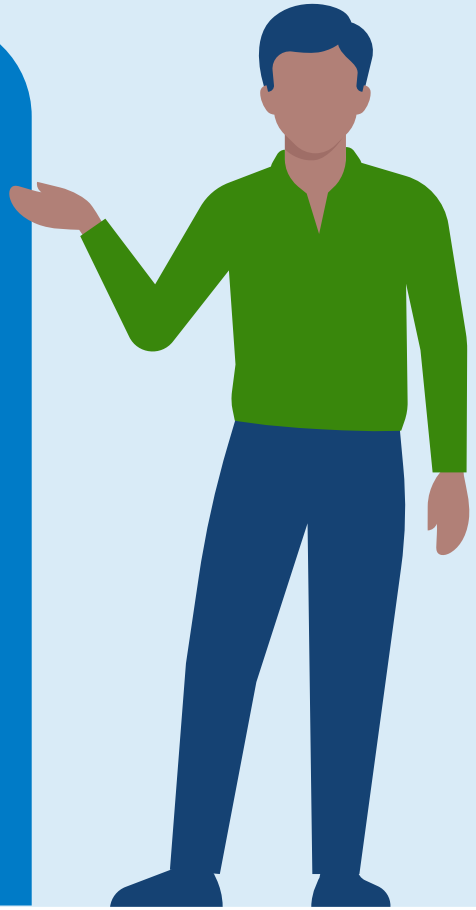
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Wij doen ons werk ZO
Zorgvuldig & Open

Betekenisvolle actieve openbaarheid

Beleidskader BZK rondom de invulling van de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking uit de Wet open overheid (Woo) artikel 3.1

september 2026



Inhoud

Inleiding 3

Wettelijk kader 3.1: proactieve openbaarmaking 4

Van Wob naar Woo: actieve openbaarmaking als uitgangspunt 4

Resultaatverplichting versus inspanningsverplichting 4

Reikwijdte en toepassing 5

Open formulering in de wet 5

Beleidsduiding 'betekenisvolle openbaarheid' 6

Waarom betekenisvolle openbaarheid? 6

Wat is betekenisvolle openbaarheid? 7

Doelen van betekenisvolle openbaarheid 7

Selectief en samenhangend 8

De uitgangspunten van 'betekenisvolle openbaarheid' 9

1. Informatiebehoefte leidend 9
2. 'Open by design' als standaard 10
3. Doelgericht openbaar maken 11
4. Vorm van openbaarmaking volgt doel 11
5. Prioriteit aan publicatie van belangrijkste documenten 13
6. Moment van openbaarmaking: tijdig en proactief 13

Verplichtingen en monitoring 14

Werkwijze en prioritering 15

Mandaat binnen de organisatie 15

Jaarlijkse publicatie van minimaal één maatschappelijk betekenisvol dossier 16

Open by design als onderdeel van het werkproces 16

Van beleid naar uitvoering 17

Hulpmiddelen 17

'Aan de slag met de inspanningsverplichting' stappenplan met afwegingskader 17

Handreiking 'Actief openbaar maken doe je zo!' 17

Tijdlijngenerator 18

Inspiratiegalerij 18

Werkprocessen: schrijven voor openbaarheid 18

Waar te publiceren? Digitale infrastructuur Woo 18

Achtergrondinfo 20

Samenvatting advies ROB 'Betekenisvolle transparantie' 20

Samenvatting onderzoek Informatiebehoeften van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI) 20

Samenvatting advies ACOI 'Wat zou u zelf willen weten?' 20

Actieve openbaarmaking en proactieve dienstverlening 21

Inleiding

Dit beleidskader, vastgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als stelselverantwoordelijke voor de Wet open overheid (Woo), stelt bindende kaders voor de invulling van de inspanningsverplichting tot proactieve openbaarmaking (artikel 3.1 Woo). Door de toepassing van dit beleidskader door bestuursorganen wordt geborgd dat op consistente, doelgerichte en betekenisvolle wijze uitvoering wordt gegeven aan hun wettelijke verplichting tot proactieve openbaarmaking.

De Woo waarborgt het recht op overheidsinformatie voor eenieder. Deze openbaarheid is een randvoorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsstaat. Zo is inzichtelijk welke besluiten worden genomen, hoe deze tot stand komen en op welke gronden zij berusten. Openbaarheid van overheidsinformatie stelt burgers, maatschappelijke organisaties, journalisten en volksvertegenwoordigers in staat het openbaar bestuur effectief te controleren, actief mee te praten over beleid en uitvoering en de informatie te gebruiken voor eigen doeleinden. Openbaarmaking gebeurt zowel op verzoek als uit eigen beweging van het bestuursorgaan (actieve openbaarmaking). Actieve openbaarmaking geldt hierbij als het uitgangspunt. Voor informatie die niet actief openbaar is gemaakt, blijft de mogelijkheid bestaan om een verzoek om informatie in te dienen.

De inspanningsverplichting uit artikel 3.1 Woo houdt in dat bestuursorganen de bij hen berustende informatie uit eigen beweging proactief openbaar maken, tenzij openbaarmaking geen redelijk belang dient, onevenredige inspanning of kosten vergt of een wettelijke uitzonderingsgrond van toepassing is. In dit kader maken bestuursorganen uit eigen beweging maatschappelijk relevante informatie proactief openbaar. Dit versterkt de informatiepositie van de samenleving en draagt bij aan een transparante bestuurscultuur. Bij openbaarmaking op grond van de inspanningsverplichting moet uiteraard rekening worden gehouden met de uitzonderingsgronden uit hoofdstuk 5 van de Woo. De openbaarheid van informatie moet daarbij in het bijzonder blijvend worden bezien in het licht van de veranderende geopolitieke situatie en de nationale veiligheid.

In het beleidskader wordt eerst ingegaan op het geldende wettelijke kader voor de inspanningsverplichting. Vervolgens wordt hier nadere beleidsduiding aan gegeven en worden concrete uitgangspunten voor actieve openbaarmaking op een rij gezet en de verplichting om minimaal één maatschappelijk betekenisvol dossier per jaar openbaar te maken. Ten slotte wordt ingegaan op hoe in de praktijk concreet uitvoering kan worden gegeven aan de inspanningsverplichting en wordt gewezen op praktische hulpmiddelen.

Toepassingskader

Alle bestuursorganen maken jaarlijks ten minste één maatschappelijk betekenisvol dossier actief openbaar.[1] Het bestuursorgaan bepaalt zelf welk dossier hiervoor in aanmerking komt, aan de hand van de uitgangspunten in dit beleidskader. Het dossier sluit aan bij een actuele informatiebehoefte in de samenleving en wordt actief en in samenhang ontsloten.

Voor gemeenten is een uitvoeringsstreven voor dit beleidskader opgenomen in het Strategisch Meerjarenplan Digitale Informatiehuishouding 2026-2030 van de VNG. De andere koepels hebben dit eveneens opgenomen in hun strategisch meerjarenplan.

Bestuursorganen verantwoorden zich over de uitvoering en de gemaakte keuzes via de daarvoor bestaande verantwoordingsinstrumenten, zoals de openbaarheidsparagraaf zoals vastgelegd in artikel 3.5 van de Woo.

1 Voor departementen met weinig beleidsmatige dossiers, zoals het Ministerie van Algemene Zaken, geldt dat zij niet verplicht zijn tot het aanwijzen van maatschappelijk betekenisvolle dossiers, maar wel kunnen voldoen aan de verplichting door informatie die duidelijk relevant is voor de samenleving actief openbaar te maken.

Wettelijk kader 3.1: proactieve openbaarmaking

De bepalingen 3.1 en 3.3 van de Woo vormen het juridisch kader waarbinnen bestuursorganen invulling geven aan actieve openbaarheid. Bestuursorganen zijn gehouden deze wettelijke verplichting na te leven en actief toe te passen in hun handelen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het geldende wettelijke kader en het verschil tussen de verplichte actieve openbaarmaking van specifieke informatiecategorieën (artikel 3.3 Woo) en de algemene inspanningsverplichting tot proactieve openbaarmaking (artikel 3.1 Woo). Het volgende hoofdstuk gaat in op de beleidsmatige invulling van betekenisvolle openbaarheid die aan het wetsartikel wordt toegeschreven.

