



OPEN BY DESIGN



○ Een verkenning van definities, principes en praktijktoepassingen

Colofon

Auteur

Menno Zahn, MSc – Digicampus

Supervisie

Prof.dr.ir. Nitesh Bharosa – Technische Universiteit Delft

Met dank aan

Lineke Koldenhof – I-Partnerschap

Chris van Riet – I-Partnerschap

Guido Enthoven – Instituut Maatschappelijke Innovatie

Frank van Iersel – Maatschappelijke Coalitie over Informatie
gesproken

Contact

Digicampus: info@digicampus.tech

Vormgeving

Carola Straatman

September 2024

○ Managementsamenvatting

Vraagstelling en aanpak

Om te komen tot een responsieve overheid heeft de overheid ambities gesteld met betrekking tot de informatiehuishouding, (actieve) openbaarmaking en transparantie. In deze context kan Open by design (OBD) worden begrepen als een parapluconcept zonder eenduidige interpretatie binnen de overheid. Tot dusver is er nog weinig onderzoek gedaan naar de toepassing van OBD in relatie tot openheid en openbaarmaking in Nederland. Dit rapport beoogt kennis over OBD te verzamelen en principes te vinden voor operationele toepassing. De volgende onderzoeksvragen worden opgesteld:

1. Hoe wordt OBD gedefinieerd binnen de overheid en in de literatuur?
2. Welke principes uit de literatuur kunnen helpen om OBD te operationaliseren?
3. Hoe geven vooroplopende initiatieven op het gebied van transparantie in praktijk invulling aan OBD-principes?

De eerste vraag wordt beantwoord via literatuurstudie en interviews. De tweede vraag wordt beantwoord door een

literatuurstudie naar OBD en gerelateerde begrippen. De derde vraag wordt beantwoord via deskresearch en interviews met vooroplopende openbaarmakingsinitiatieven, namelijk: Woo-index, WOOgle en OpenVWS.

I. Hoe wordt OBD gedefinieerd binnen de overheid en in de literatuur?

In de publieke sector hebben woorden als openheid en openbaarheid een lange geschiedenis. Deze termen worden in wetten, regels, procedures en werkprocessen verankerd voor publieke organisaties. De toevoeging 'by design' voegt een extra dimensie toe: de mate van openheid kan in het ontwerp van een informatiesysteem worden ingeregeld. Het beoogde effect is de automatisering van openheid als onderdeel van de werking van een informatiesysteem, zonder handmatig informatie te verzamelen en te delen. Het uitgangspunt is de a-priori beschikbaarstelling van datasets en documenten, wat leidt tot verbeterde transparantie, democratische verantwoording en vertrouwen in de overheid (het 'waarom'). Als we naar de 'by design' toevoeging kijken, zien we nog enkele relateerbare begrippen in de literatuur.

Bijvoorbeeld archiveren by design, wat verwijst naar het automatisch archiveren van overheidsinformatie vanaf de creatie. Transparantie by design duidt op openheid in elke fase van het ontwerpproces van informatiesystemen en werkprocessen. Ook privacy en security kennen een by design toevoeging. Vanuit de open data stroming is er meer aandacht voor OBD.

Noemenswaardig is dat OBD ook in relatie met de Opensource beweging wordt gebracht, wat zich heeft geuit in het 'Open, tenzij' beleid. Dit beleid omvat het openbaar maken van ruwe broncode en documentatie van software in de publieke sector. De feedback van stakeholders in een open source project wordt meegewogen in het ontwerpproces en dilemma's en risico's worden in openheid opgelost.

Op basis van de literatuur en interviews wordt OBD in dit rapport gedefinieerd als:

'Het rekening houden met transparantie in elke fase – van het ontwerpen van een informatiesysteem tot het beheren en bijsturen van informatieprocessen – wat moet resulteren in het geautomatiseerd openbaar maken van data, waarbij op voorhand al rekening is gehouden met uitzonderingsgronden.'

Volgens deze definitie beschouwt dit rapport OBD als een systeemeis voor de levenscyclus van een informatiesysteem (het 'wat'). Het rapport beschouwt het 'hoe' als afhankelijk van de context, met veel ruimte over hoe invulling te geven aan de systeemeis. In de literatuur treffen we diverse principes die richting geven aan de hoe-vraag.

II. Hoe worden de principes van OBD geoperationaliseerd?

OBD wordt vooral geassocieerd met het ontwerpen van informatiesystemen en processen voor openbaarmaking. Het ontwerp is vaak synoniem voor de architectuur van een informatiesysteem. Daarom wordt er in de literatuur en praktijk vaak gesproken van architectuurprincipes, een normatieve uitspraak die richting geven aan het ontwerpen en realiseren van overheidsdiensten voor burgers en bedrijven (NORA). De combinatie van literatuurstudie en interviews hebben de volgende OBD-principes opgeleverd:

- P1: Scheidt privacygevoelige en niet-gevoelige gegevens al bij de registratie aan de bron.
- P2: Gebruik open standaarden voor de FAIRificatie¹ van overheidsinformatie.
- P3: Werk onder architectuur met het oog op openbaarmaking en transparantie, afgestemd op de archetypische werkprocessen van de overheid.

1. FAIR is de standaard voor de publicatie van overheidsinformatie die borgt dat overheidsinformatie vindbaar, interpreteerbaar, (machine)uitwisselbaar en herbruikbaar is (Jacobsen et al., 2020).

- P4: Streef naar duurzaam toegankelijk beheer van informatie met het oog op FAIR-publicatie van overheidsinformatie.
- P5: Publiceer de broncode en documentatie van digitale applicaties.
- P6: Ondersteun open source samenwerkingsprojecten met verschillende stakeholders uit de open datacyclus.
- P7: Pas transparantie by design toe bij het (her) ontwerpen van informatiesystemen en processen.
- P8: Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom.
- P9: Biedt een centraal toegankelijk/gebruiksvriendelijk platform voor openbaarmaking aan.
- P10: Hanteer een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces waarin de informatiebehoeften worden gepeild.

De bovenstaande principes zijn uitgewerkt in paragraaf 2.6 & 3.6.

III. Hoe geven vooroplopende initiatieven op het gebied van transparantie in praktijk invulling aan OBD-principes?

Er is onderzocht in hoeverre drie vooroplopende OBD-initiatieven invulling geven aan de OBD-principes.

Initiatief 1, Programma Implementatie Actieve Openbaarheid (PIAO), voorheen bekend als het Platform Open

Overheidsinformatie (PLOOI), is gericht op het faciliteren van bestuursorganen en organisaties die vallen onder de Wet open overheid (Woo) in het actief openbaar maken van documenten. PIAO bouwt een digitale infrastructuur die deze taak ondersteunt en werkt daarbij in opdracht van het programma Open Overheid, ontwikkeld door KOOP (Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties).

Het programma biedt daarnaast handreikingen voor ambtenaren om de professionalisering rondom openbaarheid te bevorderen. In 2024 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als reactie op een Woo-verzoek de broncode van het voormalige PLOOI openbaar gemaakt.

De recente overgang van PLOOI naar PIAO, waarbij PLOOI nu ook bekend staat als de Woo-index, markeert de verschuiving van een fase van technische voorbereiding naar de daadwerkelijke implementatie van de Woo. Deze naamswijziging benadrukt de nieuwe focus van het programma. De implementatiestrategie van PIAO is gericht op het maximaal ontzorgen van publieke organisaties om hen te ondersteunen bij hun verplichting tot actieve openbaarmaking. Daarnaast hebben zij een toezichts- en handhavingstaak.

Initiatief 2, WOOgle, is een open source zoekmachine die open standaarden gebruikt voor FAIR-publicatie van overheidsinformatie. WOOgle biedt gratis opensourcesoftware om een Woo-dossier te maken en uniform en FAIR te publiceren. Het platform wordt niet centraal aangestuurd door één overheidsorganisatie, maar maakt gebruik van bewezen webtechnologieën om decentraal verspreide documenten centraal te beheren.

Initiatief 3, OpenVWS, biedt een online platform om de zoekfunctionaliteit en toegankelijkheid van COVID-19-gerelateerde Woo-besluiten van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) te verbeteren. Binnen OpenVWS wordt een volledige open source aanpak gebruikt, waarbij de broncode en het (samen)werkproces openbaar zijn. Rapportage over de platformontwikkeling en feedback van stakeholders binnen een brede community zijn onderdeel van deze aanpak. Vanaf het begin is een gebruiker- gecentreerd ontwerpproces gehanteerd, waarbij eindgebruikers (journalisten) om input zijn gevraagd. Verder wordt bij de documenten meta-informatie toegevoegd zoals de datum, bestandsformaat en de relatie tot andere openbaar gemaakte documenten.

De drie initiatieven zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 4, waar ook een vergelijking tussen verschillende casussen is opgenomen (zie paragraaf 4.4).

Conclusies en aanbevelingen

Deze verkennende studie laat zien dat OBD een ambigu en veelzijdig concept is, wat zich moeilijk laat vatten in een enkele definitie. In de literatuur komen we verschillende verwante begrippen tegen die streven naar meer transparantie in de werkwijze van de overheid. In de praktijk zien we dat de OBD-principes op verschillende manieren worden toegepast door vooruitstrevende initiatieven. Vooral door het bieden van richtlijnen voor het publiceren van gegevens, het werken met meta-data en het delen van broncode zien we dat deze initiatieven vooroplopen. Hoofdstuk 7 bevat enkele aanbevelingen voor verdere implementatie van OBD. Een belangrijke aanbeveling is om te kiezen voor een nauwere definitie van OBD, waardoor de term specifieker en meetbaarder wordt. Het concept 'Openbaarheid by design' geeft de meest concrete invulling aan OBD: *Het zodanig ontwerpen van informatiesystemen dat vanaf creatie of ontvangst van informatie rekening wordt gehouden met openbaarmaking*. Deze meer toegankelijke definitie heeft een vergelijkbare betekenis als transparantie by design en wordt al toegepast binnen de overheid (zoals recentelijk in de gemeente Amsterdam).

Inhoud

Managementsamenvatting	3	3.4. Transparantie vanuit het gebruikersperspectief	27
Ten geleide	8	3.5. Conceptueel model voor openbaarmaking en transparantie	28
1. Inleiding	9	3.6. OBD principes vanuit de literatuur	29
1.1. Aanleiding	9	4. Vooruitstrevende initiatieven uit de praktijk	30
1.2. Probleemstelling	9	4.1. Woo-index voor openbaarmaking	30
1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen	10	4.2. WOOgle zoekmachine	33
1.4. Aanpak	10	4.3. WOO-platform & opensource community OpenVWS	36
2. Achtergrond Open by Design	12	4.4. Casus vergelijking en best practices	40
2.1. Open by Design binnen de overheid	12	5. Conclusie	42
2.2. De relatie met open data en openbaarmaking	13	6. Aanbevelingen	48
2.3. De relatie met archetypische werkprocessen	14	Referenties	50
2.4. De relatie met automatisch archiveren en privacy	16	Annex A – Interviews	53
2.5. De relatie met opensource software & samenwerking	18	Annex B – Figuur window theory	55
2.6. OBD-principes op basis van deskresearch	20	Annex C – Handreiking FAIRificatie	56
3. Literatuuronderzoek	22	Annex D – Informatie soorten	57
3.1. Aanpak literatuurstudie	22	Annex E – Woo informatie categorieën	59
3.2. Een definitie van Open by Design	23		
3.3. De open data cyclus	24		

Ten geleide

In samenwerking met het I-Partnerschap Rijk en Onderwijs Digicampus voert Digicampus drie onderzoeken uit naar barrières en handelingsperspectieven richting een open overheid. Het eerste onderzoek is gericht op het achterhalen van de informatiebehoefte van burgers: voor welke informatie-objecten verwachten burgers meer actieve openbaarmaking? Het tweede onderzoek zoekt naar mogelijkheden voor het overkomen van drempels voor het meer proactief handelen vanuit publieke organisaties. Het derde onderzoek – gevat in dit rapport - is toegespitst op het concept 'Open by Design' als een katalysator richting een open overheid.

Dit onderzoek naar Open by Design sluit aan op de doelstellingen uit spoor 4 van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (Min BZK, 2022c): 4.1. Verbeteren informatiehuishouding voor openbaarheid van bestuur; 4.2. Verbeteren gegevenshuishouding voor burgers en organisaties; 4.3. Versterken IT-organisatie en -systemen van het Rijk. Via de uitkomsten van deze onderzoeken wordt verdere kennis- en curriculumontwikkeling gestimuleerd, onder meer via het Informatie-Huishouding Lab West en Digicampus.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De introductie van de Wet Open Overheid (Woo) heeft overheden in alle bestuurslagen aangezet om hun informatiehuishouding op orde te brengen. Het belang van een transparante en open overheid wordt rijksbreed erkend als voorwaarde voor een responsieve en betrouwbare overheid. Toch is transparantie nog beperkt ingebouwd in de werkprocessen van de overheid, zoals vastgesteld door de Regeringscommissaris Informatiehuishouding en de Woo-invoeringstoets (SEO, 2023).

Vanuit het maatschappelijk middenveld wordt geconcludeerd dat de informatiehuishouding van vele publieke organisaties nog niet op orde is (OSF & IMI, 2023). De maatschappelijke Coalitie over Informatie Gesproken stelt dat er de afgelopen decennia een disbalans ontstaan is in de toegang tot informatie; tussen overheden en bedrijven enerzijds en burgers anderzijds (MCOIG, 2022). De informatiepositie van de burger in de informatiesamenleving, net als de verplichtingen die een open en responsieve overheid heeft tegenover de burger, zijn niet voldoende gedefinieerd. Het is niet duidelijk wat een open overheid is, en hoe we daarnaartoe bewegen.

