

RIJK AAN INFORMATIE

Whitepaper: Actieve openbaarheid 'by design'

Versie 1

21 november 2018



1. Inleiding

Het doel van dit whitepaper is het ontwikkelen van een gedeelde Rijksbrede visie op de wijze waarop actieve openbaarmaking van overheidsinformatie geïmplementeerd kan worden. Directe aanleiding tot het ontwikkelen van deze visie is het (aangepaste) wetsvoorstel Open Overheid en het meerjarenplan verbetering informatiehuishouding waarin een actielijn over actieve openbaarheid is opgenomen.

Een vorige versie is voor commentaar voorgelegd en besproken met een expertgroep 'actieve openbaarheid' (hierin zijn vrijwel alle departementen vertegenwoordigd). Een deel van het commentaar is reeds in deze versie verwerkt. Deze versie wordt tegelijkertijd voorgelegd aan de stuurgroep Rijk aan Informatie en aan de leden van de expertgroep.

Dit whitepaper focust op het actief openbaar maken van overheidsinformatie zoals bedoeld in de het wetsvoorstel Open Overheid. Daarbij gaat het vooral over documenten zoals die ontvangen of gecreëerd worden door bestuursorganen bij het uitvoeren van hun publieke taak. Activiteiten in het kader van voorlichting, waarin de inhoud van stukken wordt geduid en in context gezet, zijn hier buiten scope. Dat geldt ook voor de processen rond 'open data' waarbij het meer gaat om omvangrijke datasets met zeer sterk gestructureerde data.

2. Actieve openbaarheid, waarom en voor wie?

Beleid en wetgeving

Actieve openbaarheid is het 'uit eigen beweging' actief openbaar maken van overheidsinformatie. Daarmee wordt actieve openbaarheid onderscheiden van de zogenaamde 'passieve openbaarheid', dat wil zeggen openbaarmaking op verzoek.

Het wetsvoorstel 'Open Overheid' (we verwijzen hier naar de concept-aanpassing zoals die onderwerp is geweest van de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse¹) beoogt meer transparantie en openbaarmaking te bewerkstelligen. In art. 3.1 legt het wetsvoorstel aan bestuursorganen de beginselplicht op om uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens documenten die onder de uitzonderingsbepalingen vallen die elders in de wet genoemd worden of indien met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

In artikel 3.3 van het wetsontwerp wordt een aantal categorieën overheidsinformatie opgesomd die bestuursorganen in ieder geval uit eigen beweging actief openbaar moeten maken. We verwijzen naar de MKBA voor een analyse van de categorieën (pg. 25 e.v. van de MKBA).

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor actieve openbaarheid ontstaan. Een aantal sectorale wetten zoals de Wet Milieubeheer, de Gezondheidswet en de Jeugdwet bevatten bijzondere bepalingen aangaande actieve openbaarheid. Via de motie Oosenbrug c.s.² werd het kabinet opgeroepen een aantal categorieën overheidsinformatie actief openbaar te maken: onderzoeksrapporten, subsidie-informatie, inkoopinformatie en uitvoeringstoetsen. In de Visie Open Overheid³, en de verschillende Actieprogramma's Open Overheid (2013, 2015, 2018) wordt op verschillende manieren ingezet op het vergroten van de actieve openbaarheid.⁴ Vermeldenswaard in dit kader is voorts het rapport van Andersson Elffers Felix, 'Steen voor steen de rivier over'⁵,

¹ MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid, Ecorys 2 november 2018

² Motie van het lid Oosenbrug c.s., Kamerstuk 34 000 VII, nr. 14, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34000-VII-14.html>.

³ Visie Open Overheid, september 2013, zie <https://data.overheid.nl/sites/default/files/visie-open-overheid%20kopie.pdf>

⁴ Zie o.a. Actieplan Open Overheid 2016-2017, <https://open-overheid.nl/wp-content/uploads/2016/02/actieplan-open-overheid-2016-2017-2.pdf>

⁵ Rapport 'Steen voor steen de rivier over', Consultancy Andersson, 2016, bijlage bij Kamerstuk 33802, nr. 25, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-774655>.



de reactie van Minister Plasterk op dit rapport⁶ en de recente haalbaarheidsstudie van KOOP/IMI 'Actief Openbaar' uit 2018.⁷

Naast genoemde bewegingen in de richting van meer actieve openbaarheid zijn er ook bewegingen die tot meer terughoudendheid bij het actief openbaar maken van informatie kunnen leiden, omdat ze hoge eisen stellen aan de zorgvuldigheid waarmee dat gebeurt. De AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) bepaalt dat persoonsinformatie en tot personen herleidbare informatie niet openbaar gemaakt mag worden.⁸

Gebruikers

De belangrijkste groepen gebruikers van overheidsinformatie zijn:

- **Burgers.** Deze zoeken vaak informatie over beleid en regelgeving die direct betrekking heeft op hun persoonlijke leefsituatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over kinderopvang, paspoort of vakanties. Daarnaast zijn burgers - afhankelijk van hun achtergrond en belangstelling - geïnteresseerd in uiteenlopende thema's (landbouwbeleid, inburgering, opsporing, vaccinatie, klimaat).
- **Bedrijven.** De discussie over het belang van open data is deels ingegeven door het economisch belang dat gelegen is in het beschikbaar stellen van data. Techbedrijven en startups ontwikkelen nieuwe apps, producten en diensten door gebruik te maken van overheidsdata. Via deze apps worden grote groepen burgers bereikt. Daarnaast zijn ondernemers geïnteresseerd in informatie over relevante regelgeving, belastingen en bestaand beleid.
- **Journalisten.** Journalisten hebben behoefte aan overheidsinformatie die gemakkelijk toegankelijk is en die ze kunnen gebruiken om als achtergrondinformatie bij uiteenlopende nieuwsitems. Daarnaast maken journalisten relatief vaak gebruik van de Wob, omdat ze op deze manier de beschikking kunnen krijgen over informatie die niet eerder openbaar is gemaakt. Unicitéit en actualiteit ('nieuws waarde') zijn voor journalisten relevant bij het gebruik maken van overheidsinformatie. Journalisten vervullen een intermediaire rol in het ontsluiten van overheidsinformatie; via krant, tv en nieuwe media worden grote groepen burgers bereikt.
- **Ambtenaren.** Uit onderzoek van Koop (bron) blijkt dat ambtenaren de grootste gebruikers van openbare overheidsinformatie zijn. Daarbij gaat het om informatie over bestaande wet- en regelgeving, beleidsnota's, beleidsevaluaties en informatie over beleid in ontwikkeling. Statistische gegevens, uitvoeringsinformatie en financiële informatie biedt hen de mogelijkheid zicht te krijgen op de wijze waarop beleid in de praktijk uitpakt. Als kenniswerkers in het publiek domein zijn ambtenaren meer dan gemiddeld geïnteresseerd in details en achtergronden.
- Naast bovengenoemde categorieën kunnen ook nog volksvertegenwoordigers, wetenschappers en maatschappelijke organisaties als gebruikersgroepen genoemd worden.

⁶ Kst. 32802, nr 25, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32802-25.html>

⁷ KOOP/IMI, Actief Openbaar, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/01/actief-openbaar-haalbaarheidsonderzoek-ontsluiting-overheidsinformatie>

⁸ Uitvoeringswet AVG, zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0040940/2018-05-25>. Zie voorts het Richtsnoer actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van het College Bescherming Persoonsgegevens, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0033173/2009-08-28>



3. Te stellen eisen aan actieve openbaarheid van informatie

Beschikbaar

Een belangrijke vraag hierbij is hoe de Rijksoverheid met de beginselplicht tot actieve openbaarmaking uit art. 3.1 van de aangepaste WOO om wil gaan. Het artikel geeft veel beleidsruimte omdat vooral het begrip 'onevenredige inspanning of kosten' veel interpretaties toe laat. Tijdens de bespreking in de expertgroep van de vorige versie van dit whitepaper bleek dat er flinke verschillen zijn in de mate waarin binnen de departementen 'openbaar, tenzij' als beleid wordt uitgedragen.

Wij gaan ervan uit dat Rijksbreed het bestaande beleid om steeds meer overheidsinformatie actief openbaar te maken leidend is. Behalve voor de 'verplichte categorieën' zoals genoemd in artikel 3.3., is de Rijksoverheid vrij om keuzes te maken over welke categorieën informatie van welke overheidsorganisaties in welk tempo actief openbaar worden gemaakt. Daarbij zullen de maatschappelijke vraag naar bepaalde informatie en de mate waarin die actieve openbaarheid makkelijk gerealiseerd kan worden leidend zijn.

Beschikbaarheid heeft ook betrekking op *tijdige* beschikbaarheid. De op grond van artikel 3.3 verplicht openbaar te maken informatie dient binnen twee weken na vaststelling of ontvangst openbaar gemaakt te worden (onderzoeksrapporten 4 weken).

Om deze beschikbaarheid te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat:

- Een overheidsorganisatie heldere richtlijnen heeft met betrekking tot actieve openbaarheid. Het moet duidelijk zijn welke documenten uit welke processen op welk moment openbaar gemaakt worden.
- Deze richtlijnen zoveel mogelijk in werkprocessen en de systemen die deze processen ondersteunen worden 'ingebakken': 'Open by design'.
- De informatiehuishouding op orde is. In ieder geval zullen de relevante documenten onder beheer van de organisatie moeten zijn en goed vindbaar en toegankelijk moeten zijn. Dat is noodzakelijk om ze in een procesgang rond actieve openbaarmaking op te kunnen nemen.
- Overheidsorganisaties een culturomslag maken richting 'Openbaar, tenzij ...'

Vindbaar

Openbaarheid impliceert dat openbare gemaakte informatie ook makkelijk vindbaar moet zijn (Openbaar = Beschikbaar x Vindbaar).

In het KOOP/IMI onderzoek is ook gekeken naar de *vindbaarheid* van informatie. Tijdens het onderzoek bleek dat zelfs zeer ervaren zoekers bepaalde informatie, die wel degelijk openbaar was gemaakt, pas konden vinden nadat een contactpersoon de juiste URL doorgaf. Informatie wordt ergens op een van de honderden websites van de Rijksoverheid gepubliceerd.

Conform standaarden

De WOO vraagt dat - indien mogelijk - informatie wordt gepubliceerd in een machinaal leesbaar open formaat. Ook moet worden voldaan aan eisen van het besluit Digitale Toegankelijkheid (voorheen Webrichtlijnen) en aan de Overheids Web MetadataStandaard (zie www.digitoegekkelijk.nl en standaarden.overheid.nl/owms/terms). Nadere invulling van profielen binnen bestaande standaarden zal noodzakelijk zijn.

Verifieerbaar authentiek

Het is wenselijk dat vastgesteld kan worden dat de inhoud van een document in elektronische vorm authentiek is (niet gewijzigd door niet daartoe bevoegde partijen). In een tijd waarin 'fake news' en manipulatie van informatie in toenemende mate een probleem lijkt te worden, is dit een aandachtspunt, temeer omdat het wenselijk is dat derde partijen overheidsinformatie wel als open data kunnen gebruiken.



Er is op dit moment geen mechanisme geïmplementeerd waarmee eenvoudig de authenticiteit van een gepubliceerd document vastgesteld kan worden. Als documenten rechtstreeks van een overheidswebsite worden gedownload kan ervan uit worden gegaan dat ze authentiek zijn, maar als documenten doorgemailed worden of op websites van derden worden gepubliceerd is dat niet meer eenvoudig vast te stellen.

3. Oplossingsrichting

De vraag is hoe voldaan kan worden aan de in het vorige hoofdstuk gestelde eisen aan actief openbaar gemaakte informatie. Hierbij maken we een onderscheid tussen enerzijds het *beschikbaar* maken van informatie en anderzijds het *vindbaar* maken van gepubliceerde informatie. Daarbij geldt dat de gepubliceerde informatie moet voldoen aan de eisen met betrekking tot standaarden en verifieerbaarheid van de authenticiteit.

De *beschikbaarheid* van actief openbare overheidsinformatie van overheidsinformatie kan het beste geregeld worden in het primair proces. Dit wordt in de literatuur aangeduid als het principe van 'open by design'. Onder 'by design' verstaan we dat bij het ontwerp van processen en applicaties de eisen die actieve openbaarheid stelt zijn meegenomen (naast bijvoorbeeld privacy eisen - 'privacy by design' of eisen van duurzame toegankelijkheid - - archiving by design -).

Alleen door inrichting en automatisering van werkprocessen zal het mogelijk worden op grote schaal documenten actief openbaar te maken zonder dat dit met onevenredige kosten of inspanningen gepaard gaat. Daarom zal zoveel mogelijk op zaak- en/of documenttype niveau bepaald moeten worden welke documenten actief openbaar zijn en wordt een publicatieproces ingericht. Deze inrichting vraagt investeringen, maar die zullen voor een belangrijk deel samen kunnen vallen met investeringen die nodig zijn om de informatiehuishouding te laten voldoen aan eisen die de AVG en de Archiefwet stelt. Een integrale benadering is daarom gewenst.

Een complicerende factor is dat veel documenten persoonsgegevens of persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Deze zijn veelal niet openbaar. Bij documenten die op basis van een WOB verzoek worden gepubliceerd worden deze passages 'gelakt'. Dat is erg arbeidsintensief. Om in groot volume dergelijke documenten te publiceren is het daarom wenselijk deze bij creatie zodanig te structureren dat deze gedeelten geautomatiseerd kunnen worden geïdentificeerd en kunnen worden weggelaten bij publicatie. Daardoor wordt het mogelijk om al aan de voorkant via sjablonen te oormerken welke informatie openbaar kan worden (direct actief openbaar, dan wel later bij een evt. Wob-verzoek), en welke informatie niet openbaar gemaakt kan worden. Op het moment dat actieve openbaarheid beperkt blijft tot het achteraf 'ex post' oormerken van een aantal documenten of datasets die zich lenen voor actieve openbaarmaking, zal de omvang en actualiteit van deze documenten en data altijd beperkt blijven.

Voorbeelden

Inmiddels zijn er enkele overheden die bezig zijn om 'aan de voorkant' persoonlijke beleidsopvattingen door middel van metadatering van bepaalde passages te oormerken of door deze op te nemen in separate documenten of bijlagen.

Bij de Provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag worden momenteel niet alleen de besluitenlijsten van GS openbaar gemaakt, maar ook de achterliggende stukken/ambtelijke adviezen. Bij de totstandkoming ervan wordt gebruik gemaakt van open by design. Indien één van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is, worden deze passages voor intern gebruik gearceerd en bij plaatsing op de website uit het document gehaald.

Bij sommige overheden (gemeente Schiedam) geldt het adagium 'alles is openbaar', tenzij de wettelijke uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Dat betekent dat ambtenaren zich dienen te realiseren dat hun stukken in beginsel openbaar kunnen worden gemaakt. Persoonlijke adviezen aan de wethouder of gevoelige



informatie worden opgenomen in een separate bijlage. Op deze manier kan het hoofddocument altijd (actief of passief) openbaar worden gemaakt, terwijl de bijlage gesloten blijft of niet wordt verstrekt.

In Noorwegen is open by design in de software verdisconteerd. Er zijn aparte templates voor o.a. NAW-gegevens en persoonlijke beleidsopvattingen. Inhoudelijke informatie valt uiteen in twee delen: een deel A) dat bestaat uit feiten en een deel B) dat bestaat uit meningen en persoonlijke adviezen. Bij namen in deel A) of bij getallen in deel B) geeft het scherm een alert.

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

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

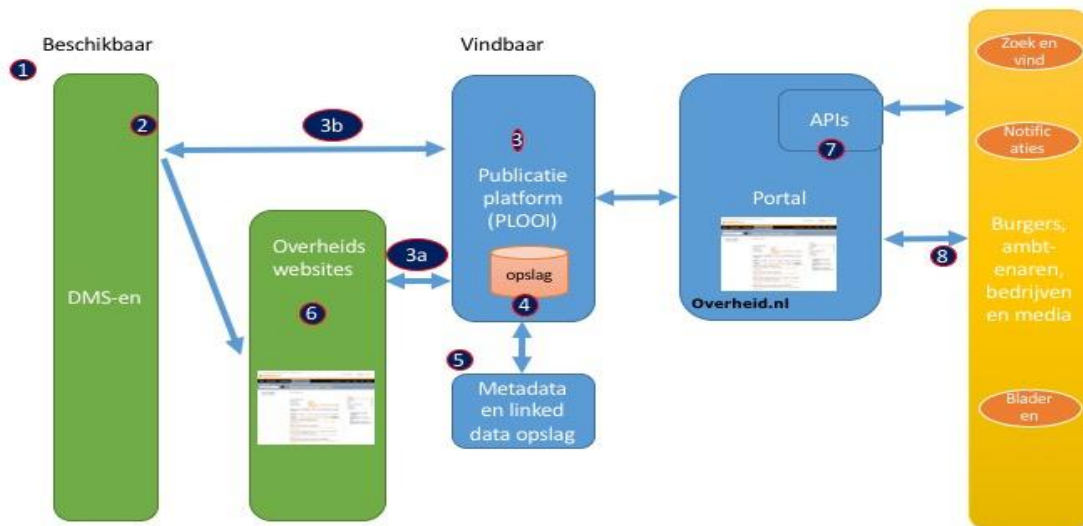
Voorbeeld: bij sommige processen binnen de beleidsdepartementen is de aanbidding van een brief aan de Tweede Kamer een logisch moment te zijn om achterliggende nota's actief openbaar te maken. Dit doet enerzijds recht aan het belang van burgers, stakeholders en volksvertegenwoordigers om beter zicht te krijgen op achterliggende feiten en overwegingen, terwijl tegelijkertijd de bescherming van intern beraad in een beleidsontwikkelingsfase wordt gerespecteerd. Voor uitvoeringorganisaties zullen andere momenten in het proces het 'logisch moment' zijn.

Om vast te stellen wat dit betekent voor informatiesystemen moet ervaring worden opgedaan in een aantal pilots. Daarbij is de inzet om ervaring op te doen in een veilige omgeving en input te leveren voor de functionele eisen van de nieuwe informatiesystemen- en architecturen en de manier waarop daarbinnen documenten worden aangemaakt. Om te voorkomen dat iedere overheidsorganisatie hiervoor het wiel opnieuw moet uitvinden is het noodzakelijk om 'best practices' te inventariseren en pilots uit te voeren.

Om de *vindbaarheid* te vergroten gaan we ervan uit dat er een gemeenschappelijke overheidsvoorziening komt die ervoor zorgt dat alle openbaar gemaakte documenten in ieder geval via Overheid.nl gevonden kunnen worden. De voorziening is vooralsnog PLOOI (Platform Openbare Overheidsinformatie) gedoopt. PLOOI zal gerealiseerd worden door KOOP (Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties). PLOOI zal documenten ontsluiten die op - volgens afgesproken standaarden (die betrekking hebben op o.a. metadata en linked open data) die op een eigen website van een overheidsorganisatie zijn gepubliceerd. Daarnaast zal het mogelijk zijn om documenten te uploaden naar een 'repository' onder beheer van KOOP. PLOOI moet het mogelijk maken dat er slechts één exemplaar van een gepubliceerd document online staat, maar dat dit zowel gevonden en gepresenteerd kan worden op Overheid.nl als op andere websites (die gericht zijn op een specifieke doel of doelgroep en het document in die context weergeven).

Onderstaande figuur illustreert dit:





Toelichting

- 1) Er worden kaders en randvoorwaarden gesteld voor te publiceren openbare informatie
- 2) DMS-en zijn vaak de bron binnen overheid voor te publiceren informatieobjecten
- 3) PLOOI is de ontvanger van de informatie. Dat kan zowel metadata (3a) als geüploadde informatieobjecten (3b) zijn
- 4) In geval van geüploadde informatie die PLOOI moet beheren, verzorgt PLOOI ook de opslag
- 5) In geval de informatie via overheidswebsites te vinden is, vindt er metadata en linked data opslag plaats.
- 6) De overheidswebsites is 1 van de bronnen voor het platform. Het platform kan actief en passief geïnformeerd zijn over de aanwezigheid van publicaties
- 7) Afnemers abonneren zich op de diensten van het platform en verzorgen presentatie en vindbaarheid van informatie
- 8) De gebruikers vinden via de diensten in 7) de informatie. Kunnen zoeken, bladeren en notificaties ontvangen. Voor de gebruiker is er slechts één bron en is de uiteindelijke vindplaats transparant.

4. Vraagstukken en aandachtspunten

Dit concept whitepaper is bedoeld om van experts binnen de Rijksoverheid input op te halen op basis waarvan de voorstellen aangepast en verder uitgewerkt kunnen worden. Een aantal punten is al naar voren gebracht:

- Welke standaarden (technisch, syntactisch, semantisch) zijn nodig om tot een goede ontsluiting van actief openbaar gemaakte informatie te kunnen komen. Hoe worden deze ontwikkeld en vastgesteld?
- Eigenaarschap: krijgt KOOP een exemplaar waar het zelf verder verantwoordelijk voor is (zoals een bibliotheek) of wordt er beheerd namens de aanleverende partij? Indien het laatste het geval is, kan deze partij dan openbaar gemaakte documenten laten wijzigen, verwijderen etc? <bij de bespreking in de expertgroep bleek dat de meeste vertegenwoordigers stellen dat de aanleverende partij volledig eigenaar blijft en dat het beheer van het document in diens opdracht plaatsvindt>.
- Publicatieduur: wordt er voor onbepaalde tijd opgeslagen of kennen documenten een einddatum?
- Welke oplossingen zijn er voor de verifieerbaarheid van de authenticiteit van documenten?
- Hoe bereiken we een cultuuromslag bij medewerkers richting 'open tenzij'?
- Welke ICT ondersteuning, training en monitoring is nodig om medewerkers in deze cultuuromslag te ondersteunen.
- Hoe voorkom je dat medewerkers verantwoordelijk zijn voor het toevoegen van metadata (ervaring leert dat dit kwetsbaar is)?
- In hoeverre moeten de verschillen in processen tussen beleidskernen en uitvoeringsorganisaties leiden tot andere benaderingen bij implementatie van actieve openbaarheid?

