



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

---

# Leidraad openbaarmaking **ADR-rapporten**

# Inleiding

De rijksbrede beleidslijn voor openbaarmaking van rapporten van de ADR beschrijft op welke manier rapporten van de ADR vanaf 1 juli 2016 openbaar moeten worden gemaakt. De beleidslijn is opgesteld door de minister van Financiën, goedgekeurd door de Ministerraad en aan de Tweede Kamer gezonden. Het openbaar maken van rapporten van de ADR is nieuw, zowel voor de ADR als voor opdrachtgevers.

Om openbaarmaking zo goed mogelijk te laten verlopen is het bij veel ministeries nodig om het proces van de totstandkoming van een ADR-rapport (en dan met name de benodigde afstemming met de opdrachtgever) aan te passen. In deze leidraad worden daar tips en suggesties voor gegeven. Daarnaast wordt beknopt beschreven wat de rijksbrede beleidslijn inhoudt en wat voor consequenties die heeft. Ook wordt toegelicht wat wel en niet openbaar hoeft te worden gemaakt.

De tips en suggesties voor de inrichting van het afstemmingsproces zijn in algemene zin geformuleerd. Ieder ministerie is immers net weer anders georganiseerd. Gedachte is dat ieder ministerie hier uit kan putten, en zelf verfijningen aanbrengt bij de inrichting van het proces. Zo hoeft het wiel niet bij ieder ministerie helemaal opnieuw te worden uitgevonden.

Tot slot een woord van dank aan het ministerie van Defensie. Een nieuwe werkwijze voor de totstandkoming en publicatie van ADR-rapporten is daar al uitgewerkt. De tips en suggesties zijn voor het overgrote deel afkomstig van dit ministerie.

## Vragen? Opmerkingen? Neem dan contact op met:

### Auditdienst Rijk

Pieter Ton – strategisch communicatieadviseur

[p.w.h.ton@minfin.nl](mailto:p.w.h.ton@minfin.nl)

06-533 755 03

## Achtergrondinformatie

# Achtergrondinformatie

## Wat moet er volgens de beleidslijn gebeuren?

De minister van Financiën stuurt vanaf juli 2016 voortaan elk halfjaar een overzicht aan de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten (in de titels worden bedrijfs- en persoonsnamen vervangen door een neutrale aanduiding). De minister van Financiën plaatst dit overzicht ook op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Het overzicht wordt gemaakt door de ADR en bestaat uit de volgende lijsten:

- Een lijst rapporten per ministerie; hierop wordt onderscheid gemaakt tussen vaste vraag en variabele vraag.
- Een lijst rapporten over onderzoeken die zijn uitgevoerd ten behoeve van de Europese Unie; hierop wordt aangegeven welke rapporten zijn gericht aan een ministerie en welke aan derden (eindbegunstigden, managementautoriteiten en de Europese Commissie).
- Een lijst algemene producten van de ADR: stukken jaarplancycclus, rijksbrede notities aan SGO (hoofdpijnen samenvattende rapporten en tussentijds beeld), etc.

De bewindspersoon voor wie de ADR een rapport heeft geschreven, plaatst het rapport vanaf 1 juli 2016 binnen zes weken op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). De samenvattende rapporten worden op of na verantwoordingsdag openbaar gemaakt. De algemene ADR-producten worden door de minister van Financiën op de website geplaatst. De rapporten die op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) zijn geplaatst, worden niet afzonderlijk naar de Kamer gestuurd. De verantwoordelijke bewindspersoon kan beslissen rapporten die niet worden gepubliceerd ter vertrouwelijke kennisname aan de Kamer te zenden.

