan nuttig zijn. Het proces van selectie van documenten waar uitzonderingsgronden op van toepassing zijn kan in zijn geheel vooraf plaatsvinden. In een informatiestelsel is een activiteitenindex niet noodzakelijk. Een principieel ruimer recht van toegang lijkt dus te staan tegenover een feitelijk snellere procedure van afweging en verstrekking. Maar het is de moeite waard om te onderzoeken of ook een combinatie van beide stelsels mogelijk is.

84 Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, 1970

De Raad stelt voor om de toepassing van geautomatiseerde informatievoorziening verder te bevorderen. Hij stelt voor om ter vergroting van de toegankelijkheid daarvan een activiteitenindex te hanteren, gekoppeld aan de beleidsagenda van een bestuursorgaan. Dit instrument mag echter niet leiden tot de inperking van het recht van burgers om informatie op te vragen ook zonder dat zij weten in welk document die informatie staat beschreven. Zo kan geautomatiseerd toegang tot informatie worden geboden, zonder inbreuk te doen op het recht van burgers ook daarnaast informatie op te vragen (passieve openbaarmaking) als zij niet weten in welk document die informatie is terug te vinden.

4.6 Tussenconclusie: knelpunten voor openbaarheid

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van hoe de overheid in de praktijk omgaat met het actief verschaffen van toegang tot overheidsinformatie. Hoewel er verschillen zijn tussen het rijksniveau en andere overheidslagen en er ook tegengeluiden zijn, kan volgens de Raad worden geconcludeerd dat openbaarheid meer dan nu de praktijk is, tot het algemene vertrekpunt moet worden gemaakt van het overheidsbeleid. Zeker, er is in dit opzicht in het afgelopen decennium ook veel geïnvesteerd en gepresteerd; zowel politieke vertegenwoordigers als burgers hebben nog nooit eerder over zoveel informatie kunnen beschikken als vandaag de dag. Maar toch kan nog veel worden verbeterd om burgers structureel beter in staat te stellen overheidsinformatie te vinden en te doorzoeken. Het is van belang dat veel meer informatie beschikbaar en toegankelijk komt voor burgers (actieve openbaarheid) en niet pas dan beschikbaar wordt gesteld wanneer burgers erom vragen (passieve openbaarheid).

De Raad meent dat actieve openbaarheid, meer dan nu het geval is, het algemene vertrekpunt moet zijn voor zowel openbaarheid naar burgers als politieke openbaarheid.

In de praktijk treedt een aantal knelpunten op dat de toepassing van het algemene uitgangspunt van actieve openbaarheid structureel belemmert:

- De Wob gaat uit van actieve openbaarheid, maar wordt ook vaak gehanteerd om de toegang tot overheidsinformatie voor burgers te beperken.
- Overheidscommunicatie naar burgers neemt onvoldoende het perspectief van burgers tot vertrekpunt; de systematiek volgt in de regel de logica van de overheid, niet van de burger. Mede daarom is informatie vaak moeilijk te vinden. Dat kan ertoe leiden dat burgers niet voldoende toegang hebben tot een groot deel van de overheidsinformatie om dit beeld op eigen gezag te kunnen ontkrachten of bevestigen.
- Het verder op orde brengen van de eigen informatievoorziening van de overheid is een belangrijke randvoorwaarde voor het verbeteren van de externe toegang tot die informatie.
- De toegankelijkheid van overheidsinformatie kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door het toepassen van een activiteitenindex, gekoppeld aan de beleidsagenda van een bestuursorgaan.
- Het is niet nodig dat de Nederlandse overheid het wiel opnieuw uitvindt. De ervaringen in landen als Groot-Brittannië, Noorwegen en Zweden kunnen ons land tot voorbeeld dienen.

- De versterking van de inzet om daadwerkelijk te komen tot actieve openbaarheid past in internationale ontwikkelingen (onder meer in de Europese Unie) om de toegang tot overheidsinformatie tot een (grond)recht voor burgers te maken.

Bij politieke openbaarheid doen zich de volgende knelpunten voor.

- De vermenging van informatieverzorging aan volksvertegenwoordigers met politieke discussies over de ministeriële verantwoordelijkheid houdt een politieke cultuur in stand waarbij het wel of niet verschaffen van informatie stelselmatig onderdeel blijft van politieke steekspellen en openbaarmaking wel in naam maar niet in feite vanzelfsprekend is.
- Hoewel er culturele verschillen bestaan tussen provincies onderling en tussen gemeenten onderling, geldt ook bij de Staten en gemeenteraden dat het verschaffen van informatie in politieke debatten vaak wordt gekoppeld aan de vertrouwensregel en daarmee een te zware politieke lading krijgt.
- Waar politici van mening lijken te zijn dat dit nu eenmaal onvermijdelijk is verbonden met de werking van het politieke systeem, is het even onvermijdelijk dat deze cultuur bij burgers aanleiding kan geven tot het beeld dat politieke besluitvorming niet transparant en navolgbaar is.

De Raad vindt dat de betekenis van actieve openbaarheid voor het vertrouwen van burgers in politici, bestuurders en politieke instituties soms door politici wordt onderschat. De opvatting dat politieke informatieverstrekking nu eenmaal deel uitmaakt van het politieke spel miskent dat openbaarheid kan bijdragen aan factoren die bepalend zijn voor het vertrouwen: integriteit, transparantie en waardecongruentie.

5.1 Conclusie: nieuwe normen voor openbaarheid

In het advies *Vertrouwen op democratie* pleitte de Raad voor het openbaar bestuur voor het leggen van nieuwe verbindingen tussen verticale politieke instituties en burgers die in horizontale netwerken inhoud geven aan hun leven en maatschappelijke dynamiek genereren. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat burgers toegang hebben tot overheidsinformatie. De Raad is van mening dat op dat gebied in de laatste decennia de nodige vooruitgang is geboekt, onder meer door het inzetten van nieuwe technologieën, maar constateert tegelijk dat veel kansen onbenut blijven. De mate waarin informatie actief openbaar wordt gemaakt blijft achter bij de maatschappelijke verwachtingen en de technologische mogelijkheden. De overheid heeft de wettelijke plicht om overheidsinformatie openbaar te maken voor burgers. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de openbaarheid van overheidsinformatie voor burgers. Maar zij wordt in de praktijk regelmatig toegepast op een wijze die de openbaarheid in feite inperkt. Politieke informatieverstrekking vindt plaats in de interactie tussen bestuurders (ministers en staatssecretarissen, Gedeputeerde Staten en colleges van burgemeester en wethouders) en volksvertegenwoordigers maar blijft onderhevig aan de geschreven maar ook ongeschreven regels die de onderlinge omgang in de verticale bestuurlijke kokers bepalen. Overheidsinformatie blijft nog te vaak opgesloten of ontoegankelijk verborgen in overheidsorganisaties, zowel op rijksniveau als bij provincies en gemeenten. Daardoor komt informatie, niet alleen voor politici maar ook voor burgers die de politieke besluitvorming willen kunnen volgen en begrijpen, regelmatig niet of te laat beschikbaar.

