

# DE OPEN SAMENLEVING EN HAAR VRIENDEN

Openheid zit in de lucht. Overheden, bedrijven, ngo's en burgers pleiten voor meer openbaarheid en transparantie. Het thema staat op de politieke agenda. Aan mooie woorden ontbreekt het niet, maar de praktijk blijkt vaak weerbarstig. Enkele bouwstenen voor een open overheid.

TEKST GUIDO ENTHOVEN EN DARIA OFMAN

**D**e Nederlandse overheid ziet kansen voor een open overheid. Onlangs heeft ons land zich aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP). Door deelname aan dit internationale netwerk heeft Nederland zich gebonden aan het opstellen van een actieplan om meer openheid te realiseren. De vorming van dit internationale partnerschap en de snelle groei – binnen een jaar 55 landen – laten zien dat steeds meer overheden zich realiseren dat zij moeten aansluiten op bewegingen in de samenleving. Volgens de Tweede Kamer is goede en snelle toegang tot overheidsinformatie essentieel in een moderne democratie. Eind vorig jaar nam de Tweede Kamer met algemene stemmen een mo-

## 'OPENHEID WORDT DOOR VELEN MET DE MOND BELEDEN'

tie aan, waarin zij de regering verzoekt om het principe dat burgers in beginsel toegang hebben tot overheidsinformatie ('ja, tenzij') als uitgangspunt te nemen in dit actieplan. Vanuit de Kamer is een nieuwe initiatiefwet Wet openbaarheid bestuur ontwikkeld, die binnenkort behandeld zal worden. Ook bij bedrijven en in de *civil society* groeit de roep om meer openheid. Bewegingen als Netwerk Democratie, Hack de Overheid en de Waag Society pleiten voor meer transparantie. De WRR, de Raad voor het openbaar bestuur en de Stichting Toekomstbeeld der Techniek publiceerden adviezen over een meer

open overheid. Het bedrijfsleven ziet steeds meer kansen voor het economisch te gelde maken van open data, bijvoorbeeld voor verkeersinformatie, precisielandbouw of voor het ontwikkelen van apps. Minister Plasterk van BZK heeft beloofd om voor de zomer van 2013 een visie en actieplan voor de open overheid naar het parlement te sturen. Dit actieplan zou in ieder geval moeten bestaan uit de volgende bouwstenen.

**1 Open kaart spelen.** Een open overheid begint met een open houding. Hierbij past het aspect van procedurele rechtvaardigheid, aldus onder meer de Ombudsman. Niet de inhoud van het besluit hoeft doorslaggevend te zijn voor het vertrouwen van burgers, maar de eerlijke, open procesgang en de wijze waarop burgers bejegend worden. Dit betekent ook het ruimhartiger omgaan met het vrijgeven van gegevens, door gevraagde informatie direct te mailen en burgers vaker te bellen om met hen te overleggen over hun informatiebehoeften. Het project 'Prettig contact met de overheid' speelt hierop in. Open kaart spelen vergt een cultuurverandering, bij de politieke en ambtelijke top, bij het middenmanagement en aan het loket.

**2 Burgers op maat informeren, actieve openbaarheid.** Er wordt veel gesproken over 'de burger', maar deze burger is een verzamelnaam voor verschillende hoedanigheden. Het zou goed zijn wanneer informatie beter wordt toegesneden op de verschillende rollen van de burger, namelijk als kiezer, klant, onderdaan en partner. Bij elk van deze rollen hoort een eigen informatie-arrangement. Zo heeft de kiezer recht op actieve openbaarmaking van verantwoordingsinformatie, bij voorkeur compact en toegesneden op zijn wensen en prioriteiten. De burger als klant heeft vooral behoefte aan informatie over overheidsdiensten als paspoorten en hem rakende ontwikkelingen zoals vergunningen van bureaus, milieurisico's, parkeerbeleid etc. Een onderdaan heeft informatie over zijn rechten en verplichtingen. En de burger als partner wil inzicht krijgen in de in voorbereiding zijnde plannen en besluiten en in de mogelijkheden daaraan een bijdrage te leveren. Actie-



Oprichting van het Open Government Partnership waar Nederland zich onlangs ook bij aansloot

ve openbaarmaking wordt al jaren met de mond beleden, maar komt nog nauwelijks van de grond. Het gaat hier met name om het kunnen beoordelen of het belastinggeld goed besteed wordt. Krijgt de burger waar voor zijn geld? Denk daarbij aan informatie over prestaties, aan kengetallen, evaluaties en *benchmarking*. Slechts het topje van de ijsberg wordt actief openbaar gemaakt.