Publieke organisaties lijken erg gesloten en de openbaarmaking van overheidsinformatie is in praktijk niet afgestemd op de behoeften van de gebruiker, of dat nu burgers, journalisten, onderzoekers of bedrijven zijn.

Open by Design (OBD) wordt in beleidsrapporten aangewezen als concept voor het organiseren van informatiehuishouding in het kader van actieve en passieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Er is echter geen eenduidige beschrijving van OBD en hoe het zich verhoudt tot andere concepten gerelateerd aan transparantie en openbaarmaking.

1.2. Probleemstelling

Ondanks beleidsprogramma's om de overheid – in diverse vormen – opener te maken, blijkt dat duurzame toegankelijkheid van informatie voor veel overheden een moeizaam proces is. De huidige informatiehuishouding (IHH) van publieke organisaties vormt een obstakel voor het realiseren van transparantie. Dit komt door een gebrek aan overkoepelende standaarden (o.a. voor gegevens, processen, techniek), zoals uitvoerig beschreven door de Regeringscommissaris Informatiehuishouding. Dit leidt tot gebrek aan

overzicht en interoperabiliteit, waardoor het tamelijk lang duurt voordat sommige soorten gegevens gevonden en gedeeld kunnen worden. Het opvragen van informatie via de Woo duurt gemiddeld 172 dagen (SEO, 2023).

Overheidsorganisaties en ambtenaren die werken aan openbaarmaking worden geconfronteerd met afwegingen tussen politieke sensitiviteit, technische mogelijkheden en juridische eisen (Kleiman, 2019). Deze afwegingen rond openbaarmaking komen voort uit juridische complexiteit in wet- en regelgeving (RDDI, 2020). De Woo is slechts een tussenstap naar nieuwe wetgeving, stellen onderzoekers van de universiteit van Leiden (Drahmann et al., 2022). Aankondiging van een nieuwe algemene informatiewet heeft kritiek opgeroepen bij uitvoerende organisaties, die vrezen dat meer wetgeving bestaand beleid bemoeilijkt (NRC, 2024). Het verzamelen van informatie is tijdrovend en verergert de werkdruk van ambtenaren. De informatiehuishouding van overheden vormt een barrière voor het openen en beschikbaar maken van relevante data, wat hoge kosten met zich meebrengt. Dit zijn hardnekkige problemen die de organisatie van overheidsprocessen doordringen.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit rapport is om meer kennis te verzamelen over OBD als concept en principes² te achterhalen waarmee

OBD kan worden geoperationaliseerd. Om deze doelen te bereiken, worden de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe wordt OBD gedefinieerd binnen de overheid en in de literatuur?
2. Welke principes uit de literatuur kunnen helpen bij het operationaliseren van OBD?
3. Hoe geven vooroplopende initiatieven op het gebied van transparantie in praktijk invulling aan OBD-principes?

De methodologische aanpak wordt in de volgende paragraaf beschreven.

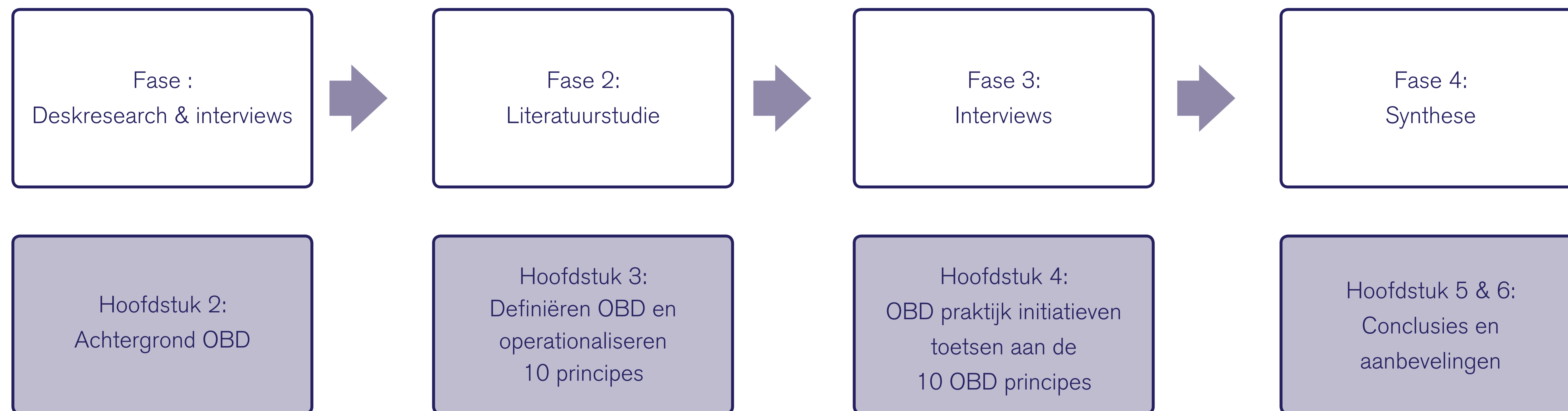
1.4 Aanpak

De onderzoeksvragen worden beantwoord door toepassing van verschillende methoden:

- Deskresearch naar de toepassing van OBD binnen de overheid. Dit omvat een verkenning van beleidsdocumenten, kamerbrieven, handleidingen, onderzoeken, pilots en (concept) wetten.
- Interviews met vertegenwoordigers van vooroplopende OBD-initiatieven. Zie Annex A voor interviewaanpak.
- Literatuurstudie naar het concept OBD en aanverwante concepten met als doel OBD naar 10 principes te definiëren en operationaliseren.
- Casestudies waarin OBD-praktijkinitiatieven worden getoetst aan de 10 OBD-principes.

De aanpak staat afgebeeld in figuur 1.

2. We volgen hierbij de NORA definitie van een architectuurprincipe: een normatieve uitspraak die richting geeft aan het in samenhang ontwerpen en realiseren van overheidsdiensten voor burgers en bedrijven. Zie <https://www.noraonline.nl/wiki/Architectuurprincipes>



Figuur 1: Onderzoeksaanpak OBD

Hoofdstuk 2 bevat deskresearch naar de toepassing van OBD binnen de overheid. Daarbij wordt de samenhang tussen OBD en een aantal aanverwante concepten aangekaart. In hoofdstuk 3 wordt eerst een definitie gegeven van OBD, vervolgens wordt een conceptueel kader gepresenteerd en uiteindelijk worden nog 4 OBD principes geformuleerd op

basis van de literatuur. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van interviews geanalyseerd in hoeverre er in de praktijk invulling wordt gegeven aan de OBD-principes, binnen drie voorlopende initiatieven. Dit gebeurt aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van voorlopende initiatieven op het gebied van OBD.

2. Achtergrond Open by Design

In dit hoofdstuk wordt de toepassing en kennisopbouw rondom het concept OBD binnen de overheid in kaart gebracht (3.1). In de initiële verkenning van toepassing van het concept OBD binnen de overheid zijn op basis van deskresearch drie aanverwante stromingen herkend die in verband worden gebracht met OBD:

- OBD in relatie tot open data en openbaarmaking (2.2)
- OBD in relatie tot archetypische werkprocessen (2.3)
- OBD in relatie tot automatisch archiveren en privacy (2.4)
- OBD in relatie tot opensource software & samenwerking (2.5)

Aan het einde van dit hoofdstuk worden enkele OBD-principes geformuleerd vanuit deskresearch en verkennende interviews naar toepassing van OBD binnen de overheid (2.6).

2.1. Open by Design binnen de overheid

Open by Design als concept heeft een geschiedenis binnen de overheid, maar de betekenis is niet altijd duidelijk. De toepassing en interpretatie zijn inconsistent, zoals blijkt uit een zoekopdracht op Postbus42 (uitgevoerd in maart 2024). De AI-tool helpt mensen door de digitale publieke

informatievoorziening te navigeren. Een zoekopdracht naar 'Open by Design' krijgt het resultaat: *“Dit concept kan verwijzen naar een breed scala aan onderwerpen, waaronder opensource software, open data, open standaarden, of transparantie in organisatieontwerp en -beleid”*.

OBD is een paraplueterm die verschillende ontwikkelingen aanduidt die bijdragen aan een open overheid. OBD kan betrekking hebben op:

- Het stimuleren van de publicatie van open datasets met een beoogde maatschappelijke meerwaarde, voornamelijk vanuit economische motieven (Algemene Rekenkamer, 2014).
- Implementatie van openbaarmaking door alle bestuursorganen in overeenstemming met de verplichte actieve openbaarmaking van 17 Woo-informatie categorieën (Woo artikel 3.3.) en het invulling geven aan de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking vanuit de Woo (artikel 3.1).
- Professionalisering voor ambtenaren in schrijven voor toekomstige openbaarmaking en het navigeren van

spanningen rondom openbaarmaking in het kader van de Wet Open Overheid (RDDI, 2022, 2023b).

- Ontwerpen van informatiearchitecturen met het oog op toekomstige openbaarmaking en transparantie en inrichten van 'de werkomgeving van de toekomst' waarin ambtenaren OBD werken en zo bijdragen aan openbaarmaking en transparantie (Regeringscommissaris Informatiehuishouding, 2024).
- Binnen ministeries worden pilots uitgevoerd voor OBD, om dit concept uit te werken en actieve openbaarmaking van overheidsdossiers te ondersteunen, zodat er voorgesorteed kan worden op Woo-verzoeken over maatschappelijk belangrijke thema's (RDDI, 2020; Min BZK, 2022b).
- De beleidslijn 'Open, tenzij' van Min BZK verplicht openbaarmaking van de broncode van publieke software (open source) en stimuleert een cultuuromslag richting open werken binnen de overheid.

Kortom, er is geen eenduidige definitie voor OBD. Er zijn wel diverse initiatieven die onder OBD geschaard kunnen worden.

2.2. De relatie met open data en openbaarmaking

OBD wordt voor het eerst genoemd in twee trendrapporten over ontwikkelingen in het Nederlandse open data domein (Algemene Rekenkamer, 2014). Het duidt op de overtuiging dat ontsluiting van open data een integraal onderdeel zou

moeten zijn van de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties (Min BZK, 2014). Open data vormen een belangrijke grondstof voor nieuwe producten en diensten ter stimulering van economische groei en maatschappelijke innovatie. In deze context zijn open data de cijfers, statistieken en gegevens die door de overheid worden verzameld (zoals statistieken van het CBS, KNMI of het RIVM) en vrij beschikbaar zijn voor iedereen om te gebruiken, hergebruiken en te verspreiden. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min BZK) concludeert dat de potentiële economische baten van open data sterk opwegen tegen de kosten (Donker et al., 2017). Onderzoekers van de TU Delft constateren een verhouding tussen kosten en baten van 1:1,6 tot 1:70, wat betekent dat de baten van open data ruim 1.5 tot 70 keer groter zijn dan de kosten. Zij benadrukken dat kosten en baten van open data lastig te kwantificeren zijn of uit te drukken in geld. Ook benadrukken ze dat de grote potentiële meerwaarde niet alleen afhankelijk is van het beschikbaar en vindbaar maken van informatie, maar ook van de kwaliteit en hergebruikswaarde van open data.

In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen open data zoals hierboven beschreven en openbare overheidsinformatie die wordt gepubliceerd om inzicht te geven in de

werking van de overheid en hoe beleid en beslissingen worden genomen. Het openbaar maken van documenten en andere overheidsinformatie heeft belangrijke voordelen voor de samenleving, zoals verbeterde transparantie, democratische verantwoording en een groter vertrouwen in de overheid (IMI & KOOP, 2018). Bovendien kan het openbaar maken van informatie helpen om verspilling binnen de overheid te voorkomen en feedback te stimuleren die bijdraagt aan een beter leervermogen en bijsturing bij ongewenste ontwikkelingen. Het openbaar maken van overheidsinformatie kan ook betrokkenheid van het publiek creëren bij beleidsprocessen en potentieel bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van het bestuur. Wanneer overheidsinformatie beschikbaar en toegankelijk wordt gepubliceerd, kunnen burgers worden betrokken bij het verbeteren van bestaande en nieuwe diensten, zodat deze beter aansluiten op de leefwereld van inwoners. Actieve openbaarmaking wordt dan ook gezien als een middel waarmee overheden in dialoog kunnen gaan met verschillende bevolkingsgroepen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

2.3 De relatie met archetypische werkprocessen

De overheid – een verzamelterm voor een veelheid van publieke organisaties - is een zeer informatie-intensieve organisatie geworden.

Naast verschillende soorten overheidsinformatie, bestaan er ook verschillende werkprocessen binnen de overheid met verschillende informatiebehoeften, werkomgevingen en eigen informatieproductie die openbaar kunnen worden gemaakt.

Er zijn zes archetypen van werkprocessen (Regeringscommissaris Informatiehuishouding, 2023):

1. **Het ontwikkelen van beleid, wet- en regelgeving;**
2. **Het uitvoeren van beleid, wet- en regelgeving (waaronder dienstverlening);**
3. **Inspecteren en handhaven;**
4. **Kennisproductie;**
5. **Basisregistraties;**
6. **Bedrijfsvoering.**

Het actief openbaar maken van informatie kost verschillende mate van inspanning, afhankelijk van het werkproces. Een belangrijk middel om de werkprocessen OBD te maken, is door ze te integreren in een architectuur waarin principes worden uitgewerkt voor transparantie binnen informatiesystemen, werkomgevingen, en de rol van IT-systemen (Regeringscommissaris Informatiehuishouding, 2024).