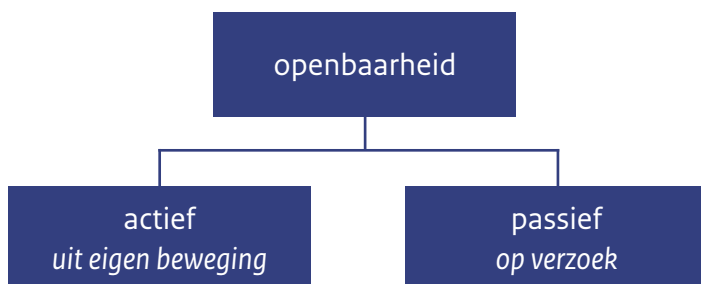
Openbaarheid is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsstaat: dienstbaar aan de legitimiteit van het openbaar bestuur en het vertrouwen van burgers in de overheid. De ideeën en verwachtingen over openbaarheid zijn door de jaren veranderd. Een overheid die bij de tijd is, dient aan te sluiten bij de actuele maatschappelijke normen en verwachtingen over openbaarheid van bestuur. Op basis van de analyse in dit advies concludeert de Raad dat de overheid haar omgang met openbaarheid onvoldoende heeft aangepast aan de nieuwe omstandigheden. Er moet veel meer overheidsinformatie actief openbaar worden gemaakt. Niet alleen basisinformatie zoals wetten, voorschriften en verordeningen, maar ook informatie die van belang is voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. De Raad vindt dat er bij de overheid nog veel meer een cultuur van actieve openbaarheid moet gaan heersen, zowel in de communicatie naar burgers als in de politieke communicatie, de informatieverstrekking van bestuurders aan volksvertegenwoordigers.

De Raad is zich ervan bewust dat op dit terrein veel in beweging is, zowel bestuurlijk (wetsvoorstellen vanuit het parlement en het ministerie van BZK; Europese ontwikkelingen) als technologisch en maatschappelijk (bijvoorbeeld het *Open Government Initiative*, discussies over *Wikileaks* en over *open data*, maar ook over *privacy* en over *cybercrime*). De Raad hecht er aan om een bijdrage te leveren aan het politieke en maatschappelijke debat vanuit de specifieke invalshoek dat

actieve openbaarheid kan bijdragen aan het zoeken naar nieuwe verbindingen met burgers en het vergroten van het vertrouwen van burgers in de overheid.

5.1.1 Openbaarheid naar burgers

Tot nog toe wordt in de openbaarheid naar burgers een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve openbaarheid. Actieve openbaarheid is een containerbegrip voor verschillende vormen van openbaarheid uit eigen beweging, passieve openbaarheid is openbaarheid op verzoek. Beide vormen van openbaarheid, en de beperkingen daarvan, zijn vastgelegd in de Wob (en in tal van sectorwetten die verwijzen naar de Wob). De onderverdeling is schematisch als volgt weer te geven:



Sinds de introductie van de Wob in 1980 hebben ontwikkelingen rond ICT en internet een grote vlucht genomen, waardoor de maatschappelijke normen en verwachtingen over openbaarheid zijn verschoven. Door de introductie van het internet is het veel eenvoudiger geworden informatie openbaar te maken. Daarnaast heeft vrijwel iedereen beschikking over een pc, tablet of smartphone waarmee de beschikbare informatiebronnen op ieder moment geraadpleegd kunnen worden. Hierdoor gaat men er als vanzelf steeds meer van uit dat ook overheidsinformatie online beschikbaar is. Maar die verwachting wordt nog onvoldoende waargemaakt. In de ontwikkeling van de rechtsnormen is weliswaar opgenomen dat niet alleen papieren maar ook elektronische documenten onder de plicht vallen om overheidsinformatie openbaar te maken. Maar dat neemt niet weg dat er praktisch toch nog vaak een cultuur van terughoudendheid bestaat bij het actief openbaar maken van informatie, bijvoorbeeld in de voorbereiding van politieke besluitvorming of bij de uitvoering en evaluatie van eenmaal genomen besluiten. Burgers worden daardoor onvoldoende betrokken bij deze processen en voelen zich buitengesloten. Om beter aan te kunnen sluiten bij de maatschappelijke verwachtingen moet actieve openbaarheid van bestuur niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk veel meer het zichtbare uitgangspunt vormen voor de wetgeving, het beleid en de cultuur rond openbaarheid.

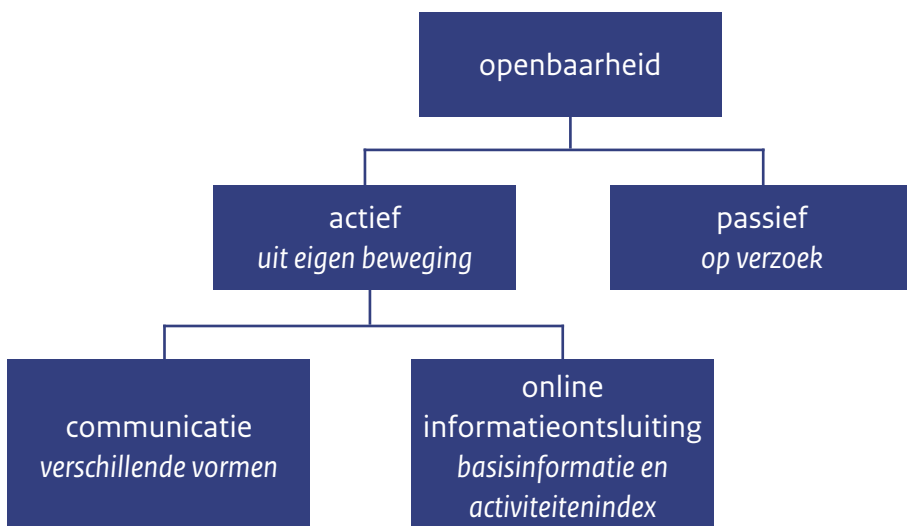
De invulling van de nieuwe normen van openbaarheid begint met het verbeteren van *online ontsluiting van overheidsinformatie*. Burgers worden daardoor in staat gesteld zelf informatie op te zoeken via een directe online ontsluiting van documenten en elektronische gegevens. De bestaande mogelijkheden daartoe (ondermeer via www.rijksoverheid.nl en www.overheid.nl) moeten worden verbreed, verdiept en zodanig gerubriceerd dat burgers de informatie die ze zoeken ook gemakkelijk kunnen vinden. Niet alleen basisinformatie als wetten en andere algemeen verbindende voorschriften,

besluiten van algemene strekking, verordeningen, convenanten, beleidsovereenkomsten, agenda's, vergaderstukken en verslagen van vertegenwoordigende organen moeten actief en geautomatiseerd openbaar worden gemaakt. Ook informatie die betrekking heeft op beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie moet beschikbaar worden gesteld: onderzoeksrapporten, adviezen van adviesorganen, evaluatierapporten, en – binnen zekere grenzen – adviezen van ambtenaren die betrekking hebben op het wegen van beleidsopties. Deze wordt op een voor het publiek logische manier toegankelijk gemaakt met behulp van een activiteitenindex gebaseerd op de beleidsagenda van het bestuur. De website www.rijksoverheid.nl zou zich daar goed voor lenen. Ook provincies en gemeenten kunnen hun websites zodanig aanpassen dat veel meer informatie dan nu openbaar wordt gemaakt op een wijze die het zoeken naar informatie vergemakkelijkt. Hier zij terzijde opgemerkt dat langs deze weg tegelijk ook veel meer overheidsinformatie direct ter beschikking komt voor politieke vertegenwoordigers.

