

ONDERZOEKSOPZET

Quick scan actieve openbaarheid en open data

1. Aanleiding

Op 5 juli 2011 nam de Lelystadse gemeenteraad de motie 'Het nieuwe werken doorwerken'¹ aan. Doel van de motie was dat ook de gemeente Lelystad op termijn bij het bestuur berustende openbare gegevens toegankelijk maakt voor het publiek. De raad verwees hierbij ook naar 'open data'. Met deze motie kreeg het college de opdracht een visie voor een transparante gemeente te ontwikkelen en deze voor te leggen aan de raad. Ook droeg de raad het college op waar mogelijk aansluiting te zoeken bij landelijke ontwikkelingen op het gebied van open overheidsdata. Het college moet voorlopig vooral de focus leggen op 'quick wins'.

Tijdens een gesprek met de rekenkamer d.d. 7 mei 2013 gaven burgemeester en gemeentesecretaris aan dit geen eenvoudig vraagstuk te vinden. Zij vertelden dat zij belangstelling hebben voor een rekenkameronderzoek naar transparantie en open data.

Het onderwerp is van groot politiek en maatschappelijk belang. Transparantie en openbaarheid zijn belangrijke voorwaarden voor vertrouwen en politiek en bestuur. Actieve openbaarmaking is een belangrijke voorwaarde actief burgerschap en succesvolle burgerparticipatie. De Rob constateert, dat er grote verschillen bestaan tussen Nederlandse gemeenten in de mate van openbaarheid. De interactie tussen college en raad bepaalt in de praktijk het regime van openbaarheid². Dat alles maakt het onderwerp bij uitstek passend voor rekenkameronderzoek.

2. Inleiding

Transparantie is een begrip dat heel populair is geworden in politiek en bestuur. Het wordt heden ten dage sterk gekoppeld aan 'het recht op informatie'³. Transparantie wordt door burgers beschouwd als een vanzelfsprekendheid⁴. Maar de betekenis van transparantie is niet ondubbelzinnig. Transparantie is in ieder geval openheid, rekenschap en het verstrekken van de juiste informatie⁵. De overheid dient niet transparant te zijn 'omdat het moet', maar omdat zij dat is. Transparantie is een wezenskenmerk van de overheid. In de relatie tussen burger en overheid is transparantie de waarde die het voor burgers mogelijk maakt om hun overheid te vertrouwen. Voorwaarde voor een actieve bijdrage van burgers aan de besluitvorming is volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeerbeleid (WRR), dat zij dezelfde informatiepositie hebben als de (lokale) overheid⁶.

Transparantie is openbaarheid

In dit onderzoek vatten we transparantie op als openbaarheid⁷. Openbaarheid heeft verschillende functies: controleerbaarheid van het bestuur, integriteit van het handelen van de overheid, een prestatie van de overheid aan de burger, randvoorwaarde voor actief burgerschap, bevorderen doelmatigheid en lerend vermogen van de overheid en bevorderen economische groei.

De raad voor het openbaar bestuur signaleert een stijgende behoefte aan openbaarheid bij het publiek. Er zijn ook meer (digitale) mogelijkheden om meer informatie openbaar te

¹ Zie bijlage 1 bij deze onderzoeksopzet.

² Raad voor het openbaar bestuur. *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie. September 2012.*

³ Singh 2007; Horsley 2007

⁴ S.G. Grimmelikhuijsen, *Transparency & Trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*, Utrecht.

⁵ Raad voor het openbaar bestuur. *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie. September 2012.*

⁶ WRR, *Vertrouwen in burgers*, 2012.

⁷ Openbaar is dat de informatie voor iedereen zonder voorbehouden beschikbaar is. Annex aan dit begrip zijn toegang en toegankelijkheid. Toegang is de feitelijke mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen of te verwerven. Toegankelijkheid is het gemak waarmee daadwerkelijk van de mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen gebruik gemaakt kan worden.

maken. Tegelijkertijd staat openbaarheid juist weer onder druk. De raad voor het openbaar bestuur concludeert dat veel meer overheidsinformatie actief openbaar moet worden gemaakt. Niet alleen basisinformatie zoals wetten, voorschriften en verordeningen, maar ook informatie die van belang is voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.

Actieve openbaarheid is de norm

Er zijn verschillende vormen van openbaarheid. In dit rekenkameronderzoek beperken we ons tot de actieve openbaarheid.

Openbaarheid wordt in belangrijke mate bepaald door de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Het centrale doel van de Wob is het reguleren van de informatievoorziening ten behoeve van de controle op de goede en democratische bestuursvoering. Alle overheidsinformatie is daarom openbaar. Alleen als aan bepaalde criteria wordt voldaan mag geheimhouding worden opgelegd. Geheimhouding hoort altijd een - gemotiveerde - uitzondering te blijven.

Actieve openbaarheid is dat de (lokale) overheid uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering (art. 8 Wob, eerste lid).

Een vorm van actieve openbaarmaking het is beschikbaar stellen van zogenaamde 'open data'. Het wordt steeds eenvoudiger om ruwe, gestructureerde (open formaat) en machineleesbare overheidsinformatie gratis ter beschikking te stellen. Dat kan gaan om documenten maar ook om gegevensbestanden en registers, zoals bijvoorbeeld van het Kadaster. Dit heeft aanleiding gegeven tot discussies over een open overheid en *open data*. Overheden beschikken traditioneel over een grote hoeveelheid gegevens. Deze kunnen door burgers, bedrijven en andere organisaties worden gebruikt om er zelf nieuwe waarde aan toe te voegen. Dat kan een commercieel product zijn, maar ook een nieuwe gratis publieke dienst of service. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van het beschikbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie.

Het beleid in Lelystad

In het coalitieakkoord 2010 - 2014 wordt transparantie geïnterpreteerd in het licht van de (digitale) dienstverlening. De gemeente Lelystad streeft naar een organisatie die transparant en aanspreekbaar is. De gemeente wil inwoners in een vroegtijdig stadium betrekken bij gemeentelijke plannen, vermindering van regeldruk en verbetering van de kwaliteit van haar dienstverlening. Het gebruik van heldere en begrijpelijke taal en een actief gemeentelijk communicatiebeleid worden ook genoemd als voorwaarden voor een betere (burger)participatie.

De programmabegroting 2013 – 2016 is hiermee in lijn. In de programmabegroting worden prestaties genoemd voor verbetering van de (digitale) dienstverlening. Openbaarheid en transparantie worden hier verder niet expliciet genoemd. Wel wordt meerdere malen gerefereerd aan ontwikkelingen op het gebied van participatie en actief burgerschap. Deze worden echter niet in verband gebracht met actieve openbaarmaking. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de veranderende overheid en samenleving vooral in verband gebracht met wijzigingen in de interne organisatie.

In het voorstel voor de kadernota 2014 – 2017 is geen expliciete aandacht besteed aan transparantie en (actieve) openbaarheid. Er staan wel passages in over digitalisering en een veranderende houding overheid en samenleving.

Het strategisch informatieplan gemeente Lelystad uit 2005 vormt op dit moment nog het beleidskader voor het informatiemanagement in de gemeente Lelystad. In dit plan ligt de nadruk op de digitale dienstverlening, digitale participatie en digitale communicatie. Hier-

bij wordt met name gekeken naar de inzet van (ICT)-middelen en processen (de hoe-vraag) en minder naar welke informatie de gemeente Lelystad beschikbaar wil stellen (de wat-vraag).

Het strategisch informatieplan uit 2005 had vooral tot doel om meer grip te krijgen op een aantal grote projecten op gebied van dienstverlening (De Burger Centraal). Inmiddels is de organisatie bezig een breder strategisch informatiebeleid te formuleren. Informatiebeleid dat op de gehele organisatie van toepassing is, om zo beter in control te komen. Dat staat in de memo 'herijking van het strategisch informatiebeleid' uit 2013. Doelstelling van het beleid is volgens dit memo:

'Efficiënte en effectieve informatievoorziening die de organisatie ondersteunt in het realiseren van haar doelstellingen, waarbij onder informatievoorziening wordt verstaan het geheel van mensen, middelen en maatregelen gericht op de informatiebehoefte van de organisatie en de burger.'

Kortom: In Lelystad wordt transparantie, openbaarheid en informatievoorziening vooral opgevat in het kader van (digitale) dienstverlening.

3. Doelstelling

De doelstellingen van dit onderzoek worden als volgt geformuleerd:

1. Inzicht verkrijgen in en een oordeel vormen over hoe de gemeente Lelystad tot heden invulling geeft aan actieve openbaarmaking.
2. Inzicht verkrijgen in en een oordeel vormen over hoe de gemeente Lelystad tot op heden invulling geeft aan de motie 'Het nieuwe werken doorwerken' van juli 2011.
3. Inzicht geven in de actuele thema's en ontwikkelingen op het gebied van actieve openbaarmaking en open data.

4. Vraagstelling

Hoofdvraag:

Hoe en in hoeverre geeft de gemeente Lelystad van 2011 tot heden invulling aan actieve openbaarmaking (waaronder het gebruik van open data) en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Uit deze hoofdvraag leidt de rekenkamer de volgende subvragen af:

1. Welke geschreven en ongeschreven regels spelen een rol bij actieve openbaarmaking?
2. Welke visie en welk beleid heeft de gemeente Lelystad op (actieve) openbaarheid en transparantie en welke perspectieven schetst de gemeente in haar beleid?
3. Welke beleidsalternatieven kunnen daarnaast nog een rol spelen?
4. Hoe gaan college en raad in de praktijk om met het actief openbaar maken van informatie? Hoe transparant is de (politieke) besluitvorming voor de Lelystadse inwoners?
5. Hoe geeft de gemeente Lelystad tot op heden invulling aan de motie 'Het nieuwe werken doorwerken' van juli 2011 en wat is de voortgang?
6. Wat zijn de meest recente thema's en ontwikkelingen op het gebied van actieve openbaarmaking en open data wat zijn naar verwachting de consequenties hiervan voor de gemeente Lelystad?
7. Hoe spelen andere (lokale) overheidsorganisaties in Nederland in op actieve openbaarmaking en open data (good practices)?

8. In welke ontwikkelingsfase bevindt de gemeente Lelystad zich wanneer het gaat om actieve openbaarmaking en open data, ook vergeleken met andere gemeenten / overheden?
9. Gaat de gemeente Lelystad in de praktijk adequaat om met geheimhouding?
10. Hoe kunnen college en raad omgaan met de spanning tussen openbaarheid en de (noodzakelijke) beslotenheid van beleidsvorming in besluitvormingsprocessen?
11. Welke stappen kan de gemeente Lelystad zetten om de actieve openbaarmaking kwalitatief te verbeteren, bijvoorbeeld door de inzet van nieuwe instrumenten en welke perspectieven bieden de 'good practices' uit vraag 7 voor toepassing in de Lelystadse context?
12. Hoe kan de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder sturen op actieve openbaarheid en open data?

5. Verwachte opbrengsten uit het onderzoek

Een handzaam rapport, waarin wordt beoordeeld hoe de gemeente Lelystad invulling geeft aan actieve openbaarmaking en de motie 'Het nieuwe werken doorwerken' van juli 2011. Ook wordt in het rapport inzicht gegeven in de belangrijkste ontwikkelingen en thema's op het gebied van actieve openbaarmaking.

De rekenkamer Lelystad ontvangt echter ook graag creatieve suggesties van de onderzoekers voor een alternatieve en aansprekende vorm van presentatie van de onderzoeksresultaten.

6. Afbakening

De rekenkamer heeft het onderzoek afgebakend in tijd. De onderzoeksperiode is juli 2011 tot en met 2013. Waar relevant zal de rekenkamer ook ontwikkelingen meenemen die zich vóór deze periode hebben voorgedaan (maar alleen wanneer deze ontwikkelingen van invloed zijn op de huidige situatie).

