



Actief openbaar

Haalbaarheidsonderzoek ontsluiting overheidsinformatie

'We are not in a 'trust me' society any longer.

We are now in a 'show me' society.'

(Frans Timmermans, First Vice-President of the European Commission)

Opdrachtgever: Ministerie van BZK
Programma MOOI
Dr. Marie-Louise van Muijen

Uitvoering:
KOOP
Lucien de Moor
Dick van den Berg
Rob Steenks

IMI
Dr. Guido Enthoven

Inhoud

1	Samenvatting en aanbevelingen	5
2	Inleiding	8
2.1	Onderwerp van onderzoek	8
2.2	Geschiedenis.....	9
2.3	Ontwikkelingen.....	10
2.4	Informatie categorieën	11
2.5	Vindbaarheid en toegankelijkheid.....	12
3	Gebruik van overheidsinformatie	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Wie? Gebruikersgroepen en hun informatiebehoefte	13
3.3	Wat? Soorten overheidsinformatie, gebruikscijfers	15
3.3.1	Voorlichting, data en einddocumenten	15
3.3.2	Openbaarheidsniveaus.....	16
3.3.3	Gebruik	16
3.4	Waar? Veel gebruikte overheidsportalen	18
3.5	Waarom? Motieven actieve openbaarheid.....	19
3.6	Wat nu? Behoeften actieve openbaarheid.....	20
3.6.1	Scope.....	20
3.6.2	Preferenties geïnterviewde experts.....	21
4	Beschikbaarheid van overheidsinformatie	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Beschikbaarheid van de informatie categorieën	26
4.2.1	Organisatie informatie	26
4.2.2	Beleid en verantwoording.....	26
4.2.3	Financiële informatie	29
4.2.4	Besluitvorming	31
4.2.5	Regels en uitvoering.....	35
4.2.6	Overig	37
4.3	Overwegingen en observaties inzake beschikbaarheid	40
4.3.1	Inleiding	40
4.3.2	Open by design.....	40
4.3.3	Vraagarticulatie	40
4.3.4	Beleidsintimiteit en persoonlijke beleidsopvattingen	41
4.3.5	Cultuur	41
4.3.6	Timing en dosering.....	42
5	Vindbaarheid van overheidsinformatie	43
5.1	Openbaarheid = beschikbaarheid + vindbaarheid.....	43
5.2	Gericht kunnen zoeken maakt informatie vindbaarder	43
5.3	Google maakt informatie niet altijd vindbaar	45
5.4	Eenmaal openbaar is niet altijd openbaar.....	45
6	Naar een verbeterde actieve openbaarmaking; conclusies en aanbevelingen	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Verbetering beschikbaarheid	48
6.3	Verbetering vindbaarheid.....	53
6.3.1	Problemen	53
6.3.2	Oplossingen	53
6.4	Borgen actieve openbaarheid	56
6.4.1	Wettelijke verankering.....	56
6.4.2	Ontwikkelen van standaarden.....	56

6.4.3	Investeer in 'Open by design'	57
6.4.4	Experimenteer met koplopers	57
6.4.5	Training in ambtelijk vakmanschap	58
7	BIJLAGEN.....	59
A	Spontaan genoemde additionele informatiecategorieën.....	60
B	Geïnterviewde gebruikers en experts.....	61
C	Klein Lef organisaties	62
D	Veel gevraagde Wob-verzoeken	64
E	Aantal organisaties waar data is gevonden	65
F	Methode	66
G	Kansen en risico's van actieve openbaarheid	70
H	Informatiebehoeften van Kamerleden.....	72
I	Geraadpleegde literatuur	76

1 Samenvatting en aanbevelingen

Welke overheidsinformatie zou met voorrang actief openbaar moeten worden gemaakt? En op welke wijze kan de toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsdocumenten verbeterd worden? Deze vragen staan centraal in het voorliggend onderzoek.

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

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

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

In het voorliggend onderzoek is een benadering naar beleidscyclus gehanteerd: agendering, voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, toezicht, evaluatie. Veel geïnterviewde experts zijn voorstander van een veel grotere actieve openbaarheid. Dit geldt overigens ook voor personen die kritisch zijn ten aanzien van het initiatiefwetsontwerp Wet open overheid. Daarnaast zijn de mogelijkheden verkend om overheidsinformatie beter te ontsluiten en daarmee de vindbaarheid en feitelijke beschikbaarheid te vergroten.

Dit onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

1 . *Maak 'high value informatiecategorieën' actief openbaar.* Ontwikkel een actieplan om de hieronder genoemde categorieën in de periode 2018-2021 structureel actief openbaar te maken in tranches van vier tot vijf categorieën per jaar. De betreffende categorieën zijn op dit moment in wisselende mate openbaar, waarbij er grote verschillen bestaan tussen verschillende departementen en tussen Rijk en andere bestuurslagen. Draag daarbij zorg voor een adequate organisatie, bemensing en een bijpassend budget. Stel daarbij heldere eisen omtrent toegankelijkheid en vindbaarheid. Start op korte termijn met de in hoofdstuk 6 als laaghangend fruit gekwalificeerde informatiecategorieën te ontsluiten of beter beschikbaar te maken in combinatie met de reeds goed beschikbare informatiecollecties zoals wet- en regelgeving en officiële publicaties.

Thema	Informatie categorie
Beleid en verantwoording	1 Jaarplannen
	2 Onderzoeksrapporten universiteiten en adviesbureaus, inclusief achterliggende data
	3 Beleidsevaluaties
	4 Jaarrapportages, verantwoordingsrapportages
	5 Inspectierapporten
Financiële informatie	6 Open spending, begroting en realisatie
	7 Inkoopinformatie, informatie over gunning
	8 Subsidie informatie
Besluitvorming	9 Lobbyinformatie, agenda's, position papers
	10 Agenda Ministerraad/GS/B&W
	11 Besluitenlijst Ministerraad/GS/B&W
	12 Vergaderstukken en ingekomen stukken parlement, PS en gemeenteraden
Uitvoering	13 Uitvoeringsaanwijzingen
	14 Vergunningen
Overige	15 Wob-verzoeken, gehonoreerde én afgewezen verzoeken
	16 Informatie over integriteitschendingen, corruptie

2 . *Wettelijke verankering.* Het is bijna 40 jaar geleden dat de Wet openbaarheid bestuur (Wob) van kracht werd en ruim 20 jaar geleden dat het gebruik van internet gemeengoed werd. Inmiddels zijn er vele tienduizenden overheidsdocumenten en datasets actief openbaar gemaakt. Tegelijkertijd zijn er nog steeds grote verschillen tussen de verschillende overheden. Het verdient aanbeveling om een aantal basisnormen voor actieve openbaarheid te verankeren in wetgeving, hetgeen leidt tot meer eenduidigheid en transparantie. Aanvaarding van de Wet open overheid of aanpassing van de Wob met het expliciteren van een aantal categorieën overheidsinformatie die actief openbaar gemaakt moeten worden is wenselijk.

3 . *Vergroten toegankelijkheid en vindbaarheid via verwijfsindex met zoekfunctie.* Het gaat daarbij om het vergroten van de feitelijke toegankelijkheid (de informatie is beschikbaar en kan eenvoudig worden gevonden), maar ook om het verbeteren van de inhoudelijke toegankelijkheid (de informatie kan door de burger in context worden geplaatst en

begrepen). Maak een technische uitwerking van het plan voor een verwijsindex met zoekfunctie op basis van gedeelde publicatiegegevens. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande Linked Open Data technieken en tools. De *verwijsindex* maakt vanuit meerdere perspectieven de op diverse locaties beschikbare informatie vindbaar. Deze verwijsindex is een component die in principe op elke overheidssite beschikbaar kan worden gemaakt om inzicht te geven wat men waar kan vinden. Als tweede dient een *zoekfunctie* te worden gerealiseerd waarmee binnen de verwijsindex en daarin opgenomen metadata kan worden gezocht. De vindbaarheid en feitelijke beschikbaarheid van overheidsinformatie zal hierdoor sterk verbeteren.

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

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

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

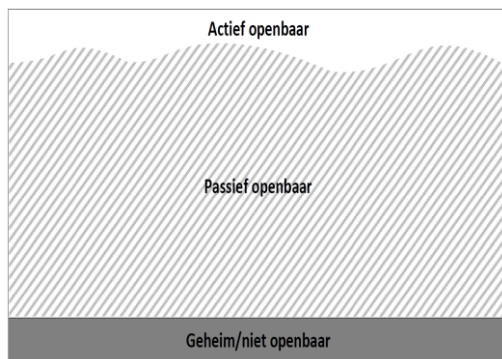
7 . Training in ambtelijk vakmanschap. Overheden moeten zich realiseren dat transparantie geen louter technische opgave is, maar ook aanpassingen vergt in termen van proces, houding en gedrag. Ambtenaren moeten worden getraind in informatiegedrag en in metadatering. Ze moeten begrijpen dat de wijze waarop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

2 Inleiding

2.1 Onderwerp van onderzoek

Welke overheidsinformatie zou actief openbaar kunnen worden gemaakt? Welke overheidsdocumenten kunnen aan burgers, bedrijven en organisaties beschikbaar worden gesteld? Het Kennis- en exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP) en het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI) hebben in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (programma MOOI) een onderzoek uitgevoerd naar de (actieve) openbaarheid van overheidsinformatie. Doel van dit onderzoek is om te inventariseren welke overheidsinformatie op dit moment beschikbaar is, dan wel op korte termijn beschikbaar kan worden gemaakt. Tevens is gekeken hoe de vindbaarheid en toegankelijkheid van deze informatie verder kan worden verbeterd.

De huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bepaalt over actieve openbaarheid: *"Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering."*¹ Deze informatie dient te worden verschaft *"in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt (...)"*.² In de praktijk wordt op rijksniveau vooral die overheidsinformatie openbaar gemaakt die ook naar de Tweede Kamer is gestuurd. Op gemeentelijk niveau zijn er vooral grote verschillen; bij sommige gemeenten is veel achtergrondinformatie beschikbaar, terwijl andere gemeenten zich beperken tot het ontsluiten van kerngegevens.



Figuur. Actieve en passieve openbaarheid

Bovenstaande figuur symboliseert alle beschikbare overheidsinformatie. Het onderste deel betreft niet openbare informatie omdat de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing zijn (o.a. staatsveiligheid, concurrentiegevoelige gegevens, privacy). Een beperkte bovenlaag wordt nu reeds actief openbaar gemaakt. Wat overblijft is het grote middengebied. Dat is de hoeveelheid overheidsinformatie die passief openbaar is. Dat wil zeggen dat het informatie is die pas verstrekt wordt als daartoe een verzoek wordt

¹ Art. 8,1, Wet openbaarheid van bestuur.

² Art. 8,2, Wet openbaarheid van bestuur.

gedaan uit hoofde van de Wob. In voorliggend onderzoek wordt gekeken welke informatie uit dit grijze middengebied zich leent voor actieve openbaarmaking.

2.2 Geschiedenis

De afgelopen decennia is bij herhaling geconstateerd dat de overheid meer zou moeten investeren in actieve openbaarheid. In 2001 verscheen het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Hierin werd gesteld: *'Maximale transparantie van het overheidshandelen is een voorwaarde voor een voor overheid én burger bevredigend tweezijdig contact. Natuurlijk heeft de overheid om tot beleid te komen, ook enige mate van beslotenheid nodig, waarin een vertrouwelijke wisselwerking mogelijk is tussen politieke top en medewerkers. (...) Maar daarbuiten dient alles, van agendering, probleemverkenning en beleidsontwerp, tot besluitvorming, implementatie en evaluatie voor de burger volledig transparant te zijn. Alleen dan kunnen kiezers en coproducten zich immers een mening vormen over het overheidshandelen en kunnen klanten en onderdanen zich op de hoogte stellen van de rechten en plichten die het beleid aan hen toekent. De Commissie (...) is van mening dat er meer systematisch gewerkt zou moeten worden aan actieve openbaarheid van in principe alle overheidsinformatie. De openbaarmaking kan bijvoorbeeld nog flink worden uitgebreid in de vroege fasen van de beleidscyclus, door voortaan ook inspectierapporten, externe adviezen, schetsontwerpen, varianten, statistische gegevens, milieurapportages, reacties van burgers en organisaties en zo meer actief openbaar te maken. Wanneer voor deze transparantie wordt gekozen – en dat beveelt de Commissie aan – is het wenselijk en noodzakelijk het actief openbaar maken van informatie tot een kerntaak van de overheidscommunicatie te rekenen. En daaraan ook in de werkwijze en organisatie van ministeries consequenties te verbinden.'*³

In 2004 werd de Wob geëvalueerd door de Universiteit van Tilburg. In het evaluatierapport wordt onder meer geconstateerd: *'(...) een volledige omkering van de huidige situatie moet worden overwogen, waarbij actieve openbaarmaking de hoofdregel wordt. (...) In ieder geval kan worden gestart met een evaluatie van artikel 8 Wob, waarbij nu reeds kan worden opgemerkt dat de bepaling momenteel – vanwege de onmogelijkheid deze rechtens af te dwingen – vooral als een loze letter wordt gezien. (...) Actieve openbaarheid gecombineerd met effectieve (intellectuele en feitelijke) toegankelijkheid zal Wob-verzoeken juist voorkomen. Dit is meteen een belangrijke reden om actieve (en niet passieve) openbaarheid als hoofdregel voor verstrekking van overheidsinformatie te hanteren. (...) De investering die gepleegd moet worden om meer pro-actieve openbaarheid te betrachten, zal in elk geval deels kunnen worden terugverdiend doordat minder vaak reactief moet worden gehandeld naar aanleiding van omvangrijke informatieverzoeken. (...) Een belangrijke prikkel voor een dergelijke strategie is gelegen in haar meervoudige effect: niet alleen vermindert actieve openbaarheid de druk die (met name brede) Wob-verzoeken op de organisatie leggen, zij draagt ook bij aan een beter imago van de overheid en vermindert daarmee de neiging*

³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie>, p.37-39

om vragen om informatie via de juridische, voor beide partijen tijdrovende weg van de Wob te beantwoorden.⁴

Ook de Raad voor het openbaar bestuur pleitte in haar advies 'Gij zult openbaar maken' van 2012 voor meer transparantie: *'Niet alleen basisinformatie als wetten en andere algemeen verbindende voorschriften, besluiten van algemene strekking, verordeningen, convenanten, beleidsovereenkomsten, agenda's, vergaderstukken en verslagen van vertegenwoordigende organen moeten actief en geautomatiseerd openbaar worden gemaakt. Ook informatie die betrekking heeft op beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie moet beschikbaar worden gesteld: onderzoeksrapporten, adviezen van adviesorganen, evaluatierapporten, en – binnen zekere grenzen – adviezen van ambtenaren die betrekking hebben op het wegen van beleidsalternatieven. Deze wordt op een voor het publiek logische manier toegankelijk gemaakt met behulp van een activiteitenindex gebaseerd op de beleidsagenda van het bestuur.'*⁵

2.3 Ontwikkelingen

De laatste jaren ontstaat een beweging naar meer actieve openbaarheid. In de Tweede Kamer is de Wet open overheid aangenomen die een aantal categorieën overheidsinformatie benoemt die actief openbaar gemaakt zouden moeten worden. In het kader van het programma Open Overheid wordt sinds 2013 gewerkt aan het openbaar maken van enkele categorieën overheidsinformatie, waaronder onderzoeksrapporten. De VNG heeft in overleg met een aantal gemeenten en bedrijven een veertigtal 'High Value Datasets' geormerkt en provincies werken hieraan. Ook in andere landen wordt gewerkt aan transparantie en openbaarheid. Nederland heeft zich aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP), het wereldwijde initiatief om overheden beter te laten functioneren door openheid. Open Overheid betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten, openstaan voor initiatieven uit de samenleving, verantwoording afleggen en het inzetten van innovatieve technologieën.

"Steeds meer overheden zien het belang van een actieve informatievoorziening. Zo verschaft het Ministerie van J&V elke maand gegevens over de instroom van vluchtelingen. Het ministerie van SZW heeft een app waarmee de koopkrachteffecten van het kabinetsbeleid voor een individu berekend worden. Dergelijke vormen van actieve openbaarheid worden gewaardeerd door burgers en journalisten."

⁴ Universiteit van Tilburg, 'Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur', <https://www.recht.nl/doc/evaluatieWob2004.pdf>, p. 43, 58

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, 'Gij zult openbaar maken', p. 68-69

2.4 Informatiecategorieën

In dit onderzoek wordt voortgebouwd op de informatiecategorieën als genoemd in het rapport 'Steen voor steen de rivier over'⁶ van het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Genoemd rapport is gemaakt in opdracht van het Ministerie van BZK, in vervolg op de motie Oosenbrug⁷, waarin de regering werd verzocht een plan te ontwikkelen voor het actief openbaar maken van nader te bepalen categorieën van overheidsinformatie. In dit onderzoek is gekeken welke informatiesoorten in het afgelopen decennium zijn genoemd als geschikt en/of gewenst om actief openbaar te maken, en welke mogelijkheden er zijn om dit op korte of middellange termijn (stap voor stap) te realiseren. Voorliggend onderzoek vond mede plaats om te zien hoe op een werkbare wijze invulling gegeven kan worden aan het actief openbaar maken van de categorieën overheidsinformatie, zoals genoemd in artikel 3 van de Wet open overheid (Woo). Deze initiatiefwet streeft er onder meer naar om meer overheidsdocumenten actief openbaar te maken. De Wet open overheid is een initiatiefwet die door GroenLinks en D66 is ingediend en met brede steun is aangenomen door de Tweede Kamer. De wet ligt nu bij de Eerste Kamer.⁸ De behandeling is aangehouden in afwachting van het in het regeerakkoord van kabinet Rutte 3 aangekondigde overleg tussen de regering en de initiatiefnemers.⁹

"Interessant in dit verband zijn de ontwikkelingen op het gebied van de Omgevingswet. De Omgevingswet gaat uit van een gelijkwaardige informatiepositie tussen burger en overheid. Bewoners en bedrijven moeten gemakkelijk inzicht kunnen krijgen in de bestemming van een bepaald gebied, de regelgeving die daar van toepassing is en de vergunningsplicht voor verschillende activiteiten. Op deze wijze hoopt de overheid meer commerciële en maatschappelijke initiatieven uit te lokken. Bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet zal 'Open by design' een belangrijk uitgangspunt vormen."

Er bestaat tot dusver geen eenduidige manier om overheidsinformatie te categoriseren. Zo is het mogelijk om informatie te categoriseren op beleidsinhoud, zoals criminaliteit, verkeer, windenergie.¹⁰ Ook is het mogelijk om informatie te categoriseren op het type proces waarin deze documenten geproduceerd worden: beleidsvorming, inrichting van de organisatie, toezicht, etc.¹¹ In de voorliggende verkenning is een benadering naar beleidscyclus gehanteerd.

⁶ Rapport 'Steen voor steen de rivier over', Consultancy Andersson, 2016, bijlage bij Kamerstuk 33802, nr. 25, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-774655>.

⁷ Motie van het lid Oosenbrug c.s., Kamerstuk 34 000 VII, nr. 14, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34000-VII-14.html>.

⁸ Gewijzigd voorstel van wet, Kamerstuk 33328, nr. A, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33328-A.html>.

⁹ 'Het kabinet hecht eraan dat de overheid transparant en open is. Er is een initiatiefvoorstel Open Overheid aanhangig. Er wordt onderzocht hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering. Het kabinet treedt daartoe in overleg met de initiatiefnemers.'

¹⁰ Een indeling op de inhoud van de beleidsvelden is bijvoorbeeld te vinden op: <http://standaarden.overheid.nl/owms/terms/TaxonomieBeleidsagenda.html>.

¹¹ Het 'generiek waarderingsmodel rijk' bestaat uit 64 categorieën overheidsinformatie. Dit GWR vormt voor veel overheden de basis voor beslissingen over archivering. Zie https://www.earonline.nl/images/earpub/a/a7/Generiek_Waarderingsmodel_Rijksoverheid_2_0_def_pdf.pdf

2.5 Vindbaarheid en toegankelijkheid

In dit onderzoek heeft IMI met name de wensen van gebruikersgroepen ten aanzien van de actief openbaar te maken informatie en de ontsluiting daarvan in kaart gebracht. KOOP heeft zich tijdens dit onderzoek met name gericht op de vraag of de diverse informatiesoorten reeds beschikbaar en toegankelijk zijn of zijn te maken en welke scenario's voor (verbetering van) toegankelijkheid en ontsluiting mogelijk zijn. Tevens is bezien of er voorwaarden gesteld kunnen worden aan de wijze van publicatie, bijvoorbeeld dat de informatie met behulp van gestandaardiseerde metadata vindbaar en doorzoekbaar is met zoekmachines.

3 Gebruik van overheidsinformatie

3.1 Inleiding

Overheidsinformatie wordt veel gebruikt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het gebruik van overheidsinformatie aan de hand van de kopjes 'wie', 'wat', 'waar' en 'waarom'. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over 'behoefte'. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het onderzoek naar het gebruik van overheidsinformatie tot dusver beperkt en gefragmenteerd is. Op onderdelen zijn er gedetailleerde cijfers beschikbaar, op andere gebieden ontbreekt het vrijwel geheel aan relevante data.

3.2 Wie? Gebruikersgroepen en hun informatiebehoefte

Er bestaan verschillende groepen gebruikers van overheidsinformatie, elk met hun eigen drijfveren en motieven. Hieronder staan de verschillende groepen en hun verschillende gebruikerswensen kort beschreven; in de volgende paragraaf wordt de mate van gebruik toegelicht aan de hand van enkele kengetallen.

1. *Burgers* zoeken vaak naar informatie over beleid en regelgeving die direct betrekking heeft op hun persoonlijke leefsituatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over kinderopvang, onderwijs, paspoort, vergunningen of vakanties (klant of gebruikersperspectief). Ook wordt veel gezocht naar informatie die betrekking heeft op hun rol als onderdaan (belastingen, verklaring omtrent gedrag). Daarnaast zijn burgers als kiezer of betrokken citizen op zoek naar informatie over thema's die zij belangrijk vinden (nota mobiliteit, euro, onderzoeken justitie, inspectierapporten, internetconsultaties). Overigens is het onderscheid tussen de verschillende burgerrollen niet altijd helder te maken.

2. *Wetenschappers*. Feiten en cijfers zijn het basismateriaal voor wetenschappers. Zij zijn geïnteresseerd in statistische gegevens van departementen, provincies en gemeenten, bij voorkeur in de vorm van open data en de daarbij behorende bestandsformaten. Het betreft dan vaak uitvoeringsdata die zicht bieden hoe het beleid uitpakt in de praktijk. Zo kunnen ze ontwikkelingen monitoren en soms 'beste praktijken' eruit destilleren. Daarnaast maken wetenschappers gebruik van geldende wet- en regelgeving, beleidsnota's en onderzoeksrapporten van universiteiten of adviesbureaus.

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

"Misschien wordt het tijd voor een aantal Urgenda-achtige rechtszaken over actieve openbaarheid. Een juridische aanklacht tegen de Staat der Nederlanden en tegen een aantal provincies en gemeenten wegens 'wederrechtelijke toe-eigening' van informatie."

4. *Bedrijven.* De discussie over het belang van open data is deels ingegeven door het potentieel economisch belang dat gelegen is in het beschikbaar stellen van data. Techbedrijven en startups ontwikkelen nieuwe apps, producten en diensten door gebruik te maken van data over parkeren, vervoer, luchtkwaliteit, onderwijs en gezondheid. Via deze apps worden grote groepen burgers bereikt. Daarnaast zijn ondernemers geïnteresseerd in informatie over relevante regelgeving, belastingen en bestaand beleid. Overheidsinformatie in brede zin is bruikbaar voor adviesbureaus die werkzaam zijn in de publieke sector.

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

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

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

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

"Archiefinstellingen werken de laatste jaren met het concept 'duurzame toegankelijkheid' Hierbij wordt zoveel mogelijk aan 'de voorkant' van het informatieproces nagedacht over waardering en selectie, vanwege het feit dat het in een digitaal tijdperk feitelijk ondoenlijk is om achteraf beslissingen te nemen over bewaartermijnen. De Handreiking Duurzame Toegankelijkheid (DuTo) is onlangs vastgesteld in het RijksCIO-beraad. Hoewel het bij archiefbeslissingen primair gaat over het bedienen van toekomstig gebruikers, is deze benadering ook interessant voor het bedienen van huidig gebruikers."

3.3 Wat? Soorten overheidsinformatie, gebruikscijfers

3.3.1 Voorlichting, data en einddocumenten

Overheidsinformatie is er in alle soorten en maten. Bij actieve openbaarheid gaat het zowel om het publiceren van officiële overheidsdocumenten (einddocumenten), voorlichtingsteksten als om het toegankelijk maken van ruwe data.

Bij voorlichtingsteksten wordt mede op basis van einddocumenten 'voor de leek' uitgelegd hoe een regeling op hoofdlijnen in elkaar zit. Op Rijksoverheid.nl zijn deels voorlichtingsteksten te vinden, alsmede een reeks einddocumenten, terwijl Overheid.nl vooral einddocumenten bevat.

Ook is het belangrijk om het onderscheid tussen de einddocumenten en data voor ogen te houden. Data zijn de ruwe en onbewerkte gegevens, zoals het aantal verkeersovertredingen, aantal bijstandsuitkeringen, emissiegegevens fijnstof, etcetera. Op data.overheid.nl zijn inmiddels bijna 13.000 datasets beschikbaar. Data worden veelal neergeslagen in daartoe geëigende bestanden JSON, txt, csv, xml, of Excel. Voor bedrijven en wetenschappers zijn deze ruwe data interessant omdat zij zich lenen voor bewerking, recombinate en het ontwikkelen van apps of diensten. De overheid beschikt over een schat aan data en big data biedt mogelijkheden tot interessante vormen van recombinate en meta-analyse.¹² Data worden getransformeerd tot informatie indien zij door clustering of condensatie betekenis krijgen voor de ontvanger. Overheidsinformatie is vaak neergeslagen in kamerbrieven, beleidsnota's of onderzoeksrapporten in bestanden als Word of PDF (einddocumenten). In het voorliggend onderzoek is de focus met name gericht op overheidsinformatie in de vorm van einddocumenten (in tegenstelling tot voorlichtingsteksten of de ruwe data als zodanig).

¹² Een zorg daarbij is wel de positie en het verdienmodel van bijvoorbeeld het CBS. Er is veel data te vinden via Statline, maar veel informatie is al geaggregeerd. Het CBS beschikt over veel meer data, maar een verzoek daartoe wordt ofwel afgewezen, of wordt afgeschermd achter betaalmuren.

3.3.2 Openbaarheidsniveaus

De meeste processen bij de overheid, zoals onderzoek, vergunningverlening, inspectie ed. kenmerken zich door het feit dat er gedurende het proces een veelheid aan informatie wordt geproduceerd. Sommige informatie leent zich wel voor actieve openbaarmaking, andere niet.

informatieniveau	Voorbeelden	actief openbaar?
1. Voorlichting	Websitetekst, persbericht, folder, kennisgeving, samenvatting	Ja
2. Data	Statistische gegevens, open data	Wenselijk, deels beschikbaar
3. Einddocument	Besluit, rapport, nota, overeenkomst, beschikking	Wenselijk, deels beschikbaar
4. Dossier	Achtergronden, startdocument, aanvragen, correspondentie, concepten	Ondoenlijk

Overheidsprocessen starten vaak met een dossier, dat bestaat uit een aanvraag of startdocument, verzamelde achtergrondinformatie, besprekingen met agenda's en verslagen, correspondentie, concepten etc. (informatieniveau 4).

De inspanningen zijn in de regel gericht op het maken van een einddocument, zoals een beschikking, onderzoeksrapport of inspectierapport (informatieniveau 3). Daarnaast wordt data verzameld over actuele maatschappelijke ontwikkelingen of over de effecten van beleid (informatieniveau 2). Nadat het einddocument is vastgesteld kan hierover publieksvoorlichting worden gegeven d.m.v. informatie op een website, een folder of een kennisgeving (informatieniveau 1). Dit voorlichtingsmateriaal wordt geproduceerd om openbaar te maken. Voor de niveaus 2 en 3 (data en einddocumenten) geldt dat actieve openbaarheid wenselijk is, maar dat deze tot dusver in wisselende mate actief openbaar worden gemaakt (zie hierover meer in detail het volgende hoofdstuk). Voor dossier- en achtergrondinformatie (informatieniveau 4) ligt actieve openbaarmaking niet in de rede. Op dit niveau zijn persoonsgegevens en persoonlijke beleidsopvattingen in een zodanige omvang aanwezig dat actieve openbaarmaking een disproportionele inspanning zou vergen.

3.3.3 Gebruik

Er bestaat grote belangstelling voor overheidsinformatie. Het totaal aantal bezoeken van vijf grote overheidsportals bedroeg in 2015 ongeveer 100 miljoen.

<i>Portals</i>	<i>Aantal bezoeken in 2015</i>
Rijksoverheid.nl	45 miljoen
Overheid.nl	20-25 miljoen
MijnOverheid	25 miljoen
Ondernemersplein	6 miljoen
ConsuWijzer	2,5 miljoen

In de periode 2011 – 2016 werd gemiddeld 10 miljoen maal per jaar gericht gezocht op Rijksoverheid.nl.¹³ Dat betekent dat gemiddeld genomen iedere volwassen Nederlander éénmaal per jaar op deze site zoekt naar overheidsinformatie.¹⁴ Rijksoverheid.nl voorziet daarmee in een aanzienlijke behoefte van burgers, in hun rol als klant, onderdaan, citizen of buurtbewoner. Deze cijfers zijn gebaseerd op een overzichtsstudie waarin de resultaten van een twintigtal onderzoeken naar het ontsluiten van overheidsinformatie werden samengevat.¹⁵

Eenmaal op een website aangekomen klikt een bezoeker door naar de informatie waar hij/zij naar op zoek is. Hieronder staat een overzicht van het aantal bezoeken en pageviews van de verschillende onderdelen van de website Overheid.nl. In totaal werden in 2016 bijna een miljard pageviews geregistreerd.

<i>Overheidsinformatie op overheid.nl</i>	<i>Pageviews 2016</i>	<i>Bezoeken 2016</i>
Wetten.overheid.nl	631 miljoen	12 miljoen
Zoek.officielebekendmakingen.nl	230 miljoen	10 miljoen
Decentrale.regelgeving.overheid.nl	54 miljoen	3.1 miljoen
Verdragenbank.overheid.nl	3.7 miljoen	0.5 miljoen
Internetconsultatie.overheid.nl	20 miljoen	0.9 miljoen
Tuchtrecht.overheid.nl	7 miljoen	0.7 miljoen
Almanak.overheid.nl	18 miljoen	0.6 miljoen
Data.overheid.nl	18 miljoen	0.4 miljoen

Bron: KOOP 2016

Waar zoekt men zoal naar? Open State Foundation vroeg aan het Ministerie van Algemene Zaken om de meest gebruikte zoektermen over de periode 2011-2016 in de zoekmachine van rijksoverheid.nl. Uiteindelijk werd een top 5000 van de meest gezochte termen beschikbaar gesteld, bestaande uit 9.315 unieke termen die bij elkaar zo'n 51 miljoen keer werden gezocht. Dit overzicht van termen geeft een indicatie van de onderwerpen waarover meer actief overheidsinformatie ontsloten zou moeten worden, aldus OSF in de toelichting.¹⁶

In 2015 (het laatste jaar waarover de volledige aantallen beschikbaar waren) zochten bezoekers op Rijksoverheid.nl het meest op:

- "onderzoeken+justitie", (n=320.000)
- "china", (n=235.000)
- "kinderopvang", (n=190.000)
- "vakantie", (n=185.000)
- "maatschappelijke+stage", (n=150.000)
- "nota+mobiliteit", (n=140.000)
- "jeugd", (n=115.000)

¹³ Het verschil met de tabel erboven kan aldus verklaard worden: 45 miljoen bezoeken in 2015 en 10 miljoen zoekvragen per jaar.

¹⁴ NB: waarschijnlijker is dat 1 miljoen mensen ieder 10 keer hebben gezocht naar overheidsinformatie.

¹⁵ Zie: Leids Onderzoekskollektief. Resultaten literatuurstudie naar 5 overheidsportals, J. Joossen en R. Hoevenagel, Leiden, oktober 2016

¹⁶ Zie: <https://openstate.eu/nl/2016/11/bezoekers-rijksoverheid-zoeken-het-meest-naar/>

- "sexueel+geweld", (n=110.000)
- "cultureel+erfgoed" (n=70.000)
- "q-koorts". (n=70.000)

Burgers zoeken meestal in hun rol als klant of onderdaan, daarna als kiezer en citizen. Veel gebruikte zoektermen zijn "kinderopvang", "zaken doen met" en "vakantie". Hierbij lijkt het belangrijkste zoekmotief gelegen in de hoedanigheid van gebruiker of klant van overheidsdiensten of publieke regelingen. Daarnaast wordt ook gezocht naar "belasting", "maatschappelijke stage" en "vog" (burger als onderdaan), "euro" (burger als kiezer) of "nota+mobiliteit" (burger als citizen). Opvallend zijn de grote verschillen per jaar, regelmatig is er een factor 5-10 variatie. In 2013 zochten 120.000 mensen op "asbest", in 2015 waren het er 5.000 die zochten op dezelfde term.

Bezoekers van de website Rijksoverheid.nl zeggen te komen voor betrouwbare informatie van de overheid. De helft zegt voor wetten en regels te komen, 11% voor nieuwsberichten en 8% komt voor officiële stukken. Daarnaast zegt 50% de site te bezoeken voor privédoeleinden, 29% voor werk en 11% voor school of studie.¹⁷

Uit een onderzoek onder *professionals* (werkzaam bij o.a. Rijksoverheid en medeoverheden, onderwijs en maatschappelijke organisaties) blijkt dat een kwart gebruik maakt van Rijksoverheid.nl. Het gebruik is het grootst bij de sectoren binnen de centrale overheid (Rijksoverheid, Rijksinspecties), decentrale overheid (provincies, gemeenten, waterschap) en recht: meer dan de helft van deze professionals gebruikt Rijksoverheid.nl. De website wordt door een meerderheid van de "professionele" gebruikers regelmatig (een keer per maand of vaker) bezocht. Rijksambtenaren springen eruit qua gebruiksfrequentie.¹⁸ Overheid.nl wordt door professionals vooral gebruikt om te zoeken naar wet- en regelgeving van de verschillende overheden, beleidsontwikkelingen, financiële informatie (belastingen, toeslagen, subsidies en uitkeringen) en uiteenlopende sectorspecifieke informatie.

Bezoekers van de website Rijksoverheid.nl zeggen te komen voor betrouwbare informatie van de overheid. De helft zegt voor wetten en regels te komen, 11% voor nieuwsberichten en 8% komt voor officiële stukken. Daarnaast zegt 50% de site te bezoeken voor privédoeleinden, 29% voor werk en 11% voor school of studie.¹⁹

3.4 Waar? Veel gebruikte overheidsportalen

De twaalf websites waarlangs burgers zeggen het meest contact te hebben gezocht met de overheid in 2015, zijn:

1. Gemeentelijke website (28%)
2. Belastingdienst.nl (26%)
3. DUO.nl (15%)
4. UWV.nl (12%)

¹⁷ Leids OnderzoeksKollectief (2016), p. 9-10

¹⁸ GFK (2013), Informatiebehoeften Professionals, Kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de informatiebehoeften van professionals ten behoeve van Dienst Publiek en Communicatie

¹⁹ Leids OnderzoeksKollectief (2016), p. 9-10

5. MijnOverheid.nl (7%)
6. Werk.nl (7%)
7. MijnToeslagen.nl (6%)
8. Overheid.nl (5%)
9. SVB.nl (5%)
10. Kvk.nl (4%)
11. Rijksoverheid.nl (3%)
12. Politie.nl (2%)

Uit zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek onder burgers die voor een levensgebeurtenis contact hadden met een overheidsorganisatie, blijkt dat burgers en ondernemers één overheidsportaal prettig zouden vinden.

Het lijkt een alleszins voorzichtige schatting om bij genoemde 10 miljoen zoekvragen via Rijksoverheid.nl nog eens 90 miljoen zoekvragen op te tellen via bovengenoemde kanalen. Het betreft daarbij enerzijds zoekacties naar brondocumenten en anderzijds zoekacties naar voorlichtingsmateriaal. Daarmee zou het aantal gerichte zoekacties naar Nederlandse overheidsinformatie 100 miljoen per jaar bedragen, resulterend in enkele miljarden pageviews. Dit is overigens het vierduizendvoudige van het gemiddeld aantal Wob-verzoeken per jaar (25.000). Actief openbaar gemaakte overheidsinformatie voorziet daarmee in een grote maatschappelijke behoefte.

3.5 Waarom? Motieven actieve openbaarheid

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

1. Democratie en verantwoording. Openbaarheid van overheidsinformatie wordt gezien als een democratische plicht. Met publiek gefinancierde informatie dient in beginsel ook voor het publiek beschikbaar te zijn. Burgers hebben het recht om te zien wat er met hun belastinggeld gebeurt, welke regels van toepassing zijn, welk beleid in gang wordt gezet, welke vergunningen worden verleend en welke prestaties de overheid levert.

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

3. Economie en innovatie. In een kennissamenleving vormt overheidsinformatie een belangrijke grondstof om nieuwe producten of diensten op te baseren. Veel gebruikte diensten als Buienradar, NS reisplanner en file-informatie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op met publiek geld gefinancierde data. Jonge start-ups gebruiken data over parkeren, fijnstofemissies of onderwijsprestaties voor het ontwikkelen van nieuwe apps.

Grote bedrijven investeren in toepassingen van big data, bijvoorbeeld in de vorm van 'regulatory technology' voor het ontsluiten van regelgeving en jurisprudentie.

4. Kwaliteit bestuur. Openbaarheid van overheidsinformatie draagt bij aan de controleerbaarheid van overheidshandelen en voorkomt verspilling. In de Verenigde Staten werd in 1914 al geconstateerd 'Sunlight is said to be the best of disinfectants'²⁰. Het openbaar maken van bonnetjes draagt bij aan een zuinig declareergedrag. Openbaarmaking van kengetallen van gemeenten, bijvoorbeeld via 'Waarstaatjegemeente.nl, maakt prestatievergelijking en benchmarking tussen verschillende gemeenten mogelijk. Actieve openbaarheid draagt ook bij aan het terugdringen van dure en bewerkelijke Wob-verzoeken.

In bijlage 7G is een uitgebreid overzicht opgenomen van de kansen en risico's van openbaarheid en de verschillende perspectieven op actieve openbaarheid.

3.6 Wat nu? Behoeften actieve openbaarheid

3.6.1 Scope

In voorliggend onderzoek is gekeken welke informatiecategorieën bij voorrang actief openbaar gemaakt zouden moeten worden. Daarbij is geput uit verschillende actuele bronnen. Ten eerste zijn een aantal onderwerpen uit het rapport "Steen voor steen de rivier over" van AEF gedestilleerd, incl. de overwegingen daarover in de brief van de minister van BZK van 20 juni 2016 (Kamerstuk 32 802, 25). Voorts zijn informatiesoorten meegenomen zoals genoemd in artikel 3.1 van de Wet open overheid. Aansluitend heeft KOOP deskresearch gedaan naar bestaande informatiecategorieën op verschillende overheidsportals. Daarbij is geput uit o.a. het inventarisatie onderzoek van data.overheid.nl, de pilot 'Raadsinformatie' (VNG Realisatie) en beschikbare gegevens over zogenaamde 'High Value Data'²¹. Vervolgens hebben IMI en KOOP een reeks interviews afgenomen met aanbieders (betrokken ambtenaren) en gebruikers van overheidsinformatie uit verschillende geledingen (Kamerleden, wetenschappers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, journalisten, ambtenaren, burgers). Deze exercitie heeft uiteindelijk geresulteerd in een groslijst van informatiecategorieën. Uit deze groslijst is op basis van de deskresearch en interviews met gebruikers een aantal informatiecategorieën geselecteerd dat met voorrang actief openbaar zouden moeten worden gemaakt. Daarbij spelen verschillende motieven (democratie, controle, commerciële toepassing, effectiviteit, etc.) een rol. Bij het samenstellen van de lijst met categorieën overheidsinformatie is rekening gehouden met:

- Verschillende burgerrollen (kiezer, klant, onderdaan, wijkbewoner, belastingbetaler, coproducent).
- Verschillende fasen in de beleidscyclus: agendering, voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, toezicht, evaluatie. Deze worden ook genoemd in art 3.1 van de Woo.²²

²⁰ Louis Brandeis in 'Other People's Money And How The Bankers Use It' (1914). De VS kent inmiddels een lange traditie van 'Government in the Sunshine Laws'.

²¹ High value datasets VNG <https://data.overheid.nl/gemeentelijke-high-value-datalijst>

²² Art 3.1 Woo: "Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging zoveel mogelijk de bij hem berustende informatie neergelegd in documenten voor een ieder

3.6.2 Preferenties geïnterviewde experts

Welke overheidsinformatie zou met voorrang actief openbaar gemaakt moeten worden?
(Antwoorden respondenten, n = 29, 'geen mening' niet opgenomen in tabel)

	Informatie categorie	Hoge prioriteit zeer wenselijk	Wenselijk	Lage prioriteit, Onwenselijk
1	Financiële informatie, open spending, open grootboek (vgl. Algemene Rekenkamer)	17	10	1
2	Informatie over beleidsvorming, startnotities	11	13	3
3	Beleidsnota's, beleidsagenda	19	9	
4	Uitvoeringsinformatie, inclusief naleving en handhaving	13	14	1
5	Beleidsbeoordelingen	16	12	
6	Inspectierapporten en toezichtrapportages	13	10	3
7	Ingekomen stukken en vergaderstukken van parlement, Provinciale Staten en gemeenteraad	16	10	1
8	Verslagen van bestuurlijke overleggen	5	14	8
9	Agenda Ministerraad/GS/B&W	18	8	3
10	Besluitenlijst Ministerraad/GS/B&W	20	6	
11	Lobbyinformatie, agenda's, position papers	16	5	5
12	Democratic footprint, stemgedrag volksvertegenwoordigers	18	7	2
13	Circulaires, richtlijnen, instructies	12	12	4
14	Statistische gegevens van departement/provincie/gemeente	18	10	
15	Beleidsafspraken en convenanten	18	10	1
16	Beschikkingen met een publiek belang	16	8	3
17	Uitgaven boven € 250.000,-	14	8	5
18	Wetgevingskalender, fasering.	16	11	1
19	Gehonoreerde Wob-verzoeken	19	6	3
20	Afgewezen Wob-verzoeken	17	8	3
21	Emissiegegevens, gezondheidsinformatie woonomgeving	18	9	1
22	Adviezen van adviescolleges en commissies	14	13	1
23	Onderzoeksrapporten universiteiten en adviesbureaus	15	11	2
24	Vergunningen	19	4	4
25	Schriftelijke oordelen in klachtprocedures	4	16	8
26	Informatie over integriteitsschendingen, corruptie	12	13	3
27	Informatie over aanbestedingen en gunning	17	9	1
28	Schikkingen tussen het OM en bedrijven	11	9	6
29	Informatie over tax rulings	12	9	4
30	Kamer van Koophandel gegevens	18	8	1

Bij bovenstaande categorieën geldt dat deze in wisselende mate openbaar zijn. Voor de meeste categorieën geldt dat er via een gerichte zoekactie wel enige informatie beschikbaar komt, maar dat er grote verschillen bestaan tussen verschillende departementen, of tussen Rijk en andere bestuurslagen. Verantwoordingsinformatie is op rijksniveau te vinden, bij provincies en gemeenten vrijwel geheel afwezig. Subsidie-informatie is zeer wisselend openbaar. Aanbestedingen zijn vaak nog wel te vinden, maar informatie over gunning is veelal afwezig. Jaarplannen, onderzoeksrapporten,

openbaar overeenkomstig deze wet. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie daaronder begrepen."

beleidsevaluaties, besluitenlijsten, er is wel hier en daar iets te vinden, maar openbaarheid is nog meer uitzondering dan regel.²³

In algemene zin valt op dat veel geïnterviewden voorstander zijn van een veel grotere actieve openbaarheid. Deels is dit te verklaren vanuit het profiel van de respondenten die actief zijn op het gebied van actieve openbaarheid. Maar ook experts die zich via boeken of artikelen soms buitengewoon kritisch uitgelaten hebben over het streven naar transparantie en/of over de nieuwe Woo onderschrijven de wenselijkheid om de meeste voorgelegde categorieën actief openbaar te maken. Regelmatig werd verondersteld: *"maar dat is toch hoop ik al openbaar?"*²⁴

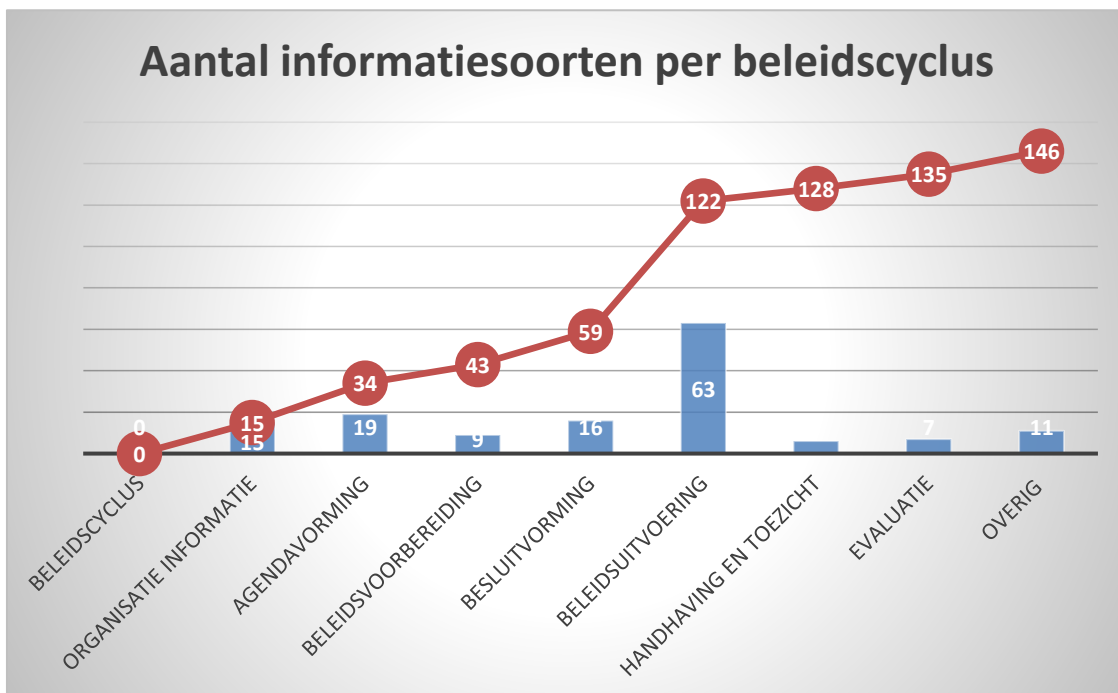
²³ Nota bene: De uitzonderingsgronden in de Wob zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van bedrijfsgevoelige en concurrentiegevoelige informatie, de bescherming van de veiligheid van de staat gelden ook als uitzonderingsgronden bij actieve informatieverstrekking.

²⁴ Door respondenten zijn spontaan nog additionele categorieën overheidsinformatie genoemd die met voorrang actief openbaar gemaakt zouden moeten worden. Deze zijn opgenomen in Bijlage 7A.

4 Beschikbaarheid van overheidsinformatie

4.1 Inleiding

Bij het identificeren van relevante categorieën overheidsinformatie die zich lenen voor actieve openbaarmaking is in het dataonderzoek gekeken naar de huidige beschikbaarheid. Daarbij zijn over de gehele beleidscyclus 146 informatiesoorten (documenten/gegevens) op verschillende portalen/websites gevonden.



De categorie "organisatieinformatie" bevat bijvoorbeeld de informatiesoorten contactgegevens, organogrammen, taakbeschrijvingen en instellingsbesluiten. Binnen de scope van dit onderzoek is overigens niet getracht om tot een volledige inventarisatie (en definitie) te komen van de verschillende soorten documenten/gegevens. Vanuit eenduidigheid, kenbaarheid en vindbaarheid zou het wel goed zijn dit in de komende jaren verder uit te werken en te standaardiseren. In onderdeel 5 hierna wordt stilgestaan bij de vindbaarheid van overheidsinformatie. In het dataonderzoek is gebleken dat, nu deze standaardisering grotendeels ontbreekt, het soms buitengewoon lastig is om in de veelheid van websites/portals en inrichtingen als gebruiker (en in dit geval als onderzoeker) zekerheid te hebben waar welke informatie al dan niet beschikbaar is en gevonden kan worden en of ook alle relevante informatie daadwerkelijk gevonden is. Ook de onderlinge samenhang tussen op verschillende locaties beschikbaar gemaakte informatie bijvoorbeeld gezien vanuit de beleidscyclus is meestal niet expliciet gemaakt in de zin van onderlinge hyperlinks. Bij een verdergaande standaardisatie van informatiecategorieën/informatiesoorten zou een indeling daarvan naar fase in de beleidscyclus behulpzaam zijn. Ook kan gekeken worden naar hoe overheden zelf hun

dossiervorming en archiefvorming ter hand nemen, dat wil zeggen 'in goede, geordende en toegankelijke staat brengen', zoals voorgeschreven in art 3 Archiefwet.²⁵ Dat is voor de organisaties zelf de basis van hun informatiehuishouding, van waaruit zij vervolgens informatie openbaar maken, zodanig dat de context van een (bron)document voor de burger/ informatiezoekende ook duidelijk is.

