

Open het systeem

Over actieve openbaarheid en een informatieregister



*Medical archives decay
Fotograaf Andrea Pesce, april 2014*

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Wet open overheid	5
3. Internationale verkenning naar actieve openbaarheid	7
3.1. Implementatie blijft achter	8
3.2. Gesloten overheidscultuur	8
3.3. Primair proces	9
3.4. Civil society	10
4. Het Informatieregister in Zweden	11
4.1. Uitzonderingen	12
4.2. Registrar en archivaris	13
4.3. Digitalisering	14
5. Aanvliegroutes informatieregister	16
5.1. Activiteitenindex en Rijksoverheid.nl	16
5.2. Wet open overheid	19
5.3. Selectielijsten Nationaal Archief	20
5.4. De Vierde Weg	23
6. Tenslotte	26
7. Nawoord	27
Bijlage 1 . Geraadpleegde literatuur	28
Bijlage 2 . Voorbeeld register Zweden	29
Bijlage 3. Voorbeeld register Noorwegen	31
Over de auteur	32
Disclaimer	33

Voorwoord

Voor u ligt het essay 'Open het systeem; over actieve openbaarheid en een informatieregister'. Dit essay is geschreven ten behoeve van de kennisbijeenkomst 'Open Overheid en archieven' op 5 november 2014.

De ontwikkelingen op het gebied van open overheidsinformatie zijn van groot strategisch belang voor het Nationaal Archief. Openbaarheid is niet iets wat zich tot de informatieprofessionals of archieven beperkt. Het is vooral een belangrijk maatschappelijk thema. Het raakt burgers direct. Dat zien wij bij het archief bijvoorbeeld doordat men steeds vaker bereid is om juridische stappen te zetten om toegang te krijgen tot informatie.

De overheid zet in haar beleid in op meer actieve openbaarheid en open data. Als die ontwikkelingen succesvol zijn, zullen overheidsorganen in toenemende mate zelf hun informatie en archieven direct toegankelijk maken voor de samenleving. Dat heeft grote gevolgen voor de rol van archieven en de inrichting van digitale infrastructuren. Daarom is het voor archivariissen, informatiespecialisten en beleidsmakers belangrijk om meer kennis te hebben over deze actuele onderwerpen. Het gaat hierbij om de ontwikkelingen op het gebied van actieve openbaarheid, het kabinetsbeleid over Open Overheid en de initiatiefwet Wet open overheid met het daarin voorgestelde informatieregister.

Op verzoek van het Nationaal Archief heeft dr. mr. Guido Enthoven onderzoek verricht naar open overheidsinformatie. In dit essay bespreekt hij uitgebreid de thematiek en presenteert hij een aantal oplossingsrichtingen om tot een informatieregister te komen. Als deze studie een ding duidelijk maakt dan is het wel dat over deze onderwerpen het laatste woord nog lang niet is gesproken. Wij nodigen u daarom van harte uit om die discussie samen met ons te voeren.

1. Inleiding

Soms is de tijd ergens rijp voor. Dan buitelen de ontwikkelingen over elkaar heen. Ideeën en scenario's worden besproken in kranten en vakbladen. Experimenten worden gestart, niet zelden vanuit onverwachte hoek. De vruchten van eerdere inspanningen worden geplukt. De noeste arbeid die in het vooronder van een organisatie is verricht, wordt eindelijk zichtbaar. Dit lijkt nu het geval te zijn op het gebied van openbaarheid en transparantie. Nederland heeft samen met 64 andere landen het Open Government Partnership ondertekend. Het kabinet ontwikkelde in 2013 een visie en actieplan Open Overheid. Vanuit de Tweede Kamer hebben GroenLinks en D66 het initiatief genomen voor een nieuwe Wob; de Wet open overheid. Steeds meer overheden stellen hun data ter beschikking van burgers en bedrijven. Soms gebeurt dit omwille van het vergroten van de transparantie en het versterken van de democratie, vaak ook omdat men verwacht dat open data zullen leiden tot nieuwe economische bedrijvigheid. Ook in Europa wordt veel verwacht van open data en big data. Tegelijkertijd maakt men zich zorgen over privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Openbaarheid is een thema, al is niet iedereen daar even blij mee. Negeren is echter geen optie.

'Niets is krachtiger dan een idee waarvoor de tijd gekomen is.' (Victor Hugo)

Dit essay start met een beschrijving van de ambities op het gebied van actieve openbaarheid en het Informatieregister in de nieuwe Wet open overheid. In het tweede deel richten we de blik op het buitenland. Welke lessen kunnen we trekken uit de ervaringen in andere landen en wat kunnen we leren van het informatieregister in Zweden?ⁱ Het laatste deel schetst verschillende perspectieven en aanvliegroutes voor de realisatie van een informatieregister. Welke benadering lijkt het meest kansrijk? En welke rol kan het Nationaal Archief hierin vervullen?

ⁱ In dit essay is wordt de benaming 'informatieregister' aangehouden, ook wanneer er strikt genomen sprake is van een 'documentenregister'. Vergelijk ook het onderscheid tussen een informatiestelsel en een documentstelsel.

2. Wet open overheid

Vanuit de Tweede Kamer is het initiatief genomen om te komen tot een nieuwe Wet openbaarheid bestuur. Het wetsvoorstel werd oorspronkelijk ingediend door Mariko Peters en het is nu aanhangig onder de naam *‘Voorstel van wet van de leden Voortman en Schouw houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)’*.ⁱⁱ Hoofdstuk 3 van de wet is gewijd aan ‘openbaarmaking uit eigen beweging’. In artikel 3.1 staat bepaald dat bestuursorganen zoveel mogelijk de bij hen berustende informatie neergelegd in documenten ‘voor een ieder openbaar’ dienen te maken. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. Vervolgens worden een aantal categorieën informatie met naam en toenaam genoemd die in ieder geval actief openbaar gemaakt moeten worden. Dit geldt enerzijds voor informatie die nu reeds openbaar is zoals bijvoorbeeld wetten en andere algemeen verbindende voorschriften, vergaderstukken en verslagen van de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, vergaderstukken en verslagen van provinciale staten, gemeenteraden, et cetera. Daarnaast worden in dit artikel ook nieuwe categorieën informatie genoemd, zoals de agenda’s, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad. Op dit moment zijn deze agenda’s en besluiten nog niet openbaar. Het artikel verplicht ook om rapporten die tot stand zijn gekomen in het kader van toezicht op de naleving van wettelijk voorschriften, jaarplannen, jaarverslagen en evaluaties openbaar te maken. Dit geldt ook voor beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000. De openbaarmaking geschiedt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen een week na vaststelling of ontvangst van de informatie. Artikel 3.2 bepaalt dat overheden een register dienen bij te houden:

1. Een bestuursorgaan houdt een elektronisch toegankelijk openbaar register bij van bij het bestuursorgaan berustende documenten.
2. Het register bevat ten minste de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden documenten. Op voordracht van Onze Minister worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de inhoud van het register.
3. Het register biedt een ieder toegang tot de in het register vermelde documenten die openbaar zijn gemaakt dan wel geeft aan op welke wijze kennis genomen kan worden van documenten die niet in elektronische vorm beschikbaar gesteld kunnen worden.

Het doel van het register is tweeledig, aldus de Memorie van Toelichting. Enerzijds wordt het voor verzoekers makkelijker om gericht aan te geven tot welke documenten zij toegang willen hebben. Anderzijds zal het register overheidsorganen stimuleren om meer informatie uit eigen beweging actief openbaar te maken. Het is technisch eenvoudig om bij het register ook een hyperlink te maken naar het betreffende document. Volgens de indieners van de wet leidt het register ertoe dat bij de productie van informatie steeds

ⁱⁱ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 328, nr. 8

wordt overwogen om tot openbaarmaking van het betreffende document over te gaan. Overigens is het idee van een register voor overheidsdocumenten niet nieuw. Een groot aantal bestuursorganen werkt in zekere zin al met via internet toegankelijke registers; het register van de Eerste Kamer wordt door de indieners van het wetsvoorstel als voorbeeld genoemd en gekwalificeerd als 'uitstekend doorzoekbaar'. Hierbij wordt per dossier een overzicht gegeven van alle betreffende Kamerstukken. Met de huidige technologie en software wordt het weliswaar steeds makkelijker en goedkoper om een dergelijk register te maken en bij te houden, maar de ontwikkeling van een register kost hoe dan ook tijd en geld. In het wetsvoorstel staat geen dwingende termijn opgenomen. Zo kan de bouw van het register worden ingepast in het investeringsregime van de verschillende bestuursorganen, en aansluiting worden gevonden bij zocht bij nieuwe software die beschikbaar komt, aldus de indieners in de Memorie van Toelichting.

De Raad van State heeft kritische kanttekeningen geplaatst bij het voorstel voor een Wet open overheid. In het bijzonder zette de Raad vraagtekens bij de beoogde uitbreiding van het bereik de Wet, de verandering van de uitzonderingsgronden, de rol van de nieuw in te stellen Informatiecommissaris en de daarmee samenhangende kostenstijgingen. Het wetsvoorstel is vervolgens op belangrijke onderdelen aangepast.

Ook vanuit de Tweede Kamer zijn begin 2014 door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken een reeks vragen gesteld over het wetsvoorstel. De VVD-fractie verwacht dat het bijhouden van het register veel extra werk voor een organisatie met zich mee zal brengen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het door de indieners voorgestelde register precies nodig is. *'Gaat een register het de burger dan niet juist moeilijker maken aangezien hij dan gericht op geregistreerde documenten moet gaan bevragen? Of mag een burger, ondanks het register, onder de nieuwe wet gewoon ongespecificeerd naar bestuurlijke aangelegenheden blijven vragen?'* De leden van de SP-fractie onderschrijven het belang van een online register omdat het inzichtelijk maakt wat er rondom een onderwerp allemaal gezegd, geschreven en gedaan is. D66 is van mening dat het met de invoeringstermijn juist wel een tandje ambitieuzer mag. De verschillende vragen uit de Kamer zijn door de initiatiefnemers in mei 2014 beantwoord. De initiatiefnemers denken dat het register een nieuwe functie zal zijn van reeds bestaande documentinformatiesystemen die bij grotere bestuursorganen al worden gebruikt. Deze systemen combineren nu al de functies postregistratie, aanmaken van documenten, interne verzending, paraferen en archiveren.

De komst van een informatieregister is nog geen gelopen race. Het zou wel eens kunnen dat het artikel en de daarbij behorende toelichting gedurende het wetgevingsproces nog geamendeerd zal worden. Ook op andere onderdelen bestaan er twijfels bij verschillende politieke partijen. Tegelijkertijd is er ook veel steun voor maatregelen op het gebied van openbaarheid en transparantie. Het is nog onduidelijk of de nieuwe wet als geheel op een Kamermeerderheid kan rekenen.

3. Internationale verkenning naar actieve openbaarheid

Nederland heeft zich aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP), het wereldwijde initiatief om overheden beter te laten functioneren door openheid. Dat betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten, open staan voor initiatieven uit de samenleving, verantwoording afleggen en het inzetten van innovatieve technologieën (bron: kabinetsvisie Open Overheid). De visie op Open Overheid geeft de context en ambities op hoofdlijnen weer en in het actieplan staan concrete voornemens van overheden en organisaties buiten de overheid. Een belangrijke lijn in deze beleidsnota's is de ambitie om te komen tot een transparante overheid: openbare informatie actief beschikbaar maken. *'Daarom wordt informatie over activiteiten, besluitvorming en financiële informatie actief open en beschikbaar gesteld voor het publiek.'* Daarnaast dient het beleids- en wetgevingsproces zo transparant mogelijk te worden, waarbij alle fasen van het beleids- en wetgevingsproces meegenomen worden: beleidsvoorbereiding, implementatie, uitvoering en evaluatie. Burgers willen steeds meer meebeslissen en meedenken over het beleid en daarom is een gelijkwaardige informatiepositie belangrijk. Hierbij kan worden gedacht aan inspectierapporten, uitvoeringstoetsen, onderzoeksrapporten, beleidsonderzoeken schetsontwerpen en statistische informatie. Op deze manier zijn burgers beter op de hoogte van de voornemens van de overheid, aldus visie en actieplan open Overheid. In dit kader verrichtte het Instituut Maatschappelijke Innovatie een beknopte internationale verkenning naar actieve openbaarheid in opdracht van het Ministerie van BZK. Op basis van antwoorden van 28 westerse landen zijn in deze paragraaf enkele bevindingen en conclusies samengevat.

De wijze waarop de openbaarmaking van overheidsinformatie constitutioneel is verankerd, verschilt van land tot land. Het Verenigd Koninkrijk was een van de initiatiefnemers van het OGP. Premier Cameron installeerde een Public Sector Transparency Board in the Cabinet Office. Er bestaan scherpe richtlijnen voor informatievoorziening over beleidsplannen, overheidsuitgaven en overheidscontracten met derde partijen. De ambitie is om via actieve openbaarheid en open data jaarlijks 1,7 miljard pond aan besparingen te realiseren. In algemene zin lijkt transparantie een belangrijk thema voor Oost-Europese landen. Sinds de val van de muur hebben zij ingezet op een versnelde invoering van openbaarheidswetgeving. Enkele van hen hebben in korte periode grote vooruitgang geboekt, waaronder Slowakije, Oekraïne, Slovenië en Hongarije. Oekraïne stelt dat zij in de periode 2011-2012 230.000 overheidsdocumenten openbaar heeft gemaakt. Zowel Estland als Letland geven aan ver gevorderd te zijn in het actief openbaar en user-friendly maken van overheidsinformatie. In Estland geeft 78% van de bevolking en 94% van de geconsulteerde bedrijven aan blij te zijn met de manier met hun e-government dienstverlening. In Letland zijn zelfs de vergaderingen van het kabinet via internet openbaar toegankelijk <http://www.mk.gov.lv/lv/aktuali/tiesraides/videoarhivs/>. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties kunnen hier periodiek in participeren. Openbaarheid geldt in Letland ook voor de agenda en de notulen van het kabinetsberaad.

In Engeland, Canada en Slovenië kent men de figuur van een Informatiecommissaris. Het mandaat van de commissaris verschilt tussen deze landen. In het Verenigd Koninkrijk werken de Informatiecommissaris en de ombudsman nauw samen. In Slovenië zijn deze functies geïntegreerd in het mandaat van de informatie commissaris. Met name in Slovenië, wordt de Informatiecommissaris gezien als een integer baken te midden van een corrupt systeem, waarin recentelijk een minister en de leden van de anti-corruptie watchdog zijn afgetreden. Het aantal klachten over trage reacties na informatievragen is sterk afgenomen.

3.1. Implementatie blijft achter

Aan wetten en beleidsvoornemens om meer informatie actief openbaar te maken ontbreekt het in de meeste landen niet. De implementatie van ambities blijft echter achter. Dit heeft verschillende redenen. Op technologisch vlak zijn vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid belangrijke uitdagingen. De onderzochte landen geven aan dat een 'information overload' door een wirwar aan datasets voorkomen moet worden. Een oplossing is het toekennen van metadata aan de datasets. Overheden plaatsen steeds vaker datasets op de centrale open data portals, maar er is geen mechanisme dat de kwaliteit, leesbaarheid, consistentie, beschikbaarheid en toegankelijkheid van de geplaatste overheidsinformatie waarborgt. Een reden is dat veel datasets verspreid zijn over verschillende organisaties en lagen van de overheid. Van de 900 datasets die toegankelijk via de Deense Datakildkataloget is bijvoorbeeld slechts een klein deel in herbruikbaar formaat. Daarnaast wordt er veel aangegeven dat er een gebrek is aan standaardmodellen voor informatie interfaces en data sets. Sommige landen geven aan dat ontbrekende data een reden vormt om weinig openbaar te maken, vanuit de intentie om enkel volledige data te willen weergeven. Onvolledigheid zou een verkeerd beeld kunnen geven. Andere genoemde aspecten zijn gebrek aan budget, tijd en expertise. Soms zijn overheidsinstanties afhankelijk van de opbrengsten uit datalicensies.

3.2. Gesloten overheidscultuur

De belangrijkste sociaal-culturele barrière is volgens de meeste rapporten en betrokkenen de huidige cultuur binnen de overheid. Bijna alle landen geven aan dat een gesloten en risicomijdende overheidscultuur actieve openbaarheid in de weg zit. Er heerst bijvoorbeeld de angst voor onthullingen. De cultuur binnen de overheid wordt vaak gekenmerkt door geslotenheid, risico-aversie, specialistisch opereren ('knowledge silo's') en gericht op controle in plaats van samenwerking.

De voorzichtigheid van ambtenaren om informatie vrij te geven vanwege de angst dat het gaat om politiek gevoelige informatie, wordt door verschillende landen genoemd. Naast de angst dat het om politiek gevoelige informatie gaat is er ook terughoudendheid omdat er privacy rechten in het geding kunnen zijn. Openbaarmaking kost tijd en geld. Het vergt bijvoorbeeld een extra inspanning om toestemming te vragen om een stuk openbaar te maken, of om een stuk te uploaden en via internet publiek toegankelijk te maken. Ambtenaren vragen zich al snel af: 'Waar is dat voor nodig, wat levert dat op?' Deze kosten-baten afweging lijkt ook in meer culturele zin van toepassing. Als ambtenaar word je niet

beloond als je een stuk actief openbaar maakt. Dat wordt meestal nauwelijks opgemerkt. Maar de risico's kunnen aanzienlijk zijn. Indien een dergelijk stuk leidt tot vragen uit het parlement of tot negatieve berichten in de pers, dan heb je als ambtenaar een probleem.