	Soort	Items	Locatie
1	Formele documentaire informatie	Kernstukken formele besluitvorming	Document-management-systemen, zaaksystemen
2	Informe documentaire informatie	Vorbereidingen van besluitvorming (concepten, e-mail, WhatsApp)	Netwerkschrijven, e-mail servers en telefoons
3	Gestructureerde niet documentaire informatie	Dienstverlening door Rijk en decentrale overheden	Bedrijfssystemen en (databases en 'business rules' en logs van systemen)
4	Ongestructureerde, losse informatie	Publieksinformatie ter voorlichting: websites, apps & sociale media	Verspreid

Tabel 1: Overheidsinformatie gecategoriseerd naar soort, bijhorende items en de locatie van beheer. Bron: (Memorie van Toelichting Algemene Informatiewet, 2023). Elke van deze informatiesoorten heeft verschillende informatietypen. De 17 Woo-informatie categorieën zijn bijvoorbeeld informatietypen van het soort formele documentaire informatie. Voor een overzicht van taxonomieën van informatiesoorten zie Annex D.

Volgens de Woo is alle overheidsinformatie in principe openbaar, met enkele uitzonderingen. Overheidsinformatie komt in verschillende formats. Naast open data sets zijn er andere soorten informatie die de overheid om verschillende redenen openbaar maakt. In het kader van de Woo wordt openbaarmaking vaak geassocieerd met het publiceren van officiële documenten door bestuursorganen. De Woo onderscheidt verschillende typen van openbaar maken. Dit rapport gaat over verplichte en aanvullende actieve openbaarmaking. Passieve openbaarmaking n.a.v. Woo-verzoeken blijft buiten beschouwing.

Overwegingen en prioriteiten bij actieve openbaarmaking

Niet alle overheidsinformatie wordt automatisch gepubliceerd. Een klein deel is geheim en niet openbaar. Informatie kan passief (op verzoek) en actief openbaar (uit eigen beweging) worden gemaakt. Slechts een klein deel wordt actief openbaar gemaakt. De Woo verplicht actieve openbaarmaking van 17 Woo-informatie categorieën (zie Annex E) door alle bestuursorganen (Min BZK, 2023). De overheid publiceert formele documentaire informatie op eigen initiatief. Het overgrote deel van overheidsinformatie wordt passief openbaar gemaakt naar aanleiding van Woo-verzoeken.

Informele documentaire informatie (concepten, appjes en e-mails) wordt niet actief openbaar gemaakt en valt onder Woo artikel. 3.1: *Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting*.

Actieve openbaarmaking gaat verder dan het online publiceren van bestaande informatie in de vorm van open data. Het is onderdeel van een verschuiving naar een meer open en transparante organisatiecultuur, wat weerstand kan oproepen binnen de overheid. Het duurzaam toegankelijk maken van overheidsinformatie vergt veel inspanning en de capaciteit van de overheid is beperkt. Ambtenaren hebben niet voldoende tijd en middelen om alle informatie te verwerken. Er moeten prioriteiten worden gesteld met betrekking tot welke informatie naast de Woo-categorieën openbaar wordt gemaakt. Ambtenaren maken verschillende afwegingen over actieve openbaarmaking. De urgentie van passieve openbaarmaking is hoog en ministeries hebben moeite met het stijgende aantal Woo-verzoeken, waardoor actieve openbaarmaking niet altijd prioriteit krijgt (OSF & IMI, 2022). Kleinere overheden, zoals gemeenten, missen soms capaciteit voor actieve openbaarmaking. Andere bezwaren zijn het risico op reputatieschade bij vrijkomen van gevoelige informatie. Meer transparantie betekent openstelling voor kritiek en afrekening op bestuurlijke fouten, wat kan leiden

tot manipulatie van het data productieproces (IMI & KOOP, 2018). Er wordt soms gevreesd dat actieve openbaarmaking leidt tot meer Woo-verzoeken (SEO, 2023).

Om de druk van Woo-verzoeken te verminderen, wordt actieve openbaarmaking geautomatiseerd om tijd en kosten te besparen. Dit vereist het ontwerpen van strakke informatieprocessen en procedures (architectuur) en technologische oplossingen voor automatisch archiveren en openbaar maken van overheidsinformatie. De volgende paragraaf behandelt deze oplossingen.

2.4. De relatie met automatisch archiveren en privacy

In het actieplan Open Overheid staat dat OBD moet leiden tot automatisch archiveren van data (Min BZK, 2017). Een verkenning van het concept OBD door het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (Min OCW) uit 2019 heeft als uitgangspunt: *“Open by design betekent dat al bij het begin van het proces waarin informatie verwerkt wordt, rekening gehouden wordt met mogelijke openbaarheid”*. Door van tevoren openbaarheid te regelen kan een efficiëntieslag worden verwacht, die leidt tot een toename van de stukken die actief openbaar gemaakt worden. Als een van de eerste rijksorganisaties is Min OCW begonnen met

actieve openbaarmaking door OBD in te richten. In haar actieplan wordt een brede interpretatie van OBD benoemd. Het concept moet *“actieve en passieve openbaarmaking te ondersteunen met tooling om beter en sneller informatie te vinden, goede en volledige dossiervorming te faciliteren, identificatie, lakken en documenteren grondslag niet te openbaren informatie mogelijk te maken en geautomatiseerd te publiceren”* (Min OCW, 2021). OBD heeft dus betrekking op het vindbaar maken, bewerken en automatisch openbaren van informatie en documenten.

OBD staat voor het inrichten van informatiesystemen en processen waarbij ambtenaren die informatie produceren al vanaf het begin van het proces rekening houden met openbaarmaking. Dit wordt ook wel Openbaarheid by design genoemd. De gemeente Amsterdam definieert dit als (Gemeente Amsterdam, 2024):

“Het zodanig ontwerpen van informatiesystemen dat vanaf creatie of ontvangst van informatie rekening wordt gehouden met openbaarmaking.”

Daarbij is de belofte dat geautomatiseerde (actieve) openbaarmaking aanzienlijke kostenbesparingen kan realiseren ten opzichte van passieve openbaarmaking achteraf, zeker wanneer dit samen gaat met het gebruik van arbeids-

besparende technologieën. Gezien vanuit de problematiek van een krimpende arbeidsmarkt heeft de overheid baat bij het automatiseren en optimaliseren van openbaarmakingsprocessen (CBP, 2024). Deze logica wordt gevat in het principe van ‘archiveren by design’ (ABD), een technische oplossing die bijdraagt aan actieve openbaarmaking én snellere afhandeling van Woo-verzoeken door het scheiden van openbare informatie en persoonlijke beleidsopvattingen (IMI & KOOP, 2018):

Archiveren by design is gericht op het vooraf in templates scheiden van openbare informatie en uitzonderingsgronden. Daarbij wordt het mogelijk om al aan de voorkant via sjablonen te oormerken welke informatie openbaar kan worden (direct actief openbaar, dan wel later bij een evt. Wob-verzoek), en welke informatie niet openbaar gemaakt kan worden.

De techniek vormt hierbij nauwelijks meer belemmeringen maar vooral oplossingen. Het is tegenwoordig eenvoudig om documenten aan te maken en te meta-dateren om informatie in een context te plaatsen. Ter FAIRificatie van openbaar gemaakte informatie kunnen publieke organisaties ook handleidingen volgen (Zie annex C). In de Woo-invoeringstoets worden in verband met de DUTO-eis³ ook enkele ‘best practices’ benoemd voor het toegankelijk openbaren van documenten (SEO, 2023):

3. DUTO-eisen voor duurzaam digitaal databeheer zijn archiveringsnormen: Informatie moet vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar zijn. Wanneer DUTO normen worden gehandhaafd binnen de overheid wordt het eenvoudig om data FAIR te publiceren. Dat wil zeggen vindbaar, interpreteerbaar, machine uitwisselbaar en herbruikbaar.

- Publiceer losse documenten (in een zipfile) in plaats van één groot pdf-bestand, omdat veel verzoekers behoefte hebben aan separate documenten. Dit maakt het gebruik ervan eenvoudiger.
- Publiceer machineleesbare documenten. De documenten moeten goed doorzoekbaar en dus machineleesbaar zijn. Verzoekers hebben in interviews aangegeven dat zij soms grote pdf-bestanden ontvangen waarbij de zoekfunctie niet werkt, waardoor het niet mogelijk is specifieke informatie op te zoeken.
- Maak gebruik van centrale platformen. Bij veel Woo-verzoeken komt het voor dat de verzoeker vraagt om documenten die al openbaar zijn gemaakt, bijvoorbeeld in een eerder Woo-verzoek. Door documenten naar een centraal platform te uploaden, kunnen de verzoekers beter inzien wat al openbaar is, zodat de Woo-verzoeken die ze doen van beperktere omvang zijn.

ABD vereist dat publieke organisaties en ambtenaren zich richten op het organiseren rond de FAIR openbaarmaking van overheidsinformatie in plaats van individuele archiverings-taken. FAIR is de standaard voor de publicatie van overheidsinformatie die borgt dat overheidsinformatie vindbaar, interpreteerbaar, (machine)uitwisselbaar en herbruikbaar is. Voor ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor duurzaam toegankelijke archivering van informatie zijn

er handleidingen over DUTO geschreven in het kader van behandeling van Woo-verzoeken (van der Eijk, 2023) en actieve openbaarmaking (RDDI, 2021). Ambtenaren worden steeds meer gewezen op het belang van schrijven voor openbaarmaking (RDDI, 2023b).

2.5 De relatie met opensource software & samenwerking

Binnen Min BZK worden stappen genomen om de beleidslijn 'open, tenzij' toe te passen, die in 2020 is geïntroduceerd. Sindsdien is er veel ervaring opgedaan met opensource binnen IT-projecten. Een reden voor de toename van opensource IT-projecten is het falen van grote overheid IT-projecten door grootschaligheid en complexiteit, zoals het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI), het bevolkingsregister (BRP) en het project Verbeteren Uitwisseling Matchingsgegevens (VUM). Door aanhoudende mislukkingen schreef het Adviescollege ICT-toetsing de handreiking 'gezamenlijke ICT-ambities; Samen zaken kleiner maken bij gezamenlijke ICT-ambities'. Binnen de opensource-gemeenschap is deze aanpak bekend. Veel opensource projecten starten klein als *minimal viable products*, die indien succesvol opgeschaald kunnen worden. In Nederland zijn bekende voorbeelden de ontwikkeling van de Coronamelder applicatie en het platform OpenVWS (paragraaf 4.3).

Een internationaal voorbeeld van de succesvolle toepassing van opensource software op grote schaal binnen de overheid is de website Gov.UK, de Britse versie van overheid.nl. Deze website is volledig opensource gebouwd door multidisciplinaire teams. Tijdens de ontwikkeling van de opensource software achter deze website was een voorwaarde dat elk proces werd onderworpen aan gebruikerstesten. Het hele ontwikkelproces was 'open' voor het publiek, zowel de softwarecode als de strategische roadmaps. Deze aanpak gaf een internationale impuls aan opensource werken binnen de overheid.

Opensource betreft de ontwikkeling van publieke software en IT-systemen, en een meer open manier van samenwerken. Er zijn meerdere manieren om het 'open, tenzij'-beleid in te vullen, bijvoorbeeld door het openbaar maken van de broncode en ruwe data van systemen. Een minimale invulling is het achteraf publiceren van de broncode, zodat iedereen deze kan onderzoeken, kwetsbaarheden melden en verbetervoorstellen doen. Dit veel-ogen-principe waarborgt de veiligheid en betrouwbaarheid van de publieke software. Opensource draagt ook bij aan betere samenwerking binnen de overheid, doordat developers en programmeurs van elkaar kunnen leren over organisatiegrenzen heen.

In de rapportage 'Opensource werken de vrijblijvendheid voorbij' worden enkele voordelen van opensource software en samenwerking benoemd (Min BZK, 2022a):

- Een openbare broncode biedt inzicht in de werking en functies van de software, wat vertrouwen en transparantie in de overheid bevordert.
- In opensource projecten is er – in tegenstelling tot particuliere closed-source software – geen afhankelijkheid tussen opdrachtgever en opdrachttuitvoerder, waardoor vendorlock-in wordt voorkomen. Afhankelijk van de organisatiekeuze kunnen die rollen meer in elkaar overvloeien, waardoor er meer kansen voor samenwerking ontstaan.
- Opensource kan kosten besparen omdat oplossingen breed inzetbaar zijn voor publieke organisaties. Er is een industrie rondom opensource ondersteuning en het betreft vaak gevalideerde technologieën. Het draagt bij aan effectief en efficiënt openbaar bestuur.
- Opensource kan leiden tot betere softwarekwaliteit. Werken in volledige openheid leidt - als goed georganiseerd - tot betere code, wat resulteert in minder fouten en meer vertrouwen van gebruikers in de diensten.

Opensource kan de samenwerking met inwoners, kennisinstellingen en ondernemers vergroten en de participatie in het openbaar bestuur versterken. Het kan ook de legitimiteit en het draagvlak voor beleidskeuzes vergroten.

Opensource werken

De overheid bevindt zich in een transitie naar nieuwe opensource werkvormen en afspraken (Min BZK, 2022a). Binnen de politiek is men al lange tijd overtuigd dat opensource een goed idee is, maar het is de ambtenarij die soms minder makkelijk meegaat in de opensource aanpak (INT4). Net als actieve openbaarmaking vraagt opensource om een cultuurverandering bij het organiseren van de informatiehuishouding en het aanbesteden van IT-projecten (INT4). Bij deze cultuurverandering is stevig leiderschap nodig van onder andere bewindspersonen zelf.