Van Wob naar Woo: actieve openbaarmaking als uitgangspunt

Met de inwerkingtreding van de Woo is actieve openbaarmaking van overheidsinformatie expliciet het uitgangspunt geworden. Dit betekent dat bestuursorganen informatie in beginsel uit eigen beweging actief openbaar maken. Openbaarmaking op verzoek blijft van belang, maar heeft een aanvullend karakter. Bestuursorganen spannen zich in om informatie waar maatschappelijke behoefte aan bestaat tijdig en toegankelijk beschikbaar te stellen.[2]

Resultaatverplichting versus inspanningsverplichting

De Woo kent zowel een resultaatverplichting als inspanningsverplichting aangaande actieve openbaarheid.

Resultaatverplichting

Op grond van artikel 3.3 Woo hebben bestuursorganen de resultaatverplichting om de zeventien daarin aangewezen informatiecategorieën verplicht actief openbaar te maken. Deze categorieën betreffen informatie die van zodanig belang is voor individuen en de democratische samenleving als geheel, dat openbaarmaking daarvan niet achterwege kan blijven.[3] Het openbaar maken van deze informatie biedt helderheid en zekerheid over wat de burger minimaal mag verwachten rondom actieve openbaarmaking en draagt bij aan

Begrippenlijst:

Actieve openbaarmaking
Het uit eigen beweging openbaar maken van informatie door bestuursorganen, zonder dat daar een verzoek van een burger voor nodig is, vastgelegd in artikel 3.1 (inspanningsverplichting) en 3.3 (resultaatverplichting) van de Woo.

Verplichte actieve openbaarmaking
Verplichte actieve openbaarmaking is het uit eigen beweging openbaar maken van bij wet aangewezen categorieën overheidsinformatie door bestuursorganen, artikel 3.3 Woo.

Proactieve openbaarmaking
Proactieve openbaarmaking is het uit eigen beweging openbaar maken van informatie door bestuursorganen op grond van artikel 3.1 Woo, waarbij zij afwegen welke informatie maatschappelijke waarde heeft en aansluit bij de informatiebehoeften in de samenleving.

Betekenisvolle openbaarheid
Betekenisvolle openbaarheid is het actief openbaar maken en ontsluiten van overheidsinformatie op een wijze die aansluit bij de informatiebehoeften in de samenleving en bijdraagt aan transparantie, controle, participatie en de informatiepositie van burgers en organisaties, waarbij de informatie begrijpelijk, vindbaar en bruikbaar wordt aangeboden.

2 Memorie van Toelichting Wet open overheid (Woo), pagina 10.
3 Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 7.

een goed transparant openbaar bestuur. De verplichte actieve openbaarmaking van de zeventien informatiecategorieën treedt gefaseerd in werking, zodat bestuursorganen de tijd krijgen om hun werkwijzen aan te passen aan de uit de Woo voortvloeiende verplichtingen.

Inspanningsverplichting

In artikel 3.1 van de Woo is de inspanningsverplichting tot proactieve openbaarmaking voor bestuursorganen vastgelegd. Bij een inspanningsverplichting moet een bestuursorgaan doen wat in het vermogen ligt om een bepaald resultaat te bereiken: het wetsartikel verplicht zich tot het leveren van inspanning, niet tot een specifiek resultaat. Desalniettemin is een inspanningsverplichting niet vrijblijvend. De inspanningsverplichting vraagt om een actieve en bewuste invulling. Bestuursorganen moeten hier wel actie op ondernemen en verantwoorden hoe zij dit doen en hebben gedaan via de openbaarheidsparagraaf in de begroting (artikel 3.5 Woo).

Reikwijdte en toepassing

Artikel 3.1 Woo schrijft voor dat:

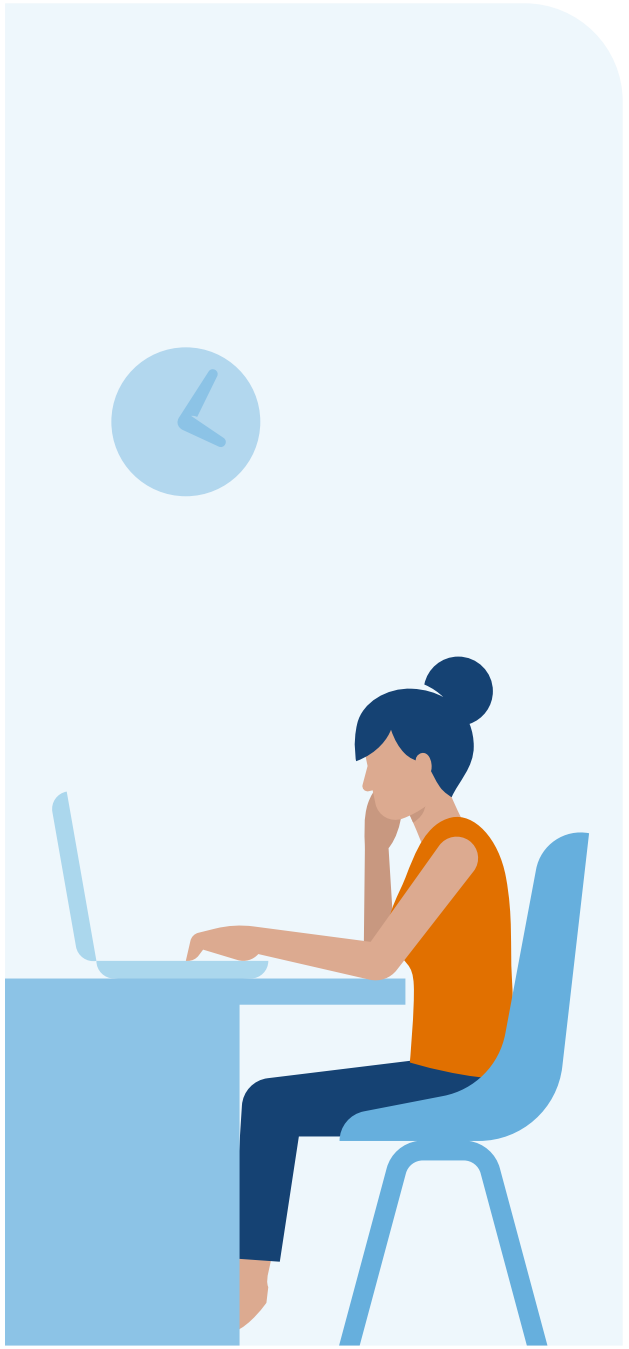
'Bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de bij hen berustende informatie, neergelegd in documenten, voor eenieder openbaar maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is en er geen uitzonderingsgrond aan openbaarmaking in de weg staat of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Hieronder valt in elk geval informatie over beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.' [4]

Dit betekent dus niet dat alle bij de overheid berustende documenten proactief openbaar moeten worden gemaakt, maar legt een actieve houding op aan bestuursorganen binnen redelijke grenzen. Bestuursorganen maken alleen informatie openbaar die een duidelijke maatschappelijke relevantie heeft en waaraan behoefte bestaat. De voorwaarden dat openbaarmaking een 'redelijk belang moet dienen' en 'redelijkerwijs mogelijk moet zijn zonder onevenredige inspanning of kosten' vragen om een bewuste en navolgbare afweging om tot proactieve openbaarmaking te komen.

De inspanningsverplichting dient vanaf heden door bestuursorganen ingevuld te worden vanuit het begrip betekenisvolle openbaarheid. Daarbij staat de vraag centraal aan welke informatie burgers behoefte hebben, welke informatie voor hen betekenisvol is en in hoeverre openbaarmaking bijdraagt aan meer transparantie, publieke verantwoording en maatschappelijke betrokkenheid. Bij de openbaarmaking worden de geopolitieke situatie, de nationale veiligheid en de overige uitzonderingsgronden uit de Woo in acht genomen.

Open formulering in de wet

De open formulering van de inspanningsverplichting veronderstelt dat overheidsorganisaties zelf het beste zicht hebben op de informatie waarover zij beschikken en op de mogelijke maatschappelijke relevantie daarvan. Zij kennen hun taken, processen, beleidsdossiers en uitvoeringspraktijk en kunnen daardoor het beste inschatten welke informatie voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, journalisten en volksvertegenwoordigers van belang is om openbaar te maken.[5] Overheidsorganisaties kunnen samen met de gebruikers van informatie bepalen welke informatie betekenisvol is.



4 Artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo). Bestuursorganen worden geholpen bij het maken van deze afweging met het stappenplan inclusief afwegingskader.

5 Memorie van Toelichting Wet open overheid (Woo), pagina 12.

Beleidsduiding ‘betekenisvolle openbaarheid’

Dit hoofdstuk gaat in op wat onder ‘betekenisvolle openbaarheid’ wordt verstaan en waarom dit uitgangspunt centraal staat bij de uitvoering van proactieve openbaarmaking in het kader van de Woo. Het beschrijft de behoefte van een andere manier van kijken naar openbaarmaking en werkt uit welke uitgangspunten daarbij leidend zijn.

