

Onderzoek informatiebehoeften



Onderzoek informatiebehoeften

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Jacqueline Rutjens

Jolein Baidenmann

Ronne de Bruin

Uitvoering

Instituut Maatschappelijke Innovatie

Guido Enthoven

Shantal Martis

Met medewerking van

Open State Foundation

Serv Wiemers

Veerle Fanoy

Public Support: Christine Baneke, Fiona de Mooij, Djoeke Dijksterhuis, Cornalie Barlagen, Tijn Enthoven, Sophie Weenink

Klankbordgroep

Erna Ruijter (Universiteit Utrecht)

Sjors van Beek (NVOJ/De Limburger)

Jaap-Willem Berg (Ministerie van BZK)

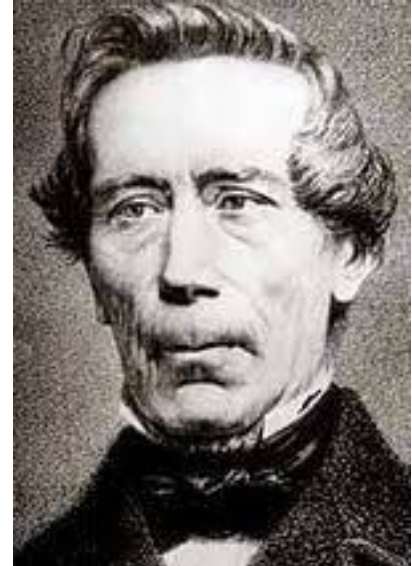
Leiden, februari 2025

Mijne Heeren, ik meen, dat wanneer aan een Minister inlichtingen worden gevraagd, de Minister geene voorwendsels of uitvlugten moet zoeken. (...)

Het is de pligt van den Minister en het moet hem aangenaam zijn in de ruimsten omvang de ophelderingen te geven, die men verlangt. (...)

De Minister moet niet ontduiken, maar tegemoet komen; hij moet, mijns inziens, niet blijven beneden hetgeen men verlangt; hij moet, integendeel, voor het geval dat men zich met zijne opheldering niet voldaan achtte, meer aanbieden.'

Thorbecke, 1854



Inhoud

Samenvatting	5
1 . Inleiding en aanpak	8
2 . Gebruikersgroepen en hun informatiebehoeften.....	13
3 . Woo-verzoeken, rode draden	19
4 . Burgervragen	26
5 . Type documenten	32
6 . Bouwstenen voor een informatieprotocol.....	36
7 . Representatieve steekproef	42
8 . Actieve openbaarheid	45
9 . Conclusies en aanbevelingen	61
Geraadpleegde literatuur	66
Bijlage 1. Thema's Woo-verzoeken ministeries	69
Bijlage 2. Terugkerende thema's Woo-verzoeken gemeenten	87
Bijlage 3. Meest bezochte onderwerpen op Rijksoverheid.nl	90
Bijlage 4. Lijst geïnterviewde organisaties	91

Samenvatting

Wat zijn de informatiebehoeften van burgers en journalisten aan overheidsinformatie? Welke informatiebehoeften op inhoud en documenttype zijn af te leiden uit analyses van Woo-verzoeken? Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aan Instituut Maatschappelijke Innovatie gevraagd een onderzoek te doen naar informatiebehoeften. Daarbij is ook gekeken naar de vorm van ontsluiting, naar *best practices* en naar de mogelijkheden van afspraken tussen de informatieverzoeker en de overheid.

In het kader van dit onderzoek vonden ongeveer 70 interviews plaats met journalisten en ambtenaren die betrokken zijn bij de afhandeling van Woo-verzoeken. Daarnaast is een analyse gemaakt van Woo-verzoeken in 2023 in termen van belangrijkste inhoudelijke thema's en is een literatuurstudie gedaan.

Er is een grote behoefte aan overheidsinformatie. Dat blijkt o.a. uit de 117 miljoen bezoeken per jaar op Rijksoverheid.nl. Naast Rijksoverheid.nl zijn er nog minimaal 30 grotere portals op rijksniveau zoals Overheid.nl, DUO.nl en Belastingdienst.nl met in totaal meer dan een miljard pageviews per jaar. Jaarlijks worden er ruim een miljoen vragen gesteld aan de kerndepartementen via telefoon, email en chat. Gecumuleerde gegevens over gemeenten ontbreken, maar voor veel bewoners is de gemeente de 'eerste overheid' voor contacten over paspoort, wegomlegging, hinder of vergunningen.

Er bestaat een onderscheid tussen de persoonlijke informatiebehoefte en de maatschappelijke informatiebehoefte. De persoonlijke informatiebehoefte richt zich met name op informatie over dienstverlening die raakt aan het persoonlijk belang van de verzoeker. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over belastingen, toeslagen, schoolvakanties, Verklaring omtrent Gedrag en studiebeurzen. Naar schatting is op Rijksniveau ongeveer 35 % van alle Woo-verzoeken afkomstig van burgers en het grootste deel daarvan heeft betrekking op een zaak waarbij persoonlijke belangen een rol spelen. In grote gemeenten lijkt het aandeel van burgers in het aantal Woo-verzoeken groter (ongeveer 60 %).

De maatschappelijke informatiebehoefte richt zich op het verkrijgen van informatie **over grote maatschappelijke thema's** als stikstof, veiligheid, klimaat of migratie. Op gemeentelijk niveau gaan Woo-verzoeken vooral over ruimtelijke ontwikkeling, bouwplannen en asielopvang. De maatschappelijke informatiebehoefte is daarnaast veelvormig en volatiel. Zij volgt ook de **maatschappelijke actualiteit**, bijvoorbeeld het Cornelius Haga Lyceum, de kwestie Laurentien of de mondkapjesdeal met Van Lienden.

De maatschappelijke informatiebehoefte komt vooral tot uitdrukking in de Woo-verzoeken van journalisten en maatschappelijke organisaties. Deze Woo-verzoeken voorzien deels wel in een bredere informatiebehoefte. Ongeveer 20 % van de Woo-verzoeken op nationaal niveau wordt gedaan door journalisten en met hun artikelen met soms tienduizenden lezers voorzien zij wel in een bredere maatschappelijke informatiebehoefte.

Zoals er Woo-verzoeken worden gedaan over heel verschillende inhoudelijke thema's, zo bestaan er ook verschillen in het type opgevraagde documenten. Het gaat vaak om schriftelijke verslagen van overleggen, nota's of achterliggende data. **In termen van aantallen zijn e-mails tegenwoordig het meest verstrekte type document.** Waar vroeger vaker nota's werden geschreven vinden nu veel

beleidsdiscussies via e-mail plaats; deze zijn dan ook relevant voor het reconstrueren van besluitvorming.

E-mails	Chatberichten	Brieven
Facturen	Nota's	Verslagen
Rapporten	Agenda's	Adviezen
Overzichten	Overeenkomsten	Factsheets
Q&A's	Presentaties	Kaarten
Onderzoeken	Meldingen	Statistieken

Tabel: Veel gevraagde documentcategorieën¹

Journalisten waarderen de ontsluiting van overheidsinformatie via **een tijdslijn**, met daarin een overzicht van de belangrijkste documenten. Daarnaast vinden ze het belangrijk om de beschikking te krijgen over de **achterliggende data** en geven ze aan dat het voor hen belangrijk is om de informatie **snel** ter beschikking gesteld te krijgen met het oog op de actualiteit en nieuws waarde.

De maatschappelijke informatiebehoefte zoals deze tot uitdrukking komt in de Woo-verzoeken van journalisten richt zich vaak op het kunnen **reconstrueren van besluiten**. Belangrijke aspecten en deelvragen hierbij zijn: Wat zijn de belangrijkste gebeurtenissen, feiten en cijfers? Welke voorstellen of alternatieven zijn overwogen? Welke actoren of bedrijven hebben hun invloed uitgeoefend op de besluitvorming? Waar is het mis gegaan? Wat zijn de lessen die hieruit geleerd kunnen worden?

Aanbevelingen

1 . Zorg dat ieder ministerie en iedere gemeente jaarlijks minimaal één topdossier actief openbaar maakt waar veel maatschappelijke belangstelling voor is. Op lokaal niveau is het openbaar maken van het erfpachtdossier door de gemeente Amsterdam een goed voorbeeld. Op nationaal niveau liggen dan thema's voor de hand als asielmigratie, de wolf in Nederland, klimaat, of de afhandeling van de Toeslagenaffaire. Dit levert een bijdrage aan de **betekenisvolle openbaarheid**. Deze dossiers dienen **elk kwartaal geactualiseerd** te worden. Ieder jaar wordt een nieuw topdossier toegevoegd. Nota bene: dit is een **minimale invulling van de inspanningsverplichting van art. 3.1 van de Woo** en is **goed doenbaar voor het betrokken overheidsorgaan**. Op deze wijze kunnen er op nationaal niveau, met 15 departementen, na vier jaar 60 grote dossiers actief openbaar gemaakt zijn.

2 . Organiseer periodiek overleg met belanghebbenden over hun informatiebehoeften. Ieder ministerie of gemeente heeft wel een aantal brancheverenigingen, maatschappelijke organisaties of media organisaties die op hun terrein actief zijn. Zij hebben belang bij een goede informatievoorziening, kunnen in een jaarlijks overleg richting geven door hun specifieke informatiebehoeften te articuleren en hebben mogelijk bruikbare ideeën over hoe dit beter georganiseerd kan worden.

3 . Leg een koppeling tussen actieve openbaarheid en burgerparticipatie. Laat ieder ministerie jaarlijks een thema kiezen waarbij ingezet wordt op burgerparticipatie. Op gemeentelijk niveau wordt burgerparticipatie vaker toegepast, maar het kabinet heeft de ambitie om ook op nationaal niveau meer gebruik te maken van burgerparticipatie. Daarbij hoort dan de actieve openbaarmaking van de

¹ Ondraaglijk traag, Analyse afhandeling Wob-verzoeken, IMI, Open State Foundation, 2022

relevante feiten, cijfers en achtergronden en het inzicht geven in de verschillende beleidsopties, voorstellen en argumentatielijnen.

4 . Presenteer de belangrijkste documenten via een tijdslijn. In een tijdslijn wordt het voor geïnteresseerden visueel duidelijk gemaakt welke informatie in welke volgorde door welke actor/gremium is geproduceerd. Dat kunnen bijvoorbeeld onderzoeksrapporten, verslagen van een bestuursraad, MT-overleg, nota's of Kamerstukken zijn. Op deze wijze wordt overheidsinformatie veel meer inzichtelijk en beter doorzoekbaar gemaakt.

5 . Benut AI-tools voor openbaarheid. Bij een Woo-verzoek kunnen AI-tools een rol spelen in het verzamelen en selecteren van informatie. Gebruikers kunnen AI-chatbots vragen stellen over specifieke onderwerpen, zoals subsidies, of overheidsbeleid. Via AI kunnen ook ingewikkelde beleidsdocumenten of datasets worden samengevat in begrijpelijke taal. Daarbij moet er gebruik gemaakt worden van verantwoord getrainde AI die verwijst naar de echte bronnen.

Afspraken tussen informatieverzoeker en overheid

Ten slotte zijn in dit onderzoek ook de mogelijkheden van afspraken tussen overheid en informatieverzoeker verkend. Bij complexe en veelomvattende Woo-verzoeken ligt het voor de hand om als overheid in gesprek te gaan met de verzoeker om samen te bekijken hoe zo goed mogelijk in zijn/haar informatiebehoefte kan worden voorzien.

- A. Voer binnen veertien dagen een concretiseringsgesprek met als primaire doel om in kaart te brengen naar welke documenten de verzoeker op zoek is.
- B. Zorg voor een goede voorbereiding van het gesprek. Denk aan een 'menukaart' voor het gesprek tussen overheid en verzoeker waarop verschillende opties staan.

Menukaart
☐ Werken met deelbesluiten
☐ Samenstellen van documentenlijst of inventarislijst.
☐ Vertrouwelijke voorinzage (afhankelijk van de aard van het dossier)
☐ Zoektermen bespreken met de verzoeker
☐ Behandelen als informatieverzoek
☐ Een informeel gesprek met de dossierhouder
☐ Delen van de tijdlijn

- C. De bereidheid om een Woo-verzoek af te bakenen hangt ook af van de houding van de betrokken ambtenaar. *"Je voelt snel genoeg of alles erop gericht is om zo snel mogelijk van het verzoek af te zijn. Als iemand echt meedenkt dan wek je vertrouwen en ben je bereid om af te zien van een aantal gevraagde documenten."* (journalist)
- D. Zorg daarbij dat een aantal relevante en relatief gemakkelijk leverbare documenten (nota's, verslagen) binnen de wettelijke termijn van 28 dagen wordt geleverd (art. 4.2a Woo)
- E. Spreek een einddatum af en maak daarbij afspraken over deelbesluiten en publicatietermijn.
- F. Ontsluiting. Bij een Woo-verzoek worden de documenten nog te vaak in een samengestelde pdf ter beschikking gesteld. Vaak is er wel een inventarislijst, maar ontbreekt een inhoudsopgave. Woo-verzoeken dienen machine-leesbaar en volgens de FAIR-principes toegankelijk te worden gemaakt.

1 . Inleiding en aanpak

Aanleiding

In de zomer van 2023 stuurde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Actieplan Open Overheid 2023-2027 naar de Tweede Kamer. Een van de daarin aangekondigde acties is een onderzoek naar informatiebehoeften en protocollen. In overleg met de Maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken, heeft BZK in het kader van het OGP-partnership en het Actieplan Open Overheid budget beschikbaar gesteld voor een aantal voorstellen, waaronder een onderzoek naar de informatiebehoeften van burgers en de mogelijkheid tot informatieprotocollen.

Achtergrond

In de moderne samenleving speelt overheidsinformatie een cruciale rol in het waarborgen van transparantie, verantwoording en burgerbetrokkenheid. Transparantie maakt controle op het openbaar bestuur mogelijk. Openbaarheid van bestuur zorgt voor democratische verantwoording en leidt indirect ook tot meer efficiency en een betere kwaliteit van het overheidshandelen.

In de Woo is een inspanningsverplichting vastgelegd om overheidsinformatie actief openbaar te maken (artikel 3.1 Woo). De overheid heeft ook de ambitie om steeds meer informatie actief openbaar te maken. Hierdoor is nader onderzoek naar de informatiebehoeften van burgers, journalisten, wetenschappers, bedrijven en maatschappelijke organisaties wenselijk. Het zal hierdoor voor de overheid duidelijker worden hoe met openbaarmaking van informatie de maatschappij beter bediend kan worden. Het kan overheden richting geven bij het maken van keuzes welke documenten ze met voorrang (actief) openbaar kunnen maken en hoe ze dit het beste kunnen doen.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de informatiebehoeften vanuit de samenleving met betrekking tot overheidsinformatie. Hierbij gaat het zowel om *de inhoud* van deze informatie (aan welke inhoudelijke thema's is behoefte?) en anderzijds om *de wijze waarop* er aan deze informatiebehoefte kan worden voldaan (hoe kan deze informatie op een toegankelijke wijze worden ontsloten?). De uitkomsten van dit onderzoek zullen als input dienen om te verkennen hoe en op welke wijze overheidsorganen zich verder kunnen inspannen om via openbaarmaking op verzoek en via (pro-)actieve openbaarmaking te voldoen aan de informatiebehoeften die leven in de samenleving.

Het onderzoek naar informatiebehoeften bouwt voort op de resultaten van eerdere onderzoeken naar dit onderwerp. Zo is in 2021 een *quick scan* uitgevoerd naar de maatschappelijke behoeften aan informatie.² Hieruit kwam naar voren dat er een stijgende belangstelling is naar overheidsinformatie.

² Instituut Maatschappelijke Innovatie, Quick Scan Informatiebehoeften, <https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/rapporten/2022/04/29/quick-scan-maatschappelijke-informatiebehoeften>

Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie voor de burger vanuit een klant of gebruikersperspectief (bijvoorbeeld over paspoorten of onderwijs) maar ook over thema's die men als betrokken burger belangrijk vindt, zoals verkiezingen.

Daarnaast bleek uit de *quick scan* dat volksvertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties, journalisten, bedrijven en wetenschappers veel gebruik maken van openbare overheidsinformatie. Ook het recente onderzoek van Populytics van de TU Delft wordt betrokken. Populytics heeft een verkenning gedaan naar de vraag welke informatie actief openbaar wordt gemaakt, hoe diepgaand deze openbaarmaking zou moeten zijn en welke vorm het meest geschikt is. Om een scherper beeld te krijgen van de informatiebehoeftes van de samenleving is het van belang dat het onderzoek voortbouwt op bovenstaande onderzoeken en een aanvulling hierop vormt.³

Informatieprotocollen

De laatste jaren wordt er vaker overleg gevoerd tussen de verzoeker (bijvoorbeeld een journalist) en de verstrekker (bijvoorbeeld een ministerie). Soms worden hierbij afspraken gemaakt over de aard van de te verstrekken documenten, de volgorde en de termijnen. Dit vertoont verwantschap met een informatieprotocol. In een informatieprotocol maken partijen afspraken over welke informatie op welk moment geleverd wordt. Dit biedt focus en helderheid, zowel voor de informatieverstrekker als voor de informatie ontvanger. Informatieprotocollen tussen regering en parlement bestaan al langer. Zie bijvoorbeeld de Regeling grote projecten: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30351-3.html>. Een andere voorbeeld van informatieprotocol is het Informatieprotocol over crisismaatregelen in de eurozone: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2014Z23111&did=2014D46682

Een onderzoek naar informatieprotocollen is van belang voor openbaarmaking op verzoek (zogenoeten Woo-verzoeken). Woo-verzoeken zijn soms complex en omvangrijk. Het ontbreekt in het Woo-afhandelingsproces aan heldere processtappen over wat verzoekers en verstrekkers van overheidsinformatie van elkaar mogen verwachten in termen van aanpak en prioriteitsstelling. Het gaat in dit onderzoek om niet-contractuele informatieprotocollen.

Informatielandschap

Informatievoorziening vindt plaats in een complex 'informatielandschap'. Het parlement wordt geïnformeerd op basis van artikel 68 Grondwet. Via Rijksoverheid.nl vindt voorlichting plaats over allerlei thema's die van belang zijn voor burgers, journalisten, bedrijven en anderen. In het [websiteregister Rijksoverheid](#) staan 1748 websites van de overheid, waaronder bijvoorbeeld DUO.nl en RVO.nl. Daarnaast zijn er nog duizenden websites van andere overheden, zoals gemeenten en provincies. In de Woo-index zijn documenten te vinden die uit hoofde van de verplichtingen van de

³ Instituut Maatschappelijke Innovatie (2021), Quick Scan Informatiebehoeften, Digicampus/Populytics, (2024), Informatiebehoeften actieve openbaarmaking

Wet open overheid openbaar gemaakt moeten worden. Een deel van de overheidsinformatie wordt langdurig bewaard op basis van de bepalingen in de Archiefwet. Uitvoeringsorganisaties zoals RVO en de NVWA handelen in sommige gevallen zelfstandig Woo-verzoeken af, in andere gevallen gebeurt dit door het betrokken kerndepartement. Per 1 november 2024 geldt een verplichting om de eerste categorieën actief openbaar te maken op basis van artikel 3.3 van de Woo. Het in kaart brengen van informatiebehoeften vindt plaats in de context van dit grotere ‘informatielandschap’.

Literatuur

Transparantie wordt wel gedefinieerd als ‘de beschikbaarheid van informatie over een organisatie of actor, waardoor externe actoren de interne werking of prestaties van die organisatie kunnen monitoren.’⁴ Transparantie kan onderzocht worden op macroniveau, bijvoorbeeld door te kijken op welke informatie burgers recht hebben volgens de openbaarheidswetgeving van een land. In de literatuur wordt dit ook wel ‘nominale transparantie’ genoemd; dit verwijst naar de formele vereisten op het gebied van transparantie. Het kan ook op microniveau onderzocht worden, en dan gaat het veel meer om de vraag aan welke informatie burgers behoefte hebben en welke informatie zij daadwerkelijk gebruiken. Daarmee gaat het direct ook over de effectiviteit van inspanningen op het gebied van transparantie. Met andere woorden, transparantie gaat niet alleen over het beschikbaar stellen van informatie, maar ook over het daadwerkelijk gebruik maken van informatie. Naar deze vragen over behoefte aan overheidsinformatie en het gebruik van overheidsinformatie is nog betrekkelijk weinig onderzoek gedaan.⁵

Het ontbreken van onderzoek op dit gebied is eigenlijk merkwaardig. Jaarlijks worden er honderden miljoenen uitgegeven aan overheidscommunicatie en aan openbaarheid van bestuur, terwijl er nauwelijks een behoefteonderzoek aan ten grondslag ligt. Bedrijven zijn succesvol indien hun producten en diensten aansluiten op de wensen en behoeften van klanten; datzelfde mag je verwachten van een succesvolle overheid. Dit onderzoek draagt er hopelijk aan bij dat er vaker overheidsinformatie wordt geleverd waar echt behoefte aan is. En dat deze informatie op een gebruiksvriendelijkere manier ter beschikking wordt gesteld. Dat lijkt cruciaal om te slagen als open overheid – en daarmee de democratie goed te laten functioneren en het vertrouwen van de burger te winnen.

Afbakening

Het onderzoeken van informatiebehoeften is een thema dat gemakkelijk breed kan uitwaaieren. In dit onderzoek hebben we het thema informatiebehoeften dan ook afgebakend. Het gaat allereerst om de behoefte aan **overheidsinformatie**, dat wil zeggen om informatie die geproduceerd wordt door de overheid (bijvoorbeeld beleidsnota’s), gewisseld wordt binnen de overheid (bijvoorbeeld een vergaderverslag) en/of ter beschikking wordt gesteld door de overheid (bijvoorbeeld meteorologische

⁴ Porumbescu, G., A. Meijer, S. Grimmelikhuisen (2022), Government Transparency, State of the Art and New Perspectives, p. 10

⁵ Porumbescu et al., 2022, p. 58

data). Dit onderzoek gaat dus niet over de behoefte aan informatie van bijvoorbeeld bedrijven of universiteiten.

Informatiebehoefte kan gedefinieerd worden als “datgene wat iemand met het oog op een bepaalde toepassing als informatie wenst (wie, wanneer, waarom, wat)”⁶ Deze definitie laat zien dat informatiebehoefte erg afhankelijk is van de persoon of organisatie en de informatie die zij nodig heeft. Mensen hebben afhankelijk van hun situatie verschillende informatiebehoeften. Soms heeft men behoefte aan nieuws en informatie over recente ontwikkelingen, bij ziekte of pijn is er behoefte aan gezondheidsinformatie en in de voorbereiding van een vakantie hebben mensen behoefte aan informatie over reisbestemmingen en de veiligheid daarvan. Informatiebehoefte is dus een ogenschijnlijk simpel, maar toch veelzijdig begrip. De informatiebehoefte is daarmee veelvormig en sterk persoons- en contextafhankelijk.

Centrale vraagstelling van het onderzoek

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Wat zijn de informatiebehoeften van de samenleving met betrekking tot overheidsinformatie rondom actieve openbaarmaking en openbaarmaking op verzoek (Woo-verzoeken) en op welke wijze – hoe – zou deze informatie het beste ontsloten kunnen worden?

Deelvragen van het onderzoek:

1. Wat zijn de informatiebehoeften van burgers en journalisten aan overheidsinformatie?
2. Welke informatiebehoeften op vraagstelling, inhoud en gevraagd documenttype zijn af te leiden uit analyses van Woo-verzoeken bij verschillende overheidsorganisaties?
3. Welke vorm van ontsluiting van overheidsinformatie sluit het beste aan bij de informatiebehoefte van de samenleving en de diverse groepen daarbinnen?
4. Hoe sluiten de eerder opgehaalde *best practices* van proactieve openbaarmaking van overheidsorganisaties aan bij de wensen van gebruikers van de Woo (journalisten, maatschappelijke organisaties, wetenschappers, burgers)?
5. Wat zijn de mogelijkheden van (niet-contractuele) informatieprotocollen rondom openbaarmaking op verzoek met wederzijdse verwachtingen en verplichtingen voor zowel de informatieverstrekker als informatieverzoeker?

In het onderzoek zijn verschillende methoden ingezet.

- Analyse van Woo-verzoeken bij ministeries. Bij ministeries is een analyse gemaakt van de Woo-besluiten uit 2023 die op Rijksoverheid.nl staan. Hierbij is gekeken naar welke thema's

⁶ De Boer & Hisschemoller, Handvatten voor het concretiseren van informatiebehoefte

regelmatig voorkomen, zoals stikstof, wonen, of asiel. In het rapport ‘Ondraaglijk traag’⁷ is in kaart gebracht welke documenttypen veel gevraagd worden (nota’s, verslagen, e-mails, etc.).

- Analyse van Woo-verzoeken bij gemeenten. Deze analyse vond plaats via interviews via Teams of e-mail met Woo-contactpersonen van 52 gemeenten.
- Inventarisatie en verwerking (internationale) literatuur en recente onderzoeken naar informatiebehoeften op het gebied van actieve openbaarmaking en openbaarmaking op verzoek.
- Interviews met journalisten en ambtenaren over informatiebehoeften. De vragenlijsten bij de interviews waren kwalitatief en semigestructureerd zodat er voldoende ruimte bestond om door te vragen. In de interviews werd o.a. gevraagd naar de gewenste *vorm* van openbaarmaking. Ook zijn verschillende *best practices* van proactieve openbaarmaking voorgelegd. In het onderzoek zijn geen burgers geïnterviewd om dubbelingen te voorkomen met een - parallel aan dit onderzoek lopend - onderzoek van de Universiteit Utrecht.
- Analyse van kwantitatieve gegevens over informatiebehoeften zoals aantal bezoeken op bepaalde overheidswebsites. Ook is gekeken naar recente gegevens over zoekwoorden op overheidsportals en de belangrijkste informatievragen zoals die bij de Informatiepunten Digitale Overheid (IDO’s) zijn binnengekomen.
- Onderzoek naar bouwstenen voor ‘informatieprotocollen’ in de zin van afspraken tussen de informatieverzoeker en de informatieverstrekker. Hierbij zijn enkele evaluaties op het gebied van informatie-afspraken geraadpleegd. Ook is aan ambtenaren en journalisten de vraag voorgelegd welke afspraken volgens hen van belang zijn in een dergelijk protocol.

Nota bene: In dit onderzoek zullen we doorgaans spreken over ‘Woo-verzoeken’, maar in oudere zaken die nog onder het regime van de oude Wob (tot mei 2022) zullen we ook regelmatig de oude benaming ‘Wob-verzoeken’ hanteren.

⁷ Ondraaglijk traag, Analyse afhandeling Wob-verzoeken, IMI, Open State Foundation, 2022

2 . Gebruikersgroepen en hun informatiebehoeften

Er bestaan verschillende groepen gebruikers van overheidsinformatie, elk met hun eigen drijfveren en motieven. Hieronder staan de verschillende groepen en hun verschillende gebruikerswensen kort beschreven, mede aan de hand van de haalbaarheidsstudie 'Actief Openbaar' (2018).

1. *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, vergunningen 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 staatsburger op zoek naar informatie over thema's die zij belangrijk vinden (nota mobiliteit, euro, onderzoeken justitie, inspectierapporten, internetconsultaties).

Vaak maken burgers niet rechtstreeks gebruik van overheidsinformatie, maar wordt deze verstrekt via derde partijen, ook wel 'infomediars' genoemd, zoals journalisten en maatschappelijke organisaties of deskundigen. Daarbij gebruiken individuele journalisten de Woo om overheden te dwingen om bepaalde informatie te verstrekken en zij spelen vervolgens een actieve rol bij het bruikbaar maken van de informatie voor een breder publiek.

2. *Wetenschappers*. Wetenschappers hebben toegang nodig tot overheidsgegevens en -onderzoek om studies uit te voeren, trends te analyseren en beleidsaanbevelingen te doen op gebieden zoals gezondheid, milieu en economie. Overheidsinformatie, inclusief open datasets, is van grote waarde voor academisch onderzoek en innovatie. Het betreft vaak uitvoeringsdata die zicht bieden hoe het beleid uitpakt in de praktijk. Zo kunnen ze ontwikkelingen monitoren en soms *best practices* eruit destilleren. Daarnaast maken wetenschappers gebruik van geldende wet- en regelgeving, beleidsnota's en onderzoeksrapporten van universiteiten of adviesbureaus die in opdracht van overheden geschreven zijn.

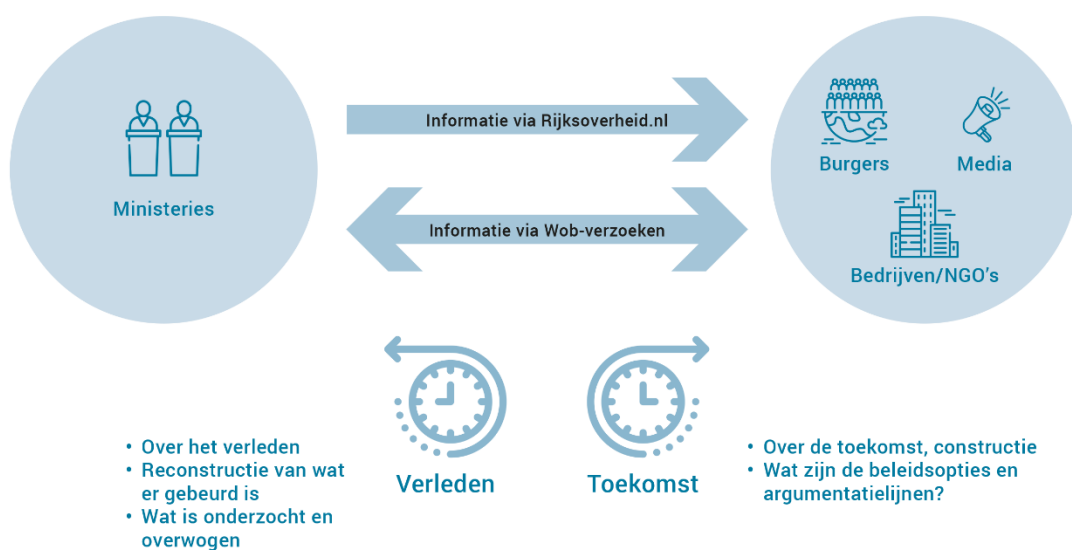
3. *Maatschappelijke organisaties*. Voor de meeste NGO's is overheidsinformatie erg belangrijk. Zij volgen nauwgezet de ontwikkelingen op de voor hun achterban relevante terreinen, of het nu gaat om mobiliteit en rekeningrijden (ANWB), duurzaamheid (Milieudefensie) of zorg (patiëntenfederaties). Voor NGO's is uitgebreide informatie over vastgesteld beleid en uitvoeringsinformatie van groot belang, evenals het stemgedrag van volksvertegenwoordigers (democratic footprint) en lobby-informatie. Ook informatie over beleidsvorming is voor NGO's interessant omdat het hen gelegenheid biedt om aan de voorkant invloed uit te oefenen.

4. *Bedrijven*. Bedrijven moeten op de hoogte zijn van overheidsregelgeving en beleid dat hun bedrijfsactiviteiten beïnvloedt, zoals belastingwetten, milieuvoorschriften en handelsbeleid. Bedrijven hebben baat bij toegang tot overheidsinformatie over markttrends, investeringsmogelijkheden en zakelijke kansen. De discussie over het belang van open data is deels

ingegeven door het potentieel economisch belang dat gelegen is in het beschikbaar stellen van data. Techbedrijven en startups ontwikkelen nieuwe apps, producten en diensten door gebruik te maken van data over parkeren, vervoer, luchtkwaliteit, onderwijs en gezondheid. Via deze apps worden grote groepen burgers bereikt. Overheidsinformatie in brede zin is bruikbaar voor bedrijven en bureaus die werkzaam zijn in de publieke sector.

5. *Journalisten*. Journalisten hebben behoefte aan overheidsinformatie die goed toegankelijk is en die ze kunnen gebruiken om als achtergrondinformatie bij uiteenlopende nieuwsitems. Denk daarbij aan geldende regelgeving, regeringsbesluiten, staand beleid, uitvoeringsinformatie, financiële informatie of inspectierapporten. Daarnaast maken journalisten relatief vaak gebruik van de Woo omdat ze op deze manier de beschikking kunnen krijgen over informatie die niet eerder openbaar is gemaakt. Deze 'unieke' informatie bevat bijvoorbeeld passages van bestuurlijke overleggen, of uit het emailverkeer op een departement, inkoopinformatie of gegevens over declaraties en salarissen van topambtenaren. Unicité en actualiteit ('nieuws waarde') zijn voor journalisten relevant bij het gebruikmaken van overheidsinformatie. Journalisten vervullen een intermediaire rol in het ontsluiten van overheidsinformatie; via krant, tv en nieuwe media worden grote groepen burgers bereikt.

Beleidsinformatie t.b.v. maatschappelijk debat



Figuur. Beleidsinformatie voor reconstructie verleden of vormgeven toekomst?

Bovenstaande figuur is een sterk vereenvoudigde graphic. Het gaat uiteraard niet alleen om informatie van ministeries, maar ook van provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, etc. Naast Rijksoverheid.nl zijn er nog duizenden overheidswebsites. Er wordt aangegeven dat overheidsinformatie deels bruikbaar is voor de reconstructie van beleid, maar ook benut kan worden bij de beleidsvorming via burgerparticipatie. Daarbij is er wel vaak een wisselwerking: doordat er een misstand was (in het verleden) wordt het beleid (in de toekomst) aangepast.

6. *Ambtenaren* maken beroepshalve veel gebruik van overheidsinformatie. Daarbij gaat het om informatie over bestaande wet- en regelgeving, beleidsnota's, beleidsevaluaties en informatie over beleid in ontwikkeling. Statistische gegevens, uitvoeringsinformatie en financiële informatie biedt hen de mogelijkheid zicht te krijgen op de wijze waarop beleid in de praktijk uitpakt. Als kenniswerkers in het publiek domein zijn ambtenaren meer dan gemiddeld geïnteresseerd in details en achtergronden. Via benchmarking kan een ambtenaar bijvoorbeeld de prestaties van verschillende gemeenten op uiteenlopende terreinen vergelijken.

7. *Volksvertegenwoordigers*. De informatieplicht van de regering jegens het parlement is geregeld in art. 68 Grondwet. Daarnaast maken volksvertegenwoordigers en hun medewerkers veel gebruik van bestaande overheidsinformatie, als achtergrond voor hun bijdragen in het politiek debat. Het gaat daarbij om uiteenlopende categorieën: financiële informatie, wet en regelgeving, beleid, uitvoeringsinformatie, toezichtrapportages, onderzoeksrapporten. Net als journalisten hebben Kamerleden een voorkeur voor 'unieke' informatie, bij voorkeur met een zekere nieuws waarde. Het signaleren en agenderen van problemen en misstanden behoort bij de controlerende rol van volksvertegenwoordigers.

8. *Toekomstige gebruikers*. Wetenschappers en onderzoekers maken graag gebruik van historische informatie en archiefmateriaal. De geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog, de positionele acties in Indonesië, de opkomst en ondergang van het communisme, het Koningshuis, de besluitvorming over de politieke steun aan de oorlog in Irak, de verzorgingsstaat, de geschiedenis van migratie en integratie kan alleen geschreven worden door gebruik te maken van uiteenlopende soorten overheidsinformatie, zoals wet- en regelgeving, beleidsinformatie, evaluaties, onderzoeksrapporten, uitvoeringsinformatie en de notulen van de Ministerraad.

Dit onderzoek heeft zich primair gericht op de informatiebehoeften van **burgers en journalisten**. Dat betekent niet dat de informatiebehoeften van andere groepen zoals volksvertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, wetenschappers of ambtenaren – als grootgebruikers van overheidsinformatie - minder interessant of minder relevant zouden zijn. Vanwege het feit dat de meeste Woo-verzoeken afkomstig zijn van burgers en journalisten en vanwege de noodzaak van afbakening van het onderzoek, is voor de genoemde doelgroepen gekozen. Een bredere benadering zou het bestek van dit onderzoek te buiten gaan, maar verdient zeker aandacht in eventueel vervolgonderzoek.

Persona

Een persona is een typische soort gebruiker van overheidsinformatie. Een fysiek persoon kan diverse rollen aannemen en dus ook op verschillende momenten met verschillende persona's samenvallen. Het openbaarheidscentrum Amsterdam heeft in samenwerking met Open State Foundation een typologie van persona ontwikkeld. Deze onderverdeling is interessant omdat het een kapstok biedt voor het nadenken over de vraag welke informatie voor welke doelgroep (persona) interessant kan zijn.



Bron: Openbaarheidscentrum Amsterdam i.s.m. Open State Foundation

Ten slotte zal het onderzoek zich met name richten op de behoefte aan overheidsinformatie van burgers in hun hoedanigheid als **staatsburger**. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie maakte onderscheid tussen vier rollen waarin burgers zich tot de overheid verhouden:

1. Kiezer. De burger die richting geeft aan het bestuur van het land door periodiek zijn stem uit te brengen en daarmee een volksvertegenwoordiger te kiezen.
2. Klant. De burger als klant van diensten die door de overheid geleverd worden zoals het verstrekken van een paspoort, rijbewijs, of Verklaring omtrent Gedrag (VoG).
3. Onderdaan. De burger als subject van wet- en regelgeving die bijvoorbeeld belasting moet betalen of wil weten in welke periode de schoolvakanties vallen.
4. Staatsburger. De burger als 'citoyen' of staatsburger die geïnteresseerd is in het opereren en functioneren van de overheid en/of via vormen van participatie een actieve bijdrage wil leveren.

Over de informatiebehoefte van burgers als klant en onderdaan is al veel onderzoek beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van zogenaamde 'klantreizen'. Behoeft aan overheidsinformatie wordt vaak gedreven door 'levensgebeurtenissen'. Bij levensgebeurtenissen als kinderen krijgen, studeren,

pensionering en overlijden, maar ook bij het starten van een eigen bedrijf moeten mensen veel regelen met de overheid. Op Rijksoverheid.nl of op een gemeentelijke website wordt 'voor de leek' uitgelegd hoe een regeling op hoofdlijnen in elkaar zit. Deze voorlichtingsteksten zijn vaak nuttig om burgers te informeren over de noodzakelijke handelingen voor het aanvragen van een paspoort, een rijbewijs, en de regelingen voor bijvoorbeeld kinderopvang. Veel voorlichting van overheden richt zich met name op het bedienen van de burger als klant of onderdaan. In het hoofdstuk *Burgervragen* zal ook de informatiebehoefte van de burger als 'klant' en 'onderdaan' aan de orde komen.

Profiel Woo-verzoekers

Er bestaat geen eenduidige registratie van het profiel van Woo-verzoekers. In sommige gevallen is het onduidelijk of een burger een verzoek op persoonlijke titel doet, of vanuit een organisatie. Indien een advocaat een Woo-verzoek doet, gebeurt dit soms vanuit zijn eigen beroepspraktijk, maar vaker in opdracht van een krant, nieuwsrubriek of maatschappelijke organisatie. De opdrachtgever van een dergelijk verzoek is niet altijd duidelijk. Op basis van verschillende bronnen bij *ministeries* is er wel een robuuste inschatting te maken. Meer dan een derde van de Woo-verzoeken wordt gedaan door individuele burgers. Nog eens 30 % is afkomstig van journalisten. Ruim 20 % van de Woo-verzoeken wordt gedaan door maatschappelijke organisaties en brancheverenigingen. De rest van de verzoeken is afkomstig van onderzoekers, bedrijven en advocaten.



Figuur profiel Woo-verzoekers

Dit is in lijn met internationale bevindingen. In een evaluatie door het Britse parlement van de Freedom of Information Act werd het volgende geconstateerd: *"Because FOIA is 'requester blind', detailed statistics are difficult to obtain, but UCL Constitution Unit's study of FOIA in local Government indicates that FOI practitioners have a strong sense of the role of the media in FOI requests, perceiving that roughly similar numbers of requests come from media (33%) as private individuals*

(37%) and a much stronger perception of media's role in more complex and time consuming requests.”⁸

Op lokaal niveau lijken de verhoudingen anders te liggen. Uit een onderzoek van de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam bleek ruim 60 % van de Woo-verzoeken afkomstig te zijn van burgers. Voor kleine gemeenten is het beeld andersom: een meerderheid van de verzoeken lijkt afkomstig te zijn van journalisten en professionele onderzoekers, en een minderheid van de verzoeken is afkomstig van bewoners. Harde cijfers ontbreken op dit gebied en nader onderzoek is nodig.

⁸ Memorandum to the Justice Select Committee (2011) Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act, p. 57

3 . Woo-verzoeken, rode draden

Welke informatiebehoeften hebben Woo-verzoekers? Om die vraag te beantwoorden is een globale analyse gemaakt van Woo-verzoeken op nationaal en lokaal niveau. Bij ministeries is een analyse gemaakt van de Woo-besluiten uit 2023 die op Rijksoverheid.nl staan. In de bijlage staat een overzicht van belangrijke categorieën per departement. Ook hebben we gesproken met journalisten die met enige regelmaat een Woo-verzoek doen, en met ambtenaren die ervaring hebben met de afhandeling van Woo-verzoeken. Op basis hiervan komen we tot de volgende observaties. Daarbij worden eerst de Woo-verzoeken van ministeries besproken en daarna de Woo-verzoeken bij gemeenten.

Variëteit, uiteenlopende onderwerpen

Het eerste dat opvalt is de grote variëteit aan Woo-verzoeken. Er is een reeks Wob-verzoeken gedaan in het kader van de Toeslagenaffaire. Er waren Wob-verzoeken over het chatverkeer van premier Rutte op zijn oude Nokia. Via een Wob-verzoek werd duidelijk dat de beveiliging van de ICT van het ministerie van Buitenlandse Zaken niet op orde was. Er zijn Woo-verzoeken die betrekking hadden op de kwestie Arib, waarbij de voormalig Kamervoorzitter beschuldigd werd van grensoverschrijdend gedrag, Woo-verzoeken naar gezondheidsrisico's, inspecties en metingen van Pfas in Rijnmond en Woo-verzoeken over de subsidies van RVO. Veelgevraagde Wob-verzoeken hebben betrekking op de kosten voor externe inhuur, sprekerskosten, verleende subsidies, kosten inhuur Landsadvocaat, verkeersboetes van dienstauto's, wachtgeld en integriteitschendingen. Een deel van deze informatie wordt inmiddels actief openbaar gemaakt.

“Mijn informatiebehoefte is heel breed, het kan van alles zijn. Je krijgt een tip van iemand of er komt iets in het nieuws, en dan duik je er dieper in.” (journalist)

Grote thema's

Ieder ministerie heeft wel een aantal grote thema's waar regelmatig Woo-verzoeken naar worden gedaan. Voor LVVN zijn dat bijvoorbeeld stikstof en dierenwelzijn, voor Financiën zijn dat Toeslagen en de standpunten van Kennisgroepen van de Belastingdienst, voor J&V zijn het Woo-verzoeken over asiel, migratie en interlandelijke adoptie. Andere grote maatschappelijke thema's zijn de Groningse gaswinning en het gebruik van algoritmes door de overheid over het algemeen. Dergelijke thema's zijn zowel voor burgers als voor journalisten en maatschappelijke organisaties interessant en leiden tot een continue stroom aan Woo-verzoeken.

Actualiteit

Woo-verzoeken bewegen sterk mee met de actuele media-aandacht voor een bepaald thema. Dat kunnen berichten in kranten zijn of rtv-berichten, maar het kan ook gaan om kwesties die op social media veel aandacht krijgen. Er is veel belangstelling voor politiek gevoelige of spannende thema's zoals asielmigratie, kernenergie, stikstof, de wolf in Nederland of dieren in het algemeen.

“Op dit moment wordt verkend of het mogelijk is om Woo-verzoeken te voorspellen. Dat kan door een analyse te maken van mediaberichtgeving in combinatie met een dashboard van Woo-verzoeken. Het ministerie van BZK heeft een Newsroom waarbij berichten uit reguliere en social media geanalyseerd worden. Op deze wijze is het wellicht mogelijk om te voorspellen rond welke thema’s er behoefte is aan meer actieve openbaarheid. Op basis van alle aandacht op social media over ‘de wolf in Nederland’ kon je voorspellen dat daarover een aantal Woo-verzoeken zouden volgen.” (ambtenaar)

Elke overheidsorganisatie weet zelf welke thema’s actueel en gevoelig en zijn en in de maatschappelijke aandacht staan.

Reconstructie van beleid

Vaak gaat het om het reconstrueren van besluitvormingsprocessen. Een voorbeeld is een Woo-verzoek naar de compensatie voor Groningers die schade hadden geleden door de gasbevingen. Welke opties zijn daar de revue gepasseerd, welke belangen waren daarin dominant? Een voorbeeld dat uitgebreid in de media kwam: wat is er gebeurd rond de mondkapjesdeal met Van Lienden? Een minder bekend voorbeeld was het Woo-verzoek naar de oprichting van een Multidisciplinair Interventie Team van Justitie. Wat was de achtergrond van dit besluit, welke scope heeft dit team? Een belangrijke informatiebehoefte gaat daarmee over de vraag hoe een besluit tot stand is gekomen. Is alles goed afgewogen, welke alternatieven waren er in beeld en om welke redenen zijn ze afgefallen?

Financiën

Veel Woo-verzoeken betreffen vragen die te maken hebben met de besteding van publieke middelen. Zijn deze uitgaven rechtmatig en doelmatig gedaan? Bij gemeenten en provincies hebben de veel voorkomende kwesties betrekking op integriteit, fraude, of zaken rond aanbesteding.

“Ons Woo-verzoek naar het STAP-budget voor nascholing ging over een bedrag van 200 miljoen euro per jaar. Het werd gebruikt voor de meest uiteenlopende cursussen die geen enkele relevantie hadden voor de arbeidsmarkt, zoals paardenfluisteraars, of beleggen met bitcoins. Mede op basis van onze publicatie is de zaak aan het rollen gekomen en is de regeling afgeschaft.” (journalist)

Lobby

Lobby is ook een terugkerend thema. Wat is de verhouding van een bepaalde persoon of organisatie tot het betreffende overheidsorgaan? Een voormalig Eurocommissaris bleek zich in te zetten voor de belangen van Uber. Banken schreven actief mee aan de wet op financieel toezicht op banken. Via een Wob-verzoek bleek dat een vorige premier achter de schermen een lobby voerde voor het afschaffen van de dividendbelasting. Op basis van een Wob-verzoek werd duidelijk dat voormalig bewindslieden actief lobbyden op dossiers waar ze kort daarvoor als minister nog verantwoordelijk waren.

Persoonlijk belang

Woo-verzoeken van burgers hebben vaker betrekking op een zaak waar ze zelf persoonlijk belang bij hebben of die hun directe leefomgeving betreffen. Het gaat dan om stukken die betrekking hebben

op bijvoorbeeld een vergunningsaanvraag, of een lopende procedure. Soms wordt er bij een aanbestedingsproces een Woo-verzoek ingediend door de partij die achter het net vist.

Aantal ontvangen Woo-verzoeken 2023

De Rijksoverheid ontving in 2023 ruim 3.000 Woo-verzoeken. Hieronder staat een uitsplitsing per ministerie. Bij sommige ministeries is het getal inclusief de Woo-verzoeken zoals binnengekomen bij uitvoeringsorganisaties als de NVWA, Rijkswaterstaat of de Belastingdienst. Bij andere ministeries worden deze Woo-verzoeken niet meegenomen in de tellingen. Ook is het relevant om te weten dat een groot deel (766) van de binnengekomen verzoeken wordt afgehandeld als een informeel informatieverzoek. Het antwoord wordt dan niet geplaatst op Rijksoverheid.nl.

Aantal ontvangen Woo-verzoeken per ministerie

Ministerie	Aantal ontvangen Woo-verzoeken
AZ	83
BZ	144
BZK	219
Def	125
EZK	553
FIN	295
IenW	320
JenV	323
LNV	408
OCW	171
SZW	145
VWS (reguliere verzoeken)	180
VWS (verzoeken COVID-19)	68
Totaal	3,034

Bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023, mei 2024

Woo-verzoeken bij gemeenten

De analyse van Woo-verzoeken van 43 gemeenten vond plaats via interviews via Teams of e-mail met Woo-contactpersonen. Hoewel kleine gemeentes in dit onderzoek oververtegenwoordigd waren, lijkt het algemene beeld toch representatief voor alle gemeenten. Het aantal Woo-verzoeken verschilt sterk per gemeente. De kleinste gemeenten ontvangen een tiental verzoeken per jaar, maar de grote steden gaat het al snel om enkele honderden Woo-verzoeken per jaar. Vaak vraagt men om uitgebreide documentatie, waaronder e-mails, memo's, verslagen, overeenkomsten en interne communicatie. Soms is het ook een gerichte vraag als: 'wie heeft als eerste contact gehad met een aannemer?'

Meest voorkomende thema's

Over het algemeen zijn Woo-verzoeken zeer divers, maar er zijn wel enkele rode draden te vinden. De meest voorkomende thema's van Woo-verzoeken hebben betrekking op het ruimtelijke domein. Daarnaast is er ook interesse voor asielzaken, opvang, het sociaal domein en bestuurlijke zaken. In de tabel hieronder worden voorbeelden gegeven van verzoeken uit Rotterdam en vanuit de 'Woo-knop'. Zie in de bijlage een uitgebreider overzicht.

Ruimtelijke Domein	Sociaal Domein
Omgevingsplannen, zie verzoek bouwprojecten en bestemmingsplannen	Asielbeleid en opvang vluchtelingen Oekraïne, zie verzoek (Spoed)opvang vluchtelingen, statushouders en daklozen
Bouwprojecten, omgevingsvergunningen, zie verzoek verhuurder-gemeente en vergunningen	Vergoeding uitkeringen sociaal domein, zie verzoek alle bescheiden FINDOM
Openbare ruimte en handhaving, zie verzoek correspondentie gemeente en Woonbron	Integriteit, bestuurlijke zaken
Mobiliteit en verkeer, zie verzoek Gebiedsontwikkeling (herindeling buitenruimte) Heyplaat	
WOZ-waarde en Erfpacht	
Energie, windmolens, zonnepanelen, zie verzoek Impuls milieucontrole gericht op energie en getroffen energiebesparende maatregelen	

Tabel: Veel voorkomende thema's Woo-verzoeken bij gemeenten

Achtergrond verzoekers

Woo-verzoeken worden ingediend door verschillende groepen, elk met hun eigen informatiebehoeften. De meeste Woo-verzoeken binnen gemeenten komen van burgers. Gemeenten hebben minder vaak te maken met journalisten, bedrijven of wetenschappers.

Burgers zijn vaak geïnteresseerd in lokale kwesties en gemeentelijke besluiten die hen direct raken. Daarom dienen burgers ook verzoeken over wanneer ze ergens een conflict, klacht of bezwaar over hebben. Bij Woo-verzoeken in het ruimtelijk domein gaat het regelmatig om zgn. NIMBY-kwesties (Not In My Backyard). Mensen maken zich zorgen over ingrepen in hun directe woonomgeving en willen dan de achtergronden van het besluit weten. De meeste Woo-verzoeken richten zich op de vraag hoe overheidsbesluiten tot stand zijn gekomen. Ze vragen vaak naar “alle” documenten met betrekking tot een onderwerp, omdat het niet juist duidelijk voor hen is wat voor documenten er beschikbaar kunnen zijn. In het sociaal domein gaan verzoeken ook over inzage in persoonlijke dossiers.

“95% van de verzoeken hebben iets te maken met de ‘levenssfeer’ van de burger” (Gemeente Oostzaan en Wormerland)

Ook zijn er verzoeken die gericht gesteld worden aan bepaalde gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn Woo-verzoeken over Tata Steel aan de gemeente Velsen, Woo-verzoeken over schade afhandeling en aardbevingen in de provincie Groningen, of vragen over recreatieve verhuur in Veere aangezien er veel toerisme daar voorkomt.

Wanneer een onderwerp aandacht krijgt in de media of politiek, leidt dit regelmatig tot vragen van burgers en organisaties.

“Vaak gaan de Woo-verzoeken gepaard met wat in de media speelt” (Gemeente Borger-Odoorn)

Journalisten stellen doorgaans gerichte vragen en zijn vaak geïnteresseerd in concrete gegevens zoals cijfers en beleidsstukken. Zij zijn op zoek naar nieuwe informatie zodat ze daar een artikel aan kunnen wijden, of zoeken achtergrondinformatie om hun verhaal rond te krijgen. Er worden afspraken gemaakt tussen gemeenten en journalisten over welke informatie nodig is en in welk format deze verstrekt kan worden.

Daarnaast worden er verzoeken ingediend door verzoekers die door het gehele land hun vraag uitzetten. Dergelijke vragen komen vaker van onderzoekers of van landelijke organisaties. Hierbij horen sociale onderwerpen zoals opvang asielzoekers, waardering onroerende zaken (WOZ) en uitvoering van wetten binnen het sociaal domein. Vaak wordt hierbij ook gevraagd naar de kosten die hiermee samenhangen. Bij de gemeente dienen wetenschappers relatief weinig Woo-verzoeken in vergelijking met burgers en journalisten. De vragen van wetenschappers zijn vaak technisch van aard en vragen om diepgaande kennis en gespecialiseerde data.

Overigens lijkt het bij gemeenten vooralsnog verstandig om in te zetten op een formeel Woo-verzoek. Vanuit de Universiteit Utrecht is enkele jaren geleden onderzoek gedaan naar de respons van gemeenten op Wob-verzoeken en de respons op informatieverzoeken. *“We sent 390 information requests to Dutch local government bodies, half of which were framed as official FOIA requests, the*

*other half as informal requests for information. We were able to reproduce the original findings; that is, we found a positive effect of FOIA requests on responsiveness. The response rate of local governments on FOIA requests was much higher (89%) compared to the response rate of local governments in the control group (63 %)."*⁹

Gemeenten erkennen de waarde van de Woo in het bevorderen van transparantie. Woo-verzoeken worden gezien als een manier om de overheid scherp te houden. Gemeenten signaleren ook uitdagingen. Het verwerken van Woo-verzoeken vergt veel tijd en middelen, en sommige verzoeken lijken eerder gericht op het zoeken naar fouten of conflicten dan op het verkrijgen van nuttige informatie. Dit kan volgens sommige gemeenten ten koste gaan van andere taken en legt een administratieve last op de betrokken ambtenaren. Men vindt het belangrijk dat het mogelijk blijft om ook in vertrouwen met elkaar te kunnen communiceren.

Casus Rotterdam

Als onderdeel van dit onderzoek werden Woo-verzoeken uit 2023 van de gemeente Rotterdam geanalyseerd. De Woo-verzoeken variëren sterk in aard en onderwerp. Ze gaan bijvoorbeeld over **huurcontracten van publieke voorzieningen** zoals theaters en bibliotheken, **milieuonderzoeken met betrekking tot evenementen**, en over **communicatie over de Islamitische Begraafplaats**. Ook in Rotterdam werden er veel Woo-verzoeken gedaan over het ruimtelijk domein en het sociaal domein, zoals dat ook in andere gemeenten het geval is. Voorbeelden zijn verzoeken over gebiedsontwikkeling, zoals Feyenoord City en Hart van Zuid, informatie over afvalbeheer, infrastructuurprojecten en verkeersveiligheid. Andere Woo-verzoeken hadden betrekking op thema's als:

1. Politieke en Bestuurlijke Aangelegenheden: Verzoeken om politieke documentatie en bestuurlijke correspondentie.
2. Burgerparticipatie: Verzoeken om informatie over betrokkenheid van inwoners in beleidsprocessen.
3. Economische Kwesties: Verzoeken over economische zaken, zoals onroerend goed en gemeentelijke investeringen.
4. Publieke Veiligheid: Verzoeken over veiligheid gerelateerde informatie, zoals meldingen van incidenten of klachten.

Daarnaast zijn er nog enkele andere zaken die opvielen. Sommige verzoeken zijn zeer gedetailleerd, waarbij aanvragers informatie opvragen over specifieke documenten of communicatie die betrekking hebben op bepaalde kwesties. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in **verzoeken over hondenbeleid** in Rotterdam en **correspondentie over een bouwproject in Katendrecht**. Deze gedetailleerde vragen duiden erop dat aanvragers goed bekend zijn met de casus en met hun informatierechten op basis van de Woo. Ze benutten het instrument om toegang te krijgen tot precieze en relevante informatie.

⁹ S. Grimmelhuijsen e.a. (2019) Do Freedom of Information laws increase the transparency of government? A pre-registered replication of a field experiment.

Enkele verzoeken hangen samen met de wens tot heroverweging van eerdere besluiten of precisering van de informatie die wordt gezocht. Zo wordt in sommige verzoeken om **heroverweging van eerdere besluiten** of om **verduidelijking van bezwaarschriften** gevraagd.

4 . Burgervragen

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen Woo-verzoeken en andere verzoeken om informatie, ook wel ‘Burgervragen’ genoemd. Jaarlijks stellen ministeries een departementale rapportage burgerbrieven op voor de Tweede Kamer. Deze rapportages beschrijven hoe er in het voorafgaande jaar door het ministerie is omgegaan met burgerbrieven. Daarnaast bevatten deze rapportages een korte toelichting op de telefonisch gestelde vragen.

Burgervragen gaan vaak over hele praktische zaken - zoals bijvoorbeeld schoolvakanties of collegegeld - die regelmatig ook op Rijksoverheid.nl terug te vinden zijn. Het zijn vragen om gerichte voorlichting over een bepaalde kwestie. Deze burgervragen onderscheiden zich daarmee van Woo-verzoeken, die gericht zijn op het verkrijgen van specifieke *documenten* (in de ruime zin van het woord, dus bijvoorbeeld ook een chatbericht) over een bepaalde kwestie. Burgervragen kunnen worden gesteld per brief, e-mail, chat of telefoon. Hoewel burgervragen niet door alle ministeries en uitvoeringsorganisaties op eenzelfde manier geregistreerd worden, is het wel duidelijk dat er zeer grote verschillen bestaan tussen het aantal Burgervragen en het aantal Woo-verzoeken.

Aantal Burgervragen 2023	Aantal Woo-verzoeken 2023
250.000	3.000

Tabel, indicatie totaal aantallen kerndepartementen

Organisatie afhandeling burgervragen

Wanneer een burger een vraag stelt aan ‘de overheid’ via de algemene kanalen van de Rijksoverheid – zoals via Rijksoverheid.nl, het telefoonnummer 1400, of via de Whatsapp, Facebook en X accounts van Rijksoverheid – komen deze vragen terecht bij de dienst Informatie Rijksoverheid. Deze dienst wordt beheerd door het ministerie van Algemene Zaken. Vragen die bij Informatie Rijksoverheid binnenkomen worden zoveel mogelijk door het ministerie van Algemene Zaken beantwoord, ook als het gaat om beleidsterreinen van andere ministeries. Dit wordt eerstelijns beantwoording genoemd.

In sommige gevallen stuurt de dienst Informatie Rijksoverheid de vraag door naar het desbetreffende ministerie, bijvoorbeeld omdat meer expertise vereist is om de vraag te beantwoorden, of omdat Informatie Rijksoverheid geen toegang heeft tot de nodige informatie. Wanneer een vraag doorgestuurd wordt naar een ander ministerie, wordt de vraag tweedelijns beantwoord.

Dit betekent dat de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het ministerie van Algemene Zaken informatie bijhoudt over de eerstelijns beantwoording via de dienst Informatie Rijksoverheid, en dat ministeries informatie bijhouden over hun tweedelijns beantwoording. Burgers kunnen ook rechtstreeks een vraag stellen aan ministeries, zonder die eerst bij Informatie Rijksoverheid in te dienen, bijvoorbeeld door rechtstreeks een bericht te sturen aan het desbetreffende ministerie op Whatsapp, X of Facebook. Deze informatie wordt ook bijgehouden door ministeries.

Aantal beantwoorde vragen vanuit Informatie Rijksoverheid:

Jaar	Aantal vragen via telefoonnr. 1400	Aantal vragen per e-mail
2019	169.243	79.785
2020	159.617	134.880 *
2021	182.784	151.860 *
2022	158.184	60.012
2023	159.248	43.570

Bron: Jaarverslag AZ 2023

* 2020 en 2021: Coronapiek

Ontbreken van standaarden

Per ministerie zijn er verschillen in wat voor informatie wordt bijgehouden met betrekking tot burgervragen. Sommige ministeries houden bijvoorbeeld bij via welke kanalen vragen rechtstreeks bij hun ministerie binnenkomen, terwijl andere ministeries dit niet bijhouden. Er is dus geen sprake van een gestandaardiseerde meting van informatie rondom burgervragen.

Veel vragen bij uitvoeringsorganisaties.

Uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, RVO, CBR, UWV en DUO hebben veel contact met burgers. Dat is ook niet zo gek. Zij vormen de vooruitgeschoven post van de overheid in de dienstverlening naar burgers. Het gaat daarbij om belastingaangiftes, het verstrekken van rijbewijzen of het aanvragen van subsidies. Bij wijze van voorbeeld hierbij enkele kengetallen over contacten met de Belastingdienst en met DUO, de organisatie die onder andere de studiebeurzen verstrekt.

De BelastingTelefoon heeft in 2023 in totaal zo'n 7,7 miljoen telefoontjes afgehandeld (5,3 miljoen van burgers, 2,4 miljoen van bedrijven). Daarnaast vonden 72.000 gesprekken plaats via social media. In 2023 hebben 997.000 personen naar DUO gebeld. Hiervan zijn in totaal 750.000 telefoontjes beantwoord, waarvan 100.000 via voice response en 650.000 door een medewerker (de overige bellers zijn afgehaakt).

Top 5 onderwerpen telefoongesprekken:

1. aanvullende beurs;
2. rente op studieleningen;
3. herinvoering basisbeurs;
4. lesgeld;
5. studievouchers en andere tegemoetkomingen.

Bezoeken van overheidswebsites

Er is grote belangstelling voor overheidsinformatie. Rijksoverheid.nl werd vorig jaar bijna 130 miljoen keer bezocht. Het aantal pageviews is een veelvoud daarvan. Omgerekend betekent dit dat iedere volwassen Nederlander gemiddeld bijna 10 keer per jaar Rijksoverheid.nl bezoekt.

Het bezoek van overheidswebsites is niet gelijkmatig verdeeld over de Nederlandse bevolking. Uit eerder onderzoek bleek dat ambtenaren relatief grote gebruikers zijn van openbare overheidsinformatie (KOOP/IMI 2018). Dat betekent dat actieve openbaarmaking van overheidsinformatie niet alleen burgers, bedrijven, media en NGO's bedient, maar er ook toe leidt dat ambtenaren hun werk makkelijker, sneller en beter geïnformeerd kunnen doen.

Aantal bezoeken Rijksoverheid.nl:

Jaar	Bezoeken
2019	64.717.934
2020	204.518.917
2021	354.064.350
2022	223.887.106
2023	128.226.201

Bron: Jaarverslag AZ 2023

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in de coronaperiode er sprake was van een explosieve stijging van het aantal bezoeken aan rijksoverheid.nl. In 2023 was de coronacrisis voorbij, maar ook toen was er nog steeds een verdubbeling van het aantal bezoeken ten opzichte van 2019. Uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst hebben ook grote bezoekersaantallen op hun

website. Zo telde de Belastingdienst in 2023 bijna 115 miljoen bezoeken en 295 miljoen pageviews.



Figuur X Bezoeken rijksverheid.nl, januari-december 2023

Bovenstaande figuur toont dat bezoeken aan Rijksoverheid vooral gedurende de week plaats vinden; ieder weekend is er een terugval in aantallen. Drie data vallen op

- 15 maart 2023 Verkiezingen Provinciale Staten en waterschapsbesturen
- 19 september 2023: Prinsjesdag 2023
- 22 November 2023: Tweede Kamer verkiezing

Bezoeksantallen per maand per Rijksoverheiddomein

- 1) Rijksoverheid.nl; 9.887.987
- 2) rvm.nl; 1.443.010
- 3) nederlandwereldwijd.nl; 1.093.644
- 4) government.nl; 968.846
- 5) netherlandsworldwide.nl; 836.491
- 6) defensie.nl; 823.197
- 7) werkenvoornederland.nl; 721.984
- 8) rijkswaterstaat.nl; 682.620
- 9) rwsverkeersinfo.nl; 349.115
- 10) geneesmiddeleninformatiebank.nl; 315.385

Tabel: Top 10 bezochte websites december 2023, websiteregister Rijksoverheid.nl

Meest bezochte pagina's Rijksoverheid.nl 2023

- Schoolvakanties, 11 miljoen
- Arbeidsovereenkomst en CAO, 2,7 mln.
- Bedragen minimumloon, 1,9 mln.
- Leven lang leren, Stap-budget, 1,4 mln.
- Verkiezingen, 1,4 mln.

De miljoenennota 2024 werd ruim 25.000 maal gedownload.

Informatiepunt Digitale Overheid

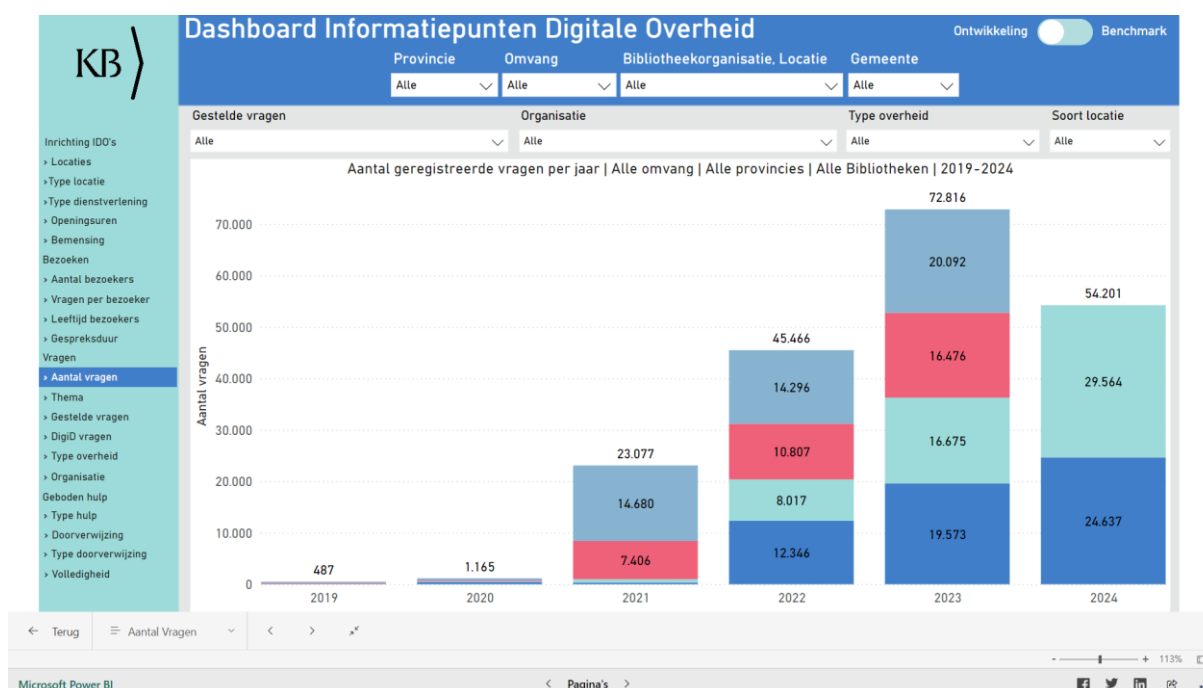
Het Informatiepunt Digitale Overheid (IDO) biedt laagdrempelige ondersteuning bij vragen over het gebruik van de digitale overheid. IDO's zijn vaak te vinden in bibliotheken, maar soms ook in bijvoorbeeld buurthuizen. Bij een IDO kunnen mensen terecht als zij vragen hebben over bijvoorbeeld toeslagen, belastingen, DigiD, AOW, en zorg.

Het Informatiepunt Digitale Overheid is er in principe voor iedereen die het lastig vindt om (online) zaken te doen met de overheid. Vooral ouderen maken gebruik van de Informatiepunten. Het IDO biedt persoonlijk contact en helpt mensen op weg in het lokale netwerk. In 2019 is gestart in vijftien bibliotheken met de eerste IDO's. Op 1 juli 2024 telt Nederland 778 punten.

<https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/overheidsbrede-dienstverlening/informatiepunt-digitale-overheid/>

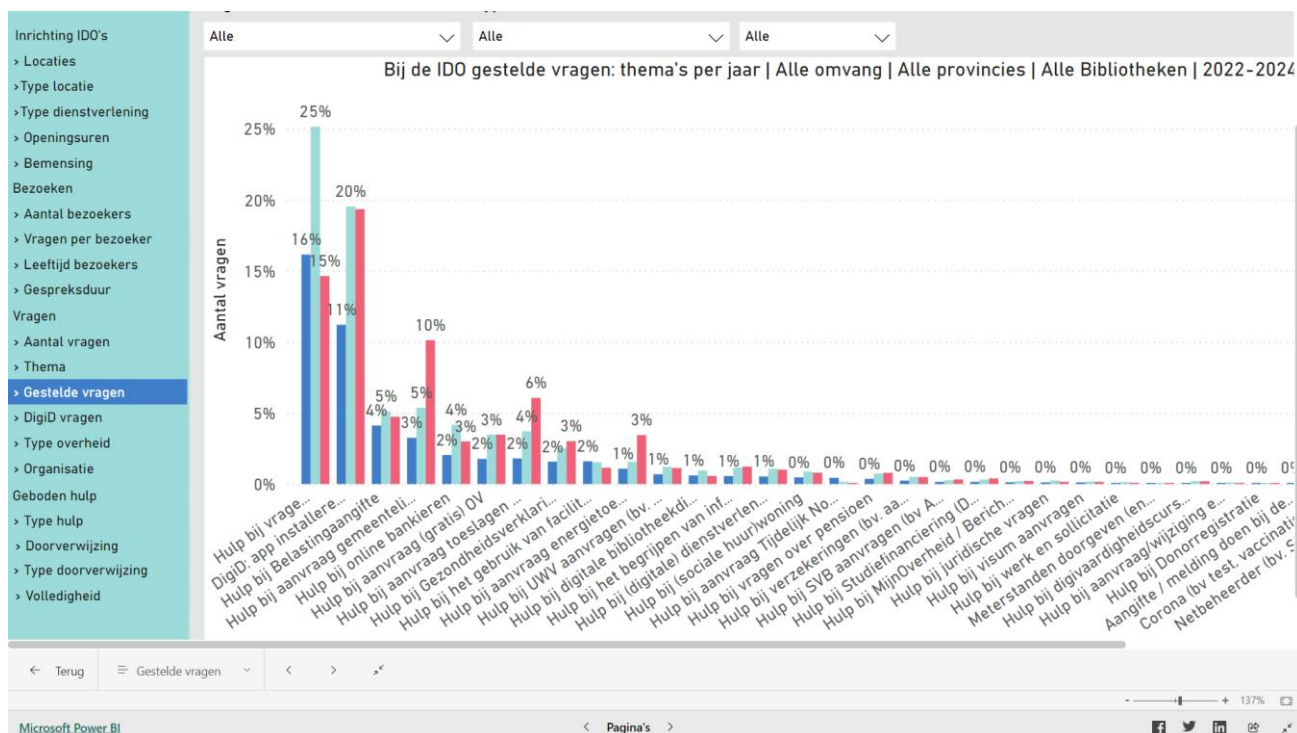
Gebruik stijgt

Er wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de IDO's. In 2022 waren er ruim 45.000 vragen en dit aantal steeg tot 73.000 vragen in 2023. In de eerste helft van 2024 werden er 54.000 vragen gesteld.



Figuur. Aantal vragen Informatiepunt Digitale Overheid

De meeste vragen zijn van praktische aard en gaan over computers en apps (20 %), bijvoorbeeld het installeren van apps en het aanmaken van accounts. Ongeveer 15 % van de mensen zoekt hulp bij DigiD aanvragen of de DigiD-app installeren. Daarnaast wil 5 % van de bezoekers hulp bij de Belastingaangifte en nog eens 5 % zoekt informatie over gemeentelijke regelingen. In driekwart van de gevallen wordt praktische hulp geboden.



Figuur: Bij IDO's gestelde vragen per thema

De actuele stand van zaken en verdere uitsplitsingen naar onder andere leeftijd en type hulp zijn te vinden op het dashboard Informatiepunten Digitale Overheid,
<https://www.bibliotheeknetwerk.nl/dashboard/dashboard-informatiepunten-digitale-overheid>

5 . Type documenten

Welke type documenten worden er opgevraagd bij Woo-verzoeken? Zoals er Woo-verzoeken worden gedaan over heel verschillende inhoudelijke thema's, zo bestaan er ook grote verschillen in het type opgevraagde documenten. Soms wordt er expliciet gezocht naar concepten om een reconstructie te kunnen maken, of naar het app-verkeer tussen twee ministers. Het is elke keer weer maatwerk. Vaak begint het met een brede vraag en wordt deze vraag in overleg afgebakend.

“Schriftelijke verslagen van overleggen zijn vaak interessant. Dat geldt ook voor memo's en nota's. Excels met data zijn ook vaak bruikbaar en ook presentaties geven een goed beeld.”
(journalist)

“Soms wil je een overzicht hebben, soms alle documenten over een bepaalde kwestie, soms vraag je om de ruwe data en soms vraag je heel gericht naar een specifiek document.”
(journalist)

Vaak wordt in een Woo-verzoek gevraagd om 'alle documenten die op een bepaalde zaak betrekking hebben'. Soms wordt er ook specifiek gevraagd om een bepaald type documenten. Regelmatig bevat een Woo-verzoek zowel een aantal specifieke documenten waar de verzoeker om vraagt, als een bredere vraag naar andere documenten over de kwestie. Uit de analyse van Woo-verzoeken in het rapport 'Ondraaglijk Traag' bleek dat e-mails de informatiecategorie was die met afstand het meest verstrekt werd.

E-mails	Chatberichten	Brieven
Facturen	Nota's	Verslagen
Rapporten	Agenda's	Adviezen
Overzichten	Overeenkomsten	Factsheets
Q&A's	Presentaties	Kaarten
Onderzoeken	Meldingen	Statistieken

Tabel: Veel gevraagde documentcategorieën, bron: Ondraaglijk traag, Open State Foundation/IMI

Breed geformuleerde verzoeken of gerichte vragen?

Er zijn twee 'scholen' als het gaat om Woo-verzoeken. Sommige verzoekers willen 'alle documenten, correspondentie, e-mails, apps' over een bepaald onderwerp hebben.

“In de meeste gevallen weet je niet wat je niet weet en ga je dus je Woo-verzoek breed formuleren. Als een schepnet om te kijken wat het aan onverwachte bijvangst oplevert.”
(journalist)

Volgens de ondervraagde gemeenten zijn het vooral burgers die hun Woo-verzoeken breed formuleren en die niet open staan voor afbakening, mede vanwege het feit dat ze de overheid niet vertrouwen. Tegelijkertijd is het zo dat burgers alles willen weten over één specifieke zaak, bijvoorbeeld waarom het bestemmingsplan tegenover hun huis is veranderd.

Journalisten vragen volgens gemeenten vaker gericht om specifieke documenten. Dat geldt ook voor advocaten die meestal heel precies aangeven welke stukken ze willen hebben om die te gebruiken bij het voeren van een procedure.

In een Brits onderzoek naar de Freedom of Information Act bleek het tegenovergestelde. Daar zijn het juist journalisten die complexe en omvangrijke verzoeken doen. In Nederland zijn er ook beruchte voorbeelden van omvangrijke verzoeken door journalisten, zoals het Woo-verzoek naar alle documenten over contacten tussen de Nederlandse overheid en Shell in de afgelopen 50 jaar. Overigens blijkt dat bij de meerderheid van de Woo-verzoeken niet meer dan 35 pagina's wordt verstrekt. Niet alleen ambtenaren maar ook sommige journalisten hebben moeite met dergelijke omvangrijke verzoeken.

“De Woo kan alleen functioneren indien er prudent mee wordt omgegaan. Hoe gaat het nu vaak? Er speelt iets, of het nu gaat om een windmolenpark of een besluit over de WIA. Een journalist denkt: ‘Er zal wel iets aan de hand zijn, ik wil alle documenten hebben.’ Dit kost heel veel werk, veel uren, en resulteert in het leveren van een grote stapel papier. Dan is er altijd wel een andersluidend advies van een ambtenaar te vinden. En dan luidt de kop: ‘Minister sloeg advies van ambtenaren in de wind.’” (journalist)

De andere ‘school’ is voorstander van het zo precies mogelijk formuleren van een verzoek. De gedachte hierachter is dat wanneer een verzoek scherp geformuleerd is, het antwoord ook vaak sneller zal komen.

“Bij een collegebesluit vraag ik vaak de achterliggende ambtelijke stukken op. Het gaat dan met name om de nota's en ambtelijke adviezen die ten grondslag liggen aan het beleid. Dat is 8 van de 10 keer ook genoeg. Maar als het te lang duurt dan is er meer aan de hand en dan vraag ik ook om de e-mails en apps over het betreffende thema.” (journalist)

Ook vanuit de Woo-Knop wordt gepleit voor het formuleren van specifieke verzoeken. Deze Woo-Knop wordt beheerd door SPOON, het expertisecentrum voor Woo-verzoekers. Over het formuleren van Woo-verzoeken worden daarbij de volgende tips gegeven:

‘Formuleer je verzoek eenvoudig en nauwkeurig. Neem de tijd om je verzoek zorgvuldig en specifiek te formuleren. Voordat je je antwoord hebt, kunnen er al vele weken voorbij zijn. Je wil dan niet opnieuw moeten beginnen omdat je formulering niet juist of onvolledig blijkt. Neem ook de tijd om de juiste overheidsinstantie te selecteren. Ja, overheden zijn verplicht om verzoeken naar de juiste instantie door te sturen maar ook daar kunnen weken overheen gaan. (...) Vraag naar specifieke documenten of informatie. Vraag je af hoeveel documenten er bestaan die binnen je verzoek kunnen vallen en of je dat wel wil. Dat heeft twee redenen. 1) Hoe omvangrijker een verzoek, hoe langer de overheid er mogelijk over zal doen om te beslissen. Er is ook een kans dat de overheid zo'n verzoek zal proberen in te perken. De overheidsinstantie is dan wel verplicht binnen vier weken hierover met je in overleg te treden. 2) vraag je af of je alle documenten die je straks gaat krijgen wel kunt verwerken. Houd het gericht, zo krijg je eerder waar je echt naar op zoek bent.’ Bron: <https://www.wooknop.nl/>

In algemene zin is er sprake van een trade-off: een afgebakend Woo-verzoek levert minder documenten op, maar zal doorgaans ook minder tijd kosten dan een Woo-verzoek dat breed geformuleerd is.

E-mails en chatberichten

In de discussie over de afhandeling van Woo-verzoeken wordt regelmatig gewezen op het feit dat vooral het verzamelen en toetsen van e-mails en chatberichten heel veel tijd kost. Daarbij wordt dan als extra argument gewezen op het feit dat veel e-mails irrelevant zijn als het gaat om het reconstrueren van beleid, bijvoorbeeld bij mails over wie er straks mee gaat lunchen. Het ingewikkelde is dat e-mails anderzijds ook vaak wél gebruikt worden voor inhoudelijke discussies, binnen een departement of tussen verschillende departementen of bestuurslagen. Dergelijke e-mails zijn juist wel cruciaal voor het reconstrueren van besluitvorming. Bij de mondkapjesdeal met Sywert van Lienden bleek op basis van chatberichten dat er betrokkenheid was geweest van de betrokken minister Hugo de Jonge.

“Vroeger werden er vaker nota’s geschreven, tegenwoordig worden beleidsdiscussies vooral via de mail gevoerd.” (ambtenaar)

“Soms zijn SMS-jes of apps wel degelijk relevant. Bij de discussie over de dividendbelasting is de hele discussie compleet gekanteld omdat een bepaalde SMS naar boven werd gehaald.” (ambtenaar)

“Wij zijn niet persé op zoek naar appjes, maar als bestuurders hun besluitvorming verleggen naar appjes, moeten we die natuurlijk wel op kunnen vragen.” (journalist)

Uit een onderzoek naar bermfraude van Investico bleek dat veel Nederlandse boeren subsidie krijgen voor grond die eigendom van de gemeente is. Op basis van een kattenbelletje per email werd door het ministerie van LNV feitelijk besloten om geen nadere actie te ondernemen. Soms is er wel een nota vol met algemeenheden, maar zijn de échte redenen alleen te vinden op andere informatiedragers.

“Ook e-mails zijn vaak relevant om beleidsvorming te reconstrueren. Daarbij verschilt het per dossier hoe diep je in een organisatie moet duiken. Bij het STAP-dossier haalden we veel relevante informatie uit e-mails van ambtenaren in schaal 12. Om appjes vraag ik liever niet omdat het zowel voor de verstrekker als de ontvanger veel tijd kost. Maar als zij ervoor kiezen om een Signal-groep op te zetten voor beleidsvorming van het Multi Interventie team, dan moeten ze niet gek opkijken als wij daar vervolgens naar vragen.” (journalist)

Volgens journalisten is het onvoorspelbaar in welk type document de cruciale informatie staat waarop de besluitvorming is gebaseerd. Daarbij zijn er wel verschillen tussen de verschillende type documenten.

“Van de 200 nota’s zijn er misschien wel 100 interessant omdat ze een goed beeld geven van de overwegingen die geleid hebben tot een bepaald besluit, terwijl dat van de 200 e-mails er misschien maar 3 zijn. Maar vaak zijn deze e-mails veelzeggender dan de tientallen nota’s met politiek correcte informatie. Wij citeren vaker uit e-mails in een artikel dan uit nota’s; in een e-mail worden vaker de wérkelijke beweegredenen duidelijk.” (journalist)

Ook ambtenaren herkennen de behoefte van journalisten om uit e-mails te citeren. ‘Dat geeft wel wat sjeu aan een artikel.’ Om omvangrijke verzoeken beter te kunnen behappen wordt er binnen de overheid nagedacht over het op orde brengen van de informatiehuishouding. Daarbij hoort ook het tijdig vernietigen van e-mails.

“Het probleem zit vooral bij de eindeloze brei aan e-mails. De bulk aan minder relevante e-mails moeten veel sneller vernietigd worden. De Landsadvocaat werkt ook op deze manier. Bij het versturen van een mail krijg je standaard de vraag: moet deze mail bewaard worden? Bij het aanklikken van ‘ja’ wordt de mail automatisch gearchiveerd. Bij het aanklikken van ‘nee’ wordt de mail automatisch vernietigd. Maak het ambtenaren zo gemakkelijk mogelijk om hun informatie goed te beheren.” (ambtenaar)

Ook journalisten vragen aandacht voor het archiveren van e-mails. Indien bijvoorbeeld een burgemeester of wethouder vertrekt zou de e-mailbox veiliggesteld moeten worden, maar er zijn nog steeds gemeenten waarbij hun e-mail vervolgens vernietigd wordt. Het wordt dan veel lastiger om beleid goed te kunnen reconstrueren.

Inventarislijsten

Voor Woo-verzoeken is er behoefte aan een inventarisatielijst die alle nodige informatie bevat en geen abstracte titels aan de documenten geeft. Om een goede inschatting te kunnen maken welke documenten relevant zijn, hebben journalisten per document het documentnummer, de datum, de titel, verzender, ontvanger en toelichting nodig. Daarnaast is het ook essentieel dat de documenten van de Woo-verzoeken makkelijk doorzoekbaar zijn via de control-F functie. Dit bespaart de journalist namelijk veel kostbare tijd.

6 . Bouwstenen voor een informatieprotocol

Soms zijn Woo-verzoeken buitengewoon helder en compact geformuleerd en dan kan het betrokken overheidsorgaan de gevraagde informatie snel leveren. Maar het komt ook regelmatig voor dat een Woo-verzoek complex en veelomvattend is. In dergelijke gevallen ligt het voor de hand om als overheid in gesprek te gaan met de verzoeker. Een dergelijk gesprek heeft dan als doel om scherper te krijgen waar de verzoeker mee geholpen is en welke documenten gezocht worden. De laatste jaren wordt er vaker overleg gevoerd tussen de informatieverzoeker (bijvoorbeeld een journalist) en de informatieverstrekker (bijvoorbeeld een ministerie). Soms worden hierbij afspraken gemaakt over de aard van de te verstrekken documenten, de volgorde en de termijnen. Dit is in lijn met artikel 4.2a van de Woo. In de Memorie van Toelichting bij dit artikel staat dat het bestuursorgaan bij omvangrijke verzoeker in overleg treedt met de verzoeker om de gevraagde documenten in de tijd te prioriteren, met als inzet om de eerste 50 documenten snel te leveren.

Het maken van afspraken tussen een informatievrager en een informatieaanbieder vindt niet alleen plaats op het gebied van de Woo. Er bestaan al veel langer informatieprotocollen in andere domeinen. In een informatieprotocol maken partijen afspraken over welke informatie op welk moment geleverd wordt. Dit biedt focus en helderheid, zowel voor de informatieverstrekker als voor de informatie ontvanger. Zo zijn er afspraken gemaakt tussen regering en parlement over de informatievoorziening bij grote projecten, of de informatievoorziening over Europese zaken. Hoewel de informatierelatie tussen regering en parlement wordt gereguleerd door artikel 68 Grondwet, zijn er toch lessen uit te trekken voor de afspraken die kunnen worden gemaakt voor de afhandeling van Woo-verzoeken.

De regering heeft aan ACOI gevraagd om een leidraad te ontwikkelen voor een betere samenwerking tussen informatieverzoeker en informatieontvanger. Deze paragraaf bevat enkele mogelijke bouwstenen voor een dergelijke leidraad.

Overwegingen bij een Woo-verzoek

Woo-verzoeken kennen een verschillende ontstaansgeschiedenis. Soms krijgt een journalist een tip van iemand uit het veld. Soms gaat het om een onderzoek dat al verder gevorderd is en waarbij de onderzoeker nog gericht een aantal zaken wil natrekken. En soms is er een incident dat tot maatschappelijke beroering leidt en waarvan via een Woo-verzoek de achtergronden worden opgevraagd. In beginsel is een Woo-verzoek vormvrij en is het gemakkelijk om een Woo-verzoek te doen. Toch maken journalisten aan de voorkant de afweging of het ook zonder Woo-verzoek kan.

“Een Woo-verzoek kost altijd tijd en energie en je krijgt de gevraagde informatie zelden binnen de wettelijke termijn. Vaak duurt het een half jaar of meer. Dus is het goed om na te denken over wat de snelste route is en over welke bronnen je kan beschikken zonder een Woo-verzoek te doen.” (journalist)

Vervolgens denken journalisten na over de vraag bij wie ze het beste een Woo-verzoek kunnen doen. Regelmatig zijn er verschillende overheden bij een dossier betrokken en zal daarin dus een keuze gemaakt moeten worden.

Concretiseringsgesprek

Een concretiseringsgesprek heeft als primaire doel om er preciezer achter te komen naar welke documenten de verzoeker op zoek is. Strikt genomen hoeft de verzoeker geen belang te stellen en hoeft hij ook geen antwoord te geven op de vraag waar de informatie voor bedoeld is. Artikel 4.1.4. van de Woo stelt wel: “De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.” Een verzoeker moet ook meewerken aan precisering van een verzoek, volgens artikel 4.1.5. en 4.1.6. Ook kan een open gesprek over de achterliggende inzet van de verzoeker wel behulpzaam zijn bij het prioriteren en eventueel selecteren van documenten. Verzoekers hebben er geen belang bij om (lang) te wachten op honderden stukken die niet of nauwelijks relevant zijn.

“Als dat van beide kanten goed wordt voorbereid dan zijn dat hele goede bijeenkomsten. Je hebt daar als journalist ook belang bij want anders kan je ook zes dozen papier meekrijgen en mag je zelf de speld in de hooiberg gaan zoeken.” (journalist)

Het is belangrijk om binnen twee weken contact te hebben met de verzoeker en zo snel mogelijk met elkaar in gesprek te gaan om eventuele onduidelijkheden weg te nemen. Tot dusver wordt er vaak pas aan het einde van de wettelijke beantwoordingstermijn contact opgenomen met verzoeker.

“Soms zitten er twee juristen tegenover je die eigenlijk alleen maar één vraag hebben, namelijk om het Woo-verzoek in te perken. Dat is geen basis voor een gesprek.” (journalist)

Vorbereiding

Een concretiseringsgesprek moet ook goed voorbereid worden. Allereerst is het belangrijk om te kijken of er onduidelijkheden zijn in het verzoek. Is de vraag helder? Is duidelijk waar de verzoeker naar op zoek is? Vervolgens kan je nadenken over de omvang van het verzoek. Is het verzoek werkbaar? Is in overleg met de verzoeker afbakening mogelijk? Nu lopen deze zaken regelmatig door elkaar. Daarbij vinden journalisten dat de betrokken ambtenaar voorafgaand aan een concretiseringsgesprek wel ‘huiswerk’ moet hebben gedaan, anders blijf je met elkaar in algemeenheden praten.

“Je mag van de overheid verwachten dat die handvatten biedt om een verzoek te concretiseren. Dat betekent bijvoorbeeld dat de betrokken ambtenaar voorafgaand aan een gesprek de knelpunten beschrijft, zodat je het daarover kunt hebben in het gesprek. Nu is men vaak afwachtend en hoopt men op spontane inperking van het verzoek. (journalist)

Volgens de Woo moeten het bestuursorgaan en de verzoeker samenwerken om een te algemeen geformuleerd verzoek te preciseren (Woo Artikel 4.1.5. en 4.1.6).

Momenteel experimenteert het ministerie van BZK met een soort ‘menukaart’ waarop verschillende opties staan. Deze menukaart wordt gebruikt in het gesprek tussen de overheid en de verzoeker. Het

uitgangspunt is om de verzoeker zo goed mogelijk te bedienen. Op basis hiervan is een gesprek mogelijk over de vraag welke documenten eventueel kunnen afvallen.

Menukaart
➤ Werken met deelbesluiten
➤ Samenstellen van documentenlijst of inventarislijst.
➤ Vertrouwelijke voorinzage (afhankelijk van de aard van het dossier)
➤ Zoektermen bespreken met de verzoeker
➤ Behandelen als informatieverzoek
➤ Een informeel gesprek met de dossierhouder
➤ Delen van de tijdlijn

Hierbij geldt wel dat het uiteindelijk aan de betrokken overheid is om te bepalen wat er in dit specifieke dossier mogelijk is. Bij heel gevoelige dossiers zal bijvoorbeeld minder snel gekozen worden voor het instrument vertrouwelijke voorinzage. Bij andere ministeries wordt soms ook een achtergrondgesprek of interview aangeboden met de betrokken ambtenaar of minister. Dat kan voor journalisten interessant zijn.

“We willen vaker inzetten op de Groninger aanpak. Dat betekent onder andere dat we al bij het eerste gesprek via zoek-en-vind een eerste inventarislijst hebben gemaakt. Het is een groeiproces waarbij we zaken met elkaar moeten uitvinden; het vertrouwen zal langzaam moeten groeien.” (ambtenaar)

“Het is belangrijk dat er door de betreffende overheid vooraf huiswerk wordt gedaan. Dat kan een lijst zijn met beschikbare documenten, maar het kan ook een meer thematische ordening zijn. Bijvoorbeeld in deelthema’s als ‘financiële informatie’, interne afstemming’, communicatie met betrokken bedrijven’ en ‘communicatie met de minister’. Dat vormt een basis waarop je een zinvol gesprek kan voeren over afbakening.” (journalist)

“We willen de eerste weken direct gaan inventariseren, zodat we in het gesprek met verzoeker ter zake kunnen komen met een inventarislijst en de vraag ‘Mist u nog wat?’ (ambtenaar)

In de praktijk blijkt dat gemeenten regelmatig geen inventarislijst maken. Dat is in zekere zin een gemiste kans: *“Ik wil een inventarislijst, om vervolgens 75 % te kunnen schrappen.” (journalist)*

Houding

Volgens journalisten zijn huidige concretiseringsgesprekken er vaak sterk op gericht een verzoeker zijn of haar verzoek zo veel mogelijk te laten inperken. De verzoeker wordt dan bijvoorbeeld gevraagd om voorlopig genoegen te nemen met de ‘officiële documenten’, omdat deze beter gearchiveerd zijn. De bereidheid om een Woo-verzoek af te bakenen hangt daarmee ook af van de houding van de betrokken ambtenaar.

“Je voelt snel genoeg of iemand echt wil helpen in je informatiebehoefte, of dat alles erop gericht is om zo snel mogelijk van het verzoek af te zijn. Als iemand echt meedenkt in een open en eerlijk concretiseringsgesprek en bijvoorbeeld suggereert om ook de communicatie

van MT-lid X mee te nemen, omdat die persoon een spin in het web is, ben je eerder geneigd mee te werken aan afbakening van het verzoek. Dan wek je vertrouwen en ben je bereid om af te zien van een aantal gevraagde documenten. Openheid wekt vertrouwen.” (journalist)

Het begint dus allemaal met een goed gesprek waarbij de behoefte van de verzoeker centraal staat. Door meer met de verzoeker mee te denken – en bijvoorbeeld informatie van een betrokken beleidsambtenaar te delen, of een inventarislijst van de al aangetroffen documenten – kom je sneller tot een beter ingeperkt Woo-verzoek.

“Het hangt heel erg van de persoon van de verzoeker af of men bereid is om tot afbakening te komen. Met journalisten is vaak wel goed samen te werken en afspraken te maken. Sommige individuele burgers zijn heel wantrouwend ten opzichte van de overheid en willen echt álles weten.” (ambtenaar)

Een persoonlijke aanpak door middel van direct contact, bijvoorbeeld telefonisch of online is ook volgens gemeenten bijzonder effectief bij de afhandeling van Woo-verzoeken. In gesprekken met verzoekers wordt dan ook gevraagd naar *“de vraag achter de vraag”*, zonder hen daarbij te verplichten hun belang te stellen. Dit directe contact biedt niet alleen voordelen zoals het versnellen van het proces, maar wordt door de meeste verzoekers ook als zeer positief gewaardeerd.

Spreek een concrete einddatum af

Woo-verzoeken moeten binnen een bepaalde termijn worden afgehandeld. Maar bij omvangrijke of ingewikkelde verzoeken is zo’n deadline niet altijd haalbaar. Dan is het belangrijk om afspraken te maken over het opknippen van het verzoek in verschillende termijnen en deelbesluiten. Daarbij hoort ook een afspraak over te leveren documenttypen en over de termijn waarop deelbesluiten worden genomen. Het is verstandig om deze afspraken te bevestigen via de mail; dat is helder voor beide partijen.

“Voor een snelle afhandeling is het ook belangrijk om de besluitvorming in de lijn te stroomlijnen. Nu moeten er soms acht parafen gezet worden van achtereenvolgens de dossierhouder, hoofd, directeur, juridisch adviseur, juridisch hoofd, juridisch directeur, DG en soms de minister. Dat moet korter kunnen. Ook de autorisaties voor de zoek-en-vind-functies moeten beter ingeregeld worden.” (ambtenaar)

Het kan ook zinvol zijn om een schriftelijke terugkoppeling te geven over het interne Woo-proces, waardoor er meer begrip kan ontstaan bij de verzoeker. Ook is het goed om een volgend contactmoment met de verzoeker af te spreken.

Deelbesluiten

Het werken met deelbesluiten kan voor een journalist ook problematisch zijn. Er bestaat het risico dat de documenten uit het eerste deelbesluit een onvolledig beeld geven van de situatie, maar dat daarmee wel collega-journalisten aan een idee of scoop worden geholpen. In het overleg tussen overheid en verzoeker kan ook besproken worden of het wel of juist niet wenselijk wordt geacht om met deelbesluiten te werken. Eventueel kan je er in overleg ook voor kiezen om alles in één keer te verstrekken, zodat de scoop van de journalist niet in gevaar komt.

Het publicatiemoment

Duidelijke afspraken over het publicatiemoment van de stukken was een veelgenoemd onderwerp. Voor journalisten is dit essentieel; journalisten hebben behoefte aan een voorsprong ten opzichte van andere journalisten. Het doornemen van de stukken en vervolgens het schrijven van een artikel heeft tijd nodig. Als er geen duidelijkheid is over het publicatiemoment van de stukken kan het zomaar zijn dat de journalist tijd tekort komt en andere journalisten eerder een artikel weten te publiceren op basis van zijn of haar Woo-verzoek. Duidelijkheid over het publicatiemoment komt de kwaliteit van de journalistiek ten goede, omdat de journalist minder gehaast hoeft te schrijven en uiteindelijk een beter stuk kan schrijven. Dit is uiteindelijk belangrijk voor de maatschappij als geheel.

“Het is heel gek, een ministerie overschrijdt de beantwoordingstermijn gemiddeld met 130 dagen, maar als het besluit er dan uiteindelijk is dan móet het volgens het ministerie persé binnen vijf dagen gepubliceerd worden. Als je dan als journalist 700 pagina’s moet doorwerken is het heel lastig om dan binnen een paar dagen een grondig artikel te kunnen schrijven.” (journalist)

Tevredenheid meten

De tevredenheid van Woo-verzoekers wordt nog nauwelijks gemeten. Dat is eigenlijk merkwaardig, want ongeveer iedere dienstverlener in Nederland, of het nu om private of publieke partijen betreft, spant zich in om inzicht te krijgen in de tevredenheid van de gebruikers. Sinds kort zijn een paar ministeries voorzichtig bezig om de tevredenheid van Woo-verzoekers te meten. Verzoekers krijgen na afhandeling van het verzoek een aantal vragen die deels betrekking hebben op de inhoud van de ontvangen documenten en deels betrekking hebben op de manier waarop het proces is georganiseerd. Er zijn nog te weinig metingen gedaan om definitieve uitspraken te doen, maar deze voorbeelden verdienen op grote schaal navolging.

Reciprociteit?

De afhandeling van Woo-verzoeken kost tijd en energie van betrokken ambtenaren. Dat hoort nu eenmaal bij een transparante democratische rechtstaat. De kern van onderzoeksjournalistiek is om ‘tegels te lichten’ en misstanden aan het licht te brengen; journalisten zijn de waakhond van de democratie. Soms lukt het hen niet om een verhaal rond te krijgen en bevat een artikel onvoldoende nieuwswaarde om tot publicatie over te gaan. En soms blijkt het vermoeden van een misstand bij nader inzien ongegrond te zijn. Ook als dat geen nieuwswaardig artikel oplevert – ‘goed nieuws is geen nieuws’ - dan is het nog wel maatschappelijk relevante informatie. Het is interessant om na te denken hoe de geïnvesteerde werklust toch op een of andere manier kan terugkeren als beschouwing in het publieke domein.

Ervaringen Informatieprotocol Tweede Kamer

Het Rijksbrede programma Duurzame Digitale Informatiehuishouding (RDDI) heeft de casus EU-informatievoorziening beschreven als een *best practice* van informatievoorziening van het kabinet aan de Kamer.¹⁰ Hierin zijn gerichte afspraken tussen het kabinet en parlement over de gewenste informatievoorziening gemaakt. Deze afspraken zijn:

- Maken en vastleggen van informatieafspraken met de Kamer waarbij de wens van de Kamer in eerste instantie leidend is.
- Zorgen dat de Kamer alle gewenste informatie ontvangt.
- Bepalen van de termijnen van tijdige informatievoorziening.
- Opstellen en gebruiken van een vast format voor het duiden en verstrekken van de informatie. Gebruiken van een samenwerkingsruimte voor het delen van informatie.
- Hanteren van/zorgen voor flexibiliteit bij prioritaire dossiers.
- Periodiek bespreken, evalueren en bijstellen van de afspraken.

Hoewel de informatierelatie tussen regering en parlement wordt gereguleerd door artikel 68 Grondwet, zijn er toch lessen uit te trekken voor de informatierelatie tussen overheid en burger. De casus EU-informatievoorziening levert een aantal afspraken op die ook kunnen worden gebruikt door departementen voor het maken van afspraken met verzoekers om overheidsinformatie. Vertaald naar de Woo-praktijk zouden deze afspraken aldus kunnen luiden:

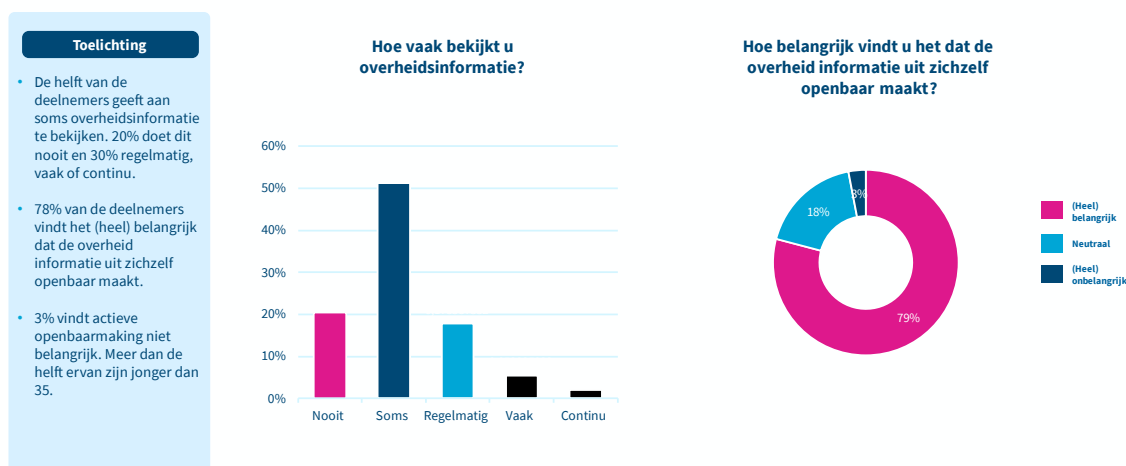
1. Luister naar de verzoeker bij het maken van informatieafspraken. Laat de wens van de verzoeker in eerste instantie leidend zijn.
2. Laat de verzoeker/journalist aangeven welke onderwerpen prioriteit hebben en waarover de verzoeker dus met voorrang meer informatie over wil. Bepaal samen met de verzoeker op welke wijze de informatievoorziening plaats moet vinden.
3. Bepaal de termijnen waarop de verzoeker informatie ontvangt. Zorg dat deze tijdig is.
4. Ontwerp een structuur waarin alle relevante documenten te vinden zijn en waarin ook vertrouwelijke voorinzage mogelijk is.
5. Zorg voor flexibiliteit, met name bij prioritaire dossier. Zorg dat daarvoor in bijzondere gevallen “op maat-afspraken” kunnen worden gemaakt.
6. Leg de gemaakte afspraken vast in een brief aan de verzoeker.
7. Bespreek en evalueer de afspraken periodiek en stel deze indien nodig bij.

¹⁰ Rijksprogramma voor Duurzame Digitale Informatiehuishouding (RDDI), Bont, P. e.a. (2021), *Rapportage analyse casus EU-informatievoorziening*

7 . Representatieve steekproef

In januari 2024 verscheen een onderzoek van Digicampus en Populytics. Burgers in Nederland zijn gevraagd om hun voorkeuren over actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Het betrof een representatieve steekgroep van 1854 deelnemers. De belangrijkste uitkomsten zijn:

De ruime meerderheid van de deelnemers vindt actieve openbaarmaking (heel) belangrijk



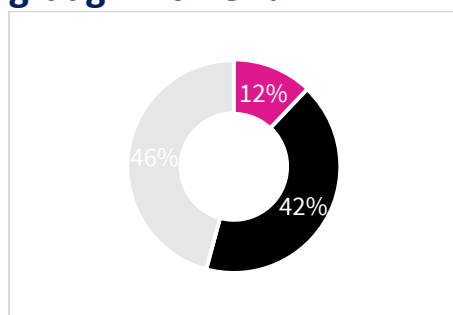
7

9 oktober 2024



Bron: Digicampus/Populytics, Informatiebehoeften actieve openbaarmaking

Is er andere informatie die nu niet openbaar is, maar die u wel graag wilt zien?



Ja is roze: 12 %

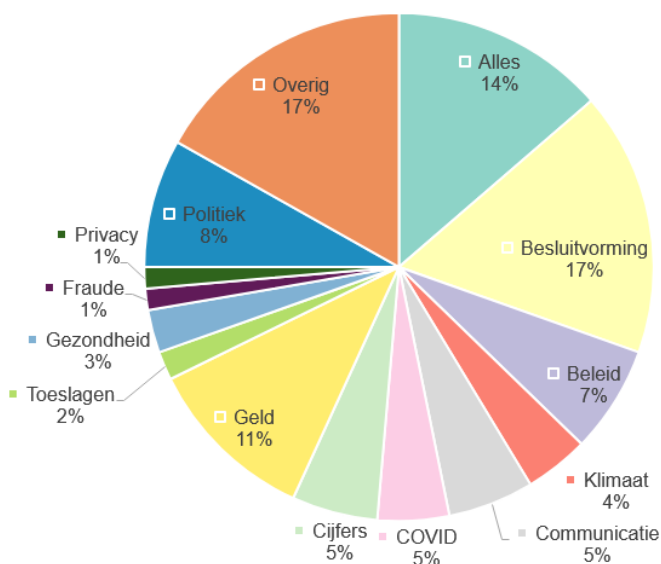
Nee is zwart: 42 %

Weet niet is grijs: 46 %

Bron: Digicampus/Populytics, Informatiebehoeften actieve openbaarmaking

Bijna 80 % van de ondervraagden vindt het (heel) belangrijk dat de overheid uit zichzelf informatie actief openbaar maakt. Tegelijkertijd is er maar een kleine groep van 12 % die de vraag 'Is er andere informatie die nu niet openbaar is, maar die u wel graag wilt zien?' bevestigend beantwoord. Van de ondervraagden geeft 42 % aan daar geen behoefte aan te hebben, en 46 % weet het niet. De meeste mensen hebben wel iets anders aan hun hoofd dan in hun vrije tijd te zoeken op uiteenlopende soorten overheidsinformatie. Tegelijkertijd maken ze wel op grote schaal gebruik van de informatie die voorhanden is (zie hoofdstuk Burgervragen) en zijn ze als nieuwsconsument wel geïnteresseerd in artikelen die mede gebaseerd zijn op overheidsinformatie.

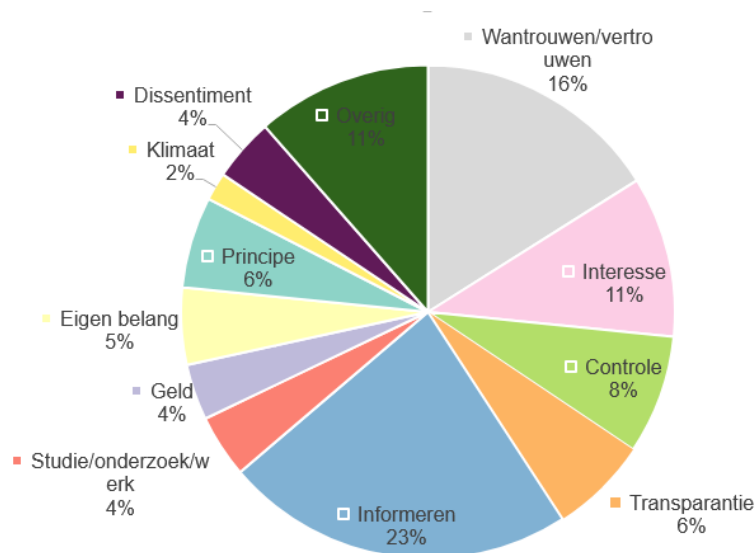
Welke informatie wilt u graag zien?



Bron: Digicampus/Populytics, Informatiebehoeften actieve openbaarmaking, figuur gemaakt door IMI o.b.v. achterliggende data

Aan de respondenten is de open vraag gesteld welke overheidsinformatie zij graag willen zien. In totaal hebben 220 van de 1854 respondenten een antwoord ingevuld. Deze antwoorden zijn vervolgens over 14 categorieën verdeeld. De antwoorden lopen uiteen, ongeveer een kwart van de respondenten geeft aan dat ze meer informatie willen over beleid en besluitvorming, bijna 20 % wil meer informatie over geld, cijfers en toeslagen en 14 % wil dat 'alle overheidsinformatie' actief openbaar wordt gemaakt.

Waarom wilt u deze informatie zien?



Bron: Digicampus/Populytics, Informatiebehoeften actieve openbaarmaking, figuur gemaakt door IMI o.b.v. achterliggende data

Aan de respondenten is vervolgens de open vraag gesteld waarom ze de genoemde overheidsinformatie willen zien. Bij ruim een derde deel van de respondenten spelen motieven als vertrouwen/wantrouwen, transparantie of controle een rol. Een vergelijkbaar deel is eenvoudigweg geïnteresseerd in overheidsinformatie en wil zich laten informeren. Een klein deel van de respondenten (13 %) wil deze informatie zien uit eigen belang, vanwege financiële redenen, of voor werk- of studiedoeleinden.

Het verlangen naar meer open overheidsinformatie bij de burger is ook geconstateerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In 'Koersen op kwaliteit van de samenleving, Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024' onderzocht SCP onder andere wat Nederlanders belangrijk vinden voor een goede overheid. We blijken het grootste belang te hechten aan openheid. Zo'n 88% van de bevolking vindt dit belangrijk voor goed overheidsfunctioneren.

8 . Actieve openbaarheid

Er is steeds meer aandacht voor actieve openbaarheid. In de Wet open overheid staan een aantal categorieën overheidsinformatie die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden. Daarnaast bevat de Woo een inspanningsverplichting om overheidsinformatie actief openbaar te maken (artikel 3.1 Woo). Overheden zijn gehouden om uit eigen beweging informatie 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.’ De VNG heeft in overleg met een aantal gemeenten en NGO’s een veertigtal ‘High Value Datasets’ geormerkt. Nederland is lid van het Open Government Partnership (OGP), het wereldwijde initiatief om overheden beter te laten functioneren door openheid. Open Overheid betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten, openstaan voor initiatieven uit de samenleving (co-creatie van beleid en uitvoering), verantwoording afleggen en het inzetten van innovatieve technologieën.

Regeringen hebben altijd pragmatische redenen gehad om informatie actief openbaar te maken. Op deze wijze kunnen burgers de wetten van het land kennen en mag van hen verwacht worden dat zij de wet ook gehoorzamen, iets wat essentieel is voor het effectief functioneren van een rechtsstaat. De vroegste vormen van actieve openbaarmaking waren de ‘roepers’ in het oude Griekenland, die door de straten gingen om nieuws aan te kondigen, zoals overwinningen in veldslagen. In middeleeuws Europa werden mensen ingehuurd om door de straten te lopen terwijl ze een bel luidden, op een trommel sloegen of op een hoorn bliezen om de aandacht van mensen te trekken, en dan belangrijk nieuws voorlezen, zoals koninklijke proclamaties, lokale verordeningen, waarschuwingen voor gevaar of informatie over marktdagen.

Motieven

In de literatuur worden verschillende motieven of drijvende krachten genoemd achter de beweging naar meer actieve openbaarheid.

‘The first is the need to inform the public about laws and decisions and the public’s right to be informed, to know their rights and obligations. The second is the public’s demand for the information needed to hold governments accountable both at and between elections. The third is the demand for information in order to participate actively in decision-making. The fourth is the provision to the public of information needed to access government services, which has expanded significantly in the past decade with growth of electronic access to services or e-government. These drivers led to progressive development of laws and practices for proactive disclosure.’ (Darbshire 2010)

Overheden hebben dus verschillende motieven om overheidsinformatie actief openbaar te maken. Deze drijfveren kunnen in theorie onderscheiden worden, maar lopen in de praktijk vaak door elkaar heen en vullen elkaar aan.

1. Democratie en verantwoording. Openbaarheid van overheidsinformatie wordt gezien als een democratische plicht. Met publiek gefinancierde informatie dient in beginsel ook voor het publiek

beschikking te zijn. Burgers hebben het recht om te zien wat er met hun belastinggeld gebeurt, welke regels van toepassing zijn, welk beleid in gang wordt gezet, welke vergunningen worden verleend en welke prestaties de overheid levert.

2. Dienstverlening. Veel overheidsinformatie is bedoeld om de burger te ondersteunen in zijn hoedanigheid van afnemer van publieke diensten. Daarbij kan gedacht worden aan overheidsinformatie over kinderopvang, schoolvakanties, belastingtoeslagen of paspoorten. Deze informatie heeft vaak een voorlichtend karakter. Voorliggend onderzoek heeft zich niet gericht op het doen van aanbevelingen voor een betere voorlichting of een betere dienstverlening.

3. Economie en innovatie. In een kennissamenleving vormt overheidsinformatie een belangrijke grondstof om nieuwe producten of diensten op te baseren. Veel gebruikte diensten als Buienradar, NS reisplanner en file-informatie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op met publiek geld gefinancierde data. Jonge start-ups gebruiken data over parkeren, fijnstofemissies of onderwijsprestaties voor het ontwikkelen van nieuwe apps. Grote bedrijven investeren in toepassingen van big data, bijvoorbeeld in de vorm van 'regulatory technology' voor het ontsluiten van regelgeving en jurisprudentie.

4. Kwaliteit bestuur. Openbaarheid van overheidsinformatie draagt bij aan de controleerbaarheid van overheidshandelen en voorkomt verspilling. In de Verenigde Staten werd in 1914 al geconstateerd 'Sunlight is said to be the best of disinfectants'¹¹. Het openbaar maken van bonnetjes draagt bij aan een zuinig declareergedrag. Openbaarmaking van kengetallen van gemeenten, bijvoorbeeld via 'Waarstaatjegemeente.nl', maakt prestatievergelijking en benchmarking tussen verschillende gemeenten mogelijk.

Typologie soorten informatie

Soort	Voorbeeld	Locatie
Einddocumenten, formele documentaire informatie	Kernstukken formele besluitvorming, Kamerbrief, rapport, nota, beschikking	Document-management-systemen, zaaksystemen
Achtergrond dossier, informele documentaire informatie	Vorbereidingen van besluitvorming (startdocumenten, concepten, e-mail, WhatsApp)	Netwerkschrijven, persoonlijke schijven, e-mail servers en telefoons
Gestructureerde niet documentaire informatie, data	Onbewerkte data, statistische gegevens	Bedrijfssystemen en (databases en 'business rules' en logs van systemen)
Voorlichting, ongestructureerde, losse informatie	Websites, apps & sociale media, folders, samenvattingen	Verspreid

Bron: concept Algemene Informatiewet 2023 in combinatie met KOOP/IMI 2018

¹¹ Louis Brandeis in 'Other People's Money And How The Bankers Use It' (1914). De VS kent inmiddels een lange traditie van 'Government in the Sunshine Laws'.

Overheidsinformatie is er in vele soorten, vormen en maten. In het kader van openbaarmaking kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende informatieobjecten die binnen de overheid gebruikt worden. Daarbij is het mogelijk om een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten informatie en de wijze waarop deze binnen de overheid worden bewaard.

Einddocumenten

Einddocumenten zijn over het algemeen stukken waarover formele besluitvorming heeft plaatsgevonden. Zij zijn vastgesteld door het bevoegd gezag (bijvoorbeeld een Kamerbrief of beschikking) of zijn zelfstandige eindproducten vanuit de ambtelijke organisatie (nota's) of vanuit een extern onderzoeker (onderzoeksrapport). Omdat deze stukken een formele status hebben worden ze vaak in een DMS of zaakstelsel opgeslagen.

Er is veel overheidsinformatie te vinden op websites als Rijksoverheid.nl en Overheid.nl. Kamerbrieven worden in beginsel altijd actief openbaar gemaakt. Met de komst van de Woo en de aanstaande inwerkingtreding van art. 3.3 van de Woo zal het aantal openbaar gemaakte einddocumenten nog sterk toenemen. Denk daarbij aan de verplichting om Woo-verzoeken en -besluiten, onderzoeksrapporten, convenanten en beschikkingen te publiceren.

Achtergronddocumenten

Om te komen tot een eindproduct zijn vaak meerdere concepten uitgewisseld. Er zijn e-mails, chatberichten en verslagen van vergaderingen waar het betreffende stuk besproken is. Deze achtergrondinformatie is vaak verspreid aanwezig in netwerkschijven en persoonlijke mailboxen.

Data

Data zijn ruwe en onbewerkte gegevens – gestructureerde informatie - zoals het aantal verkeersovertredingen, aantal bijstandsuitkeringen, emissiegegevens fijnstof, etcetera. Data wordt veelal neergeslagen in daartoe geëigende bestanden JSON, txt, csv, xml, of Excel. Voor bedrijven en wetenschappers zijn deze data interessant omdat zij zich lenen voor bewerking, recombinate en het ontwikkelen van apps of diensten. Op data.overheid.nl zijn ongeveer 20.000 datasets beschikbaar.

Voorlichting

Bij voorlichtingsteksten wordt 'voor de leek' uitgelegd hoe een regeling op hoofdlijnen in elkaar zit. Deze voorlichtingstekstenteksten zijn vaak nuttig om burgers te informeren over de noodzakelijke handelingen voor het aanvragen van een paspoort, een rijbewijs, en de regelingen voor bijvoorbeeld kinderopvang.

Kwaliteitseisen Informatie

Aan welke eisen voldoet goede informatie? Aan welke kwaliteitsaspecten moet informatie voldoen wil deze ook echt gebruikt kunnen worden? Goede informatie voldoet aan de volgende kwaliteitsaspecten:

- Betrouwbaar
- Relevant
- Gebruiksvriendelijk
- Tijdig, actueel
- Reproduceerbaar
- Compleet

Als de informatie niet voorziet in de behoefte van de gebruiker (relevantie), of de informatie komt te laat (tijdigheid) of de gebruiker begrijpt de informatie niet (gebruiksvriendelijkheid) dan wordt er niets met de informatie gedaan. Als de informatie niet klopt (betrouwbaarheid) dan kan dat leiden tot verkeerde conclusies of beslissingen. Indien informatie niet reproduceerbaar is dan kan ze niet gemakkelijk gedeeld worden.

Beslisnota's

Na het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie kinderopvangtoeslagen (POK) worden ook de ambtelijke beslisnota's actief openbaar gemaakt. Een beslisnota wordt voor de bewindspersoon opgesteld, om op basis daarvan een besluit te nemen. Vaak sturen departementen een relatief compacte nota van 1 à 2 A4 die vooral een samenvatting bevat van de Kamerbrief. Een beperkt deel van de beslisnota's bevat een rijkere inhoud, met een schets van de voorgeschiedenis, politieke context, alternatieve beleidsopties en risico's. Enkele departementen (Financiën, SZW, OCW) gebruiken een zogenaamde 'nietjesnota', waarbij alle achterliggende nota's in een bundel worden aangeboden. Het voordeel is dat de Kamer zo veel beter inzicht krijgt in alle achtergronden van het betreffende dossier, het nadeel is dat sommige Kamerleden nu al klagen over de 'informatie overload' waar ze mee te kampen hebben.

Het openbaar maken van een beslisnota heeft gevolgen voor de manier waarop een ambtenaar zijn werk doet. Het feit dat de beslisnota openbaar gemaakt wordt, zorgt ervoor dat ambtenaren extra op hun woorden letten. Soms wordt er 'omheen gewerkt' via een telefoontje, een geeltje, of door even langs te lopen. De wisselwerking tussen ambtenaar en bewindspersoon verschilt per dossier. In beginsel is de beslisnota een zelfstandig product dat afkomstig is van de ambtelijke organisatie. Bij grotere dossiers is de Kamerbrief het resultaat van een langduriger traject, waarbij er regelmatig overleg is geweest met de minister. Dan is ambtelijk ook wel bekend hoe de bewindspersoon ertegen aan kijkt en is de visie van de bewindspersoon verwerkt in de beslisnota, waardoor er minder sprake is van een 'onafhankelijk ambtelijk advies'. Soms wordt er eerst een concept nota geschreven en - op basis van hetgeen vervolgens gewisseld wordt tussen de betrokken ambtenaar en minister - wordt de definitieve beslisnota geschreven.

Beslisnota's worden verschillend gewaardeerd. Een deel van de geïnterviewden beschouwt deze als een waardevolle bijdrage aan een betere informatievoorziening aan de Kamer. Zij bieden meer inzicht in het afwegingsproces. Anderen geven aan dat de beslisnota op onderdelen ook vager, wolliger en 'politiek correcter' is en niet meer is dan een samenvatting van de Kamerbrief.

"Achterliggende stukken moeten raadpleegbaar zijn. In dat opzicht ben ik positief over de openbaarmaking van beslisnota's zoals dat sinds enige jaren gebeurt. Daarbij zijn er wel grote verschillen tussen departementen. De beslisnota's over volkshuisvesting geven veel inzicht en relevante achtergrondinformatie, terwijl de toegevoegde waarde van de beslisnota's over buitenlandse zaken beperkt is." (journalist)

"Vroeger waren beslisnota's uitgebreider dan dat ze nu zijn door actieve openbaarmaking. Dit leidt ertoe dat informatie die vroeger in dat soort documenten stond er nu niet meer in staat. Veel wordt niet meer opgeschreven; het wordt nu op andere manieren gecommuniceerd. Het ideaalbeeld is openbaarmaking van de echte beslisnota waarin verschillende beleidsopties en alternatieven tegen elkaar worden afgewogen. Dan is een Woo-verzoek niet meer nodig." (journalist)

Beslisnota's bevinden zich op het grensvlak van formele einddocumenten en achtergrondinformatie. Het zijn stukken die naar de Kamer worden gestuurd, maar betreffen adviezen vanuit de ambtelijke organisatie, gericht aan de bewindspersoon en zijn dus geen stukken die het standpunt van de regering bevatten. De verplichting om beslisnota's openbaar te maken vloeit niet voort uit de Woo, maar is een beslissing van het kabinet in het kader van artikel 68 Grondwet. Deze verplichting geldt alleen op nationaal niveau en niet voor provincies en gemeenten.

Strategische overwegingen

Actieve openbaarmaking is ook vanuit de overheid geredeneerd interessant. Voor een journalist is een Woo-verzoek veel interessanter omdat er dan kan worden geschreven dat 'op basis van interne documenten is gebleken dat...'. Het is publicitair minder interessant om uit reeds openbare documenten te citeren. Dan kan de overheid zeggen: 'Ja, dat is oud nieuws, dat hebben we al eerder openbaar gemaakt.'

Je stelt je als overheid kwetsbaar op door te laten zien dat er iets niet goed is gegaan. Maar vanuit strategisch perspectief is het naar buiten brengen van fouten via actieve openbaarheid misschien wel slimmer dan via openbaarmaking op verzoek. Het leidt vaak tot minder reuring dan in het geval er een Woo-verzoek wordt ingediend. Het is ook logisch; er werken zoveel mensen bij de overheid dat het wel heel vreemd zou zijn als er niet af en toe dingen mis zouden gaan.

"Het is slim om in te zetten op actieve openbaarheid van de maatschappelijk meest heikele onderwerpen. Thema's als asiel en stikstof, daarvan weet je dat je daar de komende jaren ladingen Woo-verzoeken over gaat krijgen. Dat kan je dan maar beter 'open by design' inregelen. Kijk er vraaggestuurd naar, dat scheelt je heel veel werk." (journalist)

"Tot nu toe is de informatie die actief openbaar wordt gemaakt nauwelijks relevant vanuit journalistiek oogpunt. Maar databestanden, inspecties en interne onderzoeken kunnen

interessant zijn, liefst nog niet bewerkt zijn zodat je zelf met de data aan de slag kan en er analyses van kan maken en trends uit kan halen.” (journalist)

Internationaal onderzoek

In 2012 werd door de University of Southern California (USC) een onderzoek gedaan naar informatiebehoeften van lokale gemeenschappen.¹² (Friedland 2016:4-5) Daartoe werden meer dan 1000 artikelen geanalyseerd uit disciplines als communicatie, journalistiek, economie, sociologie, geografie, bibliotheek- en informatiewetenschappen, onderwijs en gezondheidswetenschappen. Op basis van dit onderzoek concludeerden de onderzoekers dat gemeenschappen toegang nodig hebben tot acht informatiecategorieën. Deze toegang is nodig zodat burgers en leden van de gemeenschap veilig en gezond kunnen leven; toegang hebben tot onderwijs en kunnen deelnemen aan het democratische leven van hun gemeenschappen. De acht categorieën van kritieke behoeften omvatten informatie over:

1. Noodgevallen en risico's, zowel onmiddellijk als op de lange termijn
2. Gezondheid en welzijn, met inbegrip van specifiek lokale gezondheidsinformatie
3. Onderwijs, inclusief de kwaliteit van lokale scholen en de beschikbare keuzes aan ouders;
4. Transport, beschikbare alternatieven, kosten en OV-schema's;
5. Economische kansen, waaronder baaninformatie, beroepsopleiding, en hulp voor kleine bedrijven;
6. Milieu, inclusief informatie over de lucht- en waterkwaliteit en recreatie;
7. Overheidsdienstverlening, waaronder aanvraag van paspoorten, vergunningen, etc.
8. Politieke informatie, inclusief informatie over kandidaten en beleidsinformatie

In termen van soorten informatie gaat het hier vooral om voorlichting en dienstverlening. Deze informatie wordt in Nederland al grotendeels actief openbaar gemaakt.

In een studie voor de World Bank wordt geconstateerd dat zich geleidelijk een minimum standaard voor actieve openbaarmaking aan het ontwikkelen is. Ook al zou in principe alle informatie die in het bezit is van overheidsinstanties proactief openbaar kunnen worden gemaakt - onder voorbehoud van de toepassing van uitzonderingsbepalingen – maar in de praktijk zullen wetgevers en ambtenaren prioriteiten moeten stellen. Op basis van een internationale vergelijking wordt een *emerging standard for proactive disclosure* geschetst.¹³

1. Institutionele informatie: rechtsgrondslag van de instelling, interne regelgeving, functies en bevoegdheden.
2. Organisatorische informatie: organisatiestructuur, inclusief informatie over personeel en de namen en contactgegevens van overheidsfunctionarissen.
3. Operationele informatie: strategie en plannen, beleid, activiteiten, procedures, rapporten en evaluaties – inclusief de feiten en andere documenten en gegevens die worden gebruikt als basis voor het formuleren ervan.
4. Beslissingen en handelingen: Beslissingen en formele handelingen, vooral die welke rechtstreeks van invloed zijn op het publiek – inclusief de gegevens en documenten die als basis voor deze besluiten en handelingen worden gebruikt.

¹² Friedland, (2016). America's Critical Community Information Needs, p. 4-5.

¹³ Darbshire, (2010) Proactive Transparency: The future of the right to information? p. 21-22

5. Informatie over openbare diensten: beschrijvingen van diensten die aan het publiek worden aangeboden, begeleiding, boekjes en folders, kopieën van formulieren, informatie over vergoedingen en deadlines.
6. Budgetinformatie: Begrotingsinformatie, werkelijke inkomsten en uitgaven (inclusief salarisinformatie) en andere financiële informatie en auditrapporten.
7. Informatie over open bijeenkomsten, informatie over bestuurlijke bijeenkomsten en hoe deze bij te wonen. Informatie over besluitvormingsprocedures, inclusief mechanismen voor raadpleging en publieke participatie in de besluitvorming.
8. Subsidie-informatie: Informatie over de begunstigden van subsidies, de doelstellingen, bedragen en uitvoering.
9. Informatie over overheidsopdrachten: gedetailleerde informatie over openbare aanbestedingsprocessen, criteria en uitkomsten van de besluitvorming over aanbestedingsaanvragen; kopieën van contracten en rapporten over de voltooiing van contracten.
10. Lijsten, registers, databanken: Informatie of deze lijsten, registers en databases online beschikbaar zijn voor het publiek.
11. Informatie over archieven: een index of register van bewaarde documenten/informatie, inclusief details van informatie in databases.
12. Publicatiegegevens: Informatie over uitgegeven publicaties, inclusief of publicaties gratis zijn of de prijs als ze moeten worden aangeschaft.
13. Informatie over het recht op informatie, inclusief contactgegevens van de verantwoordelijke persoon in elk openbaar lichaam.

In Nederland wordt veel van bovenstaande informatie actief openbaar gemaakt, met uitzondering van de meer gedetailleerde informatie over overheidsopdrachten, zoals de financiële bedragen kopieën van contracten. In het Verenigd Koninkrijk zijn gemeentes verplicht om uitgaven boven £ 500 actief openbaar te maken. Op nationaal niveau moeten contracten met bedrijven boven een bedrag van £ 10.000 gepubliceerd worden, alsmede andere beslissingen tot uitgaven boven een bedrag van £ 25.000,-¹⁴.

Hamburg is een zelfstandig Bundesland en staat bekend om zijn openbaarheidswetgeving. Contracten met een waarde boven het bedrag van € 100.000 moeten gepubliceerd worden. In Hamburg vallen ook bedrijven die publieke taken uitvoeren onder de openbaarheidswetgeving. De stad heeft een documentenregister en een contract treedt pas in werking een maand nadat het gepubliceerd is. In deze periode kan het contract alsnog ontbonden worden.¹⁵ Uit een evaluatie van het Transparency Portal bleek dat er in een periode van ruim 2 jaar 66.000 datasets zijn gepubliceerd. Dit portaal voorziet ook duidelijk in een behoefte; in genoemde periode werd het 22,5 miljoen keer geraadpleegd, vooral door individuele burgers.¹⁶

EU High Value Data

De Europese Commissie wil dat er in Europa veel meer gebruik gemaakt kan worden van publieke data. In 2022 is de uitvoeringsverordening gepubliceerd met de Europese High Value Datalijst. De lidstaten moeten deze data gratis beschikbaar stellen. Deze datasets moeten ook geschikt zijn voor

¹⁴ Memorandum, p. 47

¹⁵ Mueller e.a., Making Transparency Work: Experiences from the Evaluation of the Hamburg Transparency Law, p. 74

¹⁶ Mueller, p. 79

recombinatie en hergebruik. Het betreft datasets in publiek bezit die grote voordelen kunnen hebben voor de samenleving, het milieu en de economie. De Europese Commissie (EC) heeft zes categorieën open data geclassificeerd als hoogwaardige datasets:

- Statistieken
- Aardobservatie en milieu
- Meteorologisch
- Geo-ruimtelijk
- Bedrijven en bedrijfseigendom
- Mobiliteit

Deze categorieën data kunnen gebruikt worden voor het creëren van diensten en toepassingen met toegevoegde waarde voor samenleving en economie. De EC stelt bijvoorbeeld dat datasets zoals meteorologische observatiegegevens, radargegevens, luchtkwaliteit en bodemverontreiniging kunnen leiden tot gerichte maatregelen op het gebied van klimaatverandering. Zij kunnen bijvoorbeeld ook helpen bij het monitoren van bosbranden in heel Europa. Gegevens over bosbranden zijn afkomstig uit meerdere bronnen, zoals satellietbeelden van het Copernicus-programma en nationale open dataportals, en omvatten aardobservatie- en milieugegevens, evenals meteorologische en geo-ruimtelijke data. Door deze datasets beschikbaar te stellen, kunnen gerichte maatregelen worden genomen om bosbranden te voorkomen en hulpinspanningen te ondersteunen.

Ook in het sociaal domein kunnen de high value datasets voorzien in een behoefte. Een voorbeeld is data op het gebied van inkomensongelijkheid. Het gaat bijvoorbeeld om de concentratie van inkomsten in een bepaalde populatie in de loop van de tijd en uitgesplitst naar factoren als geslacht, leeftijd en regio. Beleidsmakers kunnen deze informatie gebruiken om maatregelen te nemen om de ongelijkheid terug te dringen.

In lijn met dit denken wordt sinds enige jaren ook op lokaal niveau gewerkt met 'high value datasets'. Het Dataportaal van de Nederlandse overheid (data.overheid.nl) raadt aan om prioriteit te geven aan de zogenoemde high value datasets. Deze lijst is samengesteld in overleg met o.a. VNG, gemeenten, BZK en de Open State Foundation. High value datasets zijn datasets met een hoge waarde voor de samenleving, zoals de Basisregistratie Adressen Gebouwen, en de kadastrale kaart. De lijst is mede gebaseerd op gebruikscijfers van de open data portalen van de grote gemeenten. Zie <https://data.overheid.nl/community/maatschappij/high-value/gemeenten>. Of een dataset 'high value' is, wordt bepaald door de mate waarin het bijdraagt aan:

- Transparantie
- Uitvoering van de wettelijke taak
- Kostenbesparing
- Bediening van een doelgroep
- Potentie van hergebruik

Op 19 juni 2024 is de Wet implementatie open data richtlijn inwerking getreden. Met deze wijziging is de Europese Open data richtlijn geïmplementeerd in de Nederlandse Wet hergebruik van overheidsinformatie.

Best practices actieve openbaarheid

Vergaderstukken Gedeputeerde Staten Provincie Zuid-Holland

Sinds 2019 maakt de Provincie Zuid-Holland niet alleen de besluiten van het College van Gedeputeerde Staten actief openbaar, maar ook de ambtelijke adviezen die ten grondslag hebben gelegen aan deze besluiten. De openbaarmaking vindt plaats op het moment nadat het besluit is genomen. Op deze wijze kunnen burgers, journalisten, of maatschappelijke organisaties zien welke feiten, overwegingen en argumenten de basis vormden voor het besluit en welke alternatieven al dan niet zijn overwogen.

“Het zou goed zijn indien alle ambtelijke achterliggende stukken actief openbaar zouden worden gemaakt, zoals dat in de Provincie Zuid-Holland gebeurt.” (journalist)

“Het ‘model Zuid-Holland’ is goed werkbaar. Daarbij worden op het moment dat een bestuurlijk besluit wordt genomen door Gedeputeerde Staten, de achterliggende ambtelijke adviezen actief openbaar gemaakt. Hiermee is ook op Rijksniveau geëxperimenteerd rond het stikstofdossier. Dit zou op grotere schaal of zelfs als standaard kunnen worden toegepast. Je moet wel goed onderzoeken wat dat vergt van de organisatie.” (ambtenaar)

Stukken bestuursraad

Het is belangrijk dat de top van een organisatie het goede voorbeeld geeft. Dat geldt op veel terreinen, maar zeker ook op het gebied van actieve openbaarheid. Als de verwachting is dat verschillende directies en afdelingen echt werk maken van actieve openbaarheid, dan helpt het om daarin ook voorbeeldgedrag te tonen. Er zijn inmiddels een aantal interessante voorbeelden op dit gebied. Het UWV publiceert sinds enkele jaren de vergaderstukken van de Raad van Bestuur. Zie als voorbeeld: <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/uwv-documenten/rvb-publicaties/2024/vergaderstukken-rvb-vergadering-6-augustus-2024.aspx>.

Het Ministerie van Financiën is het eerste kerndepartement waarvan de Bestuursraad haar bestuursstukken actief openbaar maakt. Het gaat daarbij om agenda's, verslagen en besproken nota's. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/documenten/vergaderstukken/2024/09/27/ministerie-van-financien-bestuursraadstukken-27-september-2024>. Dit vormt onderdeel van hun visie **Openheid en Transparantie 2026**.

Openbaarmaking DGO-stukken stikstof

Bij het ministerie van LNV is geëxperimenteerd met actieve openbaarmaking van DGO-stukken. Het DG/Overleg stikstof bestaat uit de DG's van de betrokken ministeries van LNV, EZK, AZ, FIN, DEF, I&W en BZK. Hierbij is gekozen voor het scenario 'Ruimhartige verantwoording'. In dit scenario worden na besluitvorming en na het versturen van de Kamerbrief de relevante achterliggende stukken, zoals agenda's, besluitenlijsten en verslagen van het interdepartementaal DG-overleg stikstof, nota's, analyses en/of kwartaalrapportages openbaar gemaakt via Rijksoverheid.nl of een ander passend

portal. In dit scenario wordt informatie ruimhartig gedeeld op het moment dat het kabinet haar afweging heeft gemaakt.

Topdossiers

Bij het ministerie van BZK wordt gewerkt aan een topdossier aanpak. Dat zijn dossiers die sterk in de politieke of maatschappelijke belangstelling staan. In een topdossier zouden bijvoorbeeld documenttypen als nota's, memo's, onderzoeken en MT-verslagen actief openbaar kunnen worden gemaakt. Uitgangspunt hierbij is het van buiten naar binnen werken. Daarbij wordt gekeken naar Kamervragen, Woo-verzoeken, burgerbrieven en een media-analyse. De Newsroom is een afdeling binnen BZK die statistieken bijhoudt over aan BZK-gerelateerde onderwerpen op o.a. social media, nieuwsapps etc. Hierdoor is beter in te schatten welke onderwerpen mogelijk Woo-verzoeken kunnen krijgen. De topdossiers zouden elk half jaar benoemd moeten worden. Er wordt nu nagedacht hoe dit het beste ingeregeld kan worden; het moet onderdeel worden van het regulier proces en landen in de lijn.

“Deze topdossiers moet je benaderen vanuit het informatieperspectief. Hoe staat het dossier ervoor? Zijn de stukken vindbaar? Welke stukken kunnen we actief openbaar maken? Daarnaast moet er ook nagedacht worden op welk platform je de informatie over dergelijke topdossiers gaat publiceren en hoe je ook een goede schets van de context kunt meegeven.”
(ambtenaar)

Declaraties bewindspersonen: ‘bonnetjes’

Tot enkele jaren geleden gebruikten journalisten de Wob om bonnetjes van bewindspersonen op te vragen. Inmiddels worden bestuurskosten van bewindspersonen actief openbaar gemaakt. In het ‘Blauwe Boek’, handboek voor bewindspersonen, staat daarover: “Het doel van actieve openbaarmaking is het inzichtelijk maken welke kosten gemoeid zijn met de ambtsvervulling (transparantie). De systematiek is zodanig ingericht dat deze zoveel mogelijk tegemoet komt aan de maatschappelijke informatiebehoefte. Deze openbaarmaking is ook van toepassing op de zogenaamde topmanagementgroep.”

Open Amsterdam

De Gemeente Amsterdam publiceert in het kader van de inspanningsverplichting op open.amsterdam.nl over inhoudelijke thema's waar veel vraag naar is, zoals erfpacht of preventief fouilleren. Zie bijvoorbeeld voor uitgebreide informatie over vernieuwing van het erfpachtstelsel: <https://open.amsterdam/overige-onderwerpen/10-erfpacht>

Invloed op directe leefomgeving

Belangrijke thema's voor mensen zijn de onderwerpen die hun directe leefomgeving beïnvloeden, zoals bij infrastructuur en vervoer, zorg, onderwijs, wonen, uitstoot en criminaliteit. Bij de zorg kan gedacht worden aan het publiceren van operatienormen van verschillende ziekenhuizen, zodat er een

weloverwogen keuze kan worden gemaakt over naar welk ziekenhuis te gaan. Hetzelfde geldt ook voor onderwijs; inspectierapporten van onderwijsinstellingen zorgen voor beter geïnformeerde burgers die op basis van informatie een goede keuze kunnen maken.

Participatie

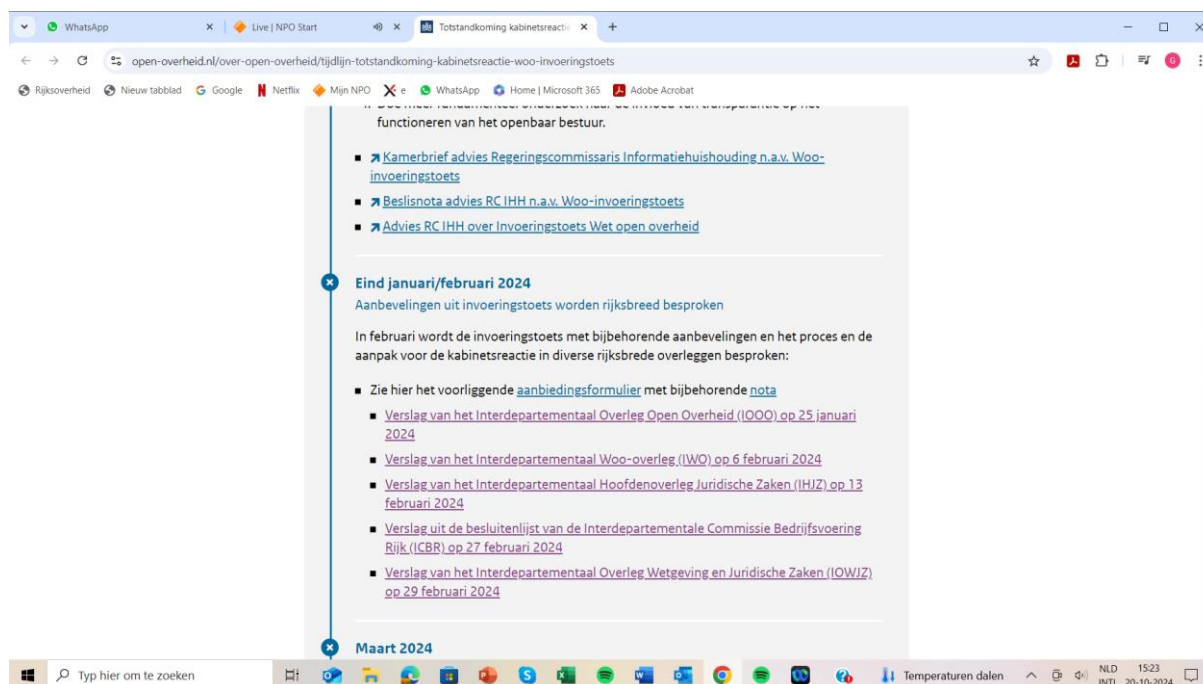
Het kabinet-Schoof wil een grotere rol van burgers bij de ontwikkeling van beleid. In het regeerprogramma staat daarover het volgende: *“We zien dat burgers samen uit betrokkenheid met elkaar en hun leefomgeving mooie, waardevolle en krachtige initiatieven ontplooien. Deze initiatieven verdienen ondersteuning en welwillende aandacht. (...) Om gezamenlijk de verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet de overheid ervoor zorgen dat de kracht van de burgers en daarmee de maatschappij gebruikt wordt. (...) Ook betrekken we burgers bij het verder uitdenken, uitvoeren en evalueren van de in het regeerprogramma voorgestelde maatregelen met een combinatie aan vormen die past in onze representatieve democratie. We zorgen ervoor dat burgers betrekken gemeengoed wordt op alle departementen en sturen daarop. (...)”* Burgerparticipatie is op lokaal niveau al veel meer gemeengoed. Om te kunnen participeren is het ook belangrijk dat overheidsinformatie in een vroeg stadium wordt gedeeld, zodat burgers ook effectief mee kunnen denken. Zie bijvoorbeeld de speciale participatiepagina op Open Amsterdam: [open.amsterdam participatie](https://open.amsterdam/participatie).

“We hebben de ambitie geformuleerd dat actieve openbaarheid tijdens het proces de norm wordt, zodat burgers en belangengroepen dan ook nog hun inbreng in het beleidsvormingsproces kunnen leveren. Dat zal niet in alle gevallen mogelijk zijn, maar is wel het streven.” (ambtenaar)

Dossiers met tijdslijnen

Binnen de rijksoverheid wordt er geëxperimenteerd met de openbaarmaking van dossiers met veel maatschappelijke aandacht, bijvoorbeeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Denk daarbij aan dossiers als Vreemdelingenbewaring Curaçao: [Vreemdelingenbewaring Curaçao | Caribisch deel van het Koninkrijk | Rijksoverheid.nl](https://www.vreemdelingenbewaring.nl). Deze aanpak werd door NGO's als Amnesty International zeer gewaardeerd. Een recent voorbeeld is de totstandkoming van de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets. In de [kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets van 21 juni](https://www.kabinetsreactie.nl) heeft het kabinet aangekondigd dat het meer informatie actief openbaar wil maken, bijvoorbeeld over dossiers waar veel publieke belangstelling voor is. Vanuit deze achtergrond zijn de meest relevante documenten rondom de totstandkoming van de Woo-invoeringstoets en de bijbehorende kabinetsreactie actief openbaar gemaakt. Zie <https://www.open-overheid.nl/over-open-overheid/tijdslijn-totstandkoming-kabinetsreactie-woo-invoeringstoets>. deze aanpak werd o.a. door journalisten zeer gewaardeerd.

“De actieve openbaarmaking van de totstandkoming van de kabinetsreactie op de Invoeringstoets van de Woo is een goed voorbeeld. De tijdslijn biedt in een keer een bruikbaar overzicht van de wijze waarop dit dossier is behandeld.” (journalist)



Tijdslijn totstandkoming van de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets

“Als er beleid wordt gepresenteerd, maak dan de achterliggende stukken actief openbaar. Niet alleen een paar geselecteerde documenten, maar het hele dossier van een wetsvoorstel.”
(journalist)

“Probeer de vaak smalle definities van informatiecategorieën los te laten en alle documenten te betrekken die een compleet beeld geven van hoe het beleid is ontstaan. De overheid weet wat de gevoelige dossiers zijn, en weet wat er aan gaat komen. De overheid moet dus de documenten rondom zo’n groot en gevoelig dossier al meteen verzamelen en actief openbaar maken. De journalistiek is gebaat bij brede beleidsreconstructie. Als documenten zo worden vrij gegeven, op een inzichtelijke wijze inclusief een tijdslijn, scheelt dat de journalistiek veel werk. Daarbij is wel belangrijk dat het geen PR moet worden, en documenten in originele vorm worden vrijgegeven, niet “begrijpelijker opschrijven”. Eventuele toelichtingen moeten apart worden bijgevoegd.” (journalist)

Dossier vreugdevuren

Op 14 oktober 2019 maakte de gemeente Den Haag informatie over het dossier vreugdevuren actief openbaar. Het betrof documenten, e-mails, smsje’s en WhatsApp-contact over een periode van 8 jaar. In totaal gaat het om 1800 documenten, 700 filmpjes en 1400 foto’s, zie **dossier vreugdevuren**. Een derde van alle stukken bestaat uit materiaal van de jaarwisseling 2018/2019, waarbij het vreugdevuur op Scheveningen een enorme vonkenregen ten gevolge had. Van alles vóór 2010 is een historisch overzicht gemaakt. De burgemeester wilde op deze manier voldoen aan haar actieve informatieplicht aan de gemeenteraad. Ook was er een hele stapel Wob-verzoeken binnen gekomen. Op deze manier wilde de gemeente Den Haag aan die verzoeken gehoor geven.

<https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/politiek/dossier-vreugdevuren-openbaar-1800-documenten/>. Interessant aan deze casus is dat de gemeente in staat bleek om binnen zes weken een indrukwekkende hoeveelheid achtergrondinformatie actief openbaar te maken.

Overige behoeften

In het rapport Actief openbaar van KOOP/IMI staan een aantal categorieën genoemd die actief openbaar zouden moeten worden gemaakt. De lijst is tot stand gekomen op basis van 30 interviews met experts.

- Kamer van Koophandel gegevens
- Informatie over tax rulings
- Schikkingen tussen het OM en bedrijven
- Informatie over aanbestedingen en gunningen
- Emissiegegevens, gezondheidsinformatie woonomgeving
- Wetgevingskalender, fasering.
- Uitgaven boven € 250.000,-
- Lobbyinformatie, agenda's, position papers

“Het zou goed zijn als lobby-informatie actief openbaar wordt gemaakt. Maak maar helder welke partijen welke inbreng hebben geleverd door deze correspondentie actief openbaar te maken, of het nu om VNO-NCW gaat of om Natuur & Milieu. Op die manier kan je bijvoorbeeld het mislukken van de Landbouwtafels reconstrueren.” (journalist)

Wijze van ontsluiting

Bij het ontsluiten van overheidsinformatie moeten keuzes gemaakt worden. Daarbij zijn verschillende mogelijkheden denkbaar

- Ruwe data, statistieken
- Infographics, factsheets
- Samenvattingen
- Tijdslijn
- Achtergronddocumenten
- Interactieve website

Uitgangspunt is dat de informatie digitaal wordt ontsloten. Dat is op zichzelf genomen een vooruitgang ten opzichte van 15 jaar geleden.

“Vroeger kreeg ik nog wel eens een doos met uitgeprinte excels, maar die tijd ligt gelukkig achter ons.” (journalist)

Grote Woo-verzoeken kunnen beter ontsloten worden. Neem als voorbeeld het Woo-verzoek over het slavernijverleden. Het eerste deelbesluit was een pdf van 1.200 pagina's en het tweede deelbesluit besloeg 800 pagina's. Daar zit weliswaar een inventarislijst bij, maar verder zijn ze moeilijk doorzoekbaar. Het ministerie van BZK is samen met de UvA en het Nationaal Archief nu een

voorbeeld testcase aan het bouwen, waarbij het verzoek wordt opgeknipt in logische onderdelen en er context aan wordt toegevoegd.

Bij een Woo-verzoek worden de documenten nog te vaak in een samengestelde pdf ter beschikking gesteld. Er is altijd een inventarislijst. In sommige gevallen zit er ook een inhoudsopgave bij het pdf-document, dat is prettig voor de gebruiker. Documenten zijn regelmatig nog niet goed doorzoekbaar, deze moet je dan eerst 'OCR-en'. Journalisten hebben een sterke voorkeur voor de originele documenten en niet een bewerking daarvan.

“De manier waarop het nu meestal gebeurt, voldoet totaal niet. Vaak gaat het om één grote PDF waarin alle documenten zijn samengevoegd, niet doorzoekbaar. Journalisten moeten dat dan vervolgens weer uit elkaar trekken; dat zijn extra handelingen aan beide kanten. Bovendien moeten de metadata dan op basis van de inventarislijst weer worden toegevoegd. En dit alles terwijl de Woo spreekt van een herbruikbare openbaarmaking! Een heel goed voorbeeld is VWS dat aanvankelijk ook met niet-doorzoekbare gigabestanden werkte, maar inmiddels Open VWS heeft ontwikkeld. Dit is een voorbeeld voor andere departementen.”
(journalist)

Het Ministerie van I&W heeft een paar jaar geleden de besluitvorming over vuurwerk inzichtelijk gemaakt. In 2 pagina's werd de lezer meegenomen in de belangrijkste documenten zoals Kamerbrieven en onderzoeksrapporten. Het stuk bood een prettig en goed leesbaar overzicht, met doorklikmogelijkheden via ongeveer 15 url's.

“Bij een best practice als het actief openbaar maken van het vuurwerkdossier heb ik verschillende gedachten. Enerzijds is het heel fijn om een overzicht te krijgen van de belangrijkste documenten en om als lezer te worden meegenomen in een bepaald dossier. Maar je moet daarbij ook reëel zijn; het blijft een selectie van het verantwoordelijk ministerie. Zo zou het ministerie van Financiën vijf jaar geleden nooit het Memo Palmén hebben opgenomen in een overzicht van het Toeslagendossier. Het kan daarmee nooit een vervanging zijn voor een Woo-verzoek.” (journalist)

Journalisten maken ook graag gebruik van de originele datasets, waardoor ze deze zelf ook kunnen analyseren.

In een tijdslijn worden de verschillende gebeurtenissen en documenten op een logische volgorde in de tijd geplaatst. Een dergelijke tijdslijn wordt soms gemaakt ten behoeve van het gesprek met de verzoeker. De tijdslijn wordt niet meegeleverd bij de beantwoording van een Woo-verzoek; dat zou misschien voor de toekomst een idee kunnen zijn. Het werken met een tijdslijn wordt zeer gewaardeerd.

“Je moet beginnen met nota's en verslagen actief openbaar te maken in een doorzoekbaar register. Dan kan je veel preciezer zien waar de gaten zitten en kan je veel nauwkeuriger aangeven waar je nog informatie mist.” (journalist)

Binnen ministeries wordt er nagedacht om volgende stappen te zetten op het gebied van ontsluiting van overheidsinformatie. Denk bijvoorbeeld ook aan infographics of filmpjes.

“Wij willen de documenten graag in een context plaatsen, in plaats van een stapeltje papier over de schutting heen te gooien. Per dossier kijken we daarbij wat het beste past. Soms kies je voor het maken van een lopend verhaal, zoals bij het vuurwerkdossier. Soms is een tijdslijn

passend, zoals bij kernenergie. Voor journalisten en dataspecialisten blijft het ook belangrijk om een bak met ruwe onbewerkte informatie beschikbaar te maken. Wellicht hebben we straks een keuzemenu, waarbij men kan kiezen voor verschillende type ontsluiting.”
(ambtenaar)

Ook op lokaal niveau is er nog veel verbetering mogelijk op het gebied van het ontsluiten van informatie. Indien je informatie zoekt over een bepaald dossier dan vind je deze informatie verspreid in de bijlagen bij een tiental verschillende raadsvergaderingen van de afgelopen jaren. Het zou zowel voor journalisten als voor raadsleden en burgers veel handiger zijn indien alle relevante documenten van een dossier te vinden zijn in één I-Babs-dossier.

Tijdstip van openbaarmaking

Indien we concluderen dat actieve openbaarheid van ‘topdossiers’ wenselijk is - dat zijn immers de thema’s die sterk in de belangstelling staan – doemen ook nieuwe vragen en dilemma’s op. Is het wenselijk om stukken actief openbaar te maken als er nog geen kabinetsbeleid over is vastgesteld? Daar zijn verschillende antwoorden op mogelijk.

- **Informatie delen ten behoeve van burgerparticipatie.** In de literatuur over transparantie en in de parlementaire geschiedenis wordt vaak gesteld dat openbaarheid van overheidsinformatie wenselijk is omdat burgers op deze wijze de mogelijkheid krijgen om hun invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Indien deze denkwijze wordt gevolgd, dan is het logisch om stukken actief openbaar te maken waarover nog geen finale bestuurlijke beslissing is genomen; anders heeft het openbaar maken weinig zin voor wat betreft het mobiliseren van de inbreng van burgers. In de praktijk blijkt deze denkwijze niet heel vaak gevolgd te worden. Binnen gemeenten is er wel regelmatig sprake van burgerparticipatie, maar op nationaal niveau is de inzet van burgerparticipatie meer uitzondering dan regel.¹⁷ (Berenschot, Burgerparticipatie op nationaal niveau).
- **Openbaarmaking op basis van wettelijke plicht.** In sommige gevallen wordt een document kort na het verschijnen actief openbaar gemaakt, terwijl er geen burgerparticipatie wordt georganiseerd en de besluitvorming in het kabinet ook nog niet is afgerond. Deze tussenpositie is bijvoorbeeld gekozen in art. 3.3.j Woo, waarin bepaald wordt dat onderzoeksrapporten actief openbaar moeten worden gemaakt, binnen 2 weken na oplevering van het rapport. Indien het een politiek relevant thema betreft ligt het voor de hand om parallel aan de openbaarmaking het betreffende onderzoeksrapport aan het parlement te sturen in het kader van artikel 68 Grondwet, zodat de Kamer ook adequaat geïnformeerd wordt.
- **Ruimhartige verantwoording achteraf.** Zeker rond gevoelige vraagstukken zullen bewindspersonen vaak een voorkeur hebben voor een scenario om pas stukken actief openbaar te maken als de besluitvorming is afgerond. Anders kan het gemakkelijk tot vragen, speculaties en bestuurlijk ongemak leiden, terwijl de bestuurlijke afweging nog moet plaats vinden. Deze overweging kwam nadrukkelijk aan de orde in het debat over de openbaarmaking van ambtelijke adviezen over een asielnoodwet. Uiteindelijk heeft het kabinet onder druk van de Kamer de ambtelijke adviezen aan de Kamer ter beschikking

¹⁷ Berenschot (2023), Burgerparticipatie op nationaal niveau

gesteld, maar kort daarna gaf premier Schoof aan dat ambtelijke adviezen voortaan pas openbaar worden gemaakt *nadat* de besluitvorming in het kabinet is afgerond. Deze lijn is ook gekozen bij de openbaarmaking van ambtelijke beslisnota's, en in de pilot actieve openbaarmaking DGO stikstof onder de noemer 'ruimhartige verantwoording achteraf'.

Doelstelling	Tijdstip	Type documenten
Informatie delen ten behoeve van burgerparticipatie	Aan de voorkant van een beleidsproces, periodiek aanvullen	Voorbeelden: startnotities, onderzoeksrapporten, nota's, zoekrichtingen, dilemma's
Openbaarmaking op basis van wettelijke plicht	Direct, vaak twee weken na vaststellen van rapport	Voorbeelden: onderzoeksrapporten, beschikkingen
Ruimhartige verantwoording achteraf	Na afronding van de besluitvorming, na het sturen van de Kamerbrief	Voorbeelden: nota's, MT-verslagen, onderzoeken, presentaties

9 . Conclusies en aanbevelingen

Wat zijn de informatiebehoeften van burgers en journalisten aan overheidsinformatie? Welke informatiebehoeften op vraagstelling, inhoud en gevraagd documenttype zijn af te leiden uit analyses van Woo-verzoeken bij verschillende overheidsorganisaties? Dat zijn de vragen die in dit onderzoek centraal stonden.

Er is een **grote behoefte aan overheidsinformatie**. Dat blijkt o.a. uit de 117 miljoen bezoeken per jaar op Rijksoverheid.nl. Naast Rijksoverheid.nl zijn er nog minimaal 30 grotere portals op rijksniveau zoals Overheid.nl, DUO.nl en Belastingdienst.nl met in totaal meer dan een miljard pageviews per jaar. Jaarlijks worden er ruim een miljoen vragen gesteld aan de kerndepartementen via telefoon, email en chat. Nederlanders willen een open overheid.

Het is zinvol om een onderscheid te maken tussen de persoonlijke informatiebehoefte (PIB) en de maatschappelijke informatiebehoefte (MIB). De **persoonlijke informatiebehoefte** richt zich met name op informatie over dienstverlening die raakt aan het persoonlijk belang van de verzoeker. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over belastingen, toeslagen, schoolvakanties, Verklaring omtrent Gedrag en studiebeurzen. Deze PIB is redelijk voorspelbaar en is in de loop der jaren via 'klantreizen' geprofessionaliseerd met belscripts, aanvraagformulieren en toelichtingen op maat. Het grootste deel van de burgervragen die gesteld worden aan ministeries en uitvoeringsorganisaties richt zich op het verkrijgen van informatie die relevant is voor hun persoonlijke belangen. Dat geldt ook voor een deel van de Woo-verzoeken. Naar schatting is op Rijksniveau ongeveer 35 % van alle Woo-verzoeken afkomstig van burgers en het grootste deel daarvan (25 % van het totaal aantal Woo-verzoeken) heeft betrekking op een zaak waarbij persoonlijke belangen een rol spelen. In grote gemeenten lijkt het aandeel van burgers in het aantal Woo-verzoeken groter (ongeveer 60 %).

De **maatschappelijke informatiebehoefte** richt zich op het verkrijgen van informatie over maatschappelijke thema's als veiligheid, klimaat of migratie. Een minderheid van de aan departementen gestelde burgervragen richt zich op deze bredere maatschappelijke kwesties. Slechts een klein deel van de bevolking heeft zin en tijd om zich via overheidswebsites te verdiepen in maatschappelijke informatie die door de overheid ter beschikking wordt gesteld. De maatschappelijke informatiebehoefte komt vooral tot uitdrukking in de Woo-verzoeken van journalisten en maatschappelijke organisaties. Het aantal Woo-verzoeken om overheidsinformatie beslaat slechts een zeer klein deel van alle vragen om overheidsinformatie (naar schatting 0.3 %). Deze Woo-verzoeken voorzien deels wel in een bredere informatiebehoefte. Ongeveer 20 % van de Woo-verzoeken op nationaal niveau wordt gedaan door journalisten en met hun artikelen met soms tienduizenden lezers voorzien zij wel in een bredere maatschappelijke informatiebehoefte. Een aanzienlijk deel van de bevolking maakt indirect gebruik van overheidsinformatie in de hoedanigheid van nieuwsconsument.

De maatschappelijke informatiebehoefte lijkt in termen van **inhoud vooral veelvormig en volatiel**. Zij volgt in betekenisvolle mate de maatschappelijke actualiteit. Voor een deel gaan Woo-verzoeken over een aantal **grote maatschappelijke thema's zoals stikstof, klimaat en veiligheid** die zich door de jaren

heen in de belangstelling van het publiek mogen verheugen. **Op gemeentelijk niveau** gaan Woo-verzoeken vooral over **ruimtelijke ontwikkeling, bouwplannen en asielopvang**. Daarnaast vloeien Woo-verzoeken voort uit actuele kwesties en gebeurtenissen, of het nu om het Cornelius Haga Lyceum, de kwestie Laurentien of de mondkapjesdeal met Van Lienden gaat. In een aantal gevallen vormen Woo-verzoeken van onderzoeksjournalisten juist de opmaat waardoor een thema op de maatschappelijke agenda wordt gezet.

Zoals er Woo-verzoeken worden gedaan over heel verschillende inhoudelijke thema's, zo bestaan er ook **verschillen in het type opgevraagde documenten**. Het gaat vaak om schriftelijke verslagen van overleggen, nota's of achterliggende data. Soms wordt er expliciet gezocht naar concepten om een reconstructie te kunnen maken, of naar het app-verkeer tussen twee ministers. Waar vroeger vaker nota's werden geschreven vinden nu veel beleidsdiscussies via e-mail plaats. Dergelijke e-mails zijn dan ook relevant voor het reconstrueren van besluitvorming. In termen van aantallen zijn e-mails tegenwoordig het meest verstrekte type document.

E-mails	Chatberichten	Brieven
Facturen	Nota's	Verslagen
Rapporten	Agenda's	Adviezen
Overzichten	Overeenkomsten	Factsheets
Q&A's	Presentaties	Kaarten
Onderzoeken	Meldingen	Statistieken

Tabel: Veel gevraagde documentcategorieën

Dit onderzoek ging ook over de vraag welke vorm van ontsluiting van overheidsinformatie het beste aansluit bij de informatiebehoefte van de samenleving. Daarbij is ook gekeken naar de meningen over *best practices* van actieve openbaarmaking. Journalisten waarderen de ontsluiting van overheidsinformatie via een tijdslijn, met daarin een overzicht van de belangrijkste documenten. Daarnaast vinden ze het belangrijk om de beschikking te krijgen over de achterliggende data en geven ze aan dat het voor hen belangrijk is om de informatie snel ter beschikking gesteld te krijgen met het oog op de actualiteit en nieuws waarde.

Actieve openbaarheid heeft de potentie om beter in de maatschappelijke informatiebehoefte te voorzien, maar staat in zekere zin nog in de kinderschoenen. Op Rijksoverheid.nl is vooral informatie te vinden die eerder naar het parlement is gestuurd. Op dit moment zijn de inspanningen van veel overheden er vooral op gericht om te voldoen aan het openbaar maken van de verplichte categorieën van art. 3.3 van de Woo. Veel minder aandacht is er voor de inspanningsverplichting die neergelegd is in art. 3.1 van de Woo.

De maatschappelijke informatiebehoefte zoals deze tot uitdrukking komt in de Woo-verzoeken van journalisten richt zich vaak op het kunnen **reconstrueren van beleid**. Belangrijke aspecten daarbij zijn:

- a) Feitenrelaas. Wat zijn de belangrijkste gebeurtenissen, feiten en cijfers? Bij een incident: wat is er mis gegaan?

- b) Beleidsopties. Wat waren de verschillende handelingsopties, welke voorstellen of alternatieven zijn overwogen?
- c) Beïnvloeding. Welke actoren of bedrijven hebben hun invloed uitgeoefend op de besluitvorming?
- d) Motivering. Waarom is voor deze beleidsoptie gekozen, wat was de dragende motivering hierachter, welke voorstellen zijn op basis van welke argumentatie afgevallen?
- e) Leren. Bij een incident: waar is het mis gegaan? Wat zijn de lessen die geleerd kunnen worden uit deze kwestie?

In de praktijk worden Woo-verzoeken niet langs deze overzichtelijke lijnen geformuleerd, maar in de praktijk zijn dit wel terugkerende aspecten die belangrijk zijn voor onderzoeksjournalisten.

Het bezoek van overheidswebsites is niet gelijkmatig verdeeld over de Nederlandse bevolking. Uit eerder onderzoek bleek dat ambtenaren grote gebruikers zijn van openbare overheidsinformatie (KOOP/IMI 2018). Dat betekent dat actieve openbaarmaking van overheidsinformatie niet alleen burgers, bedrijven, media en NGO's bedient, maar **er ook toe leidt dat ambtenaren hun werk makkelijker, sneller en beter geïnformeerd kunnen doen.**

Op basis van dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen.

1 . Zorg dat ieder ministerie en iedere gemeente jaarlijks minimaal één topdossier actief openbaar maakt. Dit zijn dossiers die maatschappelijk sterk in de belangstelling staan. Op lokaal niveau is het openbaar maken van het erfpachtdossier door de gemeente Amsterdam een goed voorbeeld. Op nationaal niveau liggen dan thema's voor de hand als asielmigratie, de wolf in Nederland, klimaat, of de schadevergoedingen aan getroffen in de Toeslagenaffaire. Dit levert een bijdrage aan de betekenisvolle openbaarheid. Daarbij geldt dat actieve openbaarmaking geen eenmalige exercitie is; deze dossiers dienen periodiek – bijvoorbeeld elk kwartaal) geactualiseerd te worden. Door de eerder gekozen topdossiers te onderhouden en ieder jaar een topdossier toe te voegen ontstaat een geleidelijke uitbreiding van de actieve openbaarheid die ook werkbaar is voor het betreffende bestuursorgaan. Op deze wijze kunnen er op nationaal niveau, met 15 departementen, na vier jaar 60 grote dossiers actief openbaar gemaakt zijn.

2 . Organiseer periodiek overleg met belanghebbenden over hun informatiebehoeften. Rond ieder ministerie of gemeente zijn er wel een aantal brancheverenigingen, maatschappelijke organisaties of media organisaties actief. Zij hebben belang bij een goede informatievoorziening vanuit de betrokken overheid en hebben mogelijk bruikbare ideeën over hoe dit beter georganiseerd kan worden. Door bijvoorbeeld jaarlijks of iedere twee jaar te overleggen met de verschillende doelgroepen kan geleidelijk een betere informatierelatie worden opgebouwd.

3 . Leg een koppeling tussen actieve openbaarheid en burgerparticipatie. Laat ieder ministerie jaarlijks een thema kiezen waarbij ingezet wordt op burgerparticipatie. Op gemeentelijk niveau wordt burgerparticipatie vaker toegepast, maar het kabinet heeft de ambitie om ook op nationaal niveau meer gebruik te maken van burgerparticipatie. *“Ook betrekken we burgers bij het verder uitdenken (...) van de in het regeerprogramma voorgestelde maatregelen (...). We zorgen ervoor dat burgers betrekken gemeengoed wordt op alle departementen en sturen daarop.”* Daarbij hoort dan de actieve

openbaarmaking van de relevante feiten, cijfers en achtergronden en het inzicht geven in de verschillende beleidsopties, voorstellen en argumentatielijnen.

4 . Presenteer de belangrijkste documenten via een tijdslijn. In een tijdslijn wordt het voor geïnteresseerden visueel duidelijk gemaakt welke informatie in welke volgorde door welke actor/gremium is geproduceerd. Dat kunnen bijvoorbeeld onderzoeksrapporten, verslagen van betrokken gremia, nota's of Kamerstukken zijn. Op deze wijze wordt overheidsinformatie veel meer inzichtelijk en beter doorzoekbaar gemaakt.

5 . Benut AI-tools voor actieve openbaarheid. AI-tools kunnen op verschillende manieren bijdragen aan het beter benutten van actief openbaar gemaakte overheidsinformatie. Zo is het mogelijk om met AI grote hoeveelheden gegevens te analyseren om trends en patronen te ontdekken. Gebruikers kunnen AI-chatbots vragen stellen over specifieke onderwerpen, zoals subsidies, regelgeving of overheidsbeleid. AI kan ook ingewikkelde beleidsdocumenten of datasets samenvatten in begrijpelijke taal. Daarbij geldt dat de huidige AI-tools ook foutieve antwoorden geven. Daarom moet er gebruik gemaakt worden van verantwoord getrainde AI en van AI die verwijst naar de echte bronnen.

Bouwstenen voor een informatieprotocol.

Ten slotte zijn in dit onderzoek ook de mogelijkheden van afspraken (niet-contractuele informatieprotocollen) tussen overheid en informatieverzoeker verkend. Bij complexe en veelomvattende Woo-verzoeken ligt het voor de hand om als overheid in gesprek te gaan met de verzoeker om samen te bekijken hoe zo goed mogelijk in zijn/haar informatiebehoefte kan worden voorzien. Soms worden hierbij afspraken gemaakt over de aard van de te verstrekken documenten, de volgorde en de termijnen. Op basis van dit onderzoek komen we tot verschillende bouwstenen voor een informatieprotocol tussen verstrekker en verzoeker.

- A. **Concretiseringsgesprek.** Voer binnen veertien dagen een concretiseringsgesprek met als primaire doel om in kaart te brengen naar welke documenten de verzoeker op zoek is. Een open gesprek over de achterliggende inzet van de verzoeker kan behulpzaam zijn bij het prioriteren en eventueel selecteren van documenten.
- B. **Goede voorbereiding.** Een concretiseringsgesprek moet ook goed voorbereid worden. Journalisten vinden het belangrijk dat er door de betreffende overheid vooraf huiswerk wordt gedaan. Dat kan een lijst zijn met beschikbare documenten, maar het kan ook een meer thematische ordening zijn. Bijvoorbeeld in deelthema's als 'financiële informatie', interne afstemming', 'communicatie met betrokken bedrijven'. Vervolgens kan een zinvol gesprek gevoerd worden over mogelijke afbakening. Momenteel wordt geëxperimenteerd met een soort 'menukaart' voor het gesprek tussen overheid en verzoeker waarop verschillende opties staan.

Menukaart
○ Werken met deelbesluiten
○ Samenstellen van documentenlijst of inventarislijst.
○ Vertrouwelijke voorinzage (afhankelijk van de aard van het dossier)

○ Zoektermen bespreken met de verzoeker
○ Behandelen als informatieverzoek
○ Een informeel gesprek met de dossierhouder
○ Delen van de tijdlijn

- C. **Houding.** Volgens journalisten zijn huidige concretiseringsgesprekken er vaak sterk op gericht een verzoeker zijn of haar verzoek zo veel mogelijk te laten inperken. De verzoeker wordt dan bijvoorbeeld gevraagd om voorlopig genoeg te nemen met de ‘officiële documenten’, omdat deze beter gearchiveerd zijn. De bereidheid om een Woo-verzoek af te bakenen hangt daarmee ook af van de houding van de betrokken ambtenaar. *“Je voelt snel genoeg of iemand echt wil helpen in je informatiebehoefte, of dat alles erop gericht is om zo snel mogelijk van het verzoek af te zijn. Als iemand echt meedenkt dan wek je vertrouwen en ben je bereid om af te zien van een aantal gevraagde documenten.”* Openheid wekt vertrouwen.
- D. **Snel leveren van aantal basisdocumenten.** Zorg daarbij in de geest van art. 4.2a van de Woo dat een aantal relevante en relatief gemakkelijk leverbare documenten zoals ambtelijke nota’s en verslagen van ambtelijke en bestuurlijke overleggen binnen de wettelijke termijn van 28 dagen worden geleverd.
- E. **Spreek een concrete einddatum af.** Woo-verzoeken moeten binnen een bepaalde termijn worden afgehandeld. Maar bij omvangrijke of ingewikkelde verzoeken is zo’n deadline niet altijd haalbaar. Dan is het belangrijk om afspraken te maken over het opknippen van het verzoek in verschillende termijnen en deelbesluiten. Daarbij hoort ook een afspraak over te leveren documenttypen en over de termijn waarop deelbesluiten worden genomen.
- F. **Deelbesluiten.** Het werken met deelbesluiten kan voor een journalist ook problematisch zijn. Er bestaat het risico dat de documenten uit het eerste deelbesluit een onvolledig beeld geven van de situatie, maar dat daarmee wel collega-journalisten aan een idee of scoop worden geholpen. In het overleg tussen overheid en verzoeker kan dit aspect besproken worden, evenals de vraag of een publicatietermijn van bijvoorbeeld 14 dagen bespreekbaar is.
- G. **Tevredenheid meten.** De tevredenheid van Woo-verzoekers wordt nog nauwelijks gemeten. Sinds kort zijn een paar ministeries voorzichtig bezig om de tevredenheid van Woo-verzoekers te meten. Verzoekers krijgen na afhandeling van het verzoek een aantal vragen die deels betrekking hebben op de inhoud van de ontvangen documenten en deels betrekking hebben op de manier waarop het proces is georganiseerd.
- H. **Ontsluiting.** Bij een Woo-verzoek worden de documenten nog te vaak in een samengestelde pdf ter beschikking gesteld. Vaak is er wel een inventarislijst, maar ontbreekt een inhoudsopgave. Woo-verzoeken dienen machineleesbaar en volgens de FAIR-principes toegankelijk te worden gemaakt.

Geraadpleegde literatuur

Andersson Elffers Felix (2015), *Steen voor steen de rivier over. Rapport Open Overheidsinformatie*, Utrecht

Beek, B. van, C. Beune, D. Davidson (2024), Journalisten: 'Perk openbaarheid van de overheid niet in, maar werk samen aan verbetering', *Follow the Money*, <https://www.ftm.nl/artikelen/journalistiek-en-the-best-practises-van-de-woo>

Berenschot (2023), *Burgerparticipatie op nationaal niveau*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/13/burgerparticipatie-op-nationaal-niveau>

Boer, J. de & M. Hisschemoller, *Handvatten voor het concretiseren van informatiebehoefte*, VU Amsterdam, <https://research.vu.nl/en/publications/handvatten-voor-het-concretiseren-van-informatiebehoefte-rapport->

Darbishire, H. (2010) *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*, World Bank Institute, <https://www.access-info.org/2013-07-30/proactive-transparency-report-2/>

Denhaagcentraal.net, Van Dixhoorn, M. (2019) *Dossier vreugdevuren openbaar; 1800 documenten* <https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/politiek/dossier-vreugdevuren-openbaar-1800-documenten/>

Digicampus (2024) *Open by design. Een verkenning van definities, principes en praktijktoepassingen*, <https://digicampus.tech/informatiehuishouding-open-by-design/>

Europese Commissie (2023), [list of high-value datasets](#)

Friedland, L. A. (2016). *America's Critical Community Information Needs*. In *The Communication Crisis in America, And How to Fix It* (pp. 3–15). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/978-1-349-94925-0_1

Grimmelikhuijsen, S., P. John, A. Meijer, B. Worthy (2019) Do Freedom of Information laws increase the transparency of government? A pre-registered replication of a field experiment, *Journal of Behavioral Public Administration* Vol 2(1), pp. 1-10 DOI: 10.30636/jbpa.12.34

Instituut Maatschappelijke Innovatie (2021), *Quick Scan Informatiebehoeften*, <https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/rapporten/2022/04/29/quick-scan-maatschappelijke-informatiebehoeften>

Instituut Maatschappelijke Innovatie i.s.m. Berenschot (2021), *Verbeterpunten in de informatiehuishouding voor een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken*, https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/rapporten/2021/04/07/verbeterpunten-informatiehuishouding-wob_rddi

Jørgensen, O. (2014) *Access to Information in the Nordic Countries – A Comparison of the Laws*

of Sweden, Finland, Denmark, Norway and Iceland and International Rules. Göteborg: Nordicom.

Lincklaen Arriëns, E. (2023), EC high-value datasets, <https://www.capgemini.com/insights/expert-perspectives/the-eu-rules-for-high-value-datasets-have-changed-how-are-european-countries-keeping-up/>

KOOP/IMI (2018), Actief openbaar, Haalbaarheidsonderzoek ontsluiting overheidsinformatie, <https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/rapporten/2019/05/28/haalbaarheidsonderzoek-openbaarmaking-overheidsinformatie>

Mabillard, V., A. Sofia, M. Pasquier (2019), *The Use and Effects of Access to Information Laws, A study in 14 countries*, Working paper de l'IDHEAP 6/2019, <https://www.researchgate.net/publication/337678850>

McKinsey Global Institute (2013), *Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*

Memorandum to the Justice Select Committee (2011) *Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act 2000*, <https://committees.parliament.uk/work/3526/postlegislative-scrutiny-of-the-freedom-of-information-act-2000/publications/>

Michener, G. (2019), Gauging the Impact of Transparency Policies, *Public Administration Review*, Vol. 79(1), pp. 136–139. <https://doi.org/10.1111/puar.13011>

Ministerie van Algemene Zaken, Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Algemene Zaken 2023, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 560 III, nr. 1, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/algemeene-zaken-2023/az-jaarverslag-2023.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *DEPARTEMENTALE RAPPORTAGE BURGERBRIEVEN*, Mei 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/10/departementale-rapportage-burgerbrieven-2023>

Mueller, C., Engewald, B. (2018). Making Transparency Work: Experiences from the Evaluation of the Hamburg Transparency Law, *Central European Public Administration Review*, 16(2), pp. 69–90, DOI: 10.17573/cepar.2018.2.04

Open State Foundation, IMI (2022), Ondraaglijk traag, Analyse afhandeling Wob-verzoeken, <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2022/01/Ondraaglijk-traag-280122-def.pdf>

Porumbescu, G., A. Meijer, S. Grimmelihijsen (2022), *Government Transparency, State of the Art and New Perspectives*, Cambridge University Press, DOI: 10.1017/9781108678568

Pozen, D. E. (2020). Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, 80(2), 326–331. <https://doi.org/10.1111/puar.13137>

Rijksprogramma voor Duurzame Digitale Informatiehuishouding (RDDI), Bont, P. e.a. (2021), *Rapportage analyse casus EU-informatievoorziening*

Rosenbaum, M. (2015) “10 things we found out because of Freedom of Information”. *BBC News(Magazine)*, 2 January 2015. <https://www.bbc.com/news/magazine-30645383>

Walby, K., & Larsen, M. (2012). Access to Information and Freedom of Information Requests: Neglected Means of Data Production in the Social Sciences. *Qualitative Inquiry*, 18(1), 31–42.
<https://doi.org/10.1177/1077800411427844>

Digicampus i.s.m. Populytics, Zahn, M en A. Munyasya, (2024), Informatiebehoeften actieve openbaarmaking; een participatieve waarde evaluatie naar de informatiebehoeften van burgers,
<https://digicampus.tech/informatiebehoeften-actieve-openbaarmaking/>

Bijlage 1. Thema's Woo-verzoeken ministeries

Woo-verzoeken ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De onderwerpen van de Woo-verzoeken variëren van de afhandeling van handhavingsverzoeken tot het archiveren van chatberichten. Hieronder worden voorbeelden genoemd van onderwerpen die vaker terugkwamen, zoals inspectieverslagen, financiën, stikstof, zorgverzekeringen en specifieke gezondheidsvraagstukken. Er zijn ook verzoeken die bij minstens één ander ministerie zijn ingediend, of in elk geval over hetzelfde onderwerp gaan: influencers en mensenrechten bij het WK Voetbal in Qatar. Sommige verzoeken, zoals deze over neveninkomsten van ambtenaren en deze over het disfunctioneren van de aanvrager, hebben een persoonlijke grondslag.

Sommige Woo-verzoeken vragen hele specifieke informatie op, zoals deze over de bijeenkomsten van de preventietafel alcohol en deze over twee specifieke tweets van een Kamerlid. Andere verzoeken zijn juist weer heel breed en verzoeken om 'alle' beschikbare informatie of communicatie, zoals over de Dutch Grand Prix of over een specifieke lening.

Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

- **Inspectie en toezicht**
 - [Handhavingsverzoek IGJ](#)
 - [Toezicht particuliere oogklinieken](#)
 - [Jeugdzorg Limburg](#)
 - [Ambulancezorg Groningen](#)
 - [Inspectie jeugdinstelling](#)
- **Stikstof**
 - [Programma Aanpak Stikstof](#)
 - [Top 100 ammoniakuitstoters](#)
 - [Ammoniak van zee](#)
- **Kosten, subsidies**
 - [Aanbesteding IPW](#)
 - [Afschaffen btw groente en fruit](#)
 - [Loondienstregeling medisch specialisten](#)
 - [Neveninkomsten ambtenaren](#)
 - [Subsidie Q-support](#)
- **Zorg**
 - [Huisvesting huisartsen– Zorg asielzoekers](#)
 - [Geneesmiddelenkortingen](#)
 - [Testen apenpokken](#)
 - [Transgenderzorg](#)
 - [Zorgvergoeding hoortoestellen](#)

Woo-verzoeken ministerie van Financiën

Diversiteit in verzoeken

De Woo-verzoeken bestrijken een breed spectrum van onderwerpen, variërend van [specifieke bedrijfsinformatie](#) en [belastingregelingen](#) tot grote maatschappelijke kwesties zoals de [kinderopvangtoeslagaffaire](#) en [internationale betrekkingen](#). Soms gaat het om vragen van informatie over douaneprocedures, controlemaatregelen en aanpak van ondermijning, zoals bij [besluit op Woo-verzoek over steekproefcontroles Douane](#).

Thema's waar regelmatig Woo-verzoeken naar gedaan worden zijn:

- Toeslagenaffaire
- Belastingverdragen
- Mondkapjes deal Sywert van Lienden
- Sanctiewet Rusland
- Standpunten van Kennisgroepen van de Belastingdienst
- Exportkredietverzekeringen
- Belastingheffing Box 3
- WOZ puntensysteem
- Algoritmes die gehanteerd worden door de Belastingdienst.

Overzicht van thema's

Bedrijven

- [Besluit op Woo-verzoek over afspraken tussen Gasunie en Air Products Nederland B.V.](#)
- [Besluit Woo-verzoek omvorming ProRail tot zbo](#)
- [Beslissing op bezwaar tegen Woo-besluit over online kansspelen](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over de interesse van BNP Paribas in ABN Amro](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over vervoerconcessie](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over correspondentie tussen het ministerie van Financiën en KLM](#)

Belastingen

- [Besluit op Woo-verzoek over IT problemen bij de Belastingdienst](#)
- [Besluit Woo-verzoeken minimumbelasting](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over onderhandelingen belastingverdrag met Mozambique](#)
- [Besluit op uw Woo-verzoek inzake massaal bezwaar box 3](#)

Communicatie

- [Besluit Woo-verzoek communicatie over digitale euro](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over correspondentie Financiën met Stichting Urgenda](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over gesprekstrainingen voor parlementaire enquêtes](#)

- [Besluit Woo-verzoek contacten minister van Financiën](#)

Douane

- [Besluit op Woo-verzoek over ondermijning uithalers in haven Rotterdam Douane](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over in- en uitvoer militaire goederen Douane](#)

Internationaal

- [Besluit Woo-verzoek levering militaire goederen aan Oekraïne](#)
- [Besluit Woo-verzoek sociaal bestaansminimum Caribisch deel Koninkrijk](#)
- [Beslissing op bezwaar besluit Wob-verzoek handel met Israël](#)
- [Woo-verzoek FMO en investeringen in Hondurese banken](#)

Kennisgroepen

- [Besluit op Woo-verzoek over Kennisgroep Toeslagen](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over kennisgroepstandpunten kennisgroep Algemeen bestuursrecht](#)
- [Besluit Woo-verzoek standpunten en bindende adviezen kennisgroepen Belastingdienst](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over standpunten kennisgroep Formeel Recht](#)

Onderzoek

- [Besluit op Woo-verzoek over beleid Belastingdienst over instellen schuldonderzoek](#)
- [Beslissing op bezwaar Woo-besluit fraudeonderzoek en CAF](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over analyses en onderzoeken naar de cultuur en het gedrag bij de Rijksoverheid](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over onderzoek besteding zorgbonussen](#)

Rente

- [Besluit op Woo-verzoek over effecten hogere rente op Nederlandse staatslening](#)
- [Besluit Woo-verzoek verhogen rente studieschuld](#)

Toeslagen

- [Besluit op Woo-verzoek over vaststelling schadevergoeding kinderopvangtoeslag](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over 12e Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen](#)
- [Beslissing op bezwaar Woo-besluit dwangsommen herbeoordeling kinderopvangtoeslag](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over onderzoek van Rijksuniversiteit Groningen naar uitplaatsingen van kinderen van gedupeerden in de toeslagaffaire](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over kabinetsreactie op rapport Ongekend onrecht](#)

Analyse van Woo-verzoeken ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De verzoeken gaan over verschillende sectoren waaronder arbeid, CAO's, arbeidsomstandigheden, economische steun en naleving van regelgeving. Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

Arbeid en werkgelegenheid

- Collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) <https://open.overheid.nl/documenten/c77b5ea4-8922-464c-8551-093db051bc9b/file>
- Algemeen verbinden verklaren van CAO, <https://open.overheid.nl/documenten/b5dee8f2-6384-42f7-b8b1-db5db46c4e53/file>

Gezondheid en veiligheid

- Verzoeken met betrekking tot gevaarlijke stoffen (bijv. lood bij KMT Ter Apel BV) <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-12c9a6828a173c8474f596c3f425daccab61576/pdf>
- Medische zorg voor specifieke groepen (bijv. asielzoekers) <https://open.overheid.nl/documenten/15a32ebf-0bdc-40ad-ae44-1fc81cf279d9/file>
- Arbeidsinspectierapport bij een dodelijk ongeval op het werk, <https://open.overheid.nl/documenten/bc8733d4-bdc5-4352-babb-5b701238c9a5/file>
- Vragen over aantal overleden kinderen die uit huis geplaatst zijn: <https://open.overheid.nl/documenten/0682ddb7-1874-4562-b97e-ee2fc0a29f67/file>

Economische en financiële steun

- Vragen over subsidietoewijzingen (bijv. Tijdelijk Noodfonds Energie) <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c69af1871344f9b4c2024e74d2ee3c21794d23eb/pdf>
- Financiële hulpprogramma's (bijv. Tozo 2020) <https://open.overheid.nl/documenten/282dc08c-b8ca-4b92-899f-239850bcd446/file>
- Documenten die betrekking hebben op de eenmalige energietoeslag <https://open.overheid.nl/documenten/7b17e51a-bece-4eaa-9022-debc12b82eb2/file>

Woo-verzoeken ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De meeste verzoeken gaan over uiteenlopende zaken in het onderwijs, zoals besluiten met betrekking tot scholen, bekostiging, registratie, en onderzoek in het basisonderwijs, waaronder [Montessori-onderwijs](#), [lumpsumbekostiging](#), en [opheffingsnormen](#). Ook zijn er diverse besluiten met betrekking tot studiefinanciering, zoals de [herinvoering van de basisbeurs](#), [handhaving van de wet op de studiefinanciering](#), en [informatieverschaffing over terugbetaling van studieschulden](#).

Naast het thema onderwijs valt ook op dat er relatief veel Woo-verzoeken zijn met betrekking tot onderzoek van grensoverschrijdend gedrag door minister Wiersma. Bij het onderdeel 'cultuur' valt op dat er relatief veel verzoeken zijn rondom Ongehoord Nederland, zoals [over de maatregelen over omroep Ongehoord Nederland](#) en informatie over rijksmonumenten, zoals over [rijksmonument 'Romp van molen De Hoop' te Sint Laurens](#). Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

Basisonderwijs:

- [Besluit op Woo-verzoek over bekostiging schoolbesturen wegens invoering lumpsumbekostiging](#)
- [Besluit Woo-verzoek basisscholen die onder opheffingsnorm vallen](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over stichten basisschool Enderun Hisar in Rotterdam](#)
- [Besluit op Wob-/Woo-verzoek over aanvragen bekostiging School voor Persoonlijk Onderwijs](#)

DUO:

- [Besluit op Woo-verzoek over de herinvoering van de basisbeurs voor studenten](#)
- [Besluit op Wob-/Woo-verzoeken over taalscholen en strafrechtelijke onderzoeken](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over tegemoetkoming studenten tijdens leenstelsel](#)

Hoger onderwijs:

- [2e deelbesluit op Wob-/Woo-verzoek over invloed China op het Nederlandse hoger onderwijs](#)
- [Besluit Woo-verzoek instroom internationale studenten](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over voortgang van de bepaling van stagevergoeding voor studenten](#)

Media:

- [Besluit op Woo-verzoek over omroep Ongehoord Nederland](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over inzet influencers op sociale media tijdens publiekscampagne MDT](#)

Erfgoed:

- [Besluit op Woo-verzoek over onderzoek naar online handel in cultuurgoederen](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over rijksmonument kasteel Maurick](#)
- [Besluit op Woo-verzoek Commandopost Clingendael te Wassenaar](#)

Grensoverschrijdend gedrag:

- [Eerste beslissing Woo-verzoek protocollen grensoverschrijdend gedrag](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over mogelijk grensoverschrijdend en/of ongepast gedrag door oud minister Wiersma](#)

Onderwijsbreed:

- [Besluit Woo-verzoek bijverdiensten onderwijsbestuurders](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over internationaal diplomawaardering- en erkenningssysteem](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over onderwijs in Friese taal"](#)
- [Besluit op Woo-verzoek inzake kansenongelijkheid](#)
- [Woo-besluit over artikel 23 Grondwet \(Onderwijsvrijheid\)](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over onderzoek ADR ongeschreven regels 2011-2019](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over toekenning subsidies na verzoek](#)

Woo-verzoeken ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De onderwerpen van de Woo-verzoeken variëren van informeren naar het welzijn van bepaalde diersoorten, bijvoorbeeld konijnen, tot de gang van zaken bij bepaalde NVWA-inspecties. Een aantal verzoeken berust op zaken die veel media-aandacht hebben (gehad), zoals dit verzoek om informatie rondom schapen gedood door een wolf en deze over natuurbescherming rondom Schiphol. Weer een andere groep verzoeken heeft een persoonlijk tintje, zoals dit verzoek over een ongeval bij een kermisattractie of deze over camerabeelden van een specifiek voorval in een slachthuis. Soms gaat het om de vraag om communicatie tussen LNV en andere organisaties, zoals communicatie met Wageningen UR. Qua inhoud zijn er een aantal thema's die regelmatig terugkeren.

Stikstof, mest en fosfaat

- Uitkoopregeling stikstof
- Rechtszaak MOB tegen PAS
- Stikstofadvies Remkes
- Natura 2000-gebieden en stikstofeisen
- Briefwisseling minister Van der Wal en Eurocommissaris NL stikstofbeleid
- Communicatie LNV en RIVM over fouten in top 100 grote stikstofbronnen
- Derogatie en boetebeleid Meststoffenwet

Meitellingen

- Meitellingen 2015-2023

Wolf(achtigen)

- Wolf in Nederland
- Communicatie tussen LNV en Lupus-werkgroep
- Door wolf gedode schapen

Subsidies

- Ondersteuning producenten vleesvervangers
- Subsidies branche- c.q. belangenorganisaties veehouderijsector
- Subsidie zonnepanelen
- Subsidie versneld natuurherstel
- Particulier natuurbeheer en subsidies
- Subsidies African Parks

Dierenhandelaren

- Controles apenhandelaar vanaf 2011
- Handhavingsverzoek hondenhandelaar
- Uitvoervergunningen gifkikker Ameerega cainarachi

**Meerjarenanalyse Wob-verzoeken LNV
2018-2022**

Stikstof (totstandkoming maatregelenpakket stikstof, lijst PAS-meldingen, ammoniak en stikstofbeleid, PAS Luchthavens, bestuurlijk overleg Stikstof, correspondentie LNV en landsadvocaat, berekeningen stikstofreductie, etc.).

Gewasbescherming (gewasbescherming bijenrichtlijn, risico's gewasbescherming, KPMG-rapport gewasbescherming, gewasbeschermingsmidelen en Parkinson, etc.).

Fosfaat (Fosfaatrechten, melkquotum en fosfaatrechtenstelsel, EU correspondentie fosfaatrechten, derogatieonderhandelingen EU, Actieprogramma nitraat, data-uitwisseling fosfaatrechten, etc.).

Schiphol (Vergunningen Schiphol, Aeriusberekeningen Schiphol, Natuurvergunningen Schiphol en Lelystad Airport, Besluit niet handhaven Schiphol

Landsadvocaat (Kosten Landsadvocaat, Correspondentie LNV en Landsadvocaat).

Woo-verzoeken ministerie van Justitie en Veiligheid

De onderwerpen van de Woo-verzoeken variëren van informeren hoe de [hoogte van verkeersboetes](#) tot stand is gekomen tot de gang van zaken in bepaalde [penitentiaire instellingen](#). Vaker terugkerende thema's zijn o.a. interlandelijke adoptie en kansspelen, benoemingsprocedures en vertaaldiensten. Een aantal verzoeken berust op zaken die veel media-aandacht hebben (gehad), zoals dit verzoek om informatie rondom [influencers](#) en deze over de [WhatsApp-groep 'Desinformatie'](#). Weer een andere groep verzoeken heeft een persoonlijk tintje, zoals dit verzoek over de [verwerking van persoonsgegevens](#) of deze over een [specifieke moordzaak](#). Een andere terugkerend doel in de woo-verzoeken is de vraag om communicatie tussen J&V en andere (buitenlandse) organisaties, zoals [communicatie met ISS](#) of de [gezamenlijke aanpak van drugscriminaliteit door Nederland en België](#). Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

Benoemingsprocedures

- [Benoemingsbesluiten rechters](#)
- [Benoemingsbesluiten deurwaarders en openbaar ambtenaren](#)

Kansspelen

- [Beleid mbt reclame kansspelen](#)
- [Kansspelsector Curaçao](#)

Adoptie

- [Toekomst interlandelijke adoptie](#)
- [Landenanalyse interlandelijke adoptie](#)
- [Correspondentie interlandelijke adoptie](#)
- [Diner pensant interlandelijke adoptie](#)
- [Adopties Colombia](#)

Vertaaldiensten

- [Vertaaldienstverlening Thebigword en AVB](#)
- [Dienstverlening tolk- en vertaalbedrijf voor het OM](#)
- [Aanbestedingen tolk- en vertaaldiensten voor de overheid](#)
- [Dienstverlening twee tolk- en vertaalbedrijven](#)

Woo-verzoeken Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

De onderwerpen van de Woo-verzoeken bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaan vooral over Inspectie Leefomgeving en Transport en over verschillende modaliteiten van transport, zoals wegtransport, maritiem transport, en luchtvaart. Naar zaken rondom luchtvaart wordt relatief vaak een Woo-verzoek gedaan. Verder gaan er ook veel verzoeken over wetten, vergunningen, water, milieu en kunstmatige stoffen. In de Woo-verzoeken wordt o.a. vaak gevraagd naar de communicatie tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, of een ander ministerie, met een bedrijf, instantie of organisatie. Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

Treinverkeer

- [Deelbesluit op Wob-/Woo-verzoek over onderzoeksrapporten integrale besluit marktordening spoor](#)
- [Eindbesluit op Wob-/Woo-verzoek over voornemen tot onderhandse gunning van Hoofdrailnet aan NS voor de periode na 2024](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan](#)

Milieu

- [Besluit op Wob-Woo-verzoek over ongewone voorvallen bij Tata Steel te IJmuiden](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over baggerstort Ingense Waarden](#)
- [Besluit Woo-verzoek overtredingen invoer en uitvoer kunststofafval](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof](#)

Inspectie leefomgeving en transport

- [Besluit Woo-verzoek Bijlmerramp](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over consumentenvuurwerk F-1 en F-2](#)
- [Besluit Woo-verzoek rapporten over transportbedrijf](#)
- [Besluit Wob-verzoek gestorte grond IJsselmeer en Markermeer](#)

Luchtvaart

- [Besluit op Woo-verzoek over de vliegcrash in Tripoli](#)
- [1e deelbesluit Woo-verzoek over Schiphol en Lelystad Airport](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over arbeidsomstandigheden op Schiphol](#)
- [Besluit op Woo-verzoek om openbaarmaking informatie overzichten en maatregelen over geluidsbelasting Schiphol](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over overheidscontracten KLM](#)
- [Besluit op een Woo-verzoek over natuurvergunning Schiphol](#)

Maritiem transport

- [Besluit op WOO-verzoek over aanvaring op Noordzee](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over schadeafwikkeling containerramp MSC Zoe](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over levering SAR helikopters aan Nederlandse Kustwacht](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over keuringsrapporten damwanden en kades haven Breskens](#)

Wegtransport

- [Beslissing op bezwaar bij Woo-besluit over kosten voor gladheidsdiensten](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over drugsvervoer op de A15 en A20 van en naar haven terminals](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over financiële exploitatie Wijkertunnel](#)
- [Woo-verzoek over speed-pedelec](#)

Wetten en vergunningen

- [Besluit Woo-verzoek dronevergunningen](#)
- [Besluit Woo-verzoek vergunning opslag en verkoop vuurwerk](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over sancties tegen Rusland](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over algoritmes](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over statiegeld op drankverpakkingen](#)

Lobby

- [Besluit op Woo-verzoek over communicatie tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Energie Nederland](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over communicatie tussen mevrouw Kroes en voormalig Inspecteur-Generaal van ILT over Uber](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over contacten tussen Diederik Samsom en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over de inhuur van influencers door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat](#)

Woo-verzoeken ministerie van Economische Zaken en Klimaat

De onderwerpen van de Woo-verzoeken bij het ministerie van EZK variëren van informatie over [olievelden in het buitenland](#) tot documentatie rondom de [energiebesparende maatregelen van iemands huis](#). Dit laatste verzoek is een zeldzaam persoonlijk Woo-verzoek, de meeste verzoeken zijn algemener of gericht op een bepaald bedrijf. Er zijn een paar Woo-verzoeken ingediend die betrekking hebben op (politieke) personen, zoals Cora van Nieuwenhuizen, bijvoorbeeld [dit verzoek](#), Rob Jetten en Gert-Jan Oplaat. Over het algemeen is het doel van de meeste Woo-verzoeken om documentatie, correspondentie en informatie te verkrijgen over het proces dat heeft geleid tot een bepaald besluit. Dit kan dan gaan om het al dan niet verlenen van [een subsidie](#) of om de aanvraag van [een octrooi](#). Een andere rode draad in de Woo-verzoeken is de aanvraag naar 'alle' correspondentie en andere vormen van communicatie tussen EZK en een of meerdere andere partijen over een bepaald onderwerp.

Qua inhoud zijn er een aantal thema's die terugkeren, namelijk de gaswinning in Groningen en alle besluitvorming daaromheen, de veiling van radiofrequenties, overwegingen rondom subsidieverstrekking, bijvoorbeeld in samenhang met corona, klimaatverandering in het algemeen en specifiek de stikstofproblematiek. Het lijkt erop dat de verzoeken om informatie over de gaswinning en herstelwerkzaamheden en verzoeken om informatie over mestgetallen en stikstopdepositie door omwonenden of nauw betrokkenen zijn ingediend.

Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

1. Gaswinning Groningen

- [Maatregelenpakket voor Groningen ter compensatie van de aardgaswinning](#)
- [Gasleveringen, gasopslag en noodscenario's](#)
- [Gaswinning en gasopslag Grijpskerk](#)

2. Radiofrequenties

- [Veiling landelijke commerciële radio-omroep](#)
- [Radiopiraat Sint-Jansklooster](#)
- [Sanctiebesluit SkyRadio](#)

3. Subsidieverstrekingen

- [Subsidie biomassacentrale Vattenfall te Diemen](#)
- [SDE-subsidies](#)
- [Beschikkingen EG-subsidie](#)
- [Correspondentie SDE++-subsidie](#)
- [Financiering vaste lasten COVID-19](#)

4. Klimaatverandering

- [Klimaattafels en Klimaatberaad](#)
- [Klimaatcommitment financiële sector](#)
- [Correspondentie Staat en Stichting Urgenda](#)

- [Uitfaseren kolencentrales](#)
- [Klimaatverandering BES-eilanden](#)

5. Stikstofproblematiek

- [Bouw stikstofinstallatie](#)
- [Porthos-project](#)
- [Mestgegevens](#)

Meerjarenanalyse Wob-verzoeken EZK, 2018-2022

Groningen (gas- en olieboringen, uitfasering Groningergas, afspraken EZK en NAM, versterkingsprogramma Groningen, versterkingsoperatie, bouwkundige veiligheid woningen, schadevergoedingen, gasrotonde, aardbevingsschade, etc.).

Windenergie (anterieure overeenkomst windpark Zeewolde, hoogspanningsverbinding Eemshaven, windparken Drentse Monden, Militair Radarstation Herwijnen, Advies wind op land & zee, vergunning windmolenpark N33, etc.).

Zoutwinning (Omgevingsvergunning Nedmag, voorwaarden zoutwinning Billiton, communicatie tussen EZK, Nedmag en Shell, etc.).

Kernenergie (Rapport kernenergie ENCO, Investeringsvoorstellen nucleaire sector, correspondentie EZK/EPZ Borssele, onderzoeksrapport NRG, etc.).

Subsidies (Subsidies StartupDelta, Pulsvisserijsubsidies, subsidies Tata Steel, Staatsbosbeheer, etc.).

Woo-verzoeken ministerie van Defensie

De onderwerpen van de Woo-verzoeken variëren van het opvragen van een onderzoeksrapport tot een verzoek om informatie over een Keniaanse verstekeling. Onderwerpen die vaker terugkwamen, zijn personeel, oefenterreinen, Oekraïne/Rusland, financiën en internationale betrekkingen. Dit kan dan gaan om bijvoorbeeld het brandstofverbruik van Defensie of de personele omvang van bepaalde takken. Een aantal verzoeken berust op zaken die in de media zijn geweest, zoals dit verzoek van RTL nieuws over het bedrijf Visser B.V. of het verzoek om informatie over de rol die Defensie heeft gespeeld bij de inkoop van persoonlijke beschermingsmiddelen tijdens corona. Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

Defensiepersoneel

- Draaginsigne gewonden
- Toekenning salaris
- Invaliditeitspensioen
- Opleidingsreglement KMS
- Personele omvang EOD en duikers

Oekraïne/Rusland

- Communicatie 'Rusland'
- Levering containerzijladers Oekraïne
- Levering militaire goederen Oekraïne
- Bezoek president Zelensky

Defensieterreinen

- Luchtmachtbasis De Peel
- Plaatsing radarstation Herwijnen
- Laagvliegmanoeuvres Veldhoven
- Overtolligstelling Seyss Inquart-bunker

Financiën

- Inhuur externe adviseurs
- Brandstofverbruik Defensie
- Betaling Defensie aan HCSS
- Aanbesteding SAR-helikopters
- Kwaliteitsinvesteringen Kmar
- Toelagen en vergoedingen Korps Mariniers

Internationaal

- Nederlandse steun aan Libanese grensagentschappen
- Rol Nederlandse Staat in genocide Rwanda
- Mensenrechtenschendingen Frontex
- Exportvergunningen ASML naar China

Woo-verzoeken ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De verzoeken om informatie variëren sterk in onderwerp. Ze hebben betrekking op de uiteenlopende beleidsterreinen van het ministerie van BZK. Van informatie over integriteit woningbouw, tot informatie over de overzeese gebiedsdelen van het koninkrijk. Veel Woo-verzoeken gaan over woningbouw, ruimtelijke ordening en de Omgevingswet. Daarnaast is er veel aandacht voor het beleid inzake digitalisering, cyber security en transparantie, zoals bijvoorbeeld het bewaren van chatberichten. Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

Ruimtelijke ordening

- Besluit op Woo-verzoek over de Omgevingswet
<https://open.overheid.nl/documenten/af3d3719-ba57-4850-a2bd-c23f77dd5952/file>
- Woningbouw en woningmarkt, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3879e11b5e424df355ee7e544903eb0352e14da3/pdf>
- Informatie over huisvestingsprojecten en -beleid
- Correspondentie en beleid van woningcorporaties
- Problematiek rond woningtransformaties

Digitalisering en transparantie

- Besluit op een verzoek om documenten over de 'Handreiking bewaren van chatberichten' en de 'Rijksbrede richtlijn inzake chatberichten'. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-31f81ce88e83c4fc28b571bf6676bdb680af3bf6/pdf>
- Besluit op een verzoek om informatie over notities en strategieën voor de Rijksoverheid in het digitale tijdperk. <https://open.overheid.nl/documenten/f790be43-c4f9-44f8-860a-1b34137ff935/file>
- Digitalisering en de bescherming van persoonsgegevens in openbare registers
- Communicatie en protocollen van digitale identiteiten (DigiD's)
- Beleid en communicatie rondom online mediaplatformen en journalistiek

Milieu en duurzaamheid

- 1e deelbesluit Woo-verzoek energielabels gebouwen
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fd64ecb0bba24ed630b0b13568894b76006f452f/pdf>
- Besluit op een verzoek om informatie over energielabels en energie-indexen uit de periode 2013 tot heden. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fd64ecb0bba24ed630b0b13568894b76006f452f/pdf>
- Subsidies en beleid gericht op milieu en duurzaamheid
- Klimaatverandering en de BES eilanden, <https://open.overheid.nl/documenten/d699cb47-04fd-426b-85d3-628c2155f164/file>

Openbaar bestuur en integriteit:

- Communicatie tussen BZK, gemeente Bloemendaal en Integriteitscommissie
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ca9747e54aa532552154a20954863fe05ed863db/pdf>,
- Aanstelling van waarnemend burgemeesters en andere bestuurlijke beslissingen
- Overleg en correspondentie tussen overheidsinstanties en toezichthouders
- Onderzoek naar integriteit binnen het openbaar bestuur
- Overleg en correspondentie over desinformatie tijdens de COVID-19-crisis

Cultuur en samenleving:

- Beleid omtrent religieuze uitingen en de bescherming van minderheidsgroepen.
- Discussies over het slavernijverleden

Woo-verzoeken ministerie van Buitenlandse Zaken

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn veel Woo-verzoeken gedaan naar politiek gevoelige onderwerpen en thema's die in de aandacht van de media staan. In de periode 2022-2023 speelde met name het WK in Qatar een rol. Ook is er veel aandacht voor interlandelijke adoptie, voor zaken die raken aan de mensenrechten, communicatie met betrokken actoren en voor financiële steunmaatregelen. Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

WK in Qatar

Het WK in Qatar was een controversieel onderwerp in de media vanwege de vele mensenrechtenschendingen in het land.

- documenten van MinBuZa omtrent het WK voetbal in Qatar
- de Nederlandse afvaardiging naar het WK voetbal in Qatar
- de OneLove-campagne in Qatar

Interlandelijke adoptie

- adoptie vanuit India
- adoptie vanuit Indonesië
- procedures bij interlandelijke adoptie.

Contacten en correspondentie MinBuZa met externe partijen

- correspondentie van het ministerie van BuZa met andere partijen over David Icke
- bezoek minister Hoekstra aan Saoedi-Arabië
- ontmoetingen tussen Shell en Nederlandse regering
- bezoek president Zelensky aan Nederland.

Mensenrechten

- aangepaste werkwijze gezinshereniging
- erkenning van de Armeense genocide
- communicatie-instructies BZ met Nederlandse ambassade Rwanda

Economische en financiële steunmaatregelen

- financiering van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)
- financiering door FMO van 2 banken in Honduras
- Nederlandse steun aan Libanese grensagentschappen.

Woo-verzoeken Ministerie van Algemene Zaken

De onderwerpen van Woo-verzoeken bij het Ministerie van Algemene Zaken lopen erg uiteen, van vaccinaties tot chiptechnologie. Er zijn een paar onderwerpen die meerdere keren langskomen en dat zijn Oekraïne en verzoeken rondom het Koninklijk Huis. Vaak wordt er gevraagd naar de communicatie tussen het ministerie van Algemene Zaken, of een ander ministerie, met een bedrijf, instantie of organisatie. Soms worden er zeer specifieke verzoeken gedaan naar kwesties die 70 jaar geleden speelden, zie [archiefstukken met inventarisnummer 6856-6859](#). In enkele gevallen gaat het om persoonlijke zaken van inwoners, zoals bij [aansprakelijkstelling](#). Een overzicht van enkele thema's met voorbeelden:

Buitenland

- [Bezoek president Zelensky 4 mei](#)
- [Besluit op Woo-verzoek over levering F-16 toestellen aan Oekraïne](#)
- [Dienstreizen Minister-president](#)
- [Export chiptechnologie naar China](#)

Economie en bedrijven

- [Catshuissessie vestigingsklimaat](#)
- [Contact met Uber](#)
- [Interesse mogelijke kopers ABN Amro](#)

Koninklijk huis

- [10-jarig jubileum staatshoofd](#)
- [Podcast "door de ogen van de Koning"](#)

Media

- [Inzet influencers door Algemene Zaken](#)
- [One-love campagne](#)
- [Overleg concepten en Woo](#)

Politieke zaken

- [Kabinetsreactie op rapport Ongekend Onrecht](#)
- [Niet-openbaren chatverkeer bewindspersonen](#)
- [Provinciale Statenverkiezingen](#)
- [Verkenning kabinetsformatie 2021 tussen Ollongren en Rutte](#)

Bijlage 2. Terugkerende thema's Woo-verzoeken gemeenten

Drenthe	
Borger-Odoorn	In de Woo-verzoeken is niet specifiek een rode draad te ontdekken. Vaak gaan deze gepaard met wat in de media speelt. Enkele voorbeelden: windmolens, zonneparken of de wolf.
Coevorden	Thema's die spelen in de gemeente, bijvoorbeeld, bepaalde bestemmingsplannen asiel en padelbanen
De Wolden + Hoogeveen	Voornamelijk bouwplannen/bestemmingsplannen. Asiel is ook een vaker voorkomend onderwerp. Omgevingsvergunningen is daarnaast ook een hot item. Maar ook ontvangen wij vaak verzoeken die voortkomen uit een voorgaande gebeurtenis bijvoorbeeld een handhavingszaak.
Midden-Drenthe	Met name actuele en politiek gevoelige onderwerpen, zowel lokaal als landelijk. Voorbeelden: bouwplannen, ruimtelijke ontwikkelingen, wolf, toepassen Wet voorkeursrecht gemeenten, flexwonen etc. Vooral bij kwesties waar het individuele belang van verzoeker een rol speelt. Een Woo-verzoek wordt dan vaak ingediend uit wantrouwen richting gemeente en/of burend/derden of in de hoop argumenten te verzamelen om voor het eigen belang op te komen.
Flevoland	
Lelystad	Wonen en bestemmingsplankwesties. Een enkele keer verkeer. NIMBY-verzoeken, als gebouwd gaat worden zoals nieuwbouwwoningen, kleine bedrijfjes en verzoeken van bedrijf dat positie op de markt aan het verkennen is.
Friesland	
Achtkarspelen + Tytsjerksteradiel	Veel over bestemmingsplannen, WOZ en zaken die in hun buurt spelen.
Harlingen	Er is geen rode draad in de ingediende Woo-verzoeken te ontdekken.
Heerenveen	Betreffen veelal verzoeken die te maken hebben met ontwikkelingen in de gemeente, zie bijgevoegd overzicht voor de onderwerpen. Top 5 meest voorkomende thema's: (1) Concessies lichtmastreclame en rotonde-reclame (2) huurovereenkomst Hajé Hotel opvang Oekraïners (3) beoogde waterzuiveringsinstallatie i.v.m. waterwinning in Luxwoude (4) Huurovereenkomst Hajé Hotel opvang Oekraïners (onjuist ingediend) (5) informatie over collectieve vrijwilligersverzekering ivm onderzoek aansprakelijkheid organisatoren optocht praalwagens
Leeuwarden	Zeer gevarieerd. Het overgrote deel van de verzoeken is voor het fysiek domein. Voorbeelden: Asiel, Cambuur Leeuwarden: bus/ticket-combi, het uitsluiten van supporters, integriteitsschendingen
Northeast-Fryslân	Handhavingsskwesties, bestemmingsplannen, Omgevingsplannen, milieukwesties, belastingen en vergunningen en andere ruimtelijke ontwikkelingen.
Ooststellingwerf	De hoofdmoot bestaat uit asielopvang en omgevingszaken.
Súdwest-Fryslân	De verzoeken zijn zeer divers, maar over het algemeen zijn er vaak verzoeken bij die betrekking hebben op (verleende) omgevingsvergunningen en handhavingsverzoeken. De thema's die regelmatig terugkomen zijn: woningbouw(plannen) en verkeer.
Terschelling	Geen rode draad te ontdekken; onderwerpen zijn te divers. WOZ
Vlieland	Voorbeelden: WMO, Welstandscommissie, Opgelegde aanslagen, Omroep Zilt, De Wadden, Oekraïense vluchtelingen
Gelderland	
Harderwijk	Onderwerpen zijn heel divers.
Nijmegen	Camerabeelden worden veel opgevraagd. Hiervan waren 25 verzoeken van openbare ruimtes. Veelvoorkomende thema's gaan over wonen en stedelijke ontwikkeling

Putten	er is een duidelijk verschil te bespeuren tussen informatieverzoeken en Woo-verzoeken. Informatieverzoeken zijn meer gericht op persoonlijke dossiers met betrekking tot gebieden zoals Sociaal Domein. Bij de Woo-verzoeken zien we een duidelijk onderscheid tussen de soort aanvragers en de door hun gevraagde informatie. De Woo-verzoeken zijn in twee categorieën in te delen; de landelijke verzoekers en de plaatselijke verzoekers. De landelijke verzoekers zijn vaak de 'onderzoekers' die door het gehele land hun vraag uitzetten. Vaak hebben hun verzoeken betrekking op onderwerpen zoals asielzoekers, Woz en uitvoering van bepaalde wetten binnen het Sociaal Domein, veelal gecombineerd met vragen over gemaakte kosten. De plaatselijke verzoekers hebben vaak meer het persoonlijk belang voor ogen dan het algemeen belang en zijn meer gericht op afdelingen zoals Ruimte en Belastingen. Er wordt door burgers vaak meer achter zaken gezocht dan dat er in werkelijkheid is. Regelmatig wordt er in een Woo-verzoek m.b.t een meest simpele vergunningverlening (of weigering) geheime raads- en/of collegevergaderingen, provinciaal overleg en Whatts Appverkeer tussen burgemeester en vergunningaanvrager of andere betrokkenen, verondersteld en opgevraagd. Plaatselijke verzoekers; vergunningverlening, bestemmingsplankwesties.
Winterswijk	Schendingen, procedures, kwijtscheldingen, opvang oekraïense vluchtelingen. Over sociale vraagstukken. Aanvragen die ze naar alle gemeentes sturen. Meestal besluiten/bestemmingsplannen, wijzigingen - openbare ruimtes
Groningen	
Eemsdelta	Beleidsstukken inzien, wet®elgeving, kwart gaat over aardbevingsgebied/omgevingsvergunning
Het Hogeland	Bouwplannen, aanbestedingsprocedures, ruimtelijke kwesties, bomen(kap), WMO, dorpshuizen, asielbeleid, zonnepanelen, integriteitsschendingen Kapvergunningen, omgevingsvergunningen, vergoedingen zoals WMO of uitkering - Als er weer een zaak ter inzage ligt (bouwvergunning, omgevingsvergunning met en zonder milieuaspecten) komen er meer Woo-verzoeken - Als mensen niet tijdig gevraagde informatie ontvangen, dienen zij een Woo-verzoek in - Als de gemeente een besluit heeft genomen wil men weten hoe het besluit tot stand is gekomen
Oldambt	Ruimtelijke ordening, bouwplannen, Groenonderhoud, verlichting, evenementen, bouwvergunningen en verdere inrichting openbare ruimte.
Pekela	De meeste Woo-verzoeken komen van landelijke organisaties die onderzoek doen. Andere Woo-verzoeken komen van burgers die vragen hebben over ruimtelijke kwesties.
Limburg	
Weert	Niet echt repeterende dingen. Een aantal jaar geleden was er een bestuurscrisis en is de burgemeester vertrokken. Daar liepen nog lang procedures over, de journalistiek vroeg toen wel vaker om informatie om artikelen te schrijven. Vorig jaar 5 verzoeken van journalisten en 10 van burgers ongeveer. De verzoeken van journalisten zitten wat beter in elkaar en zijn specifiek. Burgers vragen algemenere informatie op.
Noord-Brabant	
Oosterhout	Nee
Waalwijk	Bouwverzoeken, Energie, duurzaamheid (windmolens), Belastingen (honden) en Ruimtelijke ordening.
Noord-Holland	
Alkmaar	Mobiliteit, verkeer, verbouwing boerderij, Anjo vd Ven, rellen met voetbalclubs. Veel vraag naar welke algoritmes de gemeente Alkmaar gebruikt
Amstelveen/Aalsmeer	Bouwprojecten, bestemmings- en omgevingsplan
Blaricum, Eemnes, Laren	Openbare ruimte, sporthal, straat, noodopvang.

Den Helder	Omgevingsvraagstukken, dingen in de krant, Den Helder heeft groot politiek juridisch dossier, handhaving, subsidies.
Financiën betreft o.a. vorderingen	Financiën betreft o.a. vorderingen, diverse soorten projecten, Erfgoed, Ruimtelijke ordening en bestemmingsplan.
Hilversum	mensen uit de buurt - status vergunning burens, ruimtelijke ontwikkelingen, nimby, tuinhuisjes. Sociaal domein vragen kwalificeert avg-technisch eerder als inzage verzoek, verder mn ruimtelijke vernieuwing
Huizen	opvanglocatie voor Oekraïners, kapvergunningen, verkeerskwesties.
Landsmeer	Elk jaar wel een Woo-verzoek over WOZ-gerelateerde zaken (OZB) en een verzoek over geheimhouding stukken.
Oostzaan + Wormerland	Vooraf wanneer ze het ergens niet mee eens zijn, wijziging bestemmingsplan bijv. openbare ruimte kwesties, verzoek over de vaststelling van WOZ-waardes. 95% van de verzoeken hebben iets te maken met de 'levenssfeer' van de burger.
Velsen	Bouwplannen, aanbestedingsprocedures, ruimtelijke kwesties. Tata Steel, vluchtelingenopvang, (cruiseschip voor vluchtelingen in Velsen.)
Waterland	Er is mijns inziens geen rode draad te ontdekken in informatieverzoeken.
Overijssel	
Almelo	Veel verzoeken sluiting theaterhotel, wonen (nieuwbouw) en bestemmingsplan.
Kampen	Uiteenlopend, maar mn ruimtelijk domein, niet sociaal domein. Veelal omgevingsvergunningen, maar als er iets in de gemeente gebeurd is dat een verzoek wat meestal wel naar voren komt.
Utrecht	
Amersfoort	Bouwlocaties, ontwikkeling in de stad, sommige burgers komen telkens terug, maar niet vanuit misbruik, maar uit betrokkenheid. (overlast van een terras bijvoorbeeld) Vaak ook één bezwaar, telkens herhalen en dan net iets anders formuleren. Opvang van vluchtelingen één per jaar.
Zeeland	
Goes	Er zijn verschillende categorieën aanvragers; 1 Journalisten 2 Bedrijven die op zoek zijn naar gegevens van concurrenten of andere informatie. 3 Burgers; die ergens een conflict/klacht/bezwaar over hebben - Dit kan onderling zijn, met burens of tussen gescheiden ouders. Dit wordt soms uitgevochten over de rug van de gemeente. Maar kunnen ook over de gemeente gaan
Schouwen-Duiveland	Vergunningen of het vergunningplichtig zijn van bepaalde dingen. Daarnaast komen ook veel vragen binnen over actuele thema's zoals energietoeslag, parkeerproblematiek en handhavingen.
Veere	Veel over recreatieve verhuur omdat in hun gemeente veel toerisme voorkomt. Illegale verhuur en of daarop gehandhaafd wordt. Handhaving. Opvang Oekraïners. Opvang Alleenstaande minderjarige vreemdelingen - actualiteit
Zuid-Holland	
Schiedam	De meeste verzoeken zijn in behandeling genomen door het team Sociaal Domein, gevolgd door het team Ruimtelijke Ontwikkelingen en Beleid en het team Vergunningen en Handhaving. Zichtbaar is dat 66% van de ontvangen verzoeken inhoudelijk ziet op 4 vakteams binnen de organisatie. De inhoudelijke thema's zijn veelzijdig (net zoals de verzoekers). Het kan gaan om een Woo-verzoek dat ziet op een bouwproject en de gevolgen daarvan of op bepaalde contracten die de gemeente heeft met derde partijen.

Bijlage 3. Meest bezochte onderwerpen op Rijksoverheid.nl

Periode 1 Januari 2023 - 31 December

- Schoolvakanties
- Coronavirus COVID-19
- Minimumloon
- Arbeidsovereenkomst en cao | Vakantiedagen en vakantiegeld
- Koopkracht
- Vaccinatie tegen het coronavirus
- Woning huren
- Verkiezingen Provinciale Staten en waterschappen 2023
- Paspoort en identiteitskaart
- Verkiezing Tweede Kamer
- Arbeidsovereenkomst en cao
- Waardering onroerende zaken (WOZ)
- Leven Lang Ontwikkelen
- Privacy en persoonsgegevens
- Hoger onderwijs
- AOW
- Pensioen
- Rijbewijs
- Ouderschapsverlof

Bron: Ministerie van Algemene Zaken, Dienst Publiek en Communicatie

Bijlage 4. Lijst geïnterviewde organisaties

1. Gemeente Aalsmeer
2. Gemeente Achtkarspelen
3. Gemeente Alkmaar
4. Gemeente Almelo
5. Gemeente Amersfoort
6. Gemeente Amstelveen
7. Gemeente Assen
8. Gemeente Blaricum
9. Gemeente Borger-Odoorn
10. Gemeente Coevorden
11. Gemeente De Fryske Marren
12. Gemeente Den Helder
13. Gemeente Doetinchem
14. Gemeente De Wolden
15. Gemeente Eemnes
16. Gemeente Eemsdelta
17. Gemeente Gooisemerren
18. Gemeente Goes
19. Gemeente Harderwijk
20. Gemeente Harlingen
21. Gemeente Heerenveen
22. Gemeente Het Hogeland
23. Gemeente Hilversum
24. Gemeente Hoogeveen
25. Gemeente Huizen
26. Gemeente Kampen
27. Gemeente Landsmeer
28. Gemeente Laren
29. Gemeente Leeuwarden
30. Gemeente Lelystad
31. Gemeente Midden-Drenthe
32. Gemeente Nijmegen
33. Gemeente Noardeast Fryslan
34. Gemeente Oldambt
35. Gemeente Oosterhout
36. Gemeente Ooststellingwerf
37. Gemeente Oostzaan
38. Gemeente Pekela
39. Gemeente Putten
40. Gemeente Schiedam
41. Gemeente Schouwen-Duivenland
42. Gemeente Súdwest-Fryslân
43. Gemeente Terschelling

- 44. Gemeente Tytsjerksteradiel
- 45. Gemeente Veere
- 46. Gemeente Velsen
- 47. Gemeente Vlieland
- 48. Gemeente Waalwijk
- 49. Gemeente Waterland
- 50. Gemeente Weert
- 51. Gemeente Winterswijk
- 52. Gemeente Wormerland

Media

- AD
- ANP
- Dagblad van het Noorden
- Follow the Money
- De Groene Amsterdammer
- Investico
- Leeuwarder Courant
- De Limburger
- Mediahuis
- Nieuwsuur
- NOS
- RTL Nieuws
- Trouw
- De Volkskrant
- VVOJ

Ministeries

- Ministerie van Algemene Zaken
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid