

Terug naar af?

*In ont-
wikkeling.*

Tien jaar informatiewetgeving in Nederland



Door: Maarten van Boven

Toen ik in 1997 aantrad als algemeen rijksarchivaris, viel ik meteen met de neus in de boter. In korte tijd werden we geconfronteerd met schandalen binnen de rijksoverheid over haar slordig archiefbeheer. Het betrof de onrechtmatige vernietiging van archieven van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Liro-affaire en het Srebrenica-onderzoek. Oorzaak: de ministeries verwaarloosden hun informatiebeheer. Dat klemde temeer omdat inmiddels ook de digitalisering van de overheidsinformatie grote vormen aannam. Te weinig aandacht van de politiek verantwoordelijken en de ambtelijke top zou leiden tot een chaos of, zoals de Rijksarchiefininspectie het in haar jaarverslag uitdrukte, "een demente overheid". Duidelijk was dat de Archiefwet onvoldoende mogelijkheden bood om dit effectief tegen te gaan. Die wet was vooral een

cultuurwet en minder geschikt om de informatiehuishouding van de overheid te reguleren. Daar waren vriend en vijand het wel over eens. Behalve dan die enkele verstokte archivaris, voor wie deze wet de laatste strohalm betekende in een zich drastisch veranderend archieflandschap.

Commissie Franken

Hogere en politiek aantrekkelijker argumenten waren nodig om de situatie te veranderen. Die dienden zich gelukkig aan. In 2000 verscheen het eindrapport van de commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk'. Naar haar voorzitter werd zij ook wel de commissie Franken genoemd. Haar voorstel: neem in de Grondwet de bepaling op dat de overheid zorgdraagt voor de toegankelijkheid van informatie die bij de overheid berust. Het kabinet nam dat over en voegde er bovendien

aan toe dat transparantie van de overheid tot de basisprincipes van de democratische rechtsstaat behoort. Naar verwachting, zo meende het kabinet, zou bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 2002 de Grondwet op dit punt worden aangevuld. Voor een wijziging van onze constitutie is immers een Kamerontbinding noodzakelijk. Maar al snel beseften de betrokken ambtenaren dat de rijksadministratie hierop nog helemaal niet was voorbereid. De commissie Franken stelde immers dat de burger het recht heeft om ook via de digitale weg informatie te krijgen. Dit naar voorbeeld van de Verenigde Staten, waar de federale instellingen verplicht zijn om hun informatie digitaal aan te bieden. Bovendien moeten ze een openbaar digitaal register bijhouden, waarin te zien is welke informatie zij beheren. Daar was ons land nog >>



lang niet aan toe. Bovendien stelde de commissie eisen aan de toegankelijkheid van de overheidsinformatie. Deze moet vindbaar, beschikbaar, hanteerbaar, betaalbaar, betrouwbaar en duidelijk zijn. Een en ander zou betekenen dat de hele informatiehuishouding op de schop moest. Er waren immers ministeries die volstrekt niet wisten welke informatie en documenten ze in huis hadden. Beheerders van papieren en digitale informatie leefden namelijk in twee verschillende werelden. Er was geen sprake van een geïntegreerd informatiebeleid.

In de ijskast

Als toenmalig toezichthouder hoopte ik in die tijd vurig dat dit de prikkel zou zijn voor een grootscheepse verbetering van de overheidsadministratie. Eindelijk kon ook politieke druk worden uitgeoefend. Als overheid kun je het je immers toch niet permitteren de Grondwet niet te eerbiedigen. Het liep anders. De Grondwet werd niet gewijzigd. De voorstellen van de commissie verdwenen in de ijskast. In plaats daarvan werden allerlei 'pilots' opgezet om de openbaarheid van bestuur nog enigszins een waardige plaats te geven, zoals het actieplan Elektronische Overheid, Overheidsloket 2000 en Overheid.nl. Hiermee verdween ook stilaan de belangstelling voor de verbetering van de documentaire informatievoorziening naar de achtergrond.

Naar een algemene informatiewet?

Men moest toch verder. De Archiefwet voldeed niet als algemene informatiewet, maar ook op het punt van de organisatie van het archiefwezen raakte ze snel verouderd, mede door de grootscheepse reorganisatie van de Rijksarchiefdienst. Toen ook bleek dat de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) een 'facelift' moest krijgen, kwam de gedachte op om

naar voorbeeld van het buitenland, een algemene informatiewet te ontwerpen. En zowaar. Twee jaar geleden verscheen dan eindelijk een voorontwerp Algemene Wet Overheidsinformatie waarin ook de Archiefwet zou worden opgenomen. Het was een initiatief van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkszaken, Pechtold. Het moet worden gezegd: in de afgelopen tien jaar zijn het voornamelijk D66-bewindslieden (Kohnstamm, Van Boxtel, Pechtold) geweest die zich sterk maakten voor openbaarheid en digitalisering. Zou dat de reden zijn dat al hun voorstellen nooit voldoende politieke zwaarte hebben gekregen? Want het voorontwerp onderging hetzelfde lot als de voorstellen van de commissie Franken. Het ligt nu bij dit kabinet diep weggestopt in de la. Jammer, want er zaten toch interessante elementen in, die blijf geven van een gezond wantrouwen tegen het overheidsapparaat. Zo geeft het voorontwerp aan dat naast een goede wetgeving ook een mentaliteitsverandering van de overheid ten aanzien van de openbaarheid nodig is. Het voorziet dan ook in de creatie van een commissariaat voor de overheidsinformatie. Daar kan men terecht met klachten over te lange procedures en over onvindbaarheid van de informatie. De belangrijkste winst was toch de integratie van de wetgeving over de openbaarheid en overheidsinformatie: algemene regels passend in het idee van het record continuüm en daarom passend in dit digitale tijdperk.

Kip en ei

Waarom is dit traject niet voortgezet? Ach, de verantwoordelijke ambtenaren worstelden met de kwestie van de kip en het ei. Eerst zou de overheidsinformatie op orde moeten zijn, voordat wetgeving mogelijk werd. Maar dat op orde krijgen kan alleen maar met een goede

regelgeving, zo heeft de praktijk bewezen. Zo lijkt de zaak stil te staan. De Raad voor de Cultuur heeft samen met de Raad voor Openbaar Bestuur dit jaar een mooi advies geschreven over de toekomst van de overheidsadministratie. Daarbij pleitte deze voor een algemene informatiewet. Maar, zo zegt de Raad, de tijd is er nog niet rijp voor. Liever kleine stapjes dan een ingewikkeld wetgevingstraject. Dat werd met een verdachte gretigheid door de verantwoordelijke ministeries van OCW en BZK overgenomen. Het stemt me somber, want dat begrip 'kleine stapjes' ken ik. Dan gebeurt er gewoonweg niets. Sterker nog: beide groepen, erfgoed en openbaarheid, gaan uit elkaar. Archivarissen kruipen bij elkaar om te discussiëren over de toekomst van het archiefbestel, WOB-ambtenaren ploeteren in hun eigen tuintje. Onlangs nog adviseerden ze de minister om de termijn waarbinnen de overheid antwoord moet geven op vragen op grond van de WOB op te rekken. De informatie in de organisatie blijkt vaak moeilijk vindbaar en kost tijd. Kijk, en daarvoor is zo'n algemene informatiewet juist nodig. Misschien zijn we wel weer terug bij af en kan alleen een ernstig incident zoals de Liro-affaire of het Srebrenica-onderzoek dit initiatief weer nieuw leven inblazen. <<