

Actieve openbaarheid: hoog tijd voor een brede aanpak.

Welke overheidsinformatie zou met voorrang actief openbaar moeten worden gemaakt? En op welke wijze kan de toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsdocumenten verbeterd worden? Deze vragen stonden centraal in het onderzoek '*Actief openbaar; haalbaarheidsonderzoek ontsluiting overheidsinformatie*'. Het rapport bevat enkele interessante conclusies:

- Overheidsinformatie voorziet in een grote maatschappelijke behoefte.
- Er is nog veel meer overheidsinformatie die niet beschikbaar is.
- Ook de vindbaarheid laat sterk te wensen over; het aanbod is versnipperd.
- Ieder ministerie, iedere provincie en gemeente geeft zijn eigen invulling aan openbaarheid.
- Er zijn 16 categorieën overheidsinformatie die met voorrang openbaar gemaakt zouden moeten worden.
- Wettelijke verankering van actieve openbaarheid is wenselijk.
- De vindbaarheid kan vergroot worden via een verwijfsindex met zoekfunctie.
- Het ontwikkelen van overheidsbrede standaarden is de komende jaren cruciaal.
- Regel zaken 'aan de voorkant'; investeer in 'Open by design'.
- Ontwikkel zaken in dialoog met gebruikersgroepen, experimenteer met koplopers en investeer in ambtelijk vakmanschap.

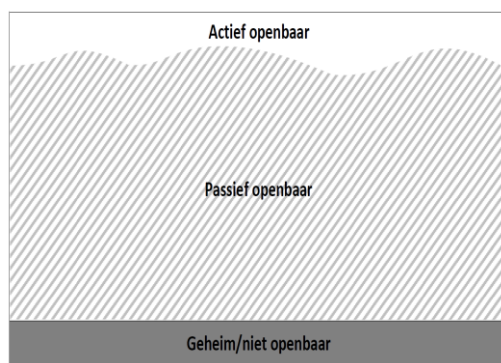
Er blijkt heel veel gebruik te worden gemaakt van overheidsinformatie. Het totaal aantal bezoeken van vijf grote overheidsportals bedroeg in 2015 ongeveer 100 miljoen in 2015. In 2016 telde alleen al Overheid.nl op haar portal bijna een miljard (980.000.000) pageviews. Andere vaak bezochte overheidsportals zijn o.a. Rijksoverheid.nl, Belastingdienst.nl, DUO.nl, UWV.nl. Daarnaast worden ook gemeentelijke websites veel bezocht. Actief openbaar gemaakte overheidsinformatie voorziet daarmee in een grote maatschappelijke behoefte.

Verschillende doelgroepen

Overheidsinformatie is er in alle soorten en maten en bedient verschillende doelgroepen. *Burgers* zoeken vaak naar informatie over beleid en regelgeving die direct betrekking heeft op hun persoonlijke leefsituatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over kinderopvang, onderwijs, paspoort of vakanties (klant of gebruikersperspectief). Ook wordt veel gezocht naar informatie die betrekking heeft op hun rol als onderdaan (belastingen, verklaring omtrent gedrag). Daarnaast zijn burgers als kiezer of betrokken citizen op zoek naar informatie over thema's die zij belangrijk vinden (nota mobiliteit, onderzoeken justitie, inspectierapporten, internetconsultaties). *Bedrijven* gebruiken overheidsinformatie voor het ontwikkelen van nieuwe apps, diensten en producten door gebruik te maken van data over parkeren, vervoer, luchtkwaliteit, onderwijs en gezondheid, of zoeken informatie over relevante regelgeving, belastingen en bestaand beleid. *Ambtenaren* maken beroepshalve veel gebruik van overheidsinformatie zoals wet- en regelgeving, beleidsnota's, beleidsevaluaties en informatie over beleid in ontwikkeling. Ook *volksvertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties, journalisten en wetenschappers* maken veel gebruik van overheidsinformatie.

Veel informatie nog niet beschikbaar

Tegelijkertijd is er nog heel veel overheidsinformatie die nog niet of slechts in beperkte mate openbaar wordt gemaakt. Denk aan vergunningen, onderzoeksrapporten, evaluaties (grote verschillen tussen overheden), agenda's van B&W, lobby-informatie (afwezig), financiële begrotingsinformatie, inkoopinformatie (alleen op hoog aggregatieniveau). Onderstaande figuur symboliseert alle beschikbare overheidsinformatie. Het onderste deel betreft niet openbare informatie omdat de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing zijn (o.a. staatsveiligheid, concurrentiegevoelige gegevens, privacy). Een beperkte bovenlaag wordt nu reeds actief openbaar gemaakt. Wat overblijft is het grote middengebied. Dat is de hoeveelheid overheidsinformatie die passief openbaar is. Dat wil zeggen dat het informatie is die pas verstrekt wordt als daartoe een verzoek wordt gedaan uit hoofde van de Wob. Actieve openbaarheid daarvan kan de kosten voor de afhandeling van Wob-verzoeken beperken.



Figuur. Actieve en passieve openbaarheid

Ook de vindbaarheid van overheidsdocumenten laat te wensen over; de helft van de gebruikers van een aantal grote overheidsportals geeft aan de gewenste informatie (deels) niet te kunnen vinden. Sommige categorieën zijn goed ontsloten, maar andere categorieën overheidsinformatie ontbreken vrijwel geheel of worden slechts gedeeltelijk openbaar gemaakt. Er is sprake van een versnipperd aanbod en gefragmenteerde ontsluiting, waardoor deze informatie voor gebruikers moeilijk toegankelijk is. Het onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

1 . Maak 'high value informatiecategorieën' actief openbaar. Ontwikkel een actieplan om de hieronder genoemde categorieën in de periode 2018-2021 structureel actief openbaar te maken in tranches van vier tot vijf categorieën per jaar. De betreffende categorieën zijn op dit moment in wisselende mate openbaar, waarbij er grote verschillen bestaan tussen verschillende departementen en tussen Rijk en andere bestuurslagen. Draag daarbij zorg voor een adequate organisatie, bemensing en een bijpassend budget. Stel daarbij heldere eisen omtrent toegankelijkheid en vindbaarheid.

Thema	Informatie categorie
Beleid en verantwoordings	1 Jaarplannen
	2 Onderzoeksrapporten universiteiten en adviesbureaus, inclusief achterliggende data
	3 Beleidsevaluaties
	4 Jaarrapportages, verantwoordingsrapportages

	5	Inspectierapporten
Financiële informatie	6	Open spending, begroting en realisatie
	7	Inkoopinformatie, informatie over gunning
	8	Subsidie informatie
Besluitvorming	9	Lobbyinformatie, agenda's, position papers
	10	Agenda Ministerraad/GS/B&W
	11	Besluitenlijst Ministerraad/GS/B&W
	12	Vergaderstukken en ingekomen stukken parlement, PS en gemeenteraden
Uitvoering	13	Uitvoeringsaanwijzingen
	14	Vergunningen
Overige	15	Wob-verzoeken, gehonoreerde én afgewezen verzoeken
	16	Informatie over integriteitschendingen, corruptie

2 . Wettelijke verankering. Het is bijna 40 jaar geleden dat de Wet openbaarheid bestuur (Wob) van kracht werd en ruim 20 jaar geleden dat het gebruik van internet gemeengoed werd. De huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bepaalt over actieve openbaarheid: *"Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering."* Inmiddels zijn er vele tienduizenden overheidsdocumenten en datasets actief openbaar gemaakt. Tegelijkertijd zijn er nog steeds grote verschillen tussen de verschillende overheden. Het verdient aanbeveling om een aantal basisnormen voor actieve openbaarheid te verankeren in wetgeving, hetgeen leidt tot meer eenduidigheid en transparantie. Aanvaarding van de Wet open overheid of aanpassing van de Wob met het expliciteren van een aantal categorieën overheidsinformatie die actief openbaar gemaakt moeten worden is wenselijk.