De informatiesoorten zijn versnipperd beschikbaar gevonden over 29 portalen/websites.

Nr	Overheidsportaal	Nr.	Overheidsportaal
1.	Rijksoverheid.nl	16	Rijksfinancien.nl
2.	Overheid.nl	17	Opendata.rijksbegroting.nl
3.	Publicatie I&M	18	Data.overheid.nl
4.	Stateline CBS	19	Uitspraken.rechtspraak.nl
5.	Zoek.officielebekendmaking.nl	20	Wetgevingskalender.nl
6.	Almanak	21	Dekinderombudsman.nl
7.	IND.nl	22	Eerste Kamer
8.	SVB.nl	23	Internetconsultatie
9.	NZA.nl	24	KCWJ.nl
10	Wetten.nl	25	Narcis.nl
11	Kennisopenbaarbestuur.nl	26	Nationaleombudsman.nl
12	Emissieautoriteit	27	Tenderned.nl
13	Zoekscholen.onderwijsinspectie.nl	28	Tweede Kamer
14	Landelijke register kinderopvang	29	Werkenvoornederland.nl
15	Rijksbegroting.nl	30	Puc.overheid.nl

Hiernaast is informatie van decentrale overheden te vinden op diverse departementale, provinciale en gemeentelijke websites.

Gebleken is dat de informatiesoorten die redelijk compleet beschikbaar zijn gevonden, meestal door één organisatie/afdeling binnen de overheid worden gepubliceerd. Zoals bijvoorbeeld de wet- en regelgeving van alle departementen en ZBO's die centraal op wetten.overheid.nl wordt gepubliceerd. Naarmate verschillende organisaties en/of afdelingen binnen organisaties verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar maken van informatie wordt het aanbod diffuus.

Op basis van het dataonderzoek en de preferenties van geïnterviewde gebruikers aangegeven in onderdeel 3.6 hiervoor zijn de navolgende informatiecategorieën verder geanalyseerd en waar relevant thematisch gegroepeerd. Categorieën die de gebruikers een lage prioriteit meegaven dan wel die voornamelijk ruwe gegevens en niet documenten betroffen zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

²⁵ Art. 3 Archiefwet: 'De overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren (...)'

Tabel Informatiesoorten van centrale overheid (CO) en decentrale overheden (DO)

Thema	Informatie categorie		Compleetheid	Vindbaarheid	High value	Inf.niveau		
						1	2	3
Organisatie informatie	Organisatiegegevens	CO		Middel	Middel			
		DO		Middel	Middel			
Beleid en verantwoording	Jaarplannen	CO		Middel	Hoog/Middel			
		DO		Middel/Laag	Hoog/Middel			
	Onderzoeksrapporten	CO		Middel	Hoog/Middel			
		DO		Middel	Hoog/Middel			
	Beleidsbeoordelingen	CO		Middel	Hoog/Middel			
		DO		Laag	Hoog/Middel			
	Jaarrapportages, verantwoordingsrapportages	CO		Middel/Laag	Hoog/Middel			
		DO		Middel	Hoog/Middel			
Inspectierapporten	CO		Middel/Laag	Middel				
	DO		niet onderzocht					
Financiële informatie	Open Spending, begroting, realisatie	CO		Middel	Hoog/Middel			
		DO		Middel/goed	Hoog/Middel			
	Inkoopinformatie, informatie over gunning	CO		Middel	Hoog			
		DO		Middel/laag	Hoog			
	Subsidieinformatie	CO		Middel/laag	Hoog			
		DO		Laag	Hoog			
Besluitvorming	Lobby informatie, position papers	CO		Laag	Hoog			
		DO		Laag	Hoog			
	Agenda Ministerraad	CO		Laag	Hoog			
	Agenda GS/BW	DO		Laag	Hoog			
	Besluitenlijst Ministerraad	CO		Middel	Hoog			
	Besluitenlijst GS/BW	DO		Middel	Hoog			
	Handhaving en uitvoeringstoetsen	CO		Laag	Middel			
		DO		niet onderzocht				
	Vergaderstukken en ingekomen stukken parlement	CO		Goed	Hoog/Middel			
	Vergaderstukken en ingekomen stukken provinciale staten en gemeenteraden	DO		Middel	Hoog/Middel			
	Democratic footprint, stemgedrag volksvertegenwoordigers	CO		Middel/Goed	Hoog/Middel			
		DO		Middel	Hoog/Middel			
Regels en uitvoering	Wetgevingskalender, wet- en regelgeving	CO		Goed	Hoog			
		DO		niet onderzocht				
	Uitvoeringsaanwijzingen	CO		Middel	Hoog/Middel			
		DO		niet onderzocht				
	Vergunningen	CO		Laag	Hoog			
		DO		Laag	Hoog			
Overig	WOB verzoeken	CO		Middel	Hoog			
		DO		Middel	Hoog			
	Informatie over integriteitsschendingen, corruptie	CO		Laag	Middel			
		DO		niet onderzocht				
	Emissiegegevens	CO		Middel/Laag	Middel			
Kamer van Koophandel gegevens	DO		niet onderzocht					

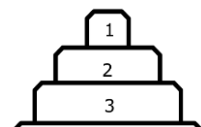
Toelichting op derde kolom van de tabel

CO staat voor Centrale overheid
DO staat voor Decentrale overheden

Toelichting op laatste 4 kolommen

- 1 betreft voorlichtingsinformatie
- 2 betreft einddocumenten
- 3 betreft geaggregeerde data
- Niet of nauwelijks beschikbaar
- Deels beschikbaar
- Grotendeels of geheel beschikbaar

Informatiepiramide



Gerangschikt naar omvang van de informatie

Voor de verschillende informatiesoorten is onderscheid gemaakt naar het informatieniveau. Daarbij worden onderscheiden:

1. Voorlichtingsinformatie
2. Einddocumenten
3. Geaggregeerde data
4. Informatiedossiers

De laatste categorie heeft betrekking op interne dossiers waarin ook achtergrondinformatie is opgenomen alsmede informatie die valt onder beleidsintimiteit. Deze categorie bevat in de aard ervan (veel) niet openbare informatie en is dan ook buiten scope van dit onderzoek gelaten. Ok de voorlichtingsinformatie heeft geen primaire aandacht in dit onderzoek; deze gaat met name uit naar niveau 2, de einddocumenten, en in mindere mate naar niveau 3: geaggregeerde data.

Hiermee is de lijst van 30 categorieën teruggebracht tot 25 categorieën, zoals weergegeven in voorgaande tabel. Aangegeven is de compleetheid en mate van vindbaarheid.²⁶

Hierna worden de bevindingen ten aanzien van beschikbaarheid van de categorieën samengevat en gegroepeerd per geaggregeerd thema uit de beleidscyclus (conform bovenstaande tabel) weergegeven.

4.2 Beschikbaarheid van de informatiecategorieën

4.2.1 *Organisatie informatie*

De organisatiegegevens blijken vaak verspreid beschikbaar te zijn. Het gaat bijvoorbeeld om informatie over vacatures, contactgegevens, organogrammen en beschrijvingen van beleidsterreinen en taken.

Waar het gaat om agentschappen of zelfstandige bestuursorganen is de aard en wettelijke basis niet altijd kenbaar en ontbreken vaak eenvoudige links naar instellingsbesluiten. Waar op overkoepelende websites als almanak.overheid.nl basale contactgegevens worden geboden, staan op de eigen websites sterk in opzet en inhoud van elkaar verschillende informatiepagina's. Enige standaardisatie hierin zou de kenbaarheid ten goede komen.

4.2.2 *Beleid en verantwoording*

A. JAARPLANNEN

Centraal:

De jaarplannen (met budgetten) van de rijksoverheid zijn opgenomen in de begrotingswetten met memorie van toelichting en de suppletore begrotingswetten met toelichting. Deze zijn permanent beschikbaar als parlementaire documenten op

²⁶ Uitgevoerd is een uitgebreide scan, die echter niet allesomvattend is geweest: niet elke website van iedere gemeente is bijvoorbeeld doorgespit. Ten aanzien van niet beschikbare informatie is de hoeveelheid ontbrekende informatie niet goed kwantificeerbaar gebleken. In de tabel wordt derhalve een indicatief beeld gegeven gebaseerd op verkregen informatie.

overheid.nl. Op rijksbegrotingen.nl en rijksfinancien.nl zijn de relevante documenten en financiële gegevens per begrotingsjaar beschikbaar gemaakt. De jaarplannen van de verschillende beleidsdirecties worden doorgaans niet openbaar gemaakt.

Zie ook hierna bij onderdeel 4.2.3

Decentraal:

Gemeenten zijn verplicht jaarstukken op te stellen, hierin wordt ook het jaarplan opgenomen. De Gemeentewet²⁷ en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten²⁸ geven aan hoe en welke documenten er opgesteld dienen te worden, maar de wetgeving stelt niet dat de jaarstukken openbaar gemaakt moeten worden. De lagere overheden maken hun jaarplan over het algemeen op hun eigen wijze en websites bekend.

B. ONDERZOEKSRAPPORTEN

Centraal:

In 2014 zijn enkele ministeries, onder leiding van Min BZK, begonnen met een pilot inzake het openbaar maken van onderzoeksrapporten die een bijdrage leveren aan de maatschappij. Midden 2016 eindigde de tweede pilot en hierin zijn 178 rapporten gedeeltelijk of volledig gepubliceerd²⁹. In veel gevallen gaat het om onderzoeken die aan de Tweede Kamer zijn aangeboden en te vinden zijn via Rijksoverheid.nl³⁰. Aangezien ze op deze site niet duurzaam worden bewaard, is in 2017 gestart met een samenwerking tussen rijksoverheid.nl en de Koninklijke Bibliotheek, gericht op de duurzame publicatie van deze rapporten. Nu al door KOOP alle Kamerstukken (incl. bijlagen; dus ook rapporten) op overheid.nl permanent worden gepubliceerd, lijkt hier een overlap te ontstaan.

Hiernaast wordt er op rijksbegroting.nl een inzage gegeven over de (lopende) en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO'S)³¹.

Minder zicht is er op onderzoeken die niet aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Deze lijken in veel gevallen niet openbaar beschikbaar te zijn. In een aantal gevallen hebben departementen de beschikking over interne databases waarin de onderzoeken zijn vastgelegd. Deze zouden een vertrekpunt kunnen vormen voor verdere openbaarmaking. Op dit moment vindt een nadere inventarisatie plaats van de actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten.

Decentraal:

Het beeld is diffuus. Onderzoeksrapporten worden nauwelijks beschikbaar gesteld. Soms worden samenvattingen van onderzoeksrapporten op internet gepubliceerd, zonder het volledige rapport via een hyperlink beschikbaar te maken.

²⁷ [Artikel 186 Gemeentewet](#), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

²⁸ Artikel 24, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. F02002/U78569

²⁹ Voortgang onderzoeksrapporten, kamerstuk 32 802, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

³⁰ Documenten, onderzoeken, Rijksoverheid.nl

³¹ Beleidsonderzoeken van IBO's, <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek>

Bij gemeenten worden rapporten die worden aangeboden aan de raad bijgeleverd in de notulen die de gemeenten individueel beschikbaar maken in raadsinformatiesystemen.

C. BELEIDSEVALUATIES

Centraal:

Ministeries voeren regelmatig beleidsevaluaties uit. Deze evaluaties laten zien wat de effecten van het beleid zijn en in hoeverre de (beoogde) doelstellingen zijn bereikt. Ze kunnen ook mogelijke effecten van toekomstig beleid in kaart brengen. Departementen geven in hun begroting aan welk evaluatieonderzoek er in de planning staan. Een centraal overzicht van geplande en uitgevoerde beleidsevaluaties en -doorlichtingen van alle departementen met de status en links naar de relevante documenten is te vinden op rijksbegroting.nl³².

Decentraal:

Beleidsbeoordelingen lijken onvoldoende beschikbaar te zijn; het beeld is ook hier diffuus omdat eenieder hier op eigen wijze mee omgaat. In het beste geval zijn evaluaties en rapporten beschikbaar gemaakt als bijlage bij de notulen van vergaderingen waarin deze aan de orde zijn gekomen.

D. JAARRAPPORTAGES, VERANTWOORDINGSRAPPORTAGES

Centraal:

Jaarverslagen, financiële jaarverslagen en verantwoordingsbrieven van de rijksoverheden worden aangeboden aan de Tweede Kamer en zijn permanent beschikbaar als parlementaire documenten op overheid.nl. Op rijksbegrotingen.nl zijn de relevante documenten en financiële gegevens per begrotingsjaar beschikbaar gemaakt. Op rijksfinancien.nl zijn visualisaties en gegevens beschikbaar op alle niveaus van uitgaven en inkomsten over de jaren m.i.v 2016. Per departement zijn meerjarige analyses met verschiloverzichten beschikbaar.

Decentraal:

Gemeenten zijn verplicht jaarstukken op te stellen, hierin wordt ook het jaarverslag opgenomen. De gemeentewet³³ en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten³⁴ geven aan hoe en welke documenten er opgesteld dienen te worden, maar de wetgeving stelt niet dat de jaarstukken openbaar gemaakt moeten worden. De lagere overheden maken hun jaarverslag over het algemeen op hun eigen wijze en websites bekend. Op lokaal niveau ontbreekt het vaak aan overzichtelijke verantwoordingsrapportages.

Op <http://www.begrotingswijzer.nl> is van alle gemeenten een visualisatie te vinden van hun uitgaven en inkomsten per beleidsterrein, op <http://openspending.nl/> kunnen de uitgaven van gemeenten gemakkelijk vergeleken worden (IV3) en op <http://www.waarstaatjegemeente.nl> is voor alle Nederlandse gemeenten aan de hand

³² Beleidsevaluatie, <http://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties>

³³ Artikel 186, gemeentewet, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

³⁴ Artikel 24, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. F02002/U78569

van beleidsthema's zien waar ze staan; denk hierbij onder andere aan jeugdhulp, financiën en duurzaamheid.

Uit een onderzoek dat door KOOOP is uitgevoerd onder de 27 Klein organisaties blijkt dat 62% van de organisaties de jaarverslagen individueel publiceert; zie bijlage 7C. De toegankelijkheid en vindbaarheid van deze data is niet optimaal. Een landelijk portaal, waarin 'follow the money' gegevens, zoals jaarverslagen, begrotingen, jaarplannen en evaluatierapporten, centraal per organisatie getoond worden, zou een optie kunnen zijn.

E. INSPECTIERAPPORTEN

Het was lastig om inzicht te krijgen in de inspectierapporten van de Nederlandse Overheid, omdat er geen centraal overzicht is van alle inspectie organisaties. Wel wordt op rijksinspecties.nl informatie gegeven over samenwerkende rijksinspecties. De rapporten van de gevonden inspectieorganisaties worden wel beschikbaar gesteld zoals van de Inspectie Justitie en Veiligheid³⁵, Onderwijsinspectie³⁶, IGZ³⁷ en NWWA³⁸. Door de individuele aanpak van inspectieorganisaties, valt er lastig een compleet beeld te geven van de beschikbaarmaking van inspectierapporten. Voor zover is te overzien wordt wel een en ander gepubliceerd, maar moet je wel weten waar te zoeken.

4.2.3 Financiële informatie

A. OPEN SPENDING, BEGROTING, REALISATIE

Over het algemeen zijn financiële gegevens openbaar en transparant, voor zover het geaggregeerde informatie betreft. Op detailniveau is het veel lastiger om inzicht te krijgen in de precieze uitgaven voor verschillende activiteiten en projecten en ontbreken juiste cijfers voor gedane uitgaven.

Centraal:

De begrotingen van de departementen worden beschikbaar gemaakt via rijksbegroting.nl³⁹. Daarnaast biedt rijksfinanciën.nl allerlei visualisaties van begrotingen en uitgaven om meer openheid te bieden over de uitgaven en inkomsten van de Rijksoverheid⁴⁰. Zie ook 4.2.2 onder D hiervoor.

Decentraal:

Decentrale overheden doen dit op hun eigen internetsites en via het IV3 bestand dat via het CBS gepubliceerd wordt⁴¹. Wel kan gesteld worden dat het aggregatieniveau van de gegevens nog te hoog is.

In 2015 is het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met Open State Foundation, begonnen met een pilot om overheidsfinanciën gedetailleerder beschikbaar te

³⁵ Inspectierapporten Inspectie Justitie en Veiligheid, <https://www.inspectievenj.nl/Publicaties>

³⁶ Inspectierapporten van Onderwijsinspectie, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/inspectierapport>

³⁷ Inspectierapporten IGZ, <https://www.igz.nl/zoeken/>

³⁸ Inspectierapporten NWWA, <https://www.nvwa.nl/onderwerpen> zoek op inspectieresultaten.

³⁹ Rijksbegroting, <http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting>

⁴⁰ Rijksfinanciën van rijksoverheid, <https://rijksfinancien.nl>

⁴¹ IV3 van gemeenten, <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/open-data/iv3>

stellen. Dit was en is een grote wens van vertegenwoordigers, ambtenaren en de maatschappij⁴².

B. INKOOPINFORMATIE, AANBESTEDINGEN, INFORMATIE OVER GUNNING

Centraal:

Bij inkoopinformatie is het beeld diffuus. Over het algemeen is informatie omtrent aanbestedingen redelijk goed te vinden, bijvoorbeeld via Tendersed. Informatie over gunning is veelal afwezig. Wel zijn alle tenders (aanbestedingen) beschikbaar als open data⁴³. Via Tendersed kunnen de aanbestedingen per kwartaal en jaar opgehaald worden in als Excel-bestand.

De departementen maken per jaar een totaalijst van alle inkoopdata beschikbaar. De data van 2016 is onlangs gepubliceerd op data.overheid.nl⁴⁴. Via een puntentabel is inzicht gegeven in de hoeveelheid van de inkoop per ministerie. Informatie is hierin summier en onoverzichtelijk. Verdiepende informatie, zoals de reden van inkoop en de resultaten per opdracht zijn niet beschikbaar. Hierdoor is het voor poortwachters lastiger om haar functie uit te voeren. De beschikbaarheid van deze informatie krijgt weinig tot geen landelijke bekendheid omdat de gegevens zijn "verscholen" op data.overheid.nl.

Decentraal:

De gemeenten moeten zich houden aan de (Europese) aanbesteding regelgeving als het gaat om inkopen. Er is binnen de overheid geen landelijke tool ter beschikking, en gemeenten maken via hun eigen website deze gegevens bekend. Een aanbestedende dienst moet kosteloos inzicht geven in de aanbestedingen die gedaan worden⁴⁵.

Er bestaan desalniettemin veel samenwerkingsverbanden tussen gemeenten om gezamenlijk de aanbestedingen te regelen, een voorbeeld is Servicepunt71⁴⁶ dat namens vier gemeenten alle aanbestedingen doet. Een gebruiker vindt via deze website alle lopende, gesloten en geplande aanbestedingen van de vier gemeenten. De gegunde organisatie wordt niet bekendgemaakt door deze website.

Doordat gemeenten individueel hun werk uitbesteden, is de vindbaarheid van deze gegevens gering.

C. SUBSIDIEINFORMATIE

Informatie over subsidies is beschikbaar via diverse portalen. Daarbij gaat het zowel om het verplicht bekend maken van beschikbare subsidieregelingen als om mogelijkheden en aanvraagprocedures. De concrete beschikkingen achter de verstrekte subsidie met de argumentatie en voorwaarden ten aanzien van de verstrekte subsidie ontbreken echter.

⁴² Actieplan open overheid, agendapunt 5, <https://www.open-overheid.nl/actieplan-open-overheid-2016-2017/>

⁴³ Tenders van de Nederlandse overheid, <https://www.tendersed.nl/cms/over-tendersed/datasets-aanbestedingen>.

⁴⁴ Inkoop data van de overheid, <https://data.overheid.nl/data/dataset/totaaloverzicht-inkoopdata-rijksoverheid-2016>

⁴⁵ Aanbestedingsbesluit, Ministerie van Economische zaken, landbouw en Innovatie, nr. 12338533

⁴⁶ Aanbestedingen van de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Leiderdorp en Zoeterwoude, <https://www.servicepunt71.nl>

Centraal:

Rijksfinancien.nl toont via een doorzoekbare website alle gegeven subsidies van het Rijk⁴⁷. In het overzicht worden de uitgekeerde subsidiebedragen per regeling en per eindontvanger weergegeven, te sorteren op begrotingsjaar, beleidsterrein of regeling, Op Rijksbegroting.nl⁴⁸ zijn de subsidieoverzichten per departement te downloaden.

Decentraal:

Gemeenten brengen individueel hun subsidies in kaart. Grotere gemeentelijke organisaties maken hun subsidies openbaar op een inzichtelijke manier zoals de gemeente Den Haag⁴⁹ en Amsterdam⁵⁰. Het is voor organisaties niet verplicht om subsidies openbaar te maken, de gemiddelde organisatie maakt wel online bekend hoe een burger of bedrijf een subsidie kan aanvragen.

Binnen de decentrale organisaties spelen er diverse pilots. Zo is de provincie Zuid-Holland bezig om haar subsidies op kaart te etaleren⁵¹.

Gegeven subsidies worden niet door iedere organisatie beschikbaar gesteld.

Daarbij zijn er ook losse overheidswebsites die meer informatie verschaffen over de verstrekker van subsidies. Hierbij worden de gegunde subsidies niet beschikbaar gesteld, maar is er wel een handleiding te vinden over hoe de subsidie aan te vragen, zoals bij Milieucentraal⁵².

4.2.4 *Besluitvorming*

A. LOBBY INFORMATIE, POSITION PAPERS

Centraal:

Volgens de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA⁵³) moet onder lobbying worden verstaan: "het geheel van rechtmatige acties dat wordt ondernomen om de (politieke en ambtelijke) besluitvorming te beïnvloeden." Er is niet veel informatie met betrekking tot lobbying beschikbaar. Documenten die lobbyisten aanvoeren bij de bestuursorganen of de verslagen van interne beraden waar lobbyisten bij aanwezig zijn, vallen onder de Wet Openbaarheid bestuur. Via internetconsultatie.nl doet de overheid openbare consultaties inzake voorgenomen wetgeving. De hierbij ingezonden reacties worden met aanduiding organisatie en naam indiener op de site geplaatst, tenzij de indiener daartegen bezwaar maakt. De geplaatste documenten zijn openbaar toegankelijk.

Maar informele gesprekken, twitterberichten, e.a. niet schriftelijke, informele aangelegenheden maken dat grote delen van het lobbyproces niet inzichtelijk zijn.

⁴⁷ Subsidies van Rijksoverheid, Rijksfinancien.nl

⁴⁸ <http://opendata.rijksbegroting.nl>

⁴⁹ Subsidieregister, Gemeente Den Haag, <https://subsidieregister.denhaag.nl>

⁵⁰ Subsidieregister, Gemeente Amsterdam, <https://data.amsterdam.nl/subsidies/>

⁵¹ Subsidie op kaart, Provincie Zuid- Holland, <https://subsidieopkaart.pzh.nl>

⁵² Milieucentraal, RVO, <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/energiezuinig-huis/financiering-energie-besparen/subsidie-warmtepompen/>

⁵³ <https://bvpa.nl/over-bvpa/visie-op-het-vak>

De Tweede Kamer kent een lobbyistenregister dat beschikbaar is op de internetsite. Hierin zijn alle lobbyisten opgesomd die toegang hebben tot de Tweede Kamer⁵⁴. Ook maakt de Tweede Kamer hun geschenken en reizenregister openbaar en geeft inzicht in de hiervoor geldende regels en procedures.

E-mails, agenda's en notulen van gesprekken van Kamerleden worden niet beschikbaar gesteld. Brieven die Kamerleden ontvangen worden niet openbaar gemaakt. Petities die zijn aangeleverd aan de Tweede Kamer zijn beschikbaar gesteld via petities.nl⁵⁵. Er is een commissie burgerinitiatieven maar een lijst met initiatieven is niet openbaar⁵⁶.

Voor de overheid is er nog geen lobbyistenregister beschikbaar, noch zijn er veel in dit kader relevante documenten te vinden en openbaar gepubliceerd. Wel is het ministerie van Financiën begonnen met het opstellen van gedragsregels voor ambtenaren. Zo moeten de ambtenaren hun leidinggevende informeren, een verslag maken van het gesprek en alle overleggen worden vastgelegd in een agenda. Er zou nagekeken kunnen worden in welke mate deze lijst openbaar gemaakt kan worden⁵⁷. Naast het ministerie van Financiën heeft ook het ministerie van Algemene Zaken⁵⁸, het ministerie van Buitenlandse Zaken⁵⁹, de Kansspelautoriteit⁶⁰ en het OM gedragsregels⁶¹ voor ambtenaren.

In februari 2017 heeft de minister van VenJ een notitie aan de Tweede kamer gezonden⁶² waarin is aangegeven dat in de memorie van toelichting bij elk wetsontwerp een lobbyparagraaf zou moeten zijn opgenomen. Inmiddels is in vervolg hierop in de op 1 januari 2018 in werking getreden *Aanwijzingen voor de regelgeving* een aanwijzing opgenomen luidende⁶³: *"In de toelichting wordt, voor zover mogelijk en relevant voor de inhoud van de regeling, vermeld welke externe partijen inbreng hebben geleverd bij de totstandkoming van de regeling, op welke wijze dat is gebeurd, wat de strekking van de inbreng was en wat er met de inbreng is gedaan."*

Het lijkt opportuun in navolging van de binnen de EU gestarte inspanningen om te komen tot een verplicht transparantieregister⁶⁴ ook een landelijk lobbyistenregister te realiseren.

⁵⁴ Lobbyregister, https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyistenregister

⁵⁵ Stichting Petities, <https://petities.nl>

⁵⁶ Burgerinitiatief, https://www.tweedekamer.nl/zo_werkt_de_kamer/uw_mening_telt/burgerinitiatief

⁵⁷ Gedragsregels ambtenaren van ministerie van Financien, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2016/08/29/gedragslijn-externe-contacten-ministerie-van-financien>

⁵⁸ Gedragsregels ambtenaren van ministerie van Algemene Zaken, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-2084.html>

⁵⁹ Gedragsregels ambtenaren van ministerie van Buitenlandse Zaken, www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/nl/import/nieuws/2011/08/2011-08-20-buitenlandse_zaken_publiceert_rapport_over_subsidie_advies_door_mariko_peters_gedragscode-integriteit-bz&usg=AOvVaw0QJ7vJrQk8Zf04FnNWJoEW

⁶⁰ Gedragsregels ambtenaren Kansspel Autoriteit www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2f2102/gedragscode_integriteit_rijk.pdf&usg=AOvVaw2Zkyg0sVF3nt_SZLK10_6V

⁶¹ Gedragsregels ambtenaren Openbaar Ministerie, www.om.nl/publish/pages/2f17672/gedragscode_openbaar_ministerie.pdf&usg=AOvVaw1Pnd2-K1osRu5_H8tsq3h5

⁶² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33009-39.html>

⁶³ <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005730&hoofdstuk=4¶graaf=4.9&aanwijzing=4.44&z=2018-01-01&g=2018-01-01>

⁶⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3126_en.htm

Decentraal:

Ingekomen stukken van bedrijven of burgers worden door een aantal gemeenten geanonimiseerd aan de raad gegeven en zijn openbaar. Andere gemeenten anonimiseren deze stukken niet, omdat het soms wel degelijk relevant is om te weten welke bewoners bezwaren hebben tegen bijvoorbeeld een voorgenomen bouwvergunning.⁶⁵

Agenda's van raadsleden zijn niet openbaar, hetzelfde geldt voor het College van BW. Hierdoor valt lobby informatie lastig in kaart te brengen bij de decentrale organisaties. Gemeentelijke politieke partijen hebben steunfracties en hier komen soms bedrijven en/of burgers om te lobbyen. Verslagen van steunfracties worden intern per politieke partij beschikbaar gesteld maar niet openbaar gemaakt.

Notulen van bewonersavonden zijn wisselend openbaar en worden dan via de raadsinformatie gepubliceerd. De decentrale overheden kennen voor zover bekend geen lobbyistenregisters.

B. AGENDA'S EN BESLUITEN MINISTERRAAD/GS/BW

Centraal:

Deze high value informatiesoorten zijn gewild onder de gebruikers volgens het gebruikersonderzoek, maar de informatie is niet openbaar toegankelijk.

Ministerraad: Tot nu toe is het standpunt dat openbaarmaking van de agenda het vrije debat in de ministerraad kan benadelen. Ook wordt er geen besluitenlijst gepubliceerd. Wel wordt er een video met uitgeschreven tekst gepubliceerd van de persconferentie na afloop van de vergadering van de ministerraad⁶⁶ en worden in nieuwsberichten enkele genomen besluiten toegelicht.

"De huidige termijn van 25 jaar geheimhouding van ministerraad notulen is in het licht van de huidige maatschappelijke omstandigheden niet goed verdedigbaar. Het zou logisch zijn om deze notulen na afloop van een kabinetsperiode actief openbaar te maken, met uitzondering van informatie die betrekking heeft op nog lopende besluitvormingsprocessen."

Decentraal:

Ook van GS/BW zijn de agenda's niet openbaar. Enkele gemeenten tonen de openbare activiteiten van de burgemeesters en wethouders maar niet de agenda voor de vergadering van een collegeraad van B&W. Hetzelfde geldt voor de GS, alle 12 provincies maken hun agenda's niet openbaar.

⁶⁵ Recentelijk heeft de Autoriteit Persoonsgegevens echter aangegeven de openbaarmaking van in raadsstukken aanwezige persoonsgegevens als onrechtmatig te beschouwen (zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/nieuws/openbaar-maken-van-stukken-waar-in-persoonsgegevens-staan>). Dit leidt tot de bijzondere situatie dat gemeenteraadsleden wel in een openbaar raadsdebat kunnen spreken over de heer Jansen aan de Spoordijk 18 die bezwaar heeft tegen de aangevraagde bouwvergunning van buurman Vink, maar dat het actief openbaar maken van deze stukken slechts mogelijk is door deze passages zwart te lakken. Dit leidt tot het bijhouden van een schaduwadministratie bij de Griffie, waarbij de raad de volledige informatie verkrijgt, maar waarbij bewoners alleen zwartgelakte – en daarmee soms weinig zeggende informatie – kunnen inzien.

⁶⁶ Documenten Ministerraad, <https://www.rijksoverheid.nl/regering/agenda?trefwoord=&periode=andere-periode&periode-van=26-10-2017&periode-tot=&organisator=Alle+bewindspersonen&type=Alle+typen+activiteiten>

Daarentegen worden besluitenlijsten van alle 12 provincies wel openbaar gemaakt. De besluitenlijsten van de gemeenten worden veelal via de vergadersystemen zoals IBAs en Notubiz gepubliceerd.

C. HANDHAVING EN UITVOERINGSTOETSSEN

Binnen de wetgevingsketen zijn de uitvoerings- en handhavingstoetsen beschikbaar in het door departementen gebruikte systeem Keteninformatie voor wetgeving in wording (KIWI). Vanuit dit systeem wordt de wetgevingskalender gevoed waarin op Overheid.nl de voortgang van wetgeving in wording voor een ieder inzichtelijk is. Daarbij worden ook de daarbij relevante documenten beschikbaar gemaakt. Op dit moment is het echter aan de verantwoordelijke wetgevingsjurist om te bepalen wat wanneer in de wetgevingskalender beschikbaar wordt gemaakt, en is het nog geen regel om uitvoerings- en handhavingstoetsen (wanneer van toepassing) op de wetgevingskalender te publiceren.

In de eerder genoemde brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer over transparantie van het wetgevingsproces⁶⁷ is aangegeven dat het kabinet rapportages en andere einddocumenten die informatie bevatten over de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel zal gaan publiceren op de wetgevingskalender. Onder einddocumenten verstaat het kabinet voor openbaarmaking geschikte, relevante documenten van zowel dienstonderdelen van de rijksoverheid als externe partijen, die bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid worden gebruikt en waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting.

D. INGEKOMEN STUKKEN EN VERGADERSTUKKEN PARLEMENT, PROVINCIALE STATEN EN GEMEENTERADEN

Centraal:

De bij het Parlement ingekomen stukken en vergaderstukken zijn als Kamerstukken terug te vinden op overheid.nl onder parlementaire documenten.⁶⁸ Voor zover het stukken betreft die aan de Parlement gezonden zijn door de departementen, zijn deze met de originele brieven ook terug te vinden op Rijksoverheid.nl onder documenten met het type Kamerstukken⁶⁹.

Decentraal:

Gemeenten en provincies mogen via hun blad alles publiceren, waaronder de ingekomen stukken en vergaderstukken, maar dit wordt niet veel gedaan door de decentrale organisaties. Gemeenten maken ingekomen stukken meestal openbaar via hun vergadersystemen⁷⁰. Elke gemeente doet dit weer op een andere wijze, veel informatie is niet vindbaar en geen enkele gemeente ontsluit deze informatie als open data. Om hier op een betere wijze invulling aan te geven zijn er 100 gemeenten begonnen met het publiceren van hun raadsinformatie als open data op een landelijk portaal: openraadsinformatie.nl⁷¹ (project in samenwerking met Open State Foundation, VNG en VNG Realisatie).

⁶⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33009-39.html>

⁶⁸ https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten

⁶⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten>, filter op Type: Kamerstukken

⁷⁰ Email Robert van Dijk, 7 december 2017.

⁷¹ Open raadsinformatie, <https://www.openraadsinformatie.nl>

E. DEMOCRATIC FOOTPRINT, STEMGEDRAG VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Centraal:

Verkiezingsuitslagen worden landelijk gepubliceerd via de Kiesraad⁷². Het stemgedrag van tweedekamerleden is terug te vinden op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen>. Hierbij zijn de details van de stemming in te zien (welke partij heeft waar voor of tegen gestemd). Bij Tweede Kamer spelen er enkele ontwikkelingen om het volgen van moties beter in kaart te brengen en de registratie van toezeggingen aan de Kamer zowel intern als extern beter toegankelijk te maken. Er is een API beschikbaar gesteld die alle in het gegevensmagazijn van Kamer aanwezige informatie opvraagbaar maakt⁷³.

Decentraal:

De stemmingsuitslagen van de decentrale organisaties zijn niet centraal geregistreerd. Hierdoor zijn alle decentrale organisaties individueel actief in het tonen van deze informatie. Uit het onderzoek is gebleken dat stemmingsuitslagen in de notulen van de raden worden getoond. De stemmingsuitslagen per gemeenten kunnen vrij eenvoudig toegankelijker gemaakt worden door uitslagen centraal te registreren. Er kan hiervoor eventueel een haalbaarheid onderzoek gedaan worden naar het centraliseren van decentrale overheidsinformatie.

4.2.5 Regels en uitvoering

A. WETGEVINGSKALENDER, WET- EN REGELGEVING

Centraal:

Wet en regelgeving wordt volledig beschikbaar gesteld als open overheidsinformatie via wetten.nl⁷⁴. De zoekmachine van wetten.overheid.nl vraagt evenals de aard van de informatie zelf wel kennis van zaken. [Wetten.overheid.nl](http://wetten.overheid.nl) kent maandelijks ongeveer een miljoen bezoeken. Dit betreft voor het overgrote deel professionele gebruikers. Daarmee wordt de vindbaarheid als goed ervaren; de gebruiksvriendelijkheid in het zoeken binnen de collectie kan verder verbeteren.

De wetgevingskalender⁷⁵ biedt informatie over de totstandkoming en inwerkingtreding van (aankomende) nationale wet- en regelgeving, ingedeeld op fase van het totstandkomingsproces. Tevens wordt informatie gegeven over de implementatie van EU-richtlijnen in de nationale wet- en regelgeving. De wetgevingskalender wordt in 2018 verder doorontwikkeld zodat complete wetgevingsdossiers kunnen worden aangeboden van in werking getreden wet- en regelgeving incl. de daarvoor relevante documenten.

⁷² Databank van de Kiesraad, <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/verkiezingsuitslagen>

⁷³ Interview met Dhr. Hofstede op 9 november 2017; zie ook <https://opendata.tweedekamer.nl>.

⁷⁴ <http://wetten.overheid.nl/zoeken>

⁷⁵ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/>

Decentraal:

De regeling elektronische bekendmakingen stelt dat decentrale organisaties sinds 2014 hun algemeen verbindende voorschriften (AVVs) digitaal beschikbaar stellen⁷⁶. Uit cijfers van KOOP uit 2016 blijkt dat 355 gemeenten deze landelijk bekendmaken. 35 gemeenten publiceren hun AVVs via hun eigen portaal⁷⁷.

B. UITVOERINGSAAWIJZINGEN

De uitvoeringsorganisaties hebben als taak vastgestelde wetgeving uit te voeren. Hiervoor schrijven de desbetreffende uitvoeringsorganisaties beleidsregels (gepubliceerd in de Staatscourant) maar ook 'uitvoeringsaanwijzingen'. Deze documenten geven weer hoe de medewerkers de beleidsregels dienen uit te voeren. Uitgangspunt van uitvoeringsinformatie is dat de Nederlandse overheid transparant moet zijn over haar uitvoering.

Geconstateerd is dat uitvoeringsorganisaties deze aanwijzingen op verschillende manieren publiceren en verschillende definities van documenten hanteren. Zo is er spraakverwarring tussen externe beleidsregels die in de Staatscourant worden gepubliceerd en nog niet of niet in zijn geheel gepubliceerde uitvoeringsregels, uitvoeringsaanwijzingen etc. die intern soms ook beleidsregels worden genoemd. Hierdoor is een sluitende analyse van de beschikbaarheid van deze informatie niet goed toepasbaar. Veel uitvoeringsinformatie lijkt echter alleen nog intern beschikbaar. Een positieve ontwikkeling is dat vier uitvoeringsorganisaties bezig zijn met het samenbrengen van hun systemen via PUC.overheid.nl. Hierbij zijn de organisaties integraal bezig om uitvoeringsdocumentatie te structureren en standaardiseren en beter toegankelijk te maken voor de (her)gebruikers. Het Publicatieplatform uitvoering content (PUC) helpt uitvoeringsorganisaties met het gestandaardiseerd en uniform aanbieden en publiceren van uitvoeringsinformatie⁷⁸. Het Besluit bijdrage PUC⁷⁹ biedt ZBO's de mogelijkheid om aan te sluiten bij PUC⁸⁰. Na IND zijn NZA en SVB aangesloten op PUC. In totaal doen er 12 overheidsorganisaties mee met PUC.

C. VERGUNNINGEN

In algemene zin kan worden geconstateerd dat vrijwel uitsluitend kennisgevingen van vergunningen worden gepubliceerd en dat de vergunningsbeschikkingen zelf niet beschikbaar zijn zodat niet duidelijk is onder welke voorwaarden vergunningen zijn afgegeven. Door deze wel bekend te maken kan de kwaliteit van verlening, naleving en horizontale handhaving substantieel verbeterd worden.

⁷⁶ Regeling elektronisch bekendmaken en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden, 10 december 2008, nr2008-0000595901

⁷⁷ Onderzoek MVT Digitaal 2017, KOOP.

⁷⁸ Publicatieplatform Uitvoerings content, <https://puc.overheid.nl>

⁷⁹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039778>

⁸⁰ Wet Besluit Bijdrage PUC, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039778/2017-07-15>

Centraal:

Kennisgeving van vergunningen van de centrale overheid worden via de Staatscourant gepubliceerd. Deze informatie zit 'verstopt' in de rubrieken pagina van de Staatscourant en is hierdoor de eerste keer wat lastig te vinden⁸¹. Op zoek.officielebekendmakingen.nl worden alle kennisgevingen van vergunningen gepubliceerd waarvoor een openbare voorbereidingsprocedure geldt. Voorbeelden zijn winningsvergunningen, kernenergiewetgeving, opsporingsvergunning, etc.⁸²

Decentraal:

Een genoemde High value informatiesoort betreft de gegeven vergunningen van de overheid. Deze informatie is verspreid gepubliceerd. Kennisgevingen van aangevraagde resp. verleende vergunningen worden in de Staatscourant of Gemeentebleden gepubliceerd en in dit geval "Berichten over uw buurt" op overheid.nl kan op locatie worden getoond waarvoor vergunningen zijn afgegeven.

Voor vergunningen die geen openbare voorbereidingsprocedure kennen zijn verantwoordelijke organisaties vrij om hun eigen publicatiekanaal te kiezen.

Er is geen overzicht waar op welke locaties welke vergunningen zijn te vinden. Het is zelfs al lastig om een overzicht te krijgen welke soorten vergunningen er zijn. Op diverse plekken wordt wel enige informatie geboden, vanuit perspectief van ondernemen of bedrijf of beroepsgroep, omgevingswetgeving e.d., maar een goede wegwijzer ontbreekt. Hiermee is de informatiesoort ook niet goed te beoordelen op volledigheid, met name wanneer zij geen openbare voorbereidingsprocedure kent, en is de informatie niet goed vindbaar door anderen dan wie de vergunning heeft aangevraagd.

4.2.6 Overig

A. WOB VERZOEKEN

Centraal:

Op rijksoverheid.nl worden gehonoreerde en afgewezen WOB verzoeken (anoniem) beschikbaar gemaakt.⁸³ Het is mogelijk om te filteren op ministerie en/of jaar, maar het is wel lastig om het onderscheid te zien tussen gehonoreerde en afgewezen verzoeken.

Decentraal:

Bij provincies en gemeenten bestaan er grote verschillen voor wat betreft publicatie van Wob-verzoeken; sommigen lagere overheden publiceren alle verzoeken en de reacties, bij andere overheden is er niets te vinden.

Open State Foundation is een project gestart om alle online vindbare Wob-verzoeken, besluiten en bijlagen van verschillende overheden, bestuursorganen en toezichthouders te verzamelen en toegankelijk te maken. Met name voor de gemeente Utrecht is dit inzichtelijk gemaakt: <https://openwob.nl/utrecht>.

⁸¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/resultaat/?zkt=Uitgebreid&pst=Staatscourant&dpr=Alle&spd=20180112&epd=20180112&sdt=DatumPublicatie&rbk=Vergunningen&orgt=ministerie&planId=&pnr=1&rpp=10>

⁸² Telefoon gesprek met Erik Jan Boele

⁸³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten?type=Wob-verzoek>

De overheid kan actiever werken aan het bekendmaken van informatiesoorten die onder de uitzonderingsgronden vallen. Om zo toekomstige WOB verzoeken voor te zijn. Er lijkt een rol weggelegd voor data.overheid.nl om gesloten informatiesoorten te koppelen aan de uitzonderingsgronden en deze te publiceren. Door actief aan te geven dat een informatiesoort bestaat maar niet openbaar wordt gemaakt vanwege de uitzonderingsgronden, voorkomt dat dubbele bevragingen. Daarnaast kan er een gestandaardiseerde brief opgesteld worden voor een informatiesoort met daarbij de reden van uitzonderingsgrond, een voorbeeld hieronder:

<i>Informatiesoort</i>	<i>Reden uitzonderingsgrond</i>	<i>Gehonoreerd of afgewezen</i>	<i>Link naar WOB uitslag</i>	<i>Contact</i>
Klant profielen SVB	Privacy redenen	Afgewezen	Link naar WOB-brief	Info.WOB@svb.nl
Belastingovereenkomsten	Marktverstoring	Afgewezen	Link naar WOB-brief	Info.WOB@belastingdienst.nl
Salarissen boven 193.000 per organisatie	Geen	Gehonoreerd	Link naar WOB-brief	Info.WOB@algemenezaaken.nl

B. INFORMATIE OVER INTEGRITEITSSCHENDINGEN

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is een onderzoek aan het doen naar de integriteit van het openbaar bestuur⁸⁴.

De website <http://www.kennisopenbaarbestuur.nl> biedt een webpagina aan met rapporten over integriteit binnen het Openbaar bestuur⁸⁵. Deze pagina is na 2016 niet langer bijgehouden.

Ook is er ooit een WOB-verzoek gedaan naar de resultaten, maar de overheid maakt deze informatiesoort niet actief openbaar⁸⁶.

De vindbaarheid en toegankelijkheid van deze informatiesoort is laag.

C. EMISSIEGEGEVENS

Centraal:

De emissiegegevens worden door diverse overheidsinstanties gemeten en bijgehouden. De Nationale Emissieautoriteit (NEa), is de voorloper in het beschikbaar maken van Emissiegegevens. Aan de hand van de ETS, een Europees Emissiehandel overeenkomst, moeten industrieën hun emissiegegevens aanleveren aan NEa⁸⁷. Ongeveer 11.000 bedrijven leveren de volgende informatie aan:

- aantal verleende emissierechten per bedrijf;
- broeikasgasemissie per bedrijf;
- nalevingsstatus per bedrijf (al dan niet voldoende rechten ingeleverd);
- verplichte sancties voor het niet inleveren van emissierechten.

⁸⁴ Monitor integriteits van openbaar bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <https://data.overheid.nl/inventarisatie-2017-ministeries>

⁸⁵ Integriteit openbaar bestuur, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/integriteit/>

⁸⁶ WOB verzoek naar integriteitschending door RTL Nieuws, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/overzicht-integriteitsschendingen-overheid>

⁸⁷ ETS onderzoek van NEa, <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/deelnemers-ets/vraag-en-antwoord/welke-bedrijven-nemen-deel-aan-het-eu-ets>

Deze gegevens worden verwerkt en worden beschikbaar gesteld als open overheidsinformatie⁸⁸. De O2-emissie per brandstofstroom maakt de NEa niet actief openbaar, maar wordt in principe wel verstrekt aan derden als zij daarom verzoeken.

Niet ETS bedrijven zijn verplicht hun milieujaarverslag te delen en worden opgegeven bij E-MJV⁸⁹. Bedrijven moeten ook een Milieujaarverslag inleveren waarin ook emissies moeten worden gerapporteerd. Deze rapportageverplichting geldt richting de Regionale uitvoeringsdiensten. Een deel van de gegevens uit het verslag wordt opgenomen in het nationale PRTR register⁹⁰; het gaat uitsluitend om de actieve openbaarmaking van gegevens op inrichtingenniveau. Ook worden de gegevens die op grond van de EG-verordening verplicht zijn, doorgezonden aan de Europese Commissie voor opname in het Europese PRTR register.

Daarnaast zijn er individuele websites zoals Emissieregistratie, die 350 soorten stoffen registreren en bijhoudt⁹¹. Daarnaast heeft NEa-documenten beschikbaar over emissie⁹² en heeft Infomil gegevens over emissie zoals asbest⁹³.

NEa is een bekende organisatie die grotendeels de voorziening biedt voor deze informatiecategorie. De gegevens zijn gemakkelijk te vinden via een Google search. De andere portalen zijn minder toegankelijk en minder snel te vinden. Met name het milieujaarverslag was niet gemakkelijk te vinden en is via een NEa verzoek gevonden.

D. KAMER VAN KOOPHANDEL GEGEVENS

Binnen de open datawereld zijn de informatiesoorten van de Kamer van Koophandel veel gevraagd. Het betreft gegevens over bedrijven, branches, sectoren, inclusief organisatorische informatie en financiële jaarverslagen. Deze ZBO is voor haar inkomsten grotendeels afhankelijk van betalende gebruikers. Daarom is deze informatiesoort vooralsnog niet beschikbaar als open overheidsinformatie. De roep om actieve openbaarmaking van KvK-gegevens groeit, deels vanwege het feit dat een aantal omliggende landen deze informatie wel open beschikbaar stelt en deels vanwege de verwachte inverdieneffecten van actieve openbaarmaking.

⁸⁸ Informatiesoorten NEa, <https://data.overheid.nl/data/dataset/co2-emissiegegevens-nederlandse-emissieautoriteit>

⁸⁹ Website van E-MJV, <http://www.e-mjv.nl/documenten/leidraad/algemeen/indienen-beoordelen/>

⁹⁰ Het PRTR Register, <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/bumper.nl.aspx>

⁹¹ Emissieregistratie van 350 stoffen, <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/bumper.nl.aspx>

⁹² NEa NOx Emissiegegevens, <https://data.overheid.nl/data/dataset/nox-emissiegegevens>

⁹³ Informatiesoorten Infomil, <https://www.infomil.nl>

4.3 Overwegingen en observaties inzake beschikbaarheid

4.3.1 *Inleiding*

In de interviews met gebruikers is stilgestaan bij de vraag wat nu sleutelfactoren zijn voor de beweging richting actieve openbaarheid. Hieronder staan een aantal overwegingen en observaties, geclusterd langs verschillende thema's.

4.3.2 *Open by design*

De overheid is verplicht haar informatie 'in goede en geordende staat' te hebben (art. 3 Archiefwet). Daar lijkt nu geen sprake van te zijn. In een recent onderzoek naar de staat van informatie in een middelgrote stad als Tilburg wordt geconstateerd dat het überhaupt ontbreekt aan overzicht over welke informatie de gemeente beschikt.⁹⁴ Deze stad is daarmee geen bepaald geen uitzondering. Zie in dit kader ook eerdere rapporten van de Raad voor het openbaar bestuur, en de Algemene Rekenkamer.⁹⁵

Het actief openbaar maken van overheidsinformatie zou volgens een aantal experts zoveel mogelijk een plaats moeten krijgen in het primair proces. In de literatuur wordt dit aangeduid als het principe van 'open by design'. Hoewel deze notie al een aantal jaren bekend is – het was een van de actiepunten in het eerste Actieplan Open Overheid – wordt dit uitgangspunt nog nauwelijks in de praktijk beproefd. Op het moment dat actieve openbaarheid beperkt blijft tot het achteraf 'ex post' oormerken van een aantal documenten of datasets die zich lenen voor actieve openbaarmaking, zal de omvang en actualiteit van deze data altijd beperkt blijven. Het feit dat 'open by design' nog nauwelijks wordt toegepast, leidt er indirect toe dat veel data op data.overheid.nl inmiddels sterk verouderd zijn. Het ontbreekt aan een 'automatische impuls' om data up to date te houden.

4.3.3 *Vraagarticulatie*

De gemeente Utrecht heeft als eerste gemeente in Nederland de figuur van een Informatiecommissaris geïntroduceerd. Hij werkt nauw samen met partners in de stad; samen met bewoners, bedrijven en organisaties wordt geïnventariseerd welke informatie de stad nodig heeft en aan welke data behoefte aan is. Een dergelijke aanpak kan ook op nationaal niveau overwogen worden met iedere maand een andere gebruikersgroep die op maat bediend wordt. Bijvoorbeeld in januari de Consumentenbond, in februari MKB Nederland, in maart milieuorganisaties, in april vakbonden, in mei adviesbureaus, etcetera.

⁹⁴ S. Janssens (2017), Overheidsinformatie. Geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger. Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de consequenties van de Wet open overheid voor de gemeente Tilburg, scriptie, Tilburg

⁹⁵ Rob (2012), Gij zult openbaar maken, Algemene Rekenkamer (2010), Informatiehuishouding van het Rijk, kst. 32 307, 2

4.3.4 *Beleidsintimiteit en persoonlijke beleidsopvattingen*

Een belangrijke uitzonderingsgrond voor de Wob – en in de nieuwe Woo – is de aanwezigheid van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren die bestemd zijn voor intern beraad. Deze uitzonderingsgrond heeft ook gevolgen voor de selectie van documenten die actief openbaar gemaakt kunnen worden. Het respecteren van een zekere mate van beleidsintimiteit is belangrijk om een vrije uitwisseling van ideeën en argumenten binnen het openbaar bestuur te waarborgen. Tegelijkertijd blijken overheden hier heel verschillend mee om te gaan. In het ene departement is het delen van een conceptbeleidsnota bijna een ambtelijke doodzonde, terwijl in andere departementen het goed gebruik is om verschillende concepten te delen met betrokken stakeholders, zodat deze vanuit hun expertise inhoudelijke inbreng kunnen leveren om het stuk te verbeteren. Sommige respondenten constateren een kramp als het gaat om informatie die bestemd is voor intern beraad. In ongeveer de helft van de Wob-zaken wordt deze uitzonderingsgrond van de aanwezigheid van persoonlijke beleidsopvattingen door verweerder aangevoerd. Dit leidt tot een zeer arbeidsintensief proces, waarbij soms honderden pagina's met overheidsinformatie inhoudelijk moeten worden gescand op de aanwezigheid van dergelijke opvattingen, waarbij de betreffende passages worden zwartgelakt. In het nieuwe wetsontwerp Wet open overheid worden relevante feiten, risico's en alternatieven uitgesloten van deze uitzonderingsgrond.

Inmiddels zijn er enkele overheden zoals de gemeente Schiedam en het Ministerie van VWS bezig om 'aan de voorkant' deze persoonlijke beleidsopvattingen te oormerken door middel van metadatering van bepaalde passages of door deze persoonlijke beleidsopvattingen op te nemen in separate documenten. Een dergelijke benadering is interessant omdat het enerzijds een eind kan maken aan het zeer arbeidsintensieve proces van zwartlakken dat nodig is bij Wob-verzoeken en anderzijds omdat het ook mogelijkheden biedt voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie, met uitzondering van passages die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

4.3.5 *Cultuur*

Binnen een departement, provincie of gemeente zijn beleid en bedrijfsvoering gescheiden werelden. Van de afdeling Informatievoorziening of ICT wordt verwacht dat zij ervoor zorg dragen dat de ICT-systemen naar behoren werken; veel verder reikt de interactie vaak niet. Voor het realiseren van meer actieve openbaarheid is meer interactie nodig tussen beleid en DIV. Daarbij moeten vertegenwoordigers van DIV een slag maken door meer strategisch mee te denken en goede vragen te stellen. Beleidsambtenaren moeten meer oog hebben voor het belang van informatie voor andere betrokkenen en voor het waarborgen van duurzame toegankelijkheid.

Veel bestuurders pleiten in algemene zin voor transparantie, maar de door hen gesanctioneerde uitvoeringspraktijk blijft meestal achter. Vaak is er angst voor publicitair negatieve gevolgen van openbaarmaking. In de praktijk vallen de gevolgen vaak erg mee. De actieve openbaarmaking van declaratiebonnetjes heeft een einde gemaakt aan de jaarlijkse ophef na een Wob-verzoek over declaraties. Aan de openbaarmaking van het grootboek van de Algemene Rekenkamer gingen intensieve discussies vooraf, maar deze

financiële detailinformatie leidde tot geen enkele ophef. Ook bij ambtenaren bestaan aarzelingen ten aanzien van actieve openbaarheid. Hun handelen komt daarmee onder het vergrootglas te liggen, zo is de perceptie. Uit verschillende pilots blijkt dat deze houding vaak verandert rond een specifieke casus of dossier. Dan blijken ambtenaren wel degelijk ook het belang van actieve openbaarheid te zien en te erkennen. Zo zal er in de provincie Flevoland in de periode tot 2020 groot onderhoud plaats vinden aan de bruggen en sluisen. In samenspraak met ambtenaren is in kaart gebracht wie de betrokken stakeholders zijn die last kunnen krijgen van dit onderhoud. Vervolgens is met hen overlegd welke informatie voor hen nuttig kan zijn. Welke gegevens hebben bijvoorbeeld boeren en jachthavens nodig om zo min mogelijk last te hebben van dit groot onderhoud? In dergelijke dialogen met stakeholders verandert de houding van ambtenaren. 'Eigenlijk is het wel logisch om deze informatie openbaar te maken'. Het past dan bij een goede dienstverlening aan burgers. Het helpt indien een minister, topambtenaar, gedeputeerde, burgemeester of wethouder zelf ook het belang van actieve openbaarheid uitdraagt en dit ook in daden laat zien. Dan wordt het voor ambtenaren veel gemakkelijker om zelf ook deze richting op te bewegen.

4.3.6 *Timing en dosering*

Voor effectieve transparantie is timing belangrijk. In sommige gevallen is het verstandig om informatie vooraf beschikbaar te stellen, zoals in het geval van internet- en beleidsconsultaties. Er is een trend om ook tussentijds meer informatie te verstrekken (ex durante). De Algemene Rekenkamer duidt dit in termen van 'decisional accountability'. Daarin wordt informatie gegeven hoe een overheid tot een besluit komt, inclusief de dilemma's die daarop betrekking hebben. Bij een dergelijke informatievoorziening krijgen burgers ook informatie over de context van een voorgenomen besluit. In andere gevallen is het logisch om informatie achteraf openbaar te maken, bijvoorbeeld na het nemen van een bestuurlijk besluit of na een rechterlijke uitspraak. Daarbij is de argumentatielijn dat de beleidsintimiteit van het bestuurlijk proces – inclusief onderhandelingen, lobby-informatie en het genereren en overwegen van alternatieven, geborgd moet worden tot aan het moment van besluitvorming. Na besluitvorming zou dan wel inzicht gegeven kunnen worden in het proces en de overwogen alternatieven. Zaken die nog onder de rechter zijn lenen zich ook niet voor actieve openbaarmaking. Het zou logisch zijn om de notulen van de Ministerraad na afloop van een kabinetsperiode actief openbaar te maken, met uitzondering van informatie die betrekking heeft op nog lopende besluitvormingsprocessen.

Uitgaven op het gebied van zorg en sociale zekerheid vormen meer dan de helft van de rijksbegroting, maar juist op deze gebieden is transparantie vaak nog ver te zoeken. In het sociale domein lijkt de transparantie na de decentralisatie alleen maar afgenomen te zijn. Heel vaak wordt het argument van privacygevoeligheid gehanteerd, terwijl dat bij veel informatie niet aan de orde is. Daarnaast worden regelmatig gegevens pas na 3 jaar openbaar gemaakt, mede omdat de overheid afhankelijk is van het aanleveren van informatie door derden zoals verzekeraars of ziekenhuizen. De toegankelijkheid en begrijpelijkheid van data/informatie is ook belangrijk: Zo is de IV3 begrotingsinformatie voor gemeenten heel relevant, maar er is 'hogere studie nodig' om deze te begrijpen en te combineren. Ook de rijksbegroting is voor niet-experts nauwelijks te lezen.

5 Vindbaarheid van overheidsinformatie

5.1 Openbaarheid = beschikbaarheid + vindbaarheid

Het beschikbaar maken via internet van overheidsinformatie is niet voldoende. Wanneer de beschikbare informatie voor de gebruiker niet vindbaar is, zal deze de informatie niet als openbaar beschouwen. Over de vindbaarheid van overheidsinformatie wordt verschillend geoordeeld.

Gebruikers van *Rijksoverheid.nl* en *overheid.nl* zijn over het algemeen tevreden. Zij hebben de ervaring dat informatie op *Rijksoverheid.nl* en *overheid.nl* redelijk goed ontsloten is en relatief goed benaderbaar is. Professionals scoren hoger op de algehele tevredenheid dan burgers; 7,6 tegen 7,0.

Bij een bezoek aan de websites *Rijksoverheid.nl*, *Ondernemersplein.nl* en *ConsuWijzer.nl* geeft grofweg de helft aan niet geheel gevonden te hebben wat hij/zij zocht.⁹⁶

Ervaringen gebruikers Rijksoverheid.nl

Geheel gevonden	43 %
Gedeeltelijk gevonden	23 %
Niet gevonden	28 %

Een aantal slechte ervaringen: Sommigen vinden het 'een crime' om kamerstukken te vinden en beschouwen de zoekpaden op *rijksoverheid.nl* en *overheid.nl* als erg moeilijk en omslachtig. *"Totaal hopeloos". "Ik moet m'n collega's drie weken training geven."* *"Dat kun je mensen toch niet aandoen. "Het ontbreekt vaak aan het redactioneel ontsluiten van informatie, waardoor je geen idee hebt wat de inhoud is van het betreffende document."* *Ook stukken waarvan je zou aannemen dat deze gemakkelijk te raadplegen zijn, blijken in de praktijk niet te vinden. "Een gemeentelijke nota sportbeleid van een grote stad: na twee uur zoeken heb je hem nog niet."*

"Er zijn nog heel veel overheden die niet al hun beleidsnota's en bestemmingsplannen (van voor ruimtelijkeplannen.nl) op hun website hebben staan. Die zijn dus feitelijk onvindbaar. Van een bestemmingsplan weet je dat het moet bestaan en kun je er via een mail om vragen. Van veel andere stukken is niets te vinden, zelfs niet via Google."

5.2 Gericht kunnen zoeken maakt informatie vindbaarder

Wanneer je exact weet welke informatie je waar moet zoeken, vergroot dat de kans om het te vinden als het beschikbaar is.

Zoek je naar wetgeving die bij de Eerste Kamer in behandeling is, dan is de kans groot dat je die op de website van de Eerste Kamer kunt vinden. Door een aantal respondenten is deze genoemd als gebruiksvriendelijk vanwege de aanwezigheid van een overzichtelijke weergave van de stand van zaken van een wetsontwerp in het wetgevingsproces. Wil je echter meer van die wet weten, bijvoorbeeld of er ook internetconsultatie is geweest op het betrokken wetsontwerp of wanneer de wet in werking treedt wanneer deze is aangenomen, dan vind je daar in het overzicht geen informatie over. Er staat ook geen

⁹⁶ Zie: Leids OnderzoeksKollektief. Resultaten literatuurstudie naar 5 overheidsportals, J. Joossen en R. Hoevenagel, Leiden, oktober 2016, p. 12-13

link naar de wetgevingskalender op overheid.nl waar een vollediger overzicht wordt gegeven van het totale wetgevingsproces van internetconsultatie tot en met inwerkingtreding van de wet. Was je uitgangspunt om inzicht te krijgen in de volledige informatie over een wetsontwerp dat bij de Eerste Kamer in behandeling is, dan was wetgevingskalender.overheid.nl dus een beter startpunt geweest.

Zoek je naar het parkeerbeleid van de gemeente Den Haag dan is de kans groot dat je die op de site van de gemeente vindt. Zoek je de Legesverordeningen 2015, 2016 en 2017 van jouw eigen gemeente en een vijftal omliggende gemeenten, dan is de kans dat je deze (snel) vindt het grootst op overheid.nl waar je door de regelgeving van lokale overheden kunt zoeken⁹⁷.

Kuifje in subsidieland

Een 'customer journey' anno 2017

Je bent benieuwd wat er nu eigenlijk over subsidies te vinden is. Hoe veel subsidie wordt er gegeven en waaraan?

'Subsidies 2015' op data.overheid.nl: 62 datasets, waarvan de helft subsidies voor natuurbeheerplannen. Van sommige gemeenten meerdere subsidieregelingen, van honderden gemeentes niets te vinden. Meest relevant: subsidie uitgaven gemeente Meppel.

'Innovatie subsidies': 2 hits, MKB topsectoren provincie Zuid-Holland, Veiligheid metropoolregio Amsterdam.

'SDE' of 'SDE+' (subsidieregeling duurzame energie MinEZ, 6 miljard 2018): geen datasets gevonden.

'Subsidies 2015' op Rijksoverheid.nl: 3629 hits, op Officiëlebebekendmakingen.nl: 20.640 hits.

Nota bene: Na twee uur zoeken en 200 pageviews op Rijksoverheid.nl, Overheid.nl en data.overheid.nl heb je nog steeds niet wat je hebben wilt, terwijl je toch over een bovengemiddelde zoekervaring beschikt. Na twee dagen kom je na een tip van buiten alsnog op de sites waar je naar zocht: <https://rijksfinancien.nl/rijkssubsidies> en via <http://opendata.rijksbegroting.nl/> onder "Dataset 2: Subsidieoverzichten", uitgesplitst naar jaar en departement. Je moet er maar op komen... Het deed denken aan een uitspraak van een geïnterviewde data-expert: "*Nog nooit was er zoveel informatie beschikbaar. En nog nooit is er zo slordig omgegaan met informatie als in deze tijd.*"

In algemene zin lijkt de informatievoorziening vanuit het Rijk beter op orde te zijn dan bij gemeenten waar een grote mate van variëteit bestaat: sommige gemeenten zoals Utrecht hebben inmiddels heel veel informatie voor het publiek ontsloten, terwijl in andere gemeenten de omvang en de vindbaarheid van gemeentelijke informatie zeer te wensen overlaat. In elk geval kan geconstateerd worden dat de indeling en doorzoekbaarheid per organisatie verschilt.

Ook wanneer op zich informatie goed beschikbaar is gemaakt, maar verdeeld over meerdere locaties (vanuit verschillende perspectieven) kan het nog lastig zijn de juiste informatie te vinden. Bijvoorbeeld begrotingsgegevens van het Rijk zijn goed beschikbaar. Begrotingswetten en bijbehorende memories van toelichting als kamerstukken op overheid.nl, ingedeeld in begrotingsjaren en -fasen de belangrijkste begrotingsdocumenten op rijksbegroting.nl, begrotingscijfers en verantwoording met

⁹⁷ https://zoek.overheid.nl/lokale_wet_en_regelgeving

visualisaties op rijksfinancien.nl, opendatasets op opendata.rijksbegroting.nl, waarbij elke site nog weer specifieke extra informatie biedt. Het probleem is dat het overzicht ontbreekt wat je nu waar precies kunt vinden; er zou een soort verwijsindex moeten zijn die zowel vanuit centrale sites als de afzonderlijke sites wegwijs biedt.

5.3 Google maakt informatie niet altijd vindbaar

Bij de respondenten bestaan verschillende opvattingen over de wenselijkheid om te komen tot één overkoepelend portal van waaruit alle informatie te vinden is. Sommigen pleiten daarvoor vanuit de gedachte dat ze op deze manier gemakkelijker alle relevante informatie zouden kunnen vinden. Een groter aantal respondenten plaatst echter nadrukkelijk vraagtekens bij de mogelijkheid en wenselijkheid van een dergelijk overkoepelend portal. De zoektocht naar één 'portal aller portals' is volgens hen tot mislukken gedoemd. De omvang en ambitie van een dergelijke queeste is zodanig dat zij gemakkelijk in schoonheid kan sterven, ofwel het risico heeft te eindigen in een volgend ICT-fiasco bij de overheid.

Is dit ook wel nodig. Biedt Google geen uitkomst?

De klassieke vorm van actieve openbaarheid is de eenmalige openbare kennisgeving. Een eeuw geleden werden aan het gemeentehuis biljetten opgehangen met 'Meedelingen van algemeene aard'. Een modernere variant ervan zijn de kennisgevingen zoals die in de Staatscourant of Gemeentebleden worden gepubliceerd worden over de aanvraag van een bouwvergunning of het verlenen van een hinderwetvergunning. Het probleem met deze vorm van actieve openbaarheid is de vindbaarheid in de periode erna. Naarmate je een precieze zoekopdracht kunt ingeven kan het Google zoekresultaat tussen de duizenden gevonden documenten de juiste en meest recente bovenaan zetten, maar zeker ben je er nooit van. Een betere ingang is in dit geval "Berichten over uw buurt" op overheid.nl waar op locatie gezocht kan worden naar formele besluiten van gemeenten, waterschappen en provincies, die direct invloed op uw buurt hebben, zoals: vergunningen, bouwplannen en plaatselijke regelgeving.

Zoek je op Google naar rijkssubsidies verleend in het kader van armoedebeleid, dan vind je niet de overzichten van verleende subsidies op <https://rijksfinancien.nl/rijkssubsidies>.

5.4 Eenmaal openbaar is niet altijd openbaar

Tegenwoordig wordt overheidsinformatie vooral via websites en portals ontsloten. Deze ontsluiting is gericht op het algemene publiek en is in beginsel langdurig beschikbaar. In beginsel is deze informatie dan in te zien op het moment dat een burger, bedrijf of wetenschapper daar behoefte aan heeft. Hiermee wil overigens niet gezegd zijn dat deze informatie ook duurzaam toegankelijk is. Een aantal overheden hanteren het beleid om alle informatie die meer dan een jaar oud is van de website te halen. Zo wordt het voor een burger erg lastig om dergelijke stukken terug te vinden, terwijl een beleidsnota uit 2014 in 2017 nog steeds geldingskracht kan hebben.

Op rijksoverheid.nl zijn op het moment dat aan de webrichtlijnen voldaan moest worden, oude documenten verwijderd die hier niet aan voldeden.

De beste garantie om openbare stukken ook openbaar te houden is een wettelijke verplichting, zoals die bijvoorbeeld geldt voor bekendmakingen van de overheid conform de Bekendmakingswet. Deze bekendmakingen dienen elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar te worden gehouden.

In dit kader geldt ook dat een verminderde vindbaarheid omdat eenmaal bekendgemaakte documenten in de tijd wegzakken kan worden tegengegaan door hiernaar vanuit later gepubliceerde documenten (met behulp van hyperlinks) te verwijzen. Door verwijzingen (links) bij latere documenten aan te brengen naar een oorspronkelijke beleidsnota waarvan zij een uitwerking zijn, wordt deze nota beter vindbaar zowel in zoekresultaten als via de links. Deze relatie kan tweezijdig zichtbaar worden gemaakt; vind je een van de documenten dan leidt dat ook tot de andere. In elk geval lijkt het voor de hand te liggen de relatie tussen documenten onderling vanuit het perspectief van de beleidscyclus verder vorm te geven.

6 Naar een verbeterde actieve openbaarmaking; conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De roep om een goede beschikbaarheid en vindbaarheid van overheidsinformatie zal in de komende jaren steeds groter worden, ongeacht of de nieuwe Wet open overheid al dan niet door de Eerste Kamer wordt aangenomen. Alle betrokken politieke partijen en ook invloedrijke organisaties als VNG en VNO-MKB hebben aangegeven te hechten aan meer openbaarheid en transparantie. De vraag is hoe dit zo slim en efficiënt mogelijk geaccommodeerd kan worden.

Het Ministerie van BZK zal daarbij ook meer strategisch moeten nadenken over haar koers op langere termijn. Wat wil het departement de komende tien jaar realiseren op het gebied van openbaarheid en welke stappen dragen daaraan bij? Wat zijn daarbij quick wins en welke aanpassingen in 'de machinekamer van het openbaar bestuur' kunnen bijdragen aan de brede beweging op lange termijn?

Op dit moment is er nog te vaak sprake van drie parallelle systemen. Een intern documentmanagementsysteem dat goed wordt bijgehouden, een extern systeem zoals een gemeentelijke website waar af en toe een document op wordt geplaatst en een archiefsysteem waarin informatie wordt geplaatst ten behoeve van toekomstige gebruikers. Daardoor blijft de informatievoorziening aan het publiek vaak achter, zowel in omvang als in actualiteit. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat anno 2018 nog regelmatig datasets uit 2014 aangetroffen worden die nooit zijn aangevuld met actuele data. Het zou interessant zijn om een verkenning te doen naar de mogelijkheden om deze verschillende systemen terug te brengen tot één systeem met verschillende toegangsgraden voor interne gebruikers, externe gebruikers en toekomstig gebruikers.

Dat niet alleen beschikbaarheid maar met name ook vindbaarheid tot een goede openbaarheid van overheidsinformatie moet leiden, moge uit het voorgaande onderdeel blijken.

Het werken met categorieën overheidsinformatie ingedeeld naar beleidscyclus draagt bij aan een overheidsbrede praktijk om niet enkel een document te publiceren, maar om het document in tijd en context actief openbaar te maken, al dan niet met een wettelijke stok achter de deur, zoals voorgesteld in art.3 van de Woo.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek wordt eerst vastgesteld welke informatie-categorieën zich lenen om op korte resp. middellange termijn beter actief openbaar te maken.

Op zich blijkt uit het dataonderzoek dat op onderdelen er al veel informatie beschikbaar is, maar dat deze niet altijd vindbaar is, dat er geen echt overzicht is waar welke informatie te vinden is, wat de status daarvan is etc. Daarom zal vervolgens worden aangegeven welke problemen in de vindbaarheid worden ervaren en op welke wijze daaraan in de toekomst verbetering is te bewerkstelligen.

Het is niet de intentie om in een keer een volledige nieuwe informatiearchitectuur met bijbehorende systemen en portals voor te stellen en te realiseren, maar voorgesteld wordt via een agile aanpak stap voor stap tot een verbetering in de openbaarmaking van

overheidsinformatie te komen, voortbouwend op het vele dat er al is om invulling te geven aan geconstateerde gebruikerswensen.

6.2 Verbetering beschikbaarheid

De 22 informatiesoorten zoals besproken in onderdeel 4.2 zijn verder ingeschat op mogelijkheden om op korte termijn en tegen redelijke kosten tot verbeterde openbaarmaking te komen.

De volgende 16 categorieën komen met name - gelet op de aangegeven gebruikersbehoeften - in aanmerking voor verbetering van de actieve openbaarmaking.

Thema	Informatie categorie
Beleid en verantwoording	1 Jaarplannen
	2 Onderzoeksrapporten universiteiten en adviesbureaus, inclusief achterliggende data
	3 Beleidsevaluaties
	4 Jaarrapportages, verantwoordingsrapportages
	5 Inspectierapporten
Financiële informatie	6 Open spending, begroting en realisatie
	7 Inkoopinformatie, informatie over gunning
	8 Subsidie informatie
Besluitvorming	9 Lobbyinformatie, agenda's, position papers
	10 Agenda Ministerraad/GS/B&W
	11 Besluitenlijst Ministerraad/GS/B&W
	12 Vergaderstukken en ingekomen stukken parlement, PS en gemeenteraden
Uitvoering	13 Uitvoeringsaanwijzingen
	14 Vergunningen
Overige	15 Wob-verzoeken, gehonoreerde én afgewezen verzoeken
	16 Informatie over integriteitschendingen, corruptie

Ontwikkel een actieplan om deze categorieën in de periode 2018-2021 structureel actief openbaar te maken in tranches van vier tot vijf categorieën per jaar. De betreffende categorieën zijn op dit moment in wisselende mate openbaar, waarbij er grote verschillen bestaan tussen verschillende departementen en tussen Rijk en andere bestuurslagen. Draag daarbij zorg voor een adequate organisatie, bemensing en een bijpassend budget. Stel daarbij heldere eisen omtrent toegankelijkheid en vindbaarheid. Ten aanzien van verbetering van de openbaarmaking daarvan kan het volgende worden opgemerkt:

- *1 en 4 - Jaarplannen, begrotingen en jaarrapportages*: geconstateerd is dat deze informatie op hoofdlijnen beschikbaar is, maar op verschillende locaties niet altijd eenduidig vindbaar. Jaarplannen van beleidsdirecties zijn nog niet toegankelijk. De vindbaarheid dient verbeterd te worden door deze op de te nemen in een verwijsindex, zoals verder aangegeven in onderdeel 6.3.

- *2 - Onderzoeksrapporten:* Uit een tweetal pilots is gebleken dat er enige ervaring is opgedaan met het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten (voor zover niet onder de uitzonderingsgronden van de Wob vallend) en dat enkele departementen deze op rijksoverheid.nl laten publiceren. In verreweg de meeste gevallen gaat het daarbij om rapporten die aan de Tweede Kamer worden aangeboden met begeleidende brief. Opportuun is een goede afstemming te initiëren tussen AZ (rijksoverheid.nl), KOOP (overheid.nl) en de Koninklijke Bibliotheek inzake de openbaarmaking van onderzoeksrapporten. Via data.overheid.nl kunnen ruwe gegevensbestanden van de overheid beschikbaar worden gemaakt; via DANS - het Nederlands instituut voor permanente toegang tot digitale onderzoeksgegevens – kunnen onderzoekers hun wetenschappelijke onderzoeksgegevens vindbaar en herbruikbaar maken.
Ten aanzien van de niet aan de Tweede Kamer aangeboden onderzoeksrapporten moet worden bewerkstelligd dat deze stelselmatig worden geadministreerd en bewaard door de opdracht gevende overheidsorganisatie en deze worden toegevoegd aan de hiervoor bedoelde centrale aanlever- en publicatieprocessen. Na beschikbaaroming van de lopende inventarisatie van de actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten moet hier nadere invulling aan worden gegeven. Doel moet zijn om alle met publiek geld gefinancierde onderzoeksrapporten op een centrale plek beschikbaar en in elk geval vindbaar te maken.
- *3 - Beleidsevaluaties:* Zowel op rijksoverheid.nl, rijksbegrotingen.nl als op overheid.nl zijn beleidsevaluaties, beleidsdoorlichtingen, beleidsonderzoeken en verantwoordingsrapportages beschikbaar. Hier schijnt eerder de vindbaarheid dan de beschikbaarheid het grootste probleem te zijn. Dit kan verbeterd worden door beleidsevaluaties op de te nemen in een verwijfsindex, zoals verder uitgewerkt in onderdeel 6.3.
- *5 - Inspectierapporten:* er is redelijk veel informatie beschikbaar is de indruk, maar op verschillende locaties niet eenduidig vindbaar. Dit kan verbeterd worden door deze op de te nemen in een verwijfsindex, zoals verder uitgewerkt in onderdeel 6.3. Hierbij dient ook een goede index te worden gerealiseerd en geboden van de diverse organisaties resp. onderdelen en de terreinen waarop zij bevoegd zijn inspecties te verrichten (mogelijk ook toe te voegen aan de organisatiegegevens onder taken). Er dient een verplichting te komen om inspectierapporten openbaar te maken.
- *6 - Open spending, begroting en realisatie:* Voorgesteld wordt om de voorziening die Open State Foundation heeft gerealiseerd om inzicht te geven in de financiële data van decentrale overheden tot centrale voorziening te maken en in te beheer te nemen binnen de overheid. Daarbij dient een plan van aanpak te worden gemaakt voor in eerste instantie het dekkend maken van de voorziening voor alle decentrale overheden, in tweede instantie voor verdere verdieping van de geboden informatie. De website rijksfinancien.nl biedt reeds een vergelijkbare voorziening voor de centrale overheid. Ook hier is een verdere verdieping van de informatie nog wenselijk, en zal met de eigenaar (Ministerie van Financiën) in afstemming met de aanpak voor decentrale overheden hiervoor eveneens een plan van aanpak dienen te worden gemaakt.
- *7 - Inkoopinformatie, informatie over gunning:* Het is aan te bevelen dat de overheid in de komende jaren via Tenderned naast de informatie verstrekt over aanbestedingen ook informatie verstrekt over de gunning (wanneer aan welke partij

op basis van welke criteria gegund). Dit zou een vast onderdeel van de gunningsprocedure dienen te zijn. De offertes en gesloten overeenkomsten kunnen buiten openbaarheid blijven omdat deze vaak bedrijfsgevoelige informatie bevatten; de concept-overeenkomst maakt deel uit van de aanbestedingsdocumenten.

- *8 - Subsidies:* Zowel rijksoverheid als diverse decentrale overheden hebben informatie over verstrekte subsidies op internet beschikbaar gemaakt. Elk op hun eigen manier en locatie maar wel met een overeenkomende aanpak. Voorgesteld wordt op basis van de thans reeds gerealiseerde publicatieomgevingen een keuze te maken voor een generieke oplossing die deze informatie toegankelijk maakt. Daarbij wordt een uitwisselingsformaat van gegevens voor publicatie via een webservice aangeboden.
Tevens wordt de afzonderlijke organisaties de mogelijkheid geboden vanuit hun eigen raadpleegomgeving via een link direct op een pagina met hun eigen gegevens terecht te komen. Ten aanzien van de publicatie van de subsidiebeschikkingen zal een wettelijke verplichting om ook deze openbaar maken ten goede komen aan de toegankelijkheid en de transparantie van deze categorie overheidsinformatie.
- *9 - Lobby informatie:* Het verdient nadrukkelijk overweging om de position papers die door bedrijven, maatschappelijke organisaties en koepels worden ingebracht bij het parlement of bij departementen actief openbaar te maken. Eventuele concurrentiegevoelige informatie kan desgewenst nog altijd via mondelinge overleggen worden gedeeld. Brieven van particulieren kunnen buiten het openbaarheidsregime vallen omdat in deze overwegingen inzake privacy prevaleren.
- *10 en 11 – Agenda en besluitenlijst Ministerraad/GS/BW:* aanbevolen wordt om in overweging te nemen de agenda's openbaar te maken. In het huidige tijdsgewricht lijkt het belang van openbaarmaking van de agenda's sterker te gaan wegen. Het feit dat de agenda's van het parlement/PS/gemeenteraad al lang openbaar zijn, lijkt niet ten koste te gaan van 'het vrije debat binnen het beraad'. Dit argument wordt nu nog vaak gehanteerd om de agenda's van MR/GS/B&W niet openbaar te maken. Nu de MP in de persconferentie na de Ministerraad al verslag doet van het besproken en dit met enkele relevante documenten is terug te vinden op de website, lijkt het een kleine stap om – zoals GS/BW dit ook al doen – een (formele) besluitenlijst te publiceren. Daarbij zal het overigens altijd zo zijn dat sommige besluiten niet gepubliceerd worden, vanwege bijvoorbeeld privacy overwegingen of financiële belangen.
- *12 - Vergaderstukken en ingekomen stukken parlement, PS en gemeenteraden:* Over het algemeen genomen zijn relevante stukken ingediend door de departementen bij het parlement voldoende beschikbaar gemaakt op rijksoverheid.nl en overheid.nl. Bij de departementen ingekomen stukken worden geadmistreerd in de documentaire informatiesystemen (zoals DigiDoc). Overwogen kan worden de mogelijkheid in deze interne systemen te laten implementeren voor een geautomatiseerde export en publicatie van een lijst van ingekomen stukken.
Voor een betere invulling van transparantie ten aanzien van ingekomen stukken bij de decentrale overheden is het opportuun om meer prioriteit te geven aan aansluiting bij de landelijke portal: openraadsinformatie.nl
- *13 - Uitvoeringsaanwijzingen:* Via het Publicatieplatform Uitvoeringscontent worden uitvoeringsaanwijzingen in toenemende mate beschikbaar gemaakt. Daarbij vindt verdergaande standaardisatie plaats bij de bron, incl. koppeling aan wet- en regelgeving. Verdere stimulering van nog niet deelnemende uitvoeringsorganisaties

om via dit centrale platform te publiceren lijkt wenselijk. Daarbij moet ook worden vastgesteld welke data wel en welke niet (of deels) als open data beschikbaar moeten komen.

- *14 - Vergunningen:* Als eerste is het van belang een overzicht te krijgen van de diverse vergunningen die er zijn, en voor welke daarvan een openbaarheidsnoodzaak geldt (bijv. omgevingsvergunningen, vergunningen voor bedrijfsmatige activiteiten etc.), in welk geval een openbare voorbereidingsprocedure nodig is. Daarbij dient dan verder in kaart te worden gebracht wie de vergunningverstrekkers zijn en wat reeds waar gepubliceerd wordt. Vervolgens kan de verwijzindex als bedoeld in onderdeel 6.3 gevuld worden voor dit onderdeel zodat de reeds gepubliceerde vergunningen vindbaar worden.

De openbaarmaking van vergunningsbeschikkingen moet gefaciliteerd gaan worden, bijvoorbeeld in aansluiting op de bestaande voorziening van bekendmaking van de kennisgevingen. Daarbij dient een oplossing te worden gerealiseerd om persoonsgegevens en bedrijfsvertrouwelijke informatie weg te laten.

- *15 - WOB-verzoeken:* als eerste zal er een plan uitgewerkt moeten worden om WOB verzoeken in totaliteit beschikbaar te maken. In 2016 is in een interdepartementale werkgroep een plan gemaakt met functioneel ontwerp van een webapplicatie om bezwaar en beroepszaken incl. WOB-verzoeken ondersteund af te kunnen handelen. Daarbij is een publicatiemogelijkheid voorzien die in eerste instantie voor intern gebruik bedoeld was maar ook voor openbaarmaking van gegevens inzetbaar is. Voorgesteld wordt dit plan verder op te pakken en te realiseren. Publicatie van de gegevens kan dan op overheid.nl worden ingericht, bijvoorbeeld op een wijze zoals door Open State Foundation op openwob.nl als pilot vormgegeven. Voor decentrale overheden die reeds een bestaande voorziening hebben geïmplementeerd, kan een uitwisselingsformaat van gegevens voor publicatie via een webservice worden aangeboden.
- *16 - Informatie over integriteitsschendingen en corruptie:* Van 2012 tot en met 2016 is op <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/integriteit/> informatie geboden over integriteitsschendingen. Naast cijfers in internationaal verband worden daar onder andere beleidsdoorlichtingen, -onderzoeksrapporten en een vierjarige monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur beschikbaar gemaakt. Geconstateerd is dat de afdeling verantwoordelijk voor het beheer van deze informatie is opgeheven en daarmee de informatie niet verder is geactualiseerd (hetgeen overigens nergens kenbaar is). Overigens biedt deze kennisbank veel informatie over diverse onderwerpen inzake openbaar bestuur waarvan sommige onderdelen wel en andere weer niet geactualiseerd lijken te worden. Voor de hand ligt om het beheer van het onderdeel integriteit in elk geval weer te beleggen en de informatie te actualiseren. Daarnaast lijkt het opportuun ook voor de andere thema's aan te geven wanneer de laatste bijwerking is geweest. Voor wat betreft de thema's en vindbaarheid moet verbetering worden gevonden door deze op de te nemen in een verwijzindex, zoals verder uitgewerkt in onderdeel 6.3.

Uitgangspunt bij de verbetering van de beschikbaarheid van bovenstaande informatie categorieën is dat de informatie duurzaam toegankelijk blijft. Dat wordt het beste gerealiseerd wanneer al bij het creëren van de informatie duidelijk is dat de publicatiewijze voldoet aan de betrokken duurzaamheidseisen en er een wettelijke

verplichting is om de gepubliceerde informatie beschikbaar te houden, dan wel dat er door het bestuursorgaan met archiefdiensten een afspraak is gemaakt om de informatie duurzaam te archiveren en permanent te ontsluiten.

De volgende categorieën hebben vooralsnog geen prioriteit gekregen.

- *Organisatiegegevens*: de gebruikers hebben hier geen directe wensen voor verbetering aangegeven. Met name contactgegevens, waar de meeste behoefte aan is, zijn over het algemeen goed te vinden. De almanak.overheid.nl biedt toegang tot de basale organisatiegegevens van de overheid. Binnen overheid.nl wordt overigens al gewerkt aan verdere verrijking hiervan. De organisaties dienen unieke identifiers te krijgen en er dient versiebeheer op plaats te vinden zodat bij mutaties, samenvoegingen, opheffen e.d. historie vindbaar is. Koppeling met informatie over taken, instellingsbesluiten e.d. – of in elk geval permanente links naar locaties waar die informatie vindbaar is – is wenselijk.
- *Handhaving- en uitvoeringstoetsen*: Voorgenomen regelgeving wordt voorafgaande aan behandeling in voorportaal, onderraad en ministerraad getoetst door de [Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid \(JZW\)](#) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wanneer de voorgenomen regelgeving substantiële gevolgen heeft voor uitvoering en handhaving (met uitzondering van begrotingswetten en initiatiefwetsvoorstellen) vindt daarbij een U&H toets plaats. Het departement waarvan het beleid met de gevolgen voor uitvoering en handhaving afkomstig is, maakt de gevolgen van de voorgenomen regelgeving op deze terreinen inzichtelijk in de toelichting bij het voorstel. Er vindt momenteel reeds een doorontwikkeling plaats van het systeem Keteninformatie voor wetgeving in wording waarbij de toetsen als document worden toegevoegd en beschikbaar gemaakt in de wetgevingskalender.
- *Democratic footprint, stemgedrag volksvertegenwoordigers*: De stemmingsuitslagen zijn per stemming terug te vinden. Het is lastiger om het stemgedrag van volksvertegenwoordigers over langere periode in kaart te brengen, maar de inspanning om hiervoor goede voorzieningen te treffen wegen vooralsnog niet op tegen de meerwaarde.
- *Wetgevingskalender, wet- en regelgeving*: deze categorie voldoet mede door de bestaande wettelijke verplichtingen en goede gerealiseerde voorzieningen al voldoende aan de behoeften. Verder doorontwikkeling is reeds voorzien van de wetgevingskalender om tot volledige wetgevingsdossiers te komen.
- *Emissiegegevens*: gelet op de aangegeven gebruikersbehoefte en de reeds beschikbare gegevens lijkt er op dit moment onvoldoende noodzaak om op korte termijn tot nadere acties te komen.
- *Kamer van Koophandel gegevens*: net als bij bijvoorbeeld het Kadaster en het Nederlands Normalisatie Instituut is er in het verleden voor gekozen dat de financiering naast een rijksbijdrage met name gevonden moet worden in betaling voor afgenomen informatie/diensten. Totdat daar een andere keuze in wordt gemaakt, zal deze informatie tegen betaling beschikbaar blijven.

6.3 Verbetering vindbaarheid

6.3.1 *Problemen*

Waar het in het voorgaand onderdeel met name ging om het verder beschikbaar maken van overheidsinformatie resteert de vraag hoe de vindbaarheid verbeterd kan worden. Geconstateerd is dat er eigenlijk al veel informatie beschikbaar is maar dat het probleem is dat niet duidelijk is aan de gebruiker of en waar die informatie is te vinden. Ook met behulp van zoekmachines als Google kan het zijn dat informatie niet of na veel inspanningen gevonden wordt, waarna de zekerheid ontbreekt of informatie ten onrechte niet gevonden wordt of dat deze compleet is. Wanneer er meerdere plekken zijn waar informatie of delen daarvan beschikbaar zijn, is niet altijd duidelijk dat er ook elders nog meer informatie te vinden is.

(Wat overigens een algemeen probleem is, dat vaak niet direct duidelijk is of de getoonde informatie actueel is bijgewerkt.)

Waar overheidsinformatie op veel verschillende plekken op internet wordt gepubliceerd, hanteert men vaak eigen indelingen en rubriceringen, en wordt de relatie met andere documenten niet of alleen tekstueel aangegeven. Hierdoor is de informatie – tenzij je een actieve gebruiker bent van de betrokken site en deze goed kent - vaak slecht vindbaar, zeker wanneer je informatie over meerdere aanbieders zoekt.

Voorbeeld: wanneer je alleen beleidsnotities wilt vinden, is de kans klein dat je deze vindt wanneer je op “beleidsnotitie” zoekt, omdat dit woord helemaal niet hoeft voor te komen in de tekst. De oplossing hiervoor is om bij de publicatie een documenttype aan te geven (informatie over de informatie, ofwel: metadata).

De meeste organisaties leggen wel metadata vast bij hun publicaties, maar de verzameling van kenmerken verschilt per organisatie. Dat is ongewenst, omdat dit een onbetrouwbaar resultaat geeft wanneer je over meerdere collecties wilt zoeken.

Wanneer je eenmaal informatie hebt gevonden en daar een link naar wilt maken (bijvoorbeeld door het webadres uit de browser over te nemen) wil je de volgende keer dat je de informatie wilt inzien ook weer op de juiste plek terechtkomen. Het is gewenst dat het webadres van een publicatie nooit meer verandert (persistent is), zodat eenmaal aangemaakte verwijzingen naar publicaties ook in de toekomst blijven werken.

Voor veel publicaties geldt dat het webadres verandert wanneer organisaties hun website vernieuwen en hiervoor andere software gaan gebruiken. Dat is dus ongewenst, wanneer we overheidsinformatie voor langere tijd willen ontsluiten.

6.3.2 *Oplossingen*

A. Een mogelijke oplossing is dat er een centrale oplossing komt waarin alle overheidsinformatie beschikbaar wordt gemaakt. Dit zou een samensmelting van rijksoverheid.nl (m.u.v. het regeringsgedeelte) en overheid.nl kunnen zijn (het onderscheid is voor de gebruiker over het algemeen toch niet duidelijk), met mijnoverheid.nl als persoonlijke component.

Om dit van de een op de andere dag in zijn totaliteit te realiseren lijkt onhaalbaar, maar er kan zeker voor worden gekozen op onderdelen (zoals dat nu ook al gebeurt ten aanzien van bijvoorbeeld officiële bekendmakingen, wet- en regelgeving, open data)

centrale voorzieningen en publicatieplatformen te realiseren. Op die manier kan stap voor stap gebouwd worden aan een transparant aanbod van overheidsinformatie, waarbij niet elk onderdeel van de overheid zijn eigen wiel hoeft uit te vinden, gebruik van standaarden en uniformering ten behoeve van eenduidige kenbaarheid en raadpleging ingebed kunnen worden, en werkende weg aan een "open by design" principe invulling kan worden gegeven.

Bijvoorbeeld categorieën als onderzoeksrapporten, inspectierapporten, Wob-verzoeken en Informatie over integriteitsschendingen en corruptie kunnen op deze wijze worden opgepakt.

B. Een andere oplossing is om een standaard informatie- en publicatiemodel vast te stellen en te laten implementeren door alle betrokken partijen. Uitgangspunt is dan dat een ieder soortgelijke documenten op een zelfde locatie en met gestandaardiseerde publicatiegegevens beschikbaar maakt.

Bijvoorbeeld:

- informatie over de taken van een organisatie is altijd terug te vinden op:

webadres_organisatie/informatie/organisatie/taken

- informatie over Wob-verzoeken is altijd terug te vinden op:

webadres_organisatie/informatie/wob-verzoeken

Zowel gebruikers als zoekmachines kunnen dan over organisaties heen eenduidig informatie terugvinden.

Op zich lijkt het wel goed om een strategie uit te werken voor alle relevante informatiesoorten die waar van toepassing aansluit bij reeds ontwikkelde en deels toegepaste Europese standaarden. Er kunnen dan best practices worden uitgewerkt voor implementatie hiervan in bestaande systemen.

C. Een andere optie waarbij zoveel mogelijk wordt voortgebouwd op wat er al is, en wat de mogelijkheid biedt om in de tijd verder uit te groeien en door te ontwikkelen, is een oplossing die gebaseerd is op Linked Data technieken en geen directe impact heeft op de websites waarop organisaties zelf hun overheidsinformatie publiceren. Hierbij worden publicatiegegevens van de diverse aanbieders van overheidsinformatie gedeeld en op een centrale plek opgeslagen.

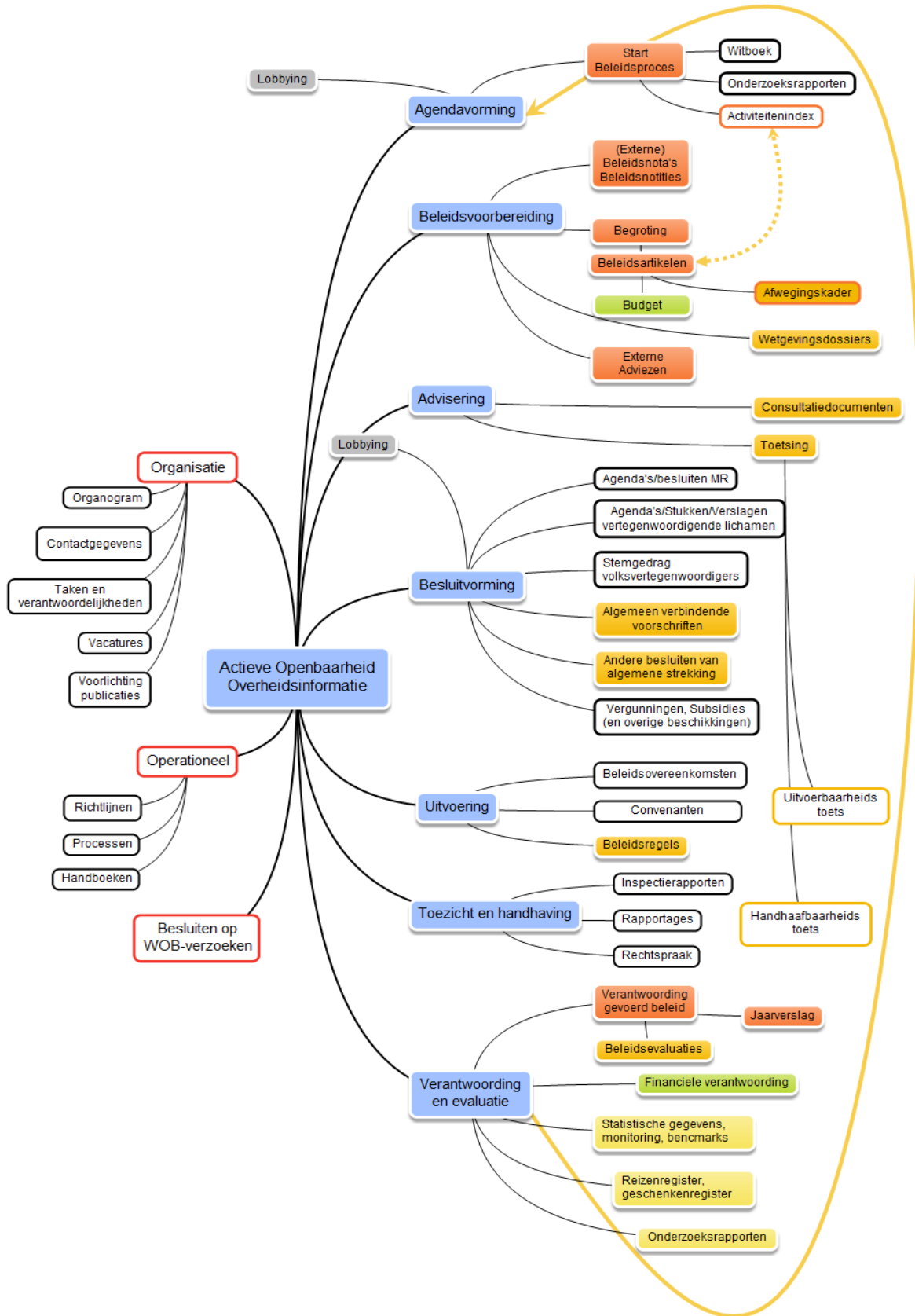
NB: het gaat dus alleen om de publicatiegegevens en niet om de informatie zelf. Er wordt wel een set van uit te wisselen publicatiegegevens vastgesteld incl. locatiegegevens. De publicatiegegevens worden in de centrale voorziening geharmoniseerd; niet iedereen hoeft dus al direct de eigen systemen aan bepaalde standaarden te conformeren.

Als eerste wordt daarbij een *verwijsindex* gerealiseerd die vanuit meerdere perspectieven de op diverse locaties beschikbare informatie vindbaar maakt. Een van de perspectieven kan bijvoorbeeld zijn de (verder uitgewerkte) beleidscyclus zoals hierna weergegeven. Deze verwijsindex kan in principe op elke overheidssite als aan te roepen component (widget) beschikbaar worden gemaakt om inzicht te geven wat men waar kan vinden.

Als tweede wordt bij de verwijsindex een *zoekfunctie* gerealiseerd om te kunnen zoeken binnen de verwijsindex en daarin opgenomen metadata.

NB: het gaat daarbij dus alleen om het zoeken in de centraal opgeslagen publicatiegegevens en niet om fulltext zoeken in alle informatie.

Figuur: Informatiesoorten in de context van de beleidscyclus



Enkele voorbeelden van zoekvragen die hierdoor gemakkelijker te beantwoorden moeten zijn:

- Welke beleidsnotities (informatietype) over armoedebestrijding (thema/onderwerp) zijn gepubliceerd sinds 1 juli 2017 (publicatiedatum)?
- Welke adviesrapporten (informatietype) en uitvoeringstoetsen (informatietype) zijn gepubliceerd bij het Wetsvoorstel Zorg en dwang (informatietype + titel)?
- Hoeveel (aantal zoekresultaat) subsidies (informatietype) zijn er in de afgelopen drie jaar (publicatiedatum, van tot) verleend op grond van de Investeringssubsidie duurzame energie (BWB-ID)?
- Hoeveel WOB verzoeken (informatietype) zijn er het afgelopen jaar (publicatiedatum, van_tot) geweest per departement (organisatie-ID)?

Een aanpak waarbij, rekening houdende met datgene dat beschikbaar is aan informatie processen en systemen, voornoemde oplossingen parallel worden uitgewerkt en stapsgewijs gerealiseerd, biedt een goed uitzicht op een snelle verbetering in de openbaarmaking van overheidsinformatie. Tevens wordt daarmee een basis gelegd voor een werkelijk digitale informatiehuishouding van de overheid.

6.4 Borgen actieve openbaarheid

6.4.1 *Wettelijke verankering*

Het is ruim bijna 40 jaar geleden dat de Wet openbaarheid bestuur (Wob) van kracht werd en ruim 20 jaar geleden dat het gebruik van internet gemeengoed werd. Inmiddels zijn er vele tienduizenden overheidsdocumenten en datasets actief openbaar gemaakt. Tegelijkertijd zijn er nog steeds grote verschillen tussen de verschillende overheden. Het verdient aanbeveling om een aantal basisnormen voor actieve openbaarheid te verankeren in wetgeving, hetgeen leidt tot meer eenduidigheid en transparantie. Aanvaarding van de Wet open overheid of aanpassing van de Wob met het expliciteren van een aantal categorieën overheidsinformatie die actief openbaar gemaakt moeten worden is wenselijk.

6.4.2 *Ontwikkelen van standaarden*

De komende jaren gaan overheden verdere initiatieven ondernemen om informatie actief openbaar te maken. Hier ligt een opgave van formaat voor BZK, VNG en/of KOOP om een coördinerende rol te gaan vervullen op dit terrein, zowel om te voorkomen dat iedere overheidsorganisatie zelf opnieuw het wiel uit gaat vinden als om de gebruiker een eenduidig ingericht informatieaanbod te bieden. 'Laat duizend bloemen bloeien' was misschien de afgelopen jaren een zinvolle strategie, maar voor de opschaling van de komende jaren zijn samenwerking en de ontwikkeling van standaarden van groot belang. Het is wenselijk dat er een kennisinfrastructuur komt en dat er voorzieningen worden getroffen om overheden te ondersteunen op dit gebied. De ontwikkeling van standaarden dient plaats te vinden in dialoog met gebruikersgroepen. Bepaal welke standaarden relevant zijn om de overheidsinformatie op voor de gebruiker inzichtelijke manier vindbaar te maken en te ontsluiten, en benoem deze als overheidsstandaarden die ook

voor een ieder gelden.⁹⁸ Een sterke interbestuurlijke regie is van groot belang voor het welslagen hiervan.

6.4.3 *Investeer in 'Open by design'*

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

Zorg dat bij de pilots zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij bestaande processen, ondersteunende systemen en (centraal benaderbare) repositories.

Inmiddels zijn er enkele overheden zoals de gemeente Schiedam en het ministerie van VWS bezig om 'aan de voorkant' persoonlijke beleidsopvattingen (uitzonderingsgrond voor de Wob) te oormerken door middel van metadatering van bepaalde passages of door deze persoonlijke beleidsopvattingen op te nemen in separate documenten. Een dergelijke benadering is interessant omdat het enerzijds een eind kan maken aan het zeer arbeidsintensieve proces van zwartlakken dat nodig is bij Wob-verzoeken en anderzijds omdat het ook mogelijkheden biedt voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie, met uitzondering van passages die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten."

6.4.4 *Experimenteer met koplopers*

Start met overheidsorganen die meters willen maken op dit gebied. Dat kan eventueel naast het reguliere proces in een schaduwtraject, maar wel met echte data en met de ambtenaren die er bij betrokken zijn. Het voordeel van deze route is dat je aan de slag gaat met een bestuursorgaan, dienst, directie of afdeling die echt slagen wil maken op dit gebied. Met een 'coalition of the willing' is het goed om zaken te doen in de beginfase. Mogelijke koplopers binnen het openbaar bestuur zijn bijvoorbeeld de gemeente Utrecht, Groningen of Haarlem, de Provincie Zuid-Holland, het Nationaal Archief, de Algemene Rekenkamer en/of (afdelingen van) het Ministerie van BZK. Deze benadering is kleinschalig via een betalab-aanpak, rapid prototyping, via open technologie, open standaarden, gebruik maken van users experiences, stap voor stap, telkens weer gebruik maken van ervaringen en lessons learned. Op basis hiervan kan opschaling plaatsvinden. Vaak worden mensen overtuigd door concreet werkende voorbeelden die laten zien dat het kan en dat het niet veel moeite hoeft te kosten. Er zijn in binnenland en buitenland overheden die laten zien dat er heel veel mogelijk is.

⁹⁸ <https://www.forumstandaardisatie.nl/open-standaarden>

6.4.5 *Training in ambtelijk vakmanschap*

Overheden moeten zich realiseren dat transparantie geen louter technische opgave is, maar ook aanpassingen vergt in termen van proces, houding en gedrag. Ambtenaren moeten worden getraind in informatiegedrag en in metadatering. Ze moeten begrijpen dat de wijze waarop zij informatie opslaan en metadateren beslissend is voor de mate waarin deze stukken ook toegankelijk zijn voor collega's of voor externe gebruikers als onderzoekers, bedrijven of burgers. Investeer in "open by design" in die zin dat het besef moet worden gecreëerd bij alle medewerkers binnen de overheid die informatie creëren dat zij een schakel zijn in de beleidscyclus en dat hun (informatie)producten dus ook een samenhang hebben met andere (informatie)producten. Standaardisering in de verwerking, metadatering en publicatie van hun informatie komt niet alleen te goede aan een ieder die daarvan later gebruik wil of moet maken, maar ook aan henzelf als gebruiker van overheidsinformatie.

7 BIJLAGEN

'Information is power because it's the substance of which decisions are made.'

(Witherspoon)

A Spontaan genoemde additionele informatiecategorieën

Door respondenten spontaan genoemde categorieën overheidsinformatie die met voorrang actief openbaar gemaakt zouden moeten worden.

- Sensordata verkeersinformatie
- Uitvoeringsdata
- RO-regels en bestemmingsplannen
- Onderzoeksrapporten
- Beleidsnota's
- Informatie over de WMO
- Inspectierapporten gezondheidszorg
- Dakopbouw
- Recreatiewoningen
- Parkeren
- Zwembaden
- Big data
- Dienstverlening balie
- Lobbyinformatie
- Corruptie
- Vergaderstukken gemeenteraad
- Aanbesteding en gunning
- Subsidie-informatie
- Financiën, begroting, uitgaven
- Openbaar vervoer
- Ruimtelijke ordening en milieu
- Vergunningen, evenementen, café
- Vergunningen, inclusief daarbij verricht onderzoek naar bijvoorbeeld bodemwater
- Beleidsinformatie
- Integriteitsschendingen
- Kosten in de zorg, achterliggende data
- Kamer van Koophandelinformatie
- Democratische procesdata, opkomst, stemgedrag TK/PS/gemeenteraad
- Informatie die de belangen van burgers beschermt of aantast
- Sociale voorzieningen
- Voorgenomen aanpassingen in de directe leefomgeving
- Besluiten, inclusief de documenten die daaraan ten grondslag liggen.
- Kadaster
- Digitale regelgeving, regtech, tbv verzekeraars
- Doorstromingsgegevens wegverkeer en stoplichten
- Informatie over plannen in wording, bijvoorbeeld vervoersplan Amsterdam
- Voortgang ICT-projecten

B Geïnterviewde gebruikers en experts

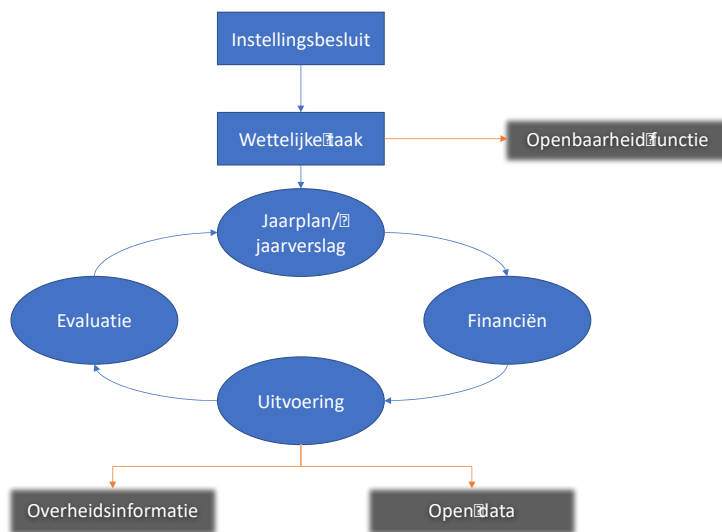
Albert van den Bosch	Lid Tweede Kamer VVD
Kamerlid Mark Bovens	Hoogleraar bestuurskunde
Erik te Brake	VNO-NCW
Jasper Bunskoek	datajournalist RTL Nieuws
Henk Burgering	Strategisch Informatie adviseur provincie Zuid-Holland
Peter Castenmiller	PBLQ, onderzoeker lokale rekenkamers
Arjan El Fassed	Directeur Open State Foundation
Marens Engelhard	Algemeen Rijksarchivaris
Paul Frissen	Hoogleraar bestuurskunde
Mieke van Heesewijk	Netwerkdemocratie/SIDN-Fonds
Klaartje Peters	Hoogleraar lokaal bestuur
Donovan Karamat Ali	Informatiecommissaris gemeente Utrecht
Pieter Klein	Adjunct hoofdredacteur RTL Nieuws
Bondine Kloostra	Van den Biesen Kloostra Advocaten
Jan Koers	Hoofd Informatiebeheer gemeente Haarlem
Tom Kunzler	Projectleider Open State Foundation
Peter Millenaar	Wob-jurist Provincie Groningen
Harry van der Molen	Lid Tweede Kamer CDA
Maarten van Poelgeest	Andersson Elffers Felix
Guido Rijnja	Ministerie van Algemene Zaken/RVD
Hans Rijs	Griffier gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Hendik van Sandick	Adviseur Omgevingswet
Anne Scheltema Beduin	Directeur Transparency International Nederland
Erna Scholtes	Senior-adviseur Twijnstra Gudde
Cornelis van der Sluis	Ten Holter Noordam advocaten
Marleen Stikker	Directeur Waag Society
Linda Voortman	Lid Tweede Kamer GroenLinks
Brenno de Winter	Onderzoeksjournalist, Nu.nl
Ton Zijlstra	The Green Land

C Klein Lef organisaties

Klein lef is een vrijwillig samenwerkingsverband tussen 27 partijen van de overheid⁹⁹. Deze partijen zijn bezig in diverse industrieën en hebben geen invloed op elkaars werk. In totaal maken er 16 van de 27 organisaties informatie openbaar. Daarvan zijn er 15 organisaties bezig met het openbaar maken van mens leesbare data en zijn 5 organisaties begonnen met het beschikbaar maken van open data.

Daarnaast heeft KOOP een nader onderzoek gedaan naar de beleidscyclus/lifecycle van een organisatie. Het ontstaan, uitvoeren en controleren van een overheidsorganisaties ondergaat ruwweg dezelfde stappen in een beleidscyclus, deze stappen zijn:

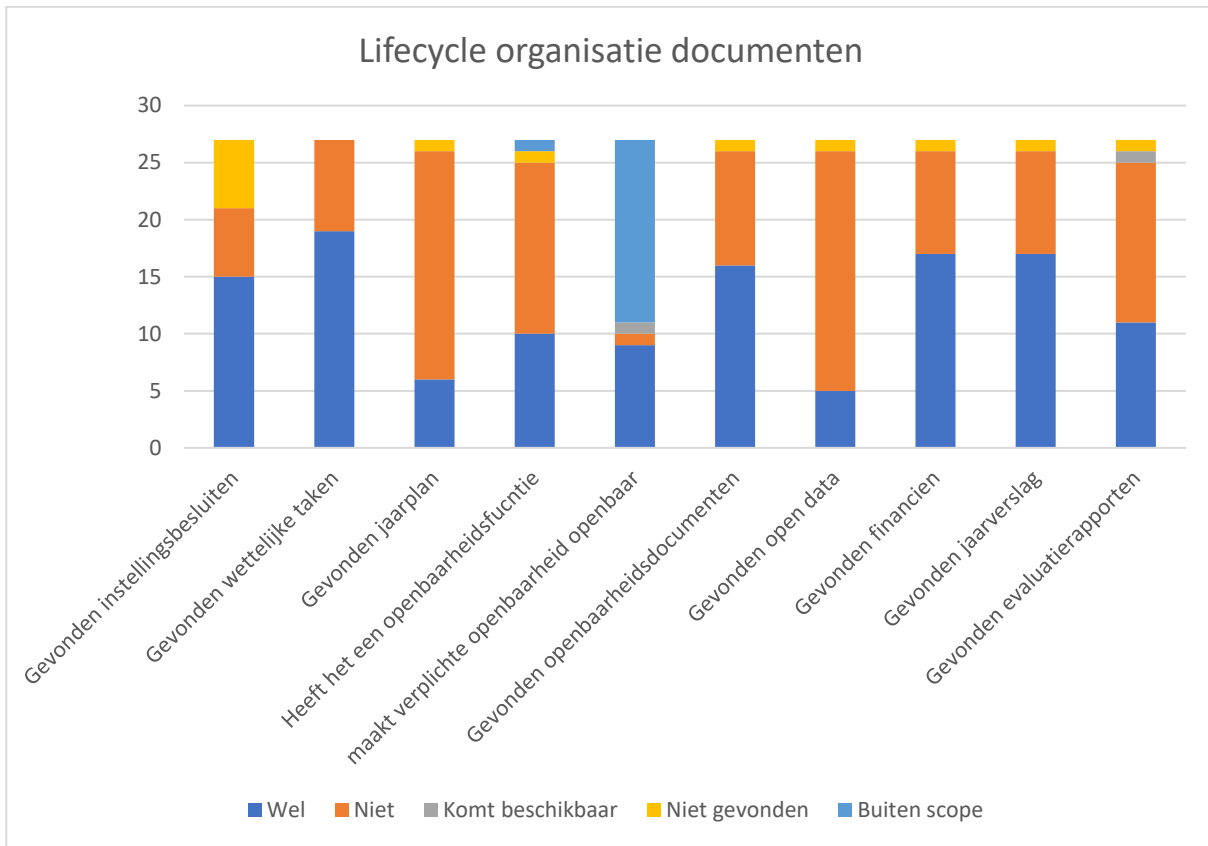
1. Instellingsbesluit
2. Wettelijke taak
3. Uitvoeringsdocumenten
4. Evaluatie
5. Financiën
6. Jaarverslag/jaarplan



Een instellingsbesluit (of wet) geeft bestaansrecht aan een organisatie. Een instellingbesluit geeft aan dat een organisatie bestaat en dat het een taak uitvoert namens de overheid. Niet alle organisaties moeten een instellingsbesluit hebben, maar de meeste uitvoeringsorganisaties (agentschappen, ZBO's) hebben wel haar bestaansrecht via een instellingsbesluit, dat op wetten.overheid.nl wordt gepubliceerd. KOOP heeft 16 van de 27 instellingsbesluiten gevonden. Van 5 organisaties is geen instellingsbesluit te vinden en de overige 6 hebben geen instellingsbesluit nodig omdat ze een onderdeel zijn van een ministerie (directie). 41% heeft een evaluatie (doorlichting) rapport beschikbaar gesteld en geeft hiermee inzicht in de kwaliteit van het uitvoeren van haar taken.

Hoewel meer dan de helft van de organisaties in het kader van dit onderzoek relevant geachte informatie openbaar maakt, maken maar 5 organisaties deze beschikbaar als open data (in machine leesbaar formaat).

⁹⁹ Klein lef organisaties, Pleio, <https://kleinlef.pleio.nl>



Om een goed zicht te hebben op de wijze waarop agentschappen en ZBO's uitvoering geven aan hun taken is het gewenst dat in elk geval instellingsbesluiten, taakomschrijvingen, jaarplannen, jaarverslagen, en evaluatierapporten eenduidig zijn terug te vinden op de internetsite van de organisatie. Gebleken is dat deze informatie niet altijd direct beschikbaar dan wel slecht vindbaar is. In de meeste gevallen moet op meerdere plekken resp. portalen naar de gewenst informatie worden gezocht.

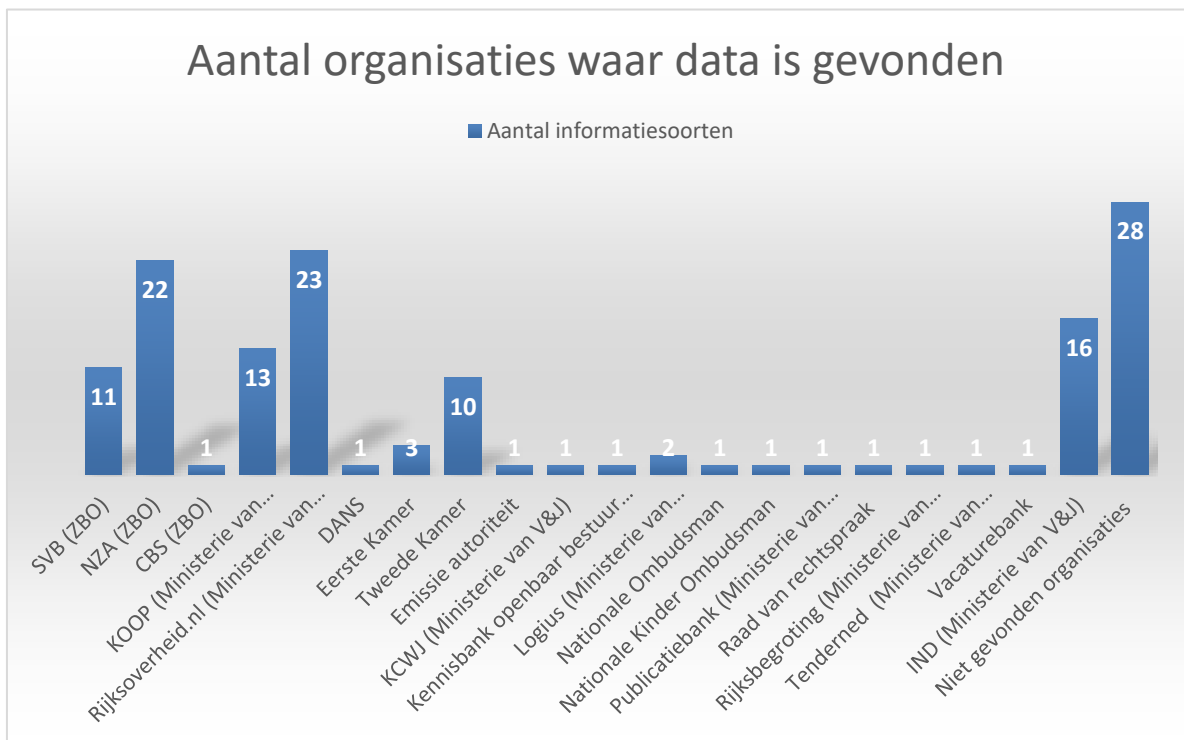
D Veel gevraagde Wob-verzoeken

- externe inhuur;
- ict;
- sprekers;
- adviesbureaus;
- kosten opleidingen;
- verleende subsidies;
- kosten inhuur Landsadvocaat;
- verkeersboetes van dienstauto's;
- dienstreizen met of zonder regeringsvliegtuig (vluchten KBX en inhuur vluchten);
- wachtgelden;
- kosten afscheidsbijeenkomsten;
- integriteitsbeleid en (vermoedens van) integriteitschendingen;
- toespraken;
- declaraties bewindspersonen, SG's en DG's;
- agenda's bewindspersonen;
- ADR-rapportages;
- diverse jaarrapportages;
- diverse inspectierapporten;
- sanctiebesluiten;
- adviezen die worden gegeven op grond van de wet (denk aan: RCE in kader Wabo en NA op grond van Archiefwet);
- de meer beleidsmatige kant van uitvoering; interne werkprocessen/instructies (zolang dit toezicht, controle en inspectie niet zou belemmeren);
- salarissen ambtenaren met schalen 17 en hoger.

Nota bene: deze informatiecategorieën zijn door een aantal deelnemers aan het IWO (het interdepartementaal Wob-overleg) genoemd als mogelijk geschikt om actief openbaar te maken.

E Aantal organisaties waar data is gevonden

Dit onderzoek concludeert dat 20 verschillende organisaties de openbaar gemaakte informatiesoorten beheren. Zoals vermeld worden deze soorten gevonden op 29 portalen. Sommige organisaties, zoals KOOP beheren meerdere portalen, vandaar een hoger aantal van portalen.



Kleine portalen

14 van de 20 portalen hebben enkele informatiesoorten. Sommige portalen leveren een kleine bijdrage aan de cyclus, zoals Publicatiebank van Ministerie van I&M dat plannings van onderzoeken toont. Maar het merendeel biedt belangrijke informatie aan zoals Tenderned waar een gebruiker alle aanbestedingen kan vinden. Of Rijksbegroting.nl waar een gebruiker alle financiën van de overheid kan vinden.

Iedere eigenaar van een portaal toont haar specialisatie aan door specifieke informatiesoorten te publiceren. Daardoor is er geen overlap te zien tussen de 14 portalen.

F Methode

KOOP heeft interviews afgenomen en enquêtes uitgezet om de (input op) informatielijst te vergroten. Vooraf is er een selectieve lijst opgesteld van te benaderen overheidsorganisaties of onderdelen daarvan die via kwalitatieve, semi-gestructureerde interviews, op naar hun beschikbare data en te onderzoeken data is gevraagd. Waar relevant werd bij de benadering van overheidsorganisaties gebruik gemaakt van ondersteuning vanuit data.overheid.nl en van de decentrale regelgeving, beide projecten vallend onder KOOP. Binnen deze projecten beschikt men over diverse en geschikte netwerken van contactpersonen die betrokken zijn bij de totstandkoming en publicatie van overheidsinformatie die relevant waren voor dit onderzoek. Zij konden gemakkelijk in contact komen met diverse kerndepartementen, NGO's en decentrale overheden. Daarnaast waren deze twee partijen al bezig met 'open overheid' via data.overheid.nl, of via officiële bekendmakingen. De te leggen contacten zijn afgestemd met betrokken partijen om dubbele bevraging te voorkomen.

Elke organisatie werd geprofileerd naar het soort taak die wordt uitgevoerd en wat dit voor openbaarmaking betekent.

