

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2016-0000724035

Uw kenmerk

Datum 21 november 2016
Betreft Voortgang actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten

Bijlage(n)
1

Actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten maakt kennis toegankelijker en vergroot de maatschappelijke waarde van onderzoeksrapporten. Door informatie die het publiek belang kan dienen actief en bruikbaar te ontsluiten en beschikbaar te stellen, krijgen mensen een steviger informatiepositie. Deze kan bijdragen aan een opener functionerende democratie en betere besluitvorming door het openbaar bestuur. Ook kan het economische meerwaarde opleveren bij het ontwikkelen of aanbieden van diensten en producten door het bedrijfsleven.

Op 24 juni 2015 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het voornemen tot een tweede pilot actieve openbaarmaking onderzoeksrapporten. Deze pilot borduurt voort op de eerste pilot die eind 2014 plaatshad¹. Van 1 oktober 2015 tot 31 maart 2016 hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Volksgezondheid, Welzijn en Sport², Financiën en Buitenlandse Zaken invulling gegeven aan deze pilot. De ervaringen uit de pilot tonen hoe onderzoeksrapporten sneller beschikbaar kunnen worden en welke consequenties dit heeft voor de organisatie. In afstemming met deze ministeries heb ik op basis van deze ervaringen een handreiking gemaakt voor de afzonderlijke departementen. Zo kunnen zij rekening houden met de in de pilots geconstateerde knelpunten bij het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten en lessen trekken uit de ervaringen van de pilotdepartementen. Elke minister is zelf verantwoordelijk voor de actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten.

Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de tweede pilot en de stappen die hieruit volgen bij het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten die in opdracht van de Rijksoverheid worden gemaakt.

¹ Kamerstukken II, 2014/2015 32 802, nr 14. De eerste pilot vond plaats in reactie op de motie Voortman Kamerstukken II, 2013/2014 33 750 VII, nr. 31.

² Zie specifieke toezegging minister VWS aan vaste Kamercommissie VWS in de brief van 8 juli 2015 inzake Inzake (beleidsrelevante) VWS-rapporten (Kamerstukken II, 2014/2015 34000 XVI, nr. 114).

Uitgangspunten voor de pilot

Met het Actieplan open overheid bevordert het kabinet een open overheid, openbaarheid, transparantie en het beschikbaar stellen van informatie. Met als uitgangspunt "openbaar tenzij...".³ Het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten is een voorbeeld van de aanpak die de rijksoverheid hierbij kiest: een incrementeel, experimenterend en pragmatisch proces.

De tweede pilot richtte zich op het versneld toesturen van onderzoeksrapporten aan de Kamer en het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten op rijksoverheid.nl. Het gaat hierbij (alleen) om rapporten die definitief zijn geworden in de pilotperiode en die tot stand zijn gekomen op basis van de Rijksinkoopvoorwaarden (ARVODI⁴). Per ministerie is een inventarisatie gemaakt van de definitieve rapporten. Deze inventarisatie is tevens benut om het openbaar maken van de onderzoeksrapporten te volgen en te onderzoeken wat de knelpunten zijn die het versneld actief openbaar maken belemmeren.

Verder is gekeken of de in de pilot gehanteerde streeftermijn tot openbaarmaking van 28 dagen werd gehaald.⁵ Ook is aandacht gegeven aan de in de eerste pilot geconstateerde spanningsvelden: de omgang met rapporten die vragen om de juiste context en duiding, welke uitzonderingen zijn er te benoemen voor het halen van de streeftermijn, wat vraagt actieve openbaarmaking van medewerkers en hoe kunnen zij getraind worden.