Naast online informatieontsluiting, is en blijft *communicatie* een belangrijk onderdeel van actieve openbaarheid naar burgers. Burgers moeten erop kunnen rekenen dat zij tijdig en op een begrijpelijke manier worden geïnformeerd over zaken die voor hen van belang zijn. Op die manier worden burgers ook in staat gesteld te participeren in verschillende fases van het beleidsproces.

Burgers blijven naast de verschillende vormen van actieve openbaarheid recht hebben op passieve openbaarheid. Zij kunnen de overheid verzoeken informatie openbaar te maken. Daarbij worden, net als nu het geval is bij de Wob, uitzonderingen gemaakt (bijvoorbeeld wanneer de veiligheid van de staat of van personen in het geding is, of wanneer het gaat om gegevens in het kader van aanbestedingstrajecten en het sluiten van contracten en dergelijke) en worden regels opgesteld om misbruik en omvangrijke verzoeken tegen te gaan. Zulke regels moeten zodanig worden geformuleerd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de nagestreefde passieve openbaarheid.

Schematisch ziet de nieuwe invulling van actieve openbaarheid er als volgt uit:



5.1.2 Politieke openbaarheid

In de verantwoording over hun beleid richting de volksvertegenwoordiging, moeten bestuurders veel meer en eerder dan nu aangeven over welke feitelijke informatie zij beschikken, welke beleidsalternatieven hen worden aangereikt, over welke ambtelijke adviezen zij beschikken en welke afwegingen zij uiteindelijk hebben gemaakt. Dat vraagt om een andere, meer open houding van politici en bestuurders in de omgang met informatie en met elkaar. Die meer open houding draagt bij aan het verhogen van de geloofwaardigheid, niet alleen van politici maar van het hele politieke systeem. Het uitspreken van twijfel en onzekerheid is daarbij geen zwakgebod, maar hoort bij een effectief functionerende democratie. Omdat de werkelijkheid vaak grillig en weerbarstig is en in het beleid vaak sprake is van moeilijk tembare dan wel ontembare problemen, zal het niet zelden voorkomen dat het gevoerde beleid anders uitpakt dan was gehoopt en voorzien. Het is dan beter om dat toe te geven en eventueel het beleid bij te stellen, dan krampachtig vol te houden dat de uitkomsten precies overeenkomen met de van tevoren gestelde doelen en verwachtingen. Of om te proberen een minister erop vast te pinnen dat hij 'heeft gefaald'. Een bewindspersoon kan daarbij verwijzen naar de informatie die hem of haar, maar ook alle andere geïnteresseerden, destijds ter beschikking stond en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Volksvertegenwoordigers kunnen dan aangeven of zij op basis van diezelfde informatie ook dezelfde dan wel een andere afweging zouden hebben gemaakt. En burgers kunnen een eigen oordeel vormen over het politieke proces en de uitkomsten van de politieke besluitvorming.

5.2 Aanbevelingen

Openbaarheid van overheidsinformatie dient de democratie en draagt bij aan het vertrouwen van burgers in de overheid.

De centrale aanbeveling van de Raad is om zowel de actieve openbaarheid naar burgers als actieve politieke openbaarheid naar volksvertegenwoordigers bij de rijksoverheid, provincies en gemeenten sterk te verbreden en de toegankelijkheid van overheidsinformatie te verbeteren.

De hierna volgende maatregelen dienen ter implementatie van deze algemene aanbeveling.

5.2.1 Openbaarheid naar burgers

Het bestuursrechtelijke stelsel ten aanzien van openbaarheid richting burgers moet worden aangepast. De Raad meent dat de uitvoeringspraktijk van de Wob niet meer voldoende aansluit bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. In het kader van een goede, democratische, op participatie gerichte bestuursvoering moet niet alleen het verplichtende karakter van het beginsel van volledige openbaarheid, maar ook de wijze waarop bestuursorganen daar inhoud aan geven sterker in wetgeving worden verankerd. De Raad pleit daarom voor een (nieuwe) *Wet op de overheidscommunicatie* die in de plaats komt van de huidige Wob. Deze wet verplicht bestuursorganen tot openbaarheid, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering. De wet markeert dat openbaarheid een recht is van burgers, niet een gunst van de overheid. De minister van

Algemene Zaken, thans verantwoordelijk voor de overheidscommunicatie, wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van de nieuwe wet. Op hoofdlijnen ziet de wet er verder als volgt uit.

De Wet op de overheidscommunicatie accentueert de actieve openbaarmaking die nu is geregeld in artikel 8 van de Wob.⁸⁵ De wet voorziet in een zorgplicht voor zowel online informatieontsluiting als communicatie. Toegang tot overheidsinformatie en communicatie stellen burgers in staat om hun diverse rollen (als kiezer, co-producent van beleid, onderdaan of klant) optimaal te vervullen. In de wet (of de toelichting daarop) wordt aangegeven dat overheidscommunicatie een bijdrage levert aan het betrekken van burgers bij beleidsprocessen, zowel tijdens de voorbereiding en besluitvorming als in de implementatie, de uitvoering en de evaluatie. Het accent ligt op de openbaarmaking en verduidelijking.

De wet bevat verder *instructienormen*, zoals:

- informatieverstrekking is begrijpelijk, tijdig en juist;
- overheidswebsites voldoen aan webstandaarden, zijn toegankelijk voor mensen en zoekmachines en zijn klant- en gebruikersvriendelijk;
- communicatie is actief en gericht op de burger die het aangaat, ook op moeilijk bereikbare doelgroepen;
- bestuursorganen zijn bereikbaar en responsief;
- voorlichting over niet-aanvaard beleid met de overheid als afzender is feitelijk en zakelijk, de inhoud staat centraal en het is duidelijk in welke fase het beleid zich bevindt;
- (internet)consultaties maken verplicht onderdeel uit van de voorbereiding van beleid en wet- en regelgeving die verandering brengen in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk.

Weigeringsgronden voor informatie ingevolge de Wet op de overheidscommunicatie zijn limitatief en hebben betrekking op zaken als het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, bedrijfsgevoelige informatie bij aanbestedingen en contractonderhandelingen, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, en de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen.

De wet regelt ook op welke wijze burgers een beroep kunnen doen op het openbaar maken van overheidsinformatie die niet eerder actief openbaar is gemaakt (passieve openbaarheid).

85 Dit wetsartikel luidt thans:

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Bestuurders (ministers en staatssecretarissen, Gedeputeerde Staten en het college van burgemeester en wethouders) zijn ten principale open over de afwegingen in een beleidsdossier.

Daarvoor is een *politieke cultuurverandering naar meer openbaarheid* nodig. De Raad erkent daarbij het belang van de beslotenheid waarin bestuurders en ambtenaren bij de voorbereiding van beleid moeten kunnen opereren; goede bestuursvoering is ook gebaat bij enige mate van niet-openbaarheid, maar dat moet meer dan nu de uitzondering zijn. Actieve openbaarheid is de regel. Documenten en feitelijke informatie worden in beginsel altijd openbaar en toegankelijk gemaakt tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. Bestuurders maar ook ambtenaren moeten zich bewust worden van dit vertrekpunt en daarnaar leren te handelen.

