



Pilot actieve openbaarheid DGO Landelijk Gebied en Stikstof

Samenvatting

Op 9 december 2022 heeft het Ministerie van LNV een reeks ambtelijke documenten actief openbaar gemaakt.¹ Het betreft agendastukken van het interdepartementaal DG-Overleg Landelijk gebied en stikstof, zoals nota's, aanbiedingsformulieren, achterliggende rapporten en verslagen. De openbaarmaking vond plaats in het kader van de 'proeftuin actieve openbaarmaking van DGO-stukken'. In de proeftuinopzet is gekozen voor het scenario 'Ruimhartige verantwoording'. In deze opzet worden achterliggende stukken openbaar gemaakt via Rijksoverheid.nl op het moment dat het kabinet haar afweging heeft gemaakt. De uitzonderingsgronden van de Wob/Woo blijven van toepassing. Deze proeftuin kan gezien worden als een interessant voorbeeld van de inspanningsverplichting op het gebied van actieve openbaarheid (art. 3.1 Woo).

Aanleiding

De aanleiding voor de proeftuin is de komst van de Wet open overheid en de toezeggingen vanuit het kabinet naar aanleiding van het POK-rapport (Commissie Kinderopvangtoeslag). De ervaringen uit de pilots openbaarmaking (ioV pSG LNV en pSG EZK) hebben daarbij geleid tot de kansenverkenning voor een proeftuin Stikstof.

Aanpak

Het DGO Stikstof is het interdepartementaal besluitvormingsorgaan van betrokken DG's van de ministeries LNV, EZK, BZK, I&W, AZ, J&V, Defensie en Financiën. In dit gremium worden besluiten genomen, meestal ter voorbereiding voor de Ministerraad of onderraad. Op donderdag 13 januari 2022 heeft het DGO ingestemd met een proeftuin rond actieve openbaarmaking van DGO-stukken.

In de periode tussen februari t/m mei 2022 zijn de vergaderdocumenten van het DGO geanalyseerd en getoetst op uitzonderingsgronden volgens de Wob/Woo. In een aantal gevallen is daarbij advies gevraagd aan de auteurs van de betreffende stukken. De analyses in de proeftuin zijn uitgevoerd door CIO Office, WJZ, met ondersteuning vanuit IMI en in afstemming met het secretariaat van het DGO Stikstof. In deze fase werd gekozen voor een opzet waarbij de stukken voorbereid worden conform de vereisten voor openbaarmaking, maar nog niet feitelijk gepubliceerd. Er werd kortom eerst 'droog geoefend'. Deze voorfase leidde tot een aantal bevindingen en adviezen voor vervolgstappen.

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/12/09/woo-publicatie-over-4-deelonderwerpen-aanpak-stikstof>

Bevindingen

- **Openbaarmaking van de DGO-stukken biedt toegevoegde waarde.** De stukken dragen bij aan een beter beeld van hoe het beleid tot stand komt en welke argumenten en overwegingen daarbij een rol spelen. De inschatting is dat openbaarmaking van de DGO-stukken een toegevoegde waarde heeft in aanvulling op de Kamerbrieven en bijgevoegde beslisnota's. De informatie zal vooral van waarde zijn voor journalisten en stakeholders. In het dossier Stikstof gaat het hier om een aanzienlijke groep.
- **Persoonsgegevens zoals namen worden gelakt.** Namen van auteurs van nota's behoren te worden gelakt. De verslagen van het DGO zijn reeds 'open-by-design' opgesteld en bevatten geen namen. Het geanonimiseerd verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren over politiek gevoelige dossiers is een onderdeel van het kabinetsbeleid. Tegelijkertijd geldt wel dat de namen van de betrokken DG's gemakkelijk via internet zijn te achterhalen. Eventueel kan standaard in de verslagen worden opgenomen dat de deelnemers aan de overleggen bestaan uit de betrokken DG's, en/of hun vervangers, en/of andere betrokken experts. Hierdoor wordt het minder makkelijk om uitspraken terug te voeren op personen.
- **Het procesbelang van de staat vormt in enkele gevallen een uitzonderingsgrond.** In enkele passages is er sprake van een schets van juridische risico's. Indien er sprake is van een beleidsmatige afweging, behoort deze – in het geval van een eventueel Wob/Woo-verzoek – openbaar gemaakt te worden. In het geval dat er sprake is van juridische procesrisico's is de interdepartementale lijn om dit uit te zonderen van actieve openbaarmaking.
- **Openbaarmaking van de verslagen van het DGO is niet in strijd met de eenheid van het kabinetsbeleid.** Volgens staand beleid kunnen discussies tussen ambtenaren openbaar gemaakt worden. Dit wordt slechts anders indien er sprake is van tegenovergestelde opvattingen van bewindslieden, bijvoorbeeld in een zin als: 'Onze minister is faliekant tegen de voorgestelde lijn'. In dergelijke gevallen worden deze onderdelen gelakt met een beroep op 'het goed functioneren van de staat', met 'de eenheid van het kabinetsbeleid' als nadere motivering. De verslagen van het DGO in de proeftuinperiode bevatten geen brisante uitspraken.
- **Namen van organisaties kunnen worden openbaar gemaakt.** Dit is staand beleid. Daarbij is het zorgvuldig om de betrokken organisatie – zoals bijvoorbeeld LTO of Greenpeace – over deze openbaarheid te informeren indien er sprake is van een samenvatting van hun opvattingen of inzet. In uitzonderlijke gevallen kan deze informatie gelakt worden met een beroep op 'het goed functioneren van de staat' of 'onevenredige benadeling'.
- **Het actief openbaar maken van concepten is onwenselijk.** Sommige stukken die in het DGO zijn geagendeerd, worden vooraf gegaan door een reeks concepten, met inbreng en suggesties van tal van betrokkenen. Openbaarmaking van dergelijke concepten kan leiden tot verwarring en biedt weinig toegevoegde waarde in termen van transparantie. De stukken die op de agenda staan, worden niet als concept beschouwd.
- **Aandacht voor hybride gespreksverslagen.** Een aandachtspunt is dat bij de publicatie van een Kamerbrief alleen de stukken worden gepubliceerd die betrekking hebben op de beschreven besluitvorming. Het gaat dan om de vraag hoe om te gaan met hybride agenda's en gespreksverslagen, dat wil zeggen agenda's en verslagen waarin meerdere dossiers worden besproken die een verschillend ritme van besluitvorming – en daarmee ook van openbaarmaking – hebben. Vaak zal dat niet problematisch zijn, maar in gevallen waarin dergelijke vroegtijdige openbaarmaking problematisch wordt geacht kunnen deze passages van openbaarmaking worden uitgezonderd met een beroep op het belang van de staat.

Besluit tot actieve openbaarmaking

Deze overwegingen hebben geleid tot een advies aan het DGO. Op basis hiervan is besloten tot openbaarmaking van de stukken van het DGO stikstof. In deze opzet is gekozen voor het scenario 'Ruimhartige verantwoording'. In deze opzet worden achterliggende stukken zoals agenda's, besluitenlijsten, nota's, analyses, kwartaalrapportages en verslagen van het DGO openbaar gemaakt via Rijksoverheid.nl of een ander passend portal. De openbaarmaking vindt plaats op het moment dat het kabinet haar afweging heeft gemaakt, zoals in een Kamerbrief, of indien openbare publicatie heeft plaatsgevonden, zoals bij een terinzagelegging. De uitzonderingsgronden van de Wob/Woo blijven van toepassing. In dit scenario wordt informatie ruimhartig gedeeld op het moment dat het kabinet zijn afweging heeft gemaakt. De eerste tranche van documenten is op 9 december 2022 actief openbaar gemaakt via Rijksoverheid.nl. Een tweede tranche volgt dit voorjaar.

Voorbeeldproject

Dit kan gezien worden als een invulling van de inspanningsverplichting op het gebied van actieve openbaarheid, o.b.v. art. 3.1 Woo. Dit artikel bepaalt dat bestuursorganen gehouden zijn om 'uit eigen beweging' informatie voor eenieder openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is. 'Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.' Het ministerie van LNV vervult hiermee een voorbeeldrol voor andere departementen. Het feit dat vanuit het DGO ook DG's van andere ministeries als EZK, BZK, I&W, AZ, J&V, Defensie en Financiën hebben ingestemd met deze proeftuin openbaarheid, geeft hoop dat deze aanpak ook navolging krijgt rond andere thema's.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/12/09/woo-publicatie-over-4-deelonderwerpen-aanpak-stikstof>