## Welke rapporten worden niet op de overzichtslijst geplaatst?

Op het overzicht worden niet vermeld:

- Rapporten over de controle van geheime uitgaven, rapporten die vertrouwelijk zijn uitgebracht aan AIVD/MIVD en anderszins als staatsgeheim gerubriceerde rapporten.
- Rapporten die zijn uitgebracht aan derden, niet zijnde rapporten ten behoeve van de Europese Unie (dit betreft onder meer de controle van de AFM en EMBL, bepaalde contractaudits bij Defensie, rapporten voor de nationale politie en controleverklaringen voor provincies).
- Rapporten die naar hun aard herleidbaar zijn naar een individueel persoon (en daardoor privacygevoelig zijn).

## Welke rapporten publiceert het opdrachtgevend departement niet?

De bewindspersoon voor wie de ADR een rapport heeft geschreven, plaatst het rapport vanaf 1 juli 2016 binnen zes weken op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), tenzij:

- Het rapporten betreft die niet op de overzichtslijst komen (zie hiervoor).
- Er volgens de bewindspersoon redenen zijn die zich hiertegen verzetten (veiligheid van de Staat, vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, persoonsgegevens, belang van internationale betrekkingen, economische en financiële belangen van de Staat of andere uitzonderingsgronden van de Wob); dit kan het hele rapport betreffen of passages daarin (die dan worden weggelakt).
- Het deelrapporten betreft, zoals interim-rapportages en management letters (op de website komen alleen eindrapporten).
- Het gaat om EU-rapporten die zijn uitgebracht aan derden; daarvoor geldt dat als de Kamer daarom verzoekt, in overleg met betrokkenen wordt bepaald of en in welke vorm deze worden verstrekt.

## Wat betekent dit voor deelrapporten, tussentijdse rapporten, interim rapportages en management letters?

Die moeten (behalve als ze vallen onder de uitzonderingen zoals hiervoor benoemd) wel in het overzicht worden opgenomen maar hoeven niet te worden gepubliceerd door het opdrachtgevend ministerie.

**Komen rapporten die tussen 1 januari en 30 juni 2016 zijn verschenen ook op de lijst en/of moeten die worden gepubliceerd?**

Rapporten die tussen 1 januari en 30 juni 2016 zijn verschenen komen wel op de lijst maar hoeven niet actief te worden gepubliceerd. De kans bestaat wel dat een rapport dat op de lijst staat via een Wob-verzoek wordt opgevraagd. Dat betekent niet automatisch dat het dan in het geheel wordt vrijgegeven. Er zijn uitzonderingsgronden. De lijst met rapporten die zijn verschenen in de periode 1 januari tot en met 30 juni 2016 wordt begin juli gepubliceerd.

---

## **Tips en suggesties inrichting afstemmingsproces**

# Tips en suggesties inrichting afstemmingsproces

De tips en suggesties worden weergegeven in de vorm van een stappenplan.

## Stap 1: Vaststellen vertrouwelijkheid

Vanwege de nieuwe beleidslijn moet de vertrouwelijkheid van ADR-rapporten zorgvuldiger worden bekeken, zowel 'aan de voorkant' bij het opstellen van de opdrachtbevestiging en/of het plan van aanpak (soms worden deze gecombineerd) als 'aan de achterkant' bij het opleveren van het rapport. Daarbij moet worden aangesloten bij de criteria die zowel in de WOB als de beleidslijn zijn genoemd als uitzonderingsgronden (zie Achtergrondinformatie).

Het is daarbij van belang de juiste rubricering of merking te gebruiken, ook al biedt dit als zodanig geen garantie op vertrouwelijkheid volgens de WOB<sup>1</sup>. Voor de bepaling van de rubricering of merking wordt aangesloten bij het bestaande beveiligingsbeleid en het besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie (VIRBI). Dat heeft consequenties voor:

- De opname van het desbetreffende rapport in een halfjaarlijks overzicht van Financiën.
- De openbaarmaking van het rapport via de website binnen zes weken na vaststelling.
- De eventuele vertrouwelijke toezending van het rapport naar de Tweede Kamer.

