



Doe open!

Marens Engelhard

Onderstaande tekst vormde de basis voor de lezing die Marens Engelhard, algemene rijksarchivaris, verzorgde tijdens DoeOpen Festival op 18 mei 2015 in Amsterdam. De volledige presentatie is te zien en te horen via <https://vimeo.com/128233405>

Dames en heren,

Doe open! Openbaarheid is een begrip dat op zich zelf niet zoveel zegt. Net als Yin niet bestaat zonder Yang, is openbaarheid verbonden aan zijn tegendeel: geslotenheid, geheimhouding, het verschil tussen de een die informatie heeft en de ander die het niet krijgt. Het recht op informatie is niet vanzelfsprekend maar moet voortdurend veroverd worden. Ook omdat de omgeving waarin deze Yin en Yang zich tot elkaar verhouden steeds verandert. Volledige openbaarheid is in onze tijd iedere seconde en op iedere plek technisch geen probleem. Maar openbaarheid is geen kwestie van techniek, maar van gedrag, cultuur en mentaliteit. Daar gaat het vandaag over. Er is mij gevraagd om wat prikkelende bespiegelingen en die kans wil ik niet voorbij laten gaan. Ik vraag dus bij voorbaat excuus als ik wat lijk af te dwalen. Ik kom echt terug. Ik ben nu eenmaal historicus – ik wil ook even achterom kijken. Daarna geef ik u een paar van de vragen en mogelijke oplossingen mee die wij als Nationaal Archief kunnen geven.

Om te beginnen iets over K. K., de hoofdpersoon van vele verhalen en romans van Franz Kafka. In de roman Het Proces wordt K wakker in zijn kamer en zoals ieder ochtend belt hij voor zijn hospita. Die komt dan iedere morgen zijn koffie brengen. In plaats van de hospita klopt echter iemand op de deur, die meteen daarna binnenkomt. Het is een man, niet met een herkenbaar uniform met wel met kleren die hem iets officieels geven. Allerlei zakken en riemen geven hem een soort praktisch en doortastend voorkomen. K's eerste vraag vanuit zijn bed is natuurlijk 'wie bent u?'. En het eerste dat hem vervolgens overkomt is dat hij geen antwoord krijgt. Hij krijgt op dat moment geen informatie en ook daarna zal hij niet te weten komen wat hem eigenlijk overkomt. De bureaucratie waarin hij terecht komt, hebben wij daarna Kafkaesk genoemd. Die staat voor ondoorgrondelijk, machtig, geheimzinnig en ongrijpbaar. Kafka schreef het Proces in 1914 in Praag in de laatste dagen van de Habsburgse Oostenrijks-Hongaarse duomonarchie vlak voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog. De bureaucratie die Kafka's hoofdpersoon in zijn kaken vermaalt - hij wordt veroordeeld zonder dat hij informatie krijgt over de aanklacht - is een paar jaar later door de Duitse socioloog Weber beschreven. De Weberiaanse bureaucratie is efficiënt en neutraal. Die bureaucratie staat nu nog steeds aan de wieg van onze moderne staat. Tot op de dag van vandaag zouden onze overheidsinstituties absoluut niet buiten een goede bureaucratie kunnen, denk aan de Belastingdienst, UWV, Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Rechtspraak et cetera. Denk aan gemopper en geklaag als de bureaucratie niet goed functioneert. Bijv. het persoonsgebonden budget.

Terecht. Maar het schelden op bureaucratie heeft iets gratis als wij ons niet realiseren hoe afhankelijk wij ervan zijn. De moderne bureaucratie administreert en voert uit zonder aanzien des persoons. Zij was een vooruitgang omdat ze niet werd gestuurd door willekeur en politieke luimen maar door keurig vastgelegde regels. De Weberiaanse bureaucratie is een enorme stap vooruit voor efficiënt bestuur en de rechtstaat, maar Weber zag ook de gevaren en risico's. Ondoorgankelijkheid en onkenbaarheid zijn zo'n soort risico. De man die K's kamer binnen komt heeft iets officieels maar hij is niet herkenbaar. Dat kennen wij ook van de groene mannetjes en de voertuigen zonder nummerbord op de Krim en in Donetsk. Onkenbaar zijn is een belangrijk en effectief instrument van macht. Openbaarheid is bedoeld als contramacht.

