

Nota

TER INFORMATIE

Betreft

Aanbieding “Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking”
(Dialogic)

Aan: Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Van: Bureau

Datum

10 april 2025

Kenmerk

2025-0000293578

Bijlage(n)

Rapport

Pagina

1 van 4

Uw kenmerk

Aanleiding

Hierbij ontvangt u, vooruitlopend op de publicatie (in de week van 21 april) het onderzoeksrapport van Adviesbureau Dialogic in samenwerking met mr. dr. Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden). Het betreft een internationale vergelijking van digitale registerfunctionaliteiten voor de openbaarmaking van overheidsinformatie.

Het woord ‘informatieregister’ roept associaties op met één uitputtend online overzicht van alle (beschikbare) overheidsdocumenten. Voor het onderzoek is met een bredere blik gekeken. Registerfunctionaliteiten omvatten dan alle mogelijke voorzieningen voor het indexeren en ontsluiten van (in dit geval) overheidsinformatie en vormen een brug tussen de interne informatiehuishouding en de actieve en/of passieve openbaarmaking van overheidsinformatie.

Het onderzoek is een belangrijke bouwsteen voor het advies over actieve openbaarmaking, waarvan de redeneerlijn is besproken in de collegevergadering van 7 maart jl. In het conceptadvies zullen wij de inzichten en aanbevelingen uit dit adviesrapport verwerken.

Toelichting

Opzet onderzoek

Het onderzoek werd in onze opdracht uitgevoerd door Max Boiten MSc, Sophia Stone MSc, Nena Schuitemaker MSc, ir. Tommy van der Vorst (allen Dialogic, Utrecht) en mr. dr. Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden).

Het onderzoek bestond uit deskresearch, verkennende interviews met drie overheden en een watchdog/expert, veldwerk (informatie verzamelen over de feitelijke werking en andere relevante aspecten van de geselecteerde registerfunctionaliteiten), zeven interviews met buitenlandse partijen, een validatiesessie van de bevindingen met Nederlandse belanghebbenden en tot slot een vertaalslag van de bevindingen naar de Nederlandse context. Centrale vraag daarbij: Welke lessen kunnen we trekken uit de internationale voorbeelden voor de registerfunctionaliteit voor het actief openbaar maken van overheidsinformatie in Nederland?

Het onderzoek richtte zich op registerfunctionaliteiten in Canada, Denemarken Duitsland, Estland, de Europese Commissie, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, zo mogelijk inclusief het daadwerkelijk gebruik en de gebruikerswaardering.

Omdat er veel uiteenlopende beelden zijn bij het woord “informatieregister” is in het rapport de term “registerfunctionaliteiten” gebruikt.

Inzichten uit het onderzoek

- De wettelijke scope van passieve openbaarmaking loopt uiteen van heel breed (zoals in Canada en Nederland), tot veel beperkter, bijvoorbeeld zonder interne communicatie en conceptdocumenten.
- Voor actieve openbaarmaking bestaan tussen de geselecteerde landen flinke verschillen, variërend van een wettelijke plicht voor specifieke documenttypen tot vrijwilligheid en eigen keuze van de overheid zelf. De categorieën documenten die in de praktijk online ontsloten zijn, lijken erg op de categorieën die in Nederland inmiddels verplicht actief openbaar zijn volgens de Woo. Er is geen voorbeeld van de Nederlandse “inspanningsverplichting” voor actieve openbaarmaking uit eigen beweging aangetroffen.
- De wijze van actieve publicatie varieert van fulltext documenten tot een lijst met opvraagbare documenten (Noorwegen en Estland).
- Registerfunctionaliteiten zijn er voor intern en extern gebruik. Er zijn daarbinnen drie hoofdtypen van overzichten: 1. registratiesystemen van bestaande en opvraagbare documenten (in Nederland zijn dat bijvoorbeeld de interne document management systemen en zaaksystemen maar die registreren niet alleen officiële stukken maar ook heel veel interne en samenwerkingsdocumenten. In Noorwegen en Estland zijn er openbare registers van de opvraagbare documenten). 2. registratiesystemen voor actief openbaar te maken documenten (vergelijkbaar met de Woo-index in Nederland) 3. beschrijvingen van overheidsprocessen, met een overzicht van de typen informatie en opvraagbare documenten die daar deel van uitmaken; dit is vergelijkbaar met de selectielijsten in Nederland, maar die bevatten alleen bewaartermijnen en geen indicatie voor openbaarheid.
- De Nederlandse Woo-index is *qua architectuur* het best te vergelijken met het Noorse elnnsyn: overheden stellen decentraal hun documenten beschikbaar en gebruikers

kunnen via een centraal systeem zoeken bij alle overheden tegelijk. Het grote verschil: via de Woo-index (en andere ingangen bij overheidsorganisaties) kunnen mensen alleen gepubliceerde documenten vinden. Het Noorse systeem ondersteunt juist openbaarmaking op verzoek, doordat mensen er documenten in kunnen opzoeken die voor hen relevant zijn en deze dan met een digitaal winkelwagentje kunnen opvragen. Kanttekening daarbij is dat interne ambtelijke adviezen, intern berichtenverkeer en concepten daar – anders dan in Nederland – niet opvraagbaar zijn.

- Registerfunctionaliteiten worden positief beoordeeld als ze goed doorzoekbaar zijn, dankzij goede filtermogelijkheden en/of fulltext doorzoekbaarheid. Ook koppeling van documenten aan/in dossiers kan helpen. Tot slot komt onderlinge verbondenheid van registerfunctionaliteit(en) de bruikbaarheid ten goede.
- Hoe meer documenten moeten worden beoordeeld op weigeringsgronden, des te lastiger de grootschalige actieve openbaarmaking daarvan.
- Een hechte koppeling tussen informatiehuishoudingen maakt actieve openbaarmaking en het vullen van een registerfunctionaliteit veel makkelijker.

Relevantie voor het advies

Het rapport levert geen pasklaar recept voor de Nederlandse registerfunctionaliteit van de toekomst, maar wel relevante observaties en inzichten die kunnen helpen de juiste afwegingen te maken in ons advies.

Volgens het rapport is het de uitdaging om een systeem te vinden waarin afbakening én doorzoekbaarheid en de bruikbaarheid in balans zijn met de hoeveelheid werk die nodig is om informatie via registerfunctionaliteiten openbaar te maken. Kernvraag is: welke documenten moeten in een registerfunctionaliteit worden meegenomen, en hoeveel daarvan kunnen fulltext of alleen via filtervelden (met aanvraagoptie) ontsloten worden?

Volgens het rapport kan een kleine selectie relevante documenten met goede doorzoekbaarheid meer opleveren (in termen van daadwerkelijke openbaarmaking waar mensen wat mee kunnen) dan een groter systeem met alle overheidsdocumenten in fulltext.

Het rapport wijst op een aantal cruciale randvoorwaarden voor betekenisvolle actieve openbaarmaking, met name betreffende de vindbaarheid en bruikbaarheid van informatie over de volle breedte van de overheid. Die omvatten onder meer consistent toegepaste metadata en standaarden en de onderlinge koppeling van indexen.

In ons advies zullen wij uitwerken hoe op basis van die bevindingen en voortbouwend op bestaande of in ontwikkeling zijnde voorzieningen, zoals de Woo-index, de registerfunctionaliteit voor openbaarmaking in Nederland kan worden vormgegeven.

Communicatie

Het eindrapport wordt in de week van 21 april gepubliceerd op www.acoi.nl met een begeleidend nieuwsbericht en LinkedIn-bericht.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

NVT

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Adviesrapport “Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking”	Openbaar