In elke beleidsfase moet expliciet de afweging worden gemaakt welk type informatie openbaar is. In de *verkennde fase* wordt een open discussie gevoerd over de agendering van een beleidsprobleem, de probleemanalyse, de belangen en rollen van verschillende actoren, de betrokkenheid van andere beleidsvelden, de doelgroepen van beleid en de uitgevoerde evaluaties. In deze fase worden achtergrondinformatie, rapporten en data online gezet zodat deelnemers zich kunnen verdiepen in de materie en uitspraken kunnen nagaan en controleren. Zo heeft iedereen een gelijke startpositie. In de fase van *beoordeling* is er gelegenheid voor het bestuur om intern beraad te voeren over de verschillende opties van beleid. De beslotenheid biedt bestuur en ambtenaren de rust in vrijheid tot keuzevarianten van beleid te komen. Maar de categorale bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen wordt vervangen door een meer gedifferentieerd systeem van categorieën van interne documenten met persoonlijke beleidsopvattingen, bijvoorbeeld interne adviezen met verschillende beleidsalternatieven, interne notities met persoonlijke ideeën of gedachten, of oplegnotities. Het belang van goede bestuursvoering rechtvaardigt dat er in deze fase meer behoefte bestaat aan openbaarheid van uitgewerkte adviezen van ambtelijke werkgroepen of een individuele deskundige ambtenaar, dan van oprispingen van individuen. De overheid geeft zo meer rekenschap over het openbaar maken van gegevens van feitelijke aard, alternatieven die hebben voorgelegen en de motivering voor die alternatieven. *Besluitvorming* is een fase die – uiteraard – plaatsvindt in de volle openbaarheid. Bestuur, politiek, burgers: iedere belanghebbende en geïnteresseerden beschikt over de documentatie en informatie van de verkennende ronde en de standpunten waartoe het bestuur in de fase van beoordeling is gekomen.

In de praktijk zijn deze onderscheidingen natuurlijk niet altijd even helder te maken en is er soms sprake van een grijs gebied. En bij crisissituaties moeten ingrijpende besluiten soms onder grote tijdsdruk worden genomen en is het alleen al in de tijd en praktisch niet mogelijk om alles even zorgvuldig en tijdig openbaar te maken. Waar het om gaat is dat bestuurders zich desondanks maximaal inspannen om transparant op basis van openbaar beschikbare informatie te handelen en zich niet verschuilen achter allerlei argumenten om dat niet te doen, als openbaarheid hen even niet goed uitkomt.

Ambtenaren maken in hun werk een systematische afweging of informatie openbaar is; zij dienen zich ervan bewust te zijn dat de informatie waarover zij beschikken en hun adviezen actief openbaar zullen zijn, tenzij een specifieke uitzonderingsgrond van kracht is. De vraag of (feitelijke)

informatie wel of niet de positie van een bestuurder kan aantasten mag in deze afweging in principe geen rol spelen. De secretaris-generaal, respectievelijk de provinciesecretaris of de gemeentesecretaris (of de eindverantwoordelijke directeuren van gemeentelijke diensten) dienen erop toe te zien dat ambtenaren zich naar dit uitgangspunt gedragen. Voor bestuursorganen die op afstand zijn geplaatst en niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister, ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij het bestuur van die instantie. De politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid ligt bij de bestuurder. Over openbare informatie kunnen ambtenaren vrij toelichting en verduidelijking verschaffen aan volksvertegenwoordigers.

Volksvertegenwoordigers (parlement, Provinciale Staten en gemeenteraad) zien er op systeemniveau op toe dat bestuurders hun verplichtingen met betrekking tot openbaarheid naar burgers nakomen. Naast de vanzelfsprekende aandacht in Kamerdebatten voor de financiële en de juridische aspecten van beleid, verdient ook openbaarheid voorafgaand, tijdens en bij de implementatie van beleid structureel aandacht; ook die moet ‘vanzelfsprekend’ worden. De vraag of informatie openbaar is gemaakt, op welk moment en op welke wijze dat is gebeurd, bijvoorbeeld via online ontsluiting en/of via andere communicatieprocessen moet onderwerp van gesprek tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn. Op deze wijze kan de Kamer tot uitdrukking brengen dat zij daadwerkelijk betekenis toekent aan de betrokkenheid van burgers bij het bestuur.

5.2.2 Politieke openbaarheid

Het staatsrechtelijke stelsel ten aanzien van de *politieke openbaarheid* (artikel 68 Grondwet, artikel 169 Gemeentewet en artikel 167 Provinciewet) blijft gehandhaafd; de *vertrouwensregel* wordt door de volksvertegenwoordiging zuiver toegepast. Dit betekent dat het patroon van de sterk ontwikkelde wens om snel een politiek oordeel te geven door politici moet worden doorbroken. Het wel of niet beschikbaar stellen van informatie mag geen deel uitmaken van het spel om de politieke oordeels- en besluitvorming te beïnvloeden. Relevante informatie dient vanzelfsprekend ter beschikking te worden gesteld. De politieke beoordeling richt zich op de afwegingen die op basis van die informatie worden gemaakt en op het afleggen van verantwoording voor die gemaakte afwegingen.

Bestuurders moeten veel meer open en minder krampachtig leren omgaan met het gegeven dat beleidskeuzes vaker wel dan niet moeten worden gemaakt op basis van onvolledige informatie en gegevens, omdat dikwijls sprake is van onzekerheden, globale ramingen of scenario’s op basis van uiteenlopende aannames. Beleidskeuzes kunnen zelden op exacte wijze worden afgeleid uit de bekende gegevens. Als dat zo was hadden we geen politici nodig maar zou de regering kunnen worden overgelaten aan professionele ambtenaren. Dat is natuurlijk niet zo.

Volksvertegenwoordigers zien bij de behandeling van beleid in de besluitvormende fase erop toe dat de politiek verantwoordelijke bestuurder de informatie beschikbaar stelt die nodig is om verantwoording af te leggen: eerst de feiten, daarna de verantwoording. Zo wordt afgedwongen dat het verschaffen van goed inzicht in de feitelijke situatie de allereerste verantwoordelijkheid van een bestuurder is die verantwoording aflegt. Daarmee wordt – zo meent de Raad – de politieke (ministeriële) verantwoordelijkheid voor het openbaar maken van informatie gereactiveerd.

De Kamer moet er systematisch op toezien dat ministers ruimhartig gevolg geven aan dit openbaarheidsregime en de minister niet alleen in incidentele gevallen aanspreken op gebrekkige informatievoorziening, vaak ingegeven door redenen van politieke opportuniteit.

Ook de openbaarheid van de kabinets-(in)formatie is in dit verband een belangrijk punt van aandacht. De transparantie van dit voor de democratie en voor kiezers cruciale proces wordt bevorderd wanneer de Tweede Kamer gestructureerd omgaat met de mogelijkheid van artikel 139b van het Reglement van orde om inlichtingen te vragen aan de kabinets(in)formateur(s) na afronding van een opdracht tot kabinets-(in)formatie. Als de (in)formatie plaatsvindt in opdracht van de Kamer en niet van het staatshoofd, biedt dat extra ruimte voor het behouden en bij voorkeur vergroten van de transparantie van het proces en de inbreng van de bij het proces betrokken fracties. Daarbij dient dan wel eenzelfde procedurele zorgvuldigheid te worden betracht als eerder bij het aanwijzen van een (in)formateur door het staatshoofd. Daarvoor bestaan nog geen geschreven of ongeschreven regels. Hoe worden de voorkeuren van de fracties zichtbaar gemaakt? Welke opdracht krijgt een (in)formateur mee? Hoe rapporteert hij/zij over de vraag of deze opdracht kan uitmonden in (een voorstel voor) coalitievorming? De Tweede Kamer dient erop toe te zien dat het gehele proces zorgvuldig en transparant wordt doorlopen.

5.3 Hoe nu verder?

De Raad adviseert het kabinet (de ministers van AZ en BZK) het initiatief te nemen voor een wet op de overheidscommunicatie langs de hierboven geschetste hoofdlijnen van de wet. Hij stelt voor dat de uitvoering programmatisch wordt vormgegeven en binnen een kabinetsperiode van vier jaar wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken dan wel van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het eerste hoofdstuk van dit advies wierp de Raad de volgende vraag op:

Op welke wijze kan openbaarheid van bestuur bijdragen aan de legitimiteit van en het vertrouwen in het openbaar bestuur?

Volgens de Raad is het antwoord op die vraag: **'Gij zult openbaar maken'**. Er is nog heel veel mogelijk en noodzakelijk om openbaarheid te versterken en de toegankelijkheid van overheidsinformatie te verbeteren, zowel naar burgers als naar volksvertegenwoordigers. Dat maakt het tegelijk mogelijk om nieuwe bruggen te slaan tussen politici en burgers door een volwassen omgang met informatie. Het publieke domein behoort toe aan kiezers en gekozenen, aan de overheid en aan burgers. Dat hoort tot uitdrukking te komen in de toegankelijkheid van overheidsinformatie voor alle bewoners van dat domein.

Literatuurlijst

Andeweg, R.B., A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, 1981

Algemene Rekenkamer, *Informatiehuishouding van het Rijk*, factsheet juni 2010

Ankersmit, F., *Sterke Staat, sterke burgers*, interview afgenomen door Marcel ten Hooven, Trouw, 24 februari 2005

Baalen, C. van, A. van Kessel, *De kabinetsformatie in 50 stappen*. Den Haag, 2012

Beus, J. de, *Teveel transparantie werkt niet, laat politici de ruimte om te besturen*, in: NRC Handelsblad, 24 juni 2006

Brandsen, T., e.a., *Over Wetten en praktische bezwaren, een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Universiteit van Tilburg, 2004

Castenmiller, P., in: *Informeren of manipuleren? Over het samenspel tussen politicus en ambtenaar*, G. Enthoven, 2012

Center for Public Innovation / D. de Kool, *Actieve openbaarheid in het onderwijsdomein*, Een verkenning van Perspectieven, 2011

Commissie Heroriëntatie overheidsvoorlichting, *Openbaarheid, openheid*, 1970

Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, *Rapport grondrechten in het digitale tijdperk*, mei 2000

Commissie Toekomst overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, eindrapport, augustus 2001

Daalder, E.J., *Toegang tot de overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Den Haag, 2005, 2^e druk 2011

Daalder, E.J., *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag, 2011

Enthoven, G., *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, 2011

IBO werkgroep Overheidscommunicatie, *Over communicatie gesproken*, interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 5

Gisteren, R. van, 'Openbaarheidswet is ontoegankelijk geworden', in: *Nieuwe Wob spreekt zichzelf tegen*, Comma, juli 2005

Grimmelikhuijsen, S.G., *Transparacy and trust*, 2012

Handelingen II, 16 februari 1989, 50-5011

Handelingen II 2011-2012, nr 43, item 6, 19 januari 2012

Hins, W., 'Openbaarheid van documenten als grondrecht', in: A.J. Nieuwenhuis, J-H. Reestman en C. Zoethout (red.), *Rechterlijk activisme. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.A. Peters*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011

Klingenberg, A.M, A. Logemann & S.A.J. Munneke, *Geheimhouding als juridische kwaliteitseis van primaire besluitvorming*, 2005

Klöpping, A., *De slag bij Stockholm*, interview in *De Volkskrant*, 12 december 2010

Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 2^e druk, 1968

Management Science Vol. 14, No. 4, december 1967

Ministerie van Algemene Zaken (RVD), *Uitgangspunten van overheidscommunicatie*, 2004.

Nationale ombudsman, *Naar een open Nederlandse overheid. Visie van de Nationale ombudsman op een open overheid*. Den Haag 2011

Peters, J.A., en G. Boogaard, *Staatscommissie Thomassen: te voorzichtig*, in: NJB 2010, 2281, afl. 44/45, p. 2805

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor Cultuur, *Informatie: grondstof met toekomstwaarde*, 2008

Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, 2010a

Raad voor het openbaar bestuur, *Brief aan de informateur*, 2010b

Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid en vertrouwen*, 2011

Raad voor het openbaar bestuur, *In gesprek of verkeerd verbonden?*, 2012

Schagen, J.A. van, M.L.M. Van der Loop en M. Vos (red.), *SDU commentaar openbaarheid van bestuur*, 2011

Scharpf, F., *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanzer Universitätsreden 25. Constance: Universitätsverlag, 1970

Schiks, C., *Openbaarheid in de trias politica en het kopij en auteursrecht 17^e -21^e eeuw*, in: Staatsauteursrecht c.a., Zutphen 2010

Sdu en Universiteit Twente, *Hoe centraal staat de burger op uw website?*, oktober 2010

Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, november 2010

Staatscourant 1998, nr. 104, *Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren*

Tatenhove, J., *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*, een essay in opdracht van het Nirov, 2009

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 387, nr. 7

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VII, nr. 105

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 802, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 328, nr. 2

Visser, R.K., *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, 2008.

Vleugels, Roger, *Zwartboek Wet openbaarheid van bestuur*, september 2010

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid*, Adviesrapport nr. 86, 2011

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de burger*, 2012

Wuyts, D., *Actieve openbaarheid in theorie en praktijk*, 2008

Zouridis, S., *Open regering is per definitie onmogelijk*, in NRC Handelsblad, 23 september 2004

Lijst van geraadpleegde websites

www.binnenlandsbestuur.nl
www.comscore.com
www.ikregeer.nl
www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob
www.law.wur.nl/NL/WOB
www.minbuza.nl/ecer/icer/handleidingen.html
www.nrc.nl
www.oep.no
www.overheid.nl
www.rechtspraak.nl
www.regering.nl
www.rijksoverheid.nl
www.trouw.nl
www.uu.nl
www.volkskrant.nl

Bijlage I

Juridisch kader openbaarheid van bestuur

1. Wet openbaarheid van bestuur

De Wob is ingevoerd in 1980 en vernieuwd in 1991.