Een en ander is samengevat in onderstaande tabel:

| Rubricering/merking                                  | in overzichten                                    | op website       | evt. vertrouwelijk naar Tweede Kamer |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| Geen                                                 | Ja                                                | Ja               | n.v.t.                               |
| Commercieel/personeels-/departementaal vertrouwelijk | Ja (bedrijfs- en persoonsnamen worden verwijderd) | Nee <sup>2</sup> | Ja                                   |
| Stg confidentieel en hoger                           | Nee                                               | Nee              | Nee                                  |

## Stap 2: Opdrachtbevestiging/plan van aanpak

Voordat de ADR start met een onderzoek wordt altijd eerst een opdrachtbevestiging en/of plan van aanpak gemaakt (soms gecombineerd). Voor alle onderzoeken (zowel wettelijk als vraaggestuurd) geldt dat deze documenten voortaan van tevoren worden afgestemd. Daarbij hebben dus zowel opdrachtgever (het ministerie) als de opdrachtnemer (ADR) een rol. Voor onderzoeken die over beveiliging gaan, treedt de beveiligingsautoriteit mede op als gesprekspartner. In de opdrachtbevestiging/het plan van aanpak wordt aangegeven of naar verwachting sprake is van een vertrouwelijk rapport, de verwachte rubricering/merking en met welke partijen afstemming plaatsvindt in de wederhoorfase van het rapport.

<sup>1</sup> Bij een verzoek in het kader van de WOB wordt op grond van artikel 5 de rubricering opnieuw beoordeeld. De rubricering van de informatie of delen daarvan moet(en) worden beëindigd als de belangen niet onder de uitzonderingsgronden van de WOB vallen. Informatie die wordt vrijgegeven op basis van een dergelijk verzoek kan immers niet langer gerubriceerd zijn. Indien delen niet worden gederubriceerd, moeten deze onleesbaar worden gemaakt in, dan wel verwijderd uit het vrij te geven document.

<sup>2</sup> Ja indien de vertrouwelijke delen worden gelakt of verwijderd. In dat geval moeten wel de rubricering en merking van het rapport worden verwijderd.

### Stap 3: Oplevering van het rapport

Bij de totstandkoming van een rapport speelt wederhoor een belangrijke rol. In de fase van wederhoor worden in het vervolg volgtijdig de volgende stappen doorlopen:

- A. Een toets op feitelijke (on)juistheden en de context/bewoording van de bevindingen (redactionele toets).
- B. Een beoordeling van de (bewoording van de) aanbevelingen (redactionele toets).
- C. Het opstellen van een managementreactie.
- D. Het vaststellen van de definitieve rubricering/merking.
- E. Een appreciatie van de publicitaire risico's met te verwijderen/lakken delen bij publicatie.

#### *Ad. A en B Redactionele toets (bevindingen en aanbevelingen)*

De doelstelling van een ADR-rapport is een duidelijke boodschap met kwalitatief hoogwaardige aanbevelingen vanuit een onafhankelijke positie. Het feit dat een rapport openbaar wordt, stelt nog hogere eisen aan de eindredactie van het rapport. Bij de redactionele toets worden door de opdrachtgever en de ADR samen expliciet aandacht besteed aan:

- De juistheid van bevindingen en de kwaliteit van de conceptaanbevelingen.
- De context/bewoording van bevindingen en aanbevelingen.
- Verwijzing naar interne documenten (zoveel mogelijk vermijden).

Men moet erop bedacht zijn dat bevindingen zonder de juiste context aanleiding kunnen geven tot misverstanden. Het is daarom raadzaam om in het begin van het rapport een beknopte zogenoemde publiekssamenvatting op te nemen. Hierin wordt met name aandacht besteed aan de context van het onderzoek (waarom wordt het uitgevoerd?).

Verwijzingen naar interne documenten moeten kritisch worden bekeken. De ADR houdt vast aan het standpunt dat alleen eindrapporten kunnen worden gepubliceerd, en geen interne documenten, tussenrapporten en/of dossierstukken.

De opdrachtgever moet in de fase van wederhoor eveneens aandacht besteden aan deze punten en waar nodig de ADR verzoeken redactionele wijzigingen door te voeren. De ADR is echter verantwoordelijk voor de eindredactie. Na de redactionele toets ligt een definitief concept voor.

#### *Ad. C Managementreactie*

Om te voorkomen dat er na het verschijnen van het rapport nog een afzonderlijke reactie op de aanbevelingen moet worden opgesteld (wat ook de termijn van zes weken om het rapport openbaar te maken onder druk kan zetten), wordt in elk definitieve rapport een managementreactie opgenomen. Hierin ligt de nadruk op de opvolging van de aanbevelingen (min of meer vergelijkbaar met de bestuurlijke reactie van de minister op een rapport van de Algemene Rekenkamer). In de managementreactie wordt dan gemeld op welke wijze de opdrachtgever met de afzonderlijke aanbevelingen omgaat.

Het is niet nodig om alle aanbevelingen (helemaal) op te volgen. In de managementreactie wordt gemotiveerd waarom bepaalde aanbevelingen wel/niet zijn of worden opgevolgd. Het voordeel van deze manier van werken is dat de wijze waarop de opdrachtgever met het rapport wil omgaan, direct in de definitieve versie van het rapport is vastgelegd. De opdrachtgever van het rapport levert binnen een termijn van twee weken na het uitbrengen van het definitief concept de managementreactie aan. De ADR neemt de managementreactie integraal op in het definitieve rapport.

#### *Ad. D Vaststellen definitieve rubricering/merking rapport*

Het is de taak van de opdrachtgever van het rapport<sup>3</sup> om binnen twee weken na het uitbrengen van het definitief concept de definitieve rubricering of merking te bepalen en aan de ADR door te geven. Degene die het rapport uitbrengt, in dit geval dus de ADR, brengt de rubricering aan<sup>4</sup>. Daarbij moeten gemaakte keuzes wel de rechterlijke toets aan de uitzonderingsgronden van de WOB kunnen doorstaan. De WOB-functionarissen van de opdrachtgever kunnen informatie verstrekken en adviseren over de toepassing van de WOB. Bij twijfel kunnen de betrokkenen altijd de WOB-functionaris of de Beveiligingsautoriteit raadplegen.

Na deze stap kan de ADR het rapport vaststellen en uitbrengen aan de opdrachtgever. Alle niet-gerubriceerde rapporten worden in afschrift aan Financieel Economische Zaken (FEZ; uiteraard kan de benaming van deze directie per ministerie verschillen en kan dit ook een andere directie – zoals Juridische Zaken – zijn ).

#### *Ad. E Appreciatie van publicitaire risico's met te verwijderen/lakken rapportdelen bij publicatie*

Omdat in het vervolg sprake is van “openbaar, tenzij” moet bewuster stil worden gestaan bij publicitaire risico's die mogelijk aan een rapport kleven. Publicitaire risico's vallen niet onder de uitzonderingsgronden van de WOB. Het is aan de opdrachtgever om een dergelijke appreciatie te maken en vast te leggen. In bijlage I is een format opgenomen dat hiervoor kan worden gebruikt.

Een onderdeel hiervan is het aangeven van passages in het rapport die bij openbaarmaking (conform de bepalingen in de WOB) gelakt of verwijderd moeten worden. Ook dit dient binnen de eerder genoemde termijn van twee weken na het opleveren van het definitief concept-rapport plaats te vinden. De appreciatie met de te verwijderen/lakken tekstdelen bij publicatie wordt naar FEZ gestuurd.

#### **Stap 4: Publicatie van het rapport**

De procedure voor de openbaarmaking van rapporten is op hoofdlijnen als volgt:

- Alle openbaar te maken definitieve rapporten worden door de ADR in afschrift gezonden aan FEZ (zie hiervoor).
- De geadresseerde(n) sturen hun appreciatie van publicitaire aspecten met de te verwijderen/lakken rapportdelen naar FEZ (zie hiervoor). FEZ bewaakt de tijdige ontvangst en informeert de Directie Communicatie (woordvoering), de WOB-functionaris en betrokken beleidsdirectie.
- Na afstemming door FEZ met Directie Communicatie (woordvoering), de WOB-functionaris en betrokken beleidsdirectie (waaronder een laatste toetsing aan de criteria van de WOB) worden de relevante tekstdelen van het rapport verwijderd/gelakt en binnen de termijn van zes weken op [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) geplaatst.

#### **Stap 5: Afhandeling van overgenomen aanbevelingen**

Nu veel rapporten inclusief de aanbevelingen en de reactie daarop openbaar worden is het ook van belang om de voortgang te monitoren. Voor alle niet-gerubriceerde rapporten geldt het volgende. De opvolging van de aanbevelingen uit die rapporten is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever van het rapport. Zij worden daarom x maal per jaar gevraagd een voortgangs-overzicht van alle overgenomen aanbevelingen aan te leveren. Hiervoor kan een vast format worden gebruikt.

---

<sup>3</sup> De (hoofd)geadresseerde van een ADR-rapport betreft in geval van vraaggestuurde rapporten de opdrachtgever en bij rapporten op grond van de wettelijke taken de functionaris aan wie de ADR het rapport uitbrengt. Bij onderzoeken welke de beveiliging betreffen is de BA mede gesprekspartner.

<sup>4</sup> Rubricering/merking kan het hele rapport betreffen of passages daarin (die dan bij openbaarmaking van het rapport moeten worden weggelaten of weggelakt). In deze paragraaf wordt de rubricering/merking van het hele rapport bedoeld. Rubricering/merking van delen van het rapport worden aangegeven in het format voor de appreciatie van publicitaire risico's.

### Tot slot

In bijlage 2 is ter illustratie een stroomschema van het afstemmingsproces opgenomen. Het stroomschema is door het ministerie van Defensie opgesteld en op enkele kleine aanpassingen na 1-op-1 overgenomen.

## **Bijlagen**

# Bijlage I:

## Format Appreciatie publicitaire risico's

Titel rapport

Rubricering/merking\*

Opdrachtgever

Opdrachtnemer

Datum verschijning definitief conceptrapport<sup>5</sup>

### Publicitaire risico's

- Omschrijf beknopt waarom het onderzoek is uitgevoerd.
- Geef aan of het publicitaire risico laag, gemiddeld of hoog is.
- Bij gemiddeld en hoog: omschrijf welke publicitaire risico's er zijn (met een verwijzing naar de betreffende pagina's).

### Informatie te verwijderen/lakken

Staat er informatie in het rapport die moet worden verwijderd bij openbaarmaking?

☒ Ja ☒ Nee

Indien ja, geef in het rapport aan welke informatie naar uw mening moet worden verwijderd. Gebruik hiervoor een markeerstift (bij papieren versie) of gebruik de tekstmarkeringsfunctie (bij digitale versie). Lever het rapport samen met dit formulier aan bij

