‘Betekenisvolle Openbaarmaking’: advies voor de invulling van de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking uit de Woo

Actieve openbaarmaking van overheidsinformatie is van belang voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Een van de belangrijkste doelstellingen van de Wet open overheid (Woo) ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is dat steeds meer informatie actief openbaar zal worden gemaakt. Dit zal op termijn onder andere plaatsvinden via de verplichte actieve openbaarmaking van de zeventien informatiecategorieën. Daarnaast hebben overheden op dit moment al een inspanningsverplichting om actieve openbaarheid na te streven, gevat in artikel 3.1 van de Woo.

Dit advies is opgesteld voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het kader van het project voor beleidsvorming rond de inspanningsverplichting. Dit project heeft als doel om te komen tot een beleidslijn rondom de inspanningsverplichting uit de Woo waarmee het voor de samenleving duidelijker wordt wat op dit punt van de overheid verwacht kan worden en voor overheidsorganisaties verhelderd wordt wat onder de inspanningsverplichting verstaan wordt en hoe zij hier harmonieus mee aan de slag kunnen. Naast dit advies is door BZK advies gevraagd aan het ACOI (Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding) en is adviesbureau Berenschot gevraagd om een afwegingskader rondom de inspanningsverplichting te maken.

Om samenwerking en belangrijke signalen uit de praktijk in de ontwikkeling van de beleidslijn mee te nemen is er een interbestuurlijke werkgroep opgericht met koplopers vanuit diverse overheidsorganisaties (zowel rijksoverheid, provincies, waterschappen, gemeenten als uitvoeringsorganisaties). In meerdere interactieve bijeenkomsten is het doel, de duiding, de scope en de uitvoering van artikel 3.1 van de Woo besproken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot onderstaand advies aan BZK over de inspanningsverplichting. De werkgroep geeft deze adviezen op grond van hun ervaring tot nu toe. Het is van belang dat BZK het beleid blijft monitoren en herijken op basis van nieuwe ervaringen en perspectieven die worden opgedaan rondom 3.1.Primair is er vanuit het oogpunt van de Woo geredeneerd, maar daarnaast is ook aandacht besteed aan aanpalende wet- en regelgeving, zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming, Archiefwet (Aw), Wet Digitale Overheid (Wdo) en Wet Hergebruik Overheidsinformatie (Who).

**Advies:**

1. **Neem in de beleidslijn mee dat openbaarmaking op grond van de inspanningsverplichting moet aansluiten op informatiebehoeften van de maatschappij**

De inzet van openbaarmaking onder de inspanningsverplichting moet gericht zijn op onderwerpen die landelijk of lokaal sterk leven in de maatschappij of die daar een duidelijke impact op hebben. Het doel van openbaarmaking onder de inspanningsverplichting moet niet zijn om zoveel mogelijk te openbaren, maar juist om aan te sluiten bij informatiebehoeften en zo ‘betekenisvolle openbaarmaking’ te creëren.[[1]](#footnote-2) Overheidsorganisaties weten namelijk vaak zelf goed met welke onderwerpen en documenten ze betekenisvol kunnen publiceren voor de maatschappij, maar organisaties worden graag geholpen bij het valideren hiervan. In de onderstaande opsomming zijn een aantal manieren beschreven om informatiebehoeften te achterhalen:

* Woo-verzoeken uit het verleden
* Gesprekken met burgers, journalisten en/of belangengroepen/focusgroepen
* Binnengekomen (media)vragen
* Omgevingsanalyses
* Signalen vanuit klantcontactcentrum of Woo-contactpersoon
* Burgerpanels/dialogen of enquête
* Vragen vanuit volksvertegenwoordiging
* Binnengekomen klachten of feedback (zowel via digitale dienstverlening als aan het loket)
* Hotspotanalyse[[2]](#footnote-3)
* Technologie (slimme enquêtering via deliberatieve technologie of AI)
* Intern uitvragen bij ambtenaren wat er speelt en (mogelijk) in de belangstelling gaat komen
* Sociale media

Organisaties willen graag handvaten van BZK voor de evaluatie van actieve openbaarmaking onder de inspanningsverplichting, zodat in het vervolg nog betekenisvoller openbaar kan worden gemaakt. Daarnaast is evaluatie ook nodig om intern na te gaan of informatiebeheer is geprofessionaliseerd, zowel qua techniek, gedrag en processen.

1. **Neem in de beleidslijn mee dat bij het openbaar maken van te voren moet worden nagedacht over de maatschappelijke doelen die worden nagestreefd**

De doelen van openbaarmaking zijn beschreven in het afwegingskader (participatie, verantwoording, controle, gelijkwaardige informatierelatie of innovatie). Het is van belang dat in de beleidslijn in lijn met het afwegingskader 3.1 geschetst wordt hoe het beste invulling gegeven kan worden aan de inspanningsverplichting als een van deze doelen wordt nagestreefd. Openbaarmaking onder de inspanningsverplichting op maatschappelijk relevante thema’s zorgt er namelijk voor dat de samenleving gelijkwaardiger geïnformeerd wordt over de totstandkoming van (o.a.) besluiten en beleidsvorming, maar ook dat burgers, wetenschappers en maatschappelijke organisaties beter kunnen participeren . Voor goede, democratische besluitvorming is het van belang dat inzicht wordt gegeven in de gemaakte belangenafwegingen, de risico’s en de overwogen alternatieven.[[3]](#footnote-4) Het doel dat met openbaarmaking wordt nagestreefd heeft impact op de inhoud en vorm van openbaarmaking.

1. **Stel in de beleidslijn niet vast welke informatie en welke vorm, actief openbaar gemaakt moet worden, maar laat dit over aan overheidsorganisaties zelf**

Overheidsinstanties onderschrijven het belang van betekenisvolle openbaarmaking en weten welke informatie daarvoor in aanmerking komt. Op basis van de motieven van openbaarmaking zoals beschreven in het afwegingskader zijn zij zelf in staat relevante dossiers/onderwerpen te identificeren voor openbaarmaking. Indien verantwoording het doel is, kan met openbaarmaking onder de inspanningsverplichting helder context worden geschetst bij omvangrijke dossiers en complexe besluitvorming door te focussen op openbaarmaking van besluitvormende documenten. Voor participatie is het passender om de complexiteit van een thema bewuster te doseren en samenvattingen te schrijven op B1-taalniveau. Het doel is daarbij is zo volledig mogelijk context te bieden en om daarbij complexiteit te vereenvoudigen of doseren. Om dit te faciliteren moet er geïnvesteerd worden in een slimme procesflow, zodat openbaarmaking minder handmatige nabewerking vergt. Een andere vorm van de inspanningsverplichting kan zijn gepubliceerde informatie vindbaarder te maken en extra context toe te voegen om deze informatie begrijpelijker te maken. Er is geen vaste wijze voor actieve openbaarmaking onder de inspanningsverplichting die bij iedere situatie en doelstelling past, dit blijft maatwerk. Behoud in de beleidslijn daarom vrijheid bij overheidsorganisaties om hier zelf vorm aan te geven en beperk de beleidslijn tot richtinggevende elementen. Dit om te voorkomen dat de beleidslijn vrijblijvend wordt opgevat.

1. **Neem in de beleidslijn op dat de publicatietermijn aansluit op het doel van de openbaarmaking**

De timing van openbaarmaking is afhankelijk van het doel van openbaarmaking. Koppel daarom in de beleidslijn de openbaarmakingstermijn aan het doel. Publicatie is mogelijk voor, tijdens of na bestuurlijke besluitvorming. Net als voor het selecteren en presenteren van documenten moet het publicatieritme worden afgestemd op het doel dat met openbaarmaking wordt nagestreefd. Voor burgerparticipatie komt publicatie achteraf te laat, terwijl snelle openbaarmaking van een lopend besluitvormingsproces voorbarig kan zijn met het oog op heldere controle/verantwoording. Dit omdat er nog geen definitief besluit is genomen. Dit betekent niet dat publicatie jaren na besluitvorming pas kan plaatsvinden. Ook na besluitvorming moet er tijdig gepubliceerd worden om aan te sluiten bij de informatiebehoefte van de maatschappij en de mogelijkheid om de publicatie goed te faciliteren (het opstellen van tijdlijnen en andere vormen van context). Door herhalende beleidsvorming of een sluimerende terugkeer van een bestuurlijke opgave in de maatschappelijke of politieke belangstelling is één publicatiemoment niet genoeg. Het is raadzaam om het publicatieritme per openbaar dossier te blijven monitoren en vergelijken met veranderende informatiebehoeften.

1. **Bied naast de beleidslijn praktische en inspirerende hulp bij het verwezenlijken van ambities die overheidsinstanties hebben om betekenisvol openbaar te maken**

Actieve openbaarmaking van informatie buiten de zeventien verplichte informatiecategorieën is niet vanzelfsprekend vanwege ingewikkelde dossiervorming, talrijke documentvereisten, hoge werkdruk, onduidelijkheid over het publicatieplatform en kwetsbaar intern draagvlak. Er is behoefte aan meer concrete handvatten waarmee op een betekenisvolle wijze invulling gegeven kan worden aan 3.1. Door best practices te delen, kunnen overheden efficiënter werken, en waardevolle informatie beschikbaar stellen aan de maatschappij. (gebruik van gedeelde platforms, netwerken, intergemeentelijke werkgroep, uitwisselen beleidslijnen, gezamenlijke ontwikkeling software etc.)

Onderlinge uitwisseling van voorbeelden en ervaringen binnen, tussen en buiten organisaties verrijkt de zoektocht naar betekenisvol openbaren voor zowel voorlopers als nieuwkomers. Het doel van de hulpmiddelen moet vooral zijn om actieve openbaarmaking voor overheidsorganisaties makkelijker te maken, zoals bijvoorbeeld een sjabloon voor een tijdlijn of hulp bij een publiekssamenvatting.

1. Universiteit Utrecht, ‘Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers’ (2025) beschikbaar via https://www.acoi.nl/.uc/f27a068e20101c92c0000680ae901f008671d8f6d5e3900/250311-rapport-usbo-informatiebehoeften-burgers.pdf. [↑](#footnote-ref-2)
2. Nationaal archief ‘waardering en selectiemethodiek’ beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/handreiking-waardering-en-selectie-nieuwe-versie [↑](#footnote-ref-3)
3. Algemene Rekenkamer, ‘De staat van de rijksverantwoording’, 2012, p. 39; Raad voor het openbaar bestuur (ROB), ‘Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie’, 2012, p. 9. [↑](#footnote-ref-4)