“Twee jaar onderzoek en vele informatieverzoeken verder kan de commissie niet anders dan concluderen dat de overheid haar documentaire informatievoorziening niet op orde heeft. De commissie heeft informatie regelmatig ontijdig, incompleet en in sommige gevallen zelfs incorrect ontvangen. Departementen hebben hun (digitale) archieven niet op orde, lijken zich in sommige gevallen niks aan te trekken van de wettelijk vereiste bewaartermijnen, en het is op z'n zachtst gezegd opvallend dat in sommige gevoelige kwesties er zelfs helemaal geen documentatie voorhanden is. Op deze manier kan de Kamer niet voldoen aan haar grondwettelijk vastgelegde parlementaire onderzoeksrecht. Dit is kwalijk en miskent de grondwettelijke positie van de Tweede Kamer.” (Commissie ICT Rijk, oktober 2014)

3.3. Primair proces

Een andere factor is het tekortschietend informatie- en archiefbeheer. Het archiefbeheer binnen met name lokale overheid, maar binnen veel landen het gehele publieke bestel, laat sterk te wensen over. Tot dusver vormt openbaarmaking geen onderdeel van het primair proces op departementen. In grote bureaucratieën moeten dit soort ambities ook 'ingeregeld' worden in het dagelijks werkproces. Dat betekent dat het een regulier onderdeel van de bedrijfsvoering moet gaan vormen, net als budgettering en verantwoording. *'Het is een vorm van corvee, het moet gewoon gebeuren en bij niet-nakoming kan je er ook op uitglijden'*, aldus een geïnterviewde topambtenaar. Daarbij horen concrete afspraken over normen, organisatie en verantwoordelijkheden. Alleen dan worden zaken ook in het primair proces opgenomen. In de toekomst zullen databases zo moeten vormgegeven worden dat ze eenvoudig actief openbaar kunnen worden gemaakt. In de keten van documentstromen moet vanaf het begin nagedacht worden op welk moment een document 'automatisch' actief openbaar wordt gemaakt. Op dit moment is er een wilsbeslissing nodig om documenten openbaar te maken. In de toekomst zou dit mechanisme omgekeerd kunnen worden: openbaarmaking gebeurt automatisch en voor niet-openbaarmaking is een actieve handeling noodzakelijk. In Slovenië dicteert de Access to Public Information Act (APIA) dat ieder staatsorgaan een of meer verantwoordelijk ambtenaren benoemt die zorg dragen voor het actief openbaar maken van de geproduceerde informatie. Hiermee heeft niet alleen iemand binnen ieder onderdeel van het overheidsapparaat de nadrukkelijke taak om ambassadeur van openbaarheid te zijn, maar zorgt er ook voor dat deze informatie in het juiste format wordt aangeleverd.

3.4. Civil society

Openbaarheid wordt regelmatig afgedwongen via een actieve civil society. Letland geeft aan veel te hebben geleerd van de wensen van NGO's omtrent overheidsinformatie. In Letland is de 'Society for Transparency' een belangrijke aanjager en promotor van openheid in overheidsinformatie. Internationale NGO's zijn freedominfo.org, access-info.org en statewatch.org. Ook het International Aid Transparency Initiative (IATI) is een mooi voorbeeld waarin er multilateraal wordt samengewerkt rondom het openbaar maken van hulpstromen en goederen. Relevante NGO's in Nederland zijn onder andere de Open State Foundation en Bits of Freedom. Sinds kort worden in Turkije social media ingezet om burgers bewust te maken van de mogelijkheden die overheidsinformatie kan bieden. Steeds meer landen consulteren de civil society over de vormgeving van actieve openbaarheid.

'Information is the Currency of Democracy.' (Thomas Jefferson)

4. Het Informatieregister in Zweden

Vrijwel alle landen hebben een wet die de openbaarheid van bestuur regelt. Centraal daarin staat de passieve informatieplicht; de informatievoorziening op verzoek van een burger. Een aantal landen zoals Zweden, Noorwegen, Letland en Slovenië hebben ook bepalingen over actieve informatievoorziening via een register. Burgers kunnen in deze landen zelf bekijken over welke documenten de overheid allemaal beschikt. Dat geldt ook voor de verschillende instellingen van de Europese Unie.ⁱⁱⁱ

Zweden kent een lange traditie als het gaat om openbaarheid van bestuur. Het oudste bekende exemplaar van een register is een logboek uit 1551 van inkomende en uitgaande brieven van Koning Gustaaf I. De eerste openbaarheidswetgeving dateert van 1766 met de 'Freedom of the Press Act'. Deze wet is inmiddels enkele malen gemoderniseerd, maar het belang dat eraan gehecht wordt staat nog steeds buiten kijf: The Freedom of the Press Act vormt een integraal onderdeel van de Zweedse Grondwet. De meeste bepalingen over de openbaarheid van overheidsdocumenten zijn te vinden in het hoofdstuk met de veelzeggende titel: 'On the Public Nature of Official Documents'. Het principe van openbaarheid – *Offentlighetsprincipen* – biedt volgens de Zweden een waarborg tegen corruptie en ambtelijke willekeur. Openbaarheid van bestuur is in Zweden een grondrecht dat nauw samenhangt met de vrijheid van meningsuiting: '*Freedom of information is the right to take note of what others have expressed*'.^{iv} Zo gezien is actieve openbaarheid de andere zijde van de medaille van de vrijheid van meningsuiting, namelijk de vrijheid van 'menings-inning'.

Overheden zijn verplicht om officiële documenten die zij produceren of ontvangen te registreren. Deze registratie moet binnen een dag plaatsvinden, tenzij er wettelijke uitzonderingsgronden gelden. Ambtenaren die hierin nalatig zijn kunnen een boete of zelfs gevangenisstraf krijgen. Burgers kunnen de registers raadplegen en de gewenste documenten per post of mail thuisgestuurd krijgen.

Het register is bedoeld om ordening en overzicht te bieden voor burgers die inzage willen krijgen in overheidsdocumenten. De eerste eeuwen was chronologie het leidende principe in de registers; pas in de 20-ste eeuw werd de primaire ordening gebaseerd op inhoudelijke thema's. De 'Public Access to Information and Secrecy Act' bepaalt dat officiële documenten worden geregistreerd aan de hand van een unieke code, datum, naam van de afzender en de ontvanger en vermelding van het onderwerp. In de meeste hedendaagse document managementsystemen worden ook andere tags en metadata toegevoegd, zoals zoektermen en vervolgacties.

ⁱⁱⁱ Zie <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/>

^{iv} J. Steele, in *Liverpool Law Review*, 2002

Het Zweedse systeem is ook in hoge mate een decentraal systeem. Iedere gemeente heeft een aanzienlijke beleidsvrijheid om haar register en archief in te richten op een wijze die haar goed dunkt. In de loop der tijd zijn verschillende registratiesystemen met verschillende 'vertrekpunten' uitgetoetst. De ingang van de registratie is ook afhankelijk van het onderwerp. Verslagen of notulen van officiële bijeenkomsten worden vaak nog steeds chronologisch geregistreerd, terwijl zaken die een persoon betreffen vaak geregistreerd worden aan de hand van zijn of haar Burgerservicenummer. Het decimale systeem van ordening (Dewey) wordt nog steeds veel gebruikt bij de uitsplitsing van subcategorieën.

4.1. Uitzonderingen

De plicht tot registratie geldt niet voor onbelangrijke documenten, die 'obviously of little importance to the authority's activities' zijn. Sommige documenten moeten wel geregistreerd worden, maar zijn niet openbaar toegankelijk vanwege redenen van staatsveiligheid, het economisch of monetair beleid, of om de concurrentiepositie van Zweedse bedrijven niet te schaden. Voorbereidende notities en memo's zijn niet openbaar. Ook privacy-gevoelige informatie, zoals gegevens over sociale zekerheid of medische gegevens van burgers, zijn niet openbaar toegankelijk. Maar de brief die een bewoner stuurt aan de wethouder over zijn dakkapel, kan door zijn buurman worden ingezien. De agenda van een politicus is openbaar. Overigens worden uitzonderingsgronden als staatsveiligheid, concurrentiepositie en privacy ook in Nederland gehanteerd, zowel in het kader van de beantwoording van Wob-verzoeken, als bij de toegang tot archieven.

Volgens de Zweedse vereniging van journalisten is het register een waardevolle bron van informatie. Het register biedt veel meer informatie dan de website van de regering. Deze site is volgens hen vooral een pr-instrument, waarop alleen die stukken te vinden zijn die passen in de communicatiestrategie van het kabinet. Het register geeft een veel vollediger beeld van alle overheidsdocumenten rond een bepaald thema. Waarbij aangetekend dient te worden dat ook in Zweden niet alle documenten in het register terecht komen. Zo komt het regelmatig voor dat een intern stuk of beleidsnotitie nooit een definitieve status krijgt, maar het predikaat 'working paper' behoudt. Het is een van de manieren om stukken buiten het register te houden.