3 . Vergroot de toegankelijkheid en vindbaarheid via verwijsindex met zoekfunctie. Maak een technische uitwerking van het plan voor een verwijsindex met zoekfunctie op basis van gedeelde publicatiegegevens. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande Linked Open Data technieken en tools. De *verwijsindex* maakt vanuit meerdere perspectieven de op diverse locaties beschikbare informatie vindbaar. Via een *zoekfunctie* kan dan binnen de verwijsindex en daarin opgenomen metadata worden gezocht.

4 . Ontwikkel overheidsbrede standaarden. De komende jaren gaan overheden verdere initiatieven ondernemen om informatie actief openbaar te maken. Hier ligt een opgave van formaat voor BZK, VNG en/of KOOP om een coördinerende rol te gaan vervullen op dit terrein, zowel om te voorkomen dat iedere overheidsorganisatie zelf opnieuw het wiel uit gaat vinden als om de gebruiker een eenduidig ingericht informatieaanbod te bieden. 'Laat duizend bloemen bloeien' was misschien de afgelopen jaren een zinvolle strategie, maar voor de opschaling van de komende jaren zijn samenwerking en de ontwikkeling van standaarden van groot belang. Het is wenselijk dat er een kennisinfrastructuur komt en dat er voorzieningen worden getroffen om overheden te ondersteunen op dit gebied. De ontwikkeling van standaarden dient plaats te vinden in dialoog met gebruikersgroepen. Een sterke interbestuurlijke regie is essentieel voor het welslagen hiervan.

5 . Investeer in 'Open by design'. De beslissing over het actief openbaar maken van overheidsinformatie moet zoveel mogelijk een plaats krijgen in het primair proces. Actieve openbaarheid moet net als het waarborgen van privacy (AVG) een plaats krijgen in 'de machinekamer van het openbaar bestuur' en onderdeel vormen van de I-strategie. Actieve openbaarheid moet een aparte (geclausuleerde) sleutel vormen bij de toegankelijkheid van de documentmanagementsystemen. Daarbij is het zinvol om pilots te starten waarbij ingezet wordt op het zwaluwstaarten van beslissingen over duurzame toegankelijkheid voor toekomstige generaties en het tegelijkertijd waar mogelijk bedienen van bestaande gebruikers van overheidsinformatie door middel van actieve openbaarheid.

6 . Experimenteer met koplopers. Start met overheidsorganen die meters willen maken op dit gebied. Mogelijke koplopers binnen het openbaar bestuur zijn bijvoorbeeld de gemeente Utrecht, Groningen of Bodegraven-Reeuwijk, de Provincie Zuid-Holland, het Nationaal Archief, de Algemene Rekenkamer en/of (afdelingen van) het Ministerie van BZK. Deze benadering is kleinschalig via een betalab-aanpak, rapid prototyping, via open technologie, open standaarden, gebruik makend van users experiences, stap voor stap, telkens weer voortbouwend op ervaringen en lessons learned. Op basis hiervan kan opschaling plaatsvinden.

7 . Training in ambtelijk vakmanschap. Overheden moeten zich realiseren dat transparantie geen louter technische opgave is, maar ook aanpassingen vergt in termen van proces, houding en gedrag. Ambtenaren moeten worden getraind in informatiegedrag en in metadatering. Ze moeten begrijpen dat de wijze waarop zij informatie opslaan en metadateren beslissend is voor de mate waarin deze stukken ook toegankelijk zijn voor collega's of voor externe gebruikers als onderzoekers, bedrijven of burgers.

Het onderzoek werd in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd door KOOP, Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties en het Instituut Maatschappelijke Innovatie en is hier te vinden:

http://imi.nu/pdf_links/files/Haalbaarheid%20actieve%20openbaarmaking%20overheidsinformatie.docx.pdf

Dr. Guido Enthoven is oprichter van Instituut Maatschappelijke Innovatie