Archiefinstellingen, zoals ook het Nationaal Archief, zijn in die zin ook altijd een instrument van macht en contramacht geweest. Geschreven informatie heeft al vele eeuwen in de meeste samenlevingen een grote betekenis. In de overgang van culturen met een mondeling overgeleverde traditie naar culturen met een geschreven traditie, hebben de culturen met een schriftelijke traditie altijd gewonnen. Als je als volk of als groep niet goed gerepresenteerd bent in een archief is het moeilijk je bestaan te bewijzen, laat staan claims te doen gelden op bijvoorbeeld land, grondstoffen of burgerrechten. Dat is helemaal niet zo ver weg. De oorspronkelijke bewoners van Amerika, Canada, Australië, Brazilië hadden vooral een orale traditie. Tegenwoordig is er wat meer ruimte voor hen om op te komen voor hun oude rechten, maar zij hebben het nog net zo moeilijk geaccepteerde bewijzen te vinden. Archieven bevatten de documenten en geschiedenis van de overwinnaars. Denk ook bijvoorbeeld aan de anonimiteit van tot slaaf gemaakte Afrikanen. Ook niet veel over terug te vinden in archieven. Archieven zijn een uiting van de macht van geschreven informatie. Soms zelfs heel letterlijk. De Spaanse conquistadores in Zuid en Centraal Amerika werden altijd vergezeld door een notaris. Voordat een stad of vesting werd aangevallen werd een boodschap omgeroepen die nauwgezet door een notaris werd genotuleerd en gearhiveerd. De boodschapper verkondigde dat de Spaanse koning vanuit zijn door god gegeven koningschap dit leger had gezonden. Dat iedereen die zich onderwierp aan de Spaanse koning gespaard zou blijven en onderdaan van het Spaanse rijk zou worden. Verzet was dus onwettig en zou bestraft worden. Als iedereen hiervan kennis had genomen waren de juridische voorwaarden geschapen om aan te vallen. Als er toch een slachting volgde was dat de schuld van de tegenpartij die geheel legitiem bestraft was. De notariële verklaring was het bewijs.

Het is dus moeilijk om over neutraliteit van informatie te praten. Informatie is altijd beladen geweest met macht en dat brengt ons snel bij precies de weerstanden die er zijn tegen openbaarheid. Natuurlijk hoeven wij dat in deze tijd en in Nederland niet te zoeken in termen van oorlog en slachting. Wij doen het keuriger, geheel volgens de Weberiaans bureaucratie. Wij hebben drie gronden om de openbaarheid van archieven te beperken: veiligheid van staat en bondgenoten, bevoor- of benadeling van belanghebbenden, en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Eigenlijk staan die eerste twee niet zo ter discussie. Maar je ziet vooral dat die laatste, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, enorm aan verandering onderhevig is. Ik neem u, een beetje kort door de bocht, mee in de werking van de Archiefwet en andere wetten op dat punt. De huidige Archiefwet (Aw) in Nederland dateert van 1995. Hij is eigenlijk tot stand gekomen precies op de grens van het papieren en digitale tijdperk. Wat we de laatste jaren zien is dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de

Wet openbaarheid bestuur (Wob) steeds meer invloed krijgen op het terrein van de Aw en dat de opvattingen over vooral persoonlijke levenssfeer scherper worden. Beperkingen op de openbaarheid komen tot stand op het moment dat archieven overgedragen worden aan een archiefinstelling door de organisatie die het archief gevormd heeft voor zijn eigen werk. Dan valt de informatie niet meer onder de Wob maar onder de Aw. Voordat archieven worden overgebracht, geeft de archiefvormer aan welke beperkingen hij erop wil leggen. Had een burger voor overbrenging de gelegenheid om een beroep te doen op de Wob, na overbrenging moet een archief de beperkingen die de archiefvormer heeft opgelegd uitvoeren. De Wob is al niet zo gemakkelijk. Want als je niet weet wat je niet weet, welke informatie vraag je dan aan? Maar nadat er een beperking op documenten is gelegd en meestal op hele reeksen documenten, kom je er helemaal niet meer bij. Een archief wordt dan meer een kluis dan een open instelling. Soms zit er in die hele reeks documenten maar eentje tussen waarvan de beperking terecht is. Met een beroep op tijd en geldgebrek wordt de beperking aan de hele reeks opgelegd. In de digitale wereld is natuurlijk het aantal documenten veel groter, maar dat niet alleen. Ook het soort bronnen is veel diverser, niet alleen documenten maar ook databases, geo-informatie, mails, websites, etc. Tijd en geld om in de digitale wereld achteraf met terughoudendheid om te gaan met beperkingen is er dan al helemaal niet. Een informatieregister zoals dat bijvoorbeeld in Zweden verplicht is, kan een oplossing hiervoor zijn. Ik kom daar aan het einde nog op terug.

