



Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**
www.acoi.nl

Wat zou u *zelf* willen weten?

Advies over betekenisvolle
actieve openbaarmaking

Juli 2025

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege of ACOI) bestaat sinds mei 2022 en heeft in de Wet open overheid (Woo) de opdracht om de toegang van eenieder tot overheidsinformatie te bevorderen.

Dit gebeurt met gevraagde en ongevraagde adviezen aan regering en parlement, met richtsnoeren en kennisbevordering voor de uitvoeringspraktijk, en door in individuele zaken te bemiddelen tussen overheidsorganisaties en journalisten of andere Woo-verzoekers met een beroepsmatig belang.

Samenstelling

Het Adviescollege bestaat uit de volgende collegeleden:
Ineke van Gent (voorzitter Adviescollege), Jamila Aanzi, Martin Berendse (vice-voorzitter), Caroline Koetsenruijter en Serv Wiemers. Het college wordt ondersteund door een bureau onder leiding van secretaris-directeur Lydia Bremmer.

Lees meer over het Adviescollege op www.acoi.nl



Inhoud

Samenvatting	4
Voorwoord	7
1 Inleiding	9
2 Waarom inzetten op actieve openbaarmaking?	11
2.1 Democratie is ondenkbaar zonder transparantie	11
2.2 Het biedt burgers de mogelijkheid tot controle en geïnformeerd kiezen	14
2.3 Het draagt bij aan een betere overheid	15
2.4 Overheidsinformatie is een waardevolle grondstof	16
3 Overheden, volg een communicatieve logica	18
3.1 Selecteer dossiers die leven	19
3.2 Selecteer documenten die zich makkelijk openbaar laten maken	23
3.3 Publiceer dichtbij de bron	26
3.4 Maak publicaties bruikbaar	29
3.5 Breng de professional in positie	32
4 BZK, spil in het netwerk voor actieve openbaarmaking	35
4.1 Geef overheden de ruimte	35
4.2 Verbind organisaties in een netwerk	37
4.3 Normeer via standaarden voor vindbaarheid en bruikbaarheid	39
4.4 Faciliteer onbegrensd zoeken naar documenten	43
4.5 Veranker de aanpak in meerjarenplannen of een Nationaal Plan	45
4.6 Benoem een Nationaal Coördinator	46



Samenvatting

Actieve openbaarmaking is een kerndoel in de Woo, en met reden. Iedereen heeft recht op toegang tot publieke informatie. Zonder transparantie is democratie ondenkbaar. Openbaarmaking biedt burgers de mogelijkheid om goed geïnformeerd te kiezen, om de overheid te controleren. Het is ook cruciaal voor interactief democratisch leiderschap waarin participatie een belangrijke rol vervult en waar de gewenste nieuwe bestuurscultuur om vraagt. Met openbaarmaking biedt de overheid goede en betrouwbare informatie in tijden van desinformatie. En een goede praktijk van openbaarmaking zorgt dat de overheid zelf beter functioneert. Tot slot is openbare overheidsinformatie een waardevolle grondstof. Daarom is het zaak dat de overheid, juist nu, werk maakt van actieve openbaarmaking.

Om richting te geven aan de taakinvulling van overheidsorganisaties en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op dit punt, heeft de minister het Adviescollege om advies gevraagd over de inspanningsverplichting in de Woo (artikel 3.1). In dit advies beschrijft het Adviescollege een inhoudelijke en werkbare strategie die invulling geeft aan de bedoeling van de Woo. Het is aan de minister van BZK om deze 'nationale strategie' voor betekenisvolle actieve openbaarmaking werkend te maken op basis van drie uitgangspunten:

1. Volg een communicatieve logica

Dejuridiseer. Schuif geen ingewikkelde regels en procedures tussen de burgers met hun informatiebehoefte en de overheid. Geef overheidsorganisaties de ruimte om zelf te beslissen wat ze openbaar maken, want zij weten het beste wat er leeft in hun regio, of op hun werkterrein. Of ze kunnen er in hun directe omgeving naar vragen. Promoot de vuistregels voor inhoudelijke en technische keuzes door overheden. Wees enthousiasmerend en behulpzaam, zorg voor een lerende aanpak en controleer en stuur alleen bij waar nodig.

2. Volg een netwerkbenadering

Decentraliseer. Mede naar aanleiding van het advies¹ van het Adviescollege ICT-toetsing is de gedachte losgelaten dat alle overheidsinformatie in één centrale database en op één plek op internet moet staan. Terecht. Publiceren bij de bron heeft de voorkeur, want dat is efficiënt en draagt bij aan de vindbaarheid en begrijpelijkheid. De minister van BZK kan essentiële elementen wel centraal en dus landelijk regelen, zoals een zoekmachine om zonder schotten naar overheidsdocumenten te zoeken (op dit moment open.overheid.nl), de aanwijzing van standaarden (zoals voor metadata), de implementatie van machineleesbaarheid én een wettelijke regeling voor de publicatieduur.²

Een vergelijkbare vorm van decentralisatie is vereist voor de complexe transitie-opgave die actieve openbaarmaking is. Die vereist een netwerk-aanpak van samenwerkende overheden en andere betrokken partijen. De minister van BZK heeft de rol van spil in dat ecosysteem voor actieve openbaarmaking. Daarbinnen kunnen partijen naar vermogen bijdragen, hun rol bepalen op basis van hun deskundigheid of toegevoegde waarde, en leren van hun netwerkpartners. Per taak neemt 'de meest gereede partij' daarbij het voortouw. Bestaande partijen, communities en platforms kunnen groeikernen vormen in dat ecosysteem.

3. Geef mandaat aan de uitvoering en maak resultaatgerichte afspraken

Depolitiseer. Laat de uitvoering over aan professionals, om actieve openbaarmaking tot een vanzelfsprekende werkpraktijk te maken. En dat vergt eerst en vooral inzet op uitvoering door professionals. Beleg deze opgave bij een openbaarheidsfunctionaris, bij iemand dus die kan schakelen tussen de binnen- en de buitenwereld. Die contact legt met de gebruiker en in gesprek gaat met mensen en intermediairs over wat er leeft. De focus moet komen te liggen op de uitvoering in plaats van op politieke aspecten van openbaarmaking.

Het ACOI heeft daarom al vaker bepleit dat de bewindspersonen van BZK en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) samen een Nationaal Coördinator aanstellen voor de uitvoering van (de meerjarenplannen voor) openbaarmaking en informatiehuishouding. Er zijn ook andere mogelijkheden denkbaar; als er maar iemand is die de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de beide bewindspersonen kan omzetten in regie, daadkracht en interbestuurlijke samenwerking.

Belangrijk is dat de actieve openbaarheid nú gerealiseerd wordt, door een netwerk van samenwerkende overheden, een community of practice met lerend vermogen. De minister van BZK moet daar de spil van zijn. Daarbij draait het om betekenisvolle openbaarmaking: het actief openbaar maken van informatie in documenten van de overheid op een manier die aansluit bij wat burgers willen weten.

1 [BIT-advies PLOOI | Publicatie | Adviescollege ICT-toetsing](#)

2 Zie ook signaalbrief van 23 juni 2023 "[Aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking](#)" van ACOI.

Vuistregels voor betekenisvolle actieve openbaarmaking door overheidsorganisaties

Over de inhoud

- Selecteer onderwerpen of dossiers die maatschappelijk 'leven' en actualiseer de lijst daarvan periodiek (minstens jaarlijks).
- Selecteer voor elk onderwerp/dossier de documenten die worden gebruikt bij de besluitvorming en die zich relatief gemakkelijk openbaar laten maken. Doe dat niet eenmalig maar continu, en niet achteraf, maar (zo mogelijk) meteen. Wees open by design.
- Beleg deze opgave bij een openbaarheidsfunctie, bij iemand die kan schakelen tussen de binnen- en de buitenwereld.

Over de wijze waarop

- Publiceer documenten en gegevens vanuit de bron; dus zet ze goed klaar in de eigen beheersystemen ('open by design') en publiceer ze in elk geval op de eigen website(s).
- Maak de documenten en gegevens bruikbaar door ze óók in een context te plaatsen. Bijvoorbeeld met een verwijzing naar publieksvoorlichting, het gebruik van geografische kaarten, tijdlijnen of andere vormen van duiding.
- Maak ze vindbaar en herbruikbaar: volg hiervoor algemeen geaccepteerde standaarden en zorg voor interoperabiliteit, zodat mensen én machines (zoekmachines, kunstmatige intelligentie e.d.) over verschillende overheidsorganisaties heen kunnen zoeken.


Voorwoord

De Wet open overheid (Woo, 2022) zei het duidelijker dan ooit. Iedereen heeft recht op toegang tot informatie van de overheid. Hoe, dat werd uitgewerkt in die wet en de bijbehorende memorie van toelichting. We zijn ruim 3 jaar verder, er wordt op veel fronten hard gewerkt, maar de ontwikkeling naar een transparante overheid blijkt een complexe maatschappelijke opgave voor alle betrokken partijen. Het Kamerdebat over de Woo gaat over werklast, misbruik en privacy en niet over de voortgang en de baten. Bestuurders klagen over de torenhoge kosten en werkdruk door alle Woo-verzoeken en misbruik daarvan. Woo-verzoekers klagen over een overheid die niet thuis geeft, termijnen overschrijdt of ten onrechte informatie weglakt of achterhoudt. De discussie over de risico's en lasten ontnemt het zicht op alles wat wél goed gaat en op de baten die dat oplevert. En het kabinet besluit ambtsberichten over de veiligheid van herkomstlanden niet meer actief openbaar te maken, maar moet - en doet - dat op verzoek alsnog.³

Soms denk ik dat we de afgelopen jaren de goede weg hebben bewandeld, maar aan de verkeerde kant zijn begonnen. Openbaarmaking op verzoek eist alle aandacht en energie op. Andere vormen van openbaarmaking worden dan al snel een extra last daar bovenop. Beter is het de volle aandacht te richten op het actief openbaar maken van informatie waar mensen echt op zitten te wachten. Natuurlijk blijven er altijd mensen met een gerechtvaardigde informatiebehoefte die groter is dan dat. Voor hen (en in een ideale wereld: alléén voor hen) is er dan openbaarmaking op verzoek.

Dat is waar dit advies over gaat: openbaarmaking uit eigen beweging. Volgens de Woo moeten overheidsorganisaties zich inspannen om zoveel mogelijk documenten openbaar te maken - binnen de grenzen van het redelijke natuurlijk - en dan in ieder geval als het gaat om beleid, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. Zo kunnen mensen vinden wat ze nodig hebben, zonder complexe en tijdrovende Woo-verzoeken. En zo kan de overheid transparanter zijn. Want één van de redenen waarom openbaarheid belangrijk is, is dat het de overheid dwingt tot eerlijke en integere afwegingen die het daglicht verdragen. Dan moet je wél documenten openbaar maken waar mensen wat mee kunnen, en niet tactisch of politiek manoeuvreren om alles wat wrijving oplevert onder de pet te houden (in de wetenschap dat je dat na een Woo-verzoek alsnog openbaar moet maken). Dus vraag jezelf en anderen af: wat zou je zelf willen weten? En blijf daarover in gesprek met de buitenwereld.

3 Zie Kamerbrief over niet langer publiceren ambtsberichten | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl, Ambtsbericht over Syrië openbaar gemaakt na uitspraak rechter en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2025/06/18/besluit-woo-verzoek-ambtsberichten>.



Actieve openbaarmaking is essentieel voor een goed functionerende democratie. Het vertelt mensen wat ze willen weten en maakt duidelijk wat de overheid doet. Veel overheidsorganisaties hebben de afgelopen jaren goede eerste stappen gezet. Nu is het zaak om in het hele land meters te maken. Dat vereist een investering in mensen en middelen, in samenwerking en coördinatie. Als het goed is leidt die binnen én buiten de overheid tot meer transparantie en - uiteindelijk - tot meer vertrouwen.

Met dit advies willen we actieve openbaarmaking de positie geven die het toekomt. In het hart van een transparante en responsieve overheid. Aan de slag!

Ineke van Gent, voorzitter van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

1 Inleiding


De Woo legt veel meer dan voorheen de nadruk op de actieve openbaarmaking van publieke informatie. Artikel 3.3 Woo bevat 17 openbaar te maken categorieën documenten die in tranches verplicht worden gesteld, zoals stukken van de volksvertegenwoordiging, wetten en agenda's en besluitenlijsten van bestuurscolleges. Nieuw is hier vooral de verplichting om deze categorieën openbaar te maken "door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur" (artikel 3.3b Woo). Ook is er het artikel 3.1 Woo met een *inspanningsverplichting* tot actieve openbaarmaking die ook al bestond onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) maar in de Woo veel prominenter gepositioneerd is (zie bijlage 1). Over dat artikel 3.1 gaat dit advies.

De verwijzingen naar afwegingen, procedurele handelingen en uitzonderingen in het wetsartikel wekken weinig enthousiasme of hoge verwachtingen.⁴ De minister van BZK signaleert "dat artikel 3.1 in zichzelf weinig richting geeft en er nog ruimte is voor verbetering." Ze wil nader beleid ontwikkelen, waarin ze de behoefte van de samenleving aan openbaarmaking wil meenemen.⁵

De minister vroeg het ACOI om advies: "Ik verneem graag de visie van het adviescollege over op welke manier onder artikel 3.1 met betekenis en op efficiënte wijze tegemoet kan worden gekomen aan de informatiebehoefte naar overheidsinformatie van de samenleving. Daarbij verzoek ik het adviescollege in ieder geval te reflecteren op het doel, de duiding en de scope van artikel 3.1, op de doelmatigheid van de inspanningsverplichting (kosten en baten), het gebruik van het afwegingskader dat in ontwikkeling is, de wijze van (digitale) actieve openbaarmaking en de gewenste beleidsrol van BZK (stimulerend, sturend en/of kaderstellend)."

4 *Kamerstukken II*, 2019/20 35112, nr. 9. Over de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 3.1 Woo is te lezen in de MvT. De initiatiefnemers hebben de term "zoveel mogelijk" aangepast met "*indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is*". De MvT zegt hierover "Bestuursorganen kunnen hiervoor beleid ontwikkelen en prioriteiten stellen, zoals bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland in de in paragraaf 2.1 aangehaalde beleidsregel heeft gedaan." En: "Hoewel dit al uit de artikelen 5.1 en 5.2 volgt, is expliciet toegevoegd dat de uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Tevens is toegevoegd dat geen informatie openbaar hoeft te worden gemaakt als met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend."

5 Bron: Adviesaanvraag invulling inspanningsverplichting artikel 3.1 Wet open overheid d.d. 17 maart 2025, kenmerk: 2025-0000180022.



Ons antwoord op die vraag en ons belangrijkste advies aan alle overheidsorganisaties is: ga met die inspanningsverplichting aan de slag. Maak tempo met info. Maak werk van actieve openbaarmaking. Juist nu. En volg daarbij een communicatieve logica. Ons advies daarbij aan BZK en de minister: zorg dat actieve openbaarmaking het uitgangspunt wordt voor onderwerpen die leven bij burgers en wees daarvoor een spil in het netwerk van overheden. Dit is dé manier om openbaarmaking uit eigen beweging betekenisvol te maken, zodat iedereen er wat aan heeft. Ook de overheid zelf.

Kosten en baten

De discussie over de kosten en baten van de Woo beperkt zich vaak – ten onrechte – tot de lasten: de uren en euro's die overheidsorganisaties kwijt zijn aan de Woo en dan vooral aan individuele Woo-verzoeken, omvangrijke verzoeken en misbruik. De baten blijven daarbij buiten beeld, evenals de notie dat het openbaar maken van publieke informatie een wettelijke plicht (of inspanningsverplichting) is voor iedere overheidsorganisatie. Het Adviescollege is van mening dat kosten en baten moeten worden afgewogen op systeemniveau en niet op dat van individuele informatieverzoeken, dossiers of documenten. Gezien de huidige stand van de informatiehuishouding kost elke publicatie van publieke informatie op dit moment (onevenredig) veel inspanning en geld. Zie het ACOI-rapport Groundhog Day. De kosten van openbaarmaking per document zullen aanzienlijk dalen als de verbetering van de informatiehuishouding zijn beslag krijgt (zie het ACOI-advies Alles is niets) en als de praktijk van openbaarmaking is geprofessionaliseerd, onder meer met de inzet van digitale technologie.

In onze position paper voor het Rondetafelgesprek over de Woo (2025) benoemden we dit al en zeiden daarbij dat de Woo onuitvoerbaar blijft zolang de informatiehuishouding en actieve openbaarmaking niet op orde zijn. Actieve openbaarmaking blijft arbeidsintensief en kostbaar zolang de informatiehuishouding er niet op is ingericht en er bij het opstellen van documenten geen rekening mee wordt gehouden vanaf het begin (binnen een open 'by design'-benadering).

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we eerst de argumenten voor actieve openbaarmaking. In hoofdstuk 3 behandelen we vervolgens hoe overheidsorganisaties – in de woorden van de minister – 'met betekenis' en efficiënt kunnen voldoen aan de informatiebehoefte van de samenleving. Tot slot gaan we in hoofdstuk 4 in op de stip aan de horizon en de rol van BZK bij het realiseren daarvan.

2 Waarom inzetten op actieve openbaarmaking?

We starten met het beantwoorden van de vraag waarom actieve openbaarmaking door de overheid juist nu belangrijk is. Daar geven we vier argumenten voor.

2.1 Democratie is ondenkbaar zonder transparantie

Zonder transparantie is democratie ondenkbaar. Daarom heeft iedereen recht op toegang tot publieke informatie. Documenten⁶ die de overheid beheert zijn van ons allemaal. Openbaarheid is alleen al daarom een groot goed, nog los van wat mensen feitelijk met de informatie doen.

Een verschil tussen de 'oude' Wob en de Woo is dat de wetgever actieve openbaarmaking 'uit eigen beweging' wil versterken, zoals onder meer de toelichting bij de Woo duidelijk maakt: "Een vaste lijn in evaluaties en aanbevelingen over de openbaarmakingspraktijk is dat de actieve openbaarheid moet worden versterkt. Meer informatie moet door bestuursorganen uit eigen beweging openbaar en toegankelijk worden gemaakt. Passieve openbaarheid, waarbij pas na verzoek toegang wordt verkregen, zou de uitzonderingssituatie moeten zijn. Idealiter is publieke informatie snel en gemakkelijk voor iedereen toegankelijk, zonder dat daarvoor eerst een verzoek hoeft te worden ingediend. Actieve openbaarheid biedt daarbij een aantal voordelen, zoals een breder bereik, meer mogelijkheden voor burgerparticipatie en versterking van de verantwoording."⁷

Dus niet wachten tot er verzoeken binnenkomen, maar zelf documenten publiceren. Bij voorkeur over onderwerpen die betekenis hebben: die ertoe doen en waar mensen wat mee kunnen. In ieder geval betreft dat volgens de Woo documenten met informatie over beleid, waaronder de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie daarvan. Wij denken dat die vooral van belang zijn waar ze directe impact hebben op de samenleving en het leven van mensen. Uitvoering kan in dit opzicht belangrijker zijn dan een beleidsbeslissing, een evaluatie kan verbeterpunten beter blootleggen dan een wetsvoorstel. Met meer openbaarmaking uit eigen beweging draagt de overheid bij aan een werkelijk gelijkwaardige informatiepositie voor iedereen. We lichten twee actuele functies van actieve openbaarmaking in de democratische samenleving nader toe.

6 Volgens artikel 2.1 van de Woo is een document 'een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college.'

7 Bijlage 938466 bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9.

2.1.1 Actieve openbaarmaking is sleutel tot een nieuwe bestuurscultuur

In zijn regeerprogramma onderschreef het kabinet-Schoof de noodzaak van burgerparticipatie: *"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."* De burger als actief participerende mee- en tegendenker is relatief nieuw en de uitkomst van de ontwikkeling van onze samenleving en rechtsstaat in de afgelopen eeuw, volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur.⁸

Van oudsher kende Nederland een poldermodel, waar in politieke coalities en in samenspraak met een (verzuild) maatschappelijk middenveld compromissen worden gesloten. In een verticaal bestuursmodel gaf de kiezer mandaat aan bestuurders voor een bepaalde periode. Op eigen verantwoordelijkheid namen bestuurders vervolgens besluiten, waarover ze verantwoording aflegden aan de gekozen volksvertegenwoordiging. Dit verticale model was in beginsel gebaat bij een beperking van de openbaarheid, zodat kon worden afgeschermd hoeveel water iedere partij bij de wijn had gedaan.

Dat oude poldermodel is echter niet meer houdbaar. Tegenwoordig maken de kiezers met hun stem nog steeds duidelijk wie ze willen, maar ze geven minder mandaat. Ze hechten sterker aan het bepalen van hun eigen standpunt. Draagvlak voor de officiële vertegenwoordiging is geen garantie meer voor maatschappelijk draagvlak voor de besluiten daarvan. Het verticale model staat op gespannen voet met de werkelijkheid waar burgers in leven.⁹

De overgang van het meer verticale naar dit meer horizontale poldermodel vergt een nieuwe visie op bestuur en bestuurders. Interactief democratisch leiderschap is nodig,¹⁰ waarbij niet alleen aandacht is voor de legitimiteit van een besluit maar ook voor het proces dat daartoe leidt of leidde. Waarbij niet alleen verantwoording wordt afgelegd aan burgers in hun rol van kiezer, maar zij ook kunnen deelnemen aan beleidsvorming in hun rol als burger. Dat stelt nieuwe eisen aan de informatievoorziening en openbaarmaking. Burgers, bedrijven en organisaties moeten in een vroeg stadium van beleids- en besluitvorming toegang hebben tot documenten betreffende de beleidsvorming, tot overleggen en de verslagen daarvan, tot onderliggende rapporten en datasets. Alleen vanuit een gelijke informatiepositie kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties op een goede manier en zinvol participeren.

8 Veel in de volgende alinea's is ontleend aan Raad voor het Openbaar bestuur (ROB): Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie (2012).

9 ROB, Gij zult openbaar maken (2012), p. 3 en 4.

10 Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), In dienst van de democratie (2001).

2.1.2 Actieve openbaarmaking is een medicijn tegen desinformatie

Tegelijk met de bovenbeschreven verschuivingen in de polder en in de bestuurscultuur, voltrekken zich technologische ontwikkelingen die deze verschuivingen enerzijds mogelijk helpen maken en anderzijds kunnen compliceren. Zie vooral de digitale transitie, met AI als een van de nieuwere ontwikkelingen. Personal computers en het internet werden aanvankelijk binnengehaald als de oplossing voor alle kwalen van de informatiehuishouding. Iedereen zou altijd alles kunnen vinden dankzij het internet, en iedere ambtenaar zou zijn of haar eigen archivaris worden, dacht men.¹¹ In werkelijkheid bleek dat allemaal veel gecompliceerder en de digitale transitie ontspoorde: de hoeveelheid overheidsinformatie in talloze systemen en verschijningsvormen groeide explosief, de informatiehuishouding werd systematisch verwaarloosd, en er is nog steeds veel werk nodig om die weer op orde te krijgen.¹² Actieve openbaarmaking bleef achter.

Nieuwe technologische ontwikkelingen als digitalisering en (generatieve) AI kunnen een belangrijke rol spelen bij het vindbaar, begrijpelijk en behapbaar maken van de enorme hoeveelheden documenten die voor openbaarmaking in aanmerking komen. Uit de praktijk weten we dat ook dat niet vanzelf gaat en dat er veel geïnvesteerd moet worden voor die winst kan worden ingeboekt. Daar komt bij dat des- en misinformatie, nepnieuws en complottheorieën ook mede gevolgen zijn van internet en AI. Het was er altijd al, maar de schaal en impact van de huidige door economische en politieke winzucht gedreven manipulatie van 'de waarheid' is ongekend en dreigt het perspectief van een horizontaal democratisch model te ondermijnen.¹³ Des te meer reden om actieve openbaarmaking in te zetten als tegenkracht en een bron van kwalitatief goede en betrouwbare informatie.

11 ROB, Gij zult openbaar maken (2012), onder verwijzing naar het rapport van de Commissie Wallage.

12 Zie ACOI, Groundhog Day. Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid, en Alles is niets. Advies over meerjarenplannen van de overheid voor de digitale informatiehuishouding, beide 2024.

13 Zie de Voortgangsbrief Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie en aankondiging nieuwe acties (2024) daarover: 'Statelijke actoren stellen zich steeds assertiever op en trachten met informatieoperaties de informatieomgeving te manipuleren.' De Handreiking omgaan met desinformatie | Publicatie | Rijksoverheid.nl (2022) zegt dat desinformatie kan leiden tot complottheorieën en polarisatie en dat dat ondermijnend werkt.

2.2 Het biedt burgers de mogelijkheid tot controle en geïnformeerd kiezen

Actieve openbaarmaking helpt mensen om te begrijpen wat de overheid doet en om te begrijpen wat de gevolgen zijn van overheidsbeleid voor henzelf, hun omgeving of de samenleving. Die informatie stelt hen mede in staat om te controleren of de overheid juist handelt en om zich daar zo nodig tegen te verzetten. Dat geldt niet alleen voor individuele burgers, maar ook voor maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties. Het is dan ook cruciaal voor een responsieve overheid.

Actieve openbaarmaking stelt de journalistiek in staat zijn functie als public watchdog en onafhankelijk intermediair efficiënter en effectiever te vervullen. Dankzij openbaarmaking kunnen journalisten en onderzoekers hun publicaties degelijk documenteren, mythes ontkrachten en publieke belangen behartigen. Meer actieve openbaarmaking kan ook langs deze weg op den duur bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid, in een tijd waarin dat vertrouwen afneemt en wordt ondermijnd. Het gaat dan niet zozeer om een causaal verband tussen openbaarheid en vertrouwen, want zo eenvoudig ligt dat niet. Betekenisvolle transparantie draagt bij aan een overheid die betrokken, betrouwbaar en bekwaam is en daarmee de kloof tussen overheid en de samenleving beslecht. Dit inzicht wordt bevestigd door het rapport van de ROB, "Betekenisvol transparant" uit 2025.

Actieve openbaarmaking is geen recept voor vertrouwen

Op grond van het USBO-onderzoek¹⁴ moet de positieve correlatie tussen transparantie en vertrouwen in een aantal opzichten worden genuanceerd, zonder dat dat overigens afbreuk doet aan het belang van (actieve) openbaarmaking.¹⁵

- Overzichtelijk gepresenteerde informatie over beleid leidt tot beter begrip maar mogelijk ook tot mindere acceptatie van en steun voor dat beleid.
- Zeker als er overheidsfalen aan het licht komt, kan transparantie het vertrouwen in de overheid verlagen. Die afname geldt vooral voor de korte termijn en is sterker als burgers nog relatief weinig ervaring hebben met transparantie.

14 Ruijter, Erna, Isa Bertram, Stephan Grimmelikhuijsen en Albert Meijer (USBO-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers (2025).

15 Zie ook het rapport ROB, Betekenisvol transparant (2025), paragraaf 1.1 en 1.5.

- De acceptatie van overheidsprocedures en -besluiten neemt toe als de positieve aspecten en positieve impact daarvan worden benadrukt. Maar transparantie kan mede daardoor óók leiden tot een eenzijdige focus op imago en de korte termijn, ten koste van aandacht voor de daadwerkelijke impact van overheidshandelen op de lange(re) termijn.
- Als de informatiehuishouding op orde is, biedt meer transparantie mogelijkheden voor samenwerking tussen burgers en overheid. Transparantie biedt echter geen garantie voor burgerparticipatie. Het leidt tot beter begrip van de thematiek, maar niet per se tot meer participatie. 'Participatie-gerichte' informatie kan overigens minder objectief en geloofwaardig overkomen dan 'controle-gerichte' informatie.

2.3 Het draagt bij aan een betere overheid

Het openbaar maken van publieke informatie over beleid en besluitvorming over de uitvoering daarvan leidt tot een betere overheid. Een overheid die weet dat alles uiteindelijk openbaar wordt, gedraagt zich beter dan een overheid die denkt dat zaken 'onder de pet' kunnen blijven.

Actieve openbaarmaking komt ten goede aan de uitvoerbaarheid van de Woo. Immers, snel en (pro)actief inzicht in de belangrijkste documenten, maakt Woo verzoeken beter behapbaar, minder omvangrijk en gericht. Op de lange termijn kan dit -als dit staande praktijk is- ook leiden tot het terugdringen van het aantal Woo verzoeken. Wat al openbaar is, hoeft niet nog eens gelakt en openbaar gemaakt te worden. Naast een rechtmatiger overheid en een met meer gezag, zorgt het ook voor een efficiëntere overheid, die veel minder tijd kwijt is aan het zoeken, ordenen en delen van informatie voor zijn eigen taken of vragen van anderen, waaronder Woo-verzoeken. Verschillende bronnen taxeren dat ambtenaren 37 minuten per dag kwijt zijn aan het zoeken naar documenten.¹⁶ Actieve openbaarmaking kan (indirect) leiden tot betere datakwaliteit, een betere informatiehuishouding¹⁷ en een betere regie bij het publiceren van precare informatie. Maar het belangrijkste is dat het leidt tot een overheid die daadwerkelijk transparant is.

16 Zie o.a. [ZO doen zij het - De Nederlandsche Bank: 'Wij doen het sámen' | Nieuwsbericht | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding en Hoe ga je als medewerker om met overheidsinformatie? | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding](#).

17 Boiten, Max, Sophia Stone, Nena Schuitemaker, ir. Tommy van der Vorst (Dialogic) en Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden), [Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking](#), 2025, p.91.

Actieve openbaarmaking versus voorlichting

De afgelopen decennia is openbaarheid richting burgers vooral ingebed in het perspectief van voorlichting en communicatie.¹⁸ Er is stevig geïnvesteerd langs de lijnen die werden uitgezet in het rapport van de commissie Wallage "In dienst van de democratie" over de toekomst van overheidscommunicatie uit 2001.¹⁹ Een snelgroeende beroepsgroep binnen de overheid produceerde communicatieproducten om daarmee de burger – vaak onderverdeeld in doelgroepen – te bedienen, met uitleg over de dienstverlening, met duiding van besluiten en zeker ook met spin of 'verkoopverhalen'. Er kwam meer overheidsvoorlichting, maar documenten die de overheid zelf heeft worden nog onvoldoende gedeeld. Het is zaak om de overheidscommunicatie ook in te zetten ten dienste van actieve openbaarmaking. Om waar nodig duiding en context te bieden en tegelijk documenten met informatie *as is* centraal te stellen. Kortom: om toegang te geven tot goede en zo objectief mogelijke informatie over het overheidsbeleid.

2.4 Overheidsinformatie is een waardevolle grondstof

Bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen kunnen gepubliceerde overheidsinformatie benutten als 'grondstof' voor al dan niet commercieel hergebruik in informatieproducten, in wetenschappelijk onderzoek en bij voorbeeld voor het trainen van (gen)AI-modellen. Gezien de maatschappelijke en economische meerwaarde van die toepassingen kan dat op zich al reden zijn om documenten en data ter beschikking te stellen.²⁰

Argumenten over de geopolitieke situatie en onrustige tijden met zicht op bedreigingen van oorlog en daarmee ook van misbruik van documenten en data als grondstof, zetten potentieel een rem op actieve openbaarmaking. Het ACOI is van mening dat het aan de overheid is om een deskundige en professionele afweging te maken over de uitzonderingsgronden in de Woo en de balans tussen actief openbaar en bewust beschermen van informatie. Ook in tijden van internationale onrust is het belangrijk om de economie vitaal en innovatief te houden en de samenleving te bedienen en te informeren.²¹

18 ROB, Gij zult openbaar maken (2012).

19 ROB, Gij zult openbaar maken (2012), onder verwijzing naar het rapport van de Commissie Wallage.

20 Hier is niet alleen de Woo, maar ook de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who, implementatie van EU-richtlijn 2019/1024) van toepassing. De Woo gaat over wat openbaar gemaakt moet worden, de Who over het voor hergebruik geschikt maken en beschikbaar stellen van informatie die al openbaar is. In artikel 2.4 Woo, wordt een voorkeur uitgesproken voor een voor hergebruik beschikbare vorm, die voldoet aan de voorwaarden van de Who. Artikel 5 Who zegt hierover dat het – waar mogelijk - elektronische verstrekking/publicatie metagegevens betreft, in een open en machinaal leesbaar formaat dat toegankelijk, vindbaar en herbruikbaar is en dat zoveel mogelijk voldoet aan open standaarden.

21 [How open data helps Ukraine during the war | data.europa.eu](https://data.europa.eu).

Belang van openbaarmaking



3 Overheden, volg een communicatieve logica

In het vorige hoofdstuk hebben we bepleit dat actieve openbaarmaking essentieel is, juist nu. Dit hoofdstuk gaat over hoe overheden dat aan kunnen pakken en hoe zij daarbij kunnen voortbouwen op de bestaande situatie en rekening houden met de verwachtingen van de samenleving. Prioriteren mag en keuzes maken is legitiem, zo lang deze transparant zijn. De opgave voor bestuurders en ambtenaren is dat zij niet redeneren vanuit interne belemmeringen, maar zich verplaatsen in maatschappelijke organisaties en journalisten die informatie willen over de achtergrond van overheidsbesluiten.

De belangrijkste belemmering voor actieve openbaarmaking "met betekenis" hangt samen met een *state of mind*. Volgens het onderzoek van de Universiteit Utrecht voor dit advies is bij overheden de juridische logica – voldoen aan de Woo-regels en procedures – dominant.²² Dat leidt echter niet tot een goede afstemming van het aanbod van overheidsdocumenten op de informatiebehoefte in de samenleving. Door een communicatieve logica te volgen kan actieve openbaarmaking efficiënter en effectiever zijn en bijdragen aan betekenisvolle transparantie, aldus het USBO-rapport.²³

Communicatieve logica staat voor je afvragen: welke burgers je wil bereiken, wat is hun informatiebehoefte en hoe kan daar effectief op aangesloten worden? Zij sluit aan op transparantieprincipes in plaats van regels.²⁴ De kunst is om op het juiste moment informatie aan te bieden waar vraag naar is in een toegankelijke en bruikbare vorm. Dat vergt een lerende houding en ruimte voor experimenteren. De rode draad is dus: volg geen juridische maar een communicatieve logica. Hoe je dat doet, zetten we uiteen in de volgende paragrafen. De acties zijn ook opgenomen in een overzicht op pagina 33, 'Handout actieve openbaarmaking voor overheden'.

22 Ruijter, Erna, Isa Bertram, Stephan Grimmelikhuijsen en Albert Meijer (USBO-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers (2025).

23 Zie ook ROB, Betekenisvol transparant (2025), in het bijzonder paragraaf 5.4.5.

24 Zie het USBO-advies (n.22), p. 31.

3.1 Selecteer dossiers die leven

Selecteer

- Onderwerpen waarover (lokaal, bijvoorbeeld in wijken of buurten, maar ook regionaal of landelijk) veel te doen is. *Indicatoren: over welke onderwerpen komen relatief veel vragen, Woo-verzoeken of klachten binnen? Waarover publiceren de media met enige regelmaat?*
- Onderwerpen die op de bestuurlijke agenda staan. *Indicatoren: over welke onderwerpen wordt ingesproken door burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties? Welke staan op de agenda van bewindspersonen/bestuurders/of in coalitieakkoorden?*

Als het gaat om publieke informatie, hebben mensen vooral behoefte aan informatie over vraagstukken van publiek belang en onderwerpen die hen individueel raken, en vaak in relatie staan tot hun persoonlijke leefomgeving.²⁵ Dat is de grote gemene deler van onderzoeken naar de informatiebehoefte. De concrete informatiebehoefte is overigens sterk afhankelijk van context en doelgroep.²⁶ Met communicatieve logica kunnen informatiebehoefte en het aanbod van actief openbaar te maken documenten zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Volgens het USBO-onderzoek gaat het vooral om die aspecten van de cyclus van beleidsvoorbereiding tot en met uitvoering en evaluatie waar burgers zich 'druk om maken'. Van grote actuele maatschappelijke thema's, zoals energietransitie, migratie of stikstof die vaak langlopende vraagstukken zijn of beleidsonderwerpen die minder mediageniek zijn, zoals subsidiebeleid, dierenwelzijn, de veiligheid van speelplaatsen. Onderwerpen die hen raken. Bij het ene onderwerp is de beleidsvoorbereidingsfase van belang (burgers willen meedenken), bij het andere de uitvoering (Wie krijgt wat en waarom?) of de evaluatie (Waar ging of gaat het goed? Waar moet het beter?). Logische stap, bezien vanuit de communicatieve logica: zoek actief contact met de buitenwereld. In onderstaande aanbevelingen die alle overheden kunnen toepassen, redeneren wij vanuit de baten, zoals geschetst in hoofdstuk 2. We beperken ons daarbij tot informatie die evident van betekenis is voor de meeste burgers, zodat de kosten daartoe in verhouding staan. Hieronder volgen vuistregels om dit te doen.

25 Voor het onderscheid tussen persoonlijke en maatschappelijke informatie, en persoonlijk nut en maatschappelijk nut, zie Guido Enthoven en Shantal Martens (IMI), Onderzoek informatiebehoeften (2025) en ROB, Betekenisvol transparant (2025), paragraaf 5.4.1.

26 Zie daarover Zahn, Menno en Aylin Munyashya (Digicampus), Informatiebehoeften actieve openbaarmaking. Een participatieve waarde evaluatie naar de informatiebehoeften van burgers (2024); Enthoven, Guido en Shantal Martens (IMI), Onderzoek informatiebehoeften (2025) en het USBO-onderzoek; Ruijter, Erna, Isa Bertram, Stephan Grimmelikhuijsen en Albert Meijer (Usbo-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers (2025)

Gebruik praktische indicatoren

Het selecteren van de relevante onderwerpen voor actieve openbaarmaking is eigenlijk eenvoudig. Vanuit een communicatieve logica zouden overheidsorganisaties zichzelf de vraag moeten stellen: wat zou je zelf willen weten? Waarvan krijg jij als ambtenaar of bestuurder rode konen? Actief openbaar te maken informatie zal vaak schuren, leiden tot reuring. Het algemeen belang en het overheidsbeleid schuurt bijna per definitie met allerlei deelbelangen. Een logische tweede stap is om te luisteren naar de mensen zelf. Welke vragen, meldingen en klachten komen binnen via loketten en balies? Welke signalen kun je oppikken tijdens buurtbijeenkomsten, uit Woo-verzoeken, van maatschappelijke organisaties, en uit de nationale, lokale en sociale media? Zo is het mogelijk al snel een cluster onderwerpen of dossiers te selecteren. Een goed voorbeeld daarvan zijn de dossiers over de vernieuwing van het erfpachtstelsel en preventief fouilleren die Gemeente Amsterdam openbaar maakt op Open Amsterdam.

Voer aanvullend het gesprek met intermediairs

Intermediairs, zoals journalisten, kennisinstellingen en het maatschappelijk middenveld zoals civil society organisaties en bibliotheken, kunnen een belangrijke rol spelen bij het in kaart brengen van de informatiebehoefte van specifieke doelgroepen of rond specifieke onderwerpen. Zij zetten tijd, capaciteit en vaardigheden in om overheidsinformatie en -documentatie te achterhalen en om hun achterban daarover actief te informeren. Zij fungeren als buffer, vertaler of tolk wanneer er sprake is van wantrouwen tegen de overheid. Ze kunnen overheidsinformatie toegankelijker en begrijpelijker maken en eraan bijdragen dat deze de juiste doelgroep bereikt. Soms vervullen intermediairs een rol als belangenbehartiger door maatschappelijke thema's of beleid voor het voetlicht te brengen en kritisch mee te denken. Allemaal redenen voor overheden om het contact met 'hun' intermediaire organisaties te onderhouden.

Actualiseer de lijst periodiek

Actualiseer periodiek de lijst met onderwerpen voor actieve openbaarmaking. Minstens eens per jaar, bijvoorbeeld met het opstellen van de jaarbegroting of verantwoording.

Benut het afwegingskader artikel 3.1 Woo

Het advies is om de selectie van onderwerpen voor actieve openbaarmaking vooral praktisch te houden en niet te verpakken in ingewikkelde of tijdrovende processen of protocollen. In haar adviesaanvraag verzocht de minister het ACOI te reflecteren op het gebruik van het afwegingskader voor de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking²⁷. Op basis van de versie die is ingebracht bij de consultatie is dat beslist een goed doordacht instrument. Er zijn wel twee punten van aandacht. Het lijkt ons niet goed om per dossier te beoordelen of de lak-inspanning wordt gerechtvaardigd door de baten van de openbaarmaking, zeker zolang het lakproces nog niet automatisch en op schaal kan worden uitgevoerd.

27 Het Afwegingskader is gepubliceerd in het adviesrapport Aan de slag met de inspanningsverplichting, Harro Spanninga en Jill van der Bijl, Berenschot (2025).

Een verplichte en protocollaire toepassing van het afwegingskader kan bovendien strategisch gebruik en politisering in de hand werken. De waarde voor de maatschappij en niet de risico's voor de overheid moeten leidend zijn. Het afwegingskader is dus zeker bruikbaar, maar moet volgens ons niet verplicht worden.

Houd het doel van actieve openbaarmaking scherp voor ogen

Voor meer persoonlijke informatiebehoeften, die samenhangen met de eigen leefomgeving of leefsituatie, is de Woo niet altijd nodig. Als de burger 'als klant van de overheid' bijvoorbeeld vragen heeft over subsidies voor verduurzaming in de wijk, over de beoordeling van vergunningaanvragen, of over welk recht men heeft op bepaalde diensten, toeslagen of financiële hulpbronnen, dan valt de gevraagde informatie onder de reguliere overheidsvoorlichting. Het gaat dan meestal niet om documenten bij de overheid, maar om informatie over de regelingen zelf. Ook het recht op toegang tot het persoonlijk dossier en toegang tot documenten voor onderzoek vallen niet onder actieve openbaarmaking volgens hoofdstuk 3 van de Woo. In de artikelen 5.5, 5.6 en 5.7 Woo zijn daarvoor opties uitgewerkt waarbij alleen de verzoeker de gewenste documenten krijgt of onder geheimhouding kan inzien.

Toegang tot overheidsinformatie

Openbaarmaking en Inzagerechten

Betekenisvolle overheidsinformatie direct vindbaar en toegankelijk door actieve openbaarmaking (hoofdstuk 3 Woo)

Openbaarmaking op grond van andere wetten



Openbaarmaking op verzoek (hoofdstuk 4 Woo)



Inzage in niet openbare informatie via gebruik van inzagerechten (artikel 5.5, 5.6, 5.7 Woo, de Archiefwet en andere wetten)



Ondersteunende communicatie



Context toevoegen

- Tekst
- Tijlijnen
- Verwijzingen
- Metadata

Uitleg over dienstverlening overheid



Signaleringen sturen van relevante onderwerpen via o.a. MijnOverheid



3.2 Selecteer documenten die zich makkelijk openbaar laten maken

'Alle' documenten publiceren over een onderwerp is niet reëel. Voor overheden is het (nog) niet uitvoerbaar en erg kostbaar om al die informatie digitaal toegankelijk en gecontroleerd op uitzonderingsgronden in de Woo beschikbaar te stellen.²⁸ En voor de gebruiker is het risico van informatie-overvloed reëel.²⁹ Wie meer wil weten kan een gericht Woo-verzoek indienen. Hieronder de vuistregels om documenten te selecteren.

Formele stukken eerst


In veel gevallen is de beste aanpak om eerst de formele stukkenstroom snel en efficiënt openbaar te maken: documenten die ten grondslag liggen aan een genomen beslissing en dus 'op het bureau' van de besluitvormer liggen of lagen.³⁰ We wezen er al op: volgens artikel 3.1 van de Woo dient actieve openbaarmaking in ieder geval betrekking te hebben op informatie over beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.³¹ Ook uitvoeringsorganisaties hebben hier dus mee te maken. Doe dit niet eenmalig en achteraf, maar zoveel mogelijk 'by design' en op het moment van totstandkoming of vaststelling. Het is beter deze documenten vooraf te ordenen in een structuur dan achteraf een zoekslag te doen.

28 Op grond van artikel 3.1 Woo is een kosten- en batenafweging mogelijk en daarmee een verantwoording van de te maken keuzes. De communicatieve logica uit het advies van USBO sluit hier goed bij aan. Het gaat erom de baten centraal te stellen en informatie te selecteren die 'betekenisvol' is voor burgers. In ieder geval betreft dat documenten die van belang zijn voor een reconstructie van overheidsbeslissingen en de uitvoering daarvan. De inspanningen/kosten die nodig zijn om documenten openbaar te maken kunnen daartegen worden afgewogen.

29 Zie ook ROB, Betekenisvol transparant (2025), hoofdstuk 1 en 5.

30 Hiermee wordt voorkomen dat de overheid een 'onevenredige inspanning' verricht, door veel werk te steken in het beschikbaar maken (checken, lakken, zienswijze vragen etc.) van informatie van gering belang.

31 Bijlage 938466 bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, zegt op p. 2 over de afbakening van de te selecteren documenten: "Het gaat hier niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie (men denke bijvoorbeeld aan documenten met betrekking tot inkoop of personeelsbeleid). Naar het oordeel van de initiatiefnemers dienen alle documenten die betrekking hebben op overheidshandelen openbaar te zijn, niet alleen documenten betreffende beleid maar ook documenten betreffende bijvoorbeeld de bedrijfsvoering."



De capstone-benadering die ACOI ook heeft bepleit voor de opslag van e-mails en chatberichten geeft richting. In Nederland wordt dit ook wel de sleutelfunctiemethode genoemd. Het woord 'capstone' betekent 'deksteen' en de theorie hierbij is dat in elke organisatie personen in sleutelfuncties op enig moment betrokken zijn bij de belangrijkste zaken en besluiten.³² Documenten die sleutelfunctionarissen bereiken, gaan dus voor. In elk geval gaat het om documenten met feiten en overwegingen die ten grondslag liggen aan beslissingen over beleid of de uitvoering daarvan, waaronder ambtelijke rapportages en adviezen ('beslisnota's).

Voor een vaste bestuurstafel is het handig de gehele besluitenlijst en verslagen openbaar te maken in plaats van alleen 'geselecteerde' onderwerpen. Via [Openraadsinformatie](#) maken bijvoorbeeld al heel veel gemeenten, provincies en ook waterschappen hun vergaderdocumenten openbaar. Ook zijn bij het [UWV de vergaderstukken tot 2022 van de Raad van Bestuur](#) terug te vinden. De [besluiten](#) bij [Provincie Zuid-Holland](#) en ambtelijke adviesnota's bij het Rijk³³ zijn hierin ook een goed voorbeeld.

Vul aan waar nodig

Overheden moeten aanvullend bepalen welke andere informatie relevant is en voor openbaarmaking in aanmerking komt, waaronder externe adviesrapporten en data-analyses.³⁴ Er zijn goede voorbeelden waarbij méér dan alleen de formele stukken actief (of later: op verzoek) zijn openbaar gemaakt, zoals documenten op niet of niet goed beheerde gegevensdragers. In een crisissituatie kan bijvoorbeeld een belangrijk besluit via chatberichten zijn genomen. Zie bijvoorbeeld het Whatsapp- verkeer over het Nieuwjaarsvuur in Scheveningen.³⁵ Die berichten kunnen dan aanvullend worden gepubliceerd. Het actief openbaar maken van chatberichten, e-mails of concepten hoeft niet standaard.

32 De capstone methode is in de Verenigde Staten ontwikkeld door de National Archives and Records Administration (NARA). Doel was om op een geautomatiseerde én verantwoorde wijze de grote volumes e-mail onder beheer te brengen. De NARA heeft deze methode uitgebreid naar chatberichten om het hoofd te kunnen bieden aan de informatievloed naar aanleiding van de coronacrisis. Zie ook ACOI, "[Kan dit weg?](#)"- "Nee" (2023), p.35 en de website van de NARA (NARA Bulletin 2023-02 | National Archives).

33 Zoals [deze beslisnota over Schiphol: Beslisnota over balanced approach-procedure | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

34 Dit is in aanvulling op externe adviezen en onderzoeken die de overheid openbaar moet maken op grond van artikel 3.3 Woo.

35 [Dossier vreugdevuren openbaar; 1800 documenten](#).

Niet alles hoeft direct openbaar

De inventarisatieronde voor actieve openbaarmaking lijkt op de zoekslag bij een Woo-verzoek, maar er zijn essentiële verschillen. Vermijd bijvoorbeeld documenten die veel handmatig lakwerk vergen. Documenten die nopen tot het vragen van een zienswijze van derden kunnen ook later worden toegevoegd. Het gaat om de balans tussen efficiëntie en effectiviteit. Naarmate de informatiehuishouding beter op orde is en documenten van meet af aan ('by design') digitaal toegankelijk zijn en gemarkeerd als 'openbaar te maken', zal de prijs en inspanning voor publicatie aanzienlijk dalen. Wat nu nog een onevenredige inspanning lijkt vanwege de stand van de informatiehuishouding, kan straks 'staande praktijk' zijn.

Werk met sjablonen

Werk bij het publiceren van de formele stukkenstroom zoveel mogelijk met sjablonen, waarbij namen en contactgegevens van de opsteller eenvoudig door software gelakt kunnen worden en reserveer aparte velden voor informatie die vertrouwelijk moet blijven. Publiceer datasets zo nodig op een 'hoger' aggregatieniveau waardoor de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens of bedrijfsvertrouwelijke informatie beschermd is.

Publiceer zo snel als nodig

De mate waarin openbaarmaking betekenisvol kan zijn, is sterk afhankelijk van de tijdigheid van openbaarmaking. Openbaarmaking achteraf is vaak te laat voor effectieve controle. Dat geldt zo mogelijk nog meer voor informatie voor democratische participatie. Hoe dan ook is de termijn van twee weken voor de openbaarmaking van besluiten en bijbehorende stukken een goede maatstaf. Vertrekpunt bij het bepalen van het beste tijdstip voor publicatie moet steeds de gebruikersbehoefte zijn en niet het doel dat een bestuursorgaan daarmee kan hebben.



3.3 Publiceer dichtbij de bron

We zeiden het al: de overheidsinformatiebehoefte van mensen is lastig meetbaar, contextafhankelijk en afhankelijk van de doelgroep. Dat geldt niet alleen voor de inhoud, maar ook voor de vorm. Daarom moet bij de openbaarmaking van publieke informatie rekening worden gehouden met een diversiteit aan gebruikers en gebruikersbehoeften.

Uit het onderzoek van Dialogic³⁶ blijkt dat in het buitenland de gebruikersvriendelijkheid van digitale voorzieningen ('registerfunctionaliteiten'³⁷) voor het publiceren van overheidsinformatie vaak te wensen over laat. Dat kan iets zeggen over de onderliggende documenten, de wijze van presenteren daarvan of over de zoekfunctie. De gebruiker weet hoe dan ook vaak simpelweg niet waar en hoe te zoeken. De belangrijkste reden is dat veel kennis en expertise (o.a. over de organisatie en werking van de overheid) is vereist om met die voorzieningen relevante documenten te vinden.

Om daar verbetering in te brengen zijn de volgende elementen essentieel:

Creëer nabijheid ("decentraliseer")

Veel mensen met vragen zoeken informatie -heel logisch - waar ze hem verwachten. Op de website van de bronhouder; hun gemeente, of de rijksoverheid als het een nationaal onderwerp betreft. Alle reden om deze praktijk van publicatie 'dichtbij de bron' voort te zetten.³⁸ Dat hoeft niet per se; andere opties zijn denkbaar, zoals uitvoeringsorganisaties die publiceren bij 'hun' departement of kleinere gemeenten die hun krachten bundelen in een gezamenlijke voorziening. Hier kan de aansluiting worden gezocht met de zich ontwikkelende common ground-visie op informatie-uitwisseling bij de VNG en gemeenten.³⁹

36 Boiten, Max, Sophia Stone, Nena Schuitemaker, ir. Tommy van der Vorst en Annemarie Drahmman, Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking (Dialogic 2025), geeft in tabel 7 op p.88 een overzicht van de beoordeling van de verschillende registerfunctionaliteiten. De meesten worden ervaren als weinig gebruiksvriendelijk of flexibel: ze vereisen veel (voor)kennis, geven geen compleet overzicht of lijden onder sterk beperkte doorzoekbaarheid. Twee casussen worden positief beoordeeld. Noorwegen: "De ervaring is over het algemeen positief, omdat aangevraagde documenten snel worden geleverd." En Duitsland (Transparenzportal Hamburg): "Het portaal wordt redelijk goed geëvalueerd op gebruiksvriendelijkheid en de vindbaarheid van documenten."

37 Het rapport van Dialogic (zie vorige noot) omschrijft op p.12 een registerfunctionaliteit als "de wijze waarop aan burgers inzicht wordt gegeven in welke documenten er bij de overheid zijn."

38 Zie onder meer Kamerstuk, 2022, nr. 26643-958, Brief van de minister van BZK aan de Kamer van 23 december 2022 bij het BIT-advies van het Adviescollege ICT-toetsing: "In deze minimale variant publiceren bestuursorganen de door hen openbaar te maken informatie op een eigen weblocatie, en wordt deze informatie vervolgens vanuit één plek toegankelijk en doorzoekbaar gemaakt."

39 Zie Common Ground en het VNG-artikel daarover.

MaaK doorzoekbaar

Openbaarmaking vereist dat documenten niet alleen vindbaar maar ook doorzoekbaar zijn. De Woo (art. 2.4, lid 3) vereist machineleesbaarheid, het gebruik van open formats en een minimale set metadata die iedereen hanteert. Gebruik van minimale metadata in filters kan bijdragen aan de doorzoekbaarheid. En door toepassing van linked data kunnen overheden openbare collecties onderling met elkaar koppelen. Zo kunnen gebruikers informatie vinden en documenten zoeken over de grenzen van collecties heen. Ze kunnen dan namelijk 'doorklikken' van de ene verzameling naar een verwant onderwerp of een vergelijkbaar vraagstuk bij een andere organisatie. Voor landelijke doorzoekbaarheid moeten bronhouders aansluiting hebben op de Woo-voorziening. Meer over de Woo-voorziening staat in hoofdstuk 4.

Pas de richtlijnen toe voor de digitale toegankelijkheid van websites en apps

Volgens het USBO-onderzoek (p. 38)⁴⁰ komt in de interviews terug "dat toegankelijke, begrijpelijke informatie niet enkel een tegemoetkoming of bewezen dienst aan kwetsbare groepen is – alle burgers hebben baat bij toegankelijke, bruikbare, heldere, en begrijpelijke informatievoorziening." Uit de interviews met belangenorganisaties blijkt voorts dat de digitale toegankelijkheid bij de Nederlandse overheid nog veel te wensen overlaat voor mensen met een functiebeperking. De richtlijnen zijn verplicht. Maar expertise is lastig te vinden en kan (hoge) kosten met zich brengen. Dit vraagt om voortvarendheid, maar soms ook om weloverwogen en verantwoord negeren van elementen waarvan het oplossen onevenredig veel tijd vraagt, denken wij. Beter 90% digitaal toegankelijk dan helemaal niet openbaar.

40 Ruijter, Erna, Isa Bertram, Stephan Grimmelikhuijsen en Albert Meijer (Usbo-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers (2025).

Inzichten uit rapport 'Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking (2025)' ⁴¹

In de onderzochte landen varieert de relevante wetgeving van een wettelijke plicht voor de openbaarmaking van specifieke typen documenten tot vrijwilligheid en eigen keuze van de overheidsorganisatie zelf. De categorieën documenten die online openbaar worden gemaakt komen sterk overeen met de categorieën die in Nederland inmiddels verplicht actief openbaar zijn volgens de Woo. De wijze van publicatie varieert in deze landen van *fulltext* tot een lijst van opvraagbare documenten (Noorwegen en Estland). In de onderzochte landen is geen voorbeeld aangetroffen van iets wat lijkt op de Nederlandse "inspanningsverplichting" voor actieve openbaarmaking conform artikel 3.1 van de Woo.

De praktijk in de onderzochte landen levert geen blauwdruk voor actieve openbaarmaking en ook geen panklaar recept voor de Nederlandse registerfunctionaliteit of zoek-en-vind voorziening. Gebruikers waren veelal niet lovend over de voorzieningen in hun land. Ze beoordeelden de registerfunctionaliteiten relatief positief als ze goed doorzoekbaar zijn dankzij goede filtermogelijkheden of full-text doorzoekbaarheid. Ook de koppeling van documenten aan of in dossiers werd positief gewaardeerd.

Hoe minder documenten uitgebreid beoordeeld hoeven te worden op weigeringsgronden of zienswijzen van derden (oftewel: hoe meer documenten 'openbaar klaar' waren), hoe eenvoudiger de ruimhartige actieve openbaarmaking daarvan was en hoe sneller aan de informatiebehoefte van gebruikers kon worden voldaan.

Een hechte koppeling tussen de informatiehuishouding en de publicatievoorziening (website, publicatieplatform etc.) maakt actieve openbaarmaking eenvoudiger en sneller en komt de bruikbaarheid ten goede.

Een afgebakende selectie relevante documenten met goede doorzoekbaarheid levert meer op in termen van daadwerkelijke openbaarmaking 'waar mensen wat mee kunnen', dan een veel groter systeem met alle overheidsdocumenten in full text.

Het helpt als overheden een intern overzicht bijhouden van documenten die binnen bepaalde processen worden opgesteld en waar zich die bevinden. Nog beter is het als dat overzicht ad hoc kan worden gegenereerd én gepubliceerd, bijvoorbeeld per vraagstuk of onderwerp, zodat meteen zichtbaar is welke informatie daarover beschikbaar is. Bepaalde DMS-en kunnen dat al goed. Dit maakt een sneller selectieproces en snellere openbaarmaking mogelijk. Bovendien helpt het te verantwoorden wat niet openbaar kan worden gemaakt en wat via een Woo-verzoek alsnog kan worden opgevraagd (cf. Woo, art. 3.1, lid 2).

41 Boiten, Max, Sophia Stone, Nena Schuitemaker, ir. Tommy van der Vorst (Dialogic) en Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden), Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking (2025).

3.4 Maak publicaties bruikbaar


Beleidsbeslissingen kunnen complex zijn en moeilijke taal bevatten. Ze zijn immers geschreven voor bestuurders en door of voor specialisten. Actieve openbaarmaking kan volgens onderzoekers 'eenzijdig' voelen als er veel complexe informatie openbaar wordt gemaakt zonder context en samenhang. Idealiter is beleid helder en begrijpelijk.⁴² Dat vereist heldere taal en de juiste toon. Die toon moet volgens respondenten van het USBO-onderzoek (2025, p. 36) "oprecht zijn, authentiek, mensgericht en menselijk, en in het belang van de burger. De burger moet zich serieus genomen voelen – dat vereist een toon die niet overkomt als marketing."

Voor alle duidelijkheid: dit valt buiten actieve openbaarmaking. Openbaarmaking betreft het publiceren van documenten zoals ze zijn gemaakt. Voorlichting of overheidscommunicatie is geen onderdeel van de actieve openbaarmaking van documenten.⁴³ Om verkeerde interpretatie te voorkomen kan het echter helpen om context te bieden over het type document (advies of besluit? concept of vastgesteld?), document-datum, degene of de instantie die een besluit heeft genomen of advies heeft uitgebracht en het dossier waar het document bij hoort. Allemaal informatie die helpt om documenten te plaatsen en een status te geven.

De bruikbaarheid bij actieve openbaarmaking kan worden verbeterd met duiding door verwijzingen in de tekst. Metadata en linked data kunnen de context verhelderen en daarmee de begrijpelijkheid vergroten. Zo kunnen onder andere raadsleden en inwoners van Utrecht met de U-reka zoekmachine bij het raadplegen van een document zien tijdens welke vergadering dit is besproken en welke andere punten op de agenda stonden.

42 Zie Ruijter e.a. (USBO-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie (2025), p. 41. Zie ook ROB, Betekenisvol transparant (2025) paragraaf 3.2.3.

43 Dat neemt niet weg dat volgens onderzoek veel mensen behoefte hebben aan gerichte informatie en 'actieve outreach', via meerdere kanalen, van social media, digitale nieuwsbrieven en de lokale krant, tot de mogelijkheid van persoonlijk contact, al dan niet via een netwerk van sleutelfiguren bij bepaalde burgergroepen. Tweerichtingsverkeer is daarbij belangrijk. Burgers moeten ook hun vragen kunnen stellen of mening kunnen geven.



Soms kan de bruikbaarheid bevorderd worden door de lezer de keuze te bieden om van een "eerste laag" met informatie in documenten over een bepaald vraagstuk, verder te gaan naar diepere lagen van informatie, met meer (gedetailleerde) gegevens, of ruwe data⁴⁴ in bijlagen. Dat vereist vaak context én enige duiding; een "vertaalslag", tussen 'oorspronkelijke' documenten en communicatie over de implicaties daarvan voor burgers. Voor complexe processen met een veelheid aan documenten kan het maken van tijdlijnen of kaarten helpen om die processen en de betekenis van specifieke gebeurtenissen of documenten daarbinnen duidelijk te maken. Een voorbeeld daarvan is de Tijdlijn bij de Woo-invoeringstoets. Voorlichting c.q. communicatie en actieve openbaarmaking liggen daar in elkaars verlengde.

Data in documenten vallen onder de inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo. Het gaat dan om data *as is*, kwalitatief hoogwaardig en gereed voor hergebruik of niet. Wel heeft het de voorkeur om de data dan met het oog op hergebruik conform de eisen in artikel 2.4 lid 3 Woo actief openbaar te maken. Dat betekent zoals gezegd: machineleesbaar, in een open formaat en met de nodige metadata. Soms zijn er ook 'aparte' en kwalitatief hoogwaardige datasets beschikbaar. In een optimale situatie worden die gepubliceerd bij de openbaarmaking van de documenten waar ze bij horen.

Een goed voorbeeld daarvan geeft het Waterschap Rijn en IJssel. Met een intuïtieve webpagina en begrijpelijke taal maken zij hun meetgegevens inzichtelijk, waardoor iedereen kan grasduinen in de openbare data en de waterkwaliteit en grondwaterstand van de eigen leefomgeving, mede om te zien wat de gevolgen zijn van het veranderende klimaat.

44 Ruwe data – accuraat, compleet, gedetailleerd; niet samenvattend, bijvoorbeeld met informatie over afkortingen, berekeningen en metadata kunnen volgens onderzoekers soms juist enorm belangrijk zijn, afhankelijk van het doel wat met de publicatie wordt beoogd. Zie Ruijter e.a. (USBO-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie (2025), p. 36.

Betekenisvolle actieve openbaarmaking





3.5 Breng de professional in positie

Actieve openbaarmaking moet niet politiek zijn en het is ook geen voorlichting. Zorg dus dat de keuze voor dossiers en de selectie van documenten die snel openbaargemaakt kunnen worden, routine wordt. Beleg de coördinatie bij een (relatief onafhankelijke) openbaarheidsfunctie in de organisatie die kan schakelen tussen buiten- en binnenwereld. Laat dus de selectie van onderwerpen en te publiceren documenten vooral over aan een deskundige, en depolitiseer en dejuridiseer het proces zoveel mogelijk. Positioneer deze deskundige in de organisatie zo dat die een brug- en ombudsfunctie vervult tussen eindverantwoordelijken, bewindspersonen en bestuurders enerzijds en de gebruikers van de informatie anderzijds. Leg verantwoordelijkheden en de beslissingsbevoegdheid daar in de organisatie waar de documenten feitelijk worden beoordeeld en hang daar geen uitvoerige parafenlijnen aan. Zorg voor voldoende middelen.⁴⁵

⁴⁵ Deze aanbevelingen zijn ook te vinden in het ACOI-advies Wat kan ik voor u doen, Adviezen voor de behandeling van Woo-verzoeken naar aanleiding van de invoeringstoets Wet open overheid (2024), p.18.

Handout actieve openbaarmaking voor overheden

Overzicht van de stappen voor de inspanningsverplichting openbaarmaking

Houd steeds de informatiebehoeften van gebruikers voor ogen

Laat je informatiehuishouding je helpen


- Creëer formele stukken 'open by design'
 - Werk met sjablonen
- Zorg voor intern overzicht
 - Houd een intern overzicht bij van de (locatie van) documenten binnen processen, óf
 - Zorg dat ad hoc overzichten kunnen worden gegenereerd én gepubliceerd, bijvoorbeeld per onderwerp (vanuit DMS, zaak- of andere systemen en applicaties)

Selecteer onderwerpen

- Denk aan:
 - Vraagstukken of beleidsonderwerpen van publiek belang, zeker als ze mensen individueel raken en/of veel reuring teweeg brengen
 - Alle aspecten van de cyclus van (beslissingen over) beleidsvoorbereiding tot en met uitvoering en evaluatie waar burgers zich 'druk om maken'
- Vraag je af:
 - Wat zou je zelf willen weten?
- Luister / kijk naar:
 - Vragen, meldingen en klachten
 - Signalen uit buurtbijeenkomsten, Woo-verzoeken
 - Geluiden van burgers en intermediairs
 - Berichten, opinies en commentaren in nationale, lokale en sociale media
 - Onderwerpen op de politieke of bestuurlijke agenda
- Overleg met intermediaire organisaties
- ➔ Actualiseer die lijst periodiek
- ➔ Bouw stapsgewijs op, van een lijst met enkele belangrijke dossiers per jaar tot staande praktijk binnen de organisatie

Selecteer documenten

- Werk zoveel mogelijk vooruit en bepaal (met data- en informatiespecialisten) waar de formele stukken worden gecreëerd
- Doe anders (met data- en informatiespecialisten) achteraf een zoekslag per onderwerp als basis voor de selectie
- Selecteer in ieder geval formele stukken over (de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie van) beleid die op de tafel van de besluitvormer zal liggen, ligt of heeft gelegen
- Voeg andere / aanvullende documenten toe die bijdragen aan de reconstructie van besluitvorming



Publiceer dichtbij de bron

- Publiceer 'dichtbij', waar mensen beginnen met zoeken, zoals op de eigen website
- Maak documenten openbaar in een machineleesbaar en open formaat, met minimaal de vier metadatavelden: titel, datum, publicerende organisatie en informatiecategorie
- Zorg voor landelijke doorzoekbaarheid via aansluiting op de Woo-voorziening

Maak publicaties bruikbaar

- Pas richtlijnen toe voor de digitale toegankelijkheid van websites en apps (binnen de grenzen van het redelijke)
- Verschaf duidelijkheid over type, status, datum, herkomst en bijbehorend dossier
- Maak (geautomatiseerd) tijdlijnen voor complexe processen met veel documenten
- Koppel documenten en collecties bijvoorbeeld met linked data
- Publiceer op het goede moment
 - Houd rekening met gebruikersbehoefte: meedenken, controle etc.
 - Publiceer besluiten en bijbehorende stukken zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen twee weken (wettelijk termijn) en minimaal gedurende 10 jaar

Breng de professional in positie

- Laat selectie van onderwerpen en documenten over aan een deskundige
- Zorg dat diegene een brugfunctie vervult tussen de verantwoordelijken voor en gebruikers van overheidsdocumenten
- Versnel door depolitisering en dejuridisering

4 BZK, spil in het netwerk voor actieve openbaarmaking

In haar adviesaanvraag verzoekt de minister om in te gaan op "de gewenste beleidsrol van BZK (stimulerend, sturend en/of kaderstellend)." Die vraag is zeker van belang. De ontwikkeling van een actieve openbaarmakingscultuur is te zien als een complexe transitie, waar organisatiecultuur, digitale infrastructuur, informatiehuishouding en ontwikkelingen op het gebied van technologie en innovatie samenkomen. BZK zal moeten fungeren als spil in het netwerk van samenwerkende overheden, een community of practice met lerend vermogen, door onderstaande zes taken op zich te nemen.

4.1 Geef overheden de ruimte

Alle overheidsorganisaties moeten met de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking aan de slag. BZK kan hen stimuleren informatiebehoeften te peilen, onderwerpen te selecteren en documenten openbaar te maken conform artikel 3.1 Woo. Daarnaast geldt voor de minister 'practice what you preach'; stimuleer een lerende cultuur als tegenwicht voor risicomijding en kostendiscussies. En inspireer door goede voorbeelden te delen. Maar geef de overheden verder vooral de ruimte. Maak geen beleid waar dat niet hoeft, maar geef overheidsorganisaties het mandaat, het vertrouwen en de middelen om zelf aan de slag te gaan.

4.2 Verbind organisaties in een netwerk

Zoals gezegd is actieve openbaarmaking een complexe transitie-opgave. Onderlinge samenwerking tussen overheden en andere partijen in een netwerk kan deze opgave behapbaar maken. Knelpunten worden sneller signaleerd en opgelost, oplossingen om actieve openbaarmaking gebruikersgericht en makkelijker te maken worden sneller gedeeld en opgepakt. Het is aan de minister om (netwerken van) organisaties met elkaar te verbinden, een lerende gemeenschap te vormen en te fungeren als spil in een vitaal ecosysteem voor actieve openbaarmaking.

Deze verbindende rol van BZK vergt extra aandacht. Het proces om actieve openbaarmaking door te ontwikkelen en op te schalen kent zowel 'bottom-up' als 'top-down' elementen. Individuele overheidsorganisaties maken - zoals hierboven geschetst - inhoudelijk hun eigen keuzes en gaan daar naar eigen inzicht mee aan de slag in hun eigen domein. Daarnaast vergt nationale ontsluiting van lokale informatie aansluiting van de overheidsorganisaties op de Woo-voorziening en centrale full-tekst doorzoekbaarheid van hun documenten.

Om tot een consistente werkwijze en gezamenlijke koers te komen, zou het goed zijn als BZK de betrokken organisaties bijeen brengt in een netwerk. Binnen het zo gevormde organisatienetwerk kunnen partijen naar vermogen bijdragen, hun rol bepalen op basis van hun specifieke deskundigheid of toegevoegde waarde, en leren van (en geholpen te worden door) hun netwerkpartners. De deelnemers aan het netwerk versterken elkaar onderling, vanuit een kern van partijen die de wil en het vermogen hebben om stappen in de goede richting te zetten. Per taak neemt 'de meest gereede partij' daarbij het voortouw. Zo'n netwerk biedt ook mogelijkheden om rond een onderwerp dat organisatie-overstijgend is (zoals de verzoeken om informatie over de Shell Papers) samen te werken aan de openbaarmaking van een collectie van documenten.

Het is goed om communities van VNG die al actief zijn, zoals Grip op Informatie, of de Informatieprofessionals rond het KIA⁴⁶-platform van het Nationaal Archief als startpunt te gebruiken. Zij kunnen de groeikernen vormen van het ecosysteem voor (actieve) openbaarmaking. Het ACOI wil daaraan vanuit zijn kennisbevorderende taak een bijdrage leveren door het bieden van praktische werkwijzers⁴⁷ of gericht leeraanbod, in nauwe afstemming en samenwerking met kennispartners zoals het Nationaal Archief en KOOP.

46 KIA staat voor de Kennis community Informatie en Archief: [Entree - KIA community](#).

47 Volgens artikel 7.2 lid 5 Woo bevordert het Adviescollege de toepassing van deze wet, "onder meer door [...] het opleiden van personen werkzaam bij organen belast met de uitvoering van openbaarmaking van publieke informatie [...] [en] het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de openbaarmaking uit eigen beweging en de ontsluiting van informatie."

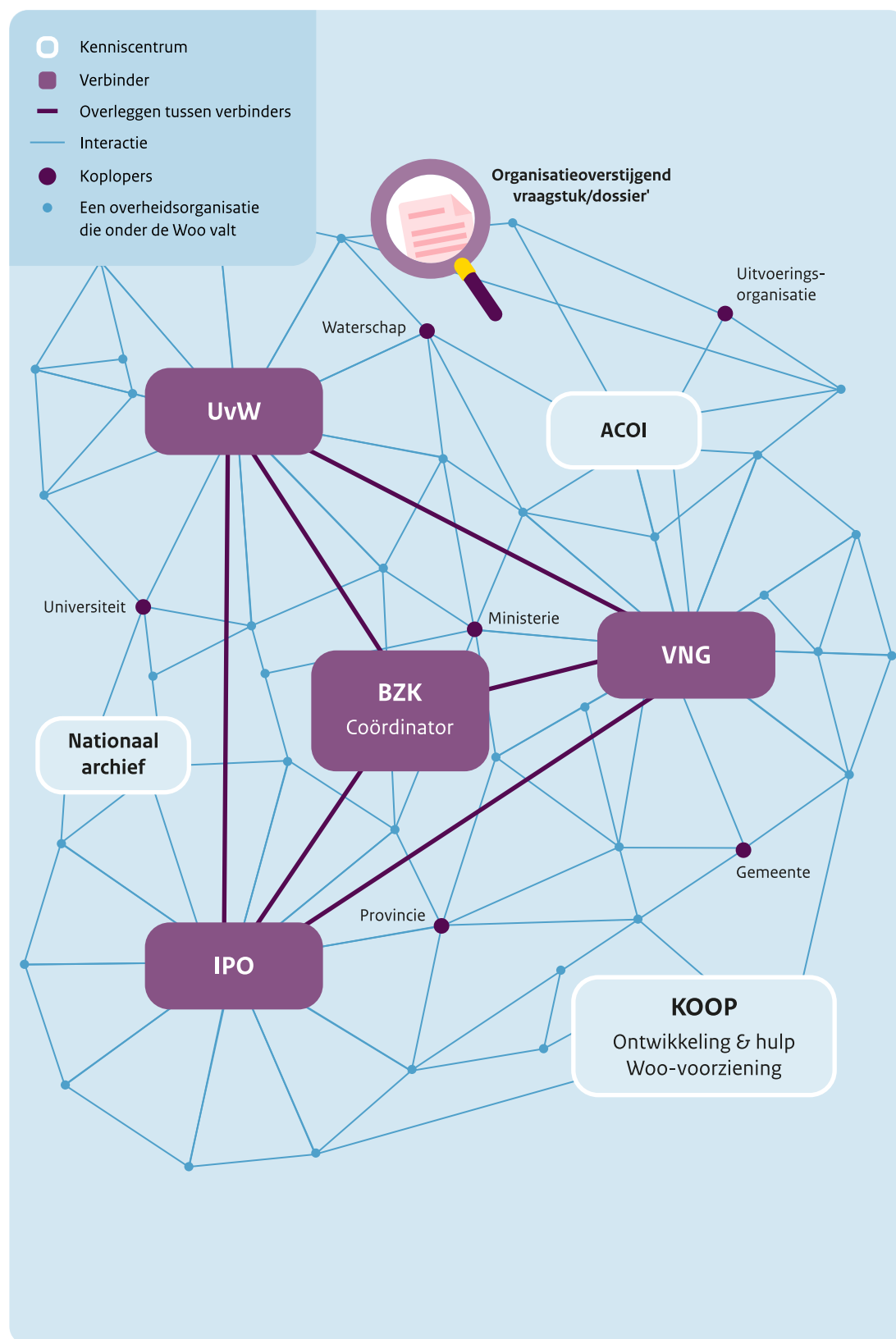
De hier geschetste aanpak heeft zich onder meer bewezen bij twee inspirerende initiatieven die overeenkomsten vertonen met de ontwikkeling van actieve openbaarmaking op grote schaal. Het betreft het Open Science Project⁴⁸ en het Netwerk Digitaal Erfgoed (NDE). Dat laatste wordt beschreven in bijlage 2.

De aanpak van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed in het Netwerk Digitaal Erfgoed laat zich als volgt vertalen naar de Woo-praktijk voor actieve openbaarmaking.

- BZK is de spil als coördinator en financier en fungeert samen met de koepelorganisaties (de VNG, het IPO en de UvW) als verbinder.
- Het netwerk kent '*dragende instellingen*', ook wel trekkers of *nodes* die financiering ontvangen: grotere partijen, met substantiële kennis en middelen, en een nationale achterban, zoals Nationaal Archief, VNG Realisatie en ACOI (*kennisdeling*).
- KOOP is de aangewezen partij voor de ontwikkeling van de landelijke digitale infrastructuur en hulp bij aansluiting.
- Overheidsorganisaties met veel praktijkervaring als de gemeente Amsterdam (Openbaarheidscentrum) of innovatieve oplossingen zoals van gemeente Coevorden (Woo-chatbot) kunnen hun kennis inzetten en delen. Uitgangspunt: wie de juiste kennis en ervaring heeft ('de meest gereede partij') neemt het voortouw.
- Alle bronhouders (1000+ overheden die actief openbaar maken) worden uitgenodigd zich aan te sluiten bij het organisatienetwerk en bij te dragen.
- Tijdelijke samenwerkingsvormen van organisaties werken aan specifieke organisatieoverstijgende onderwerpen en publiceren daarover dossiers met linked data (minimaal vindplaatsen). Eén organisatie kan daar de trekker van zijn.
- De deelnemers maken afspraken en ontwikkelen standaarden die zoveel mogelijk 'automatisch' kunnen worden toegepast.
- Marktpartijen worden betrokken ten behoeve van een goede implementatie van standaarden en publicatiemogelijkheden in digitale systemen zoals DMS- en zaaksystemen. Voor deze digitale toepassingen worden op een overzichtelijke manier eenduidige eisen gepubliceerd of opgenomen in de standaard inkoopvoorwaarden.
- Er is een strategie en een architectuur die zo 'licht' mogelijk is.

48 Het project Open science van het Regieorgaan Open Science bij NWO bouwt voort op het Nationaal Plan Open Science (NPOS). Doel is het bevorderen van een open en participatieve onderzoekspraktijk waarbij publicaties, data, software en andere wetenschappelijke informatie zo vroeg mogelijk gedeeld en voor hergebruik beschikbaar worden gesteld.

Netwerk voor actieve openbaarmaking



Zie artikel 2.2. Woo voor een volledig overzicht van de verschillende categorieën organisaties die onder de Woo vallen.

4.3 Normeer via standaarden voor vindbaarheid en bruikbaarheid

Een volwassen nationale praktijk van actieve openbaarmaking vereist dat BZK stimuleert en verbindt maar ook - waar nodig - stuurt en kaders stelt. De vrijblijvendheid moet eraf.


De invoering van de verplichte informaticategorieën én de inspanningsverplichting moeten (meer) momentum en gestalte krijgen. Silovorming, verkokering en versnippering zullen ongetwijfeld de kop opsteken en die bedreigen het idee van een nationale aanpak en nationale voorzieningen voor openbaarmaking en vindbaarheid. De aansturing van het hele traject is daardoor een uitdaging. Hoe houd je de voortgang en opschaling gaande, binnen een netwerk van organisaties die zich al zwaar belast voelen en steeds meer op zich af zien komen? En hoe zorg je dat actieve openbaarmaking gestalte krijgt met een versnipperde digitale informatiehuishouding die niet in een geordende en toegankelijke staat is?⁴⁹ Dat vereist stevige regie en het stellen van kaders. Het is aan BZK om de bewezen resultaten van de netwerkbenadering te consolideren.

Het organisatienetwerk maakt afspraken over de toepassing van standaarden, waarbij – zo mogelijk – internationale standaarden gevolgd worden. Daarbij speelt het in op technologische ontwikkelingen en veranderingen in de werkpraktijk. Die afspraken zijn leidend, ook bij de stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor naleving van de wettelijke eisen en verplichte standaarden en het gebruik van open formats en metadata.⁵⁰

Machineleesbaarheid is de belangrijkste standaard om documenten optimaal te kunnen vinden, doorzoeken en gebruiken. Het is bovendien nodig om AI-modellen zoals taalmodellen - die getraind zijn om menselijke taal te begrijpen of te genereren - te kunnen benutten voor de vindbaarheid, begrijpelijkheid en bruikbaarheid van grote hoeveelheden documenten. Dankzij machineleesbaarheid kan de **Chatbot** van de Gemeente Coevorden vragen over eerdere Woo-verzoeken beantwoorden. Dat maakt het makkelijk om informatie uit reeds openbaar gemaakte documenten opnieuw te benutten. **BronChat** is een vergelijkbaar initiatief, met als doel om hergebruik van alle openbare overheidsdocumenten te vergemakkelijken.

49 Zoals ACOI stelde in haar Position paper Rondetafelgesprek Wet open overheid van 6 februari 2025: "De grote uitdaging bij de Wet open overheid is dat de wet gaat over alle informatie die er is, terwijl er simpelweg te veel informatie rondgaat en deze informatie zich bovendien in ongeordende staat bevindt. Zo lang dit deel van de driehoek niet op orde is en de informatiehuishouding van de overheid in de treurige staat blijft waarin zij zich nu bevindt, kan de uitvoering van de Woo nauwelijks succesvol zijn".

50 Zie artikel 2.4 lid 3 Woo, onder verwijzing naar artikel 5, lid 1 Who en Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie.



Voorts is het aan de minister van BZK om de noodzakelijke aanvullende minimale standaarden vast te stellen en verplicht te maken voor gepubliceerde collecties van overheidsinformatie. Dat kan in een gezamenlijke referentiearchitectuur. Die standaarden zijn feitelijk al beschikbaar. Denk aan (uitwisselings)protocollen, minimale metadata voor de publicatie van documenten en persistent identifiers om de herkomst van documenten eenduidig te identificeren. Een goede eerste stap zou zijn om de set minimale metadata voor openbaarmaking te verheffen tot norm.⁵¹

In de learning communities kunnen uitgebreidere sets van metadata velden voor specifieke subcollecties tot staande praktijk worden. Deels gebeurt dat al.⁵² en deels kan er nog doorontwikkeling plaatsvinden.⁵³

Overheidsinformatie zou ook uniform verrijkt kunnen worden met metadata zoals 'thema'. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met een (gedeeld) classificatiesysteem dat thema's uit de Thema-indeling voor Officiële Publicaties (de TOP-lijst) automatisch toekent. Dat kan de vindbaarheid en doorzoekbaarheid op termijn verbeteren en daarmee de gebruikerservaring. Op basis daarvan kunnen bijvoorbeeld documenten met als metadata 'klimaat' worden gekoppeld aan andere documenten in andere collecties met hetzelfde thema. Dergelijke semantische standaarden hebben overigens alleen zin als die -in de toekomst- als automatisch gegenereerde metadata toegekend kunnen worden. Anders is het arbeidsintensief en foutgevoelig, en zal de kosten-baten balans al snel omslaan naar de kostenkant.

51 Het gaat om de vier metadata velden titel, datum, publicerende organisatie en informatie categorie. Deze zijn al nodig voor succesvolle aanlevering, maar strikt genomen zijn ze nog niet verplicht. Deze set is iets anders dan uitgebreide metadata standaarden als MDTO of specifieke metadata standaarden (bijvoorbeeld voor GEO-data). Deze kunnen veel waarde toevoegen, maar ook veel extra werk opleveren en vergen dus een goede afweging.

52 Zo gaat de Application Programming Interface (API) voor het aanleveren van vergaderstukken van decentrale overheden gebruik maken van de bestaande Open Raadsinformatie (ORI) standaard.

53 Zo neemt de Gemeente Gouda via OpenWoo.App nu het voortouw bij het ontwikkelen van een metadata-standaard voor convenanten en klachtoordelen, in lijn met de TOOI Standaarden en dus aanvullend op de minimale metadata.

Stip op de horizon

Een duidelijke stip aan de horizon kan overheidsorganisaties helpen de noodzakelijke stappen vooruit te zetten. Actieve openbaarmaking met betekenis begint met het bieden van een perspectief. Wat voor overheid willen wij samen zijn? En hoe werken we daarnaartoe?

Een overheid die daadwerkelijk actief en 'met betekenis' openbaar maakt, zou er, vanuit het perspectief van de gebruiker, zo uit kunnen zien.

- ✓ Overheidsinformatie over onderwerpen die leven voor grotere groepen mensen en die van betekenis en waarde is in principe direct vindbaar en toegankelijk via het internet.
- ✓ Het is eenvoudig om een collectie van openbare overheidsinformatie over een bepaald onderwerp of bepaalde informatiecategorie te doorzoeken en te ontsluiten.
- ✓ Via een landelijke online zoekfunctie komen gebruikers eenvoudig terecht bij de informatie van de overheid die zij zoeken, onder welke overheidsorganisatie die ook valt.
- ✓ Intermediairs (belangenorganisaties, onderzoekers, journalisten) kunnen -net als burgers- overheidsinformatie hergebruiken en verrijken, bijvoorbeeld voor een specifieke toepassing of doelgroep.
- ✓ Bestaande mogelijkheden voor toegang tot documenten blijven beschikbaar, zoals openbaarmaking op verzoek en de mogelijkheid (persoonlijke en vertrouwelijke) informatie bij de overheid op te vragen (cf. artikel 5.5. 5.6 en 5.7 van de Woo).
- ✓ Voor het inzien en hergebruiken van documenten die voor blijvende bewaring in aanmerking komen en ouder dan tien jaar kan iedereen terecht bij het Nationaal Archief of een decentrale archiefdienst.

4.4 Faciliteer onbegrensd zoeken naar documenten

Als het gaat om de digitale infrastructuur van de overheid voor actieve openbaarmaking adviseert het Adviescollege om voort te bouwen op bestaande elementen. Dat zijn de Woo-index (een verwijzindex met de vindplaatsen van bestaande collecties van bestuursorganen) en een zoekfunctionaliteit (om in al deze collecties te zoeken).⁵⁴ Daarnaast betreft het de aanlevermogelijkheden voor de zoekfunctionaliteit: de zogenoemde Woo-harvester, die documenten 'automatisch' ophaalt van overheidswebsites, en de mogelijkheid documenten aan te leveren via een API⁵⁵ (voor IT-systemen) of handmatig, via een digitaal aanleverloket. Tot slot gaat het ook om de standaarden voor metadatering van KOOP. Samen duiden we die aan als de Woo-voorziening⁵⁶; de digitale infrastructuur als bedoeld in artikel 3.3b Woo.

Deze Woo-voorziening beoogt Woo- documenten naast lokaal óók landelijk en organisatie-overstijgend vindbaar en toegankelijk te maken. Daarvoor meent het Adviescollege dat het belangrijk is om de Woo-voorziening door te ontwikkelen en dan met name de zoekfunctionaliteit.⁵⁷

Natuurlijk gebruiken veel mensen commerciële (vaak buitenlandse) zoekmachines die documenten en masse, ongefilterd en op basis van full-text zoeken ophalen bij de bron(nen). Desondanks is er één centrale zoekfunctionaliteit nodig voor documenten waarmee je documenten kunt doorzoeken waarvan je zeker weet dat ze van de overheid zelf afkomstig zijn en die je in bulk kunt downloaden met gebruik van een API. Vooral voor professionele gebruikers zoals journalisten en wetenschappers kan dit erg waardevol zijn.

54 De Woo-index is te vinden op organisatie.overheid.nl/woo en de zoekfunctie staat op het Platform Open Overheids Informatie (PLOOI), op open.overheid.nl.


55 Dit betekent "Application programming interface (API)", een set regels en protocollen die softwaretoepassingen gebruiken om met elkaar te communiceren en gegevens uit te wisselen.

56 In de loop van de tijd zijn verschillende ideeën ontwikkeld (met bijbehorende termen) over welke documenten actief openbaar gemaakt moeten worden en hoe deze vindbaar gemaakt moeten worden. In eerste instantie werd gewerkt aan een documentenregister voor de hele overheid. Na het BIT-advies over PLOOI (Platform Open OverheidsInformatie), werd het werk aan het register stilgelegd en werd de Woo-index ontwikkeld: een verwijzindex (de Woo-index) met de vindplaatsen van alle bestaande collecties van bestuursorganen én een zoekfunctionaliteit om te zoeken in al deze collecties. De verwijzindex en de zoekfunctionaliteit worden, samen met de aanlevermogelijkheden daarvoor, de Generieke Woo voorziening of Digitale Infrastructuur Woo (DIWoo) genoemd. In dit advies gebruiken we de 'werktitel' Woo-voorziening.

57 De verwijzindex (Woo-index) is niet van direct belang voor de centrale vindbaarheid, maar wél voor het ophalen van documenten voor centrale doorzoekbaarheid door de Woo-harvester en voor het monitoren van actieve openbaarmaking door BZK (zie dit Overzicht van de Woo-Index en Hoogenhout, Jasper, Maik Larooij, Guido Enthoven en Maarten Marx (UvA), Woo-index na 1 jaar, Magazine OD, november 2024, uitgave 39).

Huidige Woo-voorziening





Documenten die gepubliceerd zijn onder de Woo zijn momenteel te vinden via open.overheid.nl en staan nog los van andere overheidsdocumenten, zoals die op officiële bekendmakingen.nl en wetten.overheid.nl. Vanuit een brede blik op betekenisvolle transparantie is het beter om dat aan te passen. Wij adviseren dat de minister zorgt voor één landelijke zoekfunctionaliteit waar gezocht kan worden naar alle 'traditionele' overheidsdocumenten⁵⁸ over (de uitvoering van) beleid.

Volgens het ACOI zou het perspectief voor de gebruiker moet zijn:

- De openbare collecties, individuele documenten en vooral de informatie in die documenten kunnen worden gevonden met minimale voorkennis;
- De openbare collecties, individuele documenten en de informatie in die documenten zijn toegankelijk, en (her)bruikbaar;
- Alle collecties zijn zonder schotten en vanuit één punt doorzoekbaar vanuit de zoekfunctionaliteit (nu open.overheid.nl);
- Documenten kunnen (in bulk) worden gedownload;
- Relevante informatie kan worden gevonden door filteren op categorie (beschikking, verordening) of metadata (bijv. organisatie, tijd), of door te zoeken op termen (bijv. klimaat, toeslagenaffaire).

We adviseren de minister van BZK dan ook om de Woo-voorziening als volgt door te ontwikkelen:⁵⁹

- Zorg dat alle documenten die openbaar gemaakt worden onder de Woo (als verplichte categorie en onder de inspanningsverplichting) vindbaar zijn via de zoekfunctionaliteit op open.overheid.nl.⁶⁰
- Zorg dat deze documenten machineleesbaar zijn.
- Zorg dat deze documenten minimaal de metadata titel, datum, publicerende organisatie en informatiecategorie bevatten.
- Maak het mogelijk om documenten te hergebruiken via bulk-downloads en een API.
- Maak de zoekfunctionaliteit zelf ook beter vindbaar en bruikbaar (onder meer met betere uitleg over wat er te vinden is).
- Maak de zoekfunctionaliteit Woo-overstijgend, zodat zij de volle breedte van beschikbare openbare overheidsdocumenten bestrijkt.
- Behoud de Woo-index in zoverre deze bijdraagt aan harvesting en het monitoren van actieve openbaarmaking door overheden.

58 Datasets vallen daarbuiten.

59 Hiermee wordt invulling gegeven aan de mogelijke doorontwikkeling zoals geadviseerd door AclICT in hun BIT-advies PLOOI | Publicatie | Adviescollege ICT-toetsing, pagina 4- 5. Daarbij is het goed om rekening te blijven houden met toekomstige technologische ontwikkelingen.

60 Dat vergt dat documenten zowel op open.overheid.nl staan of daardoor zijn geïndexeerd, als dat ze via de zoekfunctionaliteit vindbaar zijn. Ook dat laatste is helaas nog niet altijd het geval.

Voor een deel betreft dit werk dat al in gang is gezet. Behoud van koers en tempo is daar de kern. Voor een deel is het nieuw. En wil het allemaal echt gaan werken, dan is het cruciaal dat alle bestuursorganen zich aansluiten bij en bijdragen aan de uitvoering van de uitgezette lijnen in hoofdstuk 3, binnen de netwerk-aanpak zoals beschreven in paragraaf 4.2. Zij verdienen daarbij onbekrompen ondersteuning vanuit BZK, onder meer conform paragraaf 4.3.

4.5 Veranker de aanpak in meerjarenplannen of een Nationaal Plan

Maak concrete afspraken

De minister kan over deze strategie en de fasering concrete afspraken maken met de koepels (de UvW, de VNG en het IPO) en (uitvoeringsorganisaties van) het Rijk, die worden vastgelegd in de Meerjarenplannen (of een Nationaal Plan⁶¹) voor het verbeteren van openbaarheid en de digitale informatiehuishouding. De concrete adviezen voor uitvoerende organisaties zoals opgenomen in hoofdstuk 3 kunnen daarbij voor de verschillende bestuurslagen worden benoemd met concrete mijlpalen.

Zorg voor samenloop met de invoering van verplichte informatiecategorieën

De minister kan in de meerjarenplannen zoveel mogelijk de samenloop tussen de invoering van de verplichte informatiecategorieën en het publiceren van betekenisvolle dossiers onder de inspanningsplicht bevorderen. Overheden kunnen bijvoorbeeld bij publicatie van documenten uit een verplichte categorie (bijvoorbeeld een nieuw te publiceren convenant) ook aanvullende documenten publiceren over het betreffende inhoudelijke publieke onderwerp als daar reuring over is. Zo gaan de invoering van de verplichte informatiecategorieën en de inspanningsplicht samen op. Uit onderzoek blijkt dat meer informatie over actuele vraagstukken -mits met duiding- meerwaarde biedt en betekenisvoller is voor de gebruiker.⁶²

Evalueer de aanpak na 2 jaar

Om deze werkwijze tot staande praktijk te maken is evaluatie en zo nodig bijsturing na 2 jaar nodig. Dan zou eventueel kunnen worden overgegaan tot omzetting van deze werkwijze in aanvullende verplichtingen voor overheden, onder meer door uitbreiding van de verplichte informatiecategorieën in een AMvB cf. artikel 3.3 lid 3 Woo. Het actief publiceren van minimaal de formele stukken die op tafel van de besluitvormer(s) liggen of hebben gelegen rondom beleidsvraagstukken wordt hiermee de gangbare werkwijze voor overheden.

61 Zie daarover ook ACOI, Alles is niets. Advies over meerjarenplannen digitale informatiehuishouding (2024).

62 Ruijter e.a. (USBO-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers (2025), p. 32 e.v.

4.6 Benoem een Nationaal Coördinator

De meerjarenplannen kunnen worden samengevoegd tot een nationale aanpak met een nationale aannemer die de uitvoering voortvarend kan oppakken. In 'Alles is niets' over het op orde brengen van de digitale huishouding van de overheid bepleitten we al om een Nationaal Coördinator voor Openbaarheid en Informatiehuishouding aan te stellen. Dat is nu des te urgenter, onder meer doordat het Programma Open Overheid in 2026 stopt, met de daarbij behorende financiering voor aangesloten rijksorganisaties.

Een Nationaal Coördinator kan zorgen voor de verbinding van de relevante portefeuilles van het ministerie van Binnenlandse Zaken (verantwoordelijk voor de Wet open overheid) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Archiefwet) op het snijvlak van openbaarheid en de digitale informatiehuishouding en de verbetering daarvan. Anders komen de broodnodige overheidsbrede voorzieningen, standaarden, normen en afspraken er niet. Het ACOI pleit voor adequate financiering, op zijn minst voor de taken die de overheden op stelselniveau samen oppakken.

Nog meer dan bij openbaarmaking op verzoek, vraagt actieve openbaarmaking om een informatiehuishouding die op orde is. Ook hier ligt een rol voor een Nationaal Coördinator. Bij afwezigheid daarvan moet de minister van BZK zelf de voortgang van de openbaarmaking conform de inspanningsplicht én de verplichte informatie-categorieën monitoren. Dit houdt in dat gevolgd wordt:

- Of bestuursorganen documenten aanleveren en zo ja hoeveel en hoe frequent;
- In welke mate er (betekenisvolle) documenten of dossiers openbaar zijn;
- Of de gemeenschappelijk en verplichte standaarden daadwerkelijk worden toegepast.

Handout actieve openbaarmaking voor BZK

Geef overheden de ruimte

- Stimuleer het peilen van informatiebehoeften, selecteren van onderwerpen en openbaar maken van documenten
- Stimuleer een lerende cultuur en inspireer door goede voorbeelden te delen
- Geef overheidsorganisaties mandaat, vertrouwen en middelen

Verbind organisaties in een netwerk

- Verbind organisaties in een netwerk voor actieve openbaarmaking
- Laat per onderwerp de meest gereede partij de leiding nemen
- Verhelp met het netwerk knelpunten, deel goede voorbeelden en ontwikkel ze door tot standaarden

Normeer via standaarden voor vindbaarheid en bruikbaarheid

- Handhaaf verplichte standaarden en zorg voor machineleesbaarheid en aansluiting op de Woo-voorziening
- Verplicht bestaande standaarden
 - 4 minimale metadata: titel, datum, publicerende organisatie en informatiecategorie
- Maak aanvullende standaarden die noodzakelijk zijn en die 'bottom up' zijn ontwikkeld landelijk verplicht
- Laat de stip op de horizon uzelf en andere bestuursorganen helpen om stappen te zetten

Faciliteer onbegrensd zoeken naar documenten

- Zorg dat álle documenten die openbaar gemaakt worden onder de Woo vindbaar zijn via de zoekfunctionaliteit op open.overheid.nl
- Zorg dat deze documenten machineleesbaar zijn
- Zorg dat deze documenten minimaal de metadata titel, datum, publicerende organisatie en informatiecategorie bevatten
- Maak het mogelijk om documenten te hergebruiken via bulk-downloads en een API
- Maak de zoekfunctionaliteit zelf ook beter vindbaar en bruikbaar (onder meer met betere uitleg over wat er te vinden is)
- Maak de zoekfunctionaliteit Woo-overstijgend, zodat zij de volle breedte van openbare overheidsdocumenten bestrijkt
- Behoud de Woo-index in zoverre deze bijdraagt aan harvesting en het monitoren van actieve openbaarmaking door overheden

Veranker de aanpak in meerjarenplannen of een Nationaal Plan

- Zorg dat concrete afspraken vast worden gelegd in de meerjarenplannen van het Rijk en de koepelorganisaties (de VNG, de UvW en het IPO) of in een Nationaal Plan
- Zorg voor samenloop met de (gefaseerde) invoering van de verplichte informatiecategorieën (cf. Woo-art. 3.3.)
- Evalueer na 2 jaar en beoordeel dan of de werkwijze moet worden omgezet in een wettelijke plicht door uitbreiding van de verplichte informatiecategorieën in een AMvB

Benoem een Nationaal Coördinator

- Stel een Nationaal Coördinator voor Openbaarheid en Informatiehuishouding aan
 - Verbind daardoor relevante portefeuilles van BZK (Woo) en OCW (Archiefwet) op het snijvlak van openbaarheid en de verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid
- Of pak als BZK zelf de volgende taken op:
 - Monitor actief de publicatie door overheden van dossiers conform de inspanningsplicht én de verplichte informatiecategorieën
 - Zorg voor de broodnodige overheidsbrede voorzieningen, standaarden, normen en afspraken

Bijlage 1

Overzicht relevante artikelen Woo

Artikel 3.1. Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.
2. Het bestuursorgaan doet bij een gedeeltelijke niet-openbaarmaking hiervan mededeling gelijktijdig met de openbaarmaking.
3. Documenten als bedoeld in het eerste lid worden niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn hun zienswijze naar voren te brengen.
4. Het bestuursorgaan deelt een belanghebbende mede dat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, onder vermelding van het tijdstip van openbaarmaking en de openbaar te maken documenten. De mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.

Artikel 3.3b

De openbaarmaking van de in de artikelen 3.3 en 3.3a genoemde documenten geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur. Deze infrastructuur is beschikbaar voor de openbaarmaking van andere documenten.



Overzicht van verplicht openbaar te maken informatiecategorieën (artikel 3.3 en 3.3a)

- Ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag (1c)
- Organisatie en werkwijze (1d)
- Bereikbaarheidsgegevens (1e)
- Bij vertegenwoordigde organen ingekomen stukken (2a)
- Vergaderstukken decentrale overheden (2c)
- Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges (2d) (ministerraad, GS, B&W, Waterschapsbestuur e.d.)
- Adviezen over beleid of regelgeving van externe partij (2e)
- Convenanten (2f)
- Jaarplannen en jaarverslagen (2g)
- Subsidieverplichtingen anders dan met beschikkingen (2h)
- Woo-verzoeken en –besluiten (2i)
- Onderzoeksrapporten (2j)
- Beschikkingen (2k) NB: 21 (soorten) beschikkingen zijn uitgezonderd van openbaarmaking. Deze zijn genoemd in artikel 3.3 2k van de Woo. De Woo geeft organisaties de keuze om ofwel de beschikking integraal openbaar te maken (het volledige document), ofwel bepaalde informatie uit de beschikkingen openbaar te maken in de vorm van een overzicht.
- Klachtoordelen (2l)

Bijlage 2

Hoe het kan: Netwerk Digitaal Erfgoed


Het Netwerk Digitaal Erfgoed (NDE) ontstond in 2015 als een organisatienetwerk. Een verband van organisaties die samenwerken aan de opgave om erfgoed op een aantrekkelijke manier digitaal duurzaam zichtbaar en bruikbaar te maken en te houden voor uiteenlopende gebruikersgroepen en -situaties, over de grenzen van de individuele organisaties en collecties heen. Bij de lancering is gekozen voor een netwerkbenadering, omdat de aanpak voor verbonden erfgoed een structurele opgave is die de slagkracht van individuele partijen overstijgt. Door hun activiteiten, kennis, middelen en competenties te bundelen, kunnen ze samen resultaten bereiken die geen van hen afzonderlijk kan realiseren.

Inmiddels dragen 1500 organisaties als bronhouders bij aan het Netwerk Digitaal Erfgoed, dat opereert op basis van het principe "decentraal wat kan, centraal wat moet". Het netwerk Digitaal Erfgoed kent een bestuur, adviesgroepen en een architectuurraad. De taken worden verdeeld volgens het "meest gereede partij" –principe. Wie de juiste kennis en ervaring heeft neemt het voortouw. Deelname is voor de bronhouders niet vrijblijvend. Als zij hun rol niet kunnen vervullen, moeten zij die aan een andere partij overdragen.

Het netwerk kent zes '**dragende instellingen**', ook wel trekkers of *nodes*, die gezamenlijk een subsidie ontvangen van OCW: grotere partijen, met substantiële kennis en middelen, en een nationale achterban: de KB nationale bibliotheek, het Nationaal Archief, Beeld & Geluid, het Nieuwe Instituut, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het KNAW Humanities Cluster.

Het doel van het NDE en de weg daarnaartoe is uitgewerkt in de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed.⁶³ De Digitaal Erfgoed Referentie Architectuur (DERA) geeft structuur en richting aan de samenwerking door te beschrijven hoe met linked open data kan worden samengewerkt over de grenzen van instellingen en sectoren heen, en door aan te geven welke gemeenschappelijke voorzieningen, standaarden, applicaties, technieken en licenties daarvoor nodig zijn. Voor de standaardisatie van de beschrijving van erfgoed is de zoekmachine Termennetwerk ontwikkeld. Daarmee wordt informatie over digitale collecties beter vindbaar en bruikbaar voor mens en machine. OCW is eigenaar van DERA en de architectuurraad, onder voorzitterschap van OCW, is verantwoordelijk voor de ontwikkeling daarvan.

63 Derde actualisatie van de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed, 28 november 2024.



Doel is om de infrastructuur 'zo licht mogelijk' te houden. De focus ligt op de cruciale componenten en de afspraken en standaarden die daarvoor nodig zijn.

Alle 1500 bronhouders publiceren hun erfgoed om te beginnen decentraal, op hun eigen website, bij voorbeeld. De databeschrijving daarvan leveren ze gestandaardiseerd aan voor opname in het **centrale dataset-register**. Dat register is doorzoekbaar, over alle collecties en bronhouders heen. De afgesproken standaarden en linked open data kunnen automatisch worden toegepast. Als de daarvoor benodigde software-update heeft plaatsgevonden neemt de hoeveelheid datasets snel toe. Zo wordt uiteindelijk een dataspace voor collecties van Nederlandse digitaal erfgoed gerealiseerd voor digitaal erfgoed van het hele Koninkrijk, inclusief Caribisch Nederland.

Er wordt samengewerkt met marktpartijen voor digitale catalogussystemen. Eisen voor de digitale toepassingen en infrastructuur van NDE worden gepubliceerd op [GitHub](#). Daardoor worden leveranciers in staat gesteld hun diensten en producten in overeenstemming daarmee aan te bieden.

Lessons learned

Het NDE bestaat 10 jaar, groeit gestaag en vervult zijn functie tot tevredenheid van de deelnemers. Daarvoor waren de nodige weerstanden te overwinnen. Sommige bestuurders wilden snel resultaat en opteerden voor een standaard commerciële oplossing. Publiekstoepassingen zoals Digitale collectie NL en Collectie NL moesten hun eigen infrastructuur loslaten en vervangen. Dat deed pijn. En sommige deskundigen vonden het gebruik van linked data-principes 'utopisch', totdat bleek dat het werkte.

Uitdaging blijft de stap van het vaststellen van standaarden naar het daadwerkelijk gebruik daarvan. Een *lesson learned* is om je te beperken tot de noodzakelijke generieke standaarden voor toegankelijkheid (o.a. W3C), publiceerbaarheid (o.a. WWW-standaarden) en minimale metadata, en sectoren of collecties de vrijheid te laten om daarnaast of daar bovenop hun eigen, bv. sectorspecifieke, standaarden toe te passen.

Bijlage 3 Werkwijze en geraadpleegde bronnen

De staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft in de kabinetsreactie op de invoeringstoets voor de Woo van 21 juni 2024 aangekondigd het ACOI om advies te vragen over de mogelijkheden om openbaarmaking uit eigen beweging te verbeteren. Op 17 maart 2025 heeft de minister van BZK daartoe een adviesaanvraag ingediend.

Dit advies bouwt voort op eerdere ACOI-publicaties, waaronder:

- Het position paper 'Openbaarheid is een werkwoord', en het position paper 'Rondetafelgesprek Wet open overheid';
- De signaalbrief 'Aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking'; en 'Adviezen over regelingen actieve openbaarmaking' betreffende de verplichte informatiecategorieën;
- Het advies 'Alles is niets', over de verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid.

Voor de totstandkoming van dit advies is onderzoek verricht.

1 Onderzoek naar de informatiebehoefte van burgers

In opdracht van ACOI deed USBO, het departement voor Bestuurs- en organisatie-wetenschap van de Universiteit Utrecht, onderzoek en publiceerde het rapport 'Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers'. Het onderzoek benoemt rode draden in bestaande wetenschappelijke publicaties en onderzoek over de transparantie van overheidsinformatie en de perceptie daarvan door verschillende doelgroepen. Het onderzoek is aangevuld met interviews met burgers en intermediaire organisaties.

2 Registerfunctionaliteit – internationale vergelijking

In opdracht van ACOI deed Dialogic, in samenwerking met mr. dr. Annemarie Drahmann van de Universiteit Leiden een internationaal vergelijkend onderzoek naar informatie-registers en vergelijkbare voorzieningen, 'Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking'. Hiermee is een beeld verkregen van verschillende typen registerfunctionaliteiten in het buitenland, de context waarin ze worden toegepast, en het gebruik dat daar in de praktijk van wordt gemaakt. De bevindingen vormen input voor een discussie over de mogelijkheden en vereisten voor digitale voorzieningen in Nederland voor actieve openbaarmaking in overeenstemming met de Wet open overheid.

3 Interviews over betekenisvolle transparantie

Wij hielden semigestructureerde kwalitatieve interviews met experts op het gebied van overheidscommunicatie en journalisten om te verkennen waar de informatiebehoefte van de verschillende doelgroepen ligt en in welke vorm daarin kan worden voorzien door de overheid.

4 Raadplegen experts informatietechnologie en digitale zoekfunctionaliteiten

Wij raadpleegden experts over digitale voorzieningen voor het vindbaar en doorzoekbaar maken van openbare overheidsdocumenten. Tevens is op 13 mei 2025 met deze experts een validatiesessie gehouden.

Ook zijn door ons gesprekken gevoerd met experts die in specifieke domeinen werken aan toegankelijkheid en hergebruik van gegevens van de overheid, zoals in de wetenschap (project Open Science), het ruimtelijk domein (over de "Digital Twin"), het zorgdomein (naar aanleiding van de European Health Data Space Act) en de erfgoed-sector (over de Nationale Strategie Digitaal Erfgoed).

Geraadpleegde bronnen:

- ACOI, Brief aan de minister van BZK met aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking (3 juli 2023)
- Adviescollege ICT-toetsing (AcICT), BIT-advies PLOOI (2022)
- Boiten, Max, Sophia Stone, Nena Schuitemaker, ir. Tommy van der Vorst (Dialogic) en Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden), Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking (2025)
- Doorlopende tekst van de Wet open overheid en de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting daarbij (22 november 2021)
- Enthoven, Guido en Shantal Martens (IMI), Onderzoek informatiebehoeften (2025).
- Handreiking omgaan met desinformatie | Publicatie | Rijksoverheid.nl (2022)
- Handreiking Actief openbaar maken doe je zo! (werkversie 2024)
- Hoogenhout, Jasper, Maik Larooij, Guido Enthoven en Maarten Marx (UvA), Woo-index na 1 jaar, Magazine OD, november 2024, uitgave 39.
- Kamerbrief over voortgang Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie en aankondiging nieuwe acties (17 juni 2024)
- Minister van BZK, Brief aan de Kamer (23 december 2022) bij het BIT-advies PLOOI van het Adviescollege ICT-toetsing
- MvT novelle Woo n.a.v. advies RvS (Kamerstuk 35 112, nr. 9)
- Raad voor het Openbaar bestuur (ROB), Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie (2012)
- Raad voor het Openbaar bestuur (ROB), Betekenisvol transparant (2025)
- Regeerprogramma Kabinet-Schoof (2024)
- Ruijter, Erna, Isa Bertram, Stephan Grimmelikhuijsen en Albert Meijer (Usbo-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers (2025)
- Spanninga, Harro en Jill van der Bijl (Berenschot), Aan de slag met de inspanningsverplichting (2025)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Vertrouwen in Burgers, Amsterdam: Amsterdam University Press (2012)
- Zahn, Menno en Aylin Munyashya (Digicampus), Informatiebehoeften actieve openbaarmaking. Een participatieve waarde evaluatie naar de informatiebehoeften van burgers (2024)