Opensource vraagt een andere rol van de overheid bij software- en IT-ontwikkeling. Als opdrachtgever speel je een actievere en betrokken rol en moet je goed nadenken over hoe een open sourceproject wordt georganiseerd, bijvoorbeeld via communities of samenwerkingsverbanden. De rol van de overheid is om garant te staan voor de bijdrage van open sourceprojecten aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Open source biedt

mogelijkheden om op nieuwe manieren samen te werken met ketenpartners en medeoverheden, vaak met gedeeld eigenaarschap of opdrachtgeverschap en gedeelde financiering, zodat kosten worden gedeeld (Steenbergen, 2024). Gedeeld eigenaarschap betekent meer overleg, feedback en samenwerking met verschillende partijen. Dit vereist van de overheid flexibiliteit in het bijstellen van doelen, het nemen van risico's en het verwerken van feedback en kritiek bij een open werkwijze.

Er zijn steeds meer opensource succesverhalen binnen de overheid. Maar sommige bewegingen beweren opensource te zijn, terwijl ze dat maar beperkt zijn. Het is belangrijk om principes voor opensource projecten te onderscheiden die bijdragen aan OBD.

2.6 OBD-principes op basis van deskresearch

Op basis van de deskresearch zijn enkele principes opgehaald die kunnen bijdragen aan OBD. Tabel 2 biedt een overzicht van de principes.

	Principe	Toelichting
P1	Scheidt privacygevoelige en niet-gevoelige gegevens al bij de registratie aan de bron. (IMI & KOOP, 2018; Matheus et al., 2021)	Aan de voorkant van informatieprocessen rekening houden met actieve openbaarmaking door vooraf automatisch onderscheid te maken tussen informatie voor openbaarmaking (passief of actief) en beschermde informatie door uitzonderingsgronden. Ook wel 'archiveren by design' of 'privacy by design'.
P2	Gebruik van open standaarden voor de FAIRificatie van overheidsinformatie.	Er bestaan verschillende open data standaarden die bijdragen aan de FAIR publicatie van overheidsinformatie. Dit soort standaarden stellen criteria aan de publicatie van overheidsinformatie (voor meer toelichting zie paragraaf 3.3).
P3	Ontwikkel een architectuur voor de archetypische werkprocessen.	Een belangrijk middel dat bijdraagt aan OBD is het ontwikkelen van een informatie architectuur voor de verschillende archetypen werkprocessen. Hierdoor kunnen de principes voor openbaarmaking worden verwerkt in het (her)ontwerp informatiesystemen, IT-systemen en werkomgevingen.
P4	Streef naar duurzaam toegankelijk beheer van informatie met het oog op FAIR-publicatie van overheidsinformatie. (PBLQ, 2021; van der Eijk, 2023)	DUTO-eisen voor duurzaam digitaal databeheer zijn archiveringsnormen: Informatie moet vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar zijn. Wanneer DUTO-normen worden gehandhaafd binnen de overheid wordt het eenvoudig om data FAIR te publiceren. Dat wil zeggen vindbaar, interpreteerbaar, machine uitwisselbaar en herbruikbaar.
P5	Publiceer de broncode en documentatie van digitale applicaties. (Min BZK, 2022a).	Implementeer de beleidslijn Open, tenzij voor alle nieuwe ICT-projecten. Het veel-ogen-principe waarborgt de veiligheid en betrouwbaarheid van publieke software. Daarnaast draagt het bij aan betere samenwerking binnen de overheid, omdat programmeurs over organisatiegrenzen heen van elkaar kunnen leren.
P6	Ondersteun opensource samenwerkingsprojecten met verschillende stakeholders uit de open datacyclus. (Hoytema, 2024)	Door IT-systemen voor openbaarmaking te ontwikkelen in opensource verband wordt het proces van openbaarmaking transparanter, toegankelijker en democratischer voor andere stakeholders uit de open data-cyclus. Een multidisciplinaire aanpak met als uitkomst openbaarmaking vraagt om multidisciplinaire samenwerking tussen managers, juristen, programmeurs en community coördinatoren en eventuele eindgebruikers.

Tabel 2: OBD principes op basis van deskresearch

Bovenstaande tabel bevat een eerste opsomming van principes. Hoofdstuk 3 paragraaf 3.6 biedt een opsomming van principes uit de literatuur.

3. Literatuuronderzoek

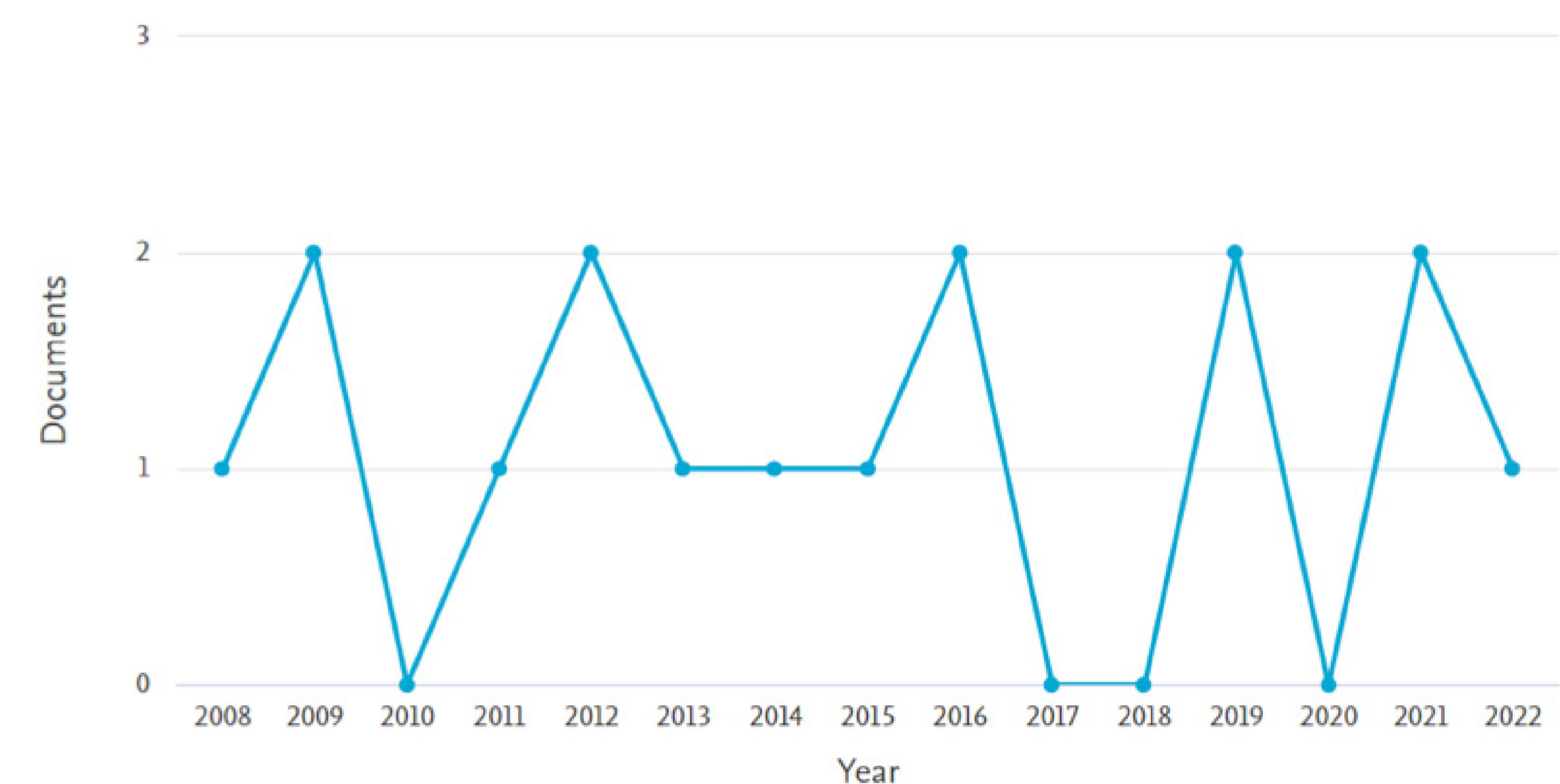
Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Eerst wordt de aanpak van de literatuurstudie beschreven (3.1). Vervolgens wordt aan de hand van literatuur over transparantie by design (TBD) een definitie geformuleerd voor OBD (3.2). Daarna wordt de open-cyclus toegelicht als een belangrijk procesmodel voor transparantie en openbaarmaking. Daarna wordt er een kritische blik op transparantie geworpen vanuit het perspectief van de eindgebruiker (3.4). De besproken literatuur en aan OBD gerelateerde concepten worden samengebracht in een conceptueel kader dat is gebaseerd op de open-data cyclus (3.5). Tot slot worden de OBD-principes uit de literatuurstudie geformuleerd (3.6).

3.1 Aanpak literatuurstudie

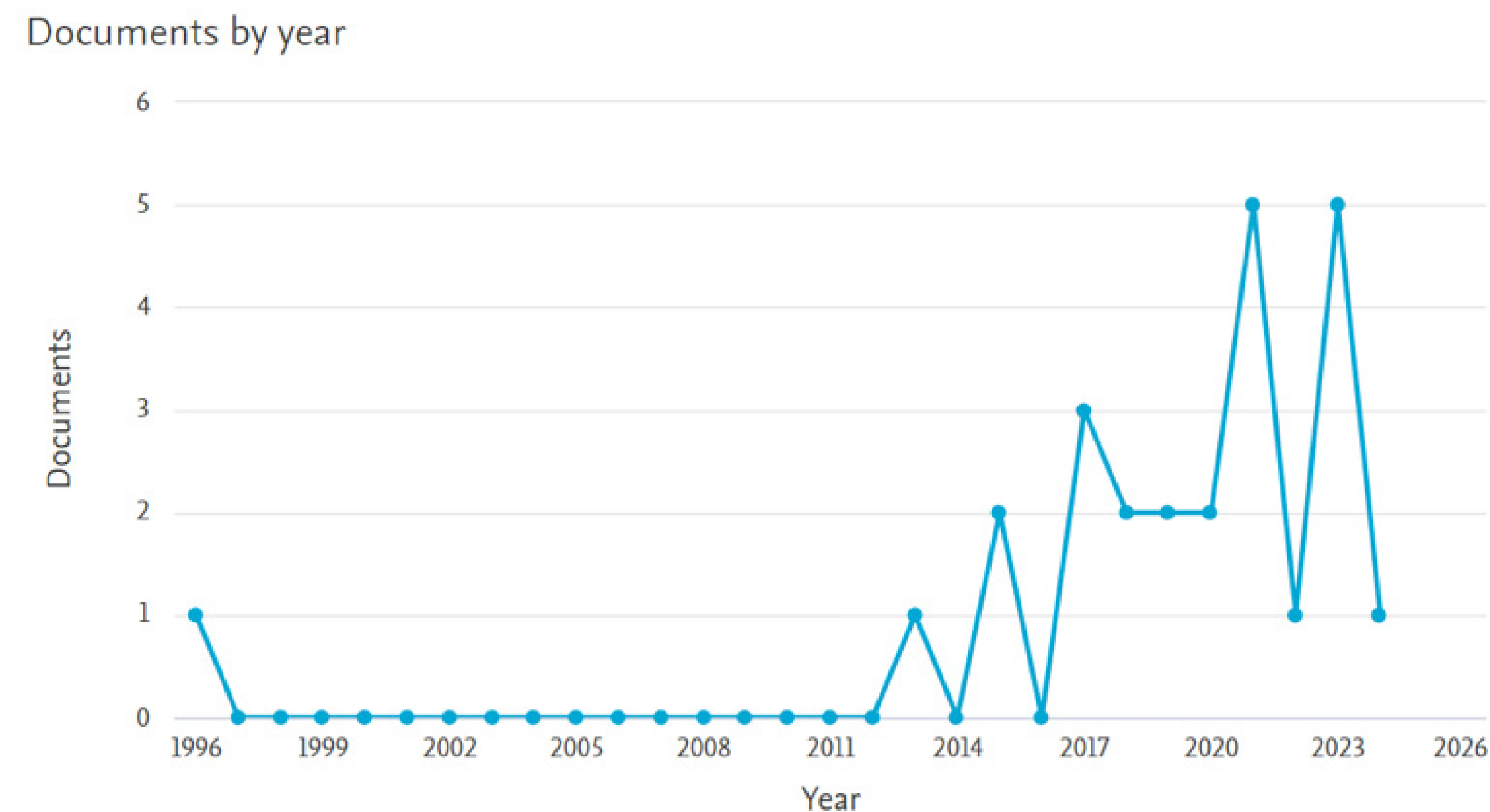
Voor de wetenschappelijke literatuurstudie is gebruik gemaakt van Scopus, een uitgebreide wetenschappelijke database. Een title-keyword-abstract- zoekactie naar de term “open by design” (OBD) levert 16 resultaten op (zoekopdracht uitgevoerd in: jan 2024). Sinds de eerste publicatie in 2008, worden er per jaar ongeveer twee tot vier artikelen toegevoegd (zie figuur 1). Deze lage hoeveelheid suggereert dat er nog weinig academisch onderzoek is gedaan naar OBD. De

gerelateerde zoekterm “transparency by design” (TBD) levert 25 resultaten op (toegelicht in 2.1). De afgelopen 10 jaar is er een duidelijke groei in gepubliceerde artikelen over deze zoektermen waargenomen (zie figuur 2 en 3). Onderzoek naar de concepten OBD en TBD is uitgevoerd binnen verschillende disciplines. Er bestaat enige conceptuele onduidelijkheid rondom deze termen die vaak als een parapluconcept worden gebruikt in de gevonden artikelen. Deze variatie komt overeen met de diverse interpretaties van dit concept binnen de overheid.

Documents by year



Figuur 2: Scopus resultaten voor Open by Design (Januari 2024)



Figuur 3: Scopus resultaten voor Transparency by Design (Januari 2024)

In de afgelopen twee decennia zijn er veel studies gedaan naar de barrières, principes en handelsperspectieven voor transparantie via openbaarmaking binnen de overheid. Om deze complexiteit te illustreren, kan de lezer de ‘window theory’ van (Matheus & Janssen, 2020) bekijken. Dit theoretisch model visualiseert en kwantificeert factoren en effecten van transparantie door openbaarmaking van overheidsinformatie. Het herkent vier factorenclusters rond open overheid data die de transparantie van de overheid beïnvloeden, gerelateerd aan systeem-, data- en organisatie-karakteristieken en het gebruik van open overheid data. Het ‘window theory’ geeft een overzicht van de factoren, sub-factoren en hun effect op informatiesysteemontwikkeling, data publicatie en hergebruikswaarde van open overheid data. Het ‘window theory’ model is weergegeven in Annex B.

3.2 Een definitie van Open by Design

Om transparante publieke organisaties te bevorderen, is ‘transparantie by design’ (TBD) het kernprincipe vanuit de wetenschappelijke literatuur dat overeenkomt met de interpretatie van OBD binnen de overheid. Binnen de overheid wordt openbaarmaking vaak als laatste stap in werkprocessen gerealiseerd, wat onwenselijk is omdat het burgers weinig inzicht geeft over de werkelijke processen. TBD duidt op de aanpak waarin aan transparantievereisten wordt voldaan vanuit het ontwerp van informatiesystemen en -processen.

TBD veronderstelt dat informatiesystemen bestaan uit infrastructuur (hardware, software, netwerk) en dat de verwerkingsprocessen controleerbaar/verifieerbaar moeten zijn. Het hoofdprincipe van TBD is dat bij het ontwerpen van deze systemen en processen het doel van transparantie altijd in zicht wordt gehouden zodat openbaarmaking automatisch gebeurt. Janssen et al. (2017) definiëren “transparantie by design” als:

“Transparantie by Design is het in overweging nemen van transparantie in elke fase van het ontwerpproces (van informatiesystemen en -processen) wat resulteert in automatische toegang tot relevante data voor het publiek op een begrijpelijke manier.”

Deze definitie kan worden geïnterpreteerd als een nauwe definitie van OBD, omdat TBD wordt afgebakend op kwaliteitseisen voor het ontwerp van informatiesystemen en informatieprocessen. De focus ligt op het ontwerpen van systeem- en procesarchitectuur, niet op het gebruik van deze systemen en de benodigde organisatiestructuren en gebruikersfeedback voor de uitvoering van de processen na ontwerp. We beargumenteren dat het gebruik van informatiesystemen en processen en feedbackmechanismen voor verbetering en (her)ontwerp ook onderdeel zouden moeten zijn van OBD. Alleen dan kan transparantie betrekking hebben op elke fase van systeemtransparantie en openbaarmaking. Op basis van deskresearch en literatuurstudie definiëren we OBD als:

Het rekening houden met transparantie in elke fase van de open data-cyclus – van het ontwerpen van informatiesystemen tot het uitvoeren van informatieprocessen – wat moet resulteren in het automatisch openbaar maken van relevante informatie, waarbij op voorhand al rekening is gehouden met uitzonderingsgronden.

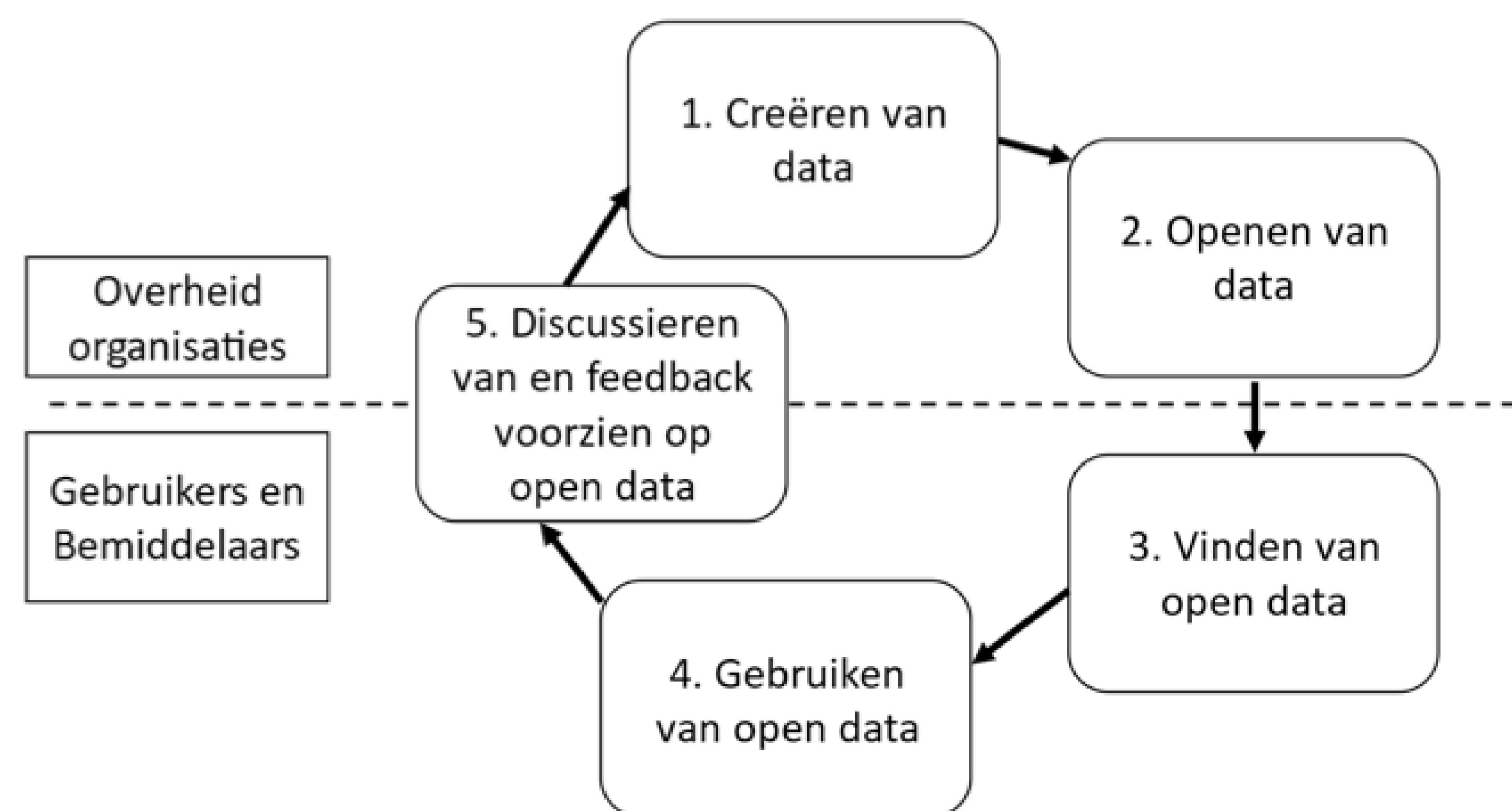
De brede definitie weerspiegelt de brede stroming van by-design initiatieven binnen de overheid met OBD. Archiveren by design, privacy by design en transparantie by

design richten zich op compliance. De OBD-definitie in dit rapport heeft betrekking op de ontwikkeling, het gebruik en de publicatie van (meta)data. Succesvolle OBD-toepassing resulteert in automatische beschikbaarheid van juiste informatie voor de juiste doelgroep, begrijpelijk en interpreteerbaar. De volgende paragraaf bespreekt een conceptueel model om de brede scope van OBD te conceptualiseren rondom specifieke processen en actoren voor openbaarmaking en transparantie.

3.3 De open data cyclus

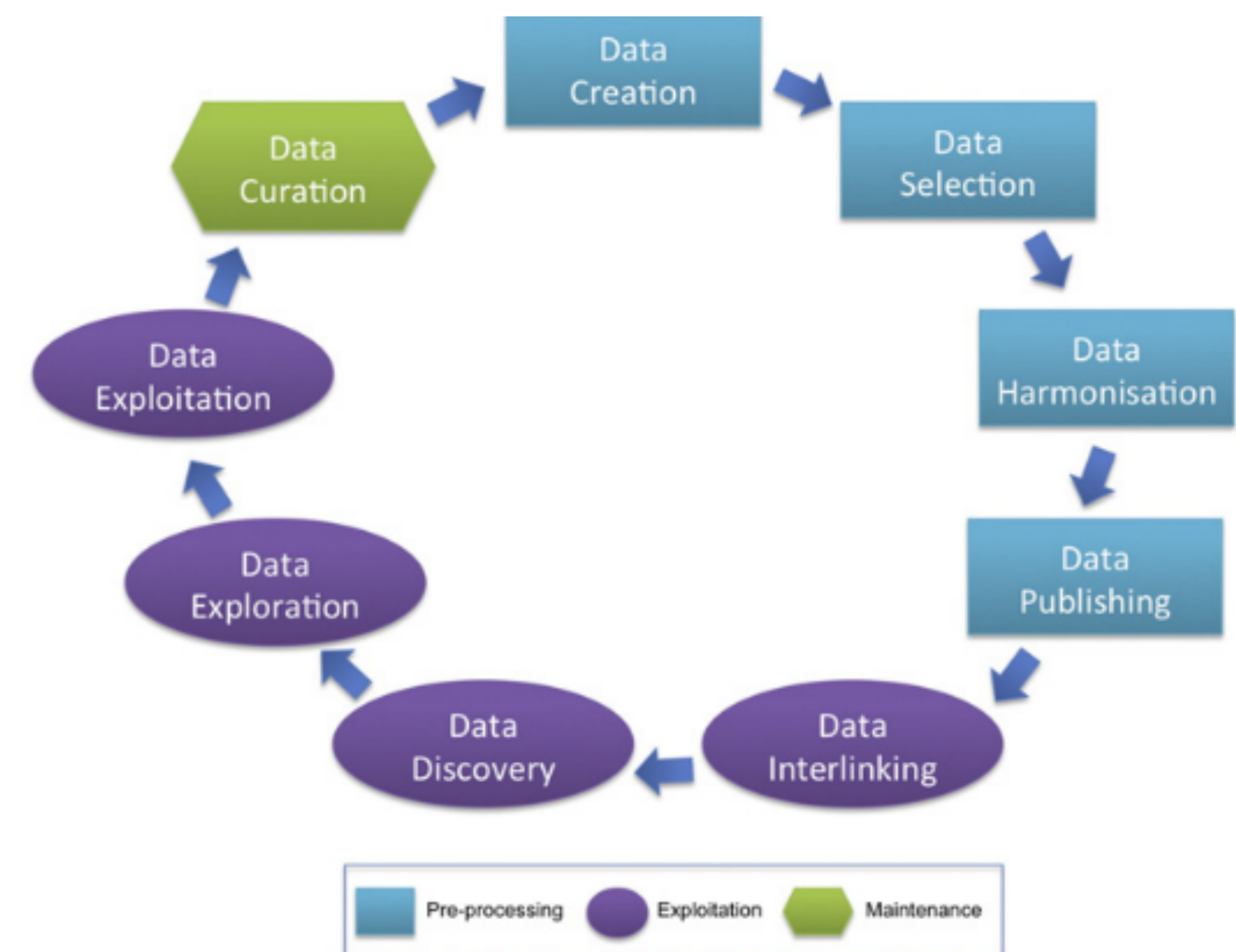
OBD en gerelateerde concepten worden vooral genoemd in de context van openbaarmaking. Het open data cyclusmodel geeft een systeemweergave van de cyclische processen van openbaarmaking en transparantie en de betrokken stakeholders. OBD heeft betrekking op de volledige open data cyclus waarin informatie wordt geproduceerd, bewerkt, geopend, gedeeld, hergebruikt en feedback van gebruikers wordt teruggekoppeld voor onderhoud van de informatie (Zuiderwijk et al., 2012). Openbaarmaking moet een integraal, goed gedefinieerd en gestandaardiseerd onderdeel zijn van dagelijkse procedures en routines (Zuiderwijk et al., 2014). Met heldere functies en verantwoordelijkheden kan controle over het openbaarmakingsproces worden verkregen.

Door de volledige open data cyclus te bekijken, verschuift de focus van een eindproduct (open data) naar het volledige openbaarmakingsproces waarin dataproducenten (publieke organisaties), databewerkers (bemiddelende partijen) en datagebruikers (verschillende groepen) met elkaar interacteren (zie figuur 4).



Figuur 4: De open data cyclus. Bron: (Zuiderwijk et al., 2012).

Elk van deze vijf fasen kan een aantal verschillende processen bevatten. Daartoe kan het model van Zuiderwijk en collega's worden verdiept met deelprocessen uit de open data cyclus van Attard et al (2015). In dit model wordt de open data cyclus aan de hand van 8 processen in meer detail weergegeven (zie figuur 5).



Figuur 5: Open data cyclus. Uit (Attard et al., 2015).

De auteurs benadrukken dat deze deelprocessen niet geheel toereikend zijn, omdat er in sommige scenario's nog meer deelprocessen bestaan. De processen zijn in drie fases gecategoriseerd: Data pre-processing, Open data exploitatie of gebruik en Open data onderhoud. Het gaat om de volgende acht processen:

- **Data creatie:** De open data cyclus begint bij het creëren van data door publieke organisaties als onderdeel van dagelijkse procedures of met het specifieke doel van openbaarmaking.
- **Data selectie:** Identificeren welke data gepubliceerd kan worden en onder welke omstandigheden. Maak onderscheid tussen publieke en privacygevoelige informatie en raadpleeg het open data beleid (Zuiderwijk & Janssen, 2014).
- **Data harmonisatie:** Het voorbereiden van gepubliceerde data conform datakwaliteit criteria. Voor duurzame toegankelijke informatie (DUTO-eis) zijn 10 criteria opgesteld (zie tabel 3).