Nadien zijn nog enkele belangrijke wijzigingen en aanvullingen doorgevoerd, te weten:

- a. Stb. 1998, 180: implementatie richtlijn 90/313/EEG m.b.t. vrije toegang tot milieuinformatie
- b. Stb. 1998, 357: wijziging afbakening werkingssfeer Wob
- c. Stb. 2005, 66: implementatie Verdrag van Aarhus: openbaarheid van milieuinformatie
- d. Stb. 2005, 342: implementatie EG-richtlijnen Verdrag van Aarhus: openbaarheid van milieuinformatie
- e. Stb. 2006, 25: implementatie richtlijn 2003/98/EG mbt hergebruik van overheidsinformatie
- f. Stb. 2009, 384: wijziging art. 6, herziening beslistermijn i.v.m. de invoering van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

De Wob geldt tevens algemeen implementatiekader voor specifieke openbaarheidsverplichtingen in Europese wetgeving.

De Wob biedt een beslissingskader. Belangrijke onderdelen zijn:

- a. de definities,
- b. de afbakening van de werkingssfeer (zie mede art. 3, eerste lid),
- c. de aanspraak op documenten (art. 3), in samenhang met:
- d. de absolute en relatieve weigeringsgronden in art. 10 en
- e. de uitzondering met betrekking tot persoonlijke beleidsopvattingen in documenten ten behoeve van intern beraad (art. 11).

De Wob voorziet primair in een aanspraak op *passieve openbaarheid*, dat wil zeggen openbaarheid op verzoek (vgl. art. 3).

Daarnaast bevat de Wob in art. 8 een verplichting van bestuursorganen tot *actieve openbaarheid*.

Deze bepaling luidt als volgt:

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

In het geheel van de Wob is art. 8 een min of meer geïsoleerde bepaling. Deze openbaarmakingsplicht op eigen initiatief is bovendien weinig concreet geformuleerd.

In de afgelopen periode is sprake van twee belangrijke ontwikkelingen:

- a. de ontwikkeling van deze bepaling tot (mede) een algemene wettelijke grondslag van openbaarmaking en daarmee tot een bestuursinstrument. Vgl. de openbaarmaking van subsidieverstrekkings, naming en shaming en activering van burgerprotest (plaatsing gsm-masten Amsterdam West)
- b. jurisprudentie van de ABRvS, op grond waarvan belanghebbenden (preventief) rechtsbescherming kunnen invoeren tegen het besluit (voornemen) tot openbaarmaking (vgl. zaak-Nijkerk).

De Wob is een vangnetvoorziening. Dit betekent dat bijzondere openbaarmakings- en geheimhoudingsregelingen in specifieke sectorwetten prevaleren boven de Wob.

Het aantal bijzondere informatieregelingen is vrij groot. Een belangrijk deel hiervan geeft uitvoering aan openbaarmakings- en geheimhoudingsverplichtingen in Europese verordeningen en richtlijnen.

De Wob geldt evenmin indien documenten/informatie reeds eerder openbaar is gemaakt, derhalve in het publiek domein is. Eenmaal openbaar is dus altijd openbaar.

Hiermee samen hangt het *verbod op 'selectieve openbaarmaking'*.

Individuele belangen bij openbaarmaking mogen geen enkele rol bij de besluitvorming spelen.

Bepalend is het *publieke (of algemene) belang van openbaarmaking*, ook als afwegingsfactor in relatie tot de relatieve weigeringsgronden in art. 10 van de Wob.

Dat de verzoeker *geen belang* bij de gevraagde openbaarmaking behoeft te stellen (art. 3, derde lid) hangt hiermee samen, hoewel bestuursorganen daar vaak moeite mee hebben (vgl. ook de discussie over misbruik van de Wob).

Uit het voorgaande volgt dat de jurisprudentie inzake de Wob zeer belangrijk is. Want in de rechtspraak van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State krijgt de Wob nader inhoud. Vandaar dat deze Wob-rechtspraak in annotaties uitvoerig becommentarieerd wordt (zie in het bijzonder de JB, de AB en de Gemeentestem). Die jurisprudentie is vaak nogal gecompliceerd. Niet alleen door de relatie van de Wob met specifieke informatiebepalingen in sectorwetgeving, maar vooral ook door de Europese (soms internationaalrechtelijke) dimensie van sectorregelingen en de Wob zelf. Is sprake van implementatie van een Europeesrechtelijke informatieregeling, dan is het EU Hof van Justitie de hoogste rechter, wiens uitspraken de ABRvS dient te volgen.

2. Hergebruik van overheidsinformatie

Zoals hiervoor aangegeven is de betreffende richtlijn 2003/98/EG in 2006 in hoofdstuk V-A van de Wob geïmplementeerd. Deze regeling is een wat vreemde eend in de bijt van de Wob, want heeft geen betrekking op het doel ervan: de democratische bestuursvoering.

Deze regeling kent in EU-verband een lange voorgeschiedenis. Het primaire doel ervan is de beschikbaarstelling van primair elektronische 'content' ten behoeve van de informatie-industrie.

In de Digitale Agenda van eurocommissaris Kroes is een herzieningsvoorstel aangekondigd, dat ongetwijfeld dwingender voor de overheid zal zijn (ontwikkeling Digital Economy).

3. De Open Data beweging

De druk op de overheid om (al dan niet tegen kostendekkende vergoeding) Open Data beschikbaar te stellen kent een dubbele achtergrond. Allereerst de koppeling ervan aan de regeling van het hergebruik van overheidsinformatie. Zie de Digitale Agenda van eurocommissaris Kroes, de Digitale Agenda van de minister van EL&I en in het bijzonder de brief van de minister van EL&I van 30 mei 2011, Kamerstukken II, 2010/11, 32802, nr. 2. Deze beweging van Open Data staat vooral in het teken van de ontwikkeling van een Digital Economy, echter niet volledig.

Een tweede grondslag van deze ontwikkeling is de (wereldwijde) 'Free our Data-beweging'. De inslag daarvan is primair de beschikbaarheid van overheidsinformatie ten behoeve van de democratische besluitvorming. Er ligt een directe relatie van deze beweging naar de verdere ontwikkeling van de onderzoeksjournalistiek, de 'data journalism'. Een belangrijke actor is de Engelse krant the Guardian.

Een Nederlandse toepassing van de Open Data-ontwikkeling is het programma van de VPRO 'Nederland van boven'. Daarin is gebruik gemaakt van de actieve beschikbaarstelling vanuit de overheid van open data, in het bijzonder geo-informatie.

Zie ook overigens de wijziging van het 'verdienmodel' van de Nederlandse kranten, met name de toeneming van goed gedocumenteerde onderzoeksreportages.

In vergelijking met andere landen kent Nederland al een grote mate van openbaarheid van wat elders als 'open data' wordt getypeerd. Dat geldt in het bijzonder voor statistische informatie, wetgeving, rechtspraak, stukken inzake de besluitvorming in politieke gremia (parlement, gemeenteraden etc.) en openbare registers.

Sinds 2000 (doorbraak internet) is sprake van een sterke toeneming van de categorie openbare informatie, mede in het verlengde van het specifieke beleid met betrekking van stukken voor de democratische rechtsstaat. Een voorbeeld hiervan is de publicatie van onderliggende onderzoeksrapporten, met name bij evaluaties, beleidsinitiatieven en nieuwe wetgeving. Ook is afgezien van de verlenging van contracten met commerciële uitgevers.