Resultaten tweede pilot Actief openbaar maken van onderzoeksrapporten

In totaal werden in de periode van de pilot 178 rapporten definitief. Daarvan zijn er 100 gepubliceerd binnen 28 dagen, en 66 daarna. De inventarisatie is tevens benut om de rapporten waarvan tijdens de pilot werd vastgesteld dat ze nog niet gepubliceerd waren op rijksoverheid.nl, alsnog te publiceren. Een aantal rapporten kon niet of niet volledig gepubliceerd worden omdat ze informatie bevatten die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) niet geschikt is om openbaar te maken. Van geval tot geval is bekeken welk deel van een rapport wèl en welk deel niet geschikt is om openbaar te maken. Deze werkwijze zal ook in de toekomst worden toegepast bij het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten. In de bijlage is een beeld van de pilot bij de afzonderlijke ministeries opgenomen.

Haalbaarheid streeftermijnen binnen de pilot

Voor een meerderheid van de onderzoeksrapporten is snelle openbaarmaking binnen de streeftermijn haalbaar. Voor sommige rapporten geldt dat er uit oogpunt van zorgvuldigheid meer tijd nodig is: bijvoorbeeld om het onderzoeksrapport te kunnen vergezellen van een beleidsreactie, omdat er interne of externe afstemming of contra-expertise nodig is, omdat de publicatie

³ Zoals geformuleerd als Kabinetsstandpunt in de visie en het Actieplan open overheid (Kamerstukken II, 2013/2014 32 802, nr. 5).

⁴ De actieve openbaarmaking richt zich op definitieve onderzoeksrapporten die zijn opgesteld door derden in opdracht van een ministerie, onder de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van Diensten (ARVODI). In ARVODI worden ondermeer aansprakelijkheid en intellectueel eigendomsrecht geregeld.

⁵ TK Aanhangsel 2015-2016 nr. 386.

samenvalt met een bepaalde activiteit of gebeurtenis, omdat het onderzoeksrapport onderdeel uitmaakt van een serie of reeks, of omdat het samen met andere stukken is toegezegd aan de Kamer.

Ontsluiten van datasets onderliggend aan onderzoeksrapporten

In het kader van de pilots zijn daarnaast de mogelijkheden verkend om de onderzoeksgegevens achter de onderzoeksrapporten beschikbaar te stellen als open data. De modelovereenkomst van ARVODI voorziet erin dat de opdrachtnemer deze data deponeert bij Data Archieved and Network Services (DANS), een instituut van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), dat de duurzame toegang tot digitale onderzoeksgegevens bevordert.

DANS beschikt over de expertise om de opdrachtnemer bij de publicatie van onderzoeksdata te ondersteunen. Daarnaast kan een verwijzing naar open data worden gepubliceerd op data.overheid.nl, de website waarop de rijksoverheid haar eigen open data publiceert. Dat geldt ook voor open data die op een eigen website met onderliggende database is gepubliceerd. Overheidsorganisaties kunnen desgewenst rekenen op (technische) ondersteuning door het ministerie van BZK via het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP).

Duurzame toegankelijkheid

Het publiceren van onderzoeksrapporten op rijksoverheid.nl wordt voortgezet. Om onderzoeksrapporten daarnaast permanent beschikbaar te stellen hebben het Nationaal Archief en de Koninklijke Bibliotheek zich bij de tweede interdepartementale pilot aangesloten om te onderzoeken of zij hierin een rol kunnen spelen. Het Nationaal Archief heeft verkend wat de mogelijkheden zijn om onderzoeksrapporten vervoegd over te brengen⁶. De Koninklijke Bibliotheek heeft voorwaarden voor publicatie via hun e-Depot onderzocht.

Uit de verkenning van de Koninklijke Bibliotheek is gebleken dat het door samenwerking tussen de Koninklijke Bibliotheek en de redactie van rijksoverheid.nl mogelijk is om de rapporten snel duurzaam te publiceren via het systeem van de Koninklijke Bibliotheek. Uit de verkenning van het Nationaal Archief blijkt dat vervoegde overbrenging van individuele onderzoeksrapporten technisch mogelijk is. Om vervoegd over te kunnen brengen moet echter aan aanvullende bepalingen worden voldaan. Dit vergt dus meer administratieve inspanningen van de departementen dan het voorstel van de Koninklijke Bibliotheek.

⁶ Archiefwet 1995, art. 13, eerste lid: "De zorgdrager kan archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar naar een archiefbewaarpplaats overbrengen, wanneer naar het oordeel van de beheerder van de archiefbewaarpplaats voldoende aanleiding bestaat hiervoor ruimte beschikbaar te stellen." Voor de archiefbescheiden van de Rijksoverheid is het Nationaal Archief de aangewezen archiefbewaarpplaats waarvan de beheerder de algemene rijksarchivaris is.

Om de maatschappelijke impact te vergroten en duurzame en toegankelijke ontsluiting van rapporten te faciliteren, kies ik daarom, aanvullend aan publicatie op rijksoverheid.nl, voor de onderzochte werkwijze door de Koninklijke Bibliotheek. Dit is op korte termijn goed uitvoerbaar en biedt snel resultaat. Vanzelfsprekend laat dit onverlet dat de rapporten en bijbehorende dossiers door de departementen tijdig zullen worden overgebracht naar het Nationaal Archief zoals de Archiefwet voorschrijft.

Vervolgstappen

Het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten op rijksoverheid.nl wordt voortgezet. Er zijn hiertoe al grote inspanningen geleverd. De verdere inrichting en bewustwording van het proces tot openbaarmaking kost tijd. Inspanningen blijven nodig, want dit is geen geautomatiseerd proces; inventarisatie en publicatie van onderzoeksrapporten regelen we niet met een druk op de knop. De werklast voor de ministeries kan daarom groot zijn en is afhankelijk van het aantal onderzoeksrapporten en de wijze waarop het laten uitvoeren van onderzoek in het departement is georganiseerd.

De ministeries die hebben deelgenomen aan de tweede pilot gaan door met het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten, zodat dit uiteindelijk staande praktijk wordt in het hele departement. De overige ministeries sluiten zich aan bij het actief openbaar maken van de onderzoeksrapporten. Net als de pilotdepartementen volgen zij een traject van uitproberen, leren en opschalen. Eventuele bestaande afspraken over het openbaar maken van onderzoeksrapporten worden daarbij in acht genomen⁷.

Het ministerie van BZK zal als coördinerend departement de andere ministeries waar nodig faciliteren bij de implementatie van de openbaarmaking van onderzoeksrapporten. De ervaringen uit de eerste twee pilots worden hierbij als leidraad benut. In samenwerking met de ministeries uit de pilot is een handreiking opgesteld die ik ter beschikking stel aan de afzonderlijke vakministers. De mate waarin en de wijze waarop onderzoek als instrument wordt ingezet verschilt, vanwege de aard van de werkzaamheden, per ministerie. Daarom bevat het kader geen standaard werkwijze die voor de hele rijksoverheid geldt. Maatwerk voor het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten is en blijft nodig.

In 2017 zal de Koninklijke Bibliotheek beginnen met de online beschikbaarstelling van de door rijksoverheid.nl aangeleverde onderzoeksrapporten. Dit na catalogisering en duurzame opslag van ontvangen rapporten in het e-Depot bij de Koninklijke Bibliotheek.

⁷ Zoals de afspraak dat onderzoeksrapporten van het WODC uiterlijk na zes weken openbaar gemaakt worden. (Kamerstukken 2015-2016, 34 300 VI, nr. 83)

Tot slot

Op deze manier zet de rijksoverheid stappen om haar transparantie te vergroten en kennis actiever te delen en ontsluiten. In het algemeen is er een groeiende bewustwording dat transparantie bijdraagt aan beter openbaar bestuur. Het stap voor stap samenwerken aan een transparante overheid is een onomkeerbaar proces geworden. We gaan dan ook door op deze weg.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage: beeld van de ministeries die deelnamen aan de tweede pilot