U kunt zich voorstellen dat er voor de overbrenging interessante discussies plaatsvinden tussen de algemene rijksarchivaris en de archiefvormer, in termen van de Aw heet dat zorgdrager. Die discussies gaan steeds meer over de mate van openbaarheid of beperking. De archivaris wil zoveel mogelijk toegang voor zijn publiek. Maar wij zien dat beperkingen eerder toenemen dan afnemen. Dat komt niet alleen door de complexiteit en het volume van digitaal gevormde informatie, maar ook bijvoorbeeld doordat het gewicht van het begrip beleidsintimiteit toeneemt. Daarmee wordt bedoeld dat de persoon van een bepaalde ambtenaar te herleiden is aan de hand van bijvoorbeeld verslagen of notulen. Zo kan een persoonlijke ambtenaar in verband worden gebracht met een bepaalde, vaak politieke beslissing. Dat is strijdig met de bestuurlijke verantwoordelijkheid die uiteraard politiek is. Ambtenaren willen, op zich begrijpelijk, niet verantwoordelijk worden gehouden. Vaak geven zorgdragers dan aan dat vanwege beleidsintimiteit een beperking nodig is. U kunt zelf talloze andere redenen voor beperkingen op openbaarheid invullen: van politieke risico's tot informatie over grote mislukkingen of maatschappelijk explosieve onderwerpen. Een geheel andere beperkingsgrond die enorm toeneemt is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer volgens de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wbp. De Wbp beschermt de belangen van personen die in archieven genoemd worden. Die bescherming was er altijd al en archieven hanteren vaak termijnen van honderd jaar na de geboorte van een persoon of bijvoorbeeld 75 jaar na de sluiting van een dossier voordat de beperking vervalt. De Wbp hanteert echter ook de bescherming van derden. Dus niet alleen de hoofdpersoon in een bepaald dossier maar ook bijvoorbeeld diens familieleden of anderen die daarin genoemd worden. Om aan de eisen van de Wbp tegemoet te komen kan het nodig zijn aan te tonen dat al die personen overleden zijn of dat ze toestemming gegeven hebben. Dat is vaak lastig aan te tonen. Op grond van begrippen als beleidsintimiteit en de Wbp, naast de al genoemde veiligheid en bevoor- of benadeling, blijven dus steeds meer dossiers gesloten.

Ik wil hier helemaal geen betoog houden om dit soort restricties allemaal overboord te zetten. Ik denk dat het heel waardevol en belangrijk is om hier zorgvuldig mee om te gaan. Natuurlijk vanwege de terechte belangen van die personen zelf, maar ook omdat anders misschien veel materiaal niet eens meer in een archief zou belanden.

Al met al steekt Nederlandse wetgeving over openbaarheid pover af bij die van omringende landen en landen die recent omwentelingen hebben doorgemaakt zoals de Baltische staten. Misschien wreekt zich hier dat wij in Nederland na onze opstand tegen de Spaanse koning geen echte revoluties meer hebben meegemaakt. Het is een hypothese die ik graag eens verder zou onderzoeken, maar het feit dat wij al meer dan vierhonderd jaar een burgerlijk bestuur hebben, met handelaren en dominees aan het hoofd, maakt misschien dat bij ons een zekere regenteske mentaliteit al gauw post lijkt te vatten bij diegenen die maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen. Ze zitten daar namens het volk, maar weten ook het best wat goed is voor het volk. De jaren zestig zijn ver weg. Wij zijn absoluut een democratie met heel veel om heel trots op te zijn, maar in openheid lopen wij zeker niet voorop en dat is wel een basisvoorwaarde voor democratie.