4. EU Verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang tot documenten

Sinds 2001 kent de EG, thans EU, een eigen verordening m.b.t. de toegang tot documenten. Deze wordt bij ons ook wel Eurowob genoemd, een aanduiding die aanmatigend is en bovendien niet klopt omdat deze verordening uitgaat van een ander systeem (documentenstelsel in tegenstelling tot een informatiestelsel).

Deze verordening kent een bijzondere voorziening met betrekking tot de openbaarmaking van documenten die afkomstig zijn van de lidstaten. Een belangrijke kwestie was of individuele lidstaten openbaarmaking hiervan zouden kunnen blokkeren. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat dat

niet het geval is. Wel krijgen lidstaten de gelegenheid hun visie te geven wanneer het verzoek van hen afkomstige stukken betreft. Het kan dus zijn dat op nationaal niveau geen openbaarmaking plaatsvindt, de betreffende stukken echter wel in een Europese context openbaar blijken te zijn (ook Nederlandse voorbeelden). Ook kent deze verordening een voorziening m.b.t. de openbaarmaking van uit Brussel afkomstige stukken op nationaal niveau.

De rechtsbescherming kent twee instanties: beroep bij het Gerecht van Eerste Aanleg en hoger beroep bij het Hof van Justitie. Ook hier geldt dat de toepassing van deze verordening vaak bijzondere/complexe uitspraken oplevert, vooral in relatie met specifieke openbaarheids- en geheimhoudingsvoorzieningen in verordeningen en richtlijnen. De rechtspraak van het Hof heeft dikwijls tevens doorwerking op nationaal niveau.

Een herzieningsvoorstel, in het verlengde van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, is momenteel in procedure. De besluitvorming levert vele hobbels op. Naast deze verordening zijn er nog enkele nieuwe, specifieke voorzieningen met betrekking tot gevoelige sectoren, in het bijzonder buitenlands beleid.

Afgezien van deze verordening is in Unieverband tevens sprake van een transparantie-initiatief, in het bijzonder actieve openbaarmaking als integriteitswaarborg. Dit beleid kent twee sporen. Allereerst het lobbybeleid, vgl. het lobbyregister van het Europees Parlement. En als tweede spoor de actieve openbaarmaking van verleende subsidies, in het bijzonder van de verstrekte landbouwsubsidies (dus op naam) alsmede die op basis van de structuurfondsen. Het gaat echter om meer dan integriteitsbeleid. Openbaarmaking van de landbouwsubsidies was/is primair instrumenteel aan de beoogde beleidswijziging inzake het landbouwbeleid.

5. De 'Convention on the Access to Official Documents' van de Raad van Europa

Dit verdrag met bijbehorende toelichting werd eind 2008 vastgesteld. Het staat open voor ondertekening en ratificatie door lidstaten van de Raad van Europa, maar is nog niet in werking getreden. Daarnaast kunnen daartoe uitgenodigde staten en internationale organisaties tot dit verdrag toetreden. Met deze conventie is derhalve beoogd om een internationale standaard te zetten met betrekking tot de openbaarheid van bestuur.

Evenals Verordening nr. 1049/2001 gaat ook dit verdrag uit van een documentenstelsel, in tegenstelling tot het informatiestelsel in de Wob. Ook op enkele andere punten wringt dit verdrag met het Nederlandse openbaarheidsrecht.

Nederland heeft het verdrag nog niet getekend, zal dat op termijn echter zeker doen, evenals het ratificeren ervan.

De huidige discussie gaat met name over de opnemings van een misbruikvoorziening in de Wob. Het verdrag biedt daar uitdrukkelijk de mogelijkheid toe. Zie in dit verband art. 5, dat luidt als volgt: "A request for access to an official document may be refused:

- i) if, despite the assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the official document to be identified; or
- ii) if the request is manifestly unreasonable”

6. Internationaal openbaarheidsrecht

Een belangrijk voorbeeld is het hiervoor genoemde (VN) Verdrag van Aarhus met betrekking tot milieu-informatie. Dat verdrag is nader uitgewerkt en aangevuld via enkele Europese richtlijnen en een verordening met het oog op een geharmoniseerde implementatie door de lidstaten. Ook de onder het vorige punt genoemde conventie van de Raad van Europa is een voorbeeld van een internationaalrechtelijke regeling.

7. Politieke communicatie

Deze vorm van communicatie en de bijbehorende openbaarheid (inlichtingenplicht) wordt door andere regels beheerst dan de hiervoor uitgewerkte onderdelen van openbaarheid van bestuur. Vandaar de noodzaak om het onderscheid tussen beide categorieën steeds goed in het oog te houden.

De informatierelatie van ministers en staatssecretarissen en parlement wordt in het bijzonder beheerst door art. 68 van de Grondwet. Deze bepaling luidt:

”De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.”

De Wob heeft geen betrekking op de inlichtingenplicht van de ministers c.a. aan het parlement (zie de notitie inzake de reikwijdte van dit grondwetsartikel, Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2).

De sanctie op niet of onvoldoende antwoorden loopt over de politieke verantwoordingsplicht (vertrouwensregel) in art. 42, tweede lid, van de grondwet.

Tegen deze informatieverstrekking staat geen rechtsbescherming voor belanghebbende derden open (vgl. ABRvS van 21 april 2004, LJN: AO7921). De reglementen van orde van Eerste en Tweede Kamer kennen (onderling afwijkende) voorzieningen inzake vergaderingen met gesloten deuren en vertrouwelijke stukken. Art. 26 van het Reglement van orde van de ministerraad kent een geheimhoudingsplicht met uitzonderingen.

Art. 68 van de Grondwet betreft het geven van inlichtingen op verzoek. De problemen in de parlementaire praktijk betreffen echter dikwijls de actieve informatieverstrekking, dus niet op verzoek, maar op initiatief van ministers of kabinet. Deze actieve informatieplicht is niet expliciet in de Grondwet geregeld, wordt echter mede onder art. 68 begrepen en in ieder geval onder de vertrouwensregel in art. 42, tweede lid, van de Grondwet.

Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet kennen overeenkomstige arrangementen, gekoppeld aan de politieke verantwoordingsplicht, evenals (gesanctioneerde) geheimhoudingsplichten.

8. Wob-uitspraken met staatsrechtelijke/politieke betekenis

De Wob-jurisprudentie kent een aantal uitspraken met bijzondere staatsrechtelijke c.q. politieke betekenis. De bekendste betreft de vraag naar de openbaarheid van stukken in het kader van de kabinetsformatie, in het bijzonder de positie van formateur en informateur. Volgens het huidige recht zijn formateur en informateur niet onderworpen aan de Wob, want geen bestuursorgaan in de zin van de Awb.

De reikwijdte van de Wob wordt door de ABRvS ruim bemeten wordt, met name door een (zeer) ruime interpretatie van het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’.

9. Openbaarheid in de grondwet

De Wob is gebaseerd op art. 110 van de grondwet, luidend:

“De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen”, opgenomen in hoofdstuk 5, Wetgeving en bestuur.

Evenals art. 8 van de Wob heeft deze bepaling een instructiekarakter. Burgers kunnen hieraan derhalve geen rechten ontlennen.

In het Eindrapport van de Staatscommissie zijn een tweetal minderheidsstandpunten opgenomen met betrekking tot de versterking van deze aanspraak als grondrecht.