De in de Kamerbrief genoemde cijfers betreffen alle onderzoeksrapporten onder ARVODI die definitief zijn geworden binnen de pilots van de ministeries in de periode van 1 oktober 2015 tot en met 31 maart 2016. Onderstaand worden deze getallen per ministerie toegelicht. Door verschillen tussen de ministeries, bijvoorbeeld hoe vaak onderzoeksrapporten onder ARVODI binnen het ministerie voorkomen, of de gekozen scope van de pilot, zijn deze getallen niet onderling vergelijkbaar. Voor de interpretatie van het aantal rapporten dat binnen de streeftermijn van 28 dagen is gepubliceerd, is het relevant mee te wegen dat deze aantallen beïnvloed worden doordat er blijvende redenen zijn voor verlate openbaarmaking. Bijvoorbeeld als een rapport onderdeel uitmaakt van een reeks en in context gepubliceerd dient te worden.

Ministerie van BZK

BZK heeft ook de tweede pilot gecoördineerd. De ervaringen uit de eerste pilot zijn benut om de werkwijze binnen BZK in de tweede pilot breder toe te passen. Tijdens de tweede pilot zijn 72 rapporten openbaar gemaakt, waarvan 70,8 procent binnen 28 dagen, de andere daarna. Tijdens de eerste pilot was dit 63,4 procent. De evaluatie van de tweede pilot geeft een vergelijkbaar beeld met de eerste pilot, waar het gaat om de redenen waarom het binnen 28 dagen openbaar maken van de onderzoeksrapporten niet altijd mogelijk is. Dat is vooral het geval bij onderzoek dat onderdeel uitmaakt van een reeks, of rapporten waarvoor (interdepartementale) afstemming of toelichting nodig is.

Ministerie van OCW

Ook voor OCW was het de tweede pilot, waarbij nu het gehele kerndepartement deelnam. Er zijn 34 onderzoeksrapporten definitief geworden in de pilotperiode. Daarvan zijn 33 rapporten gepubliceerd op Rijksoverheid.nl en is één rapport gepubliceerd in een publicatie van de OESO. Van de rapporten stond 65% binnen 28 dagen op Rijksoverheid.nl.

Ministerie van BZ

Uiteindelijk voldeden negen rapporten aan de criteria van de pilot. Twee rapporten zijn binnen 28 dagen op Rijksoverheid gepubliceerd. Zes andere rapporten zijn daarna op Rijksoverheid gepubliceerd, drie van deze rapporten waren echter al openbaar doordat deze waren gepubliceerd op de websites van de onderzoeksinstanties die het onderzoek hebben uitgevoerd. Een rapport is niet gepubliceerd om dat hier uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing waren.

Ministerie van Financiën

In de pilot werden 19 rapporten definitief. 8 rapporten zijn op grond van de Wob (artikel 10, eerste lid onder c) niet openbaar. 10 rapporten zijn gepubliceerd waarvan 6 binnen 28 dagen. 1 rapport is onderdeel van een IBO en zal gepubliceerd worden na afronding van het IBO. Vooruitlopend op de evaluatie van de interdepartementale pilot is besloten actieve openbaarmaking tot standaardwerkwijze te maken. Op basis van de ervaringen in de pilot wordt nu de organisatie op actieve openbaarmaking ingericht. De verwachting is dat na implementatie het merendeel van de rapporten binnen de termijn van 28 dagen zal worden gepubliceerd.

Ministerie van VWS

Actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten is reeds standaard werkwijze bij VWS sinds medio 2015. Dit sluit aan bij de toezegging van de minister van VWS aan de Vaste Kamercommissie VWS om (beleidsrelevante) onderzoeksrapporten inzichtelijk te maken op de website rijksoverheid.nl⁸. Specifiek in het kader van de pilot zijn 43 rapporten onder ARVODI gepubliceerd op rijksoverheid.nl, waarvan 20 binnen 28 dagen en 23 daarna. Voor het merendeel van deze rapporten geldt dat er sprake is van het reguliere proces van openbaarmaking via het toezenden aan de Tweede Kamer.

⁸ Kamerstuk 34000 XVI nr. 114