Concepten	Criteria
Gegevenstoegang	C1: Verschillende niveaus van abstractie voor gegevenstoegang
Begrijpelijkheid	C2: Vermijd elke jargon of termen die het publiek niet begrijpt
Datakwaliteit	C3: Controleren en beoordelen van gegevenskwaliteit
Visualisering	C4: Visualisering van verschillende visies op bestaande data binnen de overheid
Gegevenstoegang	C5: Gegevenstoegang via verschillende protocollen
Gestandaardiseerde formaten	C6: Gebruik van gestandaardiseerde formaten
Data persistentie	C7: Garanderen dat gegeven ongewijzigd blijven en dat de geschiedenis van data kan worden nagevolgd
Interoperabiliteit	C8: Het geheel van standaarden voor gegeven- en systeeminteroperabiliteit
Meta-data	C9: Inclusieve metadata voor verbeteren van gegevenscomprehensie
Data granulariteit	C10: Ondersteunen van analyse van verschillende niveaus van detail

Tabel 3: Criteria uit de literatuur voor Duurzaam Toegankelijke Overheidsdata. (DUTO-eis)
Bron: (Hasnain & Rebholz-Schuhmann, 2018; Matheus et al., 2021)

- **Data publiceren:** Data openen door het te publiceren op overheid webportalen. Het Nederlandse open data landschap bestaat uit diverse overheidsportalen met verschillende data.

Publicatie van data vereist naleving van de FAIR principes (vindbaar, toegankelijk, machine leesbaar, herbruikbaar) (Jacobsen et al., 2020). Een publieke organisatie kan data makkelijker FAIR publiceren als de informatiehuishouding voldoet aan DUTO-eisen (Marx, Larooij, et al., 2023).

- **Data interlinken:** Het koppelen van data vormt de laatste stap uit het vijfsterrenschema voor open data van Tim Berners-Lee (Bizer et al., 2009). Data aan elkaar linken levert meer context ter interpretatie en exploratie van soortgelijke data. Gelinkte data zijn beter vindbaar, wat bijdraagt aan de hergebruikswaarde van de data.
- **Data vinden:** Het publiceren van data op portalen betekent niet dat het wordt gebruikt. Data moet vindbaar zijn. Dit kan worden verbeterd door het toevoegen van metadata (Chokki et al., 2022) of de toepassing van AI-software en opensource webtechnologieën (Marx, Meindersma, et al., 2023).

Een andere manier om open datagebruik te stimuleren is door het organiseren van hackathons of door onderzoek gebaseerd op open datasets.

- **Data verkennen:** Dit is de meest triviale manier van data gebruiken door het passief te examineren. De gebruiker bekijkt de data door deze te visualiseren en kritisch te bekijken. De manier waarop data worden gevisualiseerd, is van invloed op de hergebruikswaarde (Lee et al., 2020).
- **Data gebruiken:** Dit is een meer geavanceerde vorm van datagebruik. De gebruiker exploiteert open data door het proactief te gebruiken, hergebruiken en te distribueren door de data te analyseren, samen te brengen en voor innovatieve doeleinden te gebruiken. Daartoe kunnen verschillende tools worden ontwikkeld (Ansari et al., 2022). Het is belangrijk om te begrijpen hoe open data in de praktijk worden gebruikt (Ruijter et al., 2020).
- **Data onderhouden/cureren:** Datacuratie is geen vaste fase in het proces, maar kan op elk moment plaatsvinden. Het is essentieel om data duurzaam te onderhouden, door processen zoals opschonen, bijwerken of verrijken van data met metadata (Marx, Larooij, et al., 2023).

3.4 Transparantie vanuit het gebruikersperspectief

Het gebruik en verbeteren van IT-systemen voor openbaarmaking leidt niet altijd tot meer transparantie. Het openen van overheidsinformatie suggereert transparantie, maar essentiële processen, procedures en besluiten blijven vaak verborgen. Transparantie omvat meer dan openbaarmaking van informatie; het gaat ook om de navolgbaarheid van de overheid wanneer er geen inhoudelijke informatie openbaar wordt gemaakt. Sommige wetenschappers betogen dat IT-systemen soms minder transparantie opleveren (Halachmi & Greiling, 2013). Het openbaar maken van informatie leidt er niet altijd toe dat eindgebruikers begrijpen hoe de overheid van binnenuit werkt. Daarom is het bij het ontwerpen van informatiesystemen en processen voor openbaarmaking van belang rekening te houden met de gebruikers van open overheidsinformatie. Dit heeft betrekking op de laatste twee stappen in de open data-cyclus; het actief verzamelen van feedback van gebruikers en het voeren van een discussie over de verbetering van informatieprocessen met databemiddelaars (Zuiderwijk et al., 2016).

Het publiek ontvangt weinig ondersteuning bij het gebruik van openbaar gemaakte informatie en het vervullen van een actieve rol richting de overheid, bijvoorbeeld door suggesties te geven of deel te nemen aan besluitvormingsprocessen

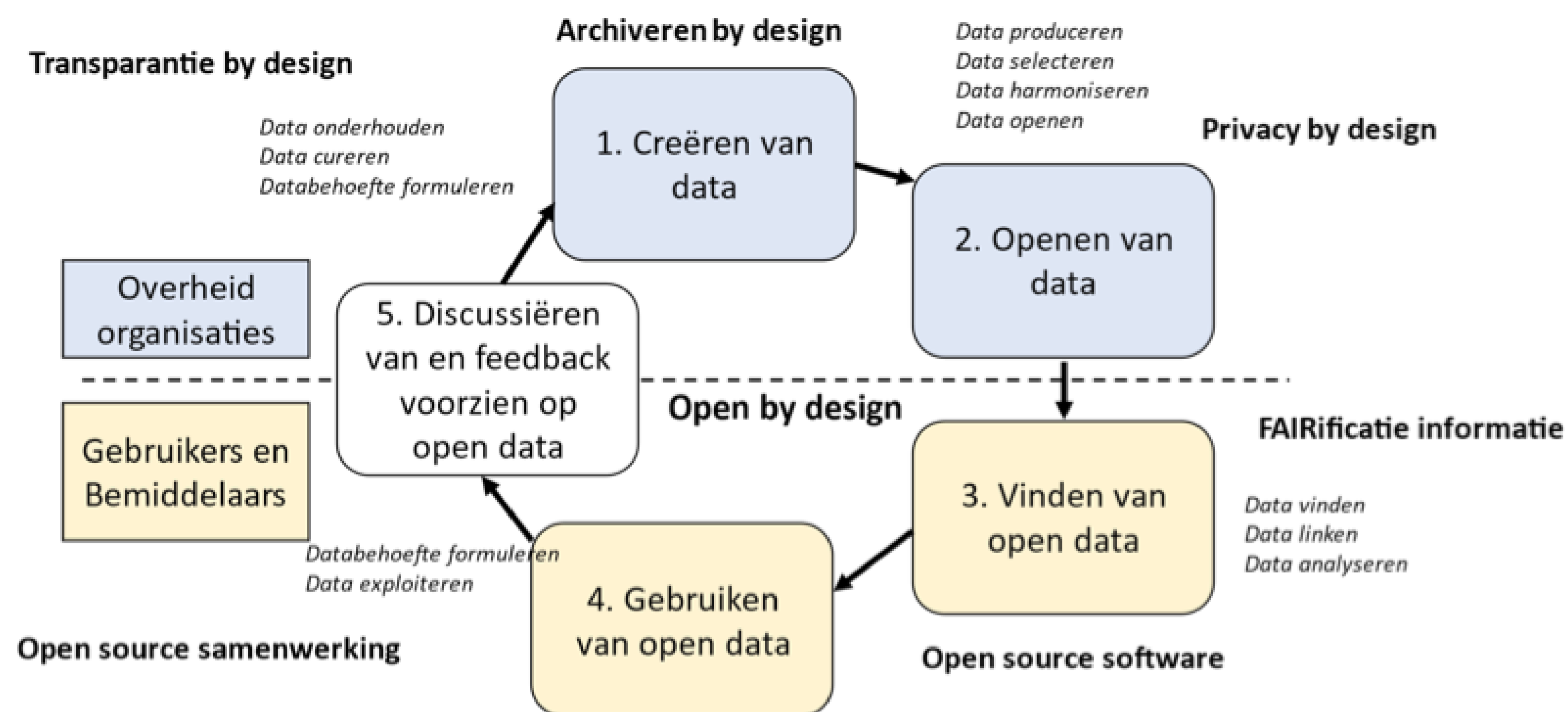
(Janssen et al., 2017). Betere transparantie kan worden bereikt door het publiek meer controle en alternatieven te bieden dan alleen toegang tot informatie. Bijvoorbeeld door burgers te laten meedenken over het gewenste niveau van aggregatie van openbaargemaakte overheidsinformatie. Willen ze beleidsdocumenten ontvangen over de besluitvorming omtrent de stikstofcrisis, of juist ruwe data over de metingen van de stikstofpijl? Er bestaan veel aannames over de informatiebehoefte van burgers, maar deze zijn niet altijd gebaseerd op empirische resultaten (Safarov et al., 2017). Daarom is het belangrijk om feedback en participatie van burgers en andere gebruikers in te bouwen in de informatiesystemen van de overheid en hen invloed te geven op de inhoud van openbaarmakingsprocessen.

Om transparantie te bevorderen in IT-systemen voor openbaarmaking, is het essentieel om in de beginfase van het ontwerpproces van een nieuw informatiesysteem alle betrokken partijen uit de informatiecycclus te betrekken. Dit omvat degenen die gegevens voor de overheid produceren en verwerken, evenals de eindgebruikers. Dit betekent dat bij het ontwerpen van nieuwe informatiesystemen en informatieprocessen moeten multidisciplinaire teams samenwerken, bestaande uit programmeurs, data-onderzoekers, managers, ambtenaren, juristen, academici, journalisten en andere

gebruikersgroepen. Door rekening te houden met alle actoren in de cyclus van open data, kan er een open data ecosysteem ontstaan waarin de producenten, verwerkers en gebruikers van data door interactie transparantie kunnen bevorderen (Zuiderwijk et al., 2012).

3.5 Conceptueel model voor openbaarmaking en transparantie

Op basis van de besproken literatuur wordt een conceptueel kader gepresenteerd, waarin ook de concepten uit de achtergrondstudie zijn verwerkt. Dit model is gebaseerd op het open data cyclus model van Zuiderwijk et al. (2012) en Attard et al. (2015). Het model onderscheidt een overheid die informatie produceert en voorbereidt, bemiddelende partijen die informatie bewerken, en een grote en diverse groep gebruikers die gebruik maken van openbaar gemaakte informatie. In het conceptueel kader zijn de verschillende processtappen uit de open data cyclus weergegeven en uitgewerkt naar sub-stappen. De aan OBD gerelateerde concepten uit hoofdstuk 2 zijn gekoppeld aan de processtappen. Het OBD-principe staat centraal in de open data cyclus als een kernprincipe voor de gerelateerde concepten.



Figuur 6: Conceptueel kader van de open data cyclus ter visualisatie van het cyclische proces van openbaarmaking van informatie. Vertaald uit het Engels (Zuiderwijk et al., 2012). Aanvullend staat in het cursief de sub-stappen uit het proces vermeld. In vet gedrukt worden de aan Open by Design aanverwante concepten benoemd.

3.6 OBD principes vanuit de literatuur

Open by design principes		
P7	Pas transparantie by design toe bij het (her)ontwerpen van informatiesystemen en processen. (Janssen et al., 2017; Matheus et al., 2021)	Het in overweging nemen van transparantie in elke fase van het ontwerpproces van informatieprocessen en systemen resulteert in het automatisch openen van relevante data voor het publiek op een manier dat het makkelijk te begrijpen en interpreteren is.
P8	Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom. (Janssen et al., 2017; Matheus et al., 2021)	Borg dat de overheid haar werkprocessen navolgbaar zijn, ook wanneer de inhoudelijke informatie niet openbaar kan worden gemaakt naar het bredere publiek. Ofwel, wees transparant over het achterhouden van informatie.
P9	Biedt een centraal toegankelijk/gebruiksvriendelijk platform voor openbaarmaking aan. (Larooij et al., 2022; Marx, Meindersma, et al., 2023)	Eén gebruiksvriendelijk platform voor het zoeken, openen en delen van open overheidsdata. Geografisch verspreide bronnen moeten centraal behandeld worden.
P10	Hanteer een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces waarin de informatiebehoeften worden gepeild. (Safarov et al., 2017)	Faciliteer burger- en gebruikersparticipatie voor terugkoppeling van de maatschappelijke informatiebehoeften en maak dit een standaard onderdeel van openbaarmakingsprocessen. Zo wordt het aanbod van openbaargemaakte informatie beter afgestemd op de maatschappelijke vraag en 'use-cases' voor openbare overheidsinformatie.

Tabel 4: OBD principes vanuit de literatuur

4. Vooruitstrevende initiatieven uit de praktijk

In dit hoofdstuk bespreken we vooruitstrevende initiatieven voor een meer open overheid. Er is geen bron die deze initiatieven bijhoudt. Na een rondvraag binnen Digicampus en het I-Partnerschap, zijn de volgende drie initiatieven opgehaald: de Woo index, de WOOgle zoekmachine en het WOO-platform OpenVWS. Deze zijn beschreven op basis van een interview, het uitproberen van de tools en documentanalyse.

4.1 Woo-index voor openbaarmaking

Bestuursorganen maken actief informatie openbaar via de Woo-index, die onderdeel is van het Register van Overheidsorganisaties (ROO) en het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) vervangt. PLOOI, oorspronkelijk opgezet om als centraal platform te dienen voor de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie, is in 2024 overgegaan in het Programma Implementatie Actieve Openbaarheid (PIAO). Deze overgang markeert de verschuiving van een technische focus naar een programmatische benadering die publieke organisaties ondersteunt bij hun verplichting tot actieve openbaarmaking.