*'Es gibt nicht viel Wissen,
Das Macht verschafft,
Aber es gibt viel Wissen,
Das nur durch Macht verschafft wird.'*
(Bertolt Brecht)

4.2. Registrar en archivaris

Zweden kent de functie van 'registrar'. Op ieder ministerie zijn een aantal personen die deze rol van registrar vervullen, naast hun andere werkzaamheden. De registrar zorgt allereerst dat documenten worden opgenomen in het register en op de juiste wijze worden geclassificeerd. Zij leiden documentstromen naar de behandelend ambtenaar. Registrars zijn informatiemakelaars, die soms schakelen binnen de eigen organisatie en op andere momenten een intermediar vormen tussen de organisatie en de buitenwereld. Een verzoek om informatie van burgers of journalisten komt bij een registrar terecht en hij is degene die dergelijke verzoeken in beginsel afhandelt, op basis van zijn kennis van de openbaarheidswetgeving en de uitzonderingsgronden. Als gevolg van de digitalisering van werkprocessen verandert ook het werk van de registrar. Tegenwoordig ontwikkelt een registrar ook richtlijnen voor het documentenbeheer, produceert handleidingen en verzorgt trainingen voor ambtenaren op het gebied van het gebruik van registratiesystemen.

De archivaris in Zweden vervult uiteenlopende taken. Enerzijds is hij een klassiek bewaarder van collecties van overheidsdocumenten, maar anderzijds vervult hij ook de rol van strategisch expert op het gebied van informatiebeheer en het bewaren en vernietigen van archieven. Archivarissen in Zweden hebben ook een rol als toezichthouder. Zij houden in de gaten of de verschillende overheden hun wettelijke plichten op dit gebied ook nakomen en rapporteren daarover aan het bevoegd gezag. In vergelijking met andere Europese landen onderhouden de archiefautoriteiten in Zweden en Noorwegen nauwe banden met de ministeries en andere autoriteiten. De lijnen zijn kort.

4.3. Digitalisering

De Zweedse registers zijn van oudsher papieren systemen. De wijzigingen en aanvullingen werden in vroeger tijden in sierlijke letters met een kroontjespen vastgelegd. Er bestond toen ook nog een overzichtelijk onderscheid tussen 'records management' en 'archive management'. In de zogenaamde levenscyclusbenadering doorloopt een 'record' (een document of verzameling van documenten) acht verschillende fasen.

PHASE 1. Records Management

- creation or receipt of information in the form of records,
- classification of the records based on their information in a logical system,
- maintenance and use of the records, and
- their disposition through destruction or transfer to an archive.

PHASE 2. Archive Management

- selection/acquisition of the records by an archive,
- description of the records in inventories, finding aids, and the like,
- preservation of the records or, perhaps, the information in the records, and
- reference and use of the information by researchers and scholars.

Different phases and stages in the life cycle concept (Atherton)

Toen was het leven nog plezierig overzichtelijk, maar die tijd is voorgoed voorbij. Digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden op het gebied van het koppelen van bestanden en het aanbrengen van metadata. In een digitale omgeving moet er aan de voorkant van het proces worden nagedacht over vraagstukken met betrekking tot archivering. Het creëren, classificeren en bewaren van een stuk vindt plaats in één vloeiende beweging. Digitale systemen hebben als voordeel dat het mogelijk is om te zoeken via verschillende ingangen. Sommige overheden hebben besloten het classificatiesysteem met subdivisies niet langer te gebruiken. Het zoeken op keywords vormt dan de belangrijkste ingang in het systeem.

In Zweden zijn informatiemanagement en archiefbeheer van oudsher sterker met elkaar vervlochten dan in Nederland het geval is. Het Zweedse concept van 'archief' is ontwikkeld in nauwe samenhang met het recht van burgers van vrije toegang tot officiële overheidsdocumenten. Het archief bestaat uit alle 'officiële documenten die zijn geproduceerd of ontvangen door een overheidsorgaan'. Toch is de aansluiting tussen documentregistratie en archivering ook in Zweden een onderwerp van zorg en aandacht. In 2010 beschikte nog maar 20 % van de overheden over een elektronisch archief. Uit een onderzoek van het Zweeds Nationaal Archief van datzelfde jaar bleek dat een meerderheid van de nationale overheden (ministeries en agentschappen) ook nog geen strategie had voor het langdurig bewaren van elektronische documenten. Op de vraag of de 'electronic records' geïnclassificeerd waren volgens de eisen van het archief, antwoordde 33 % met 'nee' en 37 % met 'in enige mate.' Er lijkt kortom ook in Zweden nog aanzienlijke ruimte te zijn voor het verbeteren van de aansluiting tussen de registers en de archieven. Hier en daar

starten pilots waarbij geëxperimenteerd wordt met een geïntegreerd e-register en e-archief ('eARD'). Op dit moment worden de gezamenlijke specificaties en metadata ontwikkeld voor een dergelijk systeem.^v Het is erop gericht om de structuur van de informatiestromen tussen overheden en archiefinstellingen te definiëren, de uitwisseling tussen verschillende IT-systemen mogelijk te maken en de waarborgen te scheppen voor de duurzame toegankelijkheid van documenten. Ook wordt er voorzichtig nagedacht over een gezamenlijk systeem van diensten op het gebied van e-registers en e-archivering, waar de verschillende overheden op aan kunnen sluiten. Het Zweeds Nationaal Archief vervult hierin een coördinerende rol.

De veranderingen als gevolg van digitalisering hebben ook gevolgen voor de rol, de positie en het aanzien van de archivaris. In het Zweedse systeem hebben archivariissen weliswaar formeel een rol als strategisch expert, maar bij de inrichting van de informatie-architectuur en de vormgeving van de primaire processen van een organisatie worden ze links en rechts gepasseerd door IT-consultants, systeembeheerders en software-ontwikkelaars. Sommige auteurs pleiten ervoor dat archivariissen actiever moeten gaan participeren in de strategische planning van het informatiebeheer van een organisatie.^{vi} Om ook in de toekomst nog een rol van betekenis te vervullen, zullen archivariissen zich moeten involveren in de dagelijkse werkprocessen van overheidsorganisaties, waarin documenten en data worden geproduceerd en gebruikt.

^v http://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Projekt/eARD_informationstext_eng.pdf

^{vi} Zie o.a. Kallberg 2011

5. Aanvliegroutes informatieregister

Er bestaan verschillende mogelijke wegen waarlangs een informatieregister tot stand kan komen. In deze paragraaf worden vier mogelijke aanvliegroutes geschetst:

1. Activiteitenindex en Rijksoverheid.nl
2. Model Wet open overheid
3. Selectielijsten Nationaal Archief
4. De Vierde Weg

Elk van deze routes kent voor- en nadelen; deze worden kort besproken.

5.1. Activiteitenindex en Rijksoverheid.nl

De ideeën voor een informatieregister zijn niet nieuw. Al in 1983 werd door de Evaluatiecommissie wet openbaarheid voorgesteld te komen met een (papieren) Wob-database. De commissie Toekomst overheidscommunicatie (Commissie Wallage) pleitte in 2001 voor de invoering van een rijksbrede beleidsagenda en een 'activiteitenindex'. Deze index moest de burger op hoofdpunten van het kabinetsbeleid toegang bieden tot relevante documenten. De index zou ieder jaar aan de hand van de begrotingsbehandeling moeten worden geactualiseerd en moeten gevuld aan de hand van bronnen als de jaarverslagen en plannen van directies en diensten. *'Een dergelijke activiteitenindex verschaft belangstellenden informatie over de zaken waarmee de overheid zich bezighoudt en over welke onderwerpen met een beroep op de Wob om informatie kan worden gevraagd.'* Op termijn zou dan een volwaardig informatie register kunnen ontstaan.

'Een activiteiten index is mooi, maar laten we eerst eens met een regeringswebsite beginnen.' Zo luidde ongeveer kort samengevat de reactie van het kabinet Kok op de aanbevelingen van de Commissie Wallage.^{vii} Een bestuursorgaan moet uit hoofde van art. 8 van de Wob informatie tijdig en in begrijpelijke vorm verschaffen. *'Het kabinet ziet in dit laatste een verplichting om de veelheid aan overheidsinformatie niet alleen passief beschikbaar te maken, maar ook actief beschikbaar en toegankelijk te maken door deze te structureren, te bewegwijzeren en in zijn context te plaatsen. De plannen, waartoe dit kabinet de aanzet wil geven en die gericht zijn op het inrichten van een regeringswebsite, het daarin opnemen van activiteitenindexen en het installeren van adequate zoeksystemen kunnen hieraan bijdragen.'* Het ongestructureerd op internet plaatsen van de enorme hoeveelheid overheidsinformatie, documenten, e-mails en andere stukken zou de transparantie niet ten goede komen, aldus het kabinet. Nader onderzoek naar de technische en financiële haalbaarheid en de consequenties ten aanzien van de informatie-infrastructuur van de overheid is wenselijk. In het Actieprogramma Overheidscommunicatie 2002-2006 werden nog wat schone woorden gewijd aan de totstandkoming van een dergelijke activiteitenindex, zonder dat daarvoor de benodigde budgettaire middelen werden gereserveerd. In de Monitor 2005 van Overheid.nl wordt kortweg geconstateerd

^{vii} Zie kst 26 387, nr. 12

dat de 'activiteitenindex' kennelijk nog niet breed wordt geïmplementeerd bij de ministeries. In latere officiële kabinetsstukken ontbreekt de verwijzing naar de activiteitenindex vrijwel volledig.^{viii}

De afgelopen jaren wordt alle energie gestoken in de uitbouw van Rijksoverheid.nl en Overheid.nl. De website Rijksoverheid.nl is de gezamenlijke website van de ministeries. Op Rijksoverheid.nl worden beleidsplannen, wetten en regels uitgelegd voor burgers, bedrijven en journalisten. Er is een grote hoeveelheid informatie te vinden over de meest uiteenlopende onderwerpen. De hoofdmoot wordt gevormd door stukken die ook naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Op de website Overheid.nl staan de originele teksten van de verdragen, wetten en regels, van vergunningen die zijn aangevraagd bij een gemeente of provincie, maar ook ingangen naar open databestanden. De structuur van Rijksoverheid.nl lijkt op een activiteitenindex, terwijl het overzicht van wetten en regels op Overheid.nl beschouwd kan worden als een register op dit specifieke terrein.

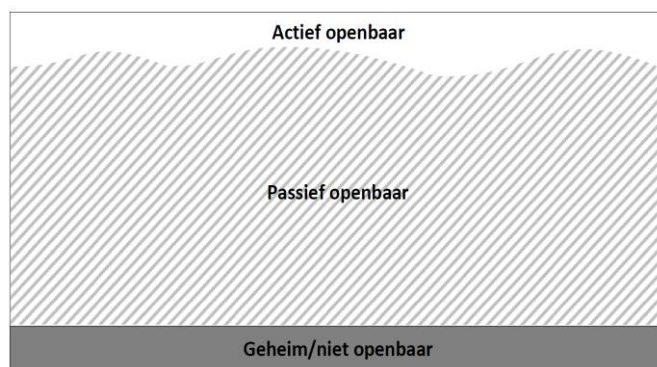
Voordelen en nadelen

Het verder uitbouwen van Rijksoverheid.nl en Overheid.nl tot een meer volwaardig register is om verschillende redenen aantrekkelijk. Het is de weg van het geleidelijk uitbouwen van een bestaande functionaliteit. Het in één klap actief openbaar maken van informatie die nu in het kader van de Wob passief openbaar is, zou betekenen dat een enorme hoeveelheid ongestructureerde informatie op internet zou worden geplaatst. Denk bijvoorbeeld aan project- en werkplannen, convenanten, gegevensregisters, statistische bestanden, beschikkingen, vergunningen, rechterlijke uitspraken, circulaire, inspectierapporten, evaluatieonderzoeken, inkomende en uitgaande post, archieven, e-mail, facturen, etc. Elektronische openbaarmaking van al deze documenten is pas mogelijk, zodra de documentenstroom en het archiefbeheer van de overheid goed zijn ingericht op een digitale gegevenshuishouding. Dit vereist een ingrijpende aanpassing van registratiesystemen, archiverings- en documentatiesystemen, routing van stukken en andere interne procedures. Bij Rijksoverheid.nl ligt er nu een digitale basisinfrastructuur die werkt. Het zijn relatief publieksvriendelijke sites, waarbij op verschillende manieren gezocht kan worden. De organisatie achter het systeem is op orde; de verschillende departementen zijn gecommitteerd en leveren hun stukken. De ophanging bij de RVD die ressorteert onder het Ministerie van Algemene Zaken is een waarborg dat deze vorm van publiekscommunicatie tot op het hoogste niveau gedragen wordt. Het is wat onze oosterburen zo beeldend noemen 'Chef-sache'. Tot zover de voordelen van deze benadering.

^{viii} Wel pleit de Raad voor het openbaar bestuur in 2012 in haar rapport 'Gij zult openbaar maken' nog voor een activiteitenindex: 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.

Er kleven echter ook belangrijke nadelen aan deze benadering. Hoewel beide sites een indrukwekkende hoeveelheid informatie bevatten, zijn het geen informatieregisters zoals deze in Scandinavische landen gevoerd worden. In essentie zijn het voorlichtingsinstrumenten, waarbij door de betreffende overheden een selectie wordt gemaakt van hetgeen gepubliceerd wordt. Op Rijksoverheid.nl komt de voorlichting over staand beleid en de ontsluiting van overheidsdocumenten op één plaats samen. En ook al is er veel te vinden; er is nog veel meer interessante overheidsinformatie die niet op deze sites te vinden: Een gate review over een groot ICT-project, een advies van een bureau over mobiliteitsmanagement, een kritische analyse van een universiteit over de decentralisatie van zorgtaken, een interne verkenning naar nieuwe instrumenten op het gebied van energiebesparing, achterliggende cijfers en data die meer inzicht geven in de mate waarin multinationals belasting betalen; het is allemaal niet of slechts in beperkte mate te vinden op deze overheidssites.

‘Sommigen menen dat ‘goed opbergen in het archief’ staat voor een aantal decennia radiostilte in plaats van zorgvuldig te beheren en anytime beschikbaar houden.’ (Martin Berendse, Ketelaar-lezing)

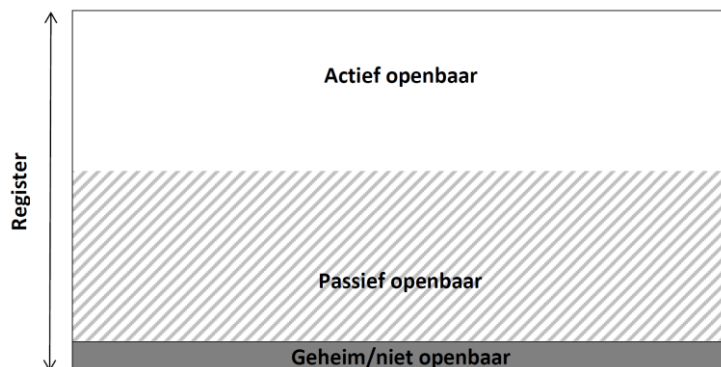


Schema 1 . Rijksoverheid.nl

De rechthoek staat voor de alle beschikbare (rijks)overheidsinformatie. Een klein deel daarvan is vooraf gekwalificeerd als geheim, vanwege bijvoorbeeld veiligheidsoverwegingen, of is niet openbaar omdat de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing zijn, omdat het bijvoorbeeld fabricagegegevens bevat, of de privacy van personen in het geding is (deel C). Een beperkte bovenlaag (deel A) wordt actief openbaar gemaakt. In beginsel gaat het om stukken die al naar de Kamer zijn gestuurd. Wat overblijft is het grote middengebied B. Dat is de hoeveelheid overheidsinformatie die passief openbaar is. Dat wil zeggen dat het informatie is die verstrekt wordt als daartoe een verzoek wordt gedaan uit hoofde van de Wob. Het probleem is echter dat je niet weet wat je niet weet. Een informatieregister zou dit probleem oplossen omdat het inzichtelijk maakt over welke informatie een overheid beschikt. Juist dit aspect verklaart ook een deel van de weerstand in politieke en ambtelijke kringen tegen een register. Zoals Donner het ooit zo treffend uitdrukte: *‘Je moet niet willen weten hoe een worst gemaakt wordt.’* Dit adagium lijkt nog steeds leidend te zijn voor de vormgeving van actieve openbaarheid in Nederland.

5.2. Wet open overheid

Hiervoor zijn de hoofdlijnen geschetst van het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid, zoals ingediend door Voortman (GroenLinks) en Schouw (D66). In artikel 3 wordt geregeld dat er een informatieregister gaat ontstaan naar Zweeds voorbeeld. Alle door de overheid geproduceerde en ontvangen stukken worden in beginsel opgenomen in dit register. Dat betekent dat informatie die nu passief openbaar is, in de toekomst via het register te traceren en te raadplegen zal worden. In schematische zin ziet het er zo uit:



Schema 2 . Wet open overheid

In deze figuur wordt alle informatie die tot dusver passief openbaar is – dat wil zeggen op aanvraag toegankelijk – geleidelijk aan actief openbaar gemaakt. De indieners van het wetsvoorstel beogen niet om met één grote operatie te komen tot een register, waarin bovendien alle documenten ook direct aanklikbaar zijn, maar vertrouwen op een geleidelijk proces, waarbij de totstandkoming van een register in de pas kan lopen met het investerings- en vervangingsregime van ICT-systemen bij de overheid.

Voordelen en nadelen

De voordelen en nadelen van dit register uit de Woo vormen in zekere zin het spiegelbeeld van de hierboven geschetste voor- en nadelen van Rijksoverheid.nl. Dit register gaat zeker een veel vollediger beeld geven van alle overheidsdocumenten in Nederland. Het biedt burgers en journalisten beter inzicht in wat er allemaal door de overheid aan stukken ontvangen en geproduceerd is. Tegelijkertijd moet het nog wel allemaal geregeld worden. De datum van inwerkingtreding moet nog via een apart Koninklijk Besluit bepaald worden. Dat betekent dat de regering deze beslissing nog gaat nemen en het lijkt niet op voorhand waarschijnlijk dat de regering zichzelf een harde deadline of een dwingend invoeringsschema gaat opleggen. Dat wordt waarschijnlijk een KB vol mitsen, maren, inspanningsverplichtingen en randvoorwaarden. Een ander nadeel is dat de Woo in haar huidige opzet onvoldoende rekening houdt met toekomstige generaties. De toegankelijkheid voor huidige gebruikers wordt vergroot, maar de duurzame toegankelijkheid van overheidsdocumenten als historisch archief voor toekomstige gebruikers, lijkt in de huidige opzet geen rol van betekenis te hebben vervuld.

5.3. Selectielijsten Nationaal Archief

Een derde aanvliegroute voor de totstandkoming van een register, is het benutten van de selectielijsten zoals die door het Nationaal Archief worden gehanteerd. Artikel 5 van de Archiefwet bepaalt dat overheidsorganen verplicht zijn hun *'archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren.'* De Archiefwet verplicht overheidsorganisaties om de noodzakelijke maatregelen te treffen om de digitale informatie duurzaam toegankelijk te krijgen en te houden.

Het gaat daarbij om fundamentele vragen zoals: Welke stukken moeten voor eeuwig worden bewaard? Welke stukken kunnen direct worden vernietigd? En welke moeten nog 50 jaar bewaard worden? Op deze vragen geeft de selectielijst antwoord. Een selectielijst is een systematische opsomming van categorieën archiefbescheiden (meestal op procesniveau) van een overheidsorgaan waarbij wordt aangegeven of de archiefbescheiden te bewaren of te vernietigen zijn. Deze opsomming moet overeenkomen met het actuele informatieoverzicht waarover een overheidsorgaan dient te beschikken.^{ix} Dit wordt een informatie-overzicht genoemd. In de praktijk blijken overheden heel verschillend om te gaan met deze verplichting. Sommige overheden hebben voor dit informatie-overzicht een goed doordacht systeem met passende classificatie ontwikkeld, terwijl anderen niet veel verder komen dan te verwijzen naar de toevallige mappenstructuur op de verschillende computers en servers.

Het Nationaal Archief probeert met ministeries en andere partijen afspraken te maken over archivering aan de voorkant van het proces. Het is namelijk heel erg tijdsintensief en daarmee duur om achteraf digitale informatie te moeten beoordelen en waarderen. Begin 2014 tekenden Erik Akerboom, SG van het ministerie van Defensie en Martin Berendse, algemene rijksarchivaris en directeur van het Nationaal Archief, het vaststellingsbesluit voor de Generieke Selectielijst Defensie (GSD) over de periode vanaf 1945. Daarmee was Defensie het eerste ministerie dat een generieke selectielijst tot stand heeft gebracht. De nieuwe GSD sluit beter aan bij de digitale bedrijfsprocessen, de ordening en wijze van archiveren van Defensie en de burger krijgt hierdoor een helder beeld van de aanwezige archieven van Defensie. Het departement voldoet daarmee aan de nieuwste inzichten om tot een goed ingerichte informatiehuishouding te komen. Het Nationaal Archief hoopt dat andere ministeries nu snel zullen volgen. Interessant in dit kader is dat de vraagstukken en dilemma's rond digitalisering en het Nationaal Archief voor het eerst sinds lange tijd weer op de politieke agenda staan. In het voorjaar van 2014 wijdde de Tweede Kamer er een Algemeen Overleg aan, voor het eerst sinds de eeuwwisseling.^x

De nieuwe generieke Selectielijst is volgens het Nationaal Archief een belangrijke stap om tot een informatieregister te komen. Daarbij zijn er twee opties denkbaar. 1) De selectielijst en het informatieoverzicht worden digitaal gepubliceerd en aangevuld met informatie over openbaarheid van de onderliggende stukken. Of 2) De selectielijst en het

^{ix} Aldus art. 18 van de Archiefregeling

^x kst 29.362, nr. 228.

informatieoverzicht dienen als basis voor een nieuw op te zetten digitale index. Een overheidsorgaan kan van alle categorieën archiefbescheiden aangeven welke openbaar zijn en op welke wijze kennis kan worden genomen van de bescheiden die (nog) niet openbaar zijn.

Categorie	Bewaren/ openbaar	Bewaren/ niet openbaar	Vernietigen/ openbaar	Vernietigen/ niet openbaar
1	x			
2		x		
3				x
4			x	
5	x			
...				
...				
↓				

Schema 3 . Selectielijsten Nationaal Archief

Toelichting: Dit is een sterk vereenvoudigde weergave. In essentie gaat dit schema ervan uit dat overheidsinformatie is op te delen in categorieën. Per categorie kunnen uitspraken worden gedaan of de betreffende informatie bewaard of vernietigd moet worden. Per categorie kunnen ook uitspraken worden gedaan over de openbaarheid van de betreffende documenten.

Voordelen en nadelen

Volgens het Nationaal Archief is het mogelijk om twee vliegen in één klap te slaan. Als je aan de voorkant van het proces uitspraken doet over de termijn van bewaring, kan je meteen ook uitspraken doen over de openbaarheid van documenten. Het is duur en omslachtig om de openbaarheid van digitale informatie achteraf vast te stellen. Dat moet gebeuren op moment van creatie van het digitale document via het toekennen van metadata. In een DMS (documentmanagementsysteem) is het van belang om op het moment van creatie afwegingen te kunnen maken met betrekking tot 'de toekomst' van het digitaal document. Nu reeds moeten ambtenaren uitspraken doen over de deelbaarheid en beveiliging binnen een organisatie. Het is logisch om op het moment van creatie ook tags mee te geven over de openbaarheid en toegankelijkheid op termijn (wel of niet bewaren). Door de selectielijst als uitgangspunt te nemen, hoeft geen nieuwe lijst te worden gemaakt.

Deze benadering kent één belangrijk nadeel. De categorisering als ontwikkeld ten behoeve van de archivering lijkt niet goed bruikbaar voor het doen van uitspraken over de openbaarheid van deze categorieën. Een concreet voorbeeld: De generieke selectielijst van het Ministerie van Defensie bestaat uit zes hoofdcategorieën, te weten: 1) Sturing en Inrichting van de organisatie, 2) Primaire functies, 3) Handhaving en toezicht, 4) Kennis en advies, 5) Ondersteunende functies (Piofach), en 6) Uitvoering. Deze indeling is niet bruikbaar om uitspraken over openbaarheid te doen. In al deze categorieën zitten documenten die *direct* openbaar gemaakt kunnen worden en alle categorieën bevatten

waarschijnlijk ook documenten die *nooit* openbaar gemaakt zullen worden. Nu zou je nog kunnen volhouden dat dergelijke generieke uitspraken over openbaarheid op het niveau van een hoofdcategorie niet goed mogelijk zijn, maar bij subcategorieën wel. Dit lijkt echter niet het geval te zijn. De categorie 'Primaire functies' bestaat bijvoorbeeld uit subcategorieën als 'het maken van wet- en regelgeving', 'het mede opstellen van de rijksbegroting' en 'het maken, verantwoorden en uitdragen van beleid'. Deze laatste subcategorie bestaat bijvoorbeeld uit:

- Het voeren van overleg met betrokken actoren
- Het adviseren van de ambtelijke en politieke leiding
- Het ontwikkelen en evalueren van beleid
- Het gereedmaken van beleid voor implementatie
- Het beantwoorden van Kamervragen en vragen van het Europese Parlement
- Het (internationaal) uitdragen van beleid
- Het organiseren van (internationale) congressen, conferenties, symposia, burgerpanels en burgerenquêtes betreffende het beleid
- Het (beleidsmatig en financieel) afleggen van verantwoording aan de politiek over gevoerd beleid (hieronder vallen ook parlementaire enquêtes)
- Het voorbereiden van een standpunt ter inbrenging in de Ministerraad, onderraden, Staten-Generaal en/of (inter)nationale gremia

Ook voor al deze subsubcategorieën geldt dat zij waarschijnlijk documenten bevatten die per direct zonder enig probleem openbaar gemaakt kunnen worden, maar ook documenten die pas na decennia openbaar toegankelijk worden. De selectielijsten van het Nationaal Archief lijken niet de meest logische ingang te vormen voor het vaststellen van het openbaarheidsregime van documenten. Maar het in een vroeg stadium markeren van de openbaarheid en de duurzame toegankelijkheid van een document is een interessante benadering bij de ontwikkeling van een register.