De kern is dat openbaarmaking beter moet aansluiten bij de informatiebehoeften in de samenleving en bij de burger in de eigen leefomgeving: welke informatie is relevant en van betekenis in het dagelijks leven van burgers? Dat betekent dat bestuursorganen bewuster moeten kijken naar welke informatie zij openbaar maken, wanneer zij dat doen en op welke manier. Niet de hoeveelheid informatie staat centraal, maar de vraag of de openbaar gemaakte informatie relevant, begrijpelijk en bruikbaar is voor de beoogde doelgroep. De uitgangspunten in dit hoofdstuk geven richting aan deze afwegingen.

Waarom betekenisvolle openbaarheid?

Betekenisvolle openbaarheid vertrekt vanuit een ander perspectief: niet het aanbod van informatie staat centraal, maar de informatiebehoefte in de samenleving. Openbaarmaking is meer dan een verplichting: het is een kans. Het versterkt het vertrouwen in de overheid als informatie begrijpelijk wordt aangeboden, biedt betrouwbare informatie in een tijd van desinformatie en stimuleert een nieuwe bestuurscultuur waarin interactief leiderschap en burger-participatie centraal staan.[6] Bovendien draagt een goede openbaarmakingspraktijk bij aan efficiënter en effectiever bestuur en is openbare overheidsinformatie een waardevolle grondstof voor innovatie en maatschappelijke vooruitgang.

In een tijd van toenemende informatiestromen en desinformatie vervult de overheid bovendien een belangrijke rol als betrouwbare bron. Door informatie proactief, tijdig en op een begrijpelijke manier openbaar te maken, draagt de overheid bij aan één gedeelde feitelijke basis in het publieke debat en aan vertrouwen in het openbaar bestuur.

Daarnaast sluit betekenisvolle openbaarheid aan bij de ontwikkeling naar een proactieve en dienstverlenende overheid. Van burgers kan niet worden verwacht dat zij zelf alle relevante informatie opsporen of complexe documenten doorgronden. Het initiatief verschuift daarom nadrukkelijk naar de overheid: zij maakt informatie niet alleen beschikbaar, maar zorgt ervoor dat deze begrijpelijk is en aansluit bij de context, vragen en behoeften van de samenleving.

Proactieve openbaarmaking draagt daarnaast bij aan het ondersteunen van burgers in hun actief burgerschap en de zorg voor hun leefomgeving. Door informatie tijdig, toegankelijk en begrijpelijk openbaar te maken, worden burgers beter in staat gesteld om ontwikkelingen in hun omgeving te volgen, belangen af te wegen en deel te nemen aan maatschappelijke en democratische processen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om informatie over besluiten, plannen en activiteiten die invloed hebben op de directe leefomgeving van burgers.

De inzet van proactieve openbaarmaking binnen de inspanningsverplichting moet gericht zijn op onderwerpen die zowel landelijk als lokaal sterk leven in de samenleving of daarop aantoonbaar impact hebben. Burgers hebben in het bijzonder behoefte aan toegankelijke overheidsinformatie over

6 Adviescollege Openbaarheid & Informatiehuishouding (ACOI), advies over actieve openbaarmaking ‘Wat zou u zelf willen weten?’.

voor hen relevante en concrete thema's.[7] De specifieke informatiebehoefte verschilt daarbij per context en doelgroep. Door te redeneren vanuit een communicatieve logica die het Adviescollege Openbaarheid & Informatiehuishouding (ACOI) voorstelt[8], kunnen informatiebehoeften en het aanbod van actief openbaar te maken documenten beter op elkaar worden afgestemd.

Wat is betekenisvolle openbaarheid?

Betekenisvolle openbaarheid is het actief openbaar maken van overheidsinformatie op een wijze die aansluit bij de informatiebehoeften in de samenleving en daadwerkelijk bijdraagt aan transparantie, controle, actief burgerschap in de vorm van participatie en een sterke informatiepositie van burgers en organisaties die bruikbaar en toepasbaar is voor de eigen leefomgeving wordt gepubliceerd. Het gaat daarbij niet alleen om het beschikbaar stellen van informatie, maar om het zodanig ontsluiten daarvan dat deze begrijpelijk, vindbaar en bruikbaar is. Openbaarmaking wordt daarmee een doelgericht instrument, dat bijdraagt aan het functioneren van de democratische rechtsstaat en aan een responsieve en dienstverlenende overheid.

Doelen van betekenisvolle openbaarheid

De doelen van proactieve openbaarmaking bepalen welke informatie en op welke manier proactief openbaar wordt gemaakt en welke maatschappelijke waarde daarmee wordt nagestreefd. Binnen betekenisvolle openbaarheid staan vier doelen centraal. Betekenisvol openbaar maken kan alleen als de informatie begrijpelijk is (ook in de context) en burgers daadwerkelijk ondersteuning biedt bij het maken van keuzes of voorziet van betekenisvolle en bruikbare informatie in hun eigen leefomgeving. Vanuit die overtuiging zijn er bij betekenisvolle openbaarheid vier leidende doelen, die richtinggevend zijn voor het handelen en de keuzes van bestuursorganen bij het actief openbaar maken van informatie.

Democratische controle en verantwoording
Actieve openbaarmaking van overheidsinformatie is essentieel voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat in het digitale tijdperk. Actieve openbaarmaking stelt de overheid in staat om verantwoording af te leggen over het handelen en maakt bestuurlijke besluitvorming navolgbaar voor de maatschappij. Daarmee wordt willekeur van bestuur tegengegaan en worden risico's op corruptie en machtsmisbruik beperkt.

Actief burgerschap: participatie
Een responsieve overheid speelt in op signalen, behoeften en initiatieven uit de samenleving. Openbaarmaking van informatie is hiervoor een essentiële randvoorwaarde. Door tijdig, toegankelijk en begrijpelijk informatie te delen, worden inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven in staat gesteld om mee te denken, feedback te geven en actief deel te nemen aan beleid en besluitvorming. Transparantie vergroot zo de betrokkenheid en versterkt de democratische participatie. Door het openbaar maken van informatie kunnen mensen makkelijker meedoen in de samenleving.

Innovatie
De overheid beschikt over een omvangrijke hoeveelheid data en informatie. Door deze actief beschikbaar te stellen, ontstaat ruimte voor hergebruik en nieuwe toepassingen. Wetenschappers, ondernemers en maatschappelijke organisaties kunnen overheidsinformatie benutten voor onderzoek, productontwikkeling en innovatieve oplossingen. Dit stimuleert economische ontwikkeling, vergroot de innovatiekracht en draagt bij aan kennisontwikkeling. De Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) biedt hiervoor het juridische kader.

Informatiepositie samenleving versterken
De samenleving heeft recht op betrouwbare en actuele overheidsinformatie. Proactief openbaar gemaakt informatie moet daarom bruikbaar en toepasbaar zijn in de leefomgeving van de burger en daar betekenis hebben. Burgers en bedrijven hebben veel belang bij het verkrijgen van informatie die nodig is om gebruik te maken van hun rechten en plichten na te komen. Door informatie actief en begrijpelijk openbaar te maken, wordt hun informatiepositie versterkt en kunnen zij beter geïnformeerde keuzes maken. In een tijd waarin de hoeveelheid digitale informatie sterk toeneemt, is het bovendien van belang dat duidelijk is welke informatie afkomstig is van de overheid en als actueel en betrouwbaar kan worden beschouwd. Een goed voorbeeld hiervan is het initiatief 'Berichten over uw buurt'. Door deze e-mailservice kunnen inwoners (voorgenomen) besluiten die betrekking hebben op hun directe leefomgeving gemakkelijk en snel digitaal inzien.

7 ACOI advies, 'Alles is niets', p.44 en Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI), onderzoek naar informatiebehoeften.
8 ACOI advies, 'Wat zou u zelf willen weten?', pagina 18.

Het afwegingskader voor betekenisvolle openbaarheid kan bestuursorganen ondersteunen bij het maken van deze keuzes, bijvoorbeeld bij de afweging welke informatie prioriteit krijgt, welk doel met de openbaarmaking wordt nagestreefd en welke vorm van ontsluiting daar het beste bij past.