Het ontwikkelingsproces van het oorspronkelijk centraal aangestuurde platform liep vast. Het Adviescollege ICT-toetsing heeft in 2022 geadviseerd de ontwikkeling van PLOOI te stoppen, omdat de centralistische en rigide vorm van openbaarmaking niet voldeed aan de behoeften van bestuursorganen. Daarom ontwikkelt KOOP, onderdeel van Logius, nu de nieuwe digitale infrastructuur voor de Woo-index en fungeert als databemiddelaar voor alle bestuursorganen van de rijksoverheid. De Woo-index heeft een vereenvoudigd ontwerp gekregen dat beter uitvoerbaar is dan PLOOI.

De openbaargemaakte informatie van bestuursorganen wordt niet meer centraal opgeslagen; het portaal fungeert als een doorverwijspagina waarop uiteindelijk de 17 Woo-informatie-categorieën van meer dan 900 bestuursorganen te vinden zullen zijn (P9). Daarnaast wordt geëxperimenteerd met aanvullende actieve openbaarmaking van maatschappelijk gevoelige dossiers, in lijn met de algemene inspanningsverplichting voor actieve openbaarmaking (Woo-artikel 3.1) (RDDI, 2020). In opdracht van het ministerie van BZK wordt

ook onderzoek gedaan naar manieren waarop aanvullende informatie actief openbaar gemaakt kan worden volgens de DUTO-principes.

De aansluiting op de Woo-index verloopt echter moeizaam. Bestuursorganen ervaren het als tijdrovend om overheidsinformatie vindbaar, toegankelijk, machineleesbaar en herbruikbaar (FAIR) te maken. De uitdagingen voor overheden liggen vooral in het beschikbaar en vindbaar maken van informatie en het creëren van hergebruikswaarde. De Woo-index is nog in ontwikkeling en mist enkele gewenste functies, zoals doorzoekbare gepubliceerde documenten.

Naast het doorverwijsplatform is er het actieplan 'Openbaarmaking en informatiehuishouding', dat bestuursorganen generieke ondersteuning biedt voor zowel passieve als actieve openbaarmaking. De Stuurgroep PLOOI, die nu bekend staat als de Stuurgroep Implementatie Actieve Openbaarheid (IAO), fungeert als aanjager van het Transparantie by Design-principe (P7). Bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van informatie en moeten weten welke informatie openbaar moet worden gemaakt. Een beleidsadviseur uit de stuurgroep zegt over openbaarmaking *"Je moet als organisatie of ambtenaar niet achteraf, als een document gereed is, aan openbaarmaking gaan denken. (...) Je moet eigenlijk vanaf het begin schrijven voor openbaarmaking, dat moet in elke organisatie doordringen."*

De stuurgroep werkt aan definities, begrippen, werkprocessen en generieke handreikingen voor ambtenaren die actieve openbaarmaking ondersteunen. Het doel is een rijksbrede werkwijze in de informatiehuishouding voor structurele actieve openbaarmaking. De stuurgroep biedt centrale sturing door werkdefinities voor de Woo-informatie categorieën (P2) aan te leveren, waardoor ze bijdragen aan een semantische architectuur voor actieve openbaarmaking. Er zijn consultatierondes gehouden voor inspraak van ambtenaren bij het vaststellen van werkdefinities. Een verantwoordelijke beleidsmedewerker vertelt over de werkwijze van de stuurgroep (RDDI, 2023a):

"Elk bestuursorgaan moet weten wat wel of niet openbaar moet worden gemaakt. Waar loop je in de praktijk tegenaan? Door met elkaar over twijfelgevallen te discussiëren kom je tot een goede definitie. Het doel is uiteindelijk dat de burger overal dezelfde soort informatie krijgt als hij ergens naar zoekt." [...] "Door de keuze voor een bottom-up benadering hebben we veel krediet opgebouwd: organisaties merken dat het hun definities zijn, niet iets dat is opgelegd."

Door stakeholders bij openbaarmaking vanuit de overheid te betrekken bij het ontwerp van definities voor actieve openbaarmaking, geeft het team PIAO invulling aan het principe Transparantie by Design bij het ontwerpen van informatiesystemen en processen (P7).

Principes	Toets	Toelichting
1) Privacygevoelige en -ongevoelige gegevens scheiden aan de bron	Ja	De stuurgroep IAO biedt generieke ondersteuning aan ambtenaren voor het schrijven voor openbaarheid en actieve openbaarmaking.
2) Gebruik van open standaarden voor FAIR publicatie van overheid informatie	Ja	De stuurgroep IAO formuleert in afstemming met stakeholders binnen de overheid definities voor de Woo-informatie categorieën en zet zo de standaard voor wat de Woo-informatie categorieën inhoudelijk moeten bevatten.
3) Ontwerp een architectuur voor de archetypische werkprocessen	Nee	n.v.t.
4) Duurzaam toegankelijk beheer van informatie voor FAIR-publicatie van overheidsinformatie	Nee	n.v.t.
5) Het publiceren van ruwe data (broncodes) van ICT systemen en applicaties	Nee	n.v.t.
6) Ondersteun opensource samenwerkingsprojecten met verschillende stakeholders uit de open data cyclus	Nee	n.v.t.
7) Pas transparantie by design toe bij het (her)ontwerpen van informatie- systemen en processen	Ja	De stuurgroep IAO betreft stakeholders binnen de overheid bij het formuleren van definities voor Woo-informatie categorieën. Voor de doorontwikkeling van de Woo-index wordt samengewerkt met bestuursorganen binnen de overheid bij de implementatie van nieuwe functies.
8) Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom	Ja	Er is door het programma IAO een planning uitgebracht voor de gefaseerde invoering van de Woo-informatie categorieën.
9) Biedt een centraal toegankelijk/gebruiksvriendelijk platform voor openbaarmaking aan.	Ja	De Woo-index biedt een centraal platform voor openbaarmaking. Geheel gebruiksvriendelijk is het platform nog niet. Daarvoor mist het nog belangrijke functionaliteiten.
10) Hanteer een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces waarin de informatiebehoeften worden gepeild.	Ja	De stuurgroep IAO probeert antwoord te vinden op de vraag welke informatiebehoeften er binnen de samenleving bestaan en welke 'use-cases' voor overheid informatie er zijn. Zo proberen zij de meerwaarde van actieve openbaarmaking te duiden.

Tabel 5: De Woo-index getoetst naar OBD principes.

4.2 WOOgle zoekmachine

Passieve openbaarmaking van overheidsinformatie via Woo-verzoeken is complex en vereist veel handmatig werk van informatiespecialisten, juristen en beleidsmedewerkers. Het kost de overheid veel geld en energie, geschat op 150 euro per pagina en gemiddeld 80 pagina's. Waarom wordt waardevolle informatie niet met iedereen gedeeld?

Dit is de kern van de boodschap van Maarten Marx, onderzoeker Informatica aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op de FAIRificatie van Woo-dossiers (P2), een van de verplichte actief openbare Woo-informatie-categorieën op overheidsportalen zoals de Woo-index, OpenVWS en WOOgle. In een ideaal scenario zijn Woo-dossiers verleden tijd, doordat publieke organisaties alle relevante informatie online beschikbaar, vindbaar, toegankelijk, computerleesbaar en herbruikbaar (FAIR) maken. In praktijk is dit bij veel overheden nog niet het geval. Veel overheden publiceren een heel Woo-dossier in één grote pdf, wat meer vragen dan antwoorden oplevert. Dit beaamt een medewerker van het Woo-platform OpenVWS (paragraaf 4.3): *“We kregen meer Woo-verzoeken met de vraag waar in een document iets te vinden was - in gigantische pdf's - in plaats van nieuwe vragen. Dus dan ben je als overheid steeds hetzelfde aan het doen. Je biedt een hele hoop hooibergen met een paar verwijzingen waar de speld zou moeten liggen en dan vragen mensen steeds: heeft u nog zo'n kaart van waar de speld ligt?”* (INT 2)

Het openbaar maken van Woo-dossiers is een eerste stap naar transparantie en hergebruik van open overheid informatie. Wetenschappers Maarten Marx en Jaap Kamps constateren grote vooruitgang bij het openbaar maken van Woo-dossiers en Woo-informatie-categorieën, maar ook grote barrières. Marx en collega's merken op dat bestuursorganen hergebruik van hun informatie ontzettend moeilijk maken (Larooij et al., 2022).

De potentie van één platform voor (actieve) openbaarmaking zoals WOOgle of de Woo-index is onmiskenbaar (P9). Zo'n platform zou niet van bovenaf moeten worden aangestuurd, maar door de kracht van bewezen webtechnologieën te benutten, meent Marx. Inspiratie voor hoe een gebruikersvriendelijk, geavanceerd platform voor openbaarmaking van gegevens eruit zou kunnen zien, kan worden ontleend aan de muziekindustrie (Marx, Meindertsma, et al., 2023):

“Neem Spotify als voorbeeld, een platform dat in feite exact hetzelfde doet als PLOOI zou hebben moeten doen: Informatie van de meest uiteenlopende aard, en vanuit de meest uiteenlopende plekken handig bij elkaar brengen. [...] Iedere Woo-aanbieder wil uiteindelijk dat haar stukken gevonden en dus hergebruikt kunnen worden. Als er een platform als Spotify bestaat dat dat mogelijk en makkelijk maakt, dan sluit elk bestuursorgaan zich daar als vanzelf bij aan. En stel je eens voor, burgers gaan playlists aanleggen over onderwerpen die hen aan het hart gaan, en die delen met medeburgers, ze kunnen automatisch updates krijgen

over die onderwerpen, ze krijgen stukken aanbevolen die belangrijk voor hen zijn, ze worden actief betrokken bij hun eigen overheden. En was dat nu niet het doel van de open overheid die we willen bereiken met de Woo?”
(INT 3)

Volgens Maarten Marx is WOOgle de oplossing voor bottom-up actieve openbaarmaking. WOOgle is een zoekmachine voor het doorzoeken van gepubliceerde Woo-dossiers en actief openbaargemaakte documenten van bestuursorganen. Het is een full-text search zoekmachine, vergelijkbaar met Google, die elk woord in een Woo-dossier kan gebruiken voor nauwkeurige en snelle zoekresultaten. Het project wordt uitgevoerd door wetenschappers aan de Universiteit van Amsterdam (Informatica en Archiefwetenschappen), in het kader van een NWO Access project. Er zijn Woo-dossiers van grote ministeries en uitvoerende diensten beschikbaar. Het team achter WOOgle wil alle via de Woo opgevraagde documenten via één zoekportaal toegankelijk maken (P9). Marx geeft een voorbeeld van de meerwaarde van WOOgle: “Stel dat jij in IJmond woont, bij die vieze stinkende fabriek, dan wil je daar wat over weten. Dat wil je op één plek kunnen opzoeken. Maar relevante informatie staat bij de provincie, de waterschappen, bij de gemeente Beverwijk en de gemeente Wijk aan Zee, ook bij het rijk misschien. Als je naar al die

verschillende websites moet om dat uit te zoeken dan raak je als burger erg ontmoedigd. Alle informatie die de overheid openbaar maakt, moet gewoon op één plek beschikbaar zijn. Nu hebben ze één website waar ze terecht kunnen.”
(Marx, 2023).

WOOgle is een *proof of concept* dat laat zien dat het mogelijk is om overheidsgegevens duurzaam digitaal te publiceren volgens artikel 2.4.3. van de Woo. Het biedt overheden één plek om overheidsinformatie toegankelijk en herbruikbaar te ontsluiten. Vooral gemeentes en provincies maken daar steeds meer gebruik van, al verschilt de mate van enthousiasme (Marx & Kamps, 2023). De wetenschappers achter WOOgle onderzoeken digitale duurzaamheid van gepubliceerde Woo-dossiers en meten deze aan drie kernonderdelen: machineleesbaarheid, metadata en export (Marx & Kamps, 2023). Om een zoekportaal te maken heb je overheidsdocumenten nodig, deze moet je automatisch kunnen verwerken (machineleesbaarheid) en je moet ze in de juiste context kunnen plaatsen (metadata) om ernaar te kunnen verwijzen.

De makers van WOOgle willen laten zien dat de technologie gereed is voor openbaarmaking en benadrukken dat het bouwen en opschalen van zoekmachines inmiddels bekend

terrein is. Door gebruik te maken van bewezen webtechnologieën (RSS, DOI en Wikipedia's infobox), geautomatiseerde laktechnologie en een eenvoudige standaard gebaseerd op de dataprincipes van FAIR, kan actieve openbaarmaking vrijwel kosteloos worden verbeterd (P2) (Larooij et al., 202). Overheidsinformatie wordt dan beter vindbaar, toegankelijk, machineleesbaar en herbruikbaar. WOOgle verzamelt gegevens van overheidsportalen met behulp van een 'crawler'

die beschikbare overheidsdocumenten ophaalt en indexeert. WOOgle draagt ook bij aan de herbruikbaarheid van documenten door optische karakterherkenning (OCR) toe te passen op elk bestand. Hierbij worden teksten beschouwd als een afbeelding en wordt patroonherkenning gebruikt om alle letters en woorden om te zetten naar computer-leesbare tekst. Zo worden bestanden die niet door computers leesbaar zijn, omgezet in doorzoekbare documenten.