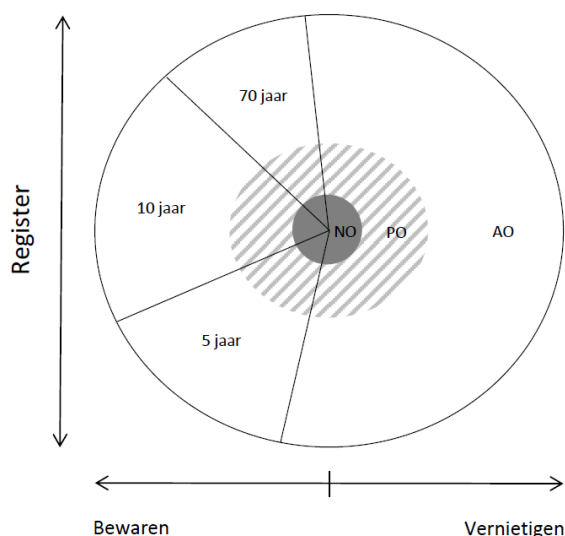
5.4. De Vierde Weg

Alle voorgaande scenario's bevatten waardevolle elementen. Het eerste scenario 'Activiteitenindex' bouwt voort op de bestaande praktijk. Het belang daarvan kan niet genoeg benadrukt worden. De effectiviteit van een systeem wordt in hoge mate bepaald door de professionals die daarin werkzaam zijn. Naarmate een systeem meer afwijkt van bestaande routines, is de kans groot dat mensen nieuwe sluipteggetjes vinden buiten het systeem om.^{xi} Een nieuw systeem moet zoveel mogelijk aansluiten bij de dagelijkse werkpraktijk van ambtenaren en kenniswerkers. Scenario 2 'Wet open overheid' legt de nadruk op het perspectief van burgers en gebruikers. Met publiek geld gefinancierde documenten dienen ook voor het publiek toegankelijk te zijn. Dát is de regel, waarop vervolgens op onderdelen ook uitzonderingen mogelijk zijn. Het derde scenario vertrekt vanuit het perspectief van toekomstige generaties. De selectielijsten van het Nationaal Archief bieden een structuur om informatie duurzaam toegankelijk te houden. Zo bezien is overheidsinformatie waardevol voor drie groepen gebruikers:

- 1) Primaire gebruikers. Ambtenaren produceren, bewerken en benutten overheidsinformatie om de doelstellingen van het betreffende overheidsorgaan te realiseren.
- 2) Publieke gebruikers. Burgers en journalisten gebruiken informatie vanuit hun interesse voor de publieke zaak, soms gericht op verdieping of waarheidsvinding en soms om een artikel te schrijven
- 3) Toekomstige gebruikers. Een deel van de overheidsinformatie is blijvend interessant voor onderzoekers of particulieren vanuit cultureel of historisch perspectief.

In het vierde scenario wordt informatie vanaf het begin af aan geclassificeerd op openbaarheid en bewaartermijn. Gestart wordt met een aantal categorieën van overheidsdocumenten die relatief gemakkelijk te identificeren zijn en die voor burgers of journalisten interessant zijn. Denk hierbij aan de rapporten van onderzoeksbureaus en kennisinstellingen die met publiek geld zijn gefinancierd in opdracht van een overheidsorganisatie, of aan de rapporten van de verschillende inspectiediensten. Het zou ook interessant zijn om te beginnen met een nieuw dossier waarbij verschillende departementen betrokken zijn. Op deze wijze kan ervaring opgedaan worden. Het groeimodel zal zo goed mogelijk moeten aansluiten op bestaande administratiesystemen binnen een organisatie.

^{xi} Zie in deze zin ook de Algemene Rekenkamer (2010), p. 19, paragraaf 'De professional maakte het verschil'



Schema 4 . 'De Vierde Weg'

(NO = niet openbaar, PO = passief openbaar, AO = actief openbaar)

Voor en nadelen

Deze indeling suggereert het bestaan van overzichtelijke categorieën informatie. De werkelijkheid is echter weerbarstiger. Een complicerende factor is bijvoorbeeld het verschil tussen operationele documenten en datasets. Bij het CBR is geen kopie van een rijbewijs terug te vinden; alles wat daar staat is een vinkje achter een naam. Documenten van de Belastingdienst worden uitgedraaid op basis van datasets over iemands inkomen, zonder dat dit document bewaard blijft. Informatie is steeds mee fluïde; indien in een document naar een url wordt verwezen en de inhoud van de betreffende website wordt aangepast, is er dan nog sprake van hetzelfde basisdocument? En een vraag van een heel andere orde: op welke wijze kan het publiek beter zicht krijgen op geaggregeerde gegevens over economie, overheidsinkomsten en overheidsuitgaven, zonder dat daarmee de privacy van individuen geschaad wordt? Over dergelijke vragen zal de komende periode verder nagedacht moeten worden. Overigens gelden deze overwegingen voor alle hiervoor geschetste scenario's.

Een ander nadeel is het feit dat openbaarheid en transparantie vaak wel met de mond wordt beleden, maar dat de praktijk sterk achterblijft. Er zijn nogal wat ambtenaren en bestuurders die openbaarheid van bestuur alleen maar lastig vinden. Machiavelli wist reeds: *'Niets is zo moeilijk te realiseren als vernieuwing, omdat velen hun belangen aan het bestaande hebben verbonden.'* Dat is een factor om rekening mee te houden.

Deze benadering kent ook belangrijke voordelen. Daarbij gaat het niet alleen om abstracties, zoals de notie dat openbaarheid bijdraagt aan de controlebaarheid van het openbaar bestuur, het vertrouwen in de overheid en uiteindelijk tot een versterking van de democratie. Het aan de voorkant goed regelen van kwesties met betrekking tot archivering

en duurzame toegankelijkheid leidt ook tot harde besparingen. Op dit moment moet het Nationaal Archief slecht gecategoriseerde archieven verwerken en de meerkosten van deze omvangrijke reparatie bedragen tientallen miljoenen euro's. Het toesnijden van Nederlandse systeem van overheidsdocumenten op actieve openbaarheid levert ook miljoenen op; de afhandeling van een Wob-verzoek kost in Nederland namelijk een factor vier keer meer dan in andere vergelijkbare landen.^{xii} Dat is waarschijnlijk voor een belangrijk deel te wijten aan het tekortschietend informatie- en archiefbeheer. Het aan de voorkant inregelen van enerzijds actieve openbaarheid en anderzijds duurzame toegankelijkheid kan aldus leiden tot aanzienlijke besparingen.

^{xii} Studie SEO, 2013.

6. Tenslotte

De ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en e-archivering kunnen beschouwd worden als een kruispunt voor de ontwikkeling van het beroep van archivaris. Professionals uit de archiefwereld kunnen deze ontwikkelingen gelaten over zich heen laten komen en rustig afwachten wat de toekomst hen gaat brengen. Gezien het bedaarde imago van deze beroepsgroep is dit scenario niet onwaarschijnlijk. *'Ik heb geen tijd om strategisch te adviseren; ik heb mijn handen al vol aan mijn echte archiefwerk.'* Dat gaat er dan waarschijnlijk toe leiden dat archivariissen nog decennia achter de feiten aan zullen lopen. De achterstanden op het gebied van e-archivering zullen verder toenemen en wellicht uitmonden in een archief-infarct in 2032. Cruciale dossiers blijken voorgoed onvindbaar te zijn. Waarna een heuse parlementaire enquête wordt ingezet om te reconstrueren welke beslissingen uit het verleden tot deze catastrofe hebben geleid.

