Universiteit Leiden
The Netherlands

Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking

Boiten, M.; Stone, S.; Schuitemaker, N.; Vorst, T. van der; Drahmann, A.

Citation
Boiten, M., Stone, S., Schuitemaker, N., Vorst, T. van der, & Drahmann, A. (2025). *Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking*. Den Haag: Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/4253868

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4253868

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Adviescollege
Openbaarheid en
Informatiehuishouding
www.acoi.nl

Nota

TER INFORMATIE

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

Aan: Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding
Van: Bureau

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
10 april 2025	2025-0000293578	Adviesrapport Dialogic

Pagina

Aanleiding

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

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

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

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding
Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag
Postbus 18601
2502 EP Den Haag

Toelichting

Opzet onderzoek

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

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

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

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

Inzichten uit het onderzoek

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

kunnen via een centraal systeem zoeken bij alle overheden tegelijk. Het grote verschil: via de Woo-index (en andere ingangen bij overheidsorganisaties) kunnen mensen alleen gepubliceerde documenten vinden. Het Noorse systeem ondersteunt juist openbaarmaking op verzoek, doordat mensen er documenten in kunnen opzoeken die voor hen relevant zijn en deze dan met een digitaal winkelwagentje kunnen opvragen. Kanttekening daarbij is dat interne ambtelijke adviezen, intern berichtenverkeer en concepten daar – anders dan in Nederland – niet opvraagbaar zijn.
- Registerfunctionaliteiten worden positief beoordeeld als ze goed doorzoekbaar zijn, dankzij goede filtermogelijkheden en/of fulltext doorzoekbaarheid. Ook koppeling van documenten aan/in dossiers kan helpen. Tot slot komt onderlinge verbondenheid van registerfunctionaliteit(en) de bruikbaarheid ten goede.
- Hoe meer documenten moeten worden beoordeeld op weigeringsgronden, des te lastiger de grootschalige actieve openbaarmaking daarvan.
- Een hechte koppeling tussen informatiehuishoudingen maakt actieve openbaarmaking en het vullen van een registerfunctionaliteit veel makkelijker.

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

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

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

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

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

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

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
NVT

Bijlagen

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

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Rapport

Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking

Auteurs

Max Boiten MSc

Sophia Stone MSc

Nena Schuitemaker MSc

ir. Tommy van der Vorst

mr. dr. Annemarie Drahmann

In samenwerking met

Universiteit Leiden

Rapport

Onderzoek registerfunctionaliteit voor actieve en passieve openbaarmaking

Auteurs

Max Boiten MSc
Sophia Stone MSc
Nena Schuitemaker MSc
ir. Tommy van der Vorst
mr. dr. Annemarie Drahmann

Opdrachtgever

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Publicatienummer

2024.136-2450

Datum

8 april 2025

Beeld omslag

Noelle Otto, Pexels, gebruikt onder de Pexels License

Inhoud

1 Inleiding.....5
2 Context en definities.....12
3 Canada.....23
4 Denemarken.....33
5 Duitsland.....38
6 Estland.....44
7 Europese Unie.....52
8 Noorwegen.....60
9 Verenigd Koninkrijk.....67
10 Zweden.....74
11 Beantwoording onderzoeksvragen.....82
Verwijzingen.....96
Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten.....101
Bijlage 2. Interviewleidraad verkennende gesprekken Nederland.....103
Bijlage 3. Interviewleidraad internationale vergelijking.....105
Bijlage 4. Opzet, deelnemers en agenda validatiesessie.....107

Hoofdstuk 1

Introductie

In dit hoofdstuk lichten wij de achtergrond van het onderzoek toe.

1 Inleiding

Leeswijzer

In dit hoofdstuk bespreken we de aanleiding van dit onderzoek, de onderzoeksvragen, en lichten we de gebruikte onderzoeksmethoden toe. We bespreken daarbij de onderzoeksstappen, de methodologie en de caseselectie.

1.1 Aanleiding

De Wet open overheid (Woo) voorziet in zowel passieve als actieve openbaarmaking van overheidsdocumenten. Enerzijds de Woo-verzoeken, anderzijds de in hoofdstuk 3 van de wet beschreven *openbaarmaking uit eigen beweging*. Hier wordt bepaald dat overheidsorganisaties informatie van bepaalde categorieën uit eigen beweging openbaar moeten maken. Daarbij gaat het enerzijds om categorieën documenten die verplicht openbaar moeten worden gemaakt (art. 3.3 Woo), en anderzijds om een inspanningsverplichting voor een bestuursorgaan om bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij hem in documenten berustende informatie voor iedereen openbaar te maken, behalve als er geen redelijk belang mee wordt gediend of als het onevenredige inspanning of kosten vergt. Voorts wordt gezegd: “Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.” Artikel 3.3b Woo bepaalt dat de openbaarmaking in dit kader elektronisch geschiedt door middel van een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in stand gehouden digitale infrastructuur. Artikelen 6.1 en 6.2 van de Woo bepalen dat de Minister een meerjarenplan zal opstellen waarin de langetermijndoelen en benodigde stappen voor duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsgegevens worden beschreven.

In het oorspronkelijke voorstel van de Woo was een documentenregister opgenomen. Naar aanleiding van een quick scan van ABDTopConsult (Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016) werd de registerfunctionaliteit uit de Woo gehaald en vervangen door bovengenoemde verplichting tot het realiseren van een centrale infrastructuur voor openbaarmaking. PLOOI (het Platform Open OverheidsInformatie) werd hiervan de invulling. Na een advies van het Adviescollege ICT-toetsing in 2022 (Adviescollege ICT-toetsing, 2022) heeft de Minister ervoor gekozen de ontwikkeling van PLOOI stop te zetten ten faveure van een op korte termijn haalbare oplossing. Onderdeel van de huidige digitale infrastructuur werd uiteindelijk de Woo-index[1], een index met verwijzingen naar contactgegevens en relevante registers van verschillende

[1] Zie [organisaties.overheid.nl]

overheden, die een brug moet slaan tussen archivering en openbaarmaking.[2] Bij de introductie daarvan werd de toezegging gedaan dat parallel zou worden bepaald of verdere uitwerking van deze minimale oplossing noodzakelijk zou zijn.[3] Voor de langetermijnvisie (zoals gevraagd in art. 6.2) adviseerde ACOI in dit verband te kijken naar informatieregisters (ACOI, 2023).

Informatieregisters (of overzichten van documenten) bestaan in verschillende vormen, van portalen tot Excelsheets met de namen van de beschikbare bestanden. Deze overzichten moeten burgers helpen om hun recht om de overheid te kunnen controleren uit te oefenen. Dit kan zijn door directe openbaarmaking van documenten, maar ook door voor burgers inzichtelijk te maken voor welke documenten zij een verzoek tot openbaarmaking kunnen indienen. Daarnaast kunnen informatieregisters in een organisatie ertoe dienen de interne informatiestromen inzichtelijk te maken en te ordenen. Binnen dit onderzoek zullen deze verschillende typen registerfunctionaliteiten aan bod komen, met hun verschillende vormen en doelen.

Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen van de **verschillende typen registerfunctionaliteiten** die in acht casussen (zeven landen en de EU) worden gehanteerd, de context waarin ze worden toegepast, de functionaliteiten die ze bieden en het gebruik in de praktijk ervan.

Het onderzoek dient uiteindelijk om te komen tot lessen vanuit de internationale voorbeelden waar Nederland uit kan putten. Daarbij nemen wij ook per element de kosten en baten door: zou het wenselijk en realistisch zijn om de verschillende *good practices* in Nederland over te nemen?

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek maken we een overzicht van registerfunctionaliteiten in Nederland en het buitenland. De geselecteerde cases hebben een vorm van een registerfunctionaliteit en zijn wat betreft wet- en regelgeving rond openbaarheid enigszins vergelijkbaar met Nederland. De acht cases die we in dit onderzoek onder loep nemen zijn het **Verenigd Koninkrijk**, **Denemarken**, **Zweden**, **Noorwegen**, **Estland**, **Duitsland**, **Canada**, en de **Europese Unie**. Deze laatste is dan wel geen land, maar heeft een openbaarheidsbeleid zoals een land dat zou kunnen hebben, met een registerfunctionaliteit per institutie. In 1.3.3 lichten we de caseselectie verder toe.

Over deze geselecteerde landen en registerfunctionaliteiten beantwoorden we de volgende vragen:

1. Welke informatie bieden die registerfunctionaliteiten?

[2] De voorgangers van de Woo-index en de ontwikkeling daarvan worden nader beschreven in 2.3.1 en 2.3.2.

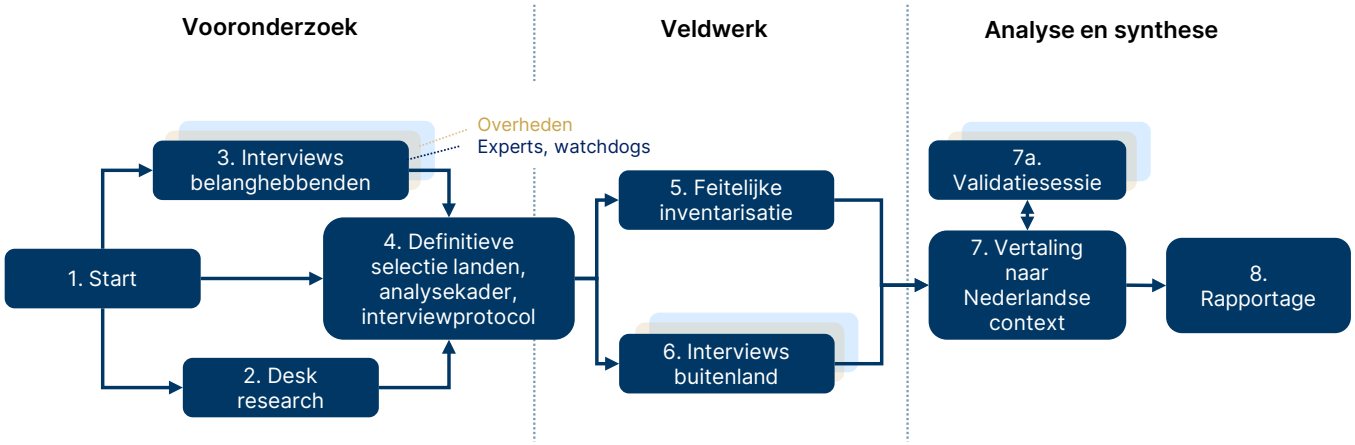
[3] *Kamerstukken II* 2022/23, 26 643, 33 328, nr. 958.

2. Welke informatie(bronnen) worden ontsloten (welke typen documenten, rond wat voor type thema of onderwerp etc.)?
    a. Is er een koppeling tussen de interne informatiehuishouding en de externe registerfunctionaliteit? Zo ja, hoe is deze vormgegeven?
3. Hoe vindt die ontsluiting plaats? Hoe werkt de registerfunctionaliteit?
4. Voor welke doelgroepen is de registerfunctionaliteit bedoeld?
5. Hoe gebruiken de beoogde doelgroepen of anderen de registerfunctionaliteit in de praktijk?
    a. Hoe beoordelen de beoogde doelgroepen en/of anderen het gebruik van de registerfunctionaliteit?
6. Hoe is de registerfunctionaliteit technisch en organisatorisch vormgegeven?
    a. Centraal, federatief, meerdere standalone voorzieningen?
    b. Hoe verhouden gemeentelijke, regionale/provinciale en nationale voorzieningen zich tot elkaar?
7. Heeft het instellen van de registerfunctionaliteiten een impact gehad op de informatiehuishouding? Zo ja, welke impact heeft het gehad en hoe is dit te herleiden tot het instellen van de registerfunctionaliteiten?
8. Hoe kunnen de lessen van registerfunctionaliteiten uit de geselecteerde landen worden vertaald naar de Nederlandse context?

1.3 Toelichting onderzoeksmethoden

In dit onderdeel geven we een toelichting op de onderzoeksstappen (zie onderstaande Figuur 1), methoden en geselecteerde casussen.

1.3.1 Onderzoeksstappen



Figuur 1 Schematische weergave onderzoeksstappen

In het *vooronderzoek* starten we met de deskresearch (2) en voeren we vier verkennende interviews (3) uit met overheden en een *watchdog*/expert. De interviews hebben een verkennend doel – hoe staan de verschillende belanghebbenden (in

Nederland) tegenover het vraagstuk? De desk research (2) is erop gericht om relevante documenten te verzamelen – in eerste instantie ter achtergrond ('inlezen') maar met het doel om de selectie van landen, het analysekader en het interviewprotocol (4) te kunnen aanscherpen. Daarna wordt er een definitieve selectie van de casussen gemaakt (4).

Gedurende het *veldwerk* gaan we verder met het verzamelen van feitelijke informatie, namelijk het verzamelen van informatie over de feitelijke werking en andere relevante eigenschappen van registerfunctionaliteiten in de geselecteerde landen (5). We voeren zeven interviews met partijen uit het buitenland om aanvullende inzichten op te halen, waarbij één respondent schriftelijk hun reactie op de interviewvragen aanlevert (6).

In de *analyse en synthese* fase houden we een validatiesessie (7a) met belanghebbenden (die ook in beeld waren bij de verkennende gesprekken) om ze mee te nemen in de resultaten en deze met hun input nogmaals aan te scherpen. In diezelfde periode vertalen we de opgehaalde resultaten naar lessen voor de Nederlandse context (7). Deze inzichten worden uiteindelijk gebundeld in de rapportage (8).

1.3.2 Methoden

In dit onderzoek wordt een combinatie van methoden ingezet *(mixed methods).* De gehanteerde methoden worden hieronder toegelicht.

Deskstudie

We voeren in dit onderzoek allereerst deskstudie uit. Dit betekent dat we gebruik maken van (internationale) documenten, rapportages, onderzoeken, en wetgeving, om een beeld te vormen van hoe de verschillende landen hun actieve en passieve openbaarmaking inrichten. De deskstudie legt ook bloot welke 'grijze' of niet-gedocumenteerde onderdelen er bestaan op het gebied van registerfunctionaliteiten in de geselecteerde landen, wat daarmee het interviewprotocol en analysekader aangescherpt, omdat het aantoont waar informatie over uitgevraagd moet worden.

Interviews

In dit onderzoek voeren we verkennende interviews (n=4) en interviews met buitenlandse gesprekspartners (n=7).

In de verkennende interviews is gesproken met de Gemeente Utrecht, KOOP/PLOOI, Rijkswaterstaat en Open State Foundation. Deze interviews hadden als doel om brede inzichten op te doen uit het veld over de Nederlandse context. Daarbij wilden we partijen spreken die zelf een registerfunctionaliteit hadden, en een partij die gebruik maakt van deze registerfunctionaliteiten.

De cases in de internationale vergelijking zijn *registerfunctionaliteiten*, niet landen an sich. Enige juridische context is echter nodig om de positie van de registerfunctionali-

teiten te begrijpen. Daarom splitsen wij het de context van registerfunctionaliteiten op in twee stappen: de juridische situatie (op casusniveau) en de implementatie van de registerfunctionaliteit in de praktijk. Het interviewprotocol staat in Bijlage 3, al is er tijdens de interviews zelf ruimte geweest om af te wijken waar relevant.

In de gesprekken met buitenlandse partijen is gesproken met zowel overheid als gebruikers. Wij hebben geprobeerd hier een gebalanceerd beeld te schetsen, maar het bleek vaak moeilijk om de juiste gesprekspartners te vinden. We hebben daardoor niet voor alle casussen een interviewrespondent gevonden. Afhankelijk van de rol van de gesprekspartner is meer doorgevraagd over de totstandkoming van de registerfunctionaliteit (overheid) of de ervaringen ermee (gebruikers). Het volledige interviewprotocol staat in Bijlage 3.

Vertaling naar Nederlandse context

Om de lessen te vertalen hebben wij een groepssessie gehouden met verschillende deskundigen bij het Nederlandse beleid, van zowel overheids- als gebruikerszijde. In deze sessie hebben wij de lessen uit de internationale cases voorgelegd en gezamenlijk gekeken (a) in hoeverre deze richtingen wenselijk zouden zijn en (b) wat er nodig zou zijn om een dergelijke oplossing te realiseren in de Nederlandse context.

1.3.3 Caseselectie

In dit onderzoek kijken we naar **acht cases**: zeven landen en de Europese Unie. De casussen zijn geselecteerd om een mix te onderzoeken van centrale- en decentraal georganiseerde registerfunctionaliteiten, documenten-, informatie-, of hybride systemen, en casussen met een verschillende invulling van actieve en passieve openbaarmaking. Daarbij nemen we ook nadrukkelijk een niet-Europees land, en de Europese Unie mee te in het onderzoek. Tabel 1 geeft een overzicht van de cases.

Tabel 1. Overzicht onderzochte landen en registerfunctionaliteiten (of organisaties) per land

Land	Registerfunctionaliteit
Canada	Open Government Portal
Denemarken	Interne documentenregisters
Duitsland	Transparenzportal Hamburg
Estland	Tallinn
Europese Unie	Europese Commissie
Noorwegen	eInnsyn
Verenigd Koninkrijk	Greater London Authority

Land	Registerfunctionaliteit
Zweden	Gemeente Stockholm

De cases worden stuk voor stuk besproken. In hoofdstuk 11 brengen we de antwoorden op de onderzoeksvragen van de cases samen. Daar wordt ook vergelijkend de nationale context met betrekking tot actieve en passieve openbaarmaking per case samengevat.

Hoofdstuk 2

Definities en analysekader

In dit hoofdstuk lichten we de definities toe en werken we naar een analysekader dat gebruikt kan worden voor de internationale cases. De focus van het onderzoek ligt op de internationale cases. De bespreking van de Nederlandse context is daarom beperkt.

2 Context en definities

Leeswijzer

In dit hoofdstuk bespreken we eerst onze keuzes voor terminologie. Daarna bespreken we de Wet open overheid (Woo) kort en kijken daarbij naar het verschil tussen passieve en actieve openbaarmaking. Vervolgens leggen we de bedoeling uit van het documentenregister zoals dat oorspronkelijk in de Woo was opgenomen. Hoewel dit register uiteindelijk niet is doorgevoerd, heeft het wel invloed gehad op hoe de term "register" in Nederland wordt geïnterpreteerd. In de cases van de internationale vergelijking wordt op verschillende manieren gekeken naar de betekenis van de term "register".

2.1 Openbaarheid, registers en registerfunctionaliteit

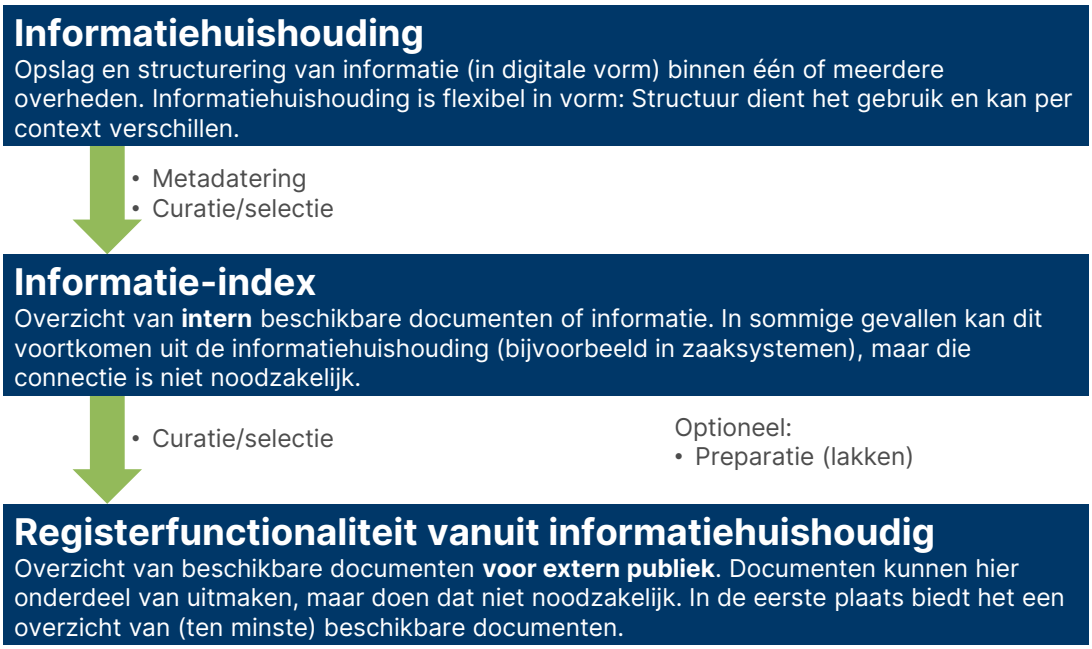
2.1.1 Terminologie: Registerfunctionaliteit

Dit onderzoek kijkt internationaal naar soortgelijke systemen om de verschillende mogelijkheden voor registerfunctionaliteiten in kaart te brengen. Dat levert een bredere blik op dan op "registers" op zichzelf. Kort gezegd kijken wij naar de wijze waarop aan burgers inzicht wordt gegeven in welke documenten er bij de overheid zijn. Dit noemen we een **registerfunctionaliteit**.

In de memorie van toelichting van de Woo wordt benadrukt dat het toegankelijk maken van publieke informatie burgers *"in staat stelt de overheid te controleren, fundamentele rechten uit de oefenen en economische en culturele waarde te creëren"*.[4] De waarde komt niet alleen voort uit het openbaar maken van **documenten**, maar uit de mogelijkheid voor burgers om de **informatie** te vinden die zij nodig hebben. Een registerfunctionaliteit moet uitoefening van dit recht ondersteunen.

Zo'n registerfunctionaliteit kan verschillende vormen aannemen. Hierbij kan sprake zijn van een directe verbinding met de informatiehuishouding, maar hoeft dat niet zo te zijn. Figuur 2 laat ter illustratie een wijze zien waarop dit tot stand kan komen in één *flow* vanuit de informatiehuishouding. In zowel de bespreking van Nederland (paragraaf 2.3) als de internationale vergelijking komen nog andere vormen van registerfunctionaliteiten aan bod.

[4] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 2.



Figuur 2. Illustratie van totstandkoming registerfunctionaliteit

De bovenstaande registerfunctionaliteit wordt opgesteld vanuit een interne **informatie-index**: een overzicht van alle beschikbare documenten binnen een overheid. Bijvoorbeeld: de mogelijkheid om na een Woo-verzoek te komen kijken naar een overzicht van documenten, zodat je weet welke documenten er zijn en kunt aangeven wat je nodig hebt om je vraag te beantwoorden, is ook een vorm van registerfunctionaliteit. Dit overzicht kan vanuit een informatie-index opgesteld worden maar dat is echter niet noodzakelijk. Hoe het overzicht dat dan wordt aangeboden is geïnventariseerd is aan de overheid in kwestie. Om een goed overzicht te kunnen bieden van de documenten in bezit van een overheid bestaat deze koppeling tussen een interne informatie-index en een registerfunctionaliteit echter wel, omdat losse zoektochten door informatiesystemen (onnodig) inefficiënt zijn.

De **informatiehuishouding** staat als één blok weergegeven, maar valt in werkelijkheid uiteen in een diversiteit aan systemen. Zo zullen een zaaksysteem voor identiteitsbewijzen, een systeem voor vergunningen, een e-mailserver en berichtendiensten binnen gemeenten vermoedelijk los van elkaar bestaan. Dit ligt voor de hand omdat voor verschillende taken verschillende toepassingen of dossiervormen worden gebruikt. In een ideaal scenario is het mogelijk om uit al deze systemen een basale index te creëren, die met metadata weergeeft welke documenten of stukken informatie zich in het systeem bevinden.

In het ideale scenario zou hier dus sprake zijn van een informatiehuishouding, met metadata die het mogelijk maken om een goed overzicht van de documenten te creëren. Vervolgens kan er een selectie gemaakt worden uit die lijst om (eventueel fulltext) te publiceren.

Contrast met de term "register"

Met een **register** wordt veelal een *officiële* en *systematische* lijst of database bedoeld waarin specifieke informatie wordt bijgehouden en geordend, zoals bijvoorbeeld namen van personen, eigendommen, bedrijven, voertuigen of misdrijven. Een register in deze zin is *uitputtend: per definitie compleet*. Als een organisatie niet in het handelsregister staat, is het geen bestaand Nederlands bedrijf, en als je kenteken niet geregistreerd is in het kentekenregister, dan is het geen geldig bestaand Nederlands kenteken.

Afgaand op deze definitie verwijst het begrip informatie- of documentenregister dus naar een **volledig** en **uitputtend** overzicht van alle informatie of documenten die vallen binnen de afbakening van het register. Deze strikte definitie van informatie- of documentregister leidt tot een aantal complicaties c.q. discussiepunten. Het belangrijkste bezwaar bij het realiseren van een register is het feit dat dit het doel van het creëren van transparantie voorbij zou kunnen schieten.

Stel, een informatieregister is gebaseerd op de definitie van *publieke informatie* uit de Woo (art 2.1), dan zou dat betekenen dat alle informatie die niet in het register staat ook niet opvraagbaar zou zijn met een Woo-verzoek, want alle publieke informatie is immers op te vragen. De discussie over het originele register uit de Woo ging onder andere hierover. Wil je compleet zijn, dan betekent dat naar schatting dat 1 miljard e-mails per jaar voor de Rijksoverheid (exclusief zbo's) en 1,4 miljard ingekomen documenten (exclusief e-mails) van alleen al de Belastingdienst (Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016, p. 8) moeten worden opgenomen. De vraag is ten zeerste of dat doeltreffend (is het mogelijk om als burger te vinden wat je zoekt in miljarden documenten?) en doelmatig (zijn ál die documenten nodig om een open overheid te zijn?) zou zijn.

2.2 Nederlandse context: De Wet open overheid

De Wet open overheid (Woo) voorziet in zowel passieve als actieve openbaarmaking van documenten die bij de overheid berusten. Actieve openbaarmaking geschiedt op basis van de in hoofdstuk drie van de wet beschreven kaders voor openbaarmaking uit eigen beweging. Passieve openbaarmaking geschiedt op basis van 'Woo-verzoeken' zoals beschreven in hoofdstuk 4 van de Woo. De besluiten op Woo-verzoeken en bijbehorende documenten vormen een van de informatiecategorieën die verplicht uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt.

Nederland kent een hybride stelsel: een combinatie van een documenten- en een informatiestelsel. Deze terminologie heeft betrekking op de manier waarop informatie binnen organisaties wordt beheerd en toegankelijk wordt gemaakt. In een documentenstelsel staat het fysieke of digitale document centraal. Wanneer iemand informatie opvraagt, moet hij of zij specifieke documenten benoemen of beschrijven waarvan openbaarmaking wordt verlangd. Dit impliceert dat de verzoeker bekend moet zijn met het bestaan van een document om er toegang toe te kunnen vragen. In een

informatiestelsel staat de informatie zelf centraal, los van de vorm of het specifieke document waarin deze is vastgelegd. Een verzoeker hoeft hierbij niet te specificeren welk document hij of zij wil inzien, maar slechts het onderwerp of de aangelegenheid waarover informatie wordt gewenst.

Situering binnen het rapport

Wij schetsen de Nederlandse context hier als achtergrond voor de internationale vergelijking, omdat dat toestaat een vergelijking te trekken met bijvoorbeeld de Nederlandse definitie van publieke informatie. De toelichting in dit hoofdstuk geeft dus geen analysekader, maar moet gelezen worden als achtergrond voor de internationale vergelijking en voorbereiding op de vertaling naar de Nederlandse context in hoofdstukken 3 t/m 10.

2.2.1 Publieke informatie

De Woo regelt toegang voor burgers tot **publieke informatie**. Wat publieke informatie is, staat beschreven in artikel 2.1: *"informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid (...)"*. Een document is een *"door een orgaan, persoon of college (...) opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college"*.

Als we kijken naar publieke informatie dan gaat dit dus enkel over informatie vastgelegd in bestaande documenten waartoe toegang gegeven kan worden. Deze documenten moeten te maken hebben met de taak van de overheid. Het document-begrip, zoals hierboven gedefinieerd, is heel breed. Voor zowel actieve openbaarmaking als passieve openbaarmaking zijn uitzonderingsgronden van toepassing, zie daarvoor Box 1.

Box 1. Uitzonderingsgronden Woo

Het uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. In het geval van absolute uitzonderingsgronden moet de betreffende informatie geweigerd worden. Dit betreft de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, en nationale identificatienummers.

Wanneer relatieve uitzonderingsgronden van toepassing zijn, moet het bestuursorgaan het specifieke belang van de uitzonderingsgrond afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid. Deze gronden omvatten bijvoorbeeld internationale betrekkingen, economische of financiële belangen van de Staat, de opsporing van strafbare feiten, concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens, en de bescherming van het milieu. Als sprake is van documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, kan daarnaast openbaarmaking van de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen worden geweigerd of kunnen deze in niet-herleidbare vorm worden verstrekt. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter (art. 5.2).

2.2.2 Passieve openbaarmaking onder de Woo

De bekendste vorm van openbaarmaking onder de Woo is door middel van Woo-verzoeken (voorheen Wob-verzoeken): burgers kunnen bij overheden een informatieverzoek indienen en de overheid moet de documenten verstrekken waarop het verzoek betrekking heeft. Als er passages in staan die onder de uitzonderingsgronden vallen, dan is het mogelijk de passages weg te lakken of soms het gehele document niet te delen.

Na indienen van het verzoek heeft de overheid twee weken de tijd om verduidelijking te vragen als het verzoek te vaag is (art. 4.1 lid 5 en 6). Vervolgens dienen de verzoeken binnen vier weken behandeld te worden (art. 4.4 lid 1). Het is mogelijk deze termijn met twee weken te verlengen als het verzoek te veel informatie of werk beslaat om het binnen vier weken af te handelen (art. 4.4 lid 2).

2.2.3 Actieve openbaarmaking onder de Woo

Naast passieve openbaarmaking legt de Woo de overheid ook een verplichting op om 17 categorieën informatie uit eigen beweging openbaar te maken. Artikel 3.3b Woo

bepaalt dat de openbaarmaking van deze documenten elektronisch geschiedt door middel van een door de Minister in stand gehouden digitale infrastructuur.

De 17 informatiecategorieën staan uiteengezet in Tabel 2, met de beoogde datum waarop openbaarmaking verplicht wordt. Deze informatiecategorieën zijn divers. Adresgegevens (1e) en een organogram (1d) van een bestuursorgaan staan bijvoorbeeld doorgaans gewoon op een pagina op de website daarvan. Veel andere informatiecategorieën zijn ook allang de facto openbaar zoals wetgeving en besluiten, vergaderverslagen van de volksvertegenwoordigingen, onderzoeksrapporten. Zij zullen vermoedelijk in pdf-vorm online geplaatst worden ("klassieke" documenten).

