

Vergaderjaar 2016–2017

32 802

Toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2016

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

Op 24 juni 2015 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het voornemen tot een tweede pilot actieve openbaarmaking onderzoeksrapporten. Deze pilot borduurt voort op de eerste pilot die eind 2014 plaats had¹. Van 1 oktober 2015 tot 31 maart 2016 hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Volksgezondheid, Welzijn en Sport², Financiën en Buitenlandse Zaken invulling gegeven aan deze pilot. De ervaringen uit de pilot tonen hoe onderzoeksrapporten sneller beschikbaar kunnen worden en welke consequenties dit heeft voor de organisatie. In afstemming met deze ministeries heb ik op basis van deze ervaringen een handreiking gemaakt voor de afzonderlijke departementen. Zo kunnen zij rekening houden met de in de pilots geconstateerde knelpunten bij het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten en lessen trekken uit de ervaringen van de pilotdepartementen. Elke Minister is zelf verantwoordelijk voor de actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten.

¹ Kamerstuk 32 802, nr. 14. De eerste pilot vond plaats in reactie op de motie Voortman Kamerstuk 33 750 VII, nr. 31.

² Zie specifieke toezegging Minister VWS aan vaste Kamercommissie VWS in de brief van 8 juli 2015 inzake Inzage (beleidsrelevante) VWS-rapporten (Kamerstuk 34 000 XVI, nr. 114).

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

Uitgangspunten voor de pilot

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

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

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

Resultaten tweede pilot Actief openbaar maken van onderzoeksrapporten

In totaal werden in de periode van de pilot 178 rapporten definitief. Daarvan zijn er 100 gepubliceerd binnen 28 dagen, en 66 daarna. De inventarisatie is tevens benut om de rapporten waarvan tijdens de pilot werd vastgesteld dat ze nog niet gepubliceerd waren op rijksoverheid.nl, alsnog te publiceren. Een aantal rapporten kon niet of niet volledig gepubliceerd worden omdat ze informatie bevatten die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) niet geschikt is om openbaar te maken. Van geval tot geval is bekeken welk deel van een rapport wèl en welk deel niet geschikt is om openbaar te maken. Deze werkwijze zal ook in de toekomst worden toegepast bij het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten. In de bijlage⁶ is een beeld van de pilot bij de afzonderlijke ministeries opgenomen.

Haalbaarheid streeftermijnen binnen de pilot

Voor een meerderheid van de onderzoeksrapporten is snelle openbaarmaking binnen de streeftermijn haalbaar. Voor sommige rapporten geldt dat er uit oogpunt van zorgvuldigheid meer tijd nodig is: bijvoorbeeld om

³ Zoals geformuleerd als Kabinetsstandpunt in de visie en het Actieplan open overheid (Kamerstuk 32 802, nr. 5).

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

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 386.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het onderzoeksrapport te kunnen vergezellen van een beleidsreactie, omdat er interne of externe afstemming of contra-expertise nodig is, omdat de publicatie samenvalt met een bepaalde activiteit of gebeurtenis, omdat het onderzoeksrapport onderdeel uitmaakt van een serie of reeks, of omdat het samen met andere stukken is toegezegd aan de Kamer.

Ontsluiten van datasets onderliggend aan onderzoeksrapporten

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

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

Duurzame toegankelijkheid

Het publiceren van onderzoeksrapporten op rijksoverheid.nl wordt voortgezet. Om onderzoeksrapporten daarnaast permanent beschikbaar te stellen hebben het Nationaal Archief en de Koninklijke Bibliotheek zich bij de tweede interdepartementale pilot aangesloten om te onderzoeken of zij hierin een rol kunnen spelen. Het Nationaal Archief heeft verkend wat de mogelijkheden zijn om onderzoeksrapporten vervoegd over te brengen⁷. De Koninklijke Bibliotheek heeft voorwaarden voor publicatie via hun e-Depot onderzocht.

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

Om de maatschappelijke impact te vergroten en duurzame en toegankelijke ontsluiting van rapporten te faciliteren, kies ik daarom, aanvullend aan publicatie op rijksoverheid.nl, voor de onderzochte werkwijze door de Koninklijke Bibliotheek. Dit is op korte termijn goed uitvoerbaar en biedt snel resultaat. Vanzelfsprekend laat dit onverlet dat de rapporten en

⁷ Archiefwet 1995, art. 13, eerste lid: «De zorgdrager kan archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar naar een archiefbewaarplaats overbrengen, wanneer naar het oordeel van de beheerder van de archiefbewaarplaats voldoende aanleiding bestaat hiervoor ruimte beschikbaar te stellen.» Voor de archiefbescheiden van de rijksoverheid is het Nationaal Archief de aangewezen archiefbewaarplaats waarvan de beheerder de algemene rijksarchivaris is.

bijbehorende dossiers door de departementen tijdig zullen worden overgebracht naar het Nationaal Archief zoals de Archiefwet voorschrijft.

Vervolgstappen

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

De ministeries die hebben deelgenomen aan de tweede pilot gaan door met het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten, zodat dit uiteindelijk staande praktijk wordt in het hele departement. De overige ministeries sluiten zich aan bij het actief openbaar maken van de onderzoeksrapporten. Net als de pilotdepartementen volgen zij een traject van uitproberen, leren en opschalen. Eventuele bestaande afspraken over het openbaar maken van onderzoeksrapporten worden daarbij in acht genomen⁸.

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

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

Tot slot

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

⁸ Zoals de afspraak dat onderzoeksrapporten van het WODC uiterlijk na zes weken openbaar gemaakt worden. (Kamerstuk 34 300 VI, nr. 83)