De rekenkamer beperkt zich tot het onderwerp actieve openbaarmaking, zoals bedoeld in artikel 8 van de Wet openbaarheid bestuur. Het onderzoek gaat alleen in op de politieke, passieve en procedurele openbaarheid voor zover deze de actieve openbaarheid beïnvloeden.

De rekenkamer benadert dit onderwerp vanuit een bestuurlijk perspectief. Het onderzoek gaat echter wel in op het juridisch en organisatorisch perspectief, daar waar het relevant is voor dit onderzoek. Het economisch perspectief blijft buiten beschouwing.

7. Aanpak

Dit onderzoek is een Quick Scan. Een Quickscan is een manier van onderzoeken, waarbij slechts een beperkt aantal goed meetbare onderwerpen aan bod komt. Een quickscan is ook vaak een opstap om te kijken waar eventueel vervolgonderzoek nodig is. Dat betekent, dat zowel de middelen als de reikwijdte van het onderzoek beperkt zijn. Het onderzoek zal naar verwachting grotendeels bestaan uit dossier- en bureauonderzoek, aangevuld met enkele interviews. De rekenkamer Lelystad ontvangt echter graag creatieve suggesties van de onderzoekers voor een (mogelijk alternatieve) passende aanpak van dit onderzoek.

De aandacht gaat bij dit onderzoek uit naar de vorderingen op genoemde dossiers in de Lelystadse praktijk. Voor mogelijke leer- en verbetersuggesties wil de rekenkamer ook kijken naar best practices en goede ervaringen bij andere gemeenten / (overheids)organisaties. Zo wil de rekenkamer de leerpunten voor Lelystad verbinden aan nieuwe perspectieven.

8. Normenkader

Hoewel het onderzoek vooral een beschrijving inhoudt, zijn er ook enkele normatieve vragen gesteld. Voor de normatieve vragen moet een beknopt normenkader worden opgesteld met inhoudelijke en kwaliteitsnormen. Het normenkader zal bij aanvang van het onderzoek ontwikkeld worden in samenwerking met de geselecteerde externe onderzoeker. Gedurende het onderzoek kunnen de normen bovendien worden geoperationaliseerd, gepreciseerd en / of uitgebreid.

9. Coördinatie en uitvoering

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Rob van 't Zand en Dirk Spannenburg van onderzoeksbureau BMC, onder begeleiding van de rekenkamer. Iris Koopmans en Ing Yoe Tan coördineren dit onderzoek namens de rekenkamer Lelystad. De secretaris van de rekenkamer - Patricia Nieuwenhuis – biedt hen ondersteuning hierbij. Het onderzoeksbureau stelt het rapport van bevindingen op en maakt hierbij gebruik van de instructie voor externe onderzoekers en het format voor rekenkamerrapporten van de rekenkamer Lelystad⁸. De rekenkamer zal op basis van de nota van bevindingen de conclusies en aanbevelingen formuleren, naar aanleiding van een voorstel voor conclusies en aanbevelingen, dat is voorbereid door de onderzoekers.

10. Planning

De Rekenkamer heeft bij dit onderzoek de volgende planning voor ogen:

Omschrijving	Periode
Vaststellen onderzoeksopzet	Juli 2013
Werven onderzoekers	Juli 2013
Feitelijk onderzoek	Juli / augustus 2013
Opstellen nota van bevindingen	Augustus 2013
Technische reactie	September 2013
Bestuurlijke reactie	Oktober 2013
Aanbieden rapport / publicatie	November 2013

⁸ Zie website www.lelystad.nl/rekenkamer.

11. Bijlage 1: motie



Motie "Het nieuwe werken doorwerken"

Juli 2011

De gemeenteraad van Lelystad, in vergadering bijeen dd. 5 juli 2011,

Gehoord de beraadslagingen in eerste termijn rondom Kadernota 2012 – 2015;

Constaterende dat:

- Uit verschillende onderzoeken¹ is gebleken dat het openbaar, vindbaar en herbruikbaar aanbieden van overheidsdata positieve maatschappelijke en economische effecten kan hebben;
- De ministeries van Binnenlandse Zaken en Economie, Landbouw en Innovatie momenteel een Programma Open Data opstarten om het hergebruik van openbare overheidsdata actief te bevorderen²;
- De gemeente middels "Het Nieuwe Werken" een opener en transparanter functioneren nastreeft³;

Overwegende dat:

- Nog veel onduidelijk is over hoe de Lelystadse inwoners en ondernemers positief effect van de nieuwe werkwijze zullen gaan ondervinden;
- De gemeenteraad extra structurele middelen heeft moeten uittrekken voor de ondersteuning van het nieuwe werken⁴;

Van mening dat:

- Gegevens die, met publieke middelen, door de gemeente worden verzameld, in beginsel de gehele gemeenschap toebehoren;
- De gemeente zichzelf pas echt transparant en open kan noemen zodra niemand meer een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur hoeft te doen om feitelijk openbare informatie te verkrijgen;

Spreekt de intentie uit om:

- Op termijn alle *openbare* gegevens van de gemeente Lelystad daadwerkelijk *open* toegankelijk te maken;

Roept het college op om:

- De visie op het nieuwe werken in lijn met deze intentie door te ontwikkelen naar een visie voor een transparante gemeente, en deze visie vervolgens aan de gemeenteraad voor te leggen;
- Waar mogelijk aansluiting te zoeken bij landelijke ontwikkelingen op het gebied van open overheidsdata;
- Met het oog op beperkte financiële middelen de focus voorlopig te leggen op quickwins, bijvoorbeeld door bij inkopen van bedrijfssoftware in de selectiecriteria alvast rekening te houden met deze wensen;

En gaat over tot de orde van de dag.

¹ Referenties op aanvraag beschikbaar

² Ministerie BZK "Hergebruik en Open data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie" Kamerbrief (mei 2011)

³ Gemeente Lelystad "Manifest onze manier van werken" (2008)

⁴ Jaarlijks €150.000 ICT-ondersteuning, bladzijde 66 Kadernota 2012 – 2015

12. Bijlage 2: achtergrondinformatie

Transparantie is een begrip dat heel populair is geworden in politiek en bestuur. Het is een begrip met een voornamelijk positieve betekenis. Het wordt vandaag de dag sterk gekoppeld aan 'het recht op informatie'⁹. Transparantie is o.a. openheid, rekenschap en het verstrekken van de juiste informatie¹⁰. Maar de betekenis van transparantie is niet ondubbelzinnig. Evenmin is transparantie een onschuldig fenomeen; transparantie heeft een hoop neveneffecten. Transparantie verheldert, legt uit, maakt toegankelijk en geeft richting. Het zet aan tot anticiperen en tot reageren. Maar de (grotere hoeveelheid) informatie die inmiddels transparant is gemaakt, selecteert en verhult net zo goed. Ingewikkelde materie reduceren tot iets simpels, werkt vaak misleidend¹¹.

De vraag is hoe overheden op een goede manier transparant kunnen zijn: doe je het goed (tijdig, compleet en te begrijpen), dan zal de samenleving geloven dat je goede intenties hebt en zul je vertrouwen winnen (en in ieder geval niet verliezen). Maar: doe je het niet goed, dan zullen ze denken dat je incompetent bent, en zul je juist vertrouwen verliezen (en zeker niet winnen). Mede op basis van wetenschappelijk onderzoek is de conclusie te trekken dat het openbaar maken van simpelweg alle documenten, op zowel passieve als actieve wijze, niet kan. Transparantie wordt door burgers wordt beschouwd als een vanzelfsprekendheid¹². De overheid dient niet transparant te zijn 'omdat het moet', maar omdat zij dat is. Transparantie is een wezenskenmerk van de overheid.

Transparantie is een voorwaarde voor vertrouwen en actief burgerschap

De raad voor het openbaar bestuur wees in zijn advies 'Vertrouwen op democratie' uit 2010 op het wezenlijke verschil tussen de opvattingen van veel Haagse politici en de verwachtingen van burgers. Politici gaan ervan uit dat zij vanuit het Torentje ofwel het Kamergebouw het land aansturen (verticaal). Maar de burger leeft in horizontale netwerken en zorgt zelfstandig voor maatschappelijke dynamiek en publieke meningsvorming. Transparante besluitvorming en openbaarheid van overheidsinformatie zijn voor het overbruggen van die kloof noodzakelijk. In de relatie tussen burger en overheid is transparantie de waarde die het voor burgers mogelijk maakt om hun overheid te vertrouwen. Of niet.

Om betrokken te zijn moeten burgers 'hun' democratische instituties vertrouwen, maar tegelijk kritisch willen en kunnen volgen. Er is veel kennis- en informatieachterstand van burgers ten opzichte van beleidsmakers, zowel wat betreft de inhoud als de procedures en processen. Gedeeltelijk ligt dat aan de informatievoorziening door beleidsmakers. Overheidsinformatie is soms moeilijk te vinden en vaak moeilijk te begrijpen. Beleidsmakers hebben op dit terrein een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat ze beschikken over veel data die waardevol kan zijn voor burgers. Toegang tot informatie is zeker gewenst als beleidsmakers besluiten om bepaalde verantwoordelijkheden over te dragen aan burgers. Voorwaarde voor een actieve bijdrage van burgers aan de besluitvorming is volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), dat zij dezelfde informatiepositie hebben als de (lokale) overheid¹³.

⁹ Singh 2007; Horsley 2007

¹⁰ Raad voor het openbaar bestuur. *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. September 2012.

¹¹ *Transparantie, icoon van de dolende overheid*, Erna Scholtes, april 2012.

¹² S.G. Grimmelikhuijsen, *Transparency & Trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*, Utrecht.

¹³ WRR, *Vertrouwen in burgers*, 2012.

Transparantie is openbaarheid

In dit onderzoek vatten we transparantie op als openbaarheid¹⁴. Gij zult openbaar maken! Dat adviseert ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in zijn gelijknamige rapport¹⁵. In dit rapport analyseert de raad één van de belangrijkste randvoorwaarden voor betekenisvolle verbindingen tussen de wereld van het openbaar bestuur (de verticale wereld) en die van burgers (horizontale wereld): openbaarheid. De Rob onderscheidt de volgende zes functies van openbaarheid:

1. Openbaarheid dient de controleerbaarheid van bestuur.
2. Openbaarheid heeft een reinigende werking. De integriteit van het handelen van de overheid loopt risico's wanneer zaken plaatsvinden in beslotenheid.
3. Openbaarheid kan gezien worden als een prestatie van de overheid naar de burger. De publiek bekostigde overheid heeft de plicht om zo transparant mogelijk te zijn in haar doen en laten. Niet alleen bij beleidsverantwoording, maar ook bij verzoeken om specifieke informatie.
4. Openbaarheid is een randvoorwaarde voor modern burgerschap. De overheid kan geen volwaardig burgerschap bevorderen, zonder burgers de informatie te geven die nodig is om die rol te kunnen vervullen.
5. Openbaarheid heeft een rol in de verbetering van doelmatigheid en de bevordering van het lerend vermogen van de overheid. Wie beleidsafwegingen afschermt zet een rem op het lerend vermogen.
6. Er is een verband tussen openbaarheid en economische groei. Met het mogelijk hergebruik van overheidsgegevens kan de informatiemarkt worden aangeboord. Er is dus een mogelijk macro-economisch resultaat.

De raad voor het openbaar bestuur signaleert een stijgende behoefte aan openbaarheid bij het publiek. Er zijn ook meer mogelijkheden om meer informatie openbaar te maken. Tegelijkertijd staat openbaarheid juist meer onder druk. Openbaarheid kan worden gezien als een risicofactor in een tijd waarin politieke meerderheden steeds moeilijker tot stand komen. Het scherpst wordt dat zichtbaar in het domein van de beleidsvoorbereiding. Vanuit een horizontaal perspectief is het vanzelfsprekend dat de burger toegang heeft tot onderliggende stukken van besluiten en ook tot stukken met betrekking tot niet-aanvaard beleid. Wie wil participeren heeft immers informatie nodig om zich een standpunt te vormen. Echter, vanuit het perspectief van de verticale besluitvorming in een coalitieland, is dat idee niet zonder risico's. Het brengt de mogelijkheid tot het sluiten van politieke compromissen in gevaar. De Rob constateert, dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten in de mate van openbaarheid. Het spel tussen college en raad bepaalt het regime van openbaarheid.

Vormen van openbaarheid

De Rob onderscheidt ook vier vormen van openbaarheid¹⁶

1. Bij *politieke openbaarheid* gaat het om verplichtingen van het college (dagelijks bestuur) overheidsinformatie beschikbaar te stellen aan de raad (volksvertegenwoordiging). Hier dient openbaarheid in het bijzonder het democratische proces. Zonder informatie kan de raad zijn controlerende taak niet goed uitvoeren. Deze inlichtingenplicht is neergelegd in artikel 169 gemeentewet.
2. De *actieve openbaarheid* naar burgers vloeit voort uit artikel 110 Grondwet. Dat artikel bepaalt dat de (lokale) overheid openbaarheid verschaft bij het uitoefenen van

¹⁴ Openbaar is dat de informatie voor iedereen zonder voorbehouden beschikbaar is. Toegang is de feitelijke mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen of te verwerven. Toegankelijkheid is het gemak waarmee daadwerkelijk van de mogelijkheid om overheidsinformatie te raadplegen gebruik gemaakt kan worden.

¹⁵ Raad voor het openbaar bestuur. Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie. September 2012.

¹⁶ Daalder, 2005 en 2011.

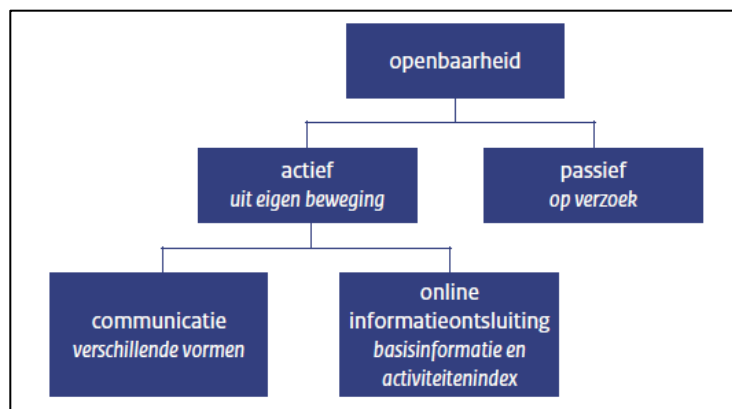
haar taak. Dit rechtsbeginsel is verder uitgewerkt in artikel 8 van de Wet openbaarheid bestuur (Wob).

3. *Passieve openbaarheid* is het beschikbaar stellen van informatie op verzoek (Wob-verzoek). Deze plicht vloeit voort uit artikel 110 Grondwet en de Wob. Daarnaast zijn er bijzondere regelingen die in de openbaarmaking van overheidsinformatie voorzien.
4. De *procedurele openbaarheid* gaat over de informatieverstrekking in het kader van en over gerechtelijke procedures. Niet alleen de procedure bij de rechter, maar ook bestuurlijke voorprocedures vallen onder dit begrip.

Actieve openbaarheid

In dit rekenkameronderzoek beperken we ons tot de actieve openbaarheid. Actieve openbaarheid is dat het bestuur uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering (art. 8 Wob, eerste lid). Het centrale doel van de Wob is het reguleren van de informatievoorziening ten behoeve van de controle op de goede en democratische bestuursvoering. Alle overheidsinformatie is daarom openbaar. Alleen als aan bepaalde criteria wordt voldaan mag geheimhouding worden opgelegd. Hierover later meer.

De verplichting tot actieve openbaarmaking is een zogenaamde 'instructienorm'. Dat wil zeggen dat het bestuur er zelf inhoud aan moet geven. De verplichting is niet voor de rechter afdwingbaar. In elk geval moet informatie worden gegeven op cruciale momenten in de besluitvorming. Het gaat erom de burger inzicht te bieden in het 'beleid in wording', zodat publieke meningsvorming en participatie kan plaatsvinden. De actieve openbaarmaking is bij de totstandkoming van de Wob geplaatst in het bredere kader van overheidsvoorlichting, die ook onverplichte elementen omvat zoals het geven van informatie bij wijze van service aan



de burger of ter ondersteuning van vastgesteld beleid. Gaandeweg ging artikel 8 een steeds belangrijker rol spelen bij de actieve openbaarmaking. Overheden zijn hun besluit om informatie actief openbaar te maken namelijk steeds vaker op artikel 8 Wob gaan baseren¹⁷. Met de overgang naar een digitale informatiehuishouding krijgt actieve openbaarheid steeds meer betekenis. De kern verschuift van het

actief overdragen naar het online ontsluiten van informatie. De structuur waarmee informatie wordt aangeboden, wordt hiermee minstens zo belangrijk als de inhoud.

In de nota 'Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie'¹⁸ is een aanzet gegeven voor een verdere invulling van de verplichting tot actieve openbaarmaking, in nauwe wisselwerking met de verplichting tot informatieverstrekking op verzoek. In de praktijk wordt veel openbare informatie niet opgevraagd, omdat de burger niet op de hoogte is van het bestaan ervan. De verplichting van bestuursorganen om op verzoek informatie te geven, houdt volgens het kabinet tevens in dat zij zo goed mogelijk zorgen voor de kenbaarheid daarvan. Op die manier kunnen burgers weten over welke openbare informatie het bestuur beschikt en waar en hoe die is te vinden.

¹⁷ Mr. E.J. Daalder, *Handboek Openbaarheid van bestuur*, Boom Juridische Uitgevers Den Haag, 2011, blz. 225 e.v.

¹⁸ *Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie. Beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie*. Ministerie van Binnenlandse Zaken directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, juni 1997.

Terughoudendheid bij geheimhouding geboden

Uitgangspunt van de Wob is dat alle informatie die bij een bestuursorgaan berust, openbaar is. Geheimhouding hoort altijd een - gemotiveerde - uitzondering te blijven. Het opleggen van geheimhouding betekent een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Zolang geheimhouding is opgelegd op stukken of het behandelde tijdens een commissie- of raadsvergadering, is een openbaar politiek debat niet mogelijk over deze informatie. Bovendien kan de geheimhouding van stukken de doelmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur belemmeren. Wanneer geheimhouding is opgelegd, zijn raadsleden immers niet vrij om derden te consulteren (zoals juridische, financiële en organisatorische experts). Zij worden daardoor beperkt in hun controlerende taak om vast te stellen of het college wel doelmatigheid heeft gewerkt. Ook hoeft het gemeentebestuur gevraagde informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) niet te verstrekken, zolang deze informatie geheim is. De samenleving heeft daarmee in die gevallen geen middel om het functioneren van het gemeentebestuur te controleren¹⁹.

De Wob bevat een aantal uitzonderingen die op zowel actieve als passieve openbaarmaking van toepassing zijn. Bepaalde informatie mag nooit worden verstrekt (art. 10, eerste lid, dat vier weigeringsgronden noemt). Daarnaast worden zeven belangen genoemd waarmee verstrekking van informatie mag worden geweigerd, maar alleen als het belang van openbaarmaking daar niet tegen opweegt (art. 10, tweede lid). Deze belangenafweging moet inhoudelijk worden gemotiveerd.

Naast deze absolute en relatieve uitzonderingen, kent de Wob beperkingen. De belangrijkste daarvan betreft informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van 'intern beraad'. Deze informatie valt op zich binnen de verplichting tot openbaarmaking. Maar over in zulke documenten opgenomen 'persoonlijke beleidsopvattingen' mag geen informatie worden verstrekt. Het mag alleen worden verstrekt in een niet tot personen herleidbare vorm (art. 11). Achtergrond hiervan is, dat politici en ambtenaren een zekere vrijheid moeten hebben om in beslotenheid van gedachten te wisselen over het beleid. Dit mag echter ook weer niet leiden tot grote aantasting van het principe van openbaarheid. Een andere beperking is het 'binaire' karakter van de Wob. Een stuk is openbaar voor iedereen of is het niet. Bijvoorbeeld: wanneer iemand op grond van de Wob zijn eigen dossier opvraagt, is dat dossier meteen openbaar voor het gehele publiek. Dat is vaak onwenselijk, omdat zo'n dossier meestal persoonlijke gegevens van de aanvrager bevat.

Open data is een vorm van actieve openbaarheid

Een vorm van actieve openbaarmaking het is beschikbaar stellen van zogenaamde 'open data'. **Overheid.nl** definieert open data als overheidsinformatie²⁰ die:

- verzameld is in het kader van de uitvoering van een publieke taak;
- gefinancierd is met publieke middelen voor de uitvoering van die taak;
- openbaar is op grond van de Wet openbaarheid van bestuur;
- waar geen auteursrecht of andere rechten van derden op berust;
- bij voorkeur voldoet aan 'open standaarden';
- bij voorkeur door een computer kan worden gelezen.

Met de introductie van ICT en digitalisering van de informatiehuishouding is een nieuw perspectief op actieve openbaarheid ontstaan; dat van de elektronische beschikbaarstelling van informatie. Het wordt steeds eenvoudiger om ruwe, gestructureerde (open formaat) en machineleesbare overheidsinformatie gratis ter beschikking te stellen. Dat kan gaan om documenten maar ook om gegevensbestanden en registers, zoals bijvoorbeeld van het Kadaster. Dit heeft aanleiding gegeven tot discussies over een open overheid en *open data*.

¹⁹ Rekenkamer Amsterdam, *handreiking geheimhouding*, februari 2012.

²⁰ Overheidsinformatie is een breed begrip. Het gaat om bij de overheid berustende informatie die betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Dat wil zeggen: gegenereerd of verzameld is in het kader van de uitvoering van een overheids-taak.

Overheden beschikken traditioneel over een grote hoeveelheid gegevens. Deze kunnen door burgers, bedrijven en andere organisaties worden gebruikt om er zelf nieuwe waarde aan toe te voegen. Dat kan een commercieel product zijn, maar ook een nieuwe gratis publieke dienst of service. Een bekend en al wat langer bestaand voorbeeld is de website www.ikregeer.nl. Vrij beschikbare informatie uit het parlement (handelingen, stemmingsuitslagen) wordt op deze website op een voor burgers logische en aantrekkelijke manier vorm gegeven. Een recent voorbeeld zijn ook de *app-contests*; overheden die wedstrijden uitschrijven voor de beste mobiele applicatie gebaseerd op open overheidsdata. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van het beschikbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie.

Momenteel is er een wetsvoorstel voor de wijziging van de Wob in voorbereiding. Wanneer de wijziging ingaat, is nog niet bekend. Een belangrijke aanpassing is dat het (her)gebruik van openbare overheidsinformatie (open data) voor nieuwe producten en diensten (bijvoorbeeld apps) makkelijker wordt.

Het beleid in Lelystad

In het coalitieakkoord 2010 - 2014 wordt transparantie opgevat in het licht van (digitale) dienstverlening. De gemeente Lelystad streeft naar een organisatie die transparant en aanspreekbaar is. Hieraan gerelateerd is ook de volgende passage uit het coalitieakkoord:

Samen verder Werken voor de Lelystedeling

De komende periode worden de toekomstvisies in daden omgezet. In 2015 is ook de gemeente Lelystad het voorportaal van alle dienstverlening van de totale overheid. Er is dan een Antwoord ©-klantcontactcentrum (KCC) operationeel. Anders gezegd: de Stadswinkel weet het. Niet alleen relevante gemeentelijke informatie is voorhanden, maar ook van allerlei aan de gemeente verbonden partijen. Het is daarbij van belang dit lange termijn perspectief al in 2010 en 2011 met concrete acties en quick wins zichtbaar en voelbaar te maken. Daarnaast is de gemeente transparant en betrouwbaar in de afspraken die ze maakt en het nakomen daarvan.

Maar dat niet alleen. In 2015 is de dienstverlening in belangrijke mate digitaal. Alleen waarvoor het wettelijk moet (identificatie) is een loket nodig. De Stadswinkel is nog maar heel beperkt open. Wel is er een onbemand informatiecentrum. Met de voorgenomen investeringen moet een hogere score in landelijke scores bereikbaar zijn.

Om grotere betrokkenheid te krijgen bij de eigen woon- en leefomgeving stimuleren wij dat de afstand tussen het politiek bestuur en de inwoners van Lelystad verder wordt verkleind. Inwoners in een vroegtijdig stadium betrekken bij gemeentelijke plannen, vermindering van regeldruk, verbetering van de kwaliteit van onze dienstverlening, het gebruik van heldere en begrijpelijke taal en een actief gemeentelijk communicatiebeleid zijn eveneens voorwaarden voor een betere participatie.

De programmabegroting 2013 – 2016 is hiermee in lijn. Openbaarheid wordt verder niet genoemd. (Verbetering van) de informatievoorziening wordt zijdelings genoemd in het kader van vrijwilligerswerk (Wmo), woningverbetering, veiligheid en wijkgericht werken. Prestaties voor verbetering van de (digitale) dienstverlening zijn:

Beoogde prestaties	
Doel/ beleidsterrein	Beoogde prestatie in 2013
Toegankelijkheid vergroten: - Uitbreiding digitaal loket	- Contact formulier (algemene informatie) - Bezwaar op gemeentelijke belastingen - Integrale horecavergunning - Aansluiten bij het landelijk project lokale bekendmakingen
Snelheid verhogen: - Verbetering servicenormen - Vermindering lastendruk	- e-mail afhandeling versnellen en verbeteren - aantal processen herontwerp realiseren
Afhandelingsproces verbeteren: - Klantbeeld registreren - Kanaalintegratie - Basisregistraties koppeling	- Backoffice bereikbaarheids sturing via rapportages - Digitale terugbelnotities realiseren obv dossiers - Kanalen zo snel mogelijk naar één afhandelingsproces (proces herontwerp)
Duidelijkheid verbeteren: - Persoonlijke internetpagina (PIP) - Contract van Lelystad - Communicatie dienstverlening	- Voortgang via alle kanalen zichtbaar maken op PIP - Verder uitbreiden en zo nodig aanpassen Contract van Lelystad - Communicatie 14 0320 telefoonnummer uitbreiden - Informatie gekoppeld aan geografische componenten starten

In de paragraaf bedrijfsvoering worden de ontwikkelingen in de maatschappij vooral gerelateerd aan ontwikkelingen ten behoeve van de interne organisatie:

Ondertussen verandert de werkwijze van onze organisatie zowel intern als tegenover samenleving in rap tempo van analoog / op papier naar digitaal. De uitwisseling van informatie via sociale media is enorm en plaats en tijd onafhankelijk. Kennis is niet meer schaars maar in overvloed aanwezig en toegankelijk voor iedereen. Hierdoor worden steeds meer effectief gedrag en vaardigheden, in plaats van kennis, de onderscheidende factoren voor medewerkers en de gemeente als geheel richting de samenleving.

In het voorstel voor de kadernota 2014 – 2017 is geen aandacht besteed aan transparantie en openbaarheid. Over digitalisering staat het volgende:

De verdergaande digitalisering

De digitalisering bij de overheid is in rap tempo op allerlei manieren en op verschillende niveaus aan het groeien. De e-dienstverlening speelt een steeds grotere rol en ook wordt de backoffice efficiënter ingericht door ICT-systemen. De Belastingdienst koppelde bijvoorbeeld al allerlei gegevens en maakt het burgers daarmee makkelijker om aangifte te doen, maar bovenal worden op deze manier kosten voorkomen door verkeerd ingevulde gegevens. Gemeenten zullen de inwoner steeds meer met e-dienstverlening faciliteren. Inwoners gaan hun eigen gegevens beheren, zelfs binnen de beveiligde IT-omgeving van verschillende overheidsinstanties. Dit vereist de nodige handelingsbekwaamheid van inwoners en brengt ook risico's met zich mee op het gebied van informatieveiligheid en –beheer. De juistheid en rechtsgeldigheid van de informatie blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente. Dankzij het internet en alles wat daarmee samenhangt, hebben burgers toegang tot meer informatie dan ooit, kunnen ze steeds meer afgewogen kiezen en worden zij naast consument ook producent van informatie.

Veranderende houding overheid en samenleving

Veiligheid is een toestand waarin iemand of iets vrij is van gevaar of schade (*Van Dale woordenboek*). De overheid heeft hierin een taak, maar ook de inwoners zelf. De wederzijdse relatie tussen overheid en inwoner vraagt om een overheid die betrouwbaar is én om een betrokken inwoner die er aan zal moeten wennen dat de overheid vooral faciliteert en minder regelt of organiseert. Door de beschikbaarheid van informatie kunnen inwoners meer invloed uitoefenen, en zich beter organiseren. Hierdoor zullen zij meer vorm willen geven aan hun eigen leefomgeving. De nog voortdurende economische crisis zorgt ervoor dat we met minder middelen niet meer hetzelfde kunnen doen: het vraagt dus om het maken van keuzes. Daarbij is het van belang te weten welk veiligheidsniveau de inwoner ambieert. De inwoner komt dicht bij het bestuur, het beleid en de uitvoering. Daarmee zal de inwoner van Lelystad deel uit maken van het proces van vormgeven van de eigen leefomgeving en invulling kunnen gaan geven aan veiligheid als basisbehoefte. Veiligheid wordt veel meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid en meer maakbaar. Dit betekent wel dat om op veiligheid te kunnen sturen, de informatie gehaald zal moeten worden : de gemeente moet haar inwoners en veiligheidspartners opzoeken. Tegelijkertijd zullen dezelfde partijen de informatie ook komen brengen. Hiermee worden alle partijen deelgenoot van hetzelfde probleem.

Het strategisch informatieplan gemeente Lelystad uit 2005 vormt op dit moment nog het beleidskader voor het informatiemanagement in de gemeente Lelystad. Het plan beschrijft de te volgen hoofdroute voor de verdere ontwikkeling van de informatievoorziening vanuit de visie, ambities en doelstellingen van het bestuur. De nadruk ligt in de plan op de digitale dienstverlening, digitale participatie en digitale communicatie. Hierbij wordt met name gekeken naar de inzet van (ICT)-middelen en processen (de hoe-vraag) en minder naar welke informatie de gemeente Lelystad beschikbaar wil stellen (de wat-vraag). Op pagina 16 staan de ambities van het toenmalige college voor informatievoorziening en nieuwe media weergegeven.

- Bestuursinformatie van College en Raad zullen via internet beschikbaar moeten komen voor een breed publiek. Op dit moment is het Raadsinformatiesysteem (RIS) alleen voor raadsleden toegankelijk. De Collegebesluiten zijn via de website te raadplegen. Hier zijn verbeteringen nodig om de informatie uit te breiden en voor meer doelgroepen toegankelijk te maken.

- De dienstverlening aan de klant verloopt via verschillende contactpunten. Zo is er telefoon, huisbezoek, een fysieke balie en de website. Het is gewenst om steeds meer diensten via de website te laten verlopen. Daardoor zijn op andere contactpunten besparingen mogelijk.
- Lelystad zal minimaal aan het actieprogramma 'Andere overheid' voldoen, om in 2007, 65% van de overheidsdiensten digitaal te verlenen.
- Beleidsvorming en –evaluatie kan niet zonder betrokkenheid van burgers en bedrijven. Participatie en interactieve beleidsontwikkeling zullen de acceptatie en het draagvlak vergroten. De digitale mogelijkheden daarvoor zijn aanwezig via de website. Lelystad zal de website inzetten om de betrokkenheid van burgers en bedrijven te vergroten.

Het strategisch informatieplan uit 2005 had vooral tot doel om meer grip te krijgen op een aantal grote projecten op gebied van dienstverlening (De Burger Centraal). Inmiddels is de organisatie bezig een breder strategisch informatiebeleid te formuleren. Informatiebeleid dat op de gehele organisatie van toepassing is, om zo beter in control te komen, zo staat in de memo herijking van het strategisch informatiebeleid uit 2013. Doelstelling zoals genoemd in de herijking is:

'Efficiënte en effectieve informatievoorziening die de organisatie ondersteunt in het realiseren van haar doelstellingen, waarbij onder informatievoorziening wordt verstaan het geheel van mensen, middelen en maatregelen gericht op de informatiebehoefte van de organisatie en de burger.'

Hierbij zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- We werken onder architectuur: het uitgangspunt is dat we werken onder architectuur. Architectuur definieert de technische standaarden voor onze informatievoorziening; regels voor applicaties, gegevens & techniek. Doel van het hebben van een informatiearchitectuur is het bewaken van samenhang in het geheel van gegevens- en informatieverwerkende systemen, zodanig dat deze zo goed mogelijk de doelen van de organisatie ondersteunen tegen zo laag mogelijke kosten.
- We werken digitaal: we werken waar mogelijk digitaal. Digitalisering van informatie bevordert de toegankelijkheid medewerkers, maar ook voor burgers.
- Informatievoorziening is transparant en toegankelijk: verschillende informatiebronnen zijn op alle relevante plaatsen en momenten vindbaar, toegankelijk en authentiek. Ieder dienstverleningskanaal gebruikt dezelfde informatie.
- Informatievoorziening is gestandaardiseerd en geïntegreerd: omdat de informatievoorziening steeds complexer en omvangrijker wordt is standaardisatie en integratie van bestaande informatiesystemen noodzakelijk om betrouwbaarheid en continuïteit van informatie te garanderen. Daarnaast levert het ook besparingen op.
- Informatievoorziening is stabiel en veilig: stabiliteit en veiligheid van informatie en systemen zijn een voorwaarde om de gemeentelijke bedrijfsvoering goed te laten functioneren. Tevens is het de basis om verdere ontwikkelingen te kunnen realiseren. Beperking van complexiteit van de informatievoorziening, een werkend informatiebeveiligingsbeleid en gestandaardiseerde werkprocessen zijn hiervoor van belang.
- Voldoet aan wet- en regelgeving: de informatievoorziening van de gemeente Lelystad voldoet aan wet- en regelgeving.
- Informatievoorziening ondersteunt het nieuwe werken: de informatievoorziening is zo ingericht dat daarmee tijd- en plaatsonafhankelijk werken maximaal gefaciliteerd wordt.
- Informatievoorziening sluit aan bij de behoefte van de gebruiker: gebruiksvriendelijke informatievoorzieningen leiden tot grotere efficiency van de bedrijfsprocessen. De logica van de klant en gebruiker staat centraal. Informatievoorzieningen sluiten aan bij de behoefte van de gebruiker.
- Informatievoorziening volgt het streven naar een kleinere en efficiëntere overheid: waar mogelijk wordt gekeken naar uitbesteding van taken op het gebied van informatievoorziening, dan wel naar samenwerking met andere overheden. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van data entry door de burger.
- Informatievoorziening is volgend op gemeentelijk beleid en kaders: de informatievoorziening wordt afgestemd op gemeentelijk beleid en kaders, voorbeelden hiervan zijn de financiële kaders en het herijkte programma dienstverlening.