In Europees verband is het recht op toegang tot documenten vastgelegd in het Handvest van de grondrechten. In de toelichting wordt verwezen naar verordening nr. 1049/2001, zodat ervan moet worden uitgegaan dat deze aanspraak alleen jegens de Europese instellingen kan worden uitgeoefend.

10. Overheidscommunicatie

Hiervoor is gebleken dat art. 8 van de Wob (tevens) bedoeld is als instructiebepaling met betrekking tot het voorlichtingsbeleid van bestuursorganen. De verplichting tot actieve openbaarmaking in het kader van een democratische bestuursvoering is op grote schaal uitgewerkt in openbaarmakingsverplichtingen in algemene en specifieke staatsrechtelijke wetgeving. Vgl. in het bijzonder het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht. Zie ook de regeling van de openbare voorbereidingsprocedure in de Awb.

Een nieuwe loot aan deze stam zijn de internetconsultaties inzake wetgevingsvoorstellen via overheid.nl. Ook in EU-verband is sprake van een sterke toeneming van internetconsultaties inzake belangrijke wetgevings- en beleidsinitiatieven.

De term (overheids)voorlichting wordt nauwelijks meer gebruikt. In plaats daarvan is de term *overheidscommunicatie* in zwang gekomen.

Deze categorie betreft:

- a. het geheel aan voorlichtingsdiensten en – ambtenaren (rijk en mede-overheden),
- b. het geheel aan openbaarmakingsactiviteiten, in het bijzonder via de – geconcentreerde – websites www.rijksoverheid.nl en www.overheid.nl. (ook ten behoeve van mede-overheden),
- c. de websites van mede-overheden en
- d. adviesgremia, zoals de Voorlichtingsraad.

Bijlage II

Tijdslijn ontwikkelingen ten aanzien van openbaarheid van bestuur

Domein	1945	1946	1968	1970
Staats/bestuurrecht				
Communicatie	Instelling van de Rijksvoorlichtingsdienst en de Voorlichtingsraad. Karakter van overheidsvoorlichting blijft een controversieel onderwerp door de ervaringen in de Tweede Wereldoorlog met propaganda.	Commissie Van Heuven Goedhart komt met de opvatting dat overheidsvoorlichting 'open en passief' moet zijn en zich moet beperken tot verduidelijking van en toelichting op het beleid. De vrije pers is daarbij het te benutten instrument.	Instelling Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (Commissie Biesheuvel)	Publicatie van het adviesrapport 'Openbaarheid, openheid', eindrapport van de commissie-Biesheuvel. In het rapport wordt voorgesteld een recht op openbaarheid voor iedere burger te creëren. Gedragsbeïnvloedende voorlichting mag weer, mits onder zeer strikte condities. Voorstel voor formalisering van een recht op overheidsinformatie.
ICT/open data				

Domein	1978	1980	1984	1991
Staats/bestuursrecht	Voorontwerp Wet openbaarheid van bestuur gepubliceerd.	Wet openbaarheid van bestuur (Wob) wordt van kracht.		Herziening Wet openbaarheid van bestuur wordt van kracht.
Communicatie			Ambtelijke werkgroep Van der Voet introduceert het begrip 'voorlichting als beleidsinstrument' Beïnvloedende publieksvoorlichting gericht op houding en/of gedrag, of op mentaliteit is acceptabel indien voldaan wordt strikte criteria.	
ICT/open data				Verschijsing rapport van de Algemene Rekenkamer 'Machineleesbare gegevensbestanden. Archivering en beheer bij het Rijk'. Het beheer en behoud van digitale gegevens is naar mening van de Algemene Rekenkamer zorgelijk.

Domein	1997	1998	2000	2001
Staats/bestuursrecht	Beleidslijn 'Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie' wordt gepubliceerd	Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren vastgelegd (Oekaze Kok).	De commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk' (commissie Franken) lanceert het eindrapport. De commissie adviseert om een recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie in de Grondwet op te nemen	
Communicatie				Publicatie van 'In dienst van de democratie', het eindrapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie Wallage). De commissie beveelt (onder meer) aan om alle overheidsinformatie die niet geheim is actief aan te bieden en om dit institutioneel te borgen.
ICT/open data	Statistische informatie federale regering Verenigde Staten beschikbaar op internet. Een van de eerste open government initiatieven.			

Domein	2002	2003	2004	2005
Staats/bestuurrecht		Europese richtlijn inzake hergebruik en commerciële exploitatie overheidsinformatie wordt vastgesteld. Deze wordt door Nederland geïmplementeerd in de Wob.	Wob evaluatie door de Universiteit van Tilburg. De Tilburgse onderzoekers stellen een kanteling naar actieve openbaarheid en versterking informatiemanagement voor	
Communicatie				De commissie Wolffensperger, belast met de vraag hoe de aanbevelingen van het rapport 'In dienst van de democratie' zouden moeten worden uitgevoerd, doet 50 concrete aanbevelingen voor communicatie.
ICT/open data	Adviesrapport 'Burgers en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak tot institutionele verandering' (eindrapport commissie Docters Van Leeuwen). De commissie beveelt een versterking van de positie van de burger aan door maximale beschikbaarheid van overheidsinformatie en maximale transparantie van het overheidshandelen			

Domein	2006	2008	2009	2011
Staats/bestuursrecht	Prof. Bernd van der Meulen schrijft, op verzoek van de minister voor Bestuurlijke vernieuwing, een voorontwerp van een wet op de overheidsinformatie.		Verdrag van Tromsø wordt vastgesteld door de Raad van Europa. Het verdrag zet een internationale minimumstandaard voor openbaarheid. Nederland ratificeert (nog) niet.	Verruiming van de Wob voor milieu-informatie (implementatie verdrag van Aarhus) Minister Donner kondigt aan een regeling misbruik en oneigenlijk (vetouxious requests) voor de Wob uit te brengen.
Communicatie	Publicatie 'Van communicatie gesproken', eindrapport van de interdepartementale werkgroep overheidscommunicatie. Beveelt harmonisatie van communicatieafdelingen aan om botsing binnen en tussen verschillende communicatie-uitingen te voorkomen.			
ICT/data		2008 open overheid als begrip op agenda van verschillende geïndustrialiseerde landen.	Algemene Rekenkamer: informatiehuishouding van het Rijk, enorme problemen met beheer van de papieren informatie. Toegankelijkheid digitale informatie niet op orde.	Lancering open data portal stand mei 2012: 251 data-sets.

Domein	2012
Staats/bestuursrecht	<p>Kamerlid Peters neemt het initiatief voor een nieuwe Wet op de openbaarheid van bestuur.</p> <p>Het Ministerie van BZK start internetconsultatie Wet aanpassing Wob</p>
Communicatie	
ICT/data	

Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:

Prof. drs. J. Wallace, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

Leden:

De heer mr. dr. G.D. Dales (vice-voorzitter), oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC, partner bij Boer & Croon Executive Managers

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, manager KPMG Advisory BV

Waarnemend lid:

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

Tijdelijke leden:

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf waterschap Velt en Vecht

De heer M. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

De heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar besturen van veiligheid Radboud Universiteit Nijmegen

De heer mr. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank

