

memo

Wet open overheid

Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het initiatiefwetsvoorstel van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (TK 33328), Tweede Kamer der Staten-Generaal, Thorbeckezaal, woensdag 3 september 2014 van 14.00 tot 17.00 uur (deelname Raad voor het openbaar bestuur van 15.00 tot 16.00 uur)

De Raad voor het openbaar bestuur heeft als wettelijke taakopdracht regering en parlement te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar met daarbij als bijzondere aandachtspunt het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Openheid en openbaarheid zijn belangrijke pijlers waarop onze democratische rechtsstaat steunt. Daarom ook bracht de Raad in september 2012 zijn advies *Gij zult openbaar* maken uit. Het advies stelt de vraag centraal of het openbaar bestuur, dat wil zeggen politici en ambtenaren wel in voldoende mate tegemoet komt aan de verwachtingen en mogelijkheden van burgers in deze tijd. Burgers zijn namelijk 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. 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 verschraving 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 verknoping van informatiestromen en de gebrekkige sturing daarop (vergelijk het rapport *i-overheid* van de WRR);
- de beïnvloeding van openbaarheid onder druk van media.

De ondertitel van het advies van de Raad luidt *Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Een goed verstaander kan hieruit opmaken dat volgens de Raad de wijze waarop nu met overheidsinformatie wordt omgegaan voor verbetering vatbaar is. Eerder wees de Raad in zijn advies *Vertrouwen op democratie* uit 2010 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.

Als je wilt komen tot beter bestuur, meer legitimiteit van het openbaar bestuur en vertrouwen in de overheid, dan is volgens de Raad systematische en actieve openbaarheid een noodzakelijke voorwaarde. De indieners stellen naar aanleiding van het advies van de Raad van State: “Openbaarheid moet vanzelfsprekend zijn. In plaats daarvan gaat de discussie over uitzonderingen en mogelijke problemen.” De Raad onderschrijft deze stelling en is het met de indieners eens dat er een cultuurverandering nodig is. Dat is overigens geen kleinigheid om te realiseren, daarom is nog steeds aandacht voor actieve openbaarheid nodig. Volgens de Raad moeten bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren meer open en minder krampachtig leren omgaan met het verstrekken van overheidsinformatie.

De Raad adviseerde om de regels over openbaarheid naar burgers aan te passen en accent te leggen op een wettelijke voorziening voor actieve openbaarmaking én – nog een stap verder – overheidscommunicatie, om te bevorderen dat:

1. bestuursorganen meer overgaan tot actieve openbaarheid, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering; en
2. een zorgplicht voor zowel online informatieontsluiting als communicatie bijdragen tot betere toegang tot overheidsinformatie waardoor burgers in staat worden gesteld om hun diverse rollen (als kiezer, co-producent van beleid, onderdaan of klant) optimaal te vervullen. Je betreft op die manier burgers bij beleidsprocessen, zowel tijdens de voorbereiding en besluitvorming als in de implementatie, de uitvoering en de evaluatie.

Volgens de Raad worden daarmee de belangen gediend van goed bestuur én van de mogelijkheid om burgerschap goed uit te oefenen.

In de discussie over openbaarheid gaat veel aandacht uit naar het weigeren van openbaarmaking, hetzij op principiële gronden, hetzij op uitvoeringsgronden – de wettelijke mogelijkheid een dwangsom te eisen bij niet-tijdige besluitvorming op een WOB-verzoek heeft een perverse prikkel om voor het geld te gaan ‘wobben’ en brengt een grote administratieve verzwarende met zich mee voor het openbaar bestuur. Uit principiële overwegingen zou je *weigeringsgronden* voor informatie limitatief kunnen beperken tot zaken zoals 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. Dit komt tegemoet aan het principe van *openbaar, tenzij*. Uit overwegingen van goede uitvoering zou je verzoeken om informatie kunnen uitzonderen van de dwangsomplicht, zoals ook wordt voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel. Maar daar staat dan wel tegenover dat er echt een andere cultuur van openbaarheid, meer open en minder krampachtig, tot in de vezels van de overheid doordringt. Een andere suggestie is om de prikkel tot tijdig besluiten die met de dwangsom wordt beoogd te laten bestaan, maar de opbrengst niet ten goede van de bezwaarmaker, maar bijvoorbeeld van een ideëel fonds te laten komen dat ten doel heeft openbaarheid te bevorderen.

Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid komt tegemoet aan de ideeën van de Raad over openbaarheid. In die zin kunnen er stappen worden gezet en de Raad bespeurt dat de tijd er rijp voor is. Meermalen heeft ook deze minister van BZK te kennen gegeven vooruitgang te willen boeken in het domein van open overheid; zijn visie hierop van september 2013 getuigt hier volgens de Raad ook van.