Nieuwe beperkingen op openbaarheid komen uit een heel andere hoek. Bijvoorbeeld als het Recht om Vergeten te worden breed ingang zou vinden. Het Recht om Vergeten te worden is een relatief nieuw concept en een belangrijk recht dat de Europese Commissie aan het bevechten is op de grote serviceleveranciers als Google, Facebook en Amazon. Het houdt in dat wij allemaal het recht hebben de databases van deze leveranciers te controleren op onze persoonlijke gegevens en vervolgens kunnen eisen dat die vernietigd worden. Gesteld dat het zou lukken om dit recht inderdaad volledig te verzekeren en te handhaven, ik ben er niet van overtuigd dat dit gaat lukken, dan zou dat een grote stap zijn in de bescherming van persoonlijke levenssfeer. Prima, maar het is moeilijk voor te stellen wat dit Recht om Vergeten te worden gaat betekenen voor toekomstige onderzoekers in archieven. We hebben het nog steeds over openbaarheid en toegankelijkheid van informatie. Geschiedenis wordt nu eenmaal voor een groot deel bewust of onbewust door personen geschreven. Als die straks allemaal hun gegevens hebben mogen verwijderen blijft er niet veel te onderzoeken over. In het spel rond openbaarheid zien we dus wettelijke beperkingen toenemen, vaak op basis van persoonlijke levenssfeer. Tegelijk – en dat is paradoxaal – zien we dat we aan de andere kant kwistig strooien met onze persoonlijke data. Ik noem die tegenstelling voor het gemak maar even de PP, de privacy paradox. De PP ontstaat doordat wij worden overstroomd door telkens nieuwe diensten waarvoor onze persoonlijke gegevens nodig zijn. Meestal geven we die informatie min of meer vrijwillig, omdat we ervoor kiezen van die dienst gebruik te maken. Naarmate we meer wennen aan dat soort producten of diensten wordt het moeilijker überhaupt nog een bewuste afweging te maken. Is het nog willen of wordt het moeten? De verwachting is dat dat soort diensten exponentieel gaat toenemen. Kijk naar air bnb en uber, maar ook naar allerlei platforms voor productie, veiligheid, consumptie, gezondheid, seks, crowdsourcing, crowdfunding. Dat Internet veel meer is dan een afspiegeling van de fysieke wereld beginnen we te snappen, maar hoeveel meer kunnen we nog nauwelijks bevatten. Een greep uit ontwikkelingen. Medische diagnostiek zal straks tijd- en plaatsafhankelijk plaatsvinden en waarschijnlijk veel beter dan nu; op basis van allerlei data die wij permanent naar diagnostische programmatuur en gezondheidszorginstellingen zenden. Juridische en financiële advisering gebeurt

nu al steeds meer geautomatiseerd online. Psychotherapie online kan tot op zekere hoogte ook heel effectief zijn. Door Internet zullen apparaten en instellingen gegevens uitwisselen over onze behoeften, locatie, vervoer en voorkeuren. Het beeld van de zelfrijdende auto die alvast kaartjes reserveert voor de film, weet welke bloemen jou de date het mooist vindt, en kijkt of er een parkeerplek vrij is, dat soort beelden gaan wij allemaal meemaken. Je date is zelf misschien ook wel een geweldige applicatie, maar dat terzijde. Maar, er is een voorwaarde om mee te doen: je moet niet te zuinig zijn op je data want anders werkt het feest niet. Je zou kunnen zeggen onschuldige gegevens, so what? Maar de implicaties kennen we nauwelijks. Wordt zo ook je politieke of seksuele voorkeur bekend? De reden waarom je van baan bent veranderd? Wie je vrienden of klanten zijn? Welke verzekering en hypotheek je hebt? In veel opzichten hebben we al niet zoveel keuze meer. De privacy paradox is dat we mee-ontwikkelen met al die diensten en mogelijkheden, terwijl we nog niet weten hoe we toch onze privacy kunnen beschermen. Ik vind het persoonlijk een hele interessante vraag wat de oplossing zal zijn voor de PP, de privacy paradox. Zullen wij, bijna tegen de klippen op onze persoonlijke levenssfeer heroveren met stringente wetgeving? Of geven we het op en zal de waarde die we aan privacy hechten drastisch afnemen? Dat kan, het zou geen unicum zijn in de geschiedenis. Ook opvattingen over privacy zijn uitingen van een cultuur die tijd- en plaatsafhankelijk is. Voor het puriteinse Victoriaanse tijdperk werd tenslotte ook anders over privacy gedacht dan nu. In dorpjes op het platteland van Pakistan of in Urk is er minder privacy dan in New York of Amsterdam. De Romeinen hadden, en veel Chinezen hebben volstrekt open publieke wc's, en ga zo maar door. Met andere woorden: we kunnen veranderen in opvattingen, zelfs wanneer we die als heel fundamenteel beschouwen, en wellicht geldt dat ook voor de manier waarop we met de Privacy Paradox omgaan.

Terug naar openbaarheid. Er is dus vanuit archiefvormers een aantal redenen om openbaarheid te beperken. Ik heb u hoop ik ook iets kunnen vertellen over de culturele en tijdgebonden aspecten die naar mijn idee samenhangen met openbaarheid. Redenen om voor openbaarheid van overheidsinformatie te zijn, zijn er absoluut. U zult er vandaag meer over zeggen en denken. Ik wil ter afsluiting vier redenen noemen die ervoor pleiten openbaarheid te bevorderen en iets zeggen over methodes om dat te bereiken.

De vier redenen zijn:

- Kwaliteit van democratie
- Bleekmiddel
- Kwaliteit van organisatie en
- Economie

Openbaarheid is belangrijk voor de kwaliteit van de democratie. Zonder toegang tot informatie weten we niet waarvoor we stemmen en kunnen we onze bestuurders niet ter verantwoording roepen. Archieven zijn een hoeksteen van de rechtstaat, excuus voor deze stelling. Ik roep dit wel vaker. Maar dan moeten archieven wel toegankelijk zijn.

Openbaarheid is goed voor integriteit. Het werkt als bleekmiddel. Duistere zaken verbleken in het daglicht. Integriteit wordt achteraf maar zeker ook preventief bevorderd door het schelle licht van de openbaarheid. Allerlei integriteitsvraagstukken worden als het ware opgelost door ze op tijd ter discussie te stellen en aan het daglicht bloot te stellen.

Openbaarheid is belangrijk voor de kwaliteit van organisaties, dus ook van overheidsorganisaties. Een bedreiging voor de kwaliteit van iedere organisatie is een gesloten bestuurscultuur waarin mensen elkaar niet meer tegenspreken en alleen maar klonen van zichzelf aanstellen. Diversiteit is nodig om te overleven in een complexe wereld en diversiteit is gebaat bij afwijkende meningen en vrije toegang tot informatie. Het lijkt lastig, maar op termijn wordt iedere organisatie daar sterker van. Openbaarheid helpt debacles te voorkomen. U kunt zelf de voorbeelden van de afgelopen jaren verzinnen.

Tot slot kan openbaarheid een economische functie vervullen. Informatie die door de overheid is geproduceerd met belastinggeld zou vrij ter beschikking moeten staan aan derden om er nieuwe producten en diensten mee te leveren. Open data, want daar heb je het dan over, is alleen mogelijk als er ook een open overheid is. Er zijn berekeningen hoeveel economisch potentieel open data heeft en dat gaat altijd over de tientallen miljarden euro's.

Ik had mij voorgenomen om niet te veel te zeggen over technische zaken. De cultuur en gedragsaspecten zijn veel fundamenteeler. We praten meer over een mentaliteit dan over een techniek. Maar een ding moet mij als ARA van het hart en wil ik u als gehoor met een relatie tot het openbaar bestuur absoluut meegeven. Als de mentaliteit en bestuurscultuur open staan voor openbaarheid zijn we er nog niet. Het moet ook nog gerealiseerd worden. In de digitale wereld betekent dat dat openbaarheid aan het begin van de informatieketen moet worden ingeregeld. Openbaarheid moet integraal deel uitmaken van bedrijfsvoering en van de maatregelen om te zorgen dat informatie behouden en toegankelijk blijft. Het moet worden ingeregeld in de systemen en applicaties waarmee wij werken, workflowsystemen, documentmanagementsystemen en recordmanagementsystemen, digitale dienstverlening en databases. Achteraf lukt het niet meer. Dan is het te veel en gaan hele schatkamers met informatie op slot omdat de hoeveelheid niet te managen is. Iedereen die zich met informatiehuishouding bezighoudt moet snappen dat openbaarheid en duurzame toegankelijkheid van informatie hand in hand gaan. Zonder dat zijn we snel terug bij de Habsburgse duomonarchie uit de tijd van Kafka in Praag: een geoliede bureaucratie, maar we hebben geen idee wat ons overkomt.

Dank u.