Er is ook een ander scenario mogelijk. Koplopers uit de archiefwereld slaan de handen ineen en bouwen met vertegenwoordigers van departementen, uitvoeringsorganen, provincies en gemeenten een 'Coalition of the Willing'. Ze vormen een diagonaal samengesteld gezelschap, denkers en doeners, bestuurders en uitvoerders, generalisten en specialisten, 'back-boners' en 'front-enders'. Ze verdiepen zich in de functie, structuur en context waarin bestanden worden gemaakt en bewaard. Ze krijgen zicht in de actuele afwegingen van informatiespecialisten, DMS-ontwikkelaars en IT-architecten. Ze dalen af in de kokers van de bureaucratie om beter inzicht te krijgen in de dagelijkse overwegingen en beslissingen rond het documentbeheer. Ze leren zich bewegen in de wandelgangen waar belangrijke beslissingen worden gesondeerd en besproken en gaan aan tafel met informatieanalisten en CIO's. Zij gaan hun tijd en energie anders richten, van de achterkant van het bewaren naar de voorkant van het creëren. Van het 'ordenen van een nalatenschap' naar het 'beginnen bij de bron'. Ze gaan gesprekken aan op uiteenlopende niveaus en ontwikkelen een bruikbaar model voor een digitaal functionerende overheid in 2017. Ze benadrukken het belang van openbaarheid, verwoorden het perspectief van burgers als gebruikers van overheidsinformatie en vertegenwoordigen als archivariissen de stem van toekomstige generaties. Ze weten ambtelijke en bestuurlijke beslissers ervan te overtuigen dat een geïntegreerde aanpak van digitalisering de meeste vruchten zal afwerpen. Waarin niet alleen beleidsvorming en bedrijfsvoering, maar ook openbaarheid en archiefvorming vanaf het begin af aan een volwaardig onderdeel vormen van de informatie-architectuur. Archief 2020 is een interessante aanzet hiertoe, maar vooralsnog veel te bescheiden in omvang, ambitie en uitwerking. De komende jaren zijn cruciaal. Archivariissen aller landstrekken, verlaat uw kelders, kamers en krochten. Ga de wereld in en doe goed.

7. Nawoord

Dit essay is geschreven in opdracht van het Nationaal Archief, ten behoeve van de kennisbijeenkomst 'Open Overheid en Archieven' op 5 november 2014. Met erkentelijkheid aan Bodien Abels (Nationaal Archief), Remco Dolstra (Voorlichtingsraad), Pal Frehorning (Zweedse Vereniging van Journalisten), Erik den Hoedt (Ministerie van Algemene Zaken) en Gert-Jan Lodder (Dienst Informatievoorziening Tweede Kamer) voor hun opmerkingen en suggesties.

Guido Enthoven, Leiden november 2014

Bijlage 1 . Geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer, *'Informatiehuishouding van het Rijk. Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie'* (2010)

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie* (2001)

Instituut Maatschappelijke Innovatie, *'Actieve openbaarheid, een internationale verkenning naar werkende mechanismen'* (2014)

Kabinetvisie *'Informatie op Orde'* (2006)

Kallberg, Maria, *'Archivists; a Profession in Transition?'* In Professions & Professionalism, vol. 2, (2012)

Kallberg, Maria, *'The Emperor's New Clothes; Recordkeeping in a new context'*, Department of Archives and Computer Science, Mid Sweden University Doctoral Thesis (2013)

Kranenborg, Herke, Wim Voermans, *'Access to Information in the European Union; A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation'* (2005)

Ministry of Justice Sweden, Brochure, *'Public Access to Information and Secrecy Act'*; <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>

Raad voor Cultuur en de Raad voor openbaar bestuur, *'Informatie: grondstof met toekomstwaarde'* (2008)

Raad voor het openbaar bestuur, *'Gij zult openbaar maken'*, (2012)

J. Steele, *'Data Protection: An Opening Door? The Relationship between Accessibility and Privacy in Sweden in an EU perspective'*, Liverpool Law Review (2002)

Sundqvist, Anneli, *'Search Processes, User Behaviour and Archival Representational Systems'*, diss. Sweden (2009)

Bijlage 2 . Voorbeeld register Zweden

Het Zweedse VVDiark is een systeem van de Zweedse 'Rijkswaterstaat'. Het bestaat uit verschillende databases: het eigenlijke register met jaarlijks ongeveer 80.000 inkomende en uitgaande documenten, beheerprogramma's, een register met 'internal agreements', een register met EU-documenten, een register met tekeningen van bruggen en andere civieltechnische constructies (ongeveer 1.500 per jaar) ten behoeve van goedkeuring en controle en een register van archiefbescheiden. De voor het publiek toegankelijke web versie kent de volgende ingangen: categorie, jaartal, datum, referentienummer, afdeling en bevoegd gezag. Ook is het mogelijk te zoeken met open zoektermen,

Figure VVDiark Registration view

Some fields were mandatory: organizational unit (19), classification code (23) and subject heading (26). registration date (2) and registering unit (3). Variables were suggested by drop-down menus. Additional fields were optional:

executive official (20). Names were provided by a drop-down menu linked to the addresses in the Outlook system.

- ☐ handling unit (21). The matter could initially be registered at one organisational unit, but sent for handling to another unit.
 - ☐ object/project (22)
 - ☐ matter for the Chancellor of Justice (24)
 - ☐ secrecy (25). Section in the Secrecy act was provided by a drop-down menu.
 - ☐ keywords (27). Keyword lists were provided by a drop-down menu where multiple choices were possible.
 - ☐ comments (28)
 - ☐ references to other related matter (29)
 - ☐ referral or internal referral (30, 31)
 - ☐ date of observation (32)
 - ☐ date of closure (4)
 - ☐ archived (5)
 - ☐ reference to the complementary case management system Kundskap (6)
 - ☐ feedback to customer (33)
- The registration of documents was primarily undertaken in the sheet Correspondence. The metadata fields were
- ☐ sender/receiver (7)
 - ☐ date of receiving/expedition (8)
 - ☐ date of document (9)
 - ☐ incoming/outgoing/annotation (10)
 - ☐ type of document (11)
 - ☐ archival retention code (12)
 - ☐ external senders journal reference number (13)
 - ☐ e-document (if digital documents were linked to the register post, the function was not available so far)
 - ☐ third party if the matter were initiated by one party, for instance the County Administrative Board, but concerning a private person or another legal subject, i.e. the third party (14)
 - ☐ date of birth of third party
 - ☐ a checkbox if there were no documents in the matter when archived.

Bijlage 3. Voorbeeld register Noorwegen

Government.no The Solberg Government The ministries

ELECTRONIC PUBLIC RECORDS
A service from Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs

Search result [Change the search criteria](#) [New search](#) [Your page](#)

Searched for:
'environment' in all agencies
Shows 1 - 10 of 3653 hits.

A similarly simple search in all agencies provides 0 hits. Click [HERE](#) if you want to perform the same search with all agencies selected.

« Previous | **Page: 1** 2 3 4 5 6 7 8 9 10 | Next »

The results are sorted by relevance. Click the column headings to sort the results.

[Select columns](#) ?

Document date	Journal date	Publication date	Sender/ recipient	Order
04.10.2014	07.10.2014	13.10.2014	FROM: ***** TO: Miljødirektoratet	☐ Add to basket
10.10.2014	13.10.2014	17.10.2014	FROM: Miljødirektoratet TO: *****	☐ Add to basket
16.10.2014	20.10.2014	23.10.2014	FROM: Miljødirektoratet TO: *****	☐ Add to basket
16.10.2014	20.10.2014	23.10.2014	FROM: *****	☐

Electronic Public Records (OEP) is a searchable database for public records published by government agencies in Norway. Everyone can use OEP to locate and request access to information and documents in which they are interested.

You can choose between 3 different search options: a simple search, advanced search or chronological search. (...) All cases and documents are registered with a title. If you click on a case title, all published documents relating to that case will be shown. If you click on a document title, details regarding that document will be shown. You will also find the contact details for the government agency responsible for the case/document/information you require. (...) Tick the “Order” box next to the documents you wish to access. Thereafter, click on the “Place the selected document in the order basket” at the bottom of the page. See: <https://www.oep.no/?lang=en>

Over de auteur

mr. dr. Guido Enthoven is oprichter van de Nationale Ideeënlijn en directeur van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI). Hij adviseert ministeries en gemeenten over dialoogvoering, informatievoorziening en openbaarheid van bestuur. In 2011 promoveerde hij op de informatierelatie tussen regering en parlement met het proefschrift 'Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement' (Delft 2011). Hij houdt regelmatig lezingen en inleidingen en publiceert ruim zeventig artikelen over coproductie, transparantie en democratische vernieuwing in diverse kranten en vakbladen.

Het Instituut Maatschappelijke Innovatie is een aanjager van vernieuwingsprocessen in de publieke sector. Onze inzet is om de rijkdom van ideeën en ervaringen binnen organisaties en uit de samenleving zo toe te passen dat maatschappelijke vraagstukken slimmer worden opgelost. IMI werkt in opdracht van ministeries, provincies en gemeenten, soms als onderzoeker, soms als procesbegeleider, altijd op zoek naar nieuwe verbindingen. Zie ook: www.iminet.org

Disclaimer

Het Nationaal Archief wil u erop wijzen dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit essay bij de opsteller ligt en dat een deel van de informatie in dit essay verkregen is van derden. Hoewel wij van mening zijn dat de informatie betrouwbaar is kan het Nationaal Archief de juistheid of volledigheid ervan niet garanderen. Het Nationaal Archief kan geen verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot het resultaat, het risico of de geschiktheid van dit essay voor derden.