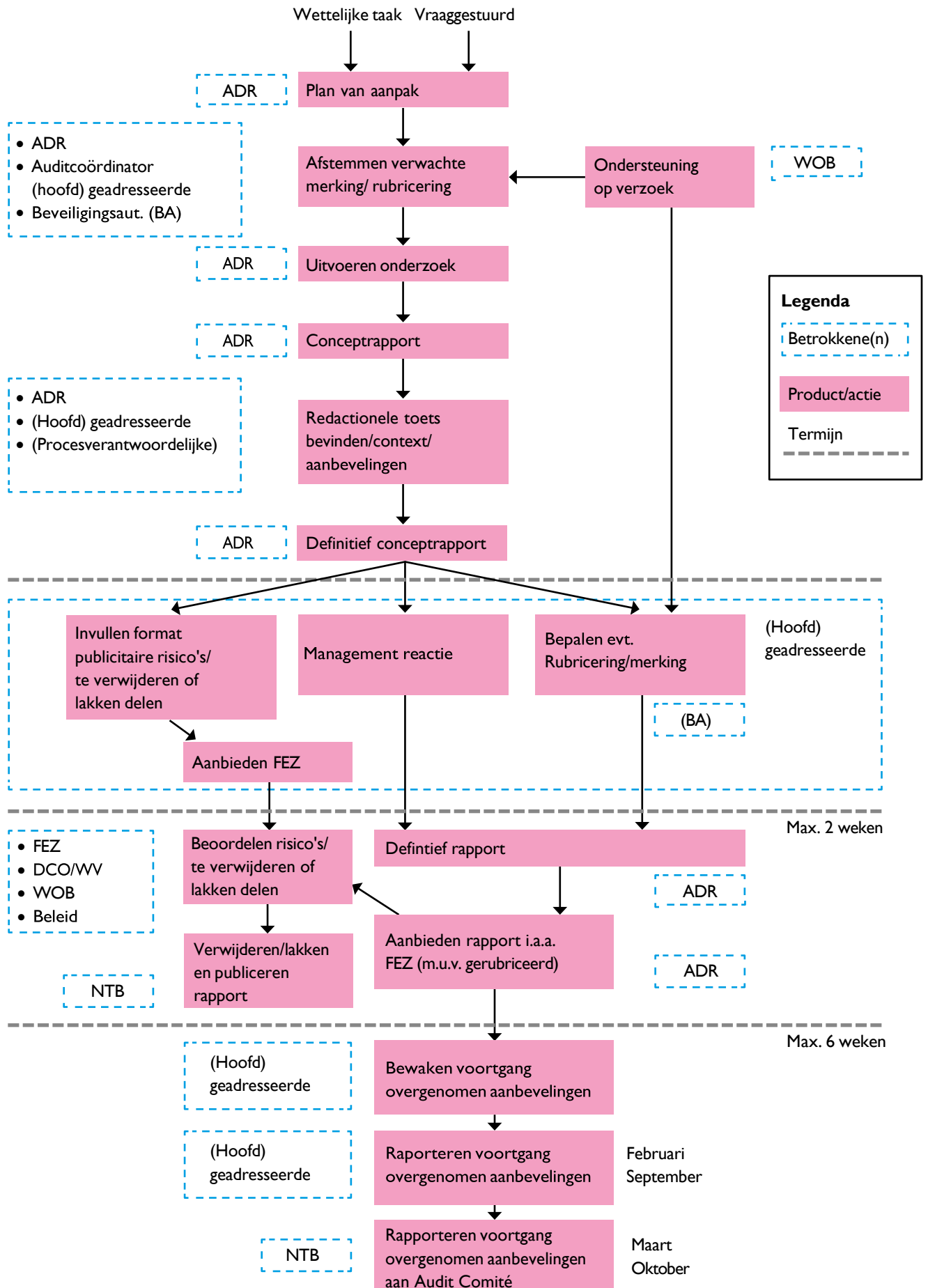
\* Hulpmiddel bij rubricering/merking

| Rubricering/merking                                  | in overzichten                                    | op website       | evt. vertrouwelijk naar Tweede Kamer |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| Geen                                                 | Ja                                                | Ja               | n.v.t.                               |
| Commercieel/personeels-/departementaal vertrouwelijk | Ja (bedrijfs- en persoonsnamen worden verwijderd) | Nee <sup>6</sup> | Ja                                   |
| Stg confidentieel en hoger                           | Nee                                               | Nee              | Nee                                  |

<sup>5</sup> Dit appreciatieformulier moet uiterlijk twee weken na verschijning van het definitieve conceptrapport worden aangeleverd bij ...

<sup>6</sup> Ja indien de vertrouwelijke delen worden gelakt of verwijderd. In dat geval moeten wel de rubricering en merking van het rapport worden verwijderd.

## Bijlage 2: Stroomschema Ministerie van Defensie





---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 2020 I

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00