**3 Een nieuwe Wet openbaarheid bestuur.** Op dit moment liggen er twee voorstellen voor een nieuwe Wob, een vanuit het ministerie van BZK en een wetsontwerp vanuit de Tweede Kamer (voorstel Peters/Voortman). Voormalig minister Donner kondigde aan dat hij maatregelen wil nemen tegen het misbruik van de Wob. Het wetsvoorstel uit de Kamer gaat uit van een ander vertrekpunt. Volgens een recente studie van de internationale *watchdog* Access Info Europe is Nederland gezakt naar een 49<sup>e</sup> plaats op de wereldranglijst op het gebied van openbaarheid van bestuur. Het wetsvoorstel uit de Kamer bepaalt dat openbaarheid de norm wordt, met enkele strikte uitzonderingsgronden. Het introduceert naar buitenlands voorbeeld een onafhankelijke informatiecommissaris die toezicht houdt op openbaarheid. Informatie komt sneller en systematisch digitaal beschikbaar, in open standaard en geschikt voor hergebruik. Een nieuwe Wob zou de meest bruikbare elementen van de voorstellen vanuit BZK en vanuit de Kamer kunnen combineren.

**4 Kracht uit de samenleving benutten.** De tijd is voorbij dat de overheid werd gezien als grote probleemoplosser. Alleen al om budgettaire redenen is een dergelijke claim niet langer waar te maken. Een overheid die wil inzetten op vermaatschappelijking van publieke taken moet bereid en in staat zijn om alle relevante informatie te delen met potentiële partners. Het redeneren vanuit maatschappelijke vraagstukken kan ervoor zorgen dat openbaarheid voor de overheid zelf ook van meerwaarde kan zijn. Door middel van 'open spending' en open data kunnen burgers de juiste informatie krijgen en zo gestimuleerd worden om zelf bepaalde rollen op te pakken. De overheid heeft hier zelf immers

een doelstelling in; een kleinere overheid, een actievere samenleving. Een basisvoorwaarde hiervoor is een goede informatievoorziening. Zonder informatie geen participatie.

### BOTSENDE PARADIGMA'S

In de VS wordt onderscheid gemaakt tussen een liberale en een conservatieve benadering van openbaarheid. Een liberale benadering betracht maximale transparantie ten aanzien van overheidsdocumenten en respecteert de privacy van burgers. Liberale rechtvaardigheid is gevend en extern gericht. Pluriformiteit, *empowerment* van burgers; nauwkeurig verantwoording afleggen en een sterk ontwikkelde luisterfunctie zijn belangrijke waarden. Daartegenover staat een conservatieve benadering. Deze is terughoudend in het openbaren van overheidsinformatie, maar verlangt van burgers transparantie omwille van de efficiency of nationale veiligheid. Een bekend voorbeeld hiervan is het uitgangspunt van de Patriot Act: 'Als u niets te verbergen heeft, heeft u niets te vrezen.' Conservatieve rechtvaardigheid is vragend en intern gericht. Er wordt waarde gehecht aan soepele besluitvorming, veiligheid en toezicht; de totstandkoming van beleid wordt gezien als een intern proces dat bescherming en afscherming geniet. Het moge duidelijk zijn dat beide benaderingswijzen van waarde zijn. Het moge ook duidelijk zijn dat de beweging van de afgelopen decennia vooral gestoeld is op de conservatieve opvatting. Anno 2013 weet de overheid meer van de gemiddelde burger dan de burger van de overheid. Dat is voor een moderne parlementaire democratie een even verontrustende als tragische constatering.

Openheid en transparantie wordt door velen met de mond beleden. De praktijk blijft echter weerbarstig. Het is inmiddels bijna 70 jaar geleden dat Popper's *The Open Society and its Enemies* verscheen. Komend jaar worden in Nederland belangrijke besluiten genomen, door regering en parlement, voorbereid door ambtenaren en beïnvloed door lobbyisten. Dan zal blijken wie de open samenleving tot haar vrienden mag rekenen.

Guido Enthoven en Daria Ofman zijn werkzaam bij het Instituut Maatschappelijke Innovatie.