Principes	Toets	Toelichting
1) Privacygevoelige en -ongevoelige gegevens scheiden aan de bron.	Nee	n.v.t.
2) Gebruik van open standaarden voor FAIR publicatie van overheidsinformatie.	Ja	WOOgle hanteert standaarden voor FAIR publicatie van overheidsdocumenten op het platform.
3) Ontwikkel een architectuur voor de archetypische werkprocessen.	Nee	n.v.t.
4) Duurzaam toegankelijk beheer van informatie voor FAIR publicatie van overheidsinformatie.	Twijfel	Niet alle informatie die op WOOgle staat is volledig duurzaam toegankelijk. Het FAIRificatie proces vindt plaats nadat documenten zijn gepubliceerd en is niet transparant by design.
5) Het publiceren van ruwe data (broncodes) van ICT systemen en applicaties.	Ja	WOOgle is een opensource zoekmachine die gebruik maakt van verschillende open data standaarden en opensource software. WOOgle haar broncode is online beschikbaar. Veel verschillende partijen hebben meegewerkt aan het bouwen van de zoekmachine.
6) Ondersteun opensource samenwerkingsprojecten met verschillende stakeholders uit de open datacyclus.	Ja	WOOgle is ontwikkeld vanuit een open-source samenwerking tussen verschillende partijen uit de wetenschap, het maatschappelijk middenveld en de overheid.
7) Pas Transparantie by Design toe bij het (her)ontwerpen van informatiesystemen en processen.	Ja	WOOgle heeft transparantie in het ontwerp van de zoekmachine verwerkt. Alleen volledige dossiers worden op de website gepubliceerd en van meta-data voorzien.
8) Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom.	Nee	
9) Biedt een centraal toegankelijk/gebruiksvriendelijk platform voor openbaarmaking aan.	Ja	WOOgle brengt documenten uit Woo-dossiers vanuit alle informatiecategorieën en alle bestuursorganen, makkelijk en snel tezamen en draagt bij aan de FAIRificatie van documenten, waardoor het platform gebruiksvriendelijke functies kan aanbieden.
10) Hanteer een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces waarin de informatiebehoeften worden gepeild.	Nee	n.v.t.

Tabel 6: WOOgle getoetst naar OBD principes

4.3 WOO-platform & opensource community OpenVWS

De opdracht

Het kernteam achter de Coronamelder-app heeft in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het platform OpenVWS ontwikkeld (open.minvws.nl). Dit gebeurde in samenwerking met ontwikkelaars, programmeurs, ambtenaren, juristen, wetenschappers, journalisten en bijdragen vanuit een actieve opensource community (P6). Het Woo-platform publiceert duizenden toegankelijke documenten en informatiebestanden die deel uitmaken van de Woo-besluiten met betrekking tot COVID-19, inclusief niet-openbare documenten vanwege uitzonderingsgronden. Dit zorgt voor transparantie, zelfs in gevallen waar informatie niet openbaar gemaakt kan worden vanwege uitzonderingsgronden (P8). Met de openbaarmaking van de Woo-dossiers wordt één van de 17 Woo-informatie-categorieën behandeld. De uitbreiding naar de andere zestien Woo-informatie-categorieën zal plaatsvinden in de komende vijf jaar. Het Woo-platform is gelanceerd in september 2023 en zal verder worden ontwikkeld.

Het kernteam kreeg als eerste opdracht om een minimal viable product te leveren ter vervanging van Wobcovid19 op

rijksoverheid.nl. De documenten van de website moesten beter doorzoekbaar worden voor externe gebruikers en intern gebruik op ministeries:

“Dat is hoe dit platform is ontstaan, vanuit de klachten binnen de programmadirectie openbaarheid van het min VWS dat steeds vaker zelf dan moest gaan zoeken waar ze alles hadden gepubliceerd. De oorspronkelijke hulpvraag voor OpenVWS komt echt vanuit de juristen van het ministerie zelf.” (INT 2)

Nadat deze eerste opdracht was gerealiseerd, volgde er een uitbreiding van de opdracht waarbij alle documenten die al op wobcovid19 stonden, werden overgeplaatst naar het nieuwe platform zodat de oude site kon worden gearchiveerd. Daarna is de opdracht uitgebreid tot het ondersteunen van actieve openbaarmaking van andere publieke organisaties binnen het VWS concern, zoals het RIVM en andere inspecties (P9).

Open source samenwerken

In het interview wordt duidelijk hoe binnen OpenVWS invulling wordt gegeven aan open source principes en welke best practices OpenVWS zelf hanteert. Zo wordt er conform het principe van transparantie by design vanaf het begin van het project samengewerkt en afgestemd met een bredere groep stakeholders (P7):

“Het begint dus echt bij het begin. Dus niet een project dat al in kannen en kruiken is gegoten en daarna pas mensen van buiten erbij betrekken. Juist al in dat eerste stadium, zodat het ook echt invloed heeft op je project. Zodat je er werkelijk wat aan hebt en je het project beter maakt. (...) Het idee is om kort-cyclisch de echte eindgebruikers ook mee te krijgen in de ontwikkeling van het product.” (INT 1)

Het team is zich bewust van de verschillende belanghebbende partijen in het ontwerp van het platform. Sinds het begin van het project onderhouden zij relaties met verschillende stakeholders:

“De eindgebruikers, dat zijn maar voor een klein deel de klant. Uiteindelijk zijn de journalisten en burgers de doelgroep die ermee moeten werken. Daarom hebben we op het begin interviews gedaan met deze groep (samen met onze User Experience-designer), om te kijken: wat zoeken jullie in het platform, en dan een dialoog aan te gaan. En daar ook mee door te gaan, a.d.h.v. community meetups.” (INT 2)

OpenVWS-team is ‘all-out’ gegaan met de community aanpak. Niet alle stakeholders worden meteen betrokken, maar er is ruimte om later aan te sluiten. Zo zijn er later veel samenwerkingspartners gevonden. Het kernteam is later

gaan samenwerken met WOOgle (4.2) en SPOON, de belangenvereniging van Woo-verzoekers.

Open source vereist teamflexibiliteit en actieve community-interactie. Dit vereist een andere benadering van stakeholders:

“Ik denk dat je de stakeholders moet zien als een teamlid, je moet het gesprek voeren met de community alsof je het gesprek ook met de rest van het team voert. Dus niet eerst met je eigen team oplossingen bedenken en daarna naar de community om het te presenteren en dan hopen dat ze hetzelfde vinden als jij. Want dat is vaak niet zo, je moet het gesprek tegelijkertijd uitvoeren.” (INT 1)

Deze manier van werken is gebaseerd op voortdurende kort-cyclische feedback. Het vraagt veel energie van het kernteam en organisatie van de community manager, maar heeft veel voordelen en voorkomt grotere complicaties binnen het project op termijn:

“Het geeft ook energie, deze manier van werken. Feedback kan ook energie geven en motiveren.” (INT 1)

“Het is juist vermoeiend op het moment dat je je oplossing al hebt en daarna naar de community gaat waar vervolgens blijkt dat ze het helemaal anders willen en je het vervolgens weer helemaal anders moet aanpakken.” (INT 2)

FAIR openbaarmaking

Het OpenVWS portaal is bijzonder toegankelijk voor gebruikers conform FAIR data eisen dankzij het gebruik van FAIR standaarden voor openbaarmaking (P4). Daarnaast bestaat de ambitie om bepaalde tools te implementeren op het platform die de hergebruikswaarde van de data verbeteren:

“Hoe meer (meta)data je geeft, hoe meer context je kan bieden. We zijn ook aan het kijken hoe we dingen mooi op een tijdlijn kunnen zetten en dat soort zaken. Hoe meer data je dan hebt, hoe mooier ook het beeld wordt voor journalisten en geïnteresseerde burgers, voor iedereen.” (INT 2)

Het onderbrengen van actief openbaargemaakte documenten vormt geen grote uitdaging voor het kernteam. Alleen kleine aanpassingen zijn nodig, zoals een andere manier van meta-dateren en losse publicatie in informatiecategorieën in plaats van Woo-besluiten. De presentatie van de gegevens blijft vrijwel hetzelfde (INT 2). Een best practice van het Woo-platform is een goede zoekfunctie en data die voldoet aan FAIR data criteria. Dit is anders bij de Woo-index, waarvoor een lagere meta-data verplichting geldt. OpenVWS probeert zoveel mogelijk meta-data te verzamelen rond de openbaargemaakte gegevens. Een dilemma betreft de FAIR eisen

die het platform aan publieke organisaties stelt, speelt bij de toekomstige ondersteuning van actieve openbaarmaking:

“We willen niet veel FAIR eisen opleggen, maar wel aanmoedigen om veel metadata toe te voegen. We verkiezen meer data met iets minder metadata dan minder data.” (INT 1).

“Je wil de standaard behouden voor machine-readable data. Dus je zal het vooral moeten gaan zoeken op metadata en OCR leesbare tekst en minder op context, zoals ‘daar moet een besluit aan gekoppeld zitten’.” (INT 2)

OpenVWS geeft de voorkeur aan kwantiteit boven kwaliteit bij actieve openbaarmaking, zelfs als de informatie minder voldoet aan FAIR standaarden.

Tabel 7 geeft weer in hoeverre en op welke manier OpenVWS invulling geeft aan OBD principes.

Principes	Toepassing?	Toelichting
1) Privacygevoelige en -ongevoelige gegevens scheiden aan de bron	Nee	n.v.t.
2) Gebruik van open standaarden voor FAIR publicatie van overheidsinformatie.	Ja	OpenVWS hanteert FAIR standaarden voor publicatie van verschillende soorten data op het platform. Bijvoorbeeld de aanlevering van zo veel mogelijk meta-data.
3) Ontwikkel een architectuur voor de archetypische werkprocessen	Nee	n.v.t.
4) Duurzaam toegankelijk beheer van informatie voor FAIR publicatie van overheidsinformatie.	Nee	n.v.t.
5) Het publiceren van ruwe data (broncodes) van ICT systemen en applicaties.	Ja	OpenVWS heeft de broncode van de software openbaar gemaakt op GitHub.
6) Ondersteun opensource samenwerkingsprojecten met verschillende stakeholders uit de open data cyclus.	Ja	Voor de ontwikkeling van het Woo platform OpenVWS heeft het kernteam een actieve opensource community georganiseerd waarbinnen veel verschillende actoren een bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van het platform.
7) Pas transparantie by design toe bij het (her)ontwerpen van informatiesystemen en processen.	Ja Ja	Alleen het proces 'vinden van open data' is transparant by design op het OpenVWS platform. Bij het ontwerpen van het OpenVWS platform is vanaf de beginfase van het project veel afstemming geweest tussen de data producenten van het ministerie, de data bewerkers (juristen) en data gebruikers (journalisten).
8) Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom.		Op de website van OpenVWS staat ook weergegeven welke informatie niet openbaar is en op welke uitzonderingsgronden.
9) Biedt een centraal toegankelijk/gebruiksvriendelijk platform voor openbaarmaking aan.	Ja	OpenVWS is een centraal en toegankelijk platform voor openbaarmaking waarin informatie gepubliceerd staan van aan Min VWS gerelateerde organisaties.
10) Hanteer een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces waarin de informatiebehoeften worden gepeild.	Ja	De informatiebehoeften van gebruikers van overheidsinformatie zijn in de beginfase van het ontwerpproces betrokken geweest. Er worden op het platform Woo-dossiers gepubliceerd naar aanleiding van Woo-verzoeken aan het Min VWS.

Tabel 7: OpenVWS getoetst naar OBD principes

4.4 Casus vergelijking en best practices

12 OBD principes	Woo index	WOogle	Open VWS
1) Privacygevoelige en -ongevoelige gegevens scheiden aan de bron.	Ja	Nee	Nee
2) Gebruik van open standaarden voor FAIR publicatie van overheidsinformatie.	Ja	Ja	Ja
3) Architectuur voor de archetypische werkprocessen.	Ja	Nee	Nee
4) Duurzaam toegankelijk beheer van informatie voor FAIR-publicatie van overheidsinformatie.	Nee	Twijfel	Nee
5) Publiceer broncode en documentatie van digitale applicaties.	Nee	Ja	Ja
6) Ondersteun open source samenwerkingsprojecten met verschillende stakeholders uit de open datacyclus.	Nee	Ja	Ja
7) Pas transparantie by design toe bij het (her)ontwerpen van informatiesystemen en processen.	Ja	Ja	Ja
8) Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom.	Twijfel	Nee	Ja
9) Biedt een centraal toegankelijk/gebruiksvriendelijk platform voor openbaarmaking aan.	Ja	Ja	Ja
10) Hanteer een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces waarin de informatiebehoefte worden gepeild.	Ja	Nee	Ja

Tabel 8: Cross-case toetsing aan de OBD principes.

Best practices voor OBD-initiatieven

De stuurgroep IAO, die generieke ondersteuning biedt voor actieve openbaarmaking op de Woo-index, stelt richtlijnen op voor ambtenaren die bijdragen aan de professionalisering van het schrijven voor openbaarheid. Hiermee wordt invulling gegeven aan (P1): het scheiden van privacygevoelige en -ongevoelige gegevens aan de bron. Daarnaast is de stuurgroep IAO verantwoordelijk voor het uitwerken van definities voor de Woo-informatie categorieën voor actieve openbaarmaking. Dit proces verzamelt 'bottom-up' input bij verschillende publieke organisaties. Op deze manier draagt de stuurgroep IAO bij aan OBD (P2): het gebruik van open standaarden voor FAIR publicatie van overheidsinformatie. Tot slot voldoet de Woo-index aan (P9), omdat het een centraal toegankelijk en gebruiksvriendelijk platform biedt voor openbaarmaking, waarop op termijn de informatie categorieën van alle bestuursorganen in Nederland te vinden zijn.

WOOgle is een opensource zoekmachine die open standaarden gebruikt voor FAIR-publicatie van overheidsinformatie (P2). WOOgle biedt gratis opensourcesoftware voor het opbouwen en uniform publiceren van Woo-dossiers. Het platform wordt niet centraal aangestuurd, maar maakt gebruik van webtechnologie om decentraal verspreide documenten centraal te beheren. Programmeurs gebruiken