Selectief en samenhangend

Betekenisvolle openbaarheid betekent niet dat zoveel mogelijk informatie wordt gepubliceerd, maar dat een bewuste selectie wordt gemaakt van maatschappelijk relevante informatie. Prioriteit ligt bij zogenoemde maatschappelijk betekenisvolle dossiers: een dossier bestaande uit een samenhangend geheel van documenten over een (beleids)vraagstuk dat aansluit bij actuele informatiebehoeften in de samenleving. Het gaat om onderwerpen die burgers, maatschappelijke organisaties, journalisten en onderzoekers raken en die betrekking kunnen hebben op alle fasen van de beleidscyclus, van beleids-voorbereiding en besluitvorming tot uitvoering en evaluatie.

Deze dossiers onderscheiden zich van overheidsinformatie die vooral individuele of persoonlijke belangen betreft. Ze richten zich op het bredere publieke belang en het functioneren van de overheid. Voorbeelden zijn thema's zoals ruimtelijke ontwikkeling, de wolf, asiel, veiligheid of de totstandkoming van belangrijke besluiten en strategieën. Ook documenten zoals kernstukken bij de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets, bestuursraadstukken van het UWV of belangrijke onderdelen in de totstandkoming van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie vallen hieronder.



De uitgangspunten van ‘betekenisvolle openbaarheid’

Er is geen vaste wijze voor proactieve openbaarmaking onder de inspannings-verplichting die bij iedere situatie en doelstelling past, dit blijft maatwerk. Wel zijn er een aantal uitgangspunten te beschrijven die horen bij ‘betekenisvolle openbaarheid’. Deze zijn richtinggevend en kaderstellend. Zo worden de beleidsuitgangspunten uit dit beleidskader verankerd in de dagelijkse uitvoering van de wettelijke verplichting tot proactieve openbaarmaking.

1. Informatiebehoefte leidend

Omdat bij betekenisvolle openbaarheid de informatiebehoefte van de doelgroep leidend is, moeten deze behoeften actief in kaart worden gebracht. Deze behoeften zijn volatiel, contextafhankelijk en situatie-specifiek.[9] Dit vraagt om een continue dialoog met de samenleving en het benutten van signalen uit onder meer Woo-verzoeken, de media, de volksvertegenwoordiging en maatschappelijke organisaties.

De maatschappelijke informatiebehoefte komt vooral tot uitdrukking in Woo-verzoeken van journalisten en maatschappelijke organisaties. Een deel van deze verzoeken voorziet ook in een bredere informatiebehoefte. Zo wordt ongeveer 20% van de Woo-verzoeken op nationaal niveau ingediend door journalisten. Met hun publicaties, die soms tienduizenden lezers bereiken, dragen zij bij aan het informeren van het brede publiek over relevante maatschappelijke onderwerpen.[10]

Uit de praktijk blijkt dat verschillende bronnen en methoden effectief kunnen worden ingezet om maatschappelijke informatiebehoeften te identificeren. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van analyses van Woo-verzoeken, nieuwsberichten in lokale en nationale media en trending topics online. Ook gesprekken met burgers, journalisten en maatschappelijke belangenorganisaties, bijvoorbeeld via



9 Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI), onderzoek naar informatiebehoeften.
10 Ibidem, 61.

focusgroepen, kunnen waardevolle inzichten bieden. Daarnaast kunnen binnengekomen media- en publieksvragen, omgevingsanalyses, maatschappelijke signalen en informatie uit klantcontactcentra of van Woo-contactpersonen helpen om relevante informatiebehoeften zichtbaar te maken.

Verder kunnen burgerpanels, dialogen, enquêtes, vragen vanuit de volksvertegenwoordiging en klachten of feedback uit de dienstverlening inzicht geven in onderwerpen die in de samenleving leven. Ook de hotspotanalyses van het Nationaal Archief, zoals de waarderings- en selectiemethodiek, kan worden benut om maatschappelijke relevantie vast te stellen. Aanvullend kunnen interne consultaties met ambtenaren over relevante ontwikkelingen, gesprekken met bestuurders over beleidsambities en analyses van beleidsdocumenten, zoals de Miljoenennota, bijdragen aan het bepalen van prioriteiten voor actieve openbaarmaking.

2. ‘Open by design’ als standaard

Open by design betekent dat openbaarmaking niet achteraf wordt georganiseerd, maar vanaf het begin onderdeel is van hoe beleid, besluitvorming en informatiehuishouding worden ingericht. Informatie wordt zo vastgelegd en gestructureerd dat deze gedurende het proces al geschikt is voor proactieve openbaarmaking.

Dit betekent dat ambtenaren al bij het opstellen van overheidsinformatie rekening houden met proactieve openbaarmaking. Teksten worden zo geschreven dat zij begrijpelijk zijn, navolgbaar en geschikt voor publieke verantwoording. Dat vraagt om helder taalgebruik, het vermijden van onnodig jargon en het bewust omgaan met de manier waarop informatie wordt opgebouwd en opgeslagen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het standaard vermelden van functietitels in plaats van persoonsnamen. Daarnaast kan in documenten een vaste passage worden opgenomen waarin medewerkers al bij het opstellen kunnen



aangeven of bepaalde informatie mogelijk onder een van de uitzonderingsgronden van de Woo valt.

Voor betekenisvolle openbaarheid betekent dit dat al bij de start van een traject wordt nagedacht over welke informatie relevant zal zijn voor openbaarmaking, wanneer die informatie waarde heeft voor de samenleving en hoe deze later begrijpelijk en toegankelijk kan worden ontsloten. Openbaarheid is daarmee geen losse stap aan het einde, maar een integraal onderdeel van het werkproces.

3. Doelgericht openbaar maken

Het doel van actieve openbaarmaking is bepalend voor de wijze waarop informatie wordt ontsloten en gepresenteerd. De maatschappelijke informatiebehoefte en de beoogde maatschappelijke waarde sturen daarmee zowel de inhoud als de vorm van openbaarmaking. De eerder beschreven doelen van betekenisvolle openbaarheid vormen hierbij het uitgangspunt voor de keuzes die bestuursorganen maken bij het actief openbaar maken van informatie. Dit betekent dat per situatie bewust wordt afgewogen welke informatie

openbaar wordt gemaakt, voor welke doelgroep en op welke wijze deze informatie het best begrijpelijk, bruikbaar en toepasbaar kan worden aangeboden.

4. Vorm van openbaarmaking volgt doel

De doelen die met betekenisvolle openbaarheid worden nagestreefd, zijn bepalend voor de vorm waarin overheidsinformatie wordt aangeboden. In het kader van het kunnen reconstrueren van besluitvorming en het mogelijk maken van actief burgerschap is het doorgaans onvoldoende om uitsluitend het document zelf proactief openbaar te maken. Beleidsbeslissingen kunnen complex zijn, specialistische of juridische terminologie bevatten en voortkomen uit een langere voorgeschiedenis met uiteenlopende afwegingen en nuances.

Betekenisvolle openbaarheid vereist daarom dat informatie zodanig wordt gepresenteerd dat deze in context waarin het document tot stand is gekomen kan worden geplaatst. Dit betekent dat helder taalgebruik en een zorgvuldige formulering het uitgangspunt zijn. Daarnaast wordt bij proactieve openbaarmaking inzicht geboden in de aard en status van een document, bijvoorbeeld of sprake is van een ambtelijk advies, een verslag of een vastgesteld besluit. Wanneer documenten deel uitmaken van een groter geheel, wordt de samenhang inzichtelijk gemaakt, en bij voorkeur altijd de chronologie van een dossier, bijvoorbeeld door middel van tijdlijnen of andere overzichtsinstrumenten, zoals kaarten of (interactieve) websites. Waar zinvol wordt bij publicatie ook gewerkt met een explainer (zie hoofdstuk ‘Beleid naar uitvoering’).

Actieve openbaarmaking en communicatieve logica liggen daarbij in elkaars verlengde: openbaarheid ziet niet alleen op het publiceren van informatie, maar op het zodanig ontsluiten ervan dat de context zorgt dat de informatie begrijpelijk, navolgbaar en betekenisvol is voor de samenleving of voor de burger in de eigen leefomgeving.[11]

Wanneer democratische controle en verantwoording het primaire doel zijn, dient de besluitvorming volledig, navolgbaar en herleidbaar te zijn op basis van de onderliggende documenten. Dit vraagt om samenhang, volledigheid en inzicht in de gemaakte afwegingen. Wanneer actief burgerschap en het bevorderen van participatie wordt beoogd, ligt de nadruk op begrijpelijkheid en toegankelijkheid. In dat geval wordt informatie aangeboden in heldere taal (noodzakelijk op B1-niveau), ondersteund met publiekssamenvattingen of visuele middelen die het onderwerp inzichtelijk maken. In het kader van innovatie en kennisdeling is het beschikbaar stellen van ruwe data essentieel, zodat hergebruik mogelijk wordt. Hierin moet de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) worden gevolgd. Ter versterking van de informatiepositie van de samenleving wordt daarnaast voorzien in inzicht in de achterliggende informatie, bijvoorbeeld door middel van uitklapbare toelichtingen of andere vormen van gelaagde informatieontsluiting.