De volgende organisaties zijn benaderd:

Organisaties	Geïnterviewd	Enquête uitgezet
Een viertal departementen (OCW, IenM, BZK en EZ)	Ja	Ja
De Hoge Colleges van Staat	Ja	Nee
Een tiental decentrale overheden (provincies/gemeenten/waterschappen) die voorlopers zijn op het gebied van actieve openbaarmaking	Ja	Ja
Belastingdienst	Ja	Ja
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	Ja	Ja
Politie	Nee	Ja
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Ja	Ja
Zorginstituut Nederland	Ja	Ja
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) / Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	Nee	Ja

In dit onderzoek is vervolgens een analyse uitgevoerd en antwoord gezocht op de volgende vragen. Wie binnen de overheid voor welke informatie verantwoordelijk is of kan worden gehouden, wie is de data-eigenaar? Op welke wijze en waar de aangegeven informatie beschikbaar is gemaakt/te maken? Het onderzoek is aan de hand van de beleidscyclus in kaart gebracht, zoals hiervoor vermeld. Daarnaast is er een stap 'organisatie informatie' toegevoegd aan de cyclus om organisatie informatie meer te structureren. Er zijn ook informatiesoorten gevonden die niet geplaatst konden worden onder de cyclus, deze zijn benoemd onder 'overig'.

De volgende resultaten zijn nader uitgewerkt:

1. Aantal informatiesoorten
2. Aantal gevonden informatiesoorten
3. De volledigheid van informatiesoorten
4. De beheerders van de informatiesoorten
5. Wanneer wordt informatiesoort beschikbaar gesteld
6. In welke frequentie worden de informatiesoorten geüpdatet?
7. Voldoen de informatiesoorten aan de wet hergebruik?
8. Worden de datasets gepubliceerd als open data?
9. Zijn de websites actief openbaar/betrouwbaar?

De resultaten van het gehele onderzoek zijn verwerkt in een separate Excellijst en kunnen worden opgevraagd via servicedesk@koop.overheid.nl.

In het kader van de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie is het van belang dat er gekeken wordt naar de operationele inrichting van een gecoördineerd informatieaanbod met een logische plek voor gebruikers om informatie te kunnen vinden.

Daarbij zijn onder andere de volgende vragen aan de orde gesteld.

- Hoe kan een gedistribueerd informatieaanbod met vindbaarheid via een centrale verwijzindex en/of vindplaats (op bijvoorbeeld data.overheid.nl) worden gerealiseerd?
- Kan eenvoudig een tot openbaarmaking leidende werkstroom voor de diverse informatiesoorten worden gerealiseerd, zo ja welke?
- Hoe is de uitwisseling met interne DMS-en (voor zover nodig) vorm te geven?
- Hoe is bij informatie die persoonsgegevens bevat, de anonimisering daarvan in de verwerkingsprocessen georganiseerd/gewaarborgd?
- Hoe kan in het informatie design de persoonlijke beleidsopvattingen al ex ante gescheiden worden van overige (passief openbare) informatie?
- Hoe wordt de verwijzindex naar de informatie gevuld? (handmatig/(semi)geautomatiseerd vanuit de interne systemen?)
- Welke metadata is relevant met vermelding van vindplaats informatie voor opname in de verwijzindex en hoe kan het beheer daarvan worden geregeld?
- Welke standaard (URI-strategie) kan worden gehanteerd – dan wel dient te worden vastgesteld – voor persistente identificatie/opvraagbaarheid van de informatie?
- Welke zoekstructuren/technieken kunnen worden geboden om de informatie optimaal vindbaar en toegankelijk te maken?
- Is de informatie zowel mensleesbaar als machineleesbaar beschikbaar te maken (in welke bestandsformaten) en moet dit via gescheiden interfaces worden aangeboden?
- Welke beveiligingsnormen dienen te worden gehanteerd?
- Welke privacyrichtlijnen dien op welke wijze te worden geïmplementeerd?

Welke gebruikers van overheidsinformatie kunnen worden onderscheiden? Bij de start van het traject zijn door IMI verschillende doelgroepen geïdentificeerd. In het onderzoek zijn de volgende categorieën gebruikers bevraagd:

1. Journalisten
2. Wetenschappers
3. Maatschappelijke organisaties
4. Bedrijven
5. Burgers
6. Ambtenaren (van andere departementen of bestuursorganen)
7. Kamerleden
8. Toekomstige gebruikers
9. Ondernemers

In het onderzoek onder gebruikers en experts staan de volgende vragen centraal:

1. Welke overheidsinformatie zou met voorrang actief openbaar moeten worden gemaakt?
2. Wat zijn ervaringen van gebruikers ten aanzien van de vindbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie en welke wensen hebben zij op dit gebied?
3. Welke tips of suggesties zijn er om de ontwikkelingen op het gebied van actieve openbaarmaking te versnellen?

In overleg is gekozen voor een kwalitatief onderzoek met respondenten die bekend zijn met het discours over overheidsinformatie en actieve openbaarheid. Daarbij zijn de respondenten enerzijds aangesproken als burger en ervaringsdeskundige in het gebruik van overheidsinformatie. Anderzijds zijn de respondenten ook bevraagd op hun kennis en expertise over overheidsinformatie in bredere zin en op de mogelijkheden en belemmeringen om deze informatie te ontsluiten.

Het onderzoek vond plaats via kwalitatieve, semi-gestructureerde interviews, op locatie of telefonisch. Interviews geven de mogelijkheid om gerichter door te vragen op basis van de antwoorden van de respondenten. Daarnaast is er bij deze aanpak meer ruimte om voortschrijdend inzicht te benutten. In totaal zijn ongeveer 25 interviews afgenomen.

Aan de respondenten is gevraagd om een oordeel omtrent de wenselijkheid van actieve openbaarmaking van een reeks categorieën van overheidsinformatie, waarbij men kan scoren op een driepuntsschaal:

- Zeer wenselijk, hoge prioriteit
- Wenselijk
- Lage prioriteit, onwenselijk

Daarnaast is een quick scan gedaan naar dataverzoeken uit de periode 2015-2016 bij enkele departementen en grote gemeenten, zoals beschikbaar bij KOOP. Via deze quick scan ontstaat een beeld van de informatiebehoefte als gearticuleerd door personen die een dataverzoek hebben ingediend.

Tenslotte is een beknopte literatuurscan op dit terrein verricht naar studies en gegevens ten aanzien van het gebruik van overheidsportals, informatiebehoeften en gebruikerswensen.

G Kansen en risico's van actieve openbaarheid

Actieve openbaarheid van overheidsinformatie biedt verschillende kansen:

- Actieve openbaarheid is een democratische plicht. De overheid is van ons allemaal. Bewoners hebben recht om te weten welke besluiten worden genomen, welke uitgaven worden gedaan en welke effecten daarmee bereikt worden.
- Actieve openbaarheid kan een prikkel zijn om de kwaliteit van het overheidshandelen te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van benchmarking.
- Actieve openbaarheid kan leiden tot nieuwe innovaties door andere partijen die data van de overheid recombineren en gebruiken in nieuwe producten, diensten en apps.
- Actieve openbaarheid kan een proactieve manier zijn om andere partijen te informeren, waardoor de kans op negatieve publiciteit afneemt (bv. de bonnetjes-affaires).
- Actieve openbaarheid kan een bijdrage leveren aan het mobiliseren en activeren van stakeholders. Indien overheden bijvoorbeeld van bedrijven, NGO's en burgers verwacht dat zij inspanningen leveren om klimaatdoelstellingen te realiseren, dan is de overheid gehouden deze partijen ruimhartig te informeren over mogelijkheden, beste praktijken, emissiegegevens en kengetallen.
- Actieve openbaarheid kan een bijdrage leveren aan de checks and balances tussen overheid en burger. In algemene zin geldt dat er sprake is van een machtsverschil tussen overheid en burger. De overheid is groot, veelkoppig, veelal anoniem, beschikt over effectieve bevelsrelaties en 'draagt haar zwaarmacht niet tevergeefs'. Burgers hebben zich in hun rol als onderdaan doorgaans eenvoudigweg te voegen naar hetgeen de overheid beschikt. Vanuit deze achtergrond is een ruimhartige actieve informatievoorziening wenselijk.
- Actieve openbaarheid biedt mogelijkheden ten aanzien van profilering: overheden kunnen laten zien wat ze doen.
- Actieve openbaarheid kan leiden tot een toename van het vertrouwen van burgers in overheden.
- Actieve openbaarheid kan het (informatie)monopolie van organisaties beperken, waardoor deze informatie vatbaar wordt voor tegenspraak of aanvulling.
- Actieve openbaarheid van gegevens zorgt voor een extra stimulans bij overheden om de informatievoorziening op orde te krijgen of te houden.
- Actieve openbaarheid kan een bijdrage leveren aan de rechtszekerheid omdat burgers en bedrijven inzicht krijgen in geldende regelingen en toekomstige ontwikkelingen.
- Actieve openbaarheid kan leiden tot een afname van het aantal informatieverzoeken uit hoofde van de Wob en daarmee kosten besparen.

Aan de andere kant brengt actieve openbaarheid ook verschillende risico's met zich mee:

- Actieve openbaarheid van data kan tot ongenueanceerde beelden leiden. Door een eenzijdige focus op cijfers kan het genuanceerde verhaal achter de cijfers verloren gaan. Actieve openbaarheid kan het risico met zich meebrengen dat openbaarheid wordt bestraft met afrekenmechanismen. Er is een gerechtvaardigde angst voor publicitaire schade die kan ontstaan bij het ongeclausuleerd openbaar maken van

overheidsinformatie. Media kunnen gemakkelijk 'een nummertje' maken van ongenueanceerde schriftelijke weergaven.

- Actieve openbaarheid kan reputatieschade voor overheden tot gevolg hebben, als blijkt dat hun prestaties beneden de maat zijn.
- Actieve openbaarheid kan strategisch gedrag tot gevolg hebben zoals het produceren van 'neutrale informatie', waarbij alle gevoelige informatie wordt weggefilterd. Het risico bestaat dat ieder woord in een verslag op een goudschaaltje zal worden gewogen en dat relevante informatie niet meer op papier wordt gezet, maar alleen mondeling wordt gedeeld.
- Actieve openbaarheid kan leiden tot aantasting van de kwaliteit van overheidsinformatie. Bij evaluaties is de kwaliteit soms mede afhankelijk van de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie.
- Actieve openbaarheid kan het (informatie)monopolie van organisaties aantasten. Dit leidt tot weerstand voor zover organisaties aan deze 'exclusieve' gegevens hun bestaansrecht ontleen.
- Actieve openbaarheid kan leiden tot een 'information overload' waardoor (potentiële) gebruikers van deze gegevens door de bomen het bos niet meer zien.
- Actieve openbaarheid leidt tot kosten voor het openbaar maken van informatie, terwijl de baten daarvan vooraf onzeker zijn.
- Actieve openbaarheid kan leiden tot een grotere workload in het primair proces.
- Actieve openbaarheid kan leiden tot het risico van juridische procedures. Zo zal bij de openbaarmaking van inspectierapporten onderzocht moeten worden in welke mate geïnspecteerde partijen met succes in rechte bezwaar kunnen maken vanwege het 'toevallig karakter' van de inspecties.
- Actieve openbaarheid van sommige vormen van handhavingsinformatie kan leiden tot negatieve effecten in de opsporing. Zo kan het voor inbrekers interessant zijn om de routes van politieursurveillances te kennen.

H Informatiebehoeften van Kamerleden

Het proces van informatieverwerking en informatieselectie is een dagelijks terugkerende worsteling voor Kamerleden en ambtenaren. Kamerbewoners moeten telkens opnieuw keuzes maken of zij informatie wel of niet tot zich nemen. Het proces van informatieverwerking is in hoge mate persoonlijk bepaald. Selectie, toeval en fingerspitzengefühl vormen karakteristieke noties in het proces van vergaring, verwerking en oordeelsvorming.

Belangrijke informatiebronnen zijn de departementen, media, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, informatiesystemen van de Kamer en het eigen netwerk van Kamerleden.

Een goede timing van informatie is van belang om door te dringen in het proces van oordeelsvorming van Kamerleden; 'verse informatie, of 'last minute informatie' heeft een relatief grote betekenis. Goede timing is intrinsiek ingewikkeld omdat deze per fractie en soms ook per dossier verschilt.

"De timing van informatie is belangrijk, maar het is lastig daar algemene uitspraken over te doen. Indien het om zaken gaat die de strategische koers betreffen, is een gesprek vier weken voorafgaand aan een debat nuttig. Als het om kleine dingetjes gaat, kan het bij wijze van spreken nog de avond ervoor." (Depla, PvdA)

"Er is vaak grote tijdsdruk bij het vinden van informatie. Bij de voorbereiding op de mondelinge vragen op dinsdag moet je binnen een uur de informatie op orde hebben." (Dillingh, Jaspers, CDA)

In de informatievoorziening aan Kamerbewoners zijn de volgende categorieën informatie te onderscheiden. Afhankelijk van persoon, positie en dossier hebben Kamerbewoners behoefte aan:

- Procedurele informatie
- Parlementaire geschiedenis
- Relevante uitspraken politici
- Contextuele informatie, zicht op het krachtenveld
- Nieuwe ideeën en perspectieven

"Het hangt van de context af of je open zoekt naar relevante informatie, of dat je vooral op zoek bent naar informatie die de eigen mening staft en onderbouwt. Soms weet je heel goed wat je mening is, zoals bijvoorbeeld in het geval van mijn fractie over euthanasie. Dan is het nog wel zinvol om informatie te vinden over tegenargumenten, maar vooral om je goed voor te bereiden op een debat. Ook zoek je dan naar nieuwe argumenten die onze visie onderbouwen. Bij nanotechnologie is er bij mij een meer open zoektocht naar informatie. Dan geeft het sociaal-liberale kompas geen pasklaar antwoord en zal je alle relevante overwegingen nader moeten onderzoeken." (Sneller, D66)

(Bron: Informatiebehoeften Tweede Kamer, IMI, 2010)

Kamerleden over open data

Kamerleden en hun beleidsmedewerkers zijn positief over open data. Zij zien mogelijkheden van open data, allereerst voor bedrijven, onderzoekers, burgers, maar ook voor henzelf als controleur van de regering. Open data kan de informatiepositie van het parlement ten opzichte van de regering versterken en een bijdrage leveren aan het creëren van 'een gelijk speelveld'. Kamerleden verwachten dat open data leidt tot interessante dwarsverbanden, combinaties en verbindingen tussen maatschappelijke thema's

'Je kunt niet alleen maar vertrouwen op de voorbewerkte informatie van het kabinet. Ik vind het belangrijk om de ruwe data te krijgen en daar vervolgens zelf duiding aan te kunnen geven.' (Voortman)

Kansen liggen op uiteenlopende terreinen. Veel genoemd zijn de domeinen zorg, decentralisaties, economie en innovatie, rijksuitgaven, besparingen en de terreinen waarop geodata gebruikt kunnen worden.

Het ontsluiten van data past in een wereldwijde trend: 'De filosofie erachter is onontkoombaar, het zit in de lucht. Zie ook de ontwikkelingen in de VS waarbij bewoners van een stad als Los Angeles of New York op ieder moment de ontwikkelingen op het gebied van milieu, economie, veiligheid en financiën kunnen zien.' (Schouw)

Zorg en de decentralisaties

Open data biedt mogelijkheden op uiteenlopende beleidsterreinen. Vaak betreft het onderliggende gegevens over thema's waar de debatten in de Kamer over gaan, werkloosheid, groei economie, verkoop van woningen, inkomensplaatjes, zorg, onderwijs, asiel, etc. Veel Kamerleden zien mogelijkheden voor open data op het gebied van zorg en participatie. *'Waarom kost een heupoperatie in Emmen twee keer zo veel als in Waalwijk? Waarom worden er in Noord-Nederland relatief veel hernia-operaties uitgevoerd? Waarom wordt medicijn X zo vaak voorgeschreven en het veel goedkopere equivalent Y nauwelijks? Op dergelijke gegevens kan je vervolgens beleid baseren en sturen. Departementen, ziekenhuizen en instellingen zitten op een enorme berg gegevens die beschikbaar moeten komen. Zet er een API op, laat een whizzkid het ontsluiten. Waarom is er wel een buienradar en nog geen zorgkostenmeter?' Meten is weten. Met deze informatie kan je betere keuzes maken over investeringen, je kunt zien welke maatschap goed presteert.'* (De Liefde)

'Welk beleid leidt tot een grotere arbeidsparticipatie? Wat doen ze met het geld in Emmen, wat doen ze ermee in Assen? In welke stad is men gelukkiger? Vergelijking en benchmarking wordt zo veel gemakkelijker. Het is primair de verantwoordelijkheid van gemeenteraden om daar iets mee te doen, maar op het moment dat er om meer geld geroepen wordt en naar Den Haag gekeken wordt, is het wel van belang om te kunnen constateren dat het in Bovenkarspel blijkbaar wel lukt om problemen met het huidige budget goed aan te pakken.' (Koolmees)

'Een ander voorbeeld is de Participatiewet. De instroom in de sociale werkvoorziening is stopgezet. Ik wil wel eens zien waar die mensen nu terecht gaan komen. Komen ze op reguliere arbeidsplaatsen, zoals het kabinet wil, of komen ze nergens aan de bak en eindigen ze gewoon thuis?' (Voortman)

'Een interessant thema is ook de efficiency in ziekenhuizen. Ik was betrokken bij een onderzoek waarbij 106 ziekenhuizen (uitgezonderd o.a. de UMC's) met elkaar werden vergeleken op het aantal verrichtingen, de kosten, de overhead, etc. Daaruit bleek dat sommige ziekenhuizen 2 x zo productief waren als andere ziekenhuizen. Dat had met name te maken met zaken als routing, planning, maar ook of de artsen in loondienst waren, in plaats van werken in een maatschap.' (Koolmees)

Economie en innovatie

Open data biedt mogelijkheden bij het doorgronden van de effectiviteit van het innovatiebeleid. 'Neem bijvoorbeeld de Research en Development Aftrek (RDA). Daar gaat jaarlijks 100 miljoen in om. Met open data kan je onderzoek doen naar regionale verschillen en naar de effectiviteit van deze fiscale stimulans.' (Koolmees)

'Open data zou meer zicht kunnen geven op de uitgaven in het kader van het innovatiebeleid. Dat is nu versnipperd over topsectoren, NWO, TKI's, WBSO en nog een aantal posten. Je bent nu afhankelijk van de gegevens van departementen. Dan krijg je een brief of rapport vol met verhalen hoe geweldig het kabinetsbeleid uitpakt en aan het eind een klein schema met een uitsplitsing over drie categorieën bedrijven, tot 50 werknemers, van 50-250 en boven de 250 werknemers. Terwijl er natuurlijk veel meer relevante uitsplitsingen en data zijn.'

(Van Vliet)

'De fiscus beschikt over veel relevante informatie die de Kamer niet bereikt. Hoe zit het met de effectiviteit van fraudebestrijding? Of welke afspraken zijn gemaakt tussen de Belastingdienst en Post.nl over de vrijstelling van VAR-verklaringen? Steeds meer mensen werken als postbode zonder een dienstverband, terwijl daar eigenlijk wel sprake van is. De belastingdienst vindt dat blijkbaar goed. Ik zou inzicht willen in de afspraken die zijn gemaakt, hoeveel ontheffingen zijn gegeven, om hoeveel onderaannemers gaat het?'

(Gesthuizen)

'Op het gebied van landbouw zijn er grote kansen. Denk aan open data over de groei van megastallen, de omvang van de veestapel, harde data die je visualiseert en projecteert op de verschillende landsdelen.' (Schouw)

Besparingen

Open data kan ook mogelijkheden bieden op het gebied van rijksuitgaven en besparingen. 'Sowieso is het goed om openbaar te maken waar het belastinggeld aan uitgegeven wordt. Dit kun je koppelen aan beleidsinformatie.' (De Vries) Andere Kamerleden zien kansen op het gebied van verantwoordingsonderzoek. 'Zo kunnen uitgavencategorieën

uitgesplitst worden en beter inzichtelijk worden gemaakt. Het wordt mogelijk om uitgaven en effecten te vergelijken. Laat de Algemene Rekenkamer aan masterstudenten datasets geven. Wat zie je voor effect?' (Koolmees)

Voor het CDA zijn de kosten en baten van herindeling van gemeenten interessant. 'Deze informatie krijgen we nu regelmatig van COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, RU Groningen). Denk ook aan de ontwikkeling van lokale lasten in relatie tot het belastinggebied, het aantal inbraken in een regio, of de vergrijzing van de politie per regio.' (Dillingh)

'Door open data krijg je meer zicht op wat er gaande is. Door eenvoudigweg wat rond te bellen ben ik erachter gekomen dat sommige gemeenten € 3.000.- betalen voor een website en andere gemeenten € 100.000.-. Open data maakt dergelijke vergelijkingen veel gemakkelijker. Daardoor zie je waar er mogelijkheden zijn om te besparen.' (Oosenbrug)

Diversen

'Onlangs vroeg een Kamerlid van het CDA aan de minister van V&J welke politiebureaus de komende jaren gaan sluiten. Dat is voor onze achterban relevant, die woont deels op het platteland. Vervolgens krijgen we van de minister een lijst met politiebureaus die open blijven. Indien we zelf een lijst zouden hebben met bestaande politiebureaus en deze zouden kunnen combineren met de lijst die we kregen van de minister, dan hadden we alsnog de informatie die we wilden hebben.' (Peter Dillingh, beleidsmedewerker CDA)

Het wordt straks mogelijk om uitgaven real-time te kunnen volgen. 'Je kunt vreemde patronen in overheidsuitgaven achterhalen. Je kunt zien hoe lang het duurt dat de rekeningen van MKB-ers door overheden worden betaald.' (De Liefde)

'Providers geven nu hun data vrij over de toegankelijkheid van internet in de buitengebieden. Zo wordt nu heel duidelijk wat de witte plekken zijn. Vervolgens kan de politiek een keuze maken. Welk bedrag hebben we ervoor over om overal toegang tot internet te borgen?' (Oosenbrug)

Zeker op het gebied van geodata zijn er nog veel meer mogelijkheden. 'Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de decentralisaties. Of aan problemen rond krimp en vergrijzing, of ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur en milieu. Bijna alles wat een geo-component heeft, leent zich hiervoor. In de Provincie wordt er veel gewerkt met geodata, maar in de Tweede Kamer is dat heel anders, daar is nauwelijks ervaring met het werken met geodata, dat zit niet in het systeem.' (Karin Zaal, hoofd BOR)

In algemene zin geldt dat Kamerleden behoefte hebben aan een overzicht van normen en ambities aan de ene kant en gegevens over de feitelijke realisatie aan de andere kant.

Bron: Open data; verkenning kansen voor Kamerleden, IMI, 2015

I Geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer (2010), Informatiehuishouding van het Rijk. Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie, kst. 32 307, nr. 2

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

Baetens, T., e.a. (2017), De droom, het land en het tekort, Een essay over openbaarheid, transparantie, open data en de ambtenaar.

Center for Public Innovation (2011), Actieve openbaarheid van informatie in het onderwijsdomein. Een verkenning van de beoogde effecten, Rotterdam

Commissie Franken (2000), Grondrechten in het digitale tijdperk.

Commissie toekomst overheidscommunicatie (2001), In dienst van de democratie

Eggers, D. (2013). The circle. New York: Lebowski.

Frankowski, A., M. van der Steen, A. Meijer & M. van Twist (2015). De Publieke Waarde(n) van Open Data. Den Haag: NSOB.

Frissen, P. (2016), Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie, Boom uitgevers, Amsterdam

GFK (2013), Informatiebehoeften Professionals, Kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de informatiebehoeften van professionals ten behoeve van Dienst Publiek en Communicatie

IMI (2010), Informatiebehoeften Tweede Kamer

IMI (2015), Open data; Verkenning kansen voor Kamerleden

Janssens, S. (2017), Overheidsinformatie. Geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger. Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de consequenties van de Wet open overheid voor de gemeente Tilburg, scriptie, Tilburg, januari 2017

Leids OnderzoeksKollectief (2016), J. Joossen en R. Hoevenagel, Resultaten literatuurstudie naar 5 overheidsportals, Leiden

Mulder, B., e.a. (2015), Maatschappelijke informatievoorziening; burgers toerusten op een participatiesamenleving, Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken; naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, Den Haag

Rondetafelgesprek Actieprogramma Open Overheid met journalisten, Den Haag, 31 oktober 2017.

Rouschop, T. (2015), Actieve openbaarheid en archieven, design van een veelzijdige relatie, scriptie, Universiteit van Amsterdam, juli 2015

Scholtes, H.H.M. (2014), De schaduw van transparantie, in Christendemocratische Verkenningen, p. 54-62

Scholtes, H.H.M. (2012). Transparantie, icoon van een dolende overheid. Den Haag: Textera.

Universiteit van Tilburg, T. Brandsen e.a. (2004), Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur, Tilburg

Velde, M. van der (2015), Persona's en use cases voor toegang e-Depot, programma Archief 2020

WRR (2011), iOverheid

Zouridis S., P.H.A. Frissen, P. Zeef, W.A.J. Goren (1995), Een openbaar bestuur: verslag van een onderzoek naar de implementatie van de Wet openbaarheid van bestuur, Katholieke Universiteit Brabant