Tabel 2. De 17 informatiecategorieën in artikel 3.3 Woo. Formulering van [open-overheid.nl].

Lid	Informatiecategorie	Naar verwachting verplicht per[5]
1a	Wetten en algemeen verbindende voorschriften	01-11-2024
1b	Overige besluiten van algemene strekking	01-11-2024
1c	Ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag	Medio 2025
1d	Organisatie en werkwijze	01-11-2024
1e	Bereikbaarheidsgegevens	01-11-2024
2a	Bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken	Tweede helft 2025
2b	Vergaderstukken Staten-Generaal	01-11-2024
2c	Vergaderstukken decentrale overheden	Medio 2025
2d	Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges	Medio 2025

[5] Zie [open.overheid.nl] voor de indicatieve verdeling in tranches en planning. Deze planning is echter niet definitief. Zie [open.overheid.nl] voor de meest recente update op het moment van publicatie.

Lid	Informatiecategorie	Naar verwachting verplicht per
2e	Adviezen	Medio 2025
2f	Convenanten	Tweede helft 2025
2g	Jaarplannen en jaarverslagen	Medio 2025
2h	Subsidieverplichtingen anders dan met beschikking	Tweede helft 2025
2i	Woo-verzoeken en -besluiten	Medio 2025
2j	Onderzoeksrapporten	Tweede helft 2025
2k	Beschikkingen	2026
2l	Klachtoordelen	Tweede helft 2025

Naast deze 17 categorieën bestaat er een algemene inspanningsverplichting voor bestuursorganen om uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar te maken, als dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie (art. 3.1).

2.3 Registerfunctionaliteiten in Nederland

In Nederland zijn verschillende initiatieven die wij als registerfunctionaliteit zien. We benoemen die hieronder kort. De eerste (een volledig documentenregister) is nooit gerealiseerd. De andere opties wel.

2.3.1 Niet gerealiseerd: Volledig documentenregister

In het oorspronkelijke voorstel van de Woo was een documentenregister opgenomen:

Artikel 3.2 Register

1. *Een overheidsorgaan houdt een elektronisch toegankelijk openbaar register bij van bij het orgaan berustende documenten.*
2. *Het register bevat ten minste de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden of vastgestelde documenten. Op voordracht van Onze Minister worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de inhoud van het register.*
3. *Het register biedt eenieder toegang tot de in het register vermelde documenten die openbaar zijn gemaakt dan wel geeft aan op welke wijze kennisgenomen kan worden van documenten die niet in elektronische vorm beschikbaar gesteld kunnen worden.*[6]

In de definitie van dit register worden die documenten uitgesloten die geen inhoudelijke behandeling behoeven. Bij verzonden (of anderszins vastgestelde) documenten wordt aangenomen dat zij dan geen concept meer zijn.[7]

De Afdeling advisering van de Raad van State en het ministerie van BZK vragen in 2013 om verdere uitwerking van de uitvoerbaarheid en financiële gevolgen van de maatregelen.[8] SEO schat in het kostenplaatje een kostenpost van enkele tientallen miljoenen euro's per jaar, tegen een besparing van vijf tot acht miljoen euro door gemakkelijkere Woo-verzoeken. Zij benoemen dat het register in feite de kosten naar voren haalt die al gemaakt worden onder de Archiefwet (het registreren van documenten voor archivering). Het opzetten van een eigen register per overheid wordt wel als een kostenpost genoemd, met besparingen later (Koopmans & Prins, 2013). ABDTOPConsult daarentegen hoort van betrokkenen zorgen over een toename van Woo-verzoeken als gevolg van het openbaar maken van documenten en de angst dat zo onbedoeld gegevens openbaar worden waarvan dat ongewenst is. Boven op de Archiefwet voorzien zij op basis van voorlopige inschattingen[9] door overheidsorganisaties meer kosten voor het toegankelijk maken van documenten via de registers dan eerder verwacht (Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016).

In de Wijzigingswet Woo (25 oktober 2021) wordt de registerplicht geschrapt. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de verwachting van de initiatiefnemers dat het mogelijk zou zijn om op basis van bestaande documentmanagementsystemen een register op te stellen, niet strookte met de werkelijkheid. Zij realiseren zich "dat het register, althans de beeldvorming daaromtrent, een breekpunt vormt voor de aanvaarding van de Woo".[10] De angst die ABDTOPConsult opmerkte bij haar *quick scan*

[6] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 2, p. 4.

[7] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 30.

[8] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 7, p. 18-19.

[9] Deze berekeningen worden in twijfel getrokken door o.a. Open State Foundation (Open State Foundation, 2017).

[10] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 4.

is de reden om de registerplicht te vervangen door een meerjarenplan voor verbetering van de informatiehuishouding.[11] Artikelen 6.1 en 6.2 van de Woo bepalen dat de Minister een meerjarenplan zal opstellen waarin de langetermijndoelen en benodigde stappen voor duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsgegevens worden beschreven.

2.3.2 PLOOI en de Woo-index

In artikel 3.3b van de Woo is besloten dat er wel een centrale ICT-voorziening moet zijn voor het actief openbaar maken van documenten, om daarmee de aansluitkosten te verlagen voor de verschillende overheidsorganisaties. Het ministerie van BZK ontwikkelde hiervoor in eerste instantie het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI).[12] Hierbij zouden documenten centraal ter beschikking worden gesteld aan de gebruiker. Overheden moesten documenten volgens een vaste standaard met metadatering aanleveren om dit mogelijk te maken.

In 2022 wordt de ontwikkeling van PLOOI echter stopgezet naar aanleiding van een advies van het Adviescollege ICT-toetsing. Het adviescollege meende dat de oplossing niet passend genoeg was bij de doelstelling. PLOOI was groot opgezet, wat het onwaarschijnlijk maakte dat het op tijd de doelen zou kunnen bereiken. Bestuursorganen zouden, om aan de documentstandaard te voldoen, documenten deels handmatig moeten metadateren, en er wordt getwijfeld aan de waarde van de metadata voor goede zoekresultaten. Daarnaast was er kritiek op het feit dat er bij de ontwikkeling geen sprake was van een eenduidige interpretatie van de Woo. Ter vervanging wordt een zoek**index** voorgesteld waar de eigen oplossing van overheden kunnen aansluiten zonder verplichte metadatering (Adviescollege ICT-toetsing, 2022).

In principe werkt de nieuwe Woo-index door geautomatiseerd gegevens op te halen uit de systemen van overheidsorganisaties, een proces dat bekend staat als *harvesting*. De bezoeker kan in de index door een lijst van documenten zoeken en wordt vervolgens doorverwezen naar de originele URL om het document te bekijken. Uit een interview met een respondent die voor KOOP werkt, bleek dat PLOOI oorspronkelijk bedoeld was als een centrale opslagruimte voor overheidsdocumenten die actief openbaar moesten worden gemaakt. Dit plan werd echter aangepast omdat het technisch en organisatorisch te complex werd, en in plaats daarvan werd PLOOI ontwikkeld als een indexeringsplatform met beperkte opslagfunctionaliteit.

Waar oorspronkelijk de doelstelling dus was om met PLOOI centraal documenten te publiceren om te voorkomen dat iedere overheid een eigen registerfunctionaliteit zou moeten maken, is er nu sprake van een Woo-index waarbij elke overheid alsnog verantwoordelijk is voor het opzetten van een eigen registerfunctionaliteit die door de Woo-index gekoppeld kan worden aan een centraal systeem en doorzoekbaar kan

[11] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 4-5.

[12] *Kamerstukken II 2020/21,* 35 112, nr. 16, p. 5

worden gemaakt. Hierdoor hoeft niet meer elk bestuursorgaan zijn eigen informatie-huishouding te ontsluiten aan het centrale systeem, waardoor het vermoeden is dat publicatie eenvoudiger wordt.

2.3.3 Selectielijsten

Op grond van de Archiefwet (art. 5 en 9) en het Archiefbesluit (art. 2 t/m 5) moeten overheden selectielijsten opstellen. In de selectielijsten worden alle werkprocessen die informatie genereren opgenomen en de informatie die eruit voortkomt wordt gewaardeerd en de benodigde bewaartermijn ervan wordt vastgesteld (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2024, p. 9). Deze lijsten worden gepubliceerd. De VNG publiceert deze bijvoorbeeld voor gemeenten.[13] Uit de meest recente monitor overheidsinformatie had 92% van de bevraagde overheden één of meer vastgestelde selectielijsten (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2025, p. 17).

Dergelijke selectielijsten geven op een iets abstracter niveau informatie over welke informatie of documenten een overheidsorganisatie produceert. De lijsten zijn ook openbaar. Een burger zou hier dus ook gebruik van kunnen maken om te verkennen welke gegevens bij een overheid besloten liggen.

2.3.4 Vertrouwelijke inzage

Vertrouwelijke inzage kan worden geboden voor of tijdens een Woo-verzoek, waarbij een aanvrager al inzage krijgt in de documenten. Op basis hiervan kan die dan bepalen of de documenten (en de informatie erin) daadwerkelijk relevant is. Hierbij moet dan vooraf getekend worden voor geheimhouding, waarbij die later wordt opgeheven voor alle informatie die daarna openbaar wordt. Hiermee kan een verzoek bijvoorbeeld worden ingeperkt tot enkele documenten, wat verwerking ervan eenvoudiger maakt.

[13] Zie [vng.nl]

Hoofdstuk 3 t/m 10

Internationale vergelijking

In de volgende hoofdstukken worden acht cases stuk voor stuk besproken. Hierbij wordt steeds een vergelijking gemaakt tussen de casus en Nederland, maar niet tussen de cases onderling.

3 Canada

3.1 Wetgevingskader

Canada kent de *Access to Information Act* (ATIA), oftewel de 'Wet op de toegang tot informatie'. Deze wet geeft Canadezen, permanente inwoners, en personen en organisaties in Canada het recht om documenten van overheidsinstellingen in te zien.

3.1.1 Welke documenten?

Een document is gedefinieerd in de ATIA als "elk documentair materiaal, ongeacht het medium of de vorm".[14] Wanneer een opgevraagd document nog niet bestaat, maar door de overheidsinstelling kan worden geproduceerd met gebruik van de beschikbare computer hardware, software en technische expertise, dient de instelling dit te doen.

Documenten met financiële en organisatorische informatie worden proactief gedeeld via beleidslijnen. Beleidsdocumenten of individuele beschikkingen (vergunningen, handhavingsbesluiten) worden in Canada normaal gesproken niet verplicht actief gepubliceerd door de ATIA maar zijn wel opvraagbaar. Interne nota's en adviezen zijn ook opvraagbaar.

3.1.2 Uitzonderingsgronden

De meeste overheidsinformatie is beschikbaar. Belangrijke uitzonderingen zijn kabinetsdocumenten en informatie die de veiligheid of economie van Canada, federaal-provinciale betrekkingen of internationale aangelegenheden kunnen schaden (Government of Canada, 2024).

3.1.3 Passieve openbaarmaking

Aanvragers kunnen een schriftelijk verzoek indienen bij de overheidsinstelling die beschikt over het document dat ze willen inzien. Het verzoek moet gedetailleerd genoeg zijn om een ervaren werknemer van de instelling in staat te stellen het document met een redelijke inspanning te identificeren.[15] Aanvragers kunnen ook gebruik maken van de online aanvraag service.[16]

Een verzoek moet ingediend worden bij de instelling die het document heeft. *Info Source*, een online bron, geeft aan welke documenten waar te vinden zijn. Het bevat ook een beschrijving van alle documenten die een indiener mogelijk nodig heeft om de verzochte documenten in een aanvraag te kunnen omschrijven (Government of Canada, 2014).

[14] Art.3 ATIA

[15] Art. 6 ATIA

[16] Access to Information and Personal Information Online Request Service

Een verzoek moet de gezochte documenten zo specifiek mogelijk benoemen, bijvoorbeeld door een datumbereik en onderwerp mee te geven. Daarnaast moet de indiener aangeven hoe die de documenten wil ontvangen (online, mail of fysiek inkijken), een emailadres of telefoonnummer, naam, adres en postcode, en datum van verzoek (Government of Canada, 2023).

3.1.4 Actieve openbaarmaking

Deel 2 van de ATIA verplicht overheidsinstellingen om bepaalde documenten actief openbaar te maken.[17] Hieronder volgt een tabel met de documenten per type overheidsinstelling.

Tabel 3 Verplichte openbaarmaking overheidsdocumenten Canada

Overheidsinstelling	Type document
Alle overheidsinstituties	• Reiskosten gemaakt door een hoge functionaris of werknemer van een overheidsinstelling • Gastvrijheidskosten gemaakt door een hoge functionaris of werknemer van een overheidsinstelling • Elk verslag dat het in het parlement wordt ingediend op grond van een wet van het parlement
Toezichthoudende entiteiten of afdelingen, agentschappen en andere organen die onder de wet vallen:	• Contracten van meer dan $10,000 • Subsidies en bijdragen van meer dan $25,000 • Pakketten met briefingsmateriaal die zijn voorbereid voor nieuwe of inkomende adjunct-hoofden of gelijkwaardig • Titels en referentienummers van memoranda die zijn opgesteld voor een plaatsvervangend hoofd, of gelijkwaardig, die door hun kantoor worden ontvangen • Pakketten met briefingsmateriaal die zijn opgesteld voor de verschijning

[17] Deel 2 ATIA

Overheidsinstelling	Type document
	van een adjunct-hoofd of een gelijkwaardig persoon voor een commissie van het Parlement
Overheidsinstellingen die afdelingen zijn die worden genoemd in bijlage I bij de Wet op het financieel beheer of delen van het kern openbaar bestuur die worden genoemd in de bijlage IV bij die wet:	• Herindeling van functies
Ministers	• Pakketten met briefingsmateriaal die door een overheidsinstelling zijn opgesteld voor nieuwe of inkomende ministers • Titels en referentienummers van memoranda, opgesteld door een overheidsinstelling voor de minister, die door hun kantoor worden ontvangen • Pakket nota's voor het vragenuurtje, opgesteld door een overheidsinstelling voor de minister en in gebruik op de laatste zittingsdag van het Lagerhuis in juni en december • Pakketten met briefingsmateriaal die door een overheidsinstelling zijn opgesteld voor de verschijning van een minister voor een commissie van het parlement • Reiskosten van een minister, een van zijn of haar ministeriële adviseurs of een lid van zijn of haar ministeriële staf • Gastvrijheidskosten gemaakt door een minister, een van zijn of haar ministeriële adviseurs of een lid van zijn of haar ministeriële staf

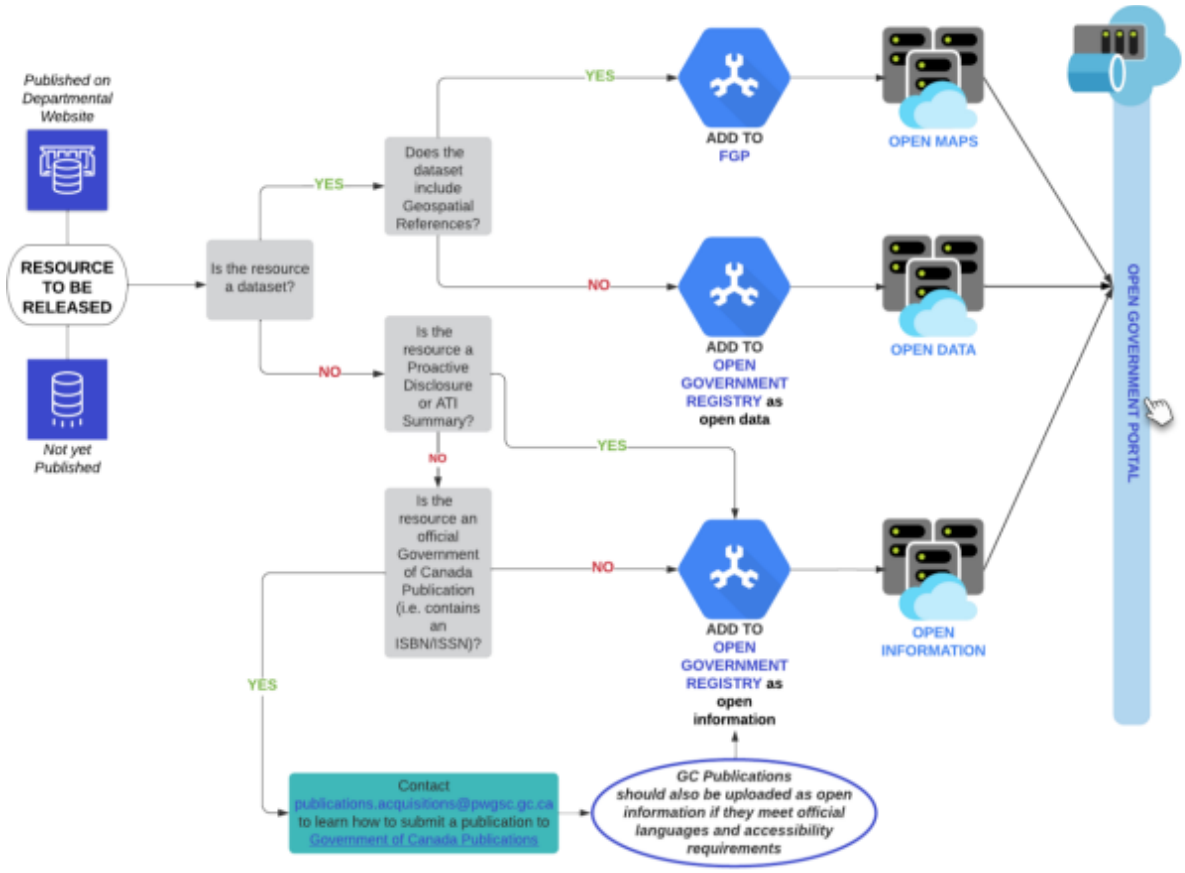
Overheidsinstelling	Type document
	• Contracten van meer dan $10,000 • Uitgaven van de kabinetten van de ministers

3.2 Registerfunctionaliteit

3.2.1 Beschrijving

In Canada wordt gebruik gemaakt van het *Open Government Portal* voor openbaarmaking van documenten en data.[18] Hier is alle informatie te vinden die vrij en zonder beperking wordt gedeeld, met inbegrip van alle verplichte actieve openbaarmakingen zoals in de ATIA, en alle documenten die online zijn geplaatst of gepland zijn voor publicatie via afdelingswebsites of gedrukte media. Volgend stroomschema (Figuur 3) geeft aan welke documenten op het portaal geplaatst dienen te worden (Treasury Board of Canada Secretariat, 2023):

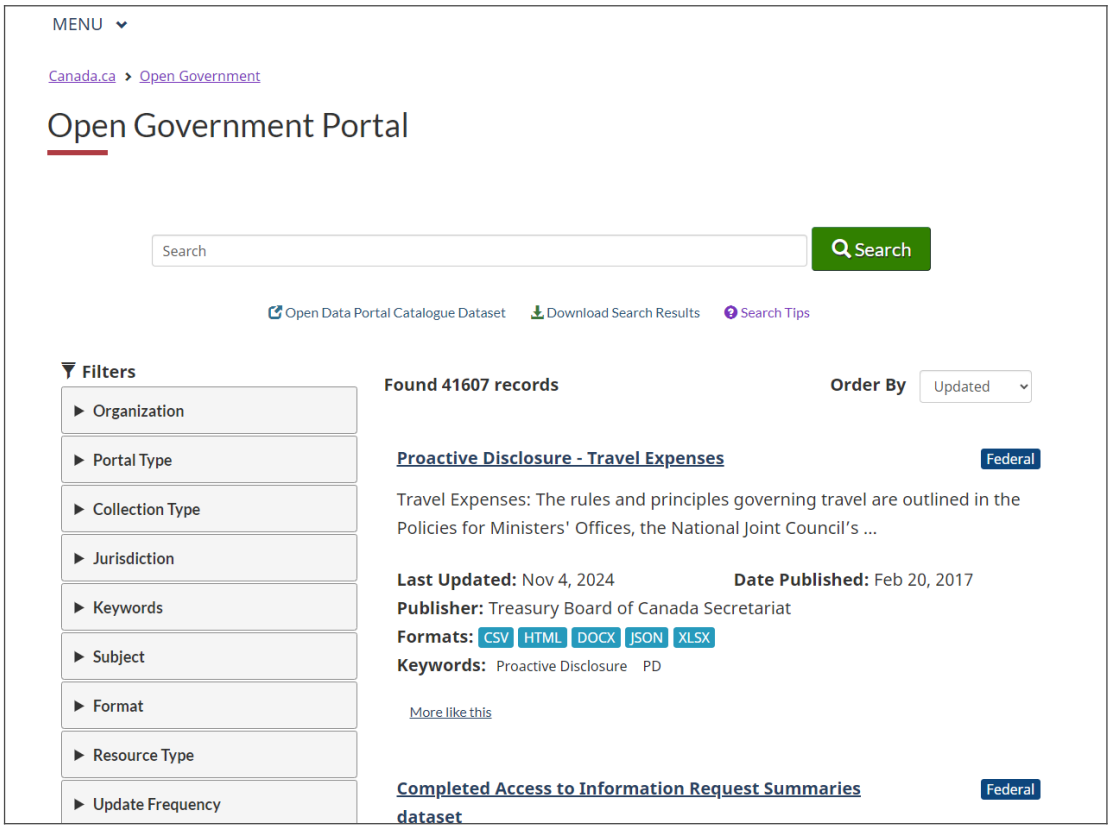
[18] Zie [open.canada.ca]



Figuur 3 Stroomschema openbaarmaking Canada op Open Government Portal (Treasury Board of Canada Secretariat, 2023, p. 28)

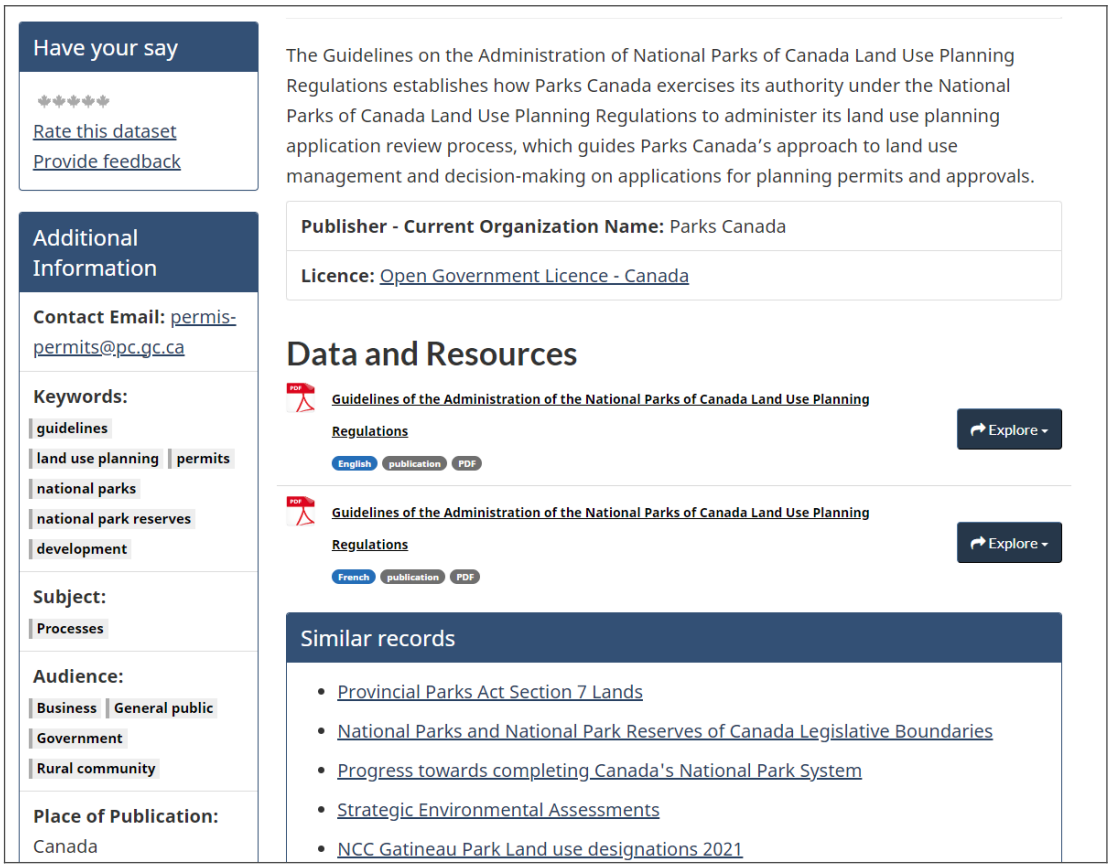
Het Open Government Portal is een centraal platform waar verschillende overheidsorganisaties informatie en data openbaar kunnen maken. De overheidsorganisaties zijn verantwoordelijk voor het beheer van hun eigen gegevens. Het secretariaat van de Treasury Board of Canada is verantwoordelijk voor het beheer, met inbegrip van richtlijnen en beleid, die van toepassing zijn op de informatie en data (Treasury Board of the Open Government Program, 2021).

Figuur 4 laat de voorpagina van het portaal zien. Er is de mogelijkheid om te filteren op organisatie, portaal type (data of informatie), collectie type, jurisdictie, keywords, onderwerp, format, resource type, update frequentie, en API-enabled.

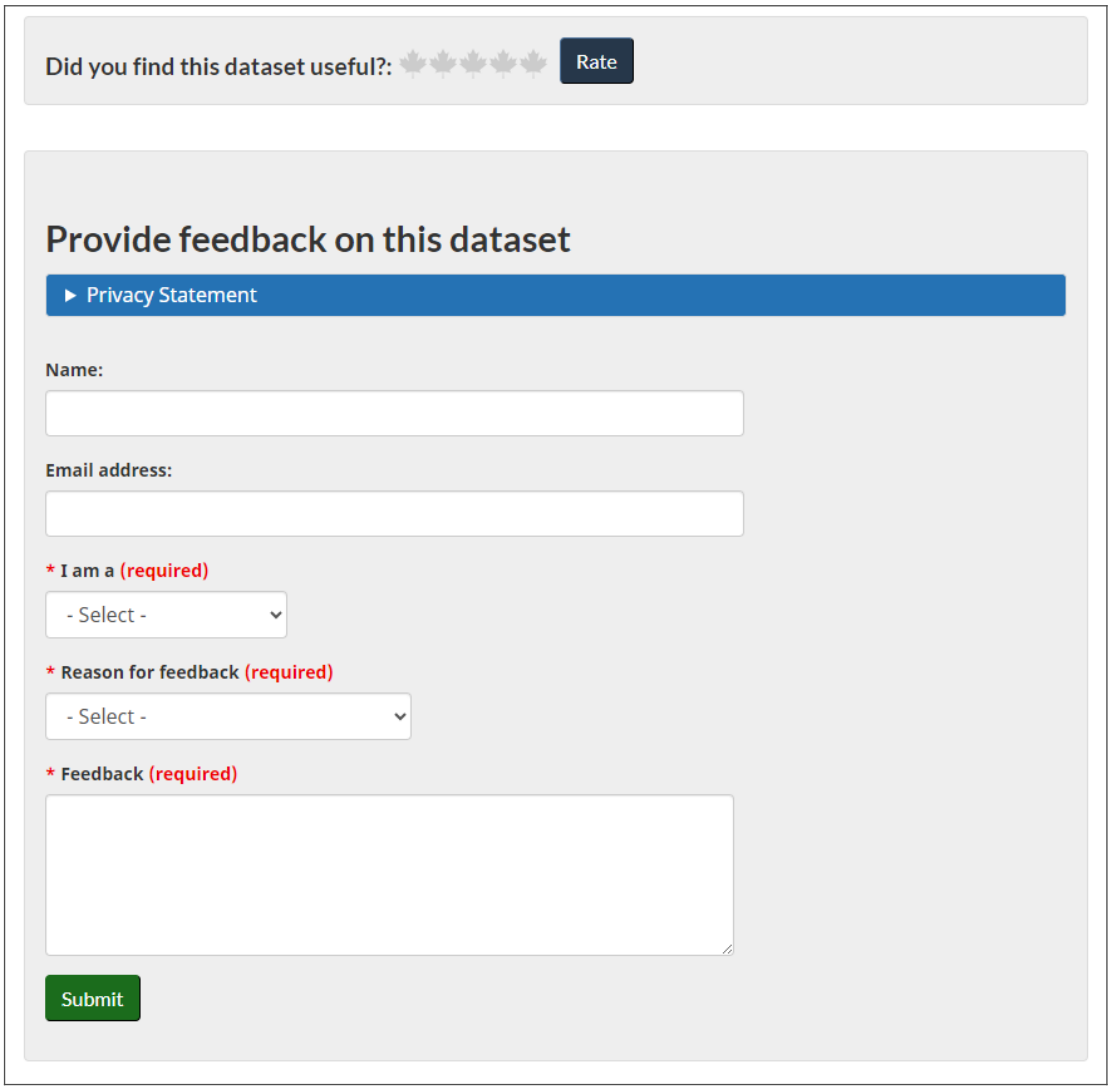


Figuur 4 Open Government Portal

Zoals te zien in Figuur 4 wordt er naast de titel al extra informatie gegeven over de documenten. Wanneer je naar de documentpagina zelf gaat (Figuur 5), is hier nog meer informatie te vinden. Zo is er een contact e-mailadres, keywords, onderwerp, doelgroep, publicatieplaats, ISBN, catalogusnummer van de Canadese overheid, onderhoud en update frequentie, publicatiedatum, tijdsbestek, releasedatum, aanpassingsdatum, record ID, en metadata. Ook wordt er een beoordeling van het document weergegeven. Deze beoordeling wordt gegeven door bezoekers. In Figuur 6 is het formulier dat hiervoor gebruikt kan worden te zien.



Figuur 5 Voorbeeld documentpagina Open Government Portal



Figuur 6 Feedback formulier Open Government Portal Canada

3.2.2 Koppeling met informatiehuishouding

Elke organisatie is verantwoordelijk voor zijn eigen informatiehuishouding, maar de *Policy on Service and Digital* bevat vormt een set regels die uiteenzetten hoe overheidsorganisaties omgaan met dienstverlening, informatie en gegevens, informatietechnologie, en cyberbeveiliging in het digitale tijdperk (Government of Canda, 2024). Op dit moment is het Treasury Board of Canada Secretariat bezig met het herzien van de regels.

Organisaties kunnen via het portaal hun documenten uploaden naar het centrale platform. Gestandaardiseerde actieve publicaties worden gepubliceerd met behulp van Excelsheets die de overheid dient in te vullen en te uploaden. Gestandaardiseerde actieve publicaties zijn toegang tot samenvattingen van informatie, contracten van meer dan $10,000, departementale auditcommissies, titels en nummers van de briefing, subsidies en bijdragen, kosten voor het ontvangen van gasten, reiskosten, informatie over wijzigingen in het functieniveau en daden van gegrond gedrag. Voor niet-gestandaardiseerde actieve publicaties is er een online template in het Open

Government Registry. Het Open Government Registry is het portaal dat organisaties gebruiken om informatie en data te uploaden naar de Open Government Portal. Niet-gestandaardiseerde actieve publicaties zijn nieuwe ministers, nieuwe adjunct-hoofden, verschijningen van de parlementaire commissie voor ministers en verschijningen van parlementaire commissies voor plaatsvervangende hoofden. Voor deze publicaties moet er eerst goedkeuring zijn gegeven voor publicatie. Wie hier toestemming voor moet gegeven kan per organisatie verschillen (Government of Canada, 2024).

3.2.3 Metadatering en standaarden

Er is een Open Government Metadata Element Set die de verschillende resources in het Open Government Portal beschrijft. Dit is opgesteld door de Information Management – Open Government Group die valt onder de Chief Information Officer van het Treasury Board Secretariat (Government of Canada, z.d.).

3.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

Canadese provincies en territoria onderhouden ook hun eigen *open government*-portalen. Er is geen sprake van een koppeling tussen de registerfunctionaliteiten van verschillende overheden.

3.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

Aan de hand van interviews en focusgroepen is naar voren gekomen dat het portaal niet flexibel en gebruikersvriendelijk is. Daarnaast blijkt het moeilijk om de informatie die gezocht wordt te vinden (Treasury Board of the Open Government Program, 2021).

3.3 Vergelijking met Nederland

Nederland en Canada verschillen sterk in hoeveel documenten zij proactief openbaar (gaan) maken. De Woo van Nederland verplicht uiteindelijk de openbaarmaking van een groot aantal documenten in 17 categorieën.

Canada's actieve openbaarmaking onder de ATIA is qua volume beperkter. Sinds de invoering van de nieuwe verplichtingen in 2019 zijn er tussen 2019 en 2023 bijvoorbeeld 35.000 titels van briefingnota's en 1.600 Question-Period notities van ministers openbaar gemaakt (Treasury Board of Canada Secretariat, 2024). Dit zijn aanzienlijke aantallen, maar ze vallen in het niet bij de brede stroom aan documenten die de Woo beoogt openbaar te maken zodra alle categorieën van kracht zijn.

De categorieën documenten die actief openbaar worden gemaakt, verschillen tussen beide landen. In Nederland omvat dit vrijwel alle typen bestuurlijke informatie: naast wet- en regelgeving ook bestuurlijke besluiten (beschikkingen), plannen, beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten, adviezen, overeenkomsten, en zelfs de Woo-verzoeken en daarop gegeven besluiten zelf (zodat men kan zien welke informatie al eens is

opgevraagd). Een aantal van deze categorieën was traditioneel niet openbaar, maar de Woo brengt daar verandering in. In Canada wordt bepaalde financiële en organisatorische informatie proactief gedeeld (zoals uitgaven van ministers, contracten, subsidies, personeelsinformatie) via beleidslijnen, maar wettelijk verplicht onder ATIA Part 2 zijn vooral parlementaire en administratieve documenten: denk aan de eerdergenoemde briefingnota's aan ministers, QP-notities, en benoemingsbrieven.

Beleidsdocumenten of individuele beschikkingen (vergunningen, handhavingsbesluiten) worden in Canada normaal gesproken niet verplicht actief gepubliceerd door de ATIA. Zulke documenten zijn vaak alleen op verzoek verkrijgbaar, tenzij een departement ze vrijwillig online zet. In Nederland zullen dergelijk documenten wél systematisch openbaar worden. Ook correspondentie en interne adviezen vallen in Nederland onder de Woo-categorieën (met inachtneming van uitzonderingen voor persoonlijke beleidsopvattingen e.d.), terwijl Canada geen algemene plicht heeft om interne nota's of adviezen openbaar te maken behalve als ze worden opgevraagd.

Ten slotte publiceert Canada hoofdzakelijk indexgegevens (titels) van documenten, terwijl Nederland veel documenten in hun geheel online zal zetten (bijv. volledige rapporten, besluiten, WOO-beslissingen). Kortom, de mate van actieve openbaarmaking is in Nederland veel omvangrijker dan in Canada's huidige praktijk, waar actieve openbaarmaking nog tamelijk selectief is. Wel is het interessant dat de documenten in het portaal zijn voorzien van aanvullende informatie, zoals een contact-emailadres. Daarnaast biedt de registerfunctionaliteit de mogelijkheid om als gebruiker feedback te geven op gepubliceerde documenten en datasets. Verder heeft het Canadese Open Government Portal een uitgebreidere zoekfunctionaliteit ten opzichte van bijvoorbeeld Open.overheid.nl. Zo kan op Open.overheid.nl gezocht worden op datum, documentsoort, thema en organisatie, en op Open Government Portal op organisatie, portal type, collection type, keywords, onderwerp, format en meer.

4 Denemarken

4.1 Wetgevingskader

De Deense *Offentlighedsloven* regelt de toegang tot overheidsdocumenten. Iedereen kan onder deze wet een informatieverzoek indienen bij overheidsinstellingen. De overheid moet de aanvrager helpen om de juiste documenten te identificeren. Dit mogen ze echter weigeren als het disproportioneel veel tijd kost. De grens hiervoor is 25 uur. Bij een bijzonder belang, zoals journalistiek, kan dit langer worden. Journalisten moeten hiervoor wel aantonen dat zij journalist zijn (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 569-570).

4.1.1 Welke documenten?

In artikel 7 van de wet staat dat iedereen recht heeft op inzage in documenten die door de overheid zijn opgesteld of ontvangen in verband met een overheidsprocedure.[19] Dit recht heeft betrekking op alle documenten die inhoudelijk relevant zijn voor de specifieke zaak benoemd in het informatieverzoek. Ook gegevens in registraties (bijv. van vergunningaanvragen), bestanden en andere administratieve documenten die verband houden met de zaak zijn toegankelijk.[20]

Concreet betekent dit dat externe e-mails en officiële documenten zoals nota's opvraagbaar zijn. SMS-, WhatsApp, Signal- en andere berichtenapps zijn beperkt opvraagbaar en interne e-mails, conceptversies van officiële documenten en ambtelijke adviezen zijn niet opvraagbaar.[21]

Daarnaast kan een informatieverzoek ook queries op databases omvatten. De overheid moet die informatie dan zelf opstellen. Dat betekent dat de overheid zelf queries uitvoert en de resultaten daarvan in een document zet voor de aanvrager. Het moet echter simpel te doen zijn en er zijn een aantal beperkende voorwaarden zoals privacy, veiligheidsrisico's en of het niet al eerder gepubliceerd is (Kammeradvocaten, z.d.).

4.1.2 Uitzonderingsgronden

De wet kent de volgende uitzonderingen op openbaarmaking:

- Alle documenten en dossiers die over een specifiek persoon gaan (bijv. strafzaken en personeelszaken);

[19] Art. 7 lid 1 Offentlighedsloven

[20] Art. 7 lid 2 Offentlighedsloven

[21] Rijksbrede Programma Open Overheid (2022). (Digitale) werkbezoeken Open Overheid. Geraadpleegd via [www.eerstekamer.nl]

- Agenda's;
- Communicatie met experts aangaande rechtszaken van de overheid;
- Onderliggende data voor statistiek of wetenschappelijk onderzoek;
- Notulen van de ministerraad;
- Informatie over personen, bedrijven of "technical design" waarmee significante veiligheidsrisico's of economische belangen gemoeid zijn;
- Voorbereidingsdocumenten voor wetten die nog niet naar het parlement zijn;
- Documenten waar nu of in de toekomst een minister (inhoudelijk of politiek-strategisch) advies over nodig heeft;
- Documenten die worden uitgewisseld tussen ministers en het parlement (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 578-588).

4.1.3 Passieve openbaarmaking

Informatieverzoeken kunnen ingediend worden bij alle overheden, alle bedrijven waar de publieke sector tenminste 75% van de aandelen heeft en alle bedrijven die beslissingen nemen namens overheden (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 570-571).

Een aanvrager heeft weinig voorkennis nodig om een informatieverzoek te doen. Er hoeven namelijk geen specifieke namen of nummers gebruikt te worden zolang de aanvraag wel documenten of dossiers kan identificeren. Dit kan ook door middel van een thematische uitleg. De overheid moet de aanvrager helpen om de juiste documenten te identificeren, mits het niet disproportioneel veel middelen kost (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 572-575).

4.1.4 Actieve openbaarmaking

In Denemarken moeten overheden volgens de wet informatie op hun website zetten over hun activiteiten. Er is echter geen scherpe definitie en wat te publiceren is aan overheden zelf (Kammeradvocaten, z.d.).

4.2 Registerfunctionaliteit

4.2.1 Beschrijving

In Denemarken beheren alle overheidsinstellingen hun eigen registerfunctionaliteit. De registerfunctionaliteit bevat alle documenten die worden ontvangen en worden verzonden door de instelling. Daarnaast bevat het ook alle documenten die door de instelling intern worden opgesteld in hun finale vorm. In principe is dit bedoeld voor intern gebruik (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, p. 576).

4.2.2 Koppeling met informatiehuishouding

In Denemarken heeft vrijwel iedere overheidsinstantie een *documentenregistratie* of archiefsysteem waarin documenten (waaronder e-mails) binnen uiterlijk 7 dagen moeten worden geregistreerd. Dit is een integraal onderdeel van de Deense informatiehuishouding: ambtenaren archiveren hun e-mails via een speciale knop, zo dat correspondentie snel in de registerfunctionaliteit verschijnt. Verdere informatie over de koppeling tussen registerfunctionaliteiten en informatiehuishouding hebben we niet gevonden.

4.2.3 Metadatering en standaarden

Artikel 15 van de Offentlighedsloven stelt dat van ieder document de datum van ontvangst of verzending en een korte thematische aanduiding van de inhoud in de registerfunctionaliteit moet staan.[22]

4.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

Er is geen koppeling met andere registerfunctionaliteiten.

4.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

Wanneer een burger een informatieverzoek indient, kan de overheid de aanvrager toegang geven tot de relevante delen van de registerfunctionaliteit om duidelijker te krijgen welke documenten de aanvrager wil (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, p. 576).

4.3 Vergelijking met Nederland

In Denemarken beheert elke overheidsinstelling zijn eigen registerfunctionaliteit. De burger heeft geen direct zicht op welke documenten de overheid bezit. Wanneer een persoon documenten wil opvragen, moet dit altijd plaatsvinden via een informatieverzoek.

Denemarken kent geen wettelijke plicht voor de overheid om informatie uit zichzelf openbaar te maken. Open data en proactieve publicatie gebeuren er wel (bijvoorbeeld het publiceren van statistieken, rapporten of bepaalde overheidsstukken uit eigen beweging), maar dit berust op beleidskeuzes en politieke cultuur, niet op een direct gebod in de Deense *Offentlighedsloven* (wet op openbaarheid van bestuur). De nadruk in Denemarken ligt traditioneel op openbaarmaking *op verzoek*. De Woo gaat daarentegen alle Nederlandse overheden verplichten om bepaalde informatiecategorieën actief en zonder verzoek openbaar te maken.

De *Offentlighedsloven* en de Nederlandse Woo geven burgers het recht op overheidsinformatie, maar de reikwijdte verschilt. In Nederland is *in principe alle*

[22] Art. 15 lid 3 Offentlighedsloven

overheidsinformatie opvraagbaar, ongeacht vorm – dus niet alleen officiële stukken zoals Kamerbrieven, maar ook interne e-mails, berichten (WhatsApp/SMS) en concepten. Denemarken daarentegen hanteert een beperktere scope: hoewel veel soorten documenten formeel onder het recht vallen, worden interne communicatie (zoals interne e-mails en chatberichten tussen ambtenaren of tussen ministeries) uitgezonderd van openbaarmaking. Ook interne adviezen aan bewindspersonen en conceptdocumenten vallen buiten het bereik van de Deense wet.[23]

Een belangrijk verschil is daarnaast ook dat Denemarken in 2013 een nieuwe uitzondering heeft ingevoerd (artikel 24 Offentlighedsloven) die ministeriële beleidsvoorbereiding breed afschermt.[24] Informatie die is gedeeld "op een moment waarop verwacht kan worden dat de minister advies nodig heeft" – bijvoorbeeld tussen ministeries of met onderliggende diensten – geldt als *intern* en valt niet onder het recht op inzage. Hierdoor kunnen stukken die meerdere departementen passeren toch geheim blijven als zij onderdeel zijn van ministerieel beraad. Al met al is de reikwijdte van het informatierecht in de Woo formeel breder ("alles is opvraagbaar" in theorie), terwijl Denemarken bepaalde categorieën bij voorbaat uitsluit om de beleidsintimiteit te beschermen.

In Denemarken heeft vrijwel iedere overheidsinstantie een *documentenregistratie* of archiefsysteem waarin documenten (waaronder e-mails) binnen uiterlijk 7 dagen moeten worden geregistreerd. Dit is een integraal onderdeel van de Deense informatiehuishouding: ambtenaren archiveren hun e-mails via een speciale knop, zodat correspondentie snel in de registerfunctionaliteit verschijnt. De registerfunctionaliteit bij elke instantie is daarmee een essentieel hulpmiddel om gericht documenten op te vragen en wordt als tamelijk compleet ervaren. De openbare toegankelijkheid van deze Deense registerfunctionaliteit is wel beperkt: deze is primair intern, maar op verzoek (of in overleg) krijgt men inzage in specifieke delen ervan om een informatieverzoek verder te kunnen specificeren (Rijksbrede Programma Open Overheid, 2022). Nederland kent geen verplichting voor ambtenaren om documenten op een dergelijke wijze te registreren.

Wat betreft de toegankelijkheid van niet-actief gepubliceerde informatie (de *passieve openbaarmaking*): in Denemarken is deze procedure over het algemeen sneller maar strikter dan in Nederland. De Offentlighedsloven bepaalt dat een verzoek om informatie normaal binnen 7 dagen moet worden afgehandeld (en bij complexe of zeer omvangrijke verzoeken maximaal 40 dagen). Bovendien hanteert Denemarken een *werklastbeperking*: als het behandelen van een verzoek meer dan 25 uur zou kosten, mag men het afwijzen – al geldt voor verzoekers met een bijzonder maatschappelijk belang (zoals journalisten) een hoger plafond van 60 uur. Nederlandse overheden kennen zo'n strikte omvanggrens niet: in principe moet ook een zeer omvangrijk Woo-verzoek in behandeling worden genomen. De wettelijke beslistermijn is echter

[23] [www.eerstekamer.nl]

[24] Offentlighedsloven § 24 [danskelove.dk]

aanzienlijk langer: 4 weken (met één verlenging van 2 weken mogelijk). In de praktijk worden complexe Woo-verzoeken regelmatig verlengd of opgesplitst, en de afhandeling kan maanden duren, mede door uitgebreide belangenafwegingen en uitzonderingsgronden die moeten worden toegepast.

5 Duitsland

5.1 Wetgevingskader

Duitsland kent een hybride stelsel voor openbaarmaking. Het recht van burgers op officiële overheidsinformatie van federale autoriteiten in Duitsland is geregeld in *das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes* (Informationsfreiheitsgesetz, hierna IFG).[25] Van een 'autoriteit' is sprake wanneer een overheidsinstantie taken van openbaar bestuur uitvoert (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022). De wet is in 2005 in werking getreden, en voor het laatst in 2020 gewijzigd. Op federaal niveau zijn de federale overheidsinstanties verantwoordelijk voor openbaarmaking. Dit omvat ministeries en andere instanties onder de federale administratie. Het IFG beperkt zich tot de federale overheid en geldt niet automatisch voor de deelstaten (Bundesländer), die eigen open data-regels kunnen hebben.

5.1.1 Welke documenten?

De IFG benoemt dat het gaat om alle "officiële informatie" die voor officiële doeleinden bewaard wordt door federale autoriteiten.[26] Concepten of notities die geen onderdeel vormen van een dossier, worden niet meegerekend. Interne en externe e-mails, ambtelijke adviezen en SMS-, WhatsApp-, Signal-, en andere berichtenapps zijn ook niet opvraagbaar.[27]

5.1.2 Uitzonderingsgronden

Artikel 6 van de IFG noemt uitzonderingsgronden waarbij een verzoek tot informatie kan worden afgewezen. De toegang tot informatie kan worden geweigerd door:

- § 3: publieke zorgen. De inlichtingendiensten hoeven geen toegang te verlenen tot informatie; dit geldt ook voor andere openbare lichamen, voor zover het activiteiten betreft overeenkomstig artikel 10, nr. 3 van de Wet veiligheidscontrole (gebiedsuitzondering). Voor alle andere gebieden vindt een individuele gevalsbeoordeling plaats;
- § 4: het ambtelijke besluitvormingsproces, in het bijzonder een lopende administratieve procedure, voor zover een maatregel anders zou worden gedwarsboomd;
- § 5: de bescherming van persoonsgegevens van derden;

[25] Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes.

[26] IFG, sectie 2 Definities

[27] [www.open-overheid.nl]

- § 6: handels- en zakengeheimen en intellectuele eigendom (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2023).

5.1.3 Passieve openbaarmaking

Burgers kunnen een informatieverzoek indienen om overheidsinformatie te verkrijgen. De autoriteit die over de informatie beschikt, dient het verzoek te behandelen. De aanvrager moet de aard, omvang, en het doel van de gewenste informatie duidelijk specificeren. Indien onvoldoende gespecificeerd, is het bestuursorgaan verplicht om aanvullende informatie van de aanvrager te vragen.

Een informatieverzoek hoeft niet aan strikte vormvereisten te voldoen; het verzoek kan zowel schriftelijk als mondeling worden ingediend. De aanvrager hoeft geen persoonlijk belang te hebben bij de opgevraagde informatie. De autoriteit maakt zelf de afweging over de omvang van het verzoek, en de hoeveelheid tijd en moeite die het kost om het verzoek te behandelen. In principe is het in de meeste gevallen kosteloos om informatie op te vragen. Indien het verzoek groot is, kunnen er echter wel kosten in rekening worden gebracht. De hoogte daarvan wordt door de *Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz* (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV) bepaald.

5.1.4 Actieve openbaarmaking

Autoriteiten hebben geen formele verplichting tot actieve openbaarmaking onder de IFG, maar veel federale overheden kiezen er vrijwillig voor om informatie actief openbaar te maken, zoals organisatie- en dossieroverzichten.

5.2 Registerfunctionaliteit

5.2.1 Beschrijving

Overheden op federaal niveau kennen in Duitsland geen verplichting tot actieve openbaarmaking van officiële documenten. We kijken daarom in deze casestudie naar het niveau van de deelstaat en niet op federaal niveau, omdat deelstaten exclusieve wetgevende bevoegdheid hebben op gebieden die niet specifiek aan de federale overheid zijn toegewezen. Zo heeft de deelstaat Hamburg in 2012 de Hamburgse Transparantiewet[28] (HmbTG) ingevoerd, met als doel om de transparantie van overheidsinformatie te vergroten en de betrokkenheid van burgers bij het bestuur te bevorderen. Uit de HmbTG is het *Transparenzportal Hamburg (Staatsarchief Hamburg, z.d.)* voortgekomen. Alle wettelijke verplichte openbaar te maken informatie kan anoniem worden geraadpleegd in Transparenzportal Hamburg – het in de Hamburgse Transparantiewet vereiste informatieportaal. Het is de centrale toegang tot actuele gegevens en informatie van het bestuur van Hamburg en biedt, om de vindbaarheid

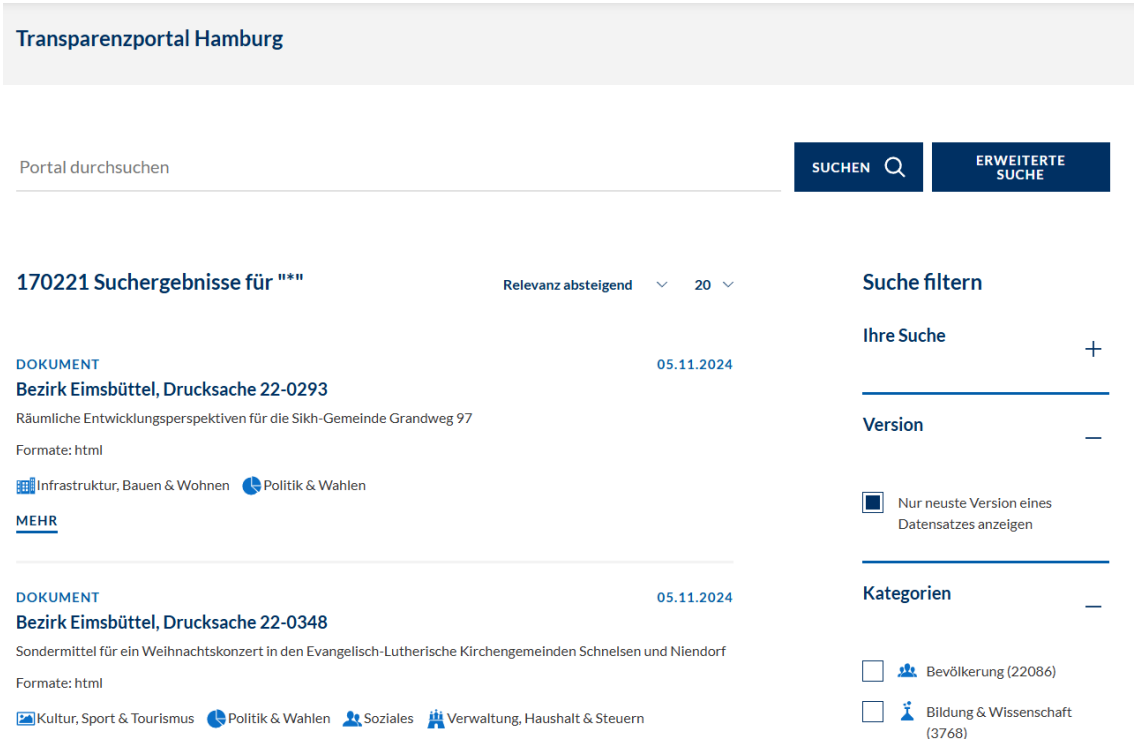
[28] Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG)

van de gezochte inhoud eenvoudiger te maken, een zoekfunctie die door de volledige tekst van alle bestanden zoekt. Lid 3 van de HmbTG beschrijft welke documenten er in het portaal gepubliceerd moeten worden:

- Voorbladen en beslissingsgedeelten van goedgekeurde senaatsdocumenten
- Mededelingen van de senaat aan het parlement
- Besluiten genomen in openbare zittingen, inclusief bijbehorende protocollen en bijlagen
- Contracten met betrekking tot openbare diensten
- Begrotings-, personeels-, economische, organisatorische en archiefplannen
- Administratieve voorschriften
- Resultaten van de staatsstatistiek en activiteitenrapporten
- Door de overheid in opdracht gegeven rapporten en studies
- Gegevens over milieu-invloeden en -toestanden
- Openbare plannen, zoals bestemmingsplannen en het landschapsprogramma
- Belangrijke bepalingen van verleende bouwvergunningen en -voorbesluiten
- Subsidie- en toekenningsbesluiten
- Essentiële bedrijfsgegevens van gemeentelijke deelnemingen, inclusief een overzicht van jaarlijkse vergoedingen en bijkomende voordelen voor het managementniveau

Ook kent de wet enkele uitzonderingsgronden op de openbaarmakingsplicht (lid 5 t/m 9 van de HmbTG). Hierbij gaat het om de bescherming van persoonsgegevens, bedrijfs- en handelsgeheim, intellectuele eigendomsrechten, en openbare belangen.

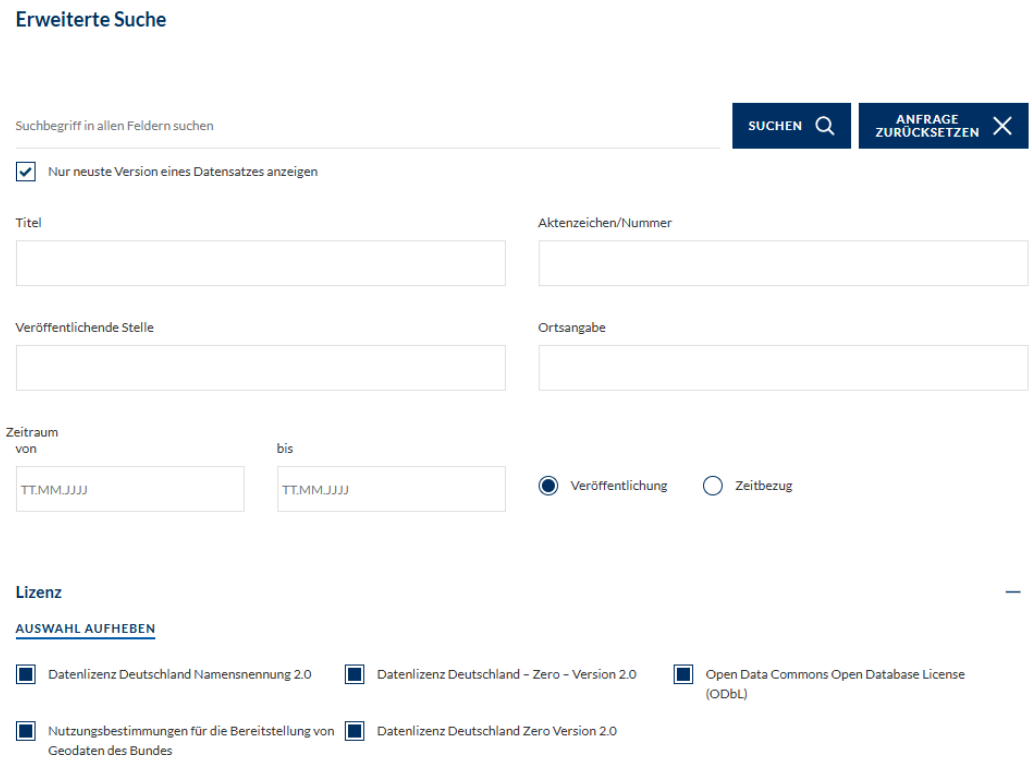
Figuur 7 toont een screenshot van hoe de homepage van het portaal eruit ziet.



Figuur 7 Transparenzportal Hamburg

Het portaal bevat verschillende soorten documenten, zoals overheidscontracten, geodata, subsidies, en gedigitaliseerd archiefmateriaal. De meeste hiervan moeten verplicht openbaar gemaakt worden, maar er zijn ook documenten te vinden waarbij er geen verplichting voor openbaarmaking is. Dit laatste betreft veel documenten uit het Hamburgse Staatsarchief, maar daarnaast ook een willekeurige verzameling documenten over uiteenlopende zaken en van verschillende bronnen. Gebruikers kunnen door de volledige tekst van beschikbare datasets zoeken, filteren op categorieën, type informatie, soort bestand, formaat, en licentie. Je kunt ook uitgebreider zoeken, bijvoorbeeld een tijdseenheid of het publicatienummer en zelfs op locatie, zie Figuur 8. Wanneer een gebruiker de locatiefilter gebruikt kan er gezocht worden naar documenten die betrekking hebben op een specifieke straat of een gebied.

De gegevens zijn beschikbaar onder bepaalde licenties, wat gebruikers in staat stelt om deze informatie vrij te gebruiken voor diverse doeleinden. Personen kunnen verzoeken indienen om informatie te verkrijgen die niet direct beschikbaar is via het portaal. Het portaal is bedoeld voor een breed publiek, waaronder burgers, onderzoekers, ontwikkelaars, en bedrijven.



Figuur 8 Uitgebreide zoekoptie Transparenzportal Hamburg

5.2.2 Koppeling met informatiehuishouding

Specifiek met betrekking tot de Transparenzportaal hebben we geen informatie kunnen vinden over de koppeling tussen het portaal en de informatiehuishouding.

5.2.3 Metadatering en standaarden

Het Transparenzportaal Hamburg maakt gebruik van metadatastandaarden. Het portaal publiceert datastukken die voldoen aan de EU-vereisten (Uitvoeringsverordening (EU) 2023/138 tot vaststelling van bepaalde hoogwaardige datasets en de modaliteiten van hun publicatie en hergebruik) voor hoogwaardige datastukken (HVD) (Freie und Hansestadt Hamburg, z.d.). Daarnaast worden de metadata gepubliceerd in RDF/XML en GML formaten.

5.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

Omdat overheden niet verplicht zijn om registerfunctionaliteiten te maken waarin hun documenten actief openbaar worden gemaakt, is het denkbaar dat elke gemaakte registerfunctionaliteit op zichzelf staat zonder verbonden te zijn aan andere registerfunctionaliteiten.

5.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

Evaluaties van het Transparenzportal Hamburg zijn overwegend positief. Een evaluatie door het Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation uit 2017 toont aan dat

zowel burgers als de overheid het portaal goed accepteren (Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, 2017). Er zijn momenteel ongeveer 170.000 datasets beschikbaar, en het portaal wordt maandelijks ongeveer 2,3 miljoen keer bezocht (NDR, 2024).

Gebruikers waarderen de toegankelijkheid en het gemak waarmee ze informatie van de Hamburgse overheid kunnen vinden. Het portaal wordt gezien als een belangrijke stap naar meer transparantie en participatie van burgers (Freie und Hansestadt Hamburg, 2024). Dit zou het vertrouwen van de burgers in de overheid versterken (NDR, 2024).

5.3 Vergelijking met Nederland

Het Duitse en Nederlandse openbaarmakingsstelsel verschillen aanzienlijk in hun wetgevingskader, de inrichting van registerfunctionaliteiten, en de mate van actieve openbaarmaking.

In Duitsland is de Informationsfreiheitsgesetz (IFG) van toepassing op federaal niveau, maar de uitvoering en interpretatie van openbaarmakingsregels verschillen per deelstaat. De IFG definieert openbaar te maken informatie als "officiële informatie" die voor officiële doeleinden wordt bewaard. Concepten en interne notities die geen deel uitmaken van een dossier, vallen hier buiten. De Woo geldt voor alle overheidslagen in Nederland en definieert "publieke informatie" ruim, inclusief interne notities en concepten (tenzij uitzonderingsgronden van toepassing zijn).

In Duitsland is er op federaal niveau geen wettelijke verplichting tot actieve openbaarmaking. De Hamburgse Transparenzportal is een uitzondering op deelstaatniveau. Verder is de toegankelijkheid van informatie in Duitsland afhankelijk van de openbaarmakingspraktijken van individuele overheidsinstanties en deelstaten. De Woo daarentegen verplicht een breed scala aan documenten actief openbaar te maken.

Het Hamburgse Transparenzportal verschilt van het Nederlandse platform voor open overheidsinformatie in een aantal opzichten. Ten eerste bevat het Transparenzportal alleen documenten vanuit overheidsinstanties in Hamburg terwijl het Nederlandse platform een centraal punt is voor informatie uit alle overheidsorganisaties. Daarnaast kan het Hamburgse portaal ook gebruikt worden om informatieverzoeken in te dienen voor documenten die niet openbaar zijn. Verder heeft het Transparenzportal nog een interessante filtermogelijkheid waarmee de gebruiker kan zoeken naar documenten die betrekking hebben op een bepaalde locatie.

6 Estland

6.1 Wetgevingskader

Estland kent zowel een documenten- als informatiestelsel. De *Avaliku teabe seadus* (AvTS) of los vertaald de "Wet openbaarheid van bestuur" geeft het publiek recht op overheidsdocumenten. Deze wet verplicht zowel nationale en lokale overheidsorganen als elke publieksrechtelijk rechtspersoon om een digitale registerfunctionaliteit bij te houden met in gevallen ook volledige toegang de documenten. De *Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus* (MSVS) oftewel de "Wet op antwoorden op memoranda, verzoek tot opheldering en collectieve actie" geeft recht op informatie. Het is een middel voor burgers om uitleg te krijgen over beleid of wetten. Het kan hierbij het geval zijn dat de informatie waar om verzocht wordt nog gecreëerd moet worden (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 109).

6.1.1 Welke documenten?

Het recht op documenten heeft betrekking op publieke informatie. Dit is alle informatie die op enige wijze is vastgelegd in een document en betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Hieronder vallen ook concepten, memo's, mededelingen, notities, adviezen en vergelijkbare voorbereidende documenten. Ook interne communicatie, zoals interne e-mails, SMS-, WhatsApp-, Signal- en andere berichten-apps, zijn opvraagbaar[29]. Hoewel al deze documenten in principe publieke informatie zijn, kan er op basis van uitzonderingsgronden besloten worden om deze documenten niet openbaar te maken (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 110). De regels hiervoor zijn vastgelegd in de Public Information Act.[30]

6.1.2 Uitzonderingsgronden

Er zijn uitzonderingsgronden voor het opnemen van een document in de registerfunctionaliteit. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen informatie die uitgezonderd *mag* en *moet* worden, respectievelijk relatieve en absolute uitzonderingsgronden. Absolute uitzonderingsgronden zijn gerelateerd aan staats- en privébelangen. Dit zijn bijvoorbeeld defensie belangen of persoonsgegevens. Relatieve uitzonderingsgronden raken aan de belangen van de informatiehouder zelf. Dit is bijvoorbeeld informatie over interne verhandelingen (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 120). Uit een gesprek met een interviewrespondent uit Estland blijkt dat hoewel sommige documenten niet openbaar zijn, het vaak wel mogelijk is om te zien dat het document bestaat. Daarbij

[29] Rijksbrede Programma Open Overheid (2022). (Digitale) werkbezoeken Open Overheid. Geraadpleegd via [www.eerstekamer.nl]

[30] Public Information Act [www.riigiteataja.ee]

zijn de metadata en de titel van het document zichtbaar in de registerfunctionaliteit, maar de inhoud niet, omdat dit private informatie bevat.

Het hoofd van de informatiehouder kan ervoor kiezen om documenten niet op te nemen in de registerfunctionaliteit op basis van deze uitzonderingsgronden. Ook als een document niet is opgenomen moet het document wel bewaard worden. Bij een verzoek wordt er dan nogmaals beoordeeld of het document openbaar gemaakt moet worden.

6.1.3 Passieve openbaarmaking

Informatie die wel onder de definitie van publieke informatie valt maar niet hoeft te worden geregistreerd in de registerfunctionaliteit moet op verzoek openbaar worden gemaakt. Door de MSVS zijn informatiehouders verplicht om informatie te creëren als deze nog niet is vastgelegd in een document.

Burgers kunnen de registerfunctionaliteit gebruiken om inzichtelijk te krijgen over welke documenten een informatiehouder beschikt en hiermee een gericht informatieverzoek doen. Een verzoek kan zowel schriftelijk als mondeling ingediend worden (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 112).

In Estland wordt er onderscheid gemaakt tussen het verzoeken van informatie en het verzoeken van uitleg. Een *verzoek om informatie* is gericht op het verkrijgen van een bepaald document/bepaalde documenten, bijvoorbeeld wanneer de aanvrager deze niet kan vinden in de registerfunctionaliteit. De overheid heeft na de aanvraag vijf werkdagen om de informatie op te sturen naar de aanvrager.[31] Bij een *verzoek om uitleg* moet de overheid een document opstellen waarin de vraag van de aanvrager wordt beantwoord met uitleg, waarbij kan worden gerefereerd aan documenten die de uitleg ondersteunen. De overheid heeft hiervoor 30 dagen de tijd om dit op te stellen.[32]

6.1.4 Actieve openbaarmaking

In de AvTS staan 32 categorieën publieke informatie die actief openbaar gemaakt moet worden (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, pp. 113-114). In deze categorieën zijn zes thema's te ontdekken:

1. Informatie over de organisatie van en uitvoering van publieke taken;
2. Informatie over ambtenaren werkzaam bij nationale en lokale overheidsorganen;
3. Informatie over uitgaven en inkomsten van nationale en lokale overheidsorganen;

[31] Art. 18 Public Information Act [www.riigiteataja.ee]

[32] Art. 6 Response to Memoranda and Requests for Explanations and Submission of Collective Addresses Act [www.riigiteataja.ee]

4. Wetsvoorstellen, regelgeving van de minister of lokale besturen en concepten van plannen die van publiek belang zijn;
5. Contactgegevens van de ambtenaar;
6. De registerfunctionaliteit en databases.

De tijd waarop een document openbaar beschikbaar moet zijn voordat het gearchiveerd wordt, is vastgelegd in de Estlandse Archiefwet (Arhiiviseadus).[33]

6.2 Registerfunctionaliteit

6.2.1 Beschrijving

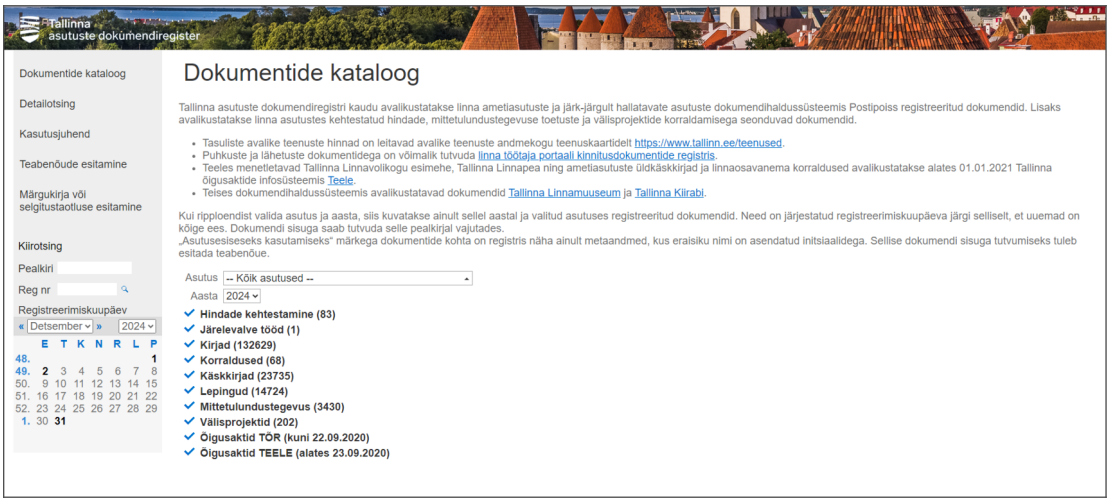
Elk nationaal of lokaal overheidsorgaan en publiekrechtelijk rechtspersoon is verplicht een informatie-index bij te houden. Het hoofd van de informatiehouder is verantwoordelijk voor deze registerfunctionaliteit, maar dit kan een andere ambtenaar zijn, of een daartoe aangesteld team. In de registerfunctionaliteit wordt het volgende geregistreerd:

1. De door de instellingen ontvangen documenten en de documenten die de instelling verzendt (uiterlijk op de eerste werkdag na de dag van aankomst of verzending hebben verlaten);
2. De door de instellingen opgestelde en ondertekende handelingen (uiterlijk op de dag van de ondertekening of de volgende werkdag);
3. Gesloten contracten (op de werkdag na hun ondertekening).[34]

Het overzicht is vrij online toegankelijk en bevat metadata over geregistreerde documenten. Documenten waar geen enkele uitzonderingsgrond van toepassing is worden integraal openbaar gemaakt. Voor alle andere documenten dient een verzoek gedaan te worden (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 115). Figuur 9 laat de homepage van de registerfunctionaliteit van de Estse hoofdstad Tallinn (Tallinn, z.d.) zien. Hier kunnen de documenten van de verschillende overheidsinstellingen in Tallinn bekeken worden.

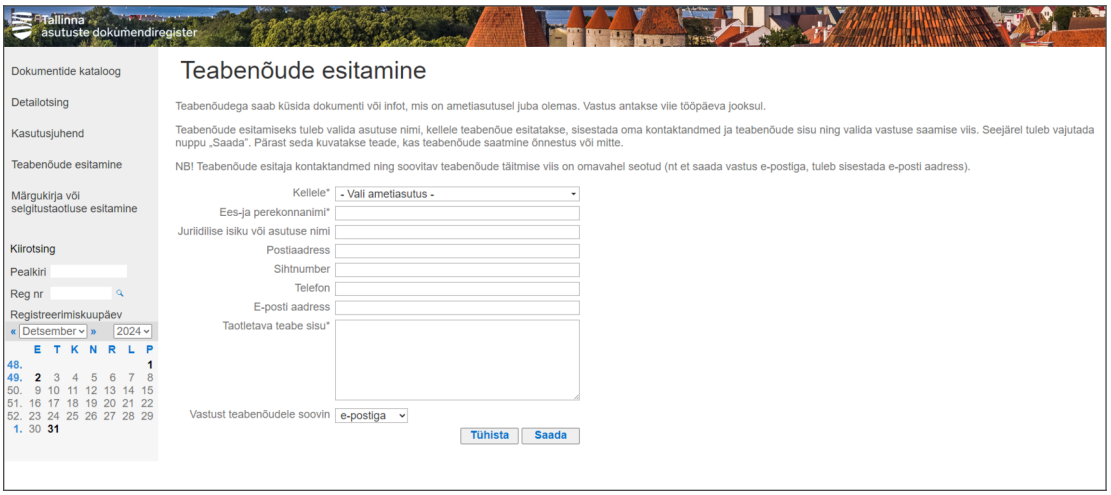
[33] Estlandse archiefwet Arhiiviseadus [www.riigiteataja.ee]

[34] Art. 11, 12 AvTS



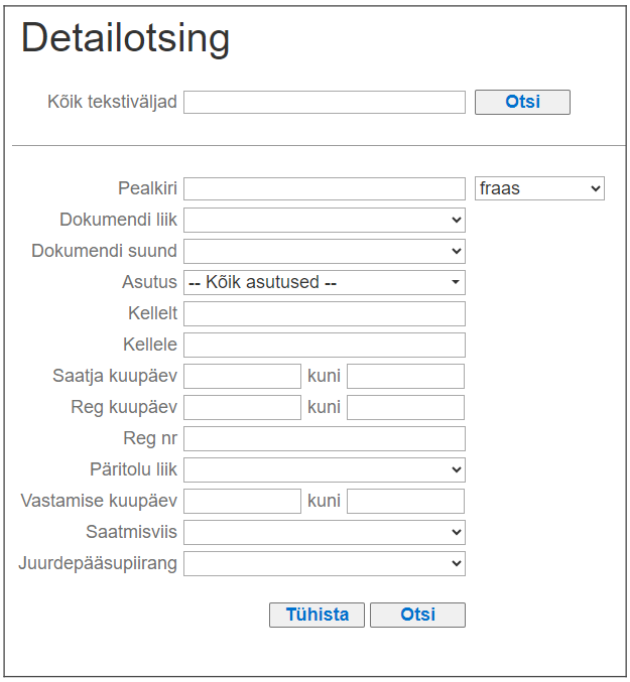
Figuur 9 Homepage registerfunctionaliteit Tallinn

Via dit portaal kunnen ook informatieverzoeken ingediend worden. Dit laatste kan door middel van het invullen van een simpel digitaal formulier. Dit formulier is te zien in Figuur 10. Hierin moet de gebruiker minimaal aangeven voor welke autoriteit het verzoek is, eigen voor- en achternaam, de inhoud van de gevraagde informatie en hoe de indiener de informatie wenst te ontvangen. Daarnaast is er nog de mogelijkheid om een postadres, postcode, telefoonnummer, en emailadres in te vullen.



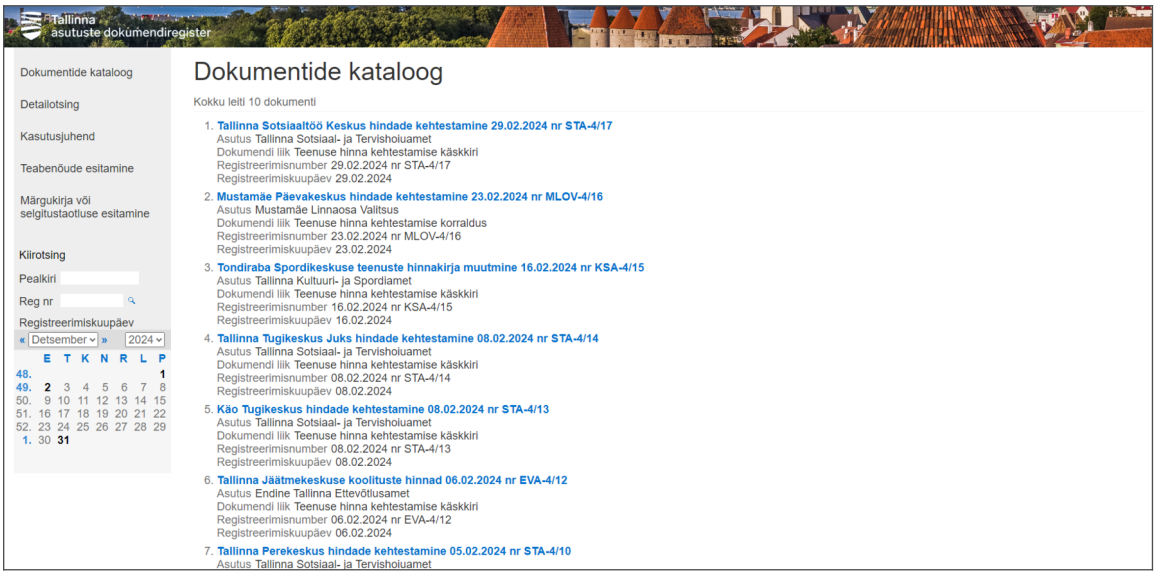
Figuur 10 Informatieverzoek formulier

De gebruiker heeft verschillende mogelijkheden om documenten te zoeken in de registerfunctionaliteit. Zo kan de gebruiker een jaar, maand en type document selecteren om een lijst te krijgen met documenten die hieraan voldoen. Hierbij kan de gebruiker eventueel ook nog een specifieke instelling selecteren. Een tweede manier is het selecteren van een datum (zie linksonder in Figuur 10), om een lijst te krijgen met alle documenten die op die dag of week zijn geregistreerd. Een derde manier is het zoeken naar een specifiek document op titel of registratienummer. Een vierde manier, als enige niet direct vanaf de homepage mogelijk, is de “gedetailleerd zoeken” optie (Figuur 11). De zoekcriteria daarvoor omvatten titel, documenttype, documentrichting (intern, binnenkomend, uitgaand), instelling, afzender, ontvanger, verzenddatum, registratiedatum, registratienummer, herkomst (initiatiefdocument, informatieverzoek, vervolgdocument, antwoorddocument), reactiedatum, verzendmethode en toegangs-beperking.



Figuur 11 Gedetailleerd zoeken optie in de registerfunctionaliteit van Tallinn

Figuur 12 geeft een voorbeeld van de resultaten die verschijnen bij een zoekopdracht. De resultaten staan in volgorde van nieuw naar oud. Wanneer de gebruiker op een titel klikt, verschijnt de metadata van het document. In sommige gevallen staat hier ook het document zelf en wordt er gelinkt naar documenten over hetzelfde onderwerp.



Figuur 12 Voorbeeld van zoekresultaten

6.2.2 Koppeling met informatiehuishouding

Er zijn in Estland 1392 registerfunctionaliteiten. Er is een index van alle beschikbare registerfunctionaliteiten (Riigi infosüsteemi haldussüsteem, z.d.). Het staat overheden zelf vrij om te bepalen hoe ze dit aan hun interne informatiehuishouding koppelen, zo lang ze zich aan de voorwaarden van de wet houden.

Via de registerfunctionaliteit van Tallinn worden documenten openbaar gemaakt die zijn geregistreerd in Postipoiss, het documentenbeheersysteem van het stadsbestuur.[35] Postipoiss is een veelzijdig platform dat organisaties ondersteunt bij het efficiënt beheren van documenten en workflows. Het systeem biedt de mogelijkheid om inkomende en uitgaande documenten te registreren, op te slaan en eenvoudig terug te vinden gedurende hun gehele levenscyclus. Taken kunnen direct aan specifieke documenten worden gekoppeld, waardoor het gemakkelijk is om verantwoordelijkheden aan medewerkers toe te wijzen en voortgang te volgen. Daarnaast kunnen gebruikers met de zoekfunctionaliteit informatie vinden op basis van metadata, zoals documentnummers, datums of auteurs.

6.2.3 Metadatering en standaarden

Voor ieder document (Tallinn, z.d.) zijn de volgende metadata aanwezig:

1. Door wie of aan wie de documenten zijn afgegeven;
2. De datum van aankomst of afgifte;
3. De wijze waarop het document is ontvangen of afgegeven;
4. Documentkenmerken (zoals de titel);
5. Het soort document;

[35] Zie [dhs.tallinn.ee]

6. De eventuele toegangsbeperkingen tot het document.

6.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

In Estland gebruiken publieke en private organisaties X-Road, een open-source software- en ecosysteem oplossing om op een veilige manier de uitwisseling van data tussen sectoren en organisaties te waarborgen (e-Estonia, z.d.). Zo kan de politie bijvoorbeeld informatie opvragen in de gezondheidszorg, en vice versa. Overheidsinstanties gebruiken het systeem om burgers toegang te geven tot digitale diensten zoals belastingaangifte, gezondheidszorg en stemmen. Burgers kunnen hun persoonlijke gegevens inzien en controleren wie toegang heeft gehad tot hun informatie. Publieke organisaties hebben elk een eigen informatiemanagement systeem voor hun relevante informatie. X-Road is de verbindende factor tussen organisaties. X-Road ondersteunt meerdere standaarden, wat betekent dat verschillende systemen met elkaar kunnen communiceren zonder technische barrières. Hiervoor is het wel van belang dat organisaties dezelfde metadata hanteren bij de registratie van documenten.

De uitwisseling van gegevens wordt dus in theorie mogelijk gemaakt bij registerfunctionaliteiten die aangesloten zijn aan X-Road. In de praktijk valt de bruikbaarheid hiervan tegen omdat de registerfunctionaliteiten sterk van elkaar verschillen.

6.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

Uit een interview met een respondent die gewerkt heeft bij Transparency International Estland kwam een aantal aspecten naar voren over het gebruikersgemak van Estse registerfunctionaliteiten.

De Estse registerfunctionaliteiten werken over het algemeen goed, maar de gebruiker heeft wel voldoende kennis nodig over wat je zoekt om de juiste documenten te vinden. Het is niet mogelijk om te zoeken op thema binnen het gehele document. Er is wel een zoekbalk, maar daarmee kan gezocht worden op woorden in de titel of metadata. Wel wordt er veel informatie beschikbaar gemaakt. Een andere respondent gaf aan dat er soms bijna te veel informatie beschikbaar is, terwijl er ook geopolitieke zorgen bestaan over het publiceren van grote hoeveelheden overheidsinformatie.

De respondent noemde dat Estse overheden steeds meer moeite doen om informatie ook in eenvoudiger taalgebruik (bijvoorbeeld door juridisch taalgebruik te versimpelen) te communiceren en beschikbaar te stellen. Zo zou een ideale combinatie zijn dat documenten in alle volledigheid zijn in te zien, en er ook een eenvoudigere tekst beschikbaar is met uitleg over het document zodat meer mensen potentieel bereikt kunnen worden.

Verder blijkt dat er steeds vaker documenten als “niet openbaar” worden gemarkeerd door ambtenaren vanwege zorgen over privacy, terwijl ze eigenlijk niet aan de uitzonderingsgronden voldoen. Als een aanvraag van een document wordt afgewezen,

kan de aanvrager alsnog een klacht indienen bij de Data Protection Inspectorate om te bemiddelen.

6.3 Vergelijking met Nederland

Zowel Estland als Nederland hebben een brede definitie van documenten die openbaar (kunnen) worden gemaakt. De *definitie* van wat openbaar is, is in de Woo zeer ruim: feitelijk alle gegevens die zijn vastgelegd, ongeacht vorm. Het Estische recht definieert *"publieke informatie"* zeer ruim als alle informatie die op enige wijze is vastgelegd in een document en betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Wel zijn er nuanceverschillen in het wetgevingskader: zo kent Nederland geen formele begrenzing van de werklast bij verzoeken (er is geen maximum omvang of urencriterium), terwijl Estland – net als bijvoorbeeld Duitsland – wettelijk verzoeken kan afwijzen die een *"onredelijke werklast"* opleveren (iBestuur, 2023). Dit betekent dat een zeer omvangrijk informatieverzoek in Estland sneller geweigerd kan worden op grond van uitvoerbaarheid. In Estland kan er, in tegenstelling tot Nederland, wel om informatie gevraagd worden waarvoor ambtenaren nieuwe documenten op moeten stellen.

Estland heeft een lange traditie van digitale openbaarheid, waarbij *alles wat bij de overheid op papier of digitaal binnenkomt en eruit gaat* principieel openbaar is via registerfunctionaliteiten (met uitzondering van vertrouwelijke informatie). Nederland heeft recentelijk een inhaalslag ingezet met de invoering van de Woo, zij het beperkt tot gedefinieerde categorieën en stapsgewijs.

De registerfunctionaliteit is in Estland geïntegreerd in elk bestuursorgaan (ze fungeren als openbare digitale archieven). Dit leidt ertoe dat Estland momenteel een breder scala aan documenten direct toegankelijk heeft (van correspondentie tot besluiten), waar Nederland nog selectief publiceert totdat de Woo-categorieën volledig zijn ingevoerd. Zo wordt in Estland een document in de registerfunctionaliteit opgenomen zodat men weet dat het bestaat, maar wordt het niet integraal openbaargemaakt wanneer er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Gebruikers kunnen zo'n document ook gelijk opvragen via de registerfunctionaliteit. Ten slotte is de actieve openbaarmakingscultuur in Estland sterk ontwikkeld – openbaarmaking gebeurt routinematig en snel – terwijl Nederland die omslag nu aan het maken is.

7 Europese Unie

7.1 Wetgevingskader

In de Europese Unie geldt dat het *Handvest van de grondrechten van de EU* en het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)* de toegang regelt van Europese burgers- en ingezetenen tot documenten van de EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen, ongeacht de vorm.

- *Artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de EU* garandeert dit recht aan elke EU-burger en rechtspersoon met vestiging in een lidstaat.
- *Artikel 15, lid 3 van het VWEU* breidt dit recht uit en bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad algemene regels vaststellen over openbaarheidsprincipes en eventuele beperkingen.

Verordening (EG) nr. 1049/2001 regelt de praktische uitvoering van deze rechten bij het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie. Artikel 11 van deze verordening zegt dat er een “register” moet zijn om het recht op documenten effectief te maken. Daarom moet elke EU-instelling een eigen registerfunctionaliteit hebben.

7.1.1 Welke documenten?

Er vallen verschillende soorten documenten onder de verplichting tot openbaarmaking. Dit heeft enerzijds betrekking op inhoud (woorden, symbolen, computercode, afbeeldingen), en anderzijds op formaat (papieren of elektronische documenten of geluids-, visuele of audiovisuele opnames). De Ombudsman zegt daarnaast ook dat tekst- of chatberichten over beroepsactiviteiten hier ook een onderdeel van vormen (Europese Ombudsman, 2022).

Documenten die van toepassing zijn op het beleid, de activiteiten, en de besluiten van een instelling, worden gepubliceerd.

7.1.2 Uitzonderingsgronden

De Europese Unie heeft specifieke uitzonderingsgronden voor documenten die niet gepubliceerd mogen worden.[36] Hieronder volgen de belangrijkste uitzonderingen:

1. *Veiligheids- en defensiebelangen*: documenten die nationale veiligheid of defensie van de EU en haar lidstaten in gevaar kunnen brengen, kunnen als 'geheim' of 'vertrouwelijk' worden geclassificeerd en zijn niet toegankelijk voor het publiek.

[36] Art. 4 Verordening (EG) nr. 1049/2001

2. *Commerciële belangen*: documenten die vertrouwelijke informatie bevatten die betrekking heeft op commerciële belangen van een persoon of organisatie kunnen ook worden geweigerd.

3. *Interne besluitvorming*: documenten die deel uitmaken van de interne besluitvormingsprocessen van de EU-instellingen zijn vaak niet openbaar, om de vrijheid van denken en debat te waarborgen.

4. *Persoonlijke gegevens*: documenten die persoonlijke gegevens bevatten die onder de bescherming van de privacy vallen, zijn eveneens uitgesloten van openbaarmaking.

5. *Juridische bescherming*: documenten die onder juridische bescherming vallen, zoals lopende juridische procedures, kunnen ook ontoegankelijk zijn.

7.1.3 Passieve openbaarmaking

Personen kunnen verzoeken om documenten indienen bij de instelling die (waarschijnlijk) het document heeft. Een individu kan een document opvragen dat bestaat, of ze kunnen documenten opvragen over een afgebakend onderwerp als ze niet exact weten welk document ze nodig hebben. Burgers kunnen via een schriftelijk verzoek of via een registerfunctionaliteit een document opvragen. De instelling moet binnen vijftien dagen na registratie van het verzoek het gevraagde document opleveren, of de verzoeker schriftelijk informeren waarom het verzoek volledig of gedeeltelijk is afgewezen. In sommige gevallen kan een verzoek met 15 dagen verlengd worden, wanneer dit een zeer omvangrijk document of zeer groot aantal documenten betreft.[37] De instelling zal het document verstrekken in de Europese taal waarin het verzoek is opgesteld, maar als er geen vertaling beschikbaar is, is de EU niet verplicht deze vertaling van het document te maken (Europese Ombudsman, 2022).

7.1.4 Actieve openbaarmaking

De Europese Unie is verplicht om actief een breed scala aan documenten openbaar te maken.[38] Dit omvat onder andere:

1. *Wetten en regelgeving*: basisinformatie over de wetten en regels die binnen de EU van toepassing zijn.

2. *Beleidsdocumenten*: documenten die van belang zijn voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.

3. *Adviezen van adviesorganen*: rapporten en aanbevelingen van verschillende adviesorganen.

[37] Art. 8 Verordening (EG) nr. 1049/2001

[38] Verordening (EG) nr. 1049/2001

4. *Onderzoeksrapporten*: resultaten van onderzoeken die door of voor de EU zijn uitgevoerd.

5. *Verordeningen en besluiten*: informatie over de verordeningen en besluiten die door de EU-instellingen zijn genomen.

Deze documenten moeten vervolgens in publieke overzichten worden geplaatst, waar burgers deze kunnen opzoeken. Enkele voorbeelden zijn:

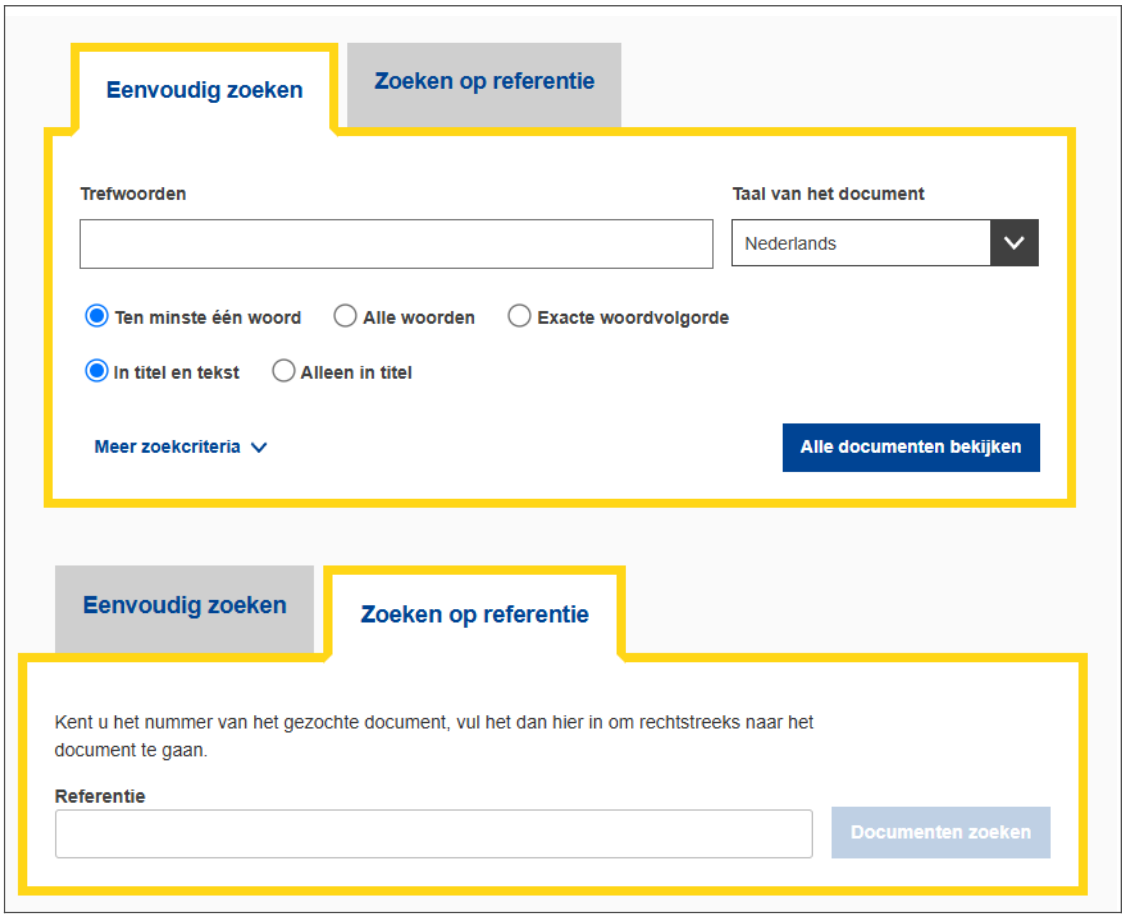
- *Register van Commissie Documenten* – waar documenten van de Europese Commissie worden vastgelegd.
- *Register van Gedelegeerde en Uitvoeringshandelingen* – voor specifieke uitvoeringsdocumenten.
- *Elektronisch register van documenten van het Europees Parlement* – biedt toegang tot documenten die sinds 2001 zijn aangemaakt of ontvangen door het Parlement.

7.2 Registerfunctionaliteit

7.2.1 Beschrijving

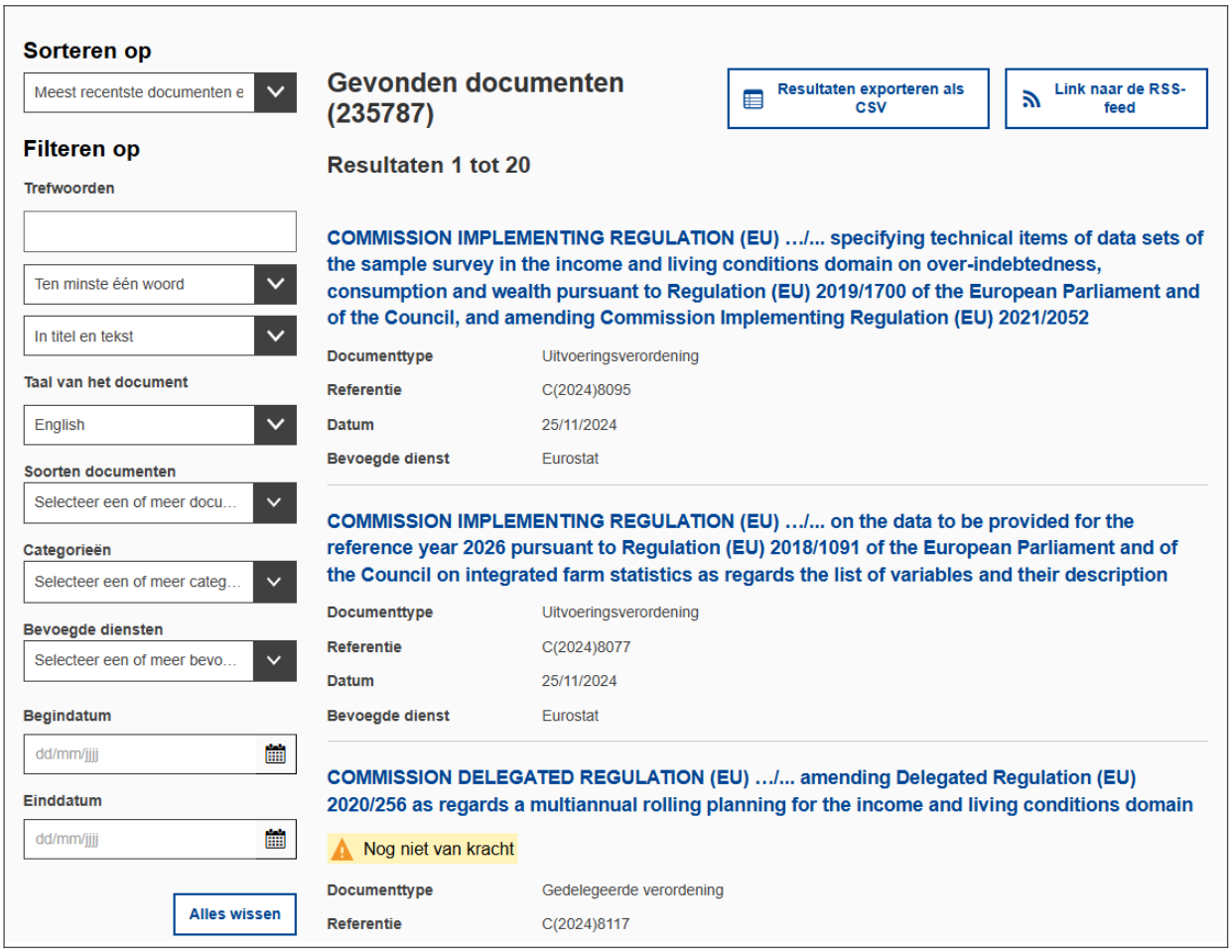
De registerfunctionaliteit van documenten van de Europese Commissie is een centraal platform dat documenten bevat die door de Commissie worden geproduceerd. Het doel hiervan is om openbare toegang te bieden tot documenten die betrekking hebben op de werkzaamheden van de Europese Commissie. Hierdoor kunnen burgers gemakkelijk informatie vinden over wetgeving, beleidsinitiatieven en andere relevante documenten die de besluitvormingsprocessen van de Commissie weerspiegelen. Het bevat onder andere effectbeoordelingen, mededelingen, gedelegeerde handelingen, uitvoeringshandelingen en andere soorten besluiten van de Commissie, maar ook agenda's en notulen van Commissievergaderingen (Europese Commissie, z.d.).

In Figuur 13 staat de zoekbalk van de registerfunctionaliteit weergegeven. Bij 'Eenvoudig zoeken' vul je een trefwoord in, en geef je aan waar (je verwacht dat) het woord moet staan, en in welke taal het document moet zijn. Ook kun je zoeken op referentie, waarbij je het referentienummer invult.



Figuur 13 Zoekbalk van de registerfunctionaliteit van documenten van de Commissie

In Figuur 14 is de registerfunctionaliteit met alle documenten weergegeven. Links in beeld kun je sorteren op oudste of meest recente documenten. Ook kun je filters aanbrengen waarbij je zoekt op trefwoorden, taal van het document, soorten documenten, categorieën, bevoegde diensten, en een begin- of einddatum. In de gevonden documenten zelf wordt het documenttype, referentie, datum en bevoegde dienst genoemd.



Figuur 14 Overzicht van documenten van de Europese Commissie; voorbeeld van een zoekopdracht en de zoekinterface

7.2.2 Koppeling met informatiehuishouding

Het opstellen en publiceren van documenten binnen de instellingen van de Europese Unie, zoals het Europees Parlement en de Europese Commissie, volgt een gereguleerd proces. De exacte procedures kunnen per instelling verschillen.

Het proces begint met het opstellen van een document, geïnitieerd door een lid, afdeling of werkgroep. Dit kan variëren van voorstellen en rapporten tot notities en officiële verslagen. Zodra het document in een werkbare vorm is, wordt het officieel geregistreerd in het documentbeheersysteem van de betreffende instelling. Voor de Europese Commissie is dit systeem bekend als Ares, dat deel uitmaakt van het e-Domec beleid voor elektronisch archiveren en documentbeheer (Europese Commissie, z.d.).

Elk document krijgt een uniek referentienummer en wordt voorzien van metadata zoals titel, auteur, afdeling en documenttype. Daarnaast worden beveiligingsniveaus toegewezen om de toegankelijkheid te reguleren. Bij officiële documenten worden vaak digitale handtekeningen toegevoegd om de authenticiteit te waarborgen.

Voor interne verspreiding wordt het document beschikbaar gesteld aan relevante belanghebbenden via het interne documentbeheersysteem. Als het document openbaar moet zijn, wordt het gepubliceerd op openbare platforms zoals EUR-Lex voor juridische documenten en wetgeving, of de website van het Europese Commissie voor rapporten en verslagen. Metadata en toegangsrechten worden ingesteld om publieke toegankelijkheid te faciliteren (Europese Commissie, 2021; Europese Commissie, z.d.).

Na de actieve levenscyclus wordt het document gearchiveerd in een elektronisch archief voor lange termijn opslag. De toegankelijkheid van deze archieven wordt geregeld op basis van EU-wetgeving over archivering en toegang tot documenten, zoals Verordening (EG) nr. 1049/2001.

7.2.3 Metadatering en standaarden

Artikel 11, lid 2 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 stelt dat elke document de volgende data moet bevatten: *"...een referentienummer, (en, indien van toepassing, de interinstitutionele referentie), het behandelde onderwerp en/of een korte beschrijving van de inhoud van het document en de datum waarop het document werd ontvangen of opgesteld en in het register werd opgenomen*."

7.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

Europese instellingen hebben diverse individuele registerfunctionaliteiten, zoals het openbaar register voor documenten van het Europees Parlement, het documentenregister van de Europese Raad, of het register van documenten van de Commissie. Deze registerfunctionaliteiten worden door de bijbehorende instelling beheerd. Er zijn ook registerfunctionaliteiten die instelling-overstijgend zijn, zoals EUR-LEX of het EU Open Data Portal. EU-Lex fungeert als een centraal register tot juridische documenten van verschillende EU-instellingen, en bevat het EU Open Data Portal data openbare data dat gepubliceerd is door EU-instellingen, agentschappen en andere organen.

Hoewel er registerfunctionaliteiten zijn die data van één instelling, evenals verschillende instellingen bevatten, lijkt er geen koppeling te zijn tussen de individuele registers, behalve enkel een verwijzing naar het bestaan van de andere registers.

7.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

In een gesprek met een journalist over het gebruik van de registerfunctionaliteit van de Europese Commissie, komen de volgende uitdagingen bij het gebruik ervan naar voren. Zo worden documenten zoals e-mails tussen hoge functionarissen, gespreksverslagen van bijeenkomsten met lobbyisten en presentaties vaak niet automatisch openbaar gemaakt. Ook zijn er verschillen tussen de verschillende Directoraten-Generaal (DG's) van de Commissie in hoe zij documenten registreren en openbaar maken. Sommige DG's werken notulen van vergaderingen zorgvuldig uit, terwijl andere dat niet doen, wat leidt tot inconsistenties in de beschikbaarheid van informatie. Tot slot biedt het

platform wel zoekfunctionaliteiten, maar is het vaak noodzakelijk om specifieke voorkennis te hebben om relevante documenten te vinden.

7.3 Vergelijking met Nederland

Al met al zien we in de wetgevingskaders verschillen in terminologie (documenten vs. informatie) en reikwijdte (EU-instellingen vs. hele overheid), maar beide streven naar openheid binnen grenzen.

Artikel 42 van het EU-Handvest van de Grondrechten en artikel 15(3) van het Verdrag betreffende de Werking van de EU geven burgers recht op toegang tot documenten van de EU-instellingen. Dit is uitgewerkt in Verordening (EG) 1049/2001, vaak de "Eurowob" genoemd. Deze verordening geldt rechtstreeks voor het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie. Andere EU-organen en -agentschappen moeten eigen regels hebben die *in lijn zijn met de beginselen en uitzonderingen van Verordening 1049/2001*. In de praktijk betekent dit dat de grote EU-instellingen uniforme regels hanteren, terwijl bijvoorbeeld de Europese Centrale Bank een eigen besluit over openbaarheid hebben gebaseerd op dezelfde uitgangspunten.

Een verschil tussen de EU en Nederland is de wijze waarop **"document" of "informatie" wordt gedefinieerd**. De EU-verordening richt zich expliciet op documenten. In Nederland daarentegen spreekt men van overheidsinformatie. In de praktijk is het verschil subtiel. In zowel de EU als Nederland betreft het alle informatie die (1) is neergelegd in documenten die berusten bij de overheid, én (2) betrekking heeft op de publieke taak van de overheid. Wel is de Nederlandse benadering sterk gericht op het recht op informatie als zodanig (de burger vraagt informatie over een onderwerp, en de overheid levert de relevante documenten of gegevens), terwijl de EU-benadering doorgaans bestaat uit het opvragen van een of meerdere concrete documenten (Drahmann & Honée, 2022).

Een ander praktisch thema is het **bewust beheren van informatie**. Zowel in Nederland als in de EU is naar voren gekomen dat informeel communiceren buiten de systemen de openbaarheid kan frustreren. In Nederland was er ophef over gewiste sms'jes van premier Rutte (waardoor beslissende communicatie mogelijk niet voor Wob/Woo-verzoeken beschikbaar was) (Tweede Kamer, 2022). In EU-verband speelde iets vergelijkbaars met sms-berichten van Commissievoorzitter Von der Leyen over de aanschaf van vaccins, die niet gearchiveerd bleken (Roos, 2022). Dergelijke gevallen tonen dat een wetgevingskader alleen effectief is als de overheid de informatie ook opslaat en registreert; anders valt er niets openbaar te maken.

Het register van de Europese Commissie heeft in vergelijking met open.overheid.nl minder documenten beschikbaar in het register. De soorten documenten zijn sterk gekaderd en hebben betrekking op wetgeving en diverse beleidsdocumenten, daar waar open.overheid.nl bijvoorbeeld ook uitslagen van Woo-verzoeken en persberichten

publiceert. Wel werkt het register van de EC met een documentbeheersysteem Ares, waardoor alle documenten ten alle tijden via dat systeem gepubliceerd kunnen worden en daarmee verzameld zijn op één plaats.

8 Noorwegen

8.1 Wetgevingskader

De Noorse wetgeving voor openbaarmaking is de *Offentlighetsloven*, los vertaalbaar als “Openbaarheidswet”. Hieronder geldt een stelsel waarin in beginsel documenten openbaar moeten worden gemaakt. In een enkel geval (uittreksels van databases, artikel 9) moet er een nieuw document worden opgesteld om aan het verzoek te voldoen.

8.1.1 Welke documenten?

De Noorse wetgeving hanteert een brede en technologie-neutrale definitie van documenten. Eén document is een logisch samenhangend geheel aan informatie. In sommige gevallen is dat vanzelfsprekend (bijvoorbeeld een memo, e-mail of een rapport). In andere gevallen wordt door de *Sivilombudet* beoordeeld of er wel of niet sprake is van een document. Zo tellen bij agenda’s losse meetings als één document en bij SMS of WhatsApp elk berichtje (Sivilombudet, z.d., pp. 18-19).

Iets wordt pas een overheidsdocument wanneer het wordt **ontvangen** of **verzonden** door een Noorse overheid(sorganisatie). Een document is “ontvangen” wanneer het ook is overgedragen. Een presentatie bijvoorbeeld is pas ontvangen als de slides zijn doorgestuurd of er een opname is gemaakt die in handen van de overheid is. Een document is “verzonden” als het beschikbaar is gemaakt voor derden, per post of bijvoorbeeld via een website waar derden de informatie kunnen raadplegen. Deze definitie van verzenden is dus onafhankelijk van ontvangst. De enige uitzondering hierop zijn interne documenten, zoals instructies of handleidingen. Deze tellen als “af” zo gauw zeker is dat ze niet meer aangepast of geactualiseerd hoeven te worden (Sivilombudet, z.d., p. 20).

Om in aanmerking te komen voor openbaarmaking moet een document gerelateerd zijn aan de (uitvoering van de) taken van de overheid(sorganisatie) die het bezit. Dit is breed: een document dat gaat over personeelsbeleid of een IT-systeem valt vaak niet onder de wettelijke taken per se, maar het is wel nodig voor de uitvoering daarvan. Daartegenover staat dat documenten die geen significantie hebben voor behandeling van een zaak ook niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Hierbij noemt de *Sivilombudet* als voorbeeld een agendareminder (Sivilombudet, z.d., pp. 20-21).

Concreet betekent dit dat officiële documenten, externe e-mails en SMS-, WhatsApp-, Signal-, andere berichtenapps opvraagbaar zijn. Interne e-mails, conceptversies en ambtelijke adviezen worden beperkt verstrekt.[39]

Uitzonderingsgronden

De *Offentlighetsloven* kent een aantal uitzonderingen op het recht op inzage, vastgelegd in hoofdstuk 3 van de Wet. Dit zijn:

- Alle documenten waarop een geheimhoudingsplicht rust (artikel 13). Dit kunnen bijvoorbeeld bedrijfsgevoelige gegevens zijn.
- Documenten die nodig zijn voor "interne zaakvoorbereiding" (artikelen 14-16). Dit zijn zowel interne documenten als extern ingewonnen adviezen, waarbij aannemelijk is dat er minder goed advies wordt gegeven aan de overheid als hierbij wel de mogelijkheid zou bestaan dat de documenten openbaar kunnen worden (Sivilombudet, z.d., pp. 36-39).
- Speeches en reisprogramma's van het koninklijk huis (artikel 17), die alleen in definitieve versie na openbaar uitspreken of uitvoer van de reis openbaar hoeven te worden gemaakt.
- Documenten in het kader van rechtszaken waarin het overheidsorgaan partij is (artikel 18).
- Bepaalde documenten uitgewisseld met het Sami-parlement (artikel 19).
- Documenten waarvan de inhoud schadelijk is voor de relaties met andere landen (artikel 20).
- Nationale veiligheid (artikel 21).
- Documenten over conceptbegrotingen (artikel 22) of die van invloed zijn op onderhandelingen die de overheid moet voeren (artikel 23).
- Documenten waarvan openbaarmaking ervan de toezichts- en handhavingstaken van de overheid moeilijker maakt of het plegen van strafbare feiten makkelijker kan maken (artikel 24)
- Documenten uit individuele personeelsdossiers (artikel 25).
- Overige documenten (vaak persoonsgegevens) (artikel 26).

Waar een gedeelte van een document ontoegankelijk moet zijn, mag de rest van het document wel openbaar gemaakt worden (Sivilombudet, z.d., pp. 42-43).

8.1.2 Actieve openbaarmaking

Artikel 10 van de *Offentlighetsloven* geeft de mogelijkheid tot verplichting om archieven van overheden, bijgehouden volgens de Archiefwet (*Arkivloven*). Alle Noorse overheidsorganisaties moeten verplicht een lijst bijhouden van inkomende en

[39] Rijksbrede Programma Open Overheid (2022). (Digitale) werkbezoeken Open Overheid. Geraadpleegd via [www.eerstekamer.nl]

uitgaande documenten inclusief de metadata van alle documenten. Volgens een respondent zijn overheden op staatsniveau verplicht hun lijst in eInnsyn publiek te maken. Het staat gemeentes vrij om de eInnsyn te gebruiken, maar ook om een eigen platform te kiezen om hun documenten op openbaar te maken.

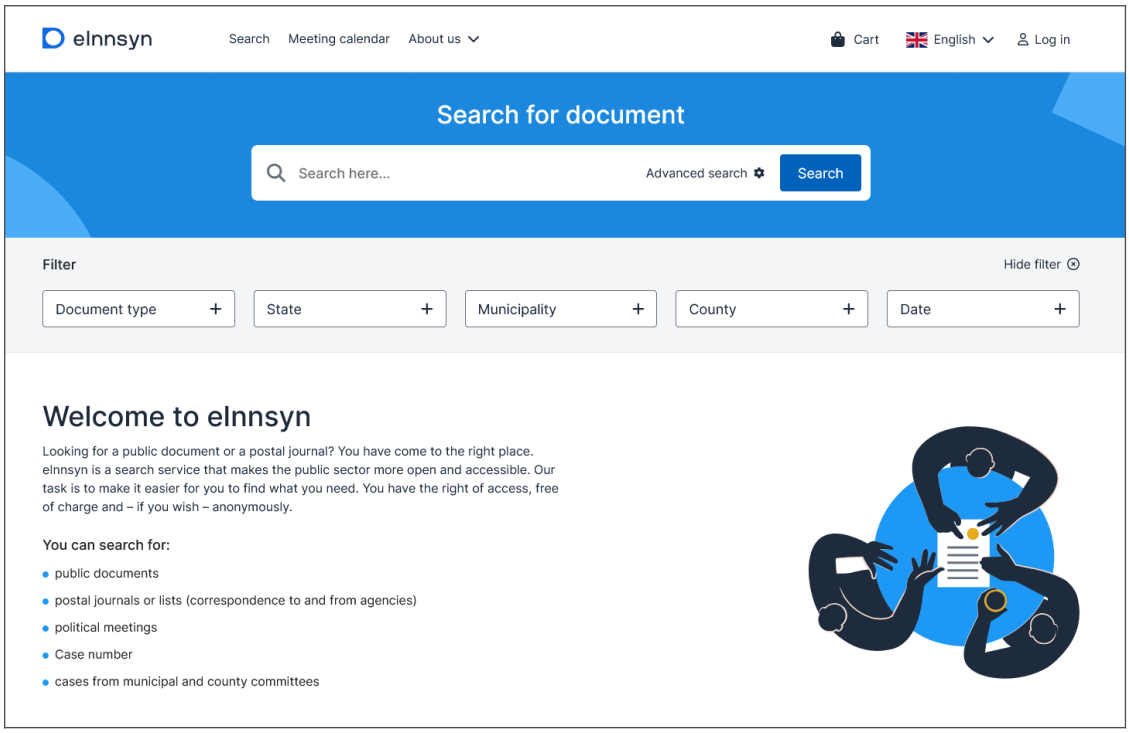
8.1.3 Passieve openbaarmaking

Alle bovengenoemde documenten kunnen zowel mondeling als schriftelijk opgevraagd worden bij de bevoegde overheid. De *Offentlighetsloven* geeft aan dat de bevoegde overheid zo spoedig mogelijk over het verzoek beslist, maar uiterlijk binnen vijf werkdagen. Meestal worden de opgevraagde documenten binnen twee tot drie dagen verzonden bij een positieve beslissing (Open Government Partnership, 2013). Mocht een verzoek geweigerd worden, dient de bevoegde overheid aan te geven op welke artikel van de *Offtentlighetsloven* de weigering is gebaseerd. Een verzoek dat niet binnen vijf werkdagen beantwoord wordt, geldt ook als een weigering. De verzoeker kan echter nog om extra uitleg vragen of in beroep gaan.

8.2 Registerfunctionaliteit

8.2.1 Beschrijving

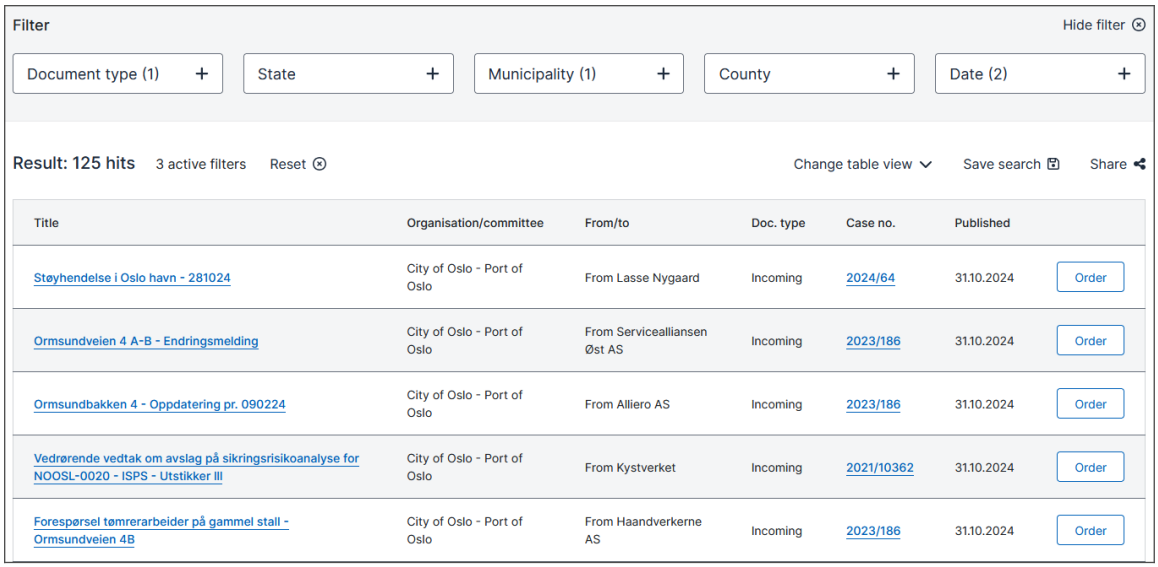
Als registerfunctionaliteit kijken we naar het platform **eInnsyn** (Figuur 15), vrij vertaalbaar naar e-Inzage. Op dit platform kunnen gebruikers documenten downloaden die al openbaar zijn en de registerfunctionaliteiten doorzoeken van overheden om documenten op te vragen waarin zij graag inzage willen hebben.



Figuur 15. eInnsyn homepage ([einnsyn.no])

De voorloper hiervan was het OEP (*offentleg elektronisk postjournal*; openbaar elektronisch postregister), waarin overheden hun ontvangen en verzonden documenten sinds 2010 registreren. In 2018 heeft elnnsyn de plek hiervan overgenomen als centrale oplossing, waarlangs alle overheden hun documenten beschikbaar kunnen maken (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). Dit systeem is gebaseerd op de Noark-standaard, een metadatastandaard die voorschrijft hoe een elektronisch documenten- en zaakmanagementsysteem (EDRMS) in de publieke sector gestructureerd moet zijn. Deze OEP's kunnen dankzij de Noark-standaarden gemakkelijk gekoppeld worden (Sataslåtten, 2018).

Via elnnsyn kunnen burgers documenten opvragen. Dit werkt door documenten te selecteren met de "order"-knop (zie Figuur 16). Soms zijn documenten in een zaaksdossier georganiseerd. Daarna kan vanuit een winkelmandje de aanvraag voor documenten worden gedaan. Na goedkeuring worden de documenten gedeeld. Hiervoor moet eventueel een check op de documenten gedaan worden, maar doorgaans kunnen documenten snel (binnen maximaal drie werkdagen) worden gedeeld.[40]



Figuur 16. Illustratie van zoekresultaten. Hier is binnen de Gemeente Oslo gezocht naar inkomende documenten bij het gemeentelijk havenbedrijf in de maand oktober 2024.

Op 31 oktober 2024 stonden er 71.232.365 documenten op elnnsyn, waarvan 2.420.209 documenten met volledige tekst, beschikbaar zonder aanvraag. Gemiddeld wordt er per maand toegang gevraagd tot ongeveer 44.000 documenten.[41]

8.2.2 Koppeling met informatiehuishouding

De koppeling met de informatiehuishouding is door de Noark-standaard sterk gefaciliteerd. Omdat ook de documentmanagementsystemen van de Noorse overheid

[40] Zie hierover bijvoorbeeld het interview in het Witboek Open Overheid (2022) van de Open State Foundation met elnnsyn.

[41] Zie de homepage van elnnsyn voor actuele cijfers. [einsynn.no]

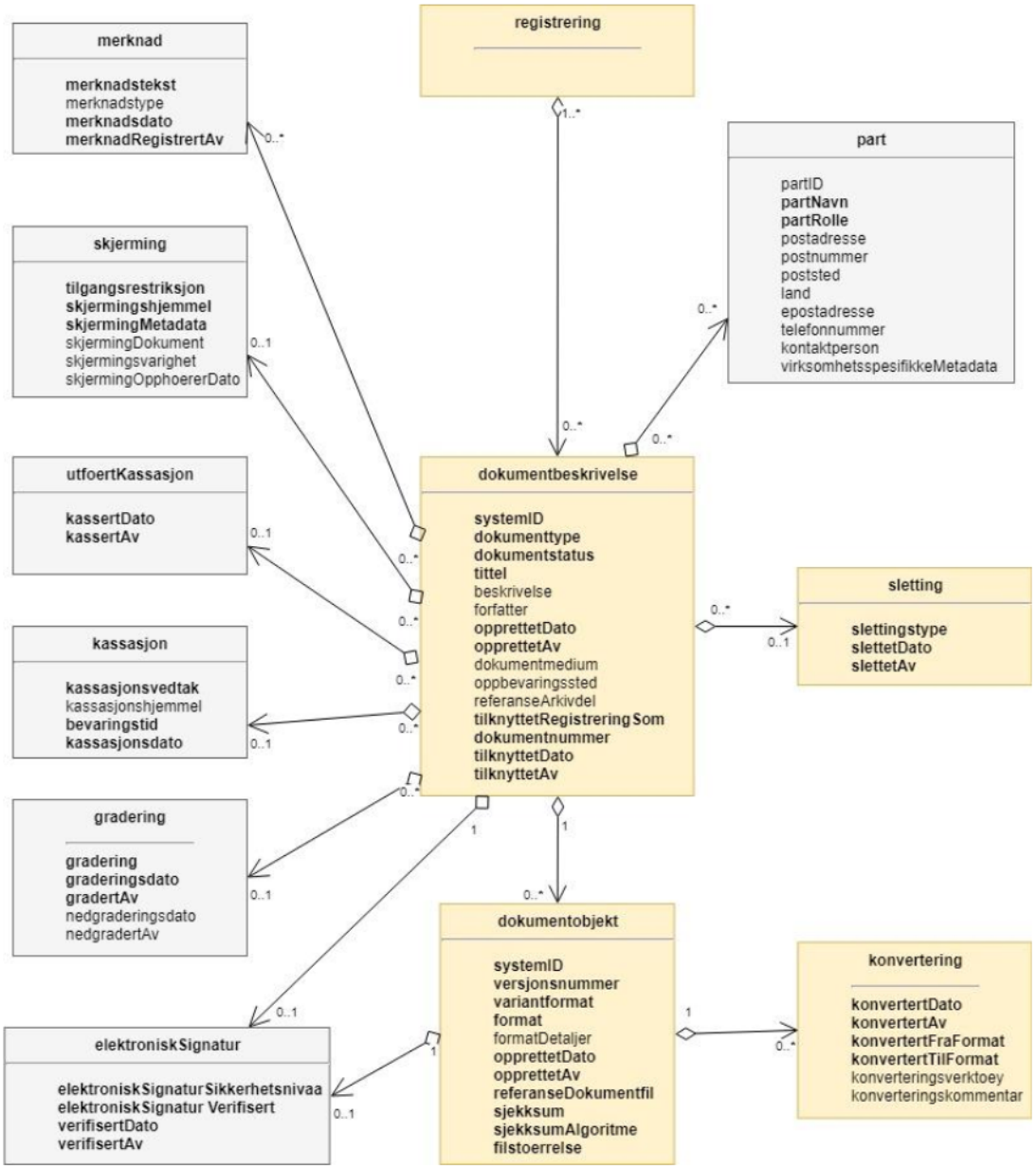
deze standaard moeten volgen zijn documenten gemakkelijk door te zetten naar elnnsyn. Zo kunnen systemen bijvoorbeeld een publicatieknop toevoegen bij documenten.

8.2.3 Metadatering en standaarden

De Noark-standaard (Figuur 17) bevat een set functionele eisen en metadatavelden voor het beheren en archiveren van documenten binnen overheidsinstellingen. Enkele belangrijke metadatavelden zijn (The National Archives of Norway, 2000):

- Documentidentificatie: unieke indicatoren die elk document onderscheiden binnen het systeem.
- Titel en beschrijving: een duidelijke titel en een beschrijving van de inhoud van het document.
- Auteur en organisatie: informatie over de maker van het document en de organisatie waartoe deze behoort.
- Datum van creatie en wijziging: tijdstempels die aangeven wanneer het document is gemaakt en voor het laatst is gewijzigd.
- Toegangsrechten en beperkingen: specificaties over wie toegang heeft tot het document en eventuele vertrouwelijkheidsniveaus.
- Documenttype en formaat: classificatie van het type document (bijv. rapport, memo) en het bestandsformaat (bijv. PDF, Word document).

Volgens een respondent bestaan er interne, inkomende en externe documenten. Een document moet voltooid zijn, voordat het gepubliceerd wordt. Zodra dit zo is, kan het document als "publiek" worden aangevinkt in het systeem van elnnsyn. Daarmee wordt het 'automatisch' gepubliceerd en zichtbaar in het algehele overzicht van documenten.



Figuur 17 Noark 5.0-standaard voor documentbeschrijvingen in Noorwegen met de verplichte metadatavelden. (Arkivverket, 2019, p. 32)

8.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

Er is sprake van eigen registerfunctionaliteiten per overheid. eInnsyn koppelt deze aan elkaar op een centraal platform. Waar toegangsverzoeken gedaan moeten worden gaan die nog steeds naar de bevoegde overheid.

8.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

Het platform is voor iedereen beschikbaar. Een respondent die werkzaam is voor het platform gaf aan dat vooral journalisten en burgers gebruik maken van het platform, en deze het over het algemeen positief lijken te beoordelen.

8.3 Vergelijking met Nederland

Nederland zet onder de Woo sterk in op institutionalisering van *actieve* openbaarmaking, waar Noorwegen juist vertrouwt op een lange traditie van openheid *op verzoek*, ondersteund door openbare registerfunctionaliteiten. Beide landen streven naar transparantie, maar via verschillende wegen: Noorwegen maakt documenten vindbaar en beschikbaar op aanvraag, Nederland publiceert hele categorieën vooraf. De toegankelijkheid is in Noorwegen hoog door de lage drempel voor en snelheid van inzage, terwijl Nederland met de Woo vooral in kwantitatief opzicht veel meer documenten online zal ontsluiten.

Noorwegen heeft traditioneel een sterke cultuur van openbaarheid, maar de wettelijke nadruk ligt op **reactieve openbaarmaking** (inzage op verzoek) ondersteund door transparante registerfunctionaliteiten. De Offentlighetsloven zelf somt niet expliciet categorieën documenten op die proactief gepubliceerd móeten worden; het uitgangspunt is dat informatie beschikbaar komt zodra iemand erom vraagt, en dat de overheid dit niet onnodig bemoeilijkt. Actieve openbaarmaking gebeurt in de praktijk wel op bepaalde terreinen – bijvoorbeeld veel Noorse overheidsinstanties publiceren uit eigen beweging rapporten, beleidsnotities, persberichten, begrotingen en dergelijke op hun websites. Toch is deze actieve openbaarmaking niet zo gestructureerd bij wet afgedwongen als in Nederland onder de Woo.

De **toegankelijkheid** van overheidsinformatie in Noorwegen is daarentegen wel zeer hoog door het eerdergenoemde elnnsyn-systeem. Iedereen kan eenvoudig zoeken vanwege de uitgebreide metadatering en filteropties welke documenten bestaan en direct om openbaarmaking vragen. Het kan echter wel contextuele kennis vereisen om specifieke informatie te vinden op basis van titel, afzender en ontvanger van de documenten. Hierdoor wordt in feite een half-actief model gecreëerd: de lijsten zijn actief openbaar, de documenten zelf op aanvraag. Mits een burger weet van het bestaan van een document, kan die het doorgaans vlot krijgen. Nederland kent niet een dergelijk overzicht van documenten die bestaan. Daar tegenover gaat de Nederlandse Woo de overheid verplichten om een groot deel van de informatie die voorheen alleen op verzoek beschikbaar was, nu actief online te zetten.

9 Verenigd Koninkrijk

9.1 Wetgevingskader

De Freedom of Information Act (FOIA) is ingevoerd om burgers toegang te geven tot informatie van overheidsorganisaties in Engeland, Wales en Noord-Ierland (Schotland heeft een eigen versie van de FOI-wet). De wet legt de nadruk op het "recht op toegang", wat betekent dat overheidsinstanties verplicht zijn om in de meeste gevallen informatie openbaar te maken wanneer hierom wordt gevraagd. Belangrijke aspecten van de FOIA zijn:

- *Recht op Informatie*: elke persoon heeft het recht om een aanvraag in te dienen voor overheidsinformatie. De aangevraagde overheidsinstantie moet binnen 20 werkdagen reageren en moet de informatie ofwel vrijgeven of een geldige reden opgeven waarom de informatie niet openbaar kan worden gemaakt.
- *Uitzonderingen*: sommige informatie is vrijgesteld van openbaarmaking, bijvoorbeeld vanwege nationale veiligheid, persoonlijke gegevens, vertrouwelijkheid, of economische belangen.
- *Informatiecommissaris*: de Information Commissioner's Office (ICO) houdt toezicht op de naleving van de FOIA en behandelt klachten van burgers die vinden dat hun aanvraag ten onrechte is afgewezen.

9.1.1 Welke documenten?

Artikel 19 van de FOIA verplicht overheidsinstanties om een Publication Scheme te publiceren, dat het type informatie beschrijft dat actief beschikbaar wordt gesteld, de manier waarop deze informatie toegankelijk is, en welke kosten er worden gerekend voor toegang tot bepaalde informatie. De Information Commissioner’s Officer (ICO) is verantwoordelijk voor het goedkeuren van deze schema’s. Instellingen moeten ervoor zorgen dat hun schema voldoet aan de normen die zijn opgesteld door de ICO. Artikel 20 geeft de bevoegdheid aan de Information Commissioner om een *model publication scheme* op te stellen, dat overheidsinstanties kunnen gebruiken. Dit helpt instanties te voldoen aan de wettelijke verplichtingen (Information Commissioner's Office, z.d.).

Het doel van deze *schemes* is om zoveel mogelijk informatie proactief openbaar te maken, zodat de belasting op het indienen van aanvragen wordt verminderd en burgers gemakkelijker toegang hebben tot veelgevraagde gegevens. Alle overheidsinstanties in het VK zijn verplicht om een publication scheme te hebben en deze up-to-date te houden, zodat ze voldoen aan de FOIA.

In de FOIA is geregeld dat een burger ook documenten mag opvragen die niet in het Publication Scheme staan of niet zijn gepubliceerd. Dit zijn naast officiële documenten ook conceptversies, ambtelijke adviezen, externe e-mails, interne e-mails en berichten in berichtenapps (iBestuur, 2023).

9.1.2 Uitzonderingsgronden

De FOIA kent 24 uitzonderingsgronden waarbij informatie niet door de overheid openbaar hoeft worden gemaakt. Dit betreft informatie die gerelateerd is aan toekomstige publicaties, wetenschappelijk onderzoek, en veiligheidskwesties, waaronder nationale veiligheid en defensie. Ook informatie die internationale en binnenlandse relaties, de economie, of strafrechtelijke procedures kan beïnvloeden, mag worden achtergehouden. Andere uitzonderingsgronden omvatten overwegingen van gezondheid en veiligheid, het formuleren van regeringsbeleid, en het beschermen van persoonlijke en commercieel gevoelige informatie. Tot slot kunnen sommige juridische en vertrouwelijke gegevens eveneens van openbaarmaking worden uitgesloten alsook informatie met een wettelijke openbaarmakingsplicht (The National Archives, 2019).

In het Verenigd Koninkrijk zijn daarnaast twee belangrijke soorten vrijstellingen voor de openbaarmaking van overheidsdocumenten onder de Freedom of Information Act (FOIA): class-based en prejudice-based vrijstellingen (Ministry of Defence, 2013).

Class-based vrijstellingen zijn van toepassing op specifieke categorieën informatie. Als informatie binnen een bepaalde klasse valt (bijvoorbeeld informatie gerelateerd aan overheidsbeleid of strafrechtelijke onderzoeken), dan is de vrijstelling automatisch van toepassing. Voor deze vrijstellingen is er geen noodzaak om schade aan te tonen; het feit dat informatie binnen de klasse valt, is voldoende om de vrijstelling in te roepen. Dit maakt de toepassing van *class-based* vrijstellingen doorgaans eenvoudiger en rechtlijniger dan *prejudice-based* vrijstellingen.

Prejudice-based vrijstellingen vereisen een beoordeling van de mogelijke schade die kan voortkomen uit de openbaarmaking van informatie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer openbaarmaking een strafrechtelijk onderzoek of persoonlijke belangen zou kunnen schaden. Bij deze vrijstellingen moet de autoriteit aantonen dat openbaarmaking waarschijnlijk schade zou toebrengen. Daarnaast moet er een publiek belangen test worden uitgevoerd, waarbij de voordelen van openbaarmaking worden afgewogen tegen de potentiële schade.

Voor zowel *class-based* als *prejudice-based* vrijstellingen kan een publiek belangen test van toepassing zijn. Dit houdt in dat, zelfs als een vrijstelling van toepassing is, de informatie alsnog openbaar kan worden gemaakt als het publieke belang bij openbaarmaking zwaarder weegt dan de redenen om het te weigeren. Deze verschillen helpen bij het bepalen hoe overheidsinformatie wordt behandeld onder de wet, met als

doel een balans te vinden tussen transparantie en de bescherming van gevoelige informatie (Information Commissioner's Office, z.d.).

9.1.3 Passieve openbaarmaking

In de FOIA is geregeld dat een burger ook documenten mag opvragen die niet in het Publication Scheme staan of niet zijn gepubliceerd. Zij kunnen een FOIA-aanvraag indienen waarvan te verwachten is dat zij de desbetreffende informatie hebben (UK Government, z.d.). Dit proces loopt als volgt:

Eerst moet de aanvraag schriftelijk worden ingediend, waarbij duidelijk wordt aangegeven welke informatie of documenten men wil ontvangen. Dit kan per e-mail, per post of vaak via een online formulier. De overheidsinstantie heeft vervolgens 20 werkdagen om te reageren. In deze tijd moet worden vastgesteld of de informatie beschikbaar is en of er uitzonderingen van toepassing zijn. Als het verzoek complex is, kan de termijn verlengd worden (Information Commissioner's Office, z.d.). In de meeste gevallen is een aanvraag gratis, maar als het verzamelen van informatie boven een bepaalde kostenlimiet uitkomt, kan een bijdrage worden gevraagd of kan het verzoek worden geweigerd (Information Commissioner's Office, z.d.). De aanvrager wordt dan meestal geïnformeerd over hoe het verzoek kan worden aangepast om aan de kostenbeperkingen te voldoen. Als de aanvrager ontevreden is met de reactie, kan deze in beroep gaan bij de Information Commissioner’s Office (ICO), die de zaak onderzoekt en een oordeel kan vellen over de openbaarmaking (Information Commissioner's Office, z.d.).

9.1.4 Actieve openbaarmaking

Naast het Model Publicatieschema heeft de ICO ook *definition documents* opgesteld (Information Commissioner's Office, z.d.). Deze *definition documents* bieden meer gedetailleerde informatie over de soorten informatie die mogelijk onder de zeven hoofdcategorieën van het publicatieschema vallen. Ze zijn gericht op specifieke categorieën van bestuursorganen en soms op individuele instellingen, zoals ministeries, lokale overheden of NHS-gezondheidsorganisaties. In deze documenten staan ongeveer 100 suggesties voor specifieke informatie die openbaar gemaakt moet worden onder het publicatieschema.

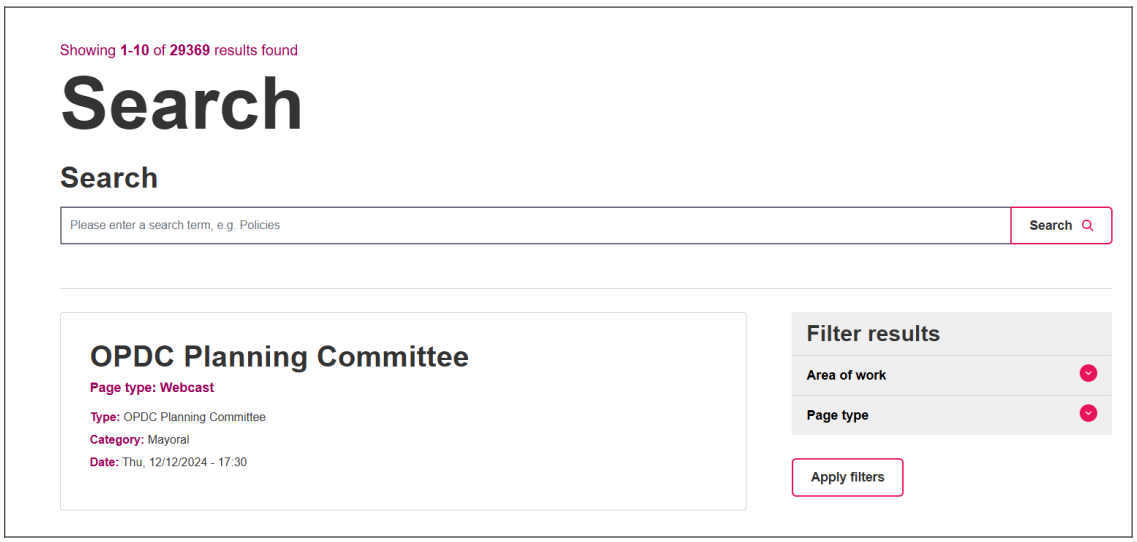
9.2 Registerfunctionaliteit

9.2.1 Beschrijving

Het Verenigd Koninkrijk hanteert geen centrale registerfunctionaliteit waarin alle documenten van overheidsinstanties worden vastgelegd, maar overheidsinstanties kunnen eigen registerfunctionaliteiten of databases onderhouden (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022). Voorbeelden van overheidsinstanties zijn onder andere ministeries,

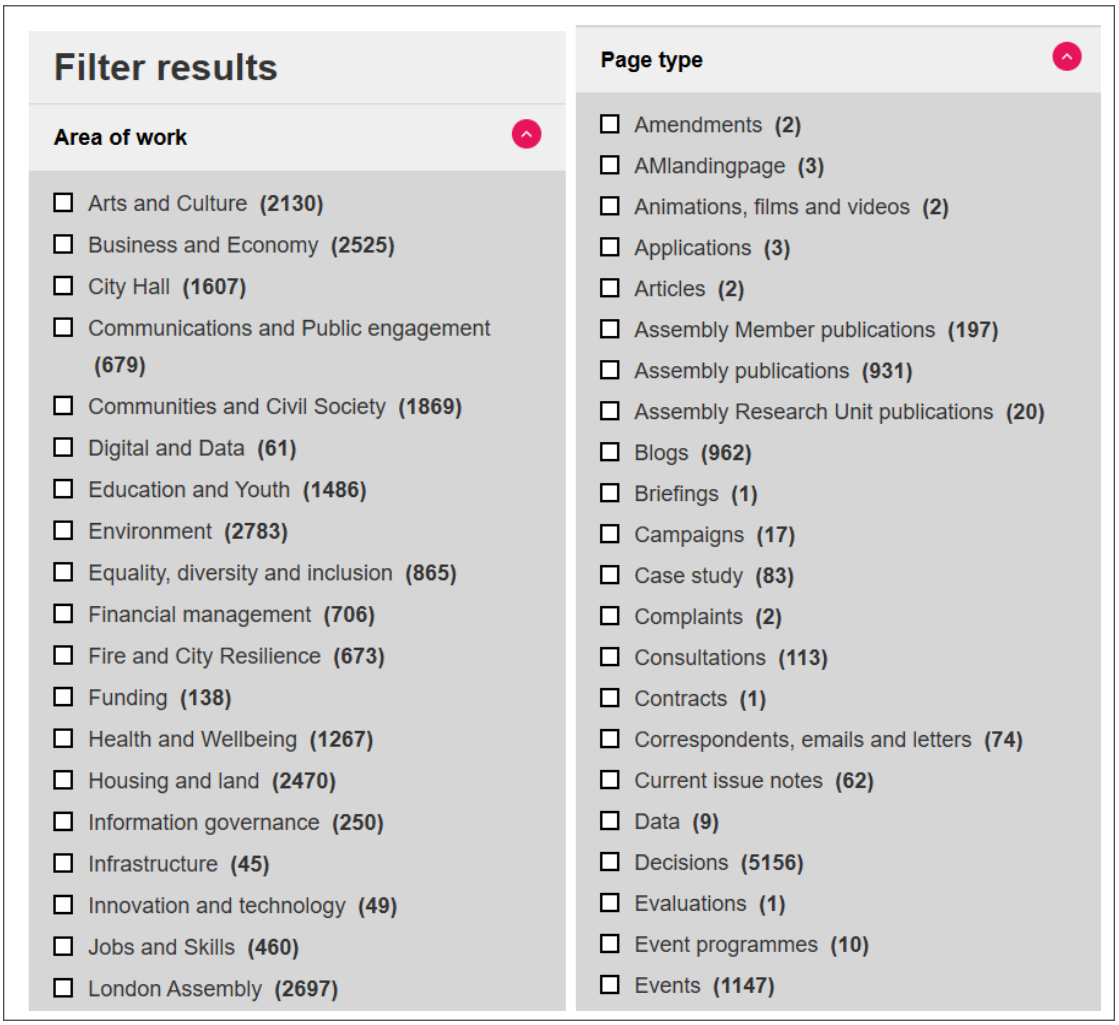
commissies, lokale gemeenten, scholen, universiteiten, openbare gezondheidsdiensten, en meer (Information Commissioner's Office, z.d.).

We kijken nader naar de registerfunctionaliteit van de Greater London Authority (Greater London Authority, z.d.). Het platform biedt uitgebreide informatie over het bestuur van Londen, inclusief details over de burgemeester, de London Assembly en diverse beleidsinitiatieven. Men komt bij de documenten via de zoekfunctie op de website. Gebruikers kunnen specifieke informatie vinden over beleidsdocumenten, nieuwsberichten en andere relevante inhoud. Door trefwoorden in te voeren, kunnen bezoekers navigeren naar de gewenste informatie, zie Figuur 18.



Figuur 18 Zoekbalk Greater London Authority documenten

Men kan zoeken naar documenten en andere soorten informatiebronnen op basis van 'Area of work' – Arts and Culture, Digital and Data, Funding, etc - of 'Page type' – Amendments, Briefings, Decisions, etc. Zie Figuur 19 voor een voorbeeld van hoe deze filters eruit zien. Niet alles is een document; ook video's of webpagina's zijn er te vinden. Per bron wordt een titel, page type, publication data, en korte beschrijving vermeldt, zie de afbeelding hierboven.



Figuur 19 Filters in Greater London Authority

Als men een document niet kan vinden, of informatie mist, kan er een email gezonden worden naar een specifiek emailadres van de Greater London Authority (Greater London Authority, z.d.).

9.2.2 Koppeling met de informatiehuishouding

We hebben geen informatie kunnen vinden over de koppeling tussen de registerfunctionaliteit van de Greater London Authority en de informatiehuishouding.

9.2.3 Metadatering en standaarden

In het Verenigd Koninkrijk worden verschillende metadatastandaarden gebruikt bij het publiceren en de openbaarmaking van overheidsdocumenten. Hieronder staan enkele belangrijke standaarden en aanbevelingen:

1. **e-Government Metadata Standard (eGMS) (Central Digital and Data Office, 2023)**: deze standaard is ontworpen om consistentie te waarborgen in de metadata die door overheidsinstanties wordt gebruikt. Het helpt bij het organiseren en toegankelijk maken van gegevens binnen de overheid en voor het publiek. De eGMS biedt profielen voor het beschrijven van verschillende soorten data, zoals data-assets en tabulaire data.

2. **Open Document Format (ODF) (Central Digital & Data Office, 2022)**: dit is de belangrijkste standaard voor het delen en samenwerken aan overheidsdocumenten. Het ODF is essentieel voor de uitwisseling van documenten zoals tekstbestanden, spreadsheets en presentaties. Overheidsinstanties moeten deze standaard standaardmatig toepassen om de interoperabiliteit en toegankelijkheid van documenten te waarborgen.

9.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

Hoewel de Greater London Authority zoekfunctie/ registerfunctionaliteit een uitgebreide bron is voor informatie over Londen, is deze niet direct gekoppeld aan andere registerfunctionaliteiten in het Verenigd Koninkrijk. Dit betekent dat gebruikers die op zoek zijn naar documenten of informatie buiten de jurisdictie van de GLA, zoals nationale beleidsdocumenten of publicaties van andere lokale overheden, andere bronnen moeten raadplegen. Voor bredere of nationale informatie dienen andere registerfunctionaliteiten en zoekfuncties te worden gebruikt, aangezien er geen directe koppeling bestaat tussen de GLA-zoekfunctie en andere registerfunctionaliteiten in het Verenigd Koninkrijk. Het is aan de gebruiker om te weten waar een document zou moeten bestaan.

9.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

Een respondent werkzaam bij de ICO geeft aan dat er een brede gebruikersgroep is: journalisten, campagnegroepen en burgers. Informatie over de gebruikerservaring vanuit hen is niet bekend.

Dezelfde respondent gaf aan dat het onduidelijk is hoe up-to-date de publication schemes in de praktijk nog zijn. Hoewel de ICO in 2021 de definitiedocumenten heeft bijgewerkt, is er tegenwoordig veel meer informatie en is het lastig voor organisaties om hun schema's actueel te houden. Bovendien bleek uit een steekproef dat slechts 50 van de 70 onderzochte organisaties een publicatieschema hadden. De reden hiervoor is niet onderzocht. Daarnaast is het moeilijk vast te stellen of een schema volledig voldoet, omdat niet eenvoudig te controleren is of alle relevante documenten zijn gepubliceerd.

9.3 Vergelijking met Nederland

Er is een (nuance)verschil in de **afbakening van 'overheidsinformatie'** tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland. In het Verenigd Koninkrijk heeft de FOIA betrekking op "alle geregistreerde informatie" die een overheid *heeft* - niet alleen formele documenten, maar ook e-mails, notities, concepten, etc. – terwijl de Woo spreekt over "overheidsinformatie" in welke vorm dan ook, voor zover aanwezig bij een bestuursorgaan.

Onder de FOIA in het VK is er **geen centrale registerfunctionaliteit** waar alle overheidsinformatie in één systeem vindbaar is. In plaats daarvan verplicht de FOIA iedere overheidsinstantie om een publication scheme op te stellen. Typisch worden daarin categorieën van veelgevraagde informatie genoemd, zoals organisatorische informatie, beleid en plannen, jaarverslagen, financiële gegevens (begrotingen, uitgaven, contracten), besluiten en protocollen, openbare registers (bv. vergunningen) en de diensten die de instantie levert. Het publiceren gebeurt decentraal: meestal op de eigen website van de betreffende overheidsorganisatie. Sommige Britse organisaties publiceren daarnaast een FOI disclosure log of register van FOIA-verzoeken en de verstrekte antwoorden, maar dit is niet wettelijk verplicht en de praktijk verschilt per organisatie. Er bestaat dus geen *Woo-index*-achtig centraal portaal vanuit de overheid zelf – burgers moeten weten bij welke instantie ze informatie moeten zoeken of opvragen.[42]

Een belangrijk verschil tussen de FOIA en de Woo ligt in de nadruk op **openbaarmakingswijze**. In het VK was openbaarheid onder de FOIA traditioneel vooral *reactief*: de overheid geeft informatie vrij *op verzoek*. Actieve openbaarmaking beperkt zich tot wat in de publication schemes is opgenomen of wat uit eigen beweging wordt gepubliceerd. De Woo daarentegen legt expliciet de plicht op tot actief publiceren van steeds meer overheidsinformatie, zonder dat een verzoek nodig is. In het VK publiceren sommige instanties uit eigen beweging ook regelmatig veelgevraagde informatie of FOIA-antwoorden, maar dit is fragmentarisch; de juridische stok achter de deur (FOIA) is vooral gericht op passieve openbaarmaking (het recht om op verzoek informatie te krijgen).

De FOIA heeft expliciete bepalingen om **onredelijke lasten** te voorkomen: een verzoek dat te veel middelen vergt, mag worden geweigerd op grond van een *cost limit* (in de regel wanneer het ophalen en samenstellen van de informatie meer dan 24 uur werk kost). Dit zet feitelijk een bovengrens aan zeer brede verzoeken in het VK. De Woo kent niet zo'n harde kostenlimiet; een zeer omvangrijk verzoek kan in Nederland niet eenvoudig worden afgewezen op basis van werkdruk, al zal in de praktijk vaak in overleg met de verzoeker naar een afbakening worden gezocht.

[42] Wel bestaan NGO-initiatieven zoals *WhatDoTheyKnow* die FOIA-verzoeken en antwoorden centraliseren, maar die vallen buiten het overheidsbeleid

10 Zweden

10.1 Wetgevingskader

Hoofdstuk 2 van de Zweedse Persvrijheidswet (*Tryckfrihetsförordning*) bepaalt dat iedere Zweedse burger recht heeft op vrije toegang tot **officiële documenten.** In de praktijk geldt dit recht voor iedereen (inclusief buitenlandse verzoekers) en hoeft men geen identiteitsgegevens of reden op te geven bij een verzoek.[43]

10.1.1 Welke documenten?

De toegang tot documenten is beperkt tot *officiële* documenten. Een document wordt beschouwd als *officieel* (openbaar) als het is ontvangen door of opgesteld bij een overheidsinstantie. Conceptversies zijn dus bijvoorbeeld geen officiële documenten (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, p. 11). Interne e-mails en ambtelijke adviezen zijn ook geen officiële documenten. Burgers kunnen daarentegen wel externe e-mails en de inhoud van berichtenapps opvragen.[44] We bespreken een aantal begrippen in het Zweedse stelsel (hier naar het Engels vertaald):

- *Public authority* betreft de centrale en lokale overheid. Andere organisaties, ook al zijn ze een deelneming van de overheid, zijn dit niet. Vertegenwoordigende organen vallen hier ook onder. Organisaties die volledig onder bestuur vallen van een *public authority* vallen echter wél onder de definitie.
- Van (informatie) *held by* is sprake wanneer de overheid zelf kennis kan nemen van de inhoud van het document. Back-ups tellen niet mee, evenals opnames van technische processen in dienst van een andere autoriteit of persoon. Persoonsgegevens tellen ook niet mee.
- Van (informatie) *received by* is sprake wanneer het document is aangekomen bij of ontvangen door een *public authority*. Hiervoor hoeft het document niet ook door die persoon geregistreerd te zijn. Berichten aan *officials*, mits gerelateerd aan hun functie of rol, zijn ook officiële documenten. Alleen politieke vertegenwoordigers zijn hiervan uitgezonderd als zij documenten in die hoedanigheid ontvangen.
- Van *drawn up* (informatie) is sprake wanneer een document is opgesteld door een *public authority*. Dat betreft wel de uiteindelijke vorm: de vorm die het heeft wanneer het wordt verzonden. In specifieke gevallen ligt dit iets anders (bijv. officieel goedgekeurd of klaar voor gebruik) (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, p. 11).

[43] [www.riksdagen.se]

[44] [ibestuur.nl]

10.1.2 Uitzonderingsgronden

Informatie kan uitgezonderd worden van openbaarmaking als dat nodig is voor:

- Nationale veiligheid of relatie met andere staten of internationale organisaties;
- Fiscaal beleid, monetair beleid of valuta uitwisseling;
- (De effectiviteit van) toezichts- en handhavingstaken van de overheid;
- Bestrijden van criminaliteit;
- Publiek economisch belang;
- Bescherming van persoonlijke of financiële gegevens van een (natuurlijke) rechtspersoon;
- De bescherming van een dieren- of plantensoort (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, pp. 13-14).

10.1.3 Passieve openbaarmaking

Burgers kunnen een informatieverzoek indienen om inzicht te krijgen in overheidsdocumenten. De aanvraag moet een beschrijving omvatten van de gevraagde informatie. Als de vraag te vaag is, hoeft de overheid echter niet heel ver te gaan om het document te zoeken (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, p. 15).

10.1.4 Actieve openbaarmaking

In de Zweedse Freedom of the Press Act staat dat het publiek toegang moeten hebben tot overheidsdocumenten in het kader van transparantie. De wet schept het kader waarin documenten op verzoek beschikbaar moeten worden gesteld, en geeft daarbij de uitzonderingen aan. De wet schrijft niet voor op welke manier overheden actief hun documenten moeten publiceren. Overheidsinstanties moeten officiële documenten registreren en deze registraties toegankelijk maken voor het publiek, waardoor burgers weten welke documenten beschikbaar zijn en om toegang kunnen vragen bij specifieke documenten. Hoewel de registratie openbaar is, betekent dit niet dat alle documenten zelf actief worden gepubliceerd; toegang wordt verleend op basis van individuele verzoeken (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020).

10.2 Registerfunctionaliteit

10.2.1 Beschrijving

De *Public Access to Information and Secrecy Act* (Offentlighets- och sekretesslagen) beschrijft wat een overheid moet doen om snel genoeg verzoeken af te handelen. Hieronder valt het indexeren van officiële documenten. Deze informatie-indexen zijn een document op zich (en dus opvraagbaar), maar hebben ook intern een leidraadfunctie. Hoe de index in te richten mogen overheden grotendeels zelf bepalen, maar er is een aantal eisen van bovenaf opgelegd.

Hierachter zit een koppeling tussen **proces** en **informatie**. Processen genereren informatie, dus door aan burgers kenbaar te maken welke processen een organisatie heeft en welke informatie die kunnen genereren maakt de overheid duidelijk welke documenten zij in bezit kan hebben.

De processen worden op niveaus ingedeeld. Figuur 20 geeft een illustratie van processen voor de gemeente Stockholm en onderliggende organisaties. Onder hoofdniveau 2 (operationele ondersteuning) bestaan processen die bij dit niveau horen. Proces 2.1 (personeelsbeleid) bevat subproces 2.1.1 (rekrutering), 2.1.2 (personeelsbeheer), 2.1.3 (berekenen en betalen van lonen en honoraria), et cetera. Afhankelijk van de breedte van de taken van de overheid kan tot vier niveaus diep worden gedefinieerd.

Verksamhetsområde 2: Ge verksamhetsstöd

Namn Nivå 2	Namn Nivå 3	Kommentar med exempel på handlingar/ärenden
2.1 Hantera personal	**2.1.1 Rekrytera**	Processen avser arbete med att hantera rekryteringar, från kravställning och annonsering till tillsättning av tjänst. *Rekryteringsärenden (t ex kravprofil, annons, lista över sökande, urvalslista, meddelande om vem som fått tjänst, ansökningshandlingar).*
	2.1.2 Hantera anställning	Frågor knutna till individ och dess pågående anställning. Omfattar anställningsförhållanden, individuell kompetensutveckling och medarbetarsamtal. *Handlingar rörande anställningsförhållanden, t ex arbetsbeskrivningar, instruktioner individuella kompetensutvecklingsplaner, handlingsplaner, olika typer av beslut, handlingar från lönegrundande samtal eller rörande lönebidrag, betyg och intyg, uppsägning och entledigande.*
	2.1.3 Beräkna och betala ut löner och arvoden	Administration av löner och arvoden och annan ersättning. Även tjänstepension och avtalsförsäkringar. *Löneunderlag, lönelistor, närvarounderlag, ansökan och beslut om pension.*

Figuur 20 Processen op het niveau van operationele ondersteuning. Bron: Stockholm stadsarchieven [sok.stadsarkivet.stockholm.se]

Bij deze processen staat vervolgens in een apart document beschreven welke informatie er uit het proces voortkomt, waar die is opgeslagen en hoe het met openbaarmaking vervolgens werkt. Tabel 4 laat de eerste drie gegevensbronnen zien voor het rekruteringsproces (gegevens die voortkomen uit de interne behoefteanaly-

se). Per documentsoort staat beschreven op basis van welk besluit het bewaard moet worden, welke gronden er zijn voor het niet openbaar maken, welke persoonsgegevens erin voor kunnen komen, waar het moet worden opgeslagen en hoe het gearchiveerd wordt.

In een interview liet men ons zien dat in het documentmanagementsysteem van de Gemeente Stockholm (eDok) ook deze procescategorieën zijn meegenomen. Bij een aanvraag kan dan specifiek op procesnummers gezocht worden en eventueel op andere relevante elementen worden gefilterd om tot de relevante documenten te komen. De procesbeschrijvingen en daaruit volgende informatiedefinities vervullen de **registerfunctionaliteit**: wie die twee documenten inziet weet precies wat er opvraagbaar is, ook al is er extern geen volledige lijst van documenten.

Tabel 4. Onderdeel van de aanwijzing voor beheer van informatie die voortkomt uit proces 2.1 (personeelsbeleid)

Hanteringsanvisningar för styrande och stödjande processer i Stockholms stad
Verksamhetsområde 2 - Ge verksamhetsstöd
Processgrupp 2.1 Hantera personal

Anställda vid stadens förvaltningar har en och samma arbetsgivare: Stockholms kommun, och för dessa sker viss hantering centralt på Stadsledningskontoret. Förvaltningschefers personalakter förvaras centralt hos personalstrategistka avdeldningen vid Stadsledningskontoret.
Övriga personalakter förvaras hos respektive förvaltning/bolag. Varje bolag och stiftelse är en egen juridisk person och egen arbetsgivare. Allt som rör personal hanteras därför av respektive bolag/stiftelse. Stadsledningskontoret är arkivansvariga för stadens löne- och personaladministrativa system LISA.

Processgrupp/ Process	Handlingstyp/ Handlingsslag/ Kategori	Handlingstyper/ Uppgifter	Registrering/ Sortering	Bevaras/ Gallras	Gallringsbeslut	Sekretess	Person-uppgifter	Förvaring	Arkivering	Format för arkivering	Kommentar
2.1 Hantera personal											
2.1.1 Rekrytera											
2.1.1 Rekrytera	Behovsanalys, arbetsbeskrivning och kravprofil	Behovsanalys och tidplan för rekryteringen	Ordnas i system	Vid inaktualitet	2024:01 Version 1.1	Ingen		Digital lagringsyta/ eDok			
2.1.1 Rekrytera	Behovsanalys, arbetsbeskrivning och kravprofil	Beställning av rekryteringsstöd/konsultstöd	Se kommentar		Se kommentar				Se kommentar		Se process 2.3.1 Köpa in och beställa
2.1.1 Rekrytera	Behovsanalys, arbetsbeskrivning och kravprofil	Arbetsbeskrivning och kravprofil för tjänsten, underlag till annons	Ordnas i system	Vid inaktualitet*	2024:01 Version 1.1	Ingen		Digital lagringsyta/ eDok			*) Kan gallras under förutsättning att annonsen bevaras.

Documenten mogen vernietigd worden, mits vooraf de criteria gedefinieerd zijn bij deze processen. Ze mogen bijvoorbeeld op basis van sectie 3 en 10 van de Zweedse Archiefwet niet worden vernietigd als de mogelijkheid bestaat dat de inhoud relevant zal worden voor onderzoek.

Nieuwere documentvormen en communicatie vormen een uitdaging voor dit systeem. Voor bijvoorbeeld Whatsapp- en Sms-berichten is geen standaardoplossing. Als hier relevante informatie binnenkomt moeten medewerkers van de Gemeente Stockholm de inhoud zelf in het documentmanagementsysteem zetten. De hoofdvraag die dan speelt is de wijze waarop het document alsnog in een “gangbare” vorm in het documentmanagementsysteem kan worden geplaatst.

10.2.2 Koppeling met informatiehuishouding

Er is geen vaste koppeling met de informatiehuishouding, omdat het aan overheden zelf is om invulling te geven aan de registratieplicht. Zoals hierboven genoemd heeft de Gemeente Stockholm wel een documentmanagementsysteem, wat de koppeling

gemakkelijker maakt mits documenten in dit documentmanagementsysteem worden geplaatst. Op grond van de *Offentlighets- och sekretesslagen* (hoofdstuk 5) moet een document zo gauw het is ontvangen of afgemaakt worden geregistreerd. Hierbij is op dat moment ook ruimte om een vertrouwelijkheidsmarkering aan te brengen. Deze markering kan worden gebruikt om aan te geven of er mogelijk sprake is van persoonsgegevens of gegevens in belang van nationale veiligheid. In dat laatste geval wordt dan ook aangegeven welke autoriteit moet beoordelen of (en zo ja, welke delen) openbaargemaakt kunnen worden.

De wijze waarop documenten in dit systeem komen wisselt per organisatie die onder toezicht van de Gemeente Stockholm valt. In sommige gevallen is er één centraal persoon die documenten toevoegde, in andere gevallen zijn medewerkers er zelf voor verantwoordelijk. Er was op sommige plekken wel sprake van creatieve oplossingen, zoals bijvoorbeeld het wissen van alle documenten op de computer waar medewerkers werkten bij het afsluiten daarvan aan het eind van de werkdag. Op die manier moeten medewerkers het document wel in het documentmanagementsysteem zetten als ze er later weer mee verder willen.

10.2.3 Metadatering en standaarden

Metadatering is gebaseerd op de *Offentlighets- och sekretesslagen*. Buiten de procescategorie worden onderwerp, datum, opsteller en een korte beschrijving opgenomen (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 62).

Bij elk document wordt ook de code toegevoegd van het proces waar het deel van uitmaakt. Hiermee kan dus ook worden gezocht naar documenten. De informatie-index van de Gemeente Stockholm kan dus doorzocht worden op basis van de procesbeschrijvingen.

10.2.4 Koppeling met andere registerfunctionaliteiten

De informatie-index wordt opgesteld en beheerd door de overheid die de documenten bezit. Ook kwam in het interview naar voren dat het bij gegevens die gedeeld worden tussen overheden soms moeilijk is om aan te wijzen “van wie” de informatie is en wie dus verantwoordelijk is voor openbaarmaking.

De procesbeschrijvingen wisselen per organisatie. Dat maakt koppeling tussen verschillende informatie-indexen niet eenvoudig.

10.2.5 Doelgroepen, gebruik en evaluatie

In een interview met een medewerker van de Stockholm City Archives werd aangegeven dat de informatie-index onder andere wordt gebruikt door onderzoekers. Zij willen weten wat er over hen gezegd is. Daarnaast zijn, volgens de medewerker, mensen ook geïnteresseerd in welke documenten er ontbreken.

Er is geen verdere informatie over de beoogde doelgroep, werkelijke gebruikers of gebruikerservaringen gevonden.

10.3 Vergelijking met Nederland

Een belangrijk kenmerk van het Zweedse systeem is dat overheidsinstanties een registratie bijhouden van **alle inkomende en uitgaande documenten**. Dit omvat onder andere ontvangen brieven, e-mails, besluiten en rapporten. Deze documenten worden geregistreerd met kerngegevens zoals datum, afzender, onderwerp en zaaknummer. Elke overheidsinstantie mag zelf bepalen hoe deze registratie ingericht wordt. Dit register kan ook worden opgevraagd door burgers. Hierdoor kunnen burgers nagaan welke documenten er bestaan over een bepaald onderwerp of dossier.

Om toegang te krijgen tot deze informatie hoeft een burger enkel contact op te nemen met de betreffende overheidsinstantie. In Zweden is de drempel hiervoor laag: je kunt bellen of langsgaan, en de ambtenaren kunnen direct in hun registerfunctionaliteit opzoeken welke documenten beschikbaar zijn. Dit systeem werkt efficiënt voor wie weet bij welke instantie hij moet aankloppen. Omdat er echter geen centrale online zoekmachine bestaat, kan het lastiger zijn om informatie te vinden over bredere thema's die meerdere instanties betreffen. Burgers moeten in dat geval verschillende overheidsorganen afzonderlijk benaderen. Dit maakt de informatievoorziening zeer toegankelijk op individueel (overheids)organisatieniveau, maar minder overzichtelijk voor (overheids)organisatie-overstijgende vraagstukken.

Als registerfunctionaliteit identificeerden wij in Zweden de **procesbeschrijvingen**. Dit is een uitvoerigere variant op de Nederlandse selectielijsten. De Zweedse procesbeschrijvingen laten zien welke processen binnen de overheid informatie creëren, welke informatie zij creëren en hoe er met deze informatie wordt omgegaan. Zo worden er regels per proces per type informatie vastgesteld over archivering en bewaartermijnen, maar staan mogelijk bezwaargronden aangegeven en welke informatie eruit publiek opvraagbaar is. De Nederlandse selectielijsten zijn gericht op archivering en daardoor in vorm beperkter. In de casus van de Gemeente Stockholm worden documenten al van meet af aan opgeslagen met procescode, waardoor zij hierop vindbaar en te ontsluiten zijn.

Een ander sterk punt van het Zweedse model is de **snelheid van afhandeling**. In tegenstelling tot Nederland, waar er wettelijke termijnen van enkele weken gelden, moeten Zweedse instanties informatie "zo spoedig mogelijk" verstrekken – in de praktijk vaak nog dezelfde werkdag. Uitzondering hierop vormen documenten die een diepere geheimhoudingsanalyse vereisen.

Het Zweedse systeem is van oudsher **reactief**: het biedt burgers snelle en gemakkelijke toegang tot documenten op verzoek, maar legt weinig nadruk op actieve openbaarmaking. De wet verplicht overheden niet om een uitgebreide set documenten

proactief online te publiceren. Dit betekent niet dat overheden helemaal niets zelf publiceren: beleidsdocumenten, begrotingen en parlementaire stukken worden geregeld openbaar gemaakt, maar dit gebeurt op basis van bestuurlijke transparantie en praktische overwegingen, niet vanuit een wettelijke plicht. Nederland daarentegen zet met de Wet open overheid (Woo) juist sterk in op actieve openbaarmaking. Het uitgangspunt is dat bestuursorganen een groot deel van hun documenten zonder verzoek openbaar beschikbaar stellen. Hoewel informatie in Nederland, net als in Zweden, per overheidsorgaan is georganiseerd, zorgt de Woo-index voor een centrale verwijzing naar openbaar gemaakte documenten. Dit vergemakkelijkt het vinden van informatie, maar biedt geen volledig overzicht van alle documenten die een specifieke overheidsinstantie in bezit heeft.

Hoofdstuk 11

Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit slothoofdstuk vergelijken wij de cases, waarna we voor elk van de onderzoeksvragen de uit de cases geleerde lessen op een rijtje zetten. Tot slot beantwoorden we onderzoeksvraag 8, waarin we de belangrijkste afwegingen voor vertaling naar de Nederlandse context uiteenzetten.

11 Beantwoording onderzoeksvragen

Leeswijzer

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. Eerst schetsen we de wettelijke context waarbinnen openbaarmaking plaatsvindt per casus. Daarna bespreken we onderzoeksvraag 1 t/m 7 die betrekking hebben op de internationale vergelijking. Tot slot beantwoorden we onderzoeksvraag 8 heeft betrekking op de vertaling naar de Nederlandse context.

11.1 Achtergrond cases: Wettelijke context

In Tabel 5 beschrijven we de wettelijke context van de geselecteerde casussen. Daarin kijken we naar de wetgeving rondom openbaarmaking van informatie en documenten, de afbakening van officiële (opvraagbare) informatie, passieve openbaarmaking en actieve openbaarmakingspraktijken.

Elke casus kent een eigen *wetgevend kader* (zoals de AITA in Canada, de Offentlighetsloven in Denemarken en Noorwegen, of de Freedom of Information Act in het Verenigd Koninkrijk) waarin de procedures en reikwijdte van de openbaarmaking van informatie worden geregeld.

Elke casus hanteert een eigen *afbakening* van wat als “officiële” of “bestuurlijke” informatie geldt. Zo beschouwt Canada alle materialen die in beheer zijn van een bestuursorgaan, terwijl Zweden bijvoorbeeld onderscheid maakt tussen ontvangen en intern opgestelde (definitieve) documenten. De breedte van de definitie bepaalt daarmee in hoeverre documenten verplicht verstrekt moeten worden aan de burger, zowel via passieve of actieve openbaarmaking.

In alle landen bestaat er een mogelijkheid tot passieve openbaarmaking via een schriftelijk verzoek. Dit betekent dat burgers in elk land in principe toegang hebben tot informatie op basis van een aanvraag, al verschillen de precieze reikwijdte en wijzen waarop een verzoek ingediend kan worden. Estland heeft naast de optie tot het verzoeken om informatie ook nog een optie tot een verzoek om *uitleg*, waarbij de ambtenaar uitleg moet geven over bepaalde documenten of waarom een proces op een bepaalde manier is gelopen.

De mate waarin overheidsorganisaties verplicht zijn actief informatie openbaar te maken, verschilt behoorlijk. Sommige overheden hebben een actieve openbaarmakingsplicht waarbij er bepaalde categorieën gepubliceerd moeten worden. Andere overheden baseren actieve openbaarmaking op vrijwilligheid en eigen keuze van de overheid zelf. De manier *waarop* documenten actief gepubliceerd worden varieert van

het verstrekken tot fulltext documenten tot een openbare lijst met beschikbare documenten die los opgevraagd kunnen worden.

Het deel van de totale documenten dat de overheid bezit dat ook opvraagbaar is wisselt sterk tussen landen. In Canada is de definitie net als in Nederland relatief erg breed. Daar is echter niet overal sprake van. In de Scandinavische landen valt interne communicatie bijvoorbeeld buiten de boot, net als conceptdocumenten. In de landen met een bredere afbakening van openbaar te maken documenten zien we vaak ook sterkere verplichtingen voor actieve openbaarmaking. Deze zijn dan afgebakend aan de hand van documenttypen.

Tabel 5.Overzicht van de wettelijke context per casus in de internationale vergelijking

Casus	Wetgeving openbaarmaking	Afbakening officiële (opvraagbare) informatie	Passieve openbaarmaking	Actieve openbaarmaking
Canada	Access to Information Act (AITA)	Elk materiaal dat informatie bevat en in beheer is van een bestuursorgaan, ongeacht medium of vorm.	Schriftelijk verzoek tot inzage.	Per overheidsinstelling verschillende verplichtingen, volgend uit de ATIA.
Denemarken	Publiciteitswet (*Offentlighetsloven*)	Documenten die door de overheid zijn opgesteld of ontvangen in verband met een administratieve procedure gerelateerd aan haar werkzaamheden. Een verzonden document is pas opvraagbaar vanaf de dag na verzending.	Verzoek tot inzage op basis van een thematische uitleg. Queries op databases opvragen kan ook. Hierna kan inzage in interne documentenlijst volgen om het verzoek te verduidelijken.	Informatie over activiteiten moet gepubliceerd worden. De definitie hiervan is vaag en legt weinig verplichting op.
Duitsland	Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informatieonsfrei-heitsgesetz, IFG)	Alle "officiële informatie" die voor officiële doeleinden bewaard wordt door federale autoriteiten. Concepten en notities die geen onderdeel vormen van een dossier vallen hier niet onder.	Schriftelijk verzoek tot inzage.	Geen wettelijke verplichting. Federale overheden kiezen hier vaak wel voor.
Estland	Voor **informatieverzoeken**: Wet openbaarheid van bestuur (*Avaliku teabe seadus; AvTS*) Voor **uitlegverzoeken**: Wet op antwoorden op memoranda, verzoek tot opheldering en collectieve actie (*Märgukirjale ja selgitusta-otlusele vastamise seadus; MSVS*)	Alle informatie die op enige wijze is vastgelegd in een document en ziet op een bestuurlijke aangelegenheid. Hieronder vallen ook concepten en andere voorbereidende documenten.	Schriftelijk verzoek tot inzage (op grond van AvTS) of verzoek tot uitleg (op grond van MSVS). In het tweede geval moet het bestuursorgaan een uitleg uitwerken van een keuze of proces. Daarvoor bestaat een langere termijn.	32 categorieën documenten verplicht actief openbaar via de AvTS.
Europese Unie	Artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de EU; Artikel 15, lid 3 van het VWEU; Verordening (EG) nr. 1049/2001	Documenten die van toepassing zijn op het beleid, de activiteiten, en de besluiten van instituties van de Europese Unie.	Schriftelijk verzoek tot inzage.	De verordening (art. 11 en 12) verplicht het opstellen van een documentenregister. Alleen wetgevingsdocumenten zijn verplicht, meer wordt aangemoedigd.
Noorwegen	Openbaarheidswet (*Offentlighetsloven*)	Documenten die door de overheid zijn ontvangen of verzonden. Intern opgestelde documenten tellen niet als verzonden, tenzij het bijvoorbeeld een instructie of handleiding is die als “af” kan worden beschouwd. Daarnaast moet het ontvangen of verzonden document gerelateerd zijn aan de taken van het bestuursorgaan dat het bezit.	Schriftelijk verzoek tot inzage.	Overheden moeten verplicht een openbaar register bijhouden van ontvangen en verzonden documenten. Het register is openbaar, de achterliggende documenten hoeven niet actief openbaar te worden gemaakt.
Verenigd Koninkrijk	Freedom of Information Act 2000	Informatie, in een vorm vastgelegd, die beheerd wordt door de overheid (voor zichzelf) of door derden voor de overheid.	Schriftelijk verzoek tot inzage van documenten die niet gepubliceerd zijn of in publication schemes staan (zie actieve openbaarmaking).	Documenten opgenomen in het Model Publication Scheme moeten verplicht actief openbaar worden gemaakt.
Zweden	**Recht op toegang**: Persvrijheidsverordening (*Tryckfrihetsförordningen*) en Archiefwet. **Geheimhoudingsgronden**: Wet openbaarheid en geheimhouding (*Offentlighets- och sekretesslagen*)	Documenten die worden beheerd door een bestuursorgaan, of zijn ontvangen of opgesteld door het bestuursorgaan. Ontvangen geldt alleen voor berichten van buiten het bestuursorgaan. Onder opgestelde documenten vallen slechts de definitieve (en waar mogelijk verzonden) vorm.	Schriftelijk verzoek tot inzage.	Er moet een lijst met beschikbare documenten openbaar worden gemaakt. De achterliggende documenten hoeven niet actief openbaar te worden gemaakt.
Nederland	Wet Open Overheid	Alle informatie die is neergelegd in documenten die berusten bij de overheid en betrekking hebben op de publieke taak van de overheid	Schriftelijk verzoek tot inzage.	Verplichte openbaarmaking van een aantal documentcategorieën. Daarnaast is er een inspanningsverplichting voor overige documenten, waarbij de afweging gemaakt moet worden of het nut van openbaarmaking opweegt tegen de kosten.

11.2 Onderzoeksvragen 1 t/m 7: Resultaten internationale vergelijking

We beantwoorden in 11.2.1 t/m 11.2.3 onderzoeksvragen 1 t/m 7. Daarin bespreken we de resultaten van de internationale vergelijking en bespreken we specifiek de registerfunctionaliteiten per casus.

11.2.1 Onderzoeksvragen 1 t/m 3: Vorm, inhoud en design

Op hoofdlijnen zijn er drie smaken te herkennen als het gaat om de afbakening van informatie en documenten die in de registerfunctionaliteit worden geplaatst.

- De eerste is het (pogen te) bieden van een volledig overzicht van alle bestaande en opvraagbare documenten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in Estland en Noorwegen. Daar kunnen burgers via de registerfunctionaliteiten inzicht krijgen in alle opvraagbare documenten. In het geval van Estland worden deze, waar geen sprake is van mogelijke persoonsgegevens, ook al volledig gepubliceerd.
- De tweede is een systeem waarin de documenten die in de registerfunctionaliteiten worden geplaatst grotendeels overeenkomen met nationale wetgeving die actieve openbaarmaking regelt. Zo worden de portalen in Canada gebruikt voor de documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden. Wanneer de eisen voor actieve openbaarmaking een inspanningsverplichting omhelzen, en overheden dit zelf mogen invullen, zoals in het Transparenzportal in Hamburg, varieert de afbakening van wat gepubliceerd wordt sterk. Zo kiest Hamburg voor een selectie van verplichte documenttypen, terwijl Estland juist een breed spectrum aan documenten (zowel ontvangen als opgesteld) in de registerfunctionaliteit opneemt, mits er geen uitzonderingsgronden zijn. De Europese Commissie maakt keuzes in publicatie, waardoor er grote verschillen zijn tussen DG's in de mate waarin gevoeligere documenten (bijvoorbeeld verslagen van lobbybijeenkomsten) worden gepubliceerd.
- De derde is een overzicht van processen die informatie genereren. Hiermee wordt weliswaar geen direct inzicht geboden in de documenten zelf, maar wordt wel een overzicht geboden van de typen informatie en documenten die opvraagbaar zijn. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is te vinden in de Zweedse casus, met een parallel in de Nederlandse selectielijsten.

De koppeling met informatiehuishouding wisselt ook sterk per land. In Noorwegen is er sterke standaardisering van documentmanagementsystemen, wat koppeling eenvoudiger maakt. Hier heeft elke overheid een eigen registerfunctionaliteit. Deze worden gebundeld in het nationale platform elnnsyn omdat alle overheden hun documenten volgens dezelfde standaard aanbieden. Tussen andere landen zijn de

verschillen groot, maar ook binnen landen. Vaak hebben overheden een eigen verantwoordelijkheid voor het organiseren van de informatiehuishouding en het aanbieden van een registerfunctionaliteit, waardoor de keuze om die direct te koppelen aan de informatiehuishouding ook overal anders gemaakt kan worden. In sommige gevallen is dus ook nog “gewoon” sprake van handmatig uploaden van documenten.

Tabel 6. Beantwoording onderzoeksvragen over vorm, inhoud en design

Casus	Registerfunctionaliteit	Afbakening informatie (Onderzoeksvraag 1)	Afbakening informatiebronnen (Onderzoeksvraag 2)	Afbakening informatiebronnen (Onderzoeksvraag 2a)	Invoer informatie (Onderzoeksvraag 3)
Canada	Open Government Portal	Verplicht actief openbaar te maken documenten (ATIA), aangevuld met vrijwillige openbaarmaking.	Financiële en organisatorische gegevens (bijv. reiskosten, gastvrijheidskosten), vergader- en briefingnota's (bv. briefingpakketten voor ministers, QP-notities), en parlementaire documenten en ingediende verslagen	Onbekend	Gestandaardiseerde publicaties (een aantal vaste categorieën) worden via een Excelsheet gedaan die overheidsorganisaties moeten invullen. Overige publicaties worden in het portal handmatig geüploadet.
Denemarken	Interne documentenregisters	Lijsten van documenten zonder noodzakelijk ook de inhoud.	Alle documenten die worden ontvangen en worden verzonden door de instelling en alle documenten die door de instelling intern worden opgesteld in hun finale vorm	Onbekend	Het is aan iedere overheid om dit zelf in te richten.
Duitsland	Transparenzportal Hamburg	Geselecteerde verplicht openbaar te maken documenttypen. Verdere documenten optioneel.	Diverse documenten, waaronder overheidscontracten, beleidsdocumenten en memoranda Financiële, personeels- en organisatorische gegevens (bv. auditcommissies, subsidie-/toekenningsbesluiten) archiefmateriaal	Onbekend	Onbekend
Estland	Tallinn	Lijst van documenten, met enkel fulltext als er geen enkele uitzonderingsgrond van toepassing op is: - Ontvangen en verzonden documenten - Door de instelling opgestelde en ondertekende handelingen - Gesloten contracten	Documenten variëren van officiële correspondentie, besluiten en contracten tot memo's en voorbereidende documenten	Koppeling met informatiehuishouding is optioneel. Tallinn heeft een directe koppeling met *Postipoiss* (het documentbeheersysteem).	Afhankelijk van keuzes gemaakt door de overheid die de registerfunctionaliteit beheert. Ambtenaren in Tallinn kunnen in *Postipoiss* aangeven of een document gepubliceerd kan worden en of er uitzonderingsgronden van toepassing zijn.
Europese Unie	Europese Commissie	Documenten die van toepassing zijn op wetgeving, het beleid, de activiteiten, en de besluiten van een instelling.	Wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en evaluatierapporten, notulen, verordeningen, besluitvormingsstukken en andere officiële publicaties	Ares is het achterliggende documentenbeheersysteem.	Zodra een document in werkbare vorm is wordt het officieel geregistreerd in het documentenbeheersysteem Ares, waaruit het gepubliceerd kan worden in de registerfunctionaliteit van de EC.
Noorwegen	eInnsyn	Lijst van documenten, met optioneel het document direct beschikbaar om te downloaden. Beperkt tot de officiële documenten.	Officiële correspondentie (zowel inkomend als uitgaand), rapporten, memo's en beleidsnotities	Documenten komen vanuit de documentmanagementsystemen van overheden.	Na opslaan kan de ambtenaar bij een document op "publiceren" klikken in het documentmanagementsysteem. Daarmee wordt het document toegevoegd.
Verenigd Koninkrijk **Zweden**	Greater London Authority Gemeente Stockholm	Ten minste de vereiste documenten uit het *Model Publication Scheme*. Meer is optioneel. **Procesbeschrijvingen:** Een overzicht van processen binnen de overheid, met per proces een specificering van de gegenereerde informatie en wat hiervan wel of niet opvraagbaar is.	Onder andere beleidsdocumenten, besluiten, nieuwsberichten en aanvullende bronnen (zoals video's of webpagina's) Officiële brieven, e-mails (extern), besluiten, rapporten en andere officiële documenten Informatie wordt gekoppeld aan procesbeschrijvingen (bijv. personeelsbeleid, vergaderingen, besluitvorming)	Onbekend Er is geen specifieke afbakening van gegevensbronnen. In de praktijk is dit in Stockholm het documentmanagementsysteem.	Onbekend Documenten moeten verplicht opgeslagen worden in het documentmanagementsysteem, met een code van het bijbehorende werkproces. Wanneer dan wordt gezocht naar informatie kan op werkproces gezocht worden.

11.2.2 Onderzoeksvragen 3 t/m 6: Gebruik en waardering

De meeste landen bieden een online zoekfunctie met verschillende filtermogelijkheden (Canada, Duitsland, EU, Noorwegen, VK).

Het wisselt hierbij waar de zoekfunctie in zoekt. Er is namelijk niet altijd sprake van doorzoekbaarheid van de volledige documenten. In Noorwegen kan bijvoorbeeld gezocht worden in de titels, auteurs/afzenders en ontvangers van documenten. In Estland neemt de hoeveelheid documenten die direct fulltext wordt gepubliceerd ook af, waarbij doorzoekbaarheid ook niet in de volledige tekst kan. Ten opzichte van vroeger worden steeds meer documenten als “niet openbaar” gemarkeerd. In deze gevallen vraagt het duidelijke kennis van waar men naar op zoek is en welke overheid dit document dan in handen heeft. Het Noorse systeem biedt daarvoor relevante filtermogelijkheden. In Estland leert de ervaring dat het bijzonder moeilijk blijkt om de juiste documenten te vinden zonder dossierkennis.

De filters waarmee documenten kunnen worden gesorteerd of geselecteerd wisselen ook sterk per land. Soms kan op dossiernummers of wetgevingsnummers worden gefilterd (o.a. EU). Het verschilt ook sterk hoe nuttig de filters zijn. Een journalist liet ons bijvoorbeeld een EU-filter zien (registerfunctionaliteit van een andere institutie dan de Europese Commissie), waar de gebruiker documenten kon filteren op de reden dat ze niet openbaar konden worden.

De mate van gebruiksvriendelijkheid verschilt als gevolg hiervan. Hierin zien wij in ieder geval de volgende factoren:

- Segmentatie van de registerfunctionaliteiten schaadt de gebruiksvriendelijkheid. Hierbij moet de gebruiker namelijk al vooraf weten welke overheid de documenten bezit en dat is in de praktijk niet altijd logisch wanneer een proces tussen meerdere overheden speelt.
- Grote aantallen documenten in de registerfunctionaliteit vereisen betere zoekopties. In de minder georganiseerde registerfunctionaliteiten in Estland is zoeken bijzonder ingewikkeld doordat deze alleen eenvoudige metadata bieden, waardoor het zoeken naar specifieke informatie moeilijk wordt.

Niet bij alle registerfunctionaliteiten is er ook sprake van publieke toegankelijkheid. In Zweden en Denemarken zijn deze primair voor intern gebruik. Bij Zweden zijn wel procesbeschrijvingen openbaar, analoog aan de Nederlandse selectielijsten. Daarmee bieden ze wel een mate van inzicht in de beschikbare informatie, zij het niet op documentniveau. De interne informatie-index is op zichzelf wel een document en daarmee opvraagbaar.

De registerfunctionaliteiten zijn ook doorgaans niet gericht op een specifieke doelgroep; ze zijn bedoeld voor zowel interne als externe gebruikers.

De mate van integratie tussen verschillende registerfunctionaliteiten en de vormgeving van de registerfunctionaliteiten verschilt sterk. Veel systemen werken op zichzelf zonder verplichte koppelingen, terwijl anderen (zoals Noorwegen) wel een nationale koppeling hebben.

Tabel 7. Beantwoording onderzoeksvragen over gebruik, waardering en vormgeving registerfunctionaliteiten

Casus	Registerfunctionaliteit	Gebruik registerfunctionaliteit (Onderzoeksvraag 3, 5)	Doelgroepen (Onderzoeksvraag 4)	Beoordeling (Onderzoeksvraag 5)	Vormgeving (Onderzoeksvraag 6)
Canada	Open Government Portal	Gebruikers kunnen online in het portaal zoeken. Filteren kan op basis van een aantal filtervelden (zie Figuur 4).	Er is geen specifieke doelgroep.	Niet flexibel of gebruiksvriendelijk. Het blijkt moeilijk om de juiste informatie te vinden.	Regionale en lokale overheden onderhouden ook eigen portalen. Er is geen sprake van koppeling hiertussen.
Denemarken	Interne documenten-registers	In het geval van een informatieverzoek kan een kleine selectie gedeeld worden. Verder wordt het alleen intern gebruikt voor de beantwoording van verzoeken.	Intern gebruik.	Er is geen beoordeling omdat de lijsten in principe niet extern worden gedeeld.	Er is geen sprake van koppeling en er zijn geen vormvereisten.
Duitsland	Transparenzportal Hamburg	Gebruikers kunnen online in het portaal zoeken. Filteren kan op basis van een aantal filtervelden (zie Figuur 7).	Er is geen specifieke doelgroep.	Het portaal wordt redelijk goed geëvalueerd op gebruiksvriendelijkheid en de vindbaarheid van documenten.	Er is geen sprake van verplichte koppeling tussen diverse registerfunctionaliteiten, omdat Hamburg hiervoor zelf de regels opstelt.
Estland	Tallinn	De gebruiker kan online zoeken door de registerfunctionaliteit. Documenten zijn dan deels wel en deels niet direct inzichtelijk. In sommige gevallen moet een aanvraag gedaan worden, wat in Tallinn direct via het portaal kan.	Er is geen specifieke doelgroep.	De registerfunctionaliteiten bevatten veel documenten, maar doorzoekbaarheid is zeer beperkt op documenten die niet fulltext doorzoekbaar zijn. Dit vereist veel domeinkennis. Door privacywetgeving wordt vaker aangevinkt dat er mogelijk sprake is van een uitzonderingsgrond.	Koppeling is in theorie mogelijk via X-road, maar doordat elke overheid een eigen systeem beheert, worden niet dezelfde standaarden gebruikt en kan koppeling in de praktijk niet overal.
Europese Unie	Europese Commissie	De gebruiker kan online zoeken door de registerfunctionaliteit. Filteren kan op basis van een aantal filtervelden (zie Figuur 8).	Er is geen specifieke doelgroep.	De selectie van publicaties mist veel relevante documenten, omdat het aan de EC is om ze er wel of niet op te zetten als het om beleidsdocumenten gaat. Dit wisselt sterk tussen DG's. Zoekfunctionaliteiten zijn beperkt zonder de juiste voorkennis.	Behalve via nummers van wetgevingstrajecten is er geen koppeling tussen de verschillende registerfunctionaliteiten. Er zijn wel overstijgende thematische registerfunctionaliteiten, zoals EUR-Lex en het EU Open Data Portal.
Noorwegen	elnnsyn	De gebruiker kan zoeken via zoektermen, zaaksdossiers of afdeling. Dit is beperkt tot zoeken in de beschrijvende velden (titel, auteur, etc.). Gewenste documenten kunnen worden toegevoegd aan een winkelmandje, waarna ze "besteld" kunnen worden. De overheid die eigenaar is ontvang dit verzoek en behandelt het binnen drie werkdagen (maar doorgaans veel sneller).	Er is geen specifieke doelgroep.	De ervaring is over het algemeen positief, omdat aangevraagde documenten snel worden geleverd. De selectie aan documenten is echter beperkt en er kan niet in de volledige tekst worden gezocht.	Documentmanagementsystemen werken volgens de Noark-standaard. Hiermee maakt elke overheid volgens deze standaard een eigen registerfunctionaliteit. elnnsyn koppelt dit op nationaal niveau.
Verenigd Koninkrijk	Greater London Authority	De gebruiker kan bij de Greater London Authority zoeken op zoektermen en filteren op vakgebied of paginatype. Het volledige document is dan direct beschikbaar.	Er is geen specifieke doelgroep.	De specifieke case biedt een fulltext doorzoekbaarheid. In de algemeenheid is het echter onduidelijk en niet te verifiëren hoe compleet en up-to-date de registerfunctionaliteiten van Britse overheden zijn.	Het staat iedere overheidsorganisatie vrij om zelf te bepalen hoe zij aan de actieve openbaarmakingsverplichting voldoen.
Zweden	Gemeente Stockholm	De gebruiker kan de procesbeschrijvingen inzien en hierin zien welke informatie (a) geproduceerd wordt en (b) voor dat proces opvraagbaar is. Hiermee kan gerichter worden opgevraagd en wordt vooraf al kennis gegeven van de mogelijk beschikbare informatie.	Primair intern gebruik.	Omdat het primair intern gebruikt wordt hebben wij geen gegevens over de beoordeling ervan. De procesbeschrijvingen hebben wij ook geen beoordeling van kunnen vinden. Hierin staat veel informatie, maar het vraagt ook veel begrip.	Het staat elke overheid vrij dit in te richten, maar er moeten wel procesbeschrijvingen worden gemaakt.

11.2.3 Onderzoeksvraag 7: Invloed op informatiehuishouding

In de cases hebben wij weinig informatie op kunnen halen over de invloed van het instellen van de registerfunctionaliteit op de informatiehuishouding. Twee effecten komen wel naar voren: een historisch sterk gestandaardiseerde informatiehuishouding leidt tot een gemakkelijk te implementeren registerfunctionaliteit (Noorwegen) en een verplichting tot openbaarmaking kan leiden tot een beter georganiseerde informatie-huishouding (o.a. Zweden).

In het Noorse voorbeeld van de Noark-standaard is de sterke registerfunctionaliteit een gevolg van de hoge mate van standaardisering van de onderliggende document-managementsystemen. Dit stond al in een vroeg stadium toe om lijsten met opvraagbare documenten te ontsluiten naar media. Hier observeren we het effect dus andersom.

De winst van een registerfunctionaliteit voor de informatiehuishouding kan, mits de twee sterk op elkaar aansluiten, wel tot gevolg hebben dat in de praktijk de informatiehuishouding beter gebruikt wordt. In het voorbeeld van Zweden kwam dit ter sprake met het koppelen van documenten aan processen in het documentmanage-mentsysteem. De verplichting tot openbaarmaking maakt dat de processen waarmee de documenten in het systeem komen ook aangescherpt moeten worden.

Hierbij merken we wel op dat hier sprake van is omdat de registerfunctionaliteit (de interne informatie-index van documenten) direct voortkomt uit het documentmanage-mentsysteem met procescodes. Als deze koppeling niet zo duidelijk is, bijvoorbeeld doordat documenten eerst in een apart portaal moeten worden geüpload, heeft dit niet dezelfde gevolgen voor de implementatie van de registerfunctionaliteit. Bij gesprekken in Nederland kwam ditzelfde effect naar voren: wanneer er een duidelijke structuur is die *compliance* met de Woo garandeert kan dit makkelijker worden meegenomen in de aanbesteding van een documentmanagementsysteem.

11.3 Onderzoeksvraag 8: Vertaling naar de Nederlandse context

Om de vertaling naar de Nederlandse context goed te kunnen maken, trekken wij in deze paragraaf eerst de vergelijking tussen Nederland en de onderzochte cases. Hierin bespreken we de huidige Nederlandse registerfunctionaliteiten en verschillen in wetgeving die van invloed kunnen zijn. Vervolgens bespreken we de lessen die daarbuiten voortkomen uit de internationale vergelijking.

11.3.1 Vergelijking Nederlandse wetgeving en praktijk met cases

Nederland stelt met de Woo internationaal vergeleken een relatief vergaande mate van openbaarheid verplicht. De definitie van documenten is breder dan die in de meeste onderzochte landen, en het is één van de ambitieuzere stelsels op het gebied van

actieve openbaarmaking. Dat betekent dat niet elke vorm van registerfunctionaliteit die wij internationaal zien ook één op één toepasbaar is naar de Nederlandse context. Het openbaar maken van lijsten van alle opvraagbare documenten (zoals bijvoorbeeld in Noorwegen) betekent in Nederland zowel dat méér documenten in beeld komen dan nu het geval is, als een noodzaak tot het ontsluiten van een vele malen grotere *diversiteit* aan bronnen. Deze methode zou ingewikkeld kunnen zijn in Nederland vanwege de grote hoeveelheid soorten documenten die openbaar moeten worden gemaakt.

In de huidige Nederlandse praktijk zijn parallellen zichtbaar met de internationale registerfunctionaliteiten.

- Voor elke overheid is er een verplichte registerfunctionaliteit door de vereisten voor **actieve openbaarmaking** van de Woo. Dit is voor wat betreft structuur het best te vergelijken met de Britse *publication schemes*. Het is een gelimiteerde afbakening van documenttypes die actief openbaar worden gemaakt en het is aan elke overheid om hier zelf een passende vorm in te vinden. Hierin blijkt bij de *publication schemes* dat dit moeilijk controleerbaar is en dat in de praktijk veel overheden dit niet (regelmatig geactualiseerd) kunnen aanbieden. De uitwerking hiervan moet in Nederland nog blijken bij verdere inwerkingtreding van artikel 3.3 van de Woo over de verplichte categorieën voor openbaarmaking.
- De **Woo-index** is voor wat betreft architectuur het best te vergelijken met het Noorse eInnsyn: overheden stellen zelf hun documenten decentraal beschikbaar en een centraal systeem staat toe om bij alle overheden tegelijk te zoeken. Hierbij bestaat wel het verschil dat eInnsyn in principe alle opvraagbare documenten beslaat, wat mogelijk is door de smalle Noorse afbakening van officiële documenten en standaardisatie in datastructuur.
- De **selectielijsten** hebben de sterkste parallel met de Zweedse procesbeschrijvingen. Deze procesbeschrijvingen overlappen grotendeels met betrekking tot de archiveringseisen (bijvoorbeeld bewaartermijn), maar wat opvalt in de Zweedse benadering is dat er ook per rij is opgenomen wat er speelt bij openbaarmaking. Hierin staat bijvoorbeeld genoteerd of er persoonsgegevens in zitten, en zo ja welke, welke bezwaargronden mogelijk van toepassing zijn en welke delen ervan openbaargemaakt kunnen worden.
- Bij **vertrouwelijke inzage** kan een aanvrager al vooraf – onder geheimhouding – inzage krijgen in documenten. Daarmee kan een openbaarmakingsverzoek worden afgestemd, zodat de ontsluiting en controle van documenten beperkt kan blijven tot de voor de aanvrager relevante informatie. Een soortgelijke casus kwamen wij in Denemarken tegen, waar delen van de interne informatie-index gedeeld kunnen worden. Daarbij is echter niet noodzakelijk ook sprake van inzage. In beide gevallen is wel sprake van een curatieslag door de overheid die de documenten bezit. Dit staat in contrast met het openbaar (zonder ondersteuning) aanbieden van documentenlijsten.

11.3.2 Kansen en afwegingen geboden door de cases

Gebruiksgemak en haalbaarheid: afbakening van de registerfunctionaliteit en mate van toegang

De internationale vergelijking laat mogelijkheden zien om de bestaande voorzieningen in Nederland uit te breiden. Deze komen echter met een aantal kanttekeningen- een uitgebreider systeem is niet per definitie een béter systeem.

De doorzoekbaarheid van grote registerfunctionaliteiten zoals die van Estland, de EU en Noorwegen valt tegen. Het volledige document inzien is vaak niet mogelijk. Als er dan genavigeerd moet worden per overheid op basis van bijvoorbeeld titel, auteur en datum van het document vereist dat veel begrip en expertise van de gebruiker van de registerfunctionaliteit om te vinden wat die zoekt.

De gekozen afbakening van de beschikbare documenten maakt het in een aantal andere landen eenvoudiger dan in Nederland om documenten te publiceren. Noorwegen kent een korte responstijd bij een informatieverzoek en hoeft minder documenten actief te publiceren. Een smalle definitie van officiële documenten maakt het ook makkelijker om documenten te beoordelen op weigeringsgronden. Veel documenten waar in Nederland (gedeeltelijk) een weigeringsgrond op van toepassing is kunnen in Noorwegen niet openbaar gemaakt worden. Dit betekent voor Nederland dat het niet mogelijk, of zeer ingewikkeld is, om een effectieve registerfunctionaliteit op te zetten die even volledig of even snelle opvraagbaarheid biedt als het Noorse elnnsyn.

Registerfunctionaliteiten worden door gebruikers positief beoordeeld als ze goed doorzoekbaar zijn. Hiervoor moeten ofwel goede filtermogelijkheden bestaan óf er moet in de volledige tekst gezocht kunnen worden. Zo kan in het Noorse centrale elnnsyn niet in de volledige tekst gezocht worden, maar wel specifiek naar bijvoorbeeld afdelingen of afzenders/ontvangers van een document. Daarnaast zijn documenten ook gekoppeld in dossiers. Als de gebruiker één document uit het dossier heeft gevonden kan die dan eenvoudig doorklikken naar de overige documenten. Estische overheden hebben daarentegen elk een eigen registerfunctionaliteit, wat maakt dat men voldoende kennis nodig heeft over waar het document zich in de basis bevindt voordat het gevonden kan worden. Daarnaast is het in sommige gevallen dan ook slechts zoeken op documenttitels. Dit resulteert in een registerfunctionaliteit die alleen voor experts (bijvoorbeeld ervaren journalisten of onderzoekers) goed werkt.

Dit leidt voor Nederland tot twee overwegingen: (1) hoeveel en welke documenten worden in een registerfunctionaliteit meegenomen, en (2) welke mate van directe toegang wordt gerealiseerd tot de documenten (fulltext, of bijvoorbeeld slechts een aantal filtervelden, waarbij er een aanvraag voor het volledige document moet worden gedaan). Om meer documenten fulltext openbaar te maken moet er een strakkere scope worden gedefinieerd, zodat rekening gehouden kan worden met de uitvoerings-

lasten bij het toepassen van weigeringsgronden. Als van documenten alleen bepaalde metadata (zoals de titel) openbaar worden gemaakt, zijn die uitvoeringskosten lager.

Lessen uit de koppeling met informatiehuishouding

Bij onderzoeksvraag 7 kwam naar voren dat het effect van de registerfunctionaliteit op de informatiehuishouding casussen lastig is vast te stellen. Een sterk gestandaardiseerde informatiehuishouding leidt tot gemakkelijkere openbaarmaking, maar andersom lijkt daar geen sprake van te zijn. Wel dwingt openbaarmaking gekoppeld aan de informatiehuishouding tot het beter gebruiken van de bestaande structuren.

Noorwegen is met de Noark-standaarden een interessant voorbeeld van een casus waarin (historisch zo gegroeide) standaardisatie van documentmanagement leidt tot eenvoudigere ontsluiting van informatie. In de loop van dit onderzoek merkten wij dat de duidelijkheid die dit schept soms wordt gemist door Nederlandse overheidsorganisaties. Een interviewrespondent uit Noorwegen gaf wel aan dat er momenteel een procedure loopt om de standaarden te vernieuwen, omdat er nieuwe informatiedragers zijn die nog niet passen in de huidige werkwijzen en standaarden.

Conclusie: doelmatigheid en doeltreffendheid

Ons huidige systeem voor actieve openbaarmaking stelt dat, naast de verplichte informatiecategorieën, ook verdere actieve openbaarmaking wenselijk is, mits het redelijkerwijs haalbaar is en een daadwerkelijke bijdrage levert aan de doelen van de Woo.[45] Met andere woorden: mits dit *doelmatig* en *doeltreffend* is.

Nederland heeft een brede definitie van publieke informatie. Het lijkt vanwege de schaal onuitvoerbaar om alle publieke informatie te controleren op weigeringsgronden om deze vervolgens fulltext beschikbaar te stellen via een registerfunctionaliteit. Het lijkt echter ook niet nodig om alle informatie actief (d.w.z. fulltext) openbaar te maken. Dat leidt tot de uitdaging om een systeem te vinden waarin afbakening en doorzoekbaarheid in balans zijn met de hoeveelheid werk die nodig is om het openbaar te maken.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan volledige publicatie van die documenten waarbij (vrijwel) geen weigeringsgronden van toepassing zijn, en die volledig doorzoekbaar te maken. Er kan ook gekeken worden naar een goed navigeerbaar systeem waarbij besluitvormingsdocumenten niet direct openbaar gemaakt worden, maar wel opvraagbaar zijn via het systeem. In het systeem worden dan alleen bepaalde documentgegevens, zoals de datum en titel, getoond. Zo kunnen aanvragen gericht worden op een kleinere selectie documenten, terwijl deze niet vooraf volledig gecontroleerd hoeven te worden op weigeringsgronden.

De verleiding om naar Noorwegen te kijken is groot, maar het achterliggende stelsel is (met name door het gehanteerde documentbegrip) niet vergelijkbaar met het

[45] Art. 3.1 Woo

Nederlandse. Nederland heeft een te brede definitie van publieke informatie (opvraagbaar), om tot een nuttige registerfunctionaliteit te komen als het al deze informatie zou moeten bevatten. Een kleine selectie van relevante documenten (zoals art. 3.3 Woo dat nu heeft) waarbij doorzoekbaarheid en navigatie gerealiseerd kunnen worden levert vermoedelijk meer op dan een groter systeem dat alle overheidsdocumenten zou moeten omvatten. Het voorgaande doet er niet aan af dat een register met bepaalde metadata van bestaande officiële documenten wel nuttig kan zijn voor journalisten en andere professionele gebruikers. Een dergelijk register ontbreekt op dit moment in Nederland.

Verwijzingen

(Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016: , (Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016),

(Adviescollege ICT-toetsing, 2022: , (Adviescollege ICT-toetsing, 2022),

ACOI, 2023: , (ACOI, 2023),

Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016, p. 8: , (Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016, p. 8),

Open State Foundation, 2017: , (Open State Foundation, 2017),

Koopmans & Prins, 2013: , (Koopmans & Prins, 2013),

Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016: , (Kuijpers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016),

Adviescollege ICT-toetsing, 2022: , (Adviescollege ICT-toetsing, 2022),

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2024, p. 9: , (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2024, p. 9),

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2025, p. 17: , (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2025, p. 17),

Government of Canada, 2024: , (Government of Canada, 2024),

Government of Canada, 2014: , (Government of Canada, 2014),

Government of Canada, 2023: , (Government of Canada, 2023),

Treasury Board of Canada Secretariat, 2023: , (Treasury Board of Canada Secretariat, 2023),

Treasury Board of Canada Secretariat, 2023, p. 28: , (Treasury Board of Canada Secretariat, 2023, p. 28),

Treasury Board of the Open Government Program, 2021: , (Treasury Board of the Open Government Program, 2021),

(Government of Canda, 2024: , (Government of Canda, 2024),

Government of Canada, 2024: , (Government of Canada, 2024),

Government of Canada, z.d.: , (Government of Canada, z.d.),

Treasury Board of Canada Secretariat, 2024: , (Treasury Board of Canada Secretariat, 2024),

Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 569-570: , (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 569-570),

Kammeradvocaten, z.d.: , (Kammeradvocaten, z.d.),

Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 578-588: , (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 578-588),

Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 570-571: , (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 570-571),

Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 572-575: , (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, pp. 572-575),

(Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, p. 576: , (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, p. 576),

Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, p. 576: , (Dragos, Kovač, & Marseille, 2019, p. 576),

Rijksbrede Programma Open Overheid, 2022: , (Rijksbrede Programma Open Overheid, 2022),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022),

Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2023: , (Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2023),

(Staatsarchief Hamburg, z.d.: , (Staatsarchief Hamburg, z.d.),

Freie und Hansestadt Hamburg, z.d.: , (Freie und Hansestadt Hamburg, z.d.),

Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, 2017: , (Institut für Gesetzes-folgenabschätzung und Evaluation, 2017),

NDR, 2024: , (NDR, 2024),

Freie und Hansestadt Hamburg, 2024: , (Freie und Hansestadt Hamburg, 2024),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 109: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 109),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 110: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 110),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 120: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 120),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 112: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 112),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, pp. 113-114: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, pp. 113-114),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 115: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 115),

Tallinn, z.d.: , (Tallinn, z.d.),

Riigi infosüsteemi haldussüsteem, z.d.: , (Riigi infosüsteemi haldussüsteem, z.d.),

(Tallinn, z.d.: , (Tallinn, z.d.),

e-Estonia, z.d.: , (e-Estonia, z.d.),

(iBestuur, 2023: , (iBestuur, 2023),

(Europese Ombudsman, 2022: , (Europese Ombudsman, 2022),

Europese Ombudsman, 2022: , (Europese Ombudsman, 2022),

(Europese Commissie, z.d.: , (Europese Commissie, z.d.),

Europese Commissie, z.d.: , (Europese Commissie, z.d.),

Europese Commissie, 2021; Europese Commissie, z.d.: , (Europese Commissie, 2021; Europese Commissie, z.d.),

Drahmann & Honée, 2022: , (Drahmann & Honée, 2022),

(Tweede Kamer, 2022: , (Tweede Kamer, 2022),

(Roos, 2022: , (Roos, 2022),

Sivilombudet, z.d., pp. 18-19: , (Sivilombudet, z.d., pp. 18-19),

Sivilombudet, z.d., p. 20: , (Sivilombudet, z.d., p. 20),

Sivilombudet, z.d., pp. 20-21: , (Sivilombudet, z.d., pp. 20-21),

Sivilombudet, z.d., pp. 36-39: , (Sivilombudet, z.d., pp. 36-39),

Sivilombudet, z.d., pp. 42-43: , (Sivilombudet, z.d., pp. 42-43),

Open Government Partnership, 2013: , (Open Government Partnership, 2013),

(Digitaliseringsdirektoratet, 2020: , (Digitaliseringsdirektoratet, 2020),

Sataslåtten, 2018: , (Sataslåtten, 2018),

The National Archives of Norway, 2000: , (The National Archives of Norway, 2000),

Arkivverket, 2019, p. 32: , (Arkivverket, 2019, p. 32),

Information Commissioner's Office, z.d.: , (Information Commissioner's Office, z.d.),

iBestuur, 2023: , (iBestuur, 2023),

The National Archives, 2019: , (The National Archives, 2019),

Ministry of Defence, 2013: , (Ministry of Defence, 2013),

Information Commissioner's Office, z.d.: , (Information Commissioner's Office, z.d.),

UK Government, z.d.: , (UK Government, z.d.),

Information Commissioner's Office, z.d.: , (Information Commissioner's Office, z.d.),

Information Commissioner's Office, z.d.: , (Information Commissioner's Office, z.d.),

Information Commissioner's Office, z.d.: , (Information Commissioner's Office, z.d.),

Information Commissioner's Office, z.d.: , (Information Commissioner's Office, z.d.),

Greater London Authority, z.d.: , (Greater London Authority, z.d.),

Greater London Authority, z.d.: , (Greater London Authority, z.d.),

(Central Digital and Data Office, 2023: , (Central Digital and Data Office, 2023),

(Central Digital & Data Office, 2022: , (Central Digital & Data Office, 2022),

Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, p. 11: , (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, p. 11),

Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, pp. 13-14: , (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, pp. 13-14),

Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, p. 15: , (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020, p. 15),

(Ministerie van Justitie (Zweden), 2020: , (Ministerie van Justitie (Zweden), 2020),

Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 62: , (Drahmann, Honée, & Al Khatib, 2022, p. 62),

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten

Verkennende interviews

Organisatie	Functie
KOOP/PLOOI	Adviseur rechtsinformatica
Rijkswaterstaat	Senior adviseur documentair informatiemanagement Coördinerend adviseur documentair informatiemanagement Coördinator eindredactie en functioneel beheer kenniswebsites
Gemeente Utrecht	Adviseur Bestuurlijke Zaken voor de Woo van het College Informatiecommissaris
Open State Foundation	Developer

Internationale case studies

Casus	Organisatie	Functie
Zweden	Stockholm City Archives	Medewerker afdeling Archief en Informatievoorziening
Europese Unie	Follow the Money	Journalist
Estland	Overheid Estland	AI-adviseur

Casus	Organisatie	Functie
Estland	Open Government Partnership	Senior Regional Coordinator, Europe
Noorwegen	Digitalisation Agency of Norway	Senior adviseur
Verenigd Koninkrijk	Information Commissioner's Office	Upstream FOI manager
Canada (schriftelijk)	Office of the Information Commissioner of Canada	Policy analyst

Bijlage 2. Interviewleidraad verkennende gesprekken Nederland

Introductie

1. Kunt u uzelf kort voorstellen?
2. Kunt u de initiatieven voor openbaarmaking waaraan u werkt of heeft gewerkt kort toelichten?

Openbaarmakingsinitiatief

Scope

3. Welke documenten en informatie vallen er onder het initiatief?
4. Hoe verhoudt dit zich tot de scope voor actieve openbaarmaking uit de Woo artikel 3.3?
    a. Welke informatiecategorieën[46] vallen in scope van het initiatief?
    b. Welke informatie bevat het die verder gaat dan artikel 3.3 Woo?

Ontwikkeling initiatief

5. Wat was de aanleiding voor ontwikkeling van het initiatief?
6. Welke knelpunten zijn er naar voren gekomen in de ontwikkeling van het initiatief?

Doelgroep

7. Wie behoren tot de doelgroep van het initiatief?
8. Hoe kijkt de doelgroep naar het initiatief? Maken zij er gebruik van?

Verhouding tot informatiehuishouding

9. Hoe ziet de achterliggende informatiehuishouding eruit? NB: Hiermee doelen we op de informatiehuishouding van de overheid wiens informatie/documenten via het initiatief toegankelijk worden gemaakt. Bijvoorbeeld Sharepoint (of variant) of netwerkschijven.
10. Is er een koppeling tussen de interne informatiehuishouding en het externe informatieregister? Zo ja, hoe ziet deze eruit?
    a. Is er bijvoorbeeld een koppeling met een Sharepoint (of variant) of netwerkschijven?
    b. Heeft het geleid tot verandering in de achterliggende informatiehuis-houding?
11. Hoe komen documenten/informatie bij het initiatief terecht?
    a. Wie voert ze in?
    b. Hoeveel tijd kost dit?

[46] Zie voor een lijst van de verkorte namen en wetsartikelen: [www.open-overheid.nl]

12. Als er bezwaren zijn tegen openbaarmaking (voor het gehele document, dan wel delen):
    c. Worden deze bezwaren direct verwerkt en bijvoorbeeld gelakt waar nodig?
    d. Wordt afwezigheid van documenten gecommuniceerd?

Relatie tot passieve openbaarmaking

13. Welke effecten heeft het initiatief op passieve openbaarmaking? Leidt het bijvoorbeeld tot
    a. Betere informatieverzoeken?
    b. Minder informatieverzoeken?

Toekomstperspectief

14. Welke wensen leven er bij u voor openbaarmaking?
    a. Wat zou u/uw initiatieven hierbij kunnen ondersteunen?
15. Zijn er specifieke zaken of cases uit andere landen waar u bekend mee bent die ons zouden kunnen helpen in dit onderzoek?

Bijlage 3. Interviewleidraad internationale vergelijking

Introductie

1. Wat is jullie betrokkenheid bij het informatieregister?
2. Sinds wanneer zijn jullie betrokken bij het informatieregister?

Landniveau

Context

3. Is er sprake van een documenten- of informatiestelsel voor openbaarmaking?
4. Wie mogen er aanvragen voor openbaarmaking doen?
5. Welke overheid is verantwoordelijk voor openbaarmaking van documenten?

Actieve openbaarmaking

6. Is er sprake van een plicht om documenten/informatie actief openbaar te maken?
7. Welke documenten komen in aanmerking voor actieve openbaarmaking?
8. Wie is er verantwoordelijk voor actieve openbaarmaking?
9. Welke procedures en eisen zijn er voor het verzamelen van informatie voor actieve openbaarmaking in de organisaties?

Passieve openbaarmaking

1. Welke documenten komen in aanmerking voor passieve openbaarmaking?
2. Waar kan een aanvraag voor passieve openbaarmaking gedaan worden?
3. Waar moet een aanvraag voor openbaarmaking aan voldoen?
4. Hoeveel voorkennis heeft de aanvrager nodig over aan de te vragen informatie of documenten?

Informatiehuishouding

5. Hoe ziet de interne informatiehuishouding eruit?
6. Op welke manier draagt het register bij aan het verbeteren van openbaarmaking?
7. Hoe ondersteunt het register de informatiehuishouding van de overheid?
8. Is er een koppeling tussen de interne informatiehuishouding en het externe informatieregister? Zo ja, hoe ziet deze eruit?

Registerniveau

Vormgeving en inhoud

9. Hoe is het register technisch en organisatorisch vormgegeven?

10. Welke overheid beheert het register?
11. Welke informatie of documenten bevat het register?
12. Wat bepaalt de selectie van informatie of documenten?
13. Wie voeren de informatie of documenten in in het register?
14. Wanneer voeren zij de informatie of documenten in in het register?
15. Hoe lang blijven documenten beschikbaar in het register?
16. Welke handelingen en metadata passen zij toe?
    a. Hoe wordt het document ingevoerd in het register?
17. Wie heeft de metadatastandaarden opgesteld? Hoe worden deze geëvalueerd?
18. Hoe beoordelen de mensen die de informatie of documenten invoeren het register?

Gebruikers

19. Wie heeft toegang tot het register?
20. Welke procedures moeten worden doorlopen om toegang tot het register te krijgen?
21. Voor welke doelgroep is het register bedoeld?
22. Wie zijn in de praktijk voornamelijk de gebruikers van het register?
23. Hoe beoordelen de gebruikers en beoogde doelgroep het gebruik van het register?

Context

24. Zijn er andere informatieregisters in het land?
25. Hoe verhouden deze zich tot elkaar?
26. Is er sprake van een technische koppeling tussen de registers?

Bijlage 4. Opzet, deelnemers en agenda validatiesessie

Opzet

We hebben 10 deelnemers uitgenodigd om deel te nemen aan een validatiesessie van twee uur op locatie op het kantoor van Dialogic in Utrecht. In de sessie hebben we met de deelnemers gereflecteerd op de opgehaalde inzichten uit de internationale vergelijking, en besproken hoe deze inzichten van toepassing kunnen zijn in de Nederlandse context. Dit hebben we gedaan aan de hand van een presentatie over het onderzoek, waarna de deelnemers in kleine groepen verschillende uitkomstscenario's bespraken. Deze werden naderhand met de gehele groep besproken.

Agenda

1. Voorstelrondje
2. Korte introductie onderzoek + discussie uitkomstscenario's
3. Bespreking scenario's in kleine groepjes
4. Bespreking scenario's gezamenlijk

Deelnemers

Organisatie	Functie
KOOP/PLOOI	Adviseur rechtsinformatica
Rijkswaterstaat	Senior adviseur documentair informa-tiemanagement
Gemeente Amsterdam	Adviseur informatiebeheer
Open State Foundation	Developer
Investico	Journalist
Provincie Zuid-Holland	Strategisch adviseur

Organisatie	Functie
Universiteit Utrecht	Universitair docent
ACOI	Senior adviseur Coördinerend senior adviseur Adviseur

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
030-2150580
www.dialogic.nl