In tabel 1 wordt beschreven welke vorm van proactieve openbaarmaking past bij het doel van betekenisvolle openbaarheid.

11 ACOI, advies ‘Wat zou u zelf willen weten?’

Tabel 1 Vormen van proactieve openbaarmaking passend bij het doel van betekenisvolle openbaarheid

Doel	Welke informatie?	Welke documenten?	Vorm/context	Motivatie
Democratische controle & verantwoording	Besluitvorming, afwegingen, onderliggende argumenten.	Nota's, adviezen, notulen, beleidsdocumenten.	Samenhangend en volledig, navolgbaar, eventueel met tijdlijnen of toelichtingen.	Controle en verantwoording, reconstructie besluitvorming, risico willekeur en corruptie beperken.
Participatie (actief burgerschap)	Informatie die burgers en organisaties in staat stelt mee te denken en feedback te geven.	Publieksversies van beleidsstukken, samenvattingen, visualisaties.	Toegankelijk, begrijpelijk (B1-taal), ondersteund met visualisaties of samenvattingen.	Betrokkenheid vergroten, actieve deelname mogelijk maken.
Innovatie / kennisdeling	Data, statistieken, rapportages, onderzoeksmateriaal.	Ruwe datasets, beleidsrapporten, onderzoeksresultaten.	Machine-leesbaar, ruwe data, herbruikbaar, eventueel via open data portals.	Hergebruik, economische ontwikkeling en kennisontwikkeling stimuleren.
Versterking informatiepositie samenleving	Informatie die burgers en bedrijven helpt hun rechten uit te oefenen of keuzes te maken.	Richtlijnen, regelingen, overzichtsstukken, toelichtingen.	Gelaagde ontsluiting, uitklapbare toelichtingen, begrijpelijk en betrouwbaar, zoals gemeente Rotterdam die de bouwtekeningen beschikbaar steld in een visuele kaart.	Geïnformeerde keuzes mogelijk maken, transparantie over actuele en betrouwbare informatie. Burgers kunnen de overheidsinformatie gebruiken voor eigen doeleinden. Bijvoorbeeld berichten over uw buurt.

5. Prioriteit aan publicatie van belangrijkste documenten

Omdat niet alle informatie die de overheid heeft over een bepaald onderwerp openbaar gemaakt kan worden, is in veel gevallen de meest efficiënte aanpak om eerst het meest relevante deel van de stukkenstroom openbaar te maken. Het gaat hierbij om documenten die ten grondslag liggen aan genomen beslissingen en op het bureau van de besluitvormer liggen of lagen. Dit zijn documenten met feiten en overwegingen die ten grondslag liggen aan beslissingen over beleid of de uitvoering daarvan, waaronder ambtelijke rapportages en adviezen. Bij de selectie van besluitvormende documenten kan aansluiting worden gezocht bij de capstone-methodiek, zoals door het ACOI bepleit, ook bekend in Nederland als de sleutelfunctiemethodiek. Het concept 'capstone' verwijst naar het idee dat personen in sleutelfuncties op cruciale momenten betrokken zijn bij de belangrijkste besluiten. Hierdoor krijgen de belangrijkste documenten, waarin een beslissing staat of waaruit veel waardevolle informatie kan worden gehaald, prioriteit bij openbaarmaking.

Bij de afhandeling van omvangrijke Woo-verzoeken is het uitgangspunt dat de verstrekking ziet op een zo compleet mogelijke set van relevante documenten binnen de reikwijdte van het verzoek, in overleg met de verzoeker. Daarbij vormt de formele stukkenstroom in de regel het vertrekpunt voor de inventarisatie.

Bij betekenisvolle openbaarmaking ligt de nadruk op het bieden van inzicht en informatie door middel van de meest relevante stukken die overzicht en context verschaffen. Dit betekent dat niet in alle gevallen de volledige stukkenstroom van betrokken (sleutel)functionarissen hoeft te worden betrokken.

Het actief openbaar maken van chatberichten, e-mails of conceptdocumenten is niet standaard verplicht. Bestuursorganen bepalen zelf welke aanvullende informatie, naast de belangrijkste stukken die overzicht en inzicht bieden in de besluitvorming, relevant is en in aanmerking komt voor actieve openbaarmaking. In de praktijk bestaan goede voorbeelden waarbij verder is gegaan dan alleen openbaarmaking van de formele stukken. In uitzonderlijke situaties, zoals een crisis, kan dit noodzakelijk zijn wanneer belangrijke besluiten bijvoorbeeld via chatberichten zijn genomen.

6. Moment van openbaarmaking: tijdig en proactief

Proactieve openbaarmaking vindt zo veel mogelijk plaats op het moment dat informatie maatschappelijke waarde heeft. Het tijdstip van proactieve openbaarmaking wordt bepaald door het doel dat met de openbaarmaking wordt nagestreefd. Proactieve openbaarmaking moet niet eenmalig en achteraf plaatsvinden, maar zoveel mogelijk 'open by design', dus vanaf de eerste opzet van documenten en processen worden meegenomen. Het gaat er daarbij om dat vanaf het begin van de totstandkoming van informatie rekening wordt gehouden met vormgeving, structuur en regels die openbaarmaking, leesbaarheid en hergebruik faciliteren. Het is daarbij in veel gevallen efficiënter om documenten vooraf te ordenen in een gestructureerde opzet, dan achteraf een zoekslag te moeten maken. Tegelijkertijd kan het in sommige gevallen juist waardevol zijn om na afronding van een dossier een herschikking of herordening toe te passen, zodat het geheel beter leesbaar en begrijpelijk wordt.

Bij proactieve openbaarmaking kiest het bestuursorgaan het moment dat het beste aansluit bij de maatschappelijke informatiebehoefte en de gebruikswaarde voor de doelgroep. Hiermee wordt bedoeld dat het moment van proactieve openbaarmaking wordt gekozen als de informatie het meest van betekenis is voor de burger en zijn of haar leefomgeving.

De volgende varianten zijn hierbij mogelijk, met name waar het gaat om besluiten. Daarbij is het van belang te benadrukken dat dit niet uitsluitend ziet op besluitvorming, maar dat ook andere relevante informatie in aanmerking kan komen voor actieve openbaarmaking.

- **Voor het besluit** – informatie wordt openbaar gemaakt tijdens de besluitvorming, bijvoorbeeld tussentijdse resultaten of overwegingen van geraadpleegde organisaties of functionarissen.

- **Na het besluit** – informatie wordt openbaar gemaakt na besluitvorming, bijvoorbeeld met tijdlijnen en besluitvormende stukken in het beleidstraject.

- **Periodiek** – informatie wordt structureel openbaar gemaakt tijdens beleidsvorming, bijvoorbeeld verslagen van een bestuursraad of in het proces om burgerparticipatie centraal staat.

Deze benadering borgt dat informatie beschikbaar komt wanneer deze de grootste meerwaarde biedt, waarbij dit niet beperkt is tot besluitvormingsstukken, maar ook kan gelden voor andere relevante informatie binnen het beleids- en uitvoeringsproces.

Verplichtingen en monitoring

Dit hoofdstuk gaat in de verplichtingen die bij betekenisvolle openbaarheid horen in het kader van artikel 3.1 van de Woo. Het focust op maatschappelijk betekenisvolle dossiers als praktische invulling van betekenisvolle openbaarheid onder de inspannings-verplichting van de Woo. Het licht toe hoe bestuursorganen gericht en selectief informatie openbaar maken die aansluit bij de maatschappelijke informatiebehoefte en bevat een definitie van het begrip 'maatschappelijk betekenisvol dossier'. Daarnaast wordt beschreven hoe de uitvoering van proactieve openbaarmaking wordt gemonitord en worden bestuursorganen opgeroepen om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering binnen hun organisatie duidelijk te beleggen.

Verplichting / richtlijn	Monitoring / verantwoording	Grondslag
Jaarlijkse publicatie van minimaal één maatschappelijk betekenisvol dossier (verplichting).	Informatiestatuut Rijksoverheid (JBR), Woo-monitor van de medeoverheden en openbaarheidsparagrafen van bestuursorganen.	Informatiestatuut Rijksoverheid en uitvoeringsstreven uitgewerkt in de strategisch meerjarenplannen van de VNG, IPO en UvW . Alle bestuursorganen rapporteren hierover via de openbaarheidsparagraaf.
Het vaststellen van een werkwijze en prioritering voor betekenisvolle openbaarheid, en het duidelijk beleggen van de verantwoordelijkheid voor proactieve openbaarmaking binnen het bestuursorgaan (verplichting).	Openbaarheidsparagraaf van de jaarlijkse begroting of verantwoording.	Artikel 3.5 Woo.
Prioriteit geven aan openbaarmaking van de belangrijkste documenten die inzicht of overzicht bieden (richtlijn).	n.v.t.	Advies 'Wat zou u zelf willen weten' van het ACOI.
Inzicht bieden in de status en context van documenten en de wijze waarop overheidsdocumenten tot stand zijn gekomen, bijvoorbeeld door middel van een tijdlijn (richtlijn).	n.v.t.	Advies 'Wat zou u zelf willen weten' van het ACOI
Begrijpelijke openbaarmaking en toepassing van duidelijke taal (B1 niveau), met waar mogelijk een explainer (metadata) (richtlijn).	n.v.t.	Richtlijnen voor inclusieve en begrijpelijke communicatie binnen de overheid.
Bij openbaarmaking van grote dossiers gebruik maken van een visuele tijdlijn (richtlijn).	n.v.t.	Begrijpelijkheid is van belang om informatie met betekenis te publiceren. Visualisatie van grote dossiers kan in één oogopslag duidelijkheid bieden.
Standaard documentsjablonen die openbaarheid by design ondersteunen, worden ter beschikking gesteld door bestuursorganen, zodat informatie vanaf de totstandkoming gestructureerd, begrijpelijk en geschikt voor (her)gebruik wordt vastgelegd (richtlijn).	n.v.t.	Advies 'Wat zou u zelf willen weten' van het ACOI.



Werkwijze en prioritering

Bestuursorganen maken bewuste keuzes over welke informatie actief openbaar wordt gemaakt, met welk doel en op welke wijze dit gebeurt. Prioriteit ligt daarbij bij maatschappelijk betekenisvolle dossiers: samenhangende dossiers over onderwerpen die aansluiten bij actuele informatiebehoeften in de samenleving. Zij stellen hierbij prioriteiten en herijken deze periodiek. Daarbij maken zij gebruik van dit beleidskader en de diverse beschikbare hulpmiddelen.

Afwegingen worden gemaakt op basis van maatschappelijke signalen, gesprekken met burgers, terugkerende informatie-verzoeken, publieke en politieke aandacht en evaluaties van eerder openbaar gemaakte informatie. Bestuursorganen rapporteren hierover in de openbaarheidsparagraaf van de jaarlijkse begroting (artikel 3.5 Woo). In deze openbaarheids-paragraaf wordt beschreven hoe het bestuursorgaan uitvoering geeft aan de Woo, welke beleidsvoornemens bestaan op het gebied van actieve openbaarmaking en hoe wordt gewerkt aan de verbetering van de informatiehuishouding en de toegang tot overheidsinformatie door het bestuursorgaan.

Mandaat binnen de organisatie

Het wordt sterk aanbevolen om zorg te dragen dat betekenis-volle openbaarheid geborgd wordt binnen een bestuursorgaan door de verantwoordelijkheid te beleggen bij een afdeling of medewerker die dit structureel op de agenda van de organisatie kan plaatsen. Dit kan ook een afdeling zijn met het mandaat om de organisatie proactief te stimuleren om maatschappelijk relevante informatie openbaar te maken en te ondersteunen bij het maken van keuzes over openbaarheid. Het is namelijk belangrijk dat regie wordt gehouden op de uitvoering van de publicatie van maatschappelijk betekenis-volle dossiers. Dit kan onder meer worden ingevuld door de Woo-contactpersoon van de organisatie, in combinatie met een ambassadeur op hoger managementniveau.

Daarnaast is het van belang dat de onderliggende processen en systemen hierop worden ingericht, zodat proactieve openbaarmaking laagdrempelig en efficiënt kan plaatsvinden. Dit voorkomt dat bureaucratische stappen of technische beperkingen in systemen een drempel vormen voor het tijdig en betekenisvol openbaar maken van informatie.

Jaarlijkse publicatie van minimaal één maatschappelijk betekenisvol dossier

Als minimale invulling van betekenisvolle openbaarheid onder de inspanningsverplichting maken bestuursorganen jaarlijks ten minste één maatschappelijk betekenisvol dossier openbaar.[12] Deze dossiers sluiten aan bij de maatschappelijke informatiebehoefte zoals hierboven genoemd en de geopenbaarde informatie is relevant voor burgers, bedrijven en andere betrokkenen. De dossiers worden gedurende het jaar actief onderhouden en elk kwartaal geactualiseerd, zodat de informatie actueel en bruikbaar blijft. Ieder jaar voegt het bestuursorgaan daarnaast minimaal één nieuw maatschappelijk betekenisvol dossier toe, zodat de set aan openbaar gemaakte dossiers stapsgewijs wordt uitgebreid en goed blijft aansluiten bij veranderende informatiebehoeften in de samenleving.

Het bestuursorgaan rapporteert over de gemaakte keuzes en de resultaten via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) (ministeries), de VNG-monitor (gemeenten), de IPO-monitor (provincies) en voor overige bestuursorganen in de openbaarheidsparagraaf. Deze verantwoording heeft het karakter van een terugblik op het voorgaande jaar en wordt gelijktijdig gebruikt om de voornemens voor maatschappelijk betekenisvolle dossiers voor het nieuwe jaar te presenteren in de openbaarheidsparagraaf.

Voor gemeenten is dit uitvoeringsstreven uitgewerkt in het strategisch meerjarenplan digitale informatiehuishouding 2026-2030 van de VNG. De andere koepels hebben dit eveneens opgenomen in hun strategisch meerjarenplan.[13]

Open by design als onderdeel van het werkproces

Open by design vraagt om een werkwijze waarin informatie gestructureerd en digitaal wordt vastgelegd en waarin duidelijk is hoe besluitvorming en onderliggende stukken zich tot elkaar verhouden. Daarmee wordt openbaarmaking beter uitvoerbaar en minder afhankelijk van handmatige bewerkingen achteraf. Concreet kan dit worden ondersteund door het werken met standaard sjablonen waarin vaste kaders zijn opgenomen. Daarin kunnen ambtenaren direct aangeven of bepaalde informatie mogelijk onder een uitzonderingsgrond van de Woo valt. Dit maakt het latere beoordelen en lakken van documenten efficiënter en minder tijdsintensief, vergelijkbaar met de werkwijze die nu al wordt toegepast bij beslisnota's.

Daarnaast draagt het bij aan een betere uitvoerbaarheid wanneer vanaf het begin wordt nagedacht over anonimiseren en openbaarmaking, bijvoorbeeld door waar mogelijk functietitels te gebruiken in plaats van persoonsgegevens. Dit maakt het later lakken en beoordelen van documenten eenvoudiger en eenduidiger.

Ook helpt het om informatie consequent gestructureerd vast te leggen, zodat duidelijk is hoe besluitvorming en onderliggende stukken zich tot elkaar verhouden.

Metadata is hierbij van belang. Voor het bewerkstelligen van betekenisvolle openbaarheid is het van belang dat documenten in samenhang worden ontsloten. Metadata helpt om documenten te verbinden aan het beleidsdossier waar zij bij horen, de fase van besluitvorming en relevante besluiten of vervolgacties.

Voor goede proactieve openbaarmaking moeten documenten ook goed gevonden, begrepen en gebruikt kunnen worden. Metadata (zoals onderwerp, datum, beschrijving/samenvatting, een uniek kenmerk en type document) is daarbij cruciaal om informatie terug te kunnen vinden en in context te plaatsen. Machineleesbaarheid is hierin het uitgangspunt.

12 Voor departementen met weinig beleidsmatige dossiers, zoals het Ministerie van Algemene Zaken, geldt dat zij niet verplicht zijn tot het aanwijzen van maatschappelijk betekenisvolle dossiers, maar wel kunnen voldoen aan de verplichting door informatie die duidelijk relevant is voor de samenleving actief openbaar te maken.

13 IPO meerjarenplan 2026-2030 en UvW meerjarenplan 2026-20300.

Van beleid naar uitvoering

Dit hoofdstuk beschrijft de onderdelen die van belang zijn voor de uitvoering van proactieve betekenisvolle openbaarmaking en de hulpmiddelen die bestuursorganen daarbij kunnen inzetten. Deze hulpmiddelen ondersteunen de inspanningsverplichting, dragen bij aan een meer uniforme werkwijze en stimuleren het uitwisselen van ervaringen en goede voorbeelden tussen bestuursorganen.

Hulpmiddelen

Bestuursorganen maken bij de uitvoering van de inspanningsverplichting gebruik van de beschikbare hulpmiddelen. Deze geven richting aan de afwegingen die moeten worden gemaakt en ondersteunen bij de praktische uitvoering.

'Aan de slag met de inspanningsverplichting' stappenplan met afwegingskader

Dit stappenplan biedt concrete handvatten voor de in het wetsartikel voorgeschreven afweging of informatie openbaar wordt gemaakt, gelet op de vraag of dit mogelijk is zonder onevenredige kosten of inspanning.

Daarnaast ondersteunt het bij de keuze op welke wijze informatie betekenisvol openbaar wordt gemaakt. Het stappenplan biedt een helder overzicht van de criteria die een rol spelen bij de afweging om actief openbaar te maken en geeft een methodiek om deze criteria tegen elkaar af te wegen. Het hulpmiddel bevat de volgende onderdelen:

- **Keuzehulp voor informatie** – criteria voor het selecteren van thema's of typen informatie die in aanmerking komen voor betekenisvolle openbaarmaking.

- **Afwegingskader** – een helder overzicht om de opbrengsten en inspanningen van openbaarmaking tegen elkaar af te zetten.

- **Motievenmatrix** – een overzicht van de verschillende motieven voor betekenisvolle openbaarmaking, gekoppeld aan doelgroepen en de meest passende vorm van publicatie.

Met dit rapport kunnen overheidsorganisaties betekenisvolle openbaarmaking structureel en doelgericht vormgeven, zodat informatie beter aansluit bij de informatiebehoeften van de samenleving.

Invulformulier

Bij het stappenplan met afwegingskader hoort een invulformulier. Dit formulier maakt het gebruik van het stappenplan nog eenvoudiger en gestroomlijnder en maakt het mogelijk om achteraf helder te reconstrueren welke prioriteiten en keuzes het bestuursorgaan heeft gemaakt bij de actieve openbaarmaking.

Handreiking 'Actief openbaar maken doe je zo!'

De handreiking biedt concrete instructies voor de uitvoering van actieve openbaarmaking, inclusief de toepassing van de inspanningsverplichting. Bestuursorganen passen deze handreiking toe bij het inrichten van hun werkwijze.

De handreiking bevat onder meer:
- praktische instructies voor het publiceren van informatie;
- voorbeelden en best practices van hoe de inspanningsverplichting binnen een bestuursorgaan kan worden geïmplementeerd;
- handvatten voor het aanbieden van context, zoals het werken met tijdlijnen op overheidswebsites.

Tijdlijngenerator

In het kader van betekenisvolle openbaarheid wordt gewerkt aan de ontwikkeling van twee typen tijdlijngenerators.
De eerste richt zich op innovatie van de Woo en maakt gebruik van grote hoeveelheden documenten, waar met behulp van AI structuren en samenhang worden herkend en omgezet in tijdlijnen. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de ontwikkeling van een dossier door de tijd heen.

Daarnaast wordt een visuele tijdlijngenerator ontwikkeld waarmee bestuursorganen input kunnen leveren voor de visualisatie van een tijdlijn, bijvoorbeeld van de belangrijkste momenten binnen een maatschappelijk betekenisvol dossier. Op basis hiervan kan een visuele weergave worden gegenereerd die de tijdlijn op een toegankelijke manier inzichtelijk maakt.

Inspiratiegalerij

Betekenisvolle openbaarmaking leidt regelmatig tot voorbeelden die andere bestuursorganen kunnen inspireren en waarvan zij kunnen leren. Het zichtbaar maken van hoe collega-organisaties te werk gaan en welke resultaten dit oplevert, ondersteunt het delen van kennis. Op open-overheid.nl worden daarom voorbeelden uitgewerkt van bestuursorganen uit de hele overheid die al actief bezig zijn met betekenisvolle openbaarmaking. Deze inspiratiegalerij geeft inzicht in de gemaakte keuzes en de aanpak bij de invulling van betekenisvolle openbaarheid. Het doel is andere organisaties te stimuleren en handvatten te bieden. In de loop der tijd zullen de voorbeelden worden aangevuld, zodat de inspiratie continu kan worden uitgebreid en gedeeld. Op dit moment is er ook een folder met voorbeelden van actieve openbaarmaking binnen de overheid beschikbaar.

Werkprocessen: schrijven voor openbaarheid

Er zijn diverse hulpmiddelen die helpen bij het open by design opstellen en bewaren van informatie. Zo is er de quickstart ‘Schrijven voor openbaarheid’ met algemene handvatten en de mogelijkheid om een organisatiespecifieke versie te maken. Daarnaast zijn er diverse e-learnings over actieve openbaarmaking beschikbaar via het Leerhuis. Ook wordt aangeraden om binnen je organisatie sjablonen die open by design zijn opgesteld, beschikbaar te stellen aan medewerkers binnen je organisatie. Zie verdere informatie in de handreiking ‘Actief openbaar maken doe je zo!’.

Explainer

Bij publicatie van belangrijke dossiers of complexe stukken wordt standaard een explainer meegegeven. Dit is een korte toelichting die de context van de informatie schetst, de kern van het onderwerp of het centrale issue samenvat en fungeert als leeswijzer voor de gebruiker. Explainers vergroten de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van openbaar gemaakte informatie en verbeteren de indexering voor zoekfuncties, bijvoorbeeld bij een beleidsnota kan een explainer aangeven welk vraagstuk aan de orde is, welke partijen betrokken zijn en welke besluiten relevant zijn. Zo wordt de informatie bruikbaar en inzichtelijk voor de samenleving, in lijn met het uitgangspunt van betekenisvolle openbaarmaking. Dit kan o.a. gedaan worden in de metadata.

Waar te publiceren? Digitale infrastructuur Woo

Publiceren: dichtbij de bron

Inwoners en andere gebruikers zoeken informatie logischerwijs op de plek waar zij deze verwachten: bij de bronhouder zelf, zoals hun gemeente, een uitvoeringsorganisatie of de rijksoverheid of beleidswebsites bij nationale onderwerpen. Publicatie dicht bij de bron blijft daarom het uitgangspunt. Bestuursorganen dienen te publiceren op hun eigen website of publicatieplatform, indien nodig kan de generieke Woo-voorziening als publicatieplatform worden gebruikt.





De generieke Woo-voorziening

Op grond van artikel 3.3b van de Woo is de digitale infrastructuur voor publicatie tevens beschikbaar voor openbaarmaking in het kader van de inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo). Het is echter niet wettelijk verplicht om documenten die op grond van de inspanningsverplichting openbaar worden gemaakt ook via deze infrastructuur te vindbaar te maken. Dit wordt echter wel aangeraden wanneer de generieke Woo-voorziening ver genoeg is doorontwikkeld, omdat hierdoor de openbaar gemaakte betekenisvolle informatie ook centraal vindbaar wordt gemaakt. Hiervoor is een 18e categorie (overig) beschikbaar op de GWV, waarop documenten behorend tot maatschappelijke betekenisvolle dossiers gepubliceerd kunnen worden. Hierdoor wordt informatie niet alleen lokaal gepubliceerd, maar ook landelijk en organisatie-overstijgend toegankelijk en vindbaar gemaakt. Dat helpt bij het zoeken en samenstellen van informatie die regio- of bestuursorgaan-overstijgend zijn.

Bestuursorganen kunnen reeds gebruikmaken van de bestaande aanlevermogelijkheden van de digitale infrastructuur. Voor aanvullende duiding en context kan het bestuursorgaan een eigen website of interface inzetten, bijvoorbeeld met tijdlijnen, uitklapbare toelichtingen of interactieve toepassingen. Op deze omgeving wordt verwezen naar de documenten zoals vindbaar op de generieke Woo-voorziening, aangezien reguliere websites doorgaans niet zijn ingericht als formele publicatiekanalen.

Een voorbeeld hiervan is de publicatie van de belangrijkste documenten rond de totstandkoming van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS), die via een tijdlijn op de website van de betrokken beleidsdirectie toegankelijk zijn gemaakt, met verwijzing naar de formeel gepubliceerde documenten op de digitale infrastructuur van de Woo.[14]

De beschreven instrumenten – van stappenplan en invulformulier tot handreiking, inspiratiegalerij en digitale infrastructuur – ondersteunen bestuursorganen bij het tijdig, begrijpelijk en bruikbaar openbaar maken van informatie. Door deze hulpmiddelen te benutten, kan informatie beter aansluiten bij de maatschappelijke behoefte. Op die manier wordt openbaarmaking niet alleen een wettelijke verplichting, maar ook een middel om transparantie, participatie en vertrouwen in de overheid te versterken en met overheidsinformatie betekenis te creëren die aansluit bij de leefomgeving van mensen.

14 Zie de website digitaleoverheid.nl voor de tijdlijn over de totstandkoming van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.

Achtergrondinfo

Samenvatting advies ROB ‘Betekenisvolle transparantie’

Om te komen tot betekenisvolle transparantie adviseert de ROB een perspectiefwissel. Die houdt in dat bij het verstrekken van overheidsinformatie niet alleen geredeneerd moet worden vanuit de (openbaarheids)kaders waar het openbaar bestuur zich aan moet houden, zoals bijvoorbeeld de Woo of artikel 68 van de Grondwet. Het gaat erom het perspectief van de samenleving voor ogen te houden bij het verstrekken van informatie: wat hebben burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel nodig om inzicht te krijgen in het functioneren van het openbaar bestuur? Wat moet het openbaar bestuur doen om verantwoording af te leggen en zich controleerbaar op te stellen?

De ROB heeft hiervoor vier pijlers geïdentificeerd:

1. Actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening als leidend principe voor het openbaar bestuur.
2. Politiek(-bestuurlijk) vakmanschap met vertegenwoordiging en verantwoording in balans.
3. Ambtelijk vakmanschap gericht op loyale tegenspraak.
4. Ruimte voor vertrouwelijkheid door verantwoording achteraf.

Samenvatting onderzoek Informatiebehoeften van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI)

Het onderzoek naar informatiebehoeften laat zien dat de informatievoorziening van de overheid nog onvoldoende aansluit op de behoeften van gebruikers. Het IMI maakt onderscheid tussen verschillende typen informatiebehoeften. Burgers hebben vaak een individuele en casusgerichte informatiebehoefte, die betrekking heeft op hun persoonlijke situatie of een concreet dossier. Journalisten en maatschappelijke organisaties hebben vaker een maatschappelijke informatiebehoefte, gericht op het verkrijgen van inzicht in beleid, besluitvorming en de onderliggende afwegingen. De maatschappelijke informatiebehoefte komt vooral tot uitdrukking in de Woo-verzoeken van journalisten en maatschappelijke organisaties.

Tegen deze achtergrond benadrukt het IMI het belang van actieve openbaarmaking die beter aansluit op terugkerende informatiebehoeften. Daarbij wordt gewezen op het belang van het identificeren en ontsluiten van maatschappelijk relevante dossiers waar structureel veel vraag naar is.

Ook onderstreept het onderzoek het belang van vroegtijdige afstemming met informatieverzoekers, zodat de informatiebehoefte beter kan worden verduidelijkt en gerichter kan worden bediend. Daarnaast wordt gewezen op het belang van nieuwe vormen van ontsluiting, waarin informatie meer in samenhang wordt aangeboden, bijvoorbeeld via thematische dossiers of tijdlijnen.

Samenvatting advies ACOI ‘Wat zou u zelf willen weten?’

Het ACOI benadrukt dat actieve openbaarmaking onder de inspanningsverplichting een kernverplichting is van de Woo en essentieel voor een goed functionerende democratie. Openbaarheid biedt burgers de mogelijkheid om geïnformeerd keuzes te maken, de overheid te controleren, bij te dragen aan participatie en interactief leiderschap, en bevordert een betrouwbare informatievoorziening in tijden van desinformatie. Ook versterkt het de eigen werking van de overheid en vormt overheidsinformatie een waardevolle bron voor kennis en innovatie.

Het advies stelt dat actieve openbaarmaking moet aansluiten bij wat burgers, journalisten, maatschappelijke organisaties en andere gebruikers echt willen weten. De centrale vraag die bestuursorganen zich moeten stellen is: “Wat zou ik zelf willen weten?” bij het publiceren van informatie.

Om dit praktisch vorm te geven adviseert het ACOI onder meer:

- te werken volgens een communicatieve logica: niet regels en procedures als uitgangspunt nemen, maar de informatiebehoefte van gebruikers;
- relevante dossiers en documenten te selecteren die maatschappelijk leven en aansluiten bij die informatiebehoefte;
- te publiceren dicht bij de bron, zodat informatie vindbaar en begrijpelijk is;
- informatie begrijpelijk en bruikbaar te maken: bijvoorbeeld met context, tijdlijnen of duiding;
- en openbaarmakingsprofessionals ruimte en mandaat geven binnen organisaties.

Kortom, het ACOI advies richt zich op het betekenisvol maken van actieve openbaarmaking door te denken vanuit gebruikersbehoeften, het selecteren van relevante informatie, het verbeteren van vindbaarheid en bruikbaarheid, en het stimuleren van coördinatie en samenwerking tussen overheden. Het begrip 'communicatieve logica' wordt hieronder verder geduid.

Communicatieve logica

Volgens het ACOI hangt een belangrijke belemmering voor betekenisvolle actieve openbaarmaking samen met de manier waarop binnen overheden naar openbaarmaking wordt gekeken.[15] Onderzoek van de Universiteit Utrecht naar betekenisvolle transparantie laat zien dat in de praktijk vaak een juridische benadering centraal staat, waarbij de nadruk ligt op het naleven van de regels en procedures van de Woo.[16] Een dergelijke benadering leidt echter niet automatisch tot een goede aansluiting tussen het aanbod van openbare overheidsinformatie en de informatiebehoeften in de samenleving. Wanneer bestuursorganen bij de invulling van de inspanningsverplichting meer vanuit een communicatief perspectief werken, kan actieve openbaarmaking doelgerichter worden ingericht en beter bijdragen aan betekenisvolle transparantie.

Werken vanuit een communicatieve logica betekent dat bestuursorganen expliciet nadenken over wie zij met informatie willen bereiken, welke informatie voor die groepen relevant is en op welke manier deze informatie het best kan worden aangeboden. Daarbij staat niet alleen het volgen van regels centraal, maar ook het uitgangspunt dat informatie begrijpelijk, vindbaar en bruikbaar moet zijn voor de beoogde gebruikers. Dat vraagt van bestuursorganen een actieve en lerende houding, met ruimte om te experimenteren met manieren om informatie beter aan te laten sluiten bij de behoeften in de samenleving.

Actieve openbaarmaking en proactieve dienstverlening

Onder proactieve dienstverlening wordt het volgende verstaan binnen de overheid:

> *'Proactieve dienstverlening betekent dat de overheid op tijd zelf actie onderneemt om mensen te informeren, te helpen of de juiste diensten aan te bieden. De overheid neemt hierbij de situatie van iemand mee en kijkt vooruit. Daarbij regelt de overheid dat mensen met zo min mogelijk inspanning krijgen waar ze recht op hebben en kunnen voldoen aan hun verplichtingen.'*

Vanuit het perspectief van de Woo betekent dit dat openbaarmaking niet los kan worden gezien van dienstverlening. Betekenisvolle openbaarmaking houdt in dat informatie niet uitsluitend op verzoek beschikbaar komt, maar tijdig en gericht wordt ontsloten op basis van de informatiebehoefte in de samenleving. De gehanteerde definitie van proactieve dienstverlening sluit daarmee naadloos aan bij dit beleidskader rondom betekenisvolle openbaarheid. In het bijzonder is relevant dat het initiatief verschuift van de burger naar de overheid. Dat kan zich uiten in het attenderen op relevante informatie, het actief aanreiken daarvan of het automatisch beschikbaar stellen van gegevens. Toegepast op openbaarmaking betekent dit dat de overheid niet afwacht tot een informatieverzoek wordt ingediend, maar zelf verantwoordelijkheid neemt om relevante informatie toegankelijk en begrijpelijk beschikbaar te stellen.

15 Advies ACOI, ; Wat zou u zelf willen weten?', pagina 18.
16 Ruijer, Erna, Isa Bertram, Stephan Grimmelikhuijsen en Albert Meijer (USBO-advies), Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers (2025), pagina 5.

Dit document is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ontwerp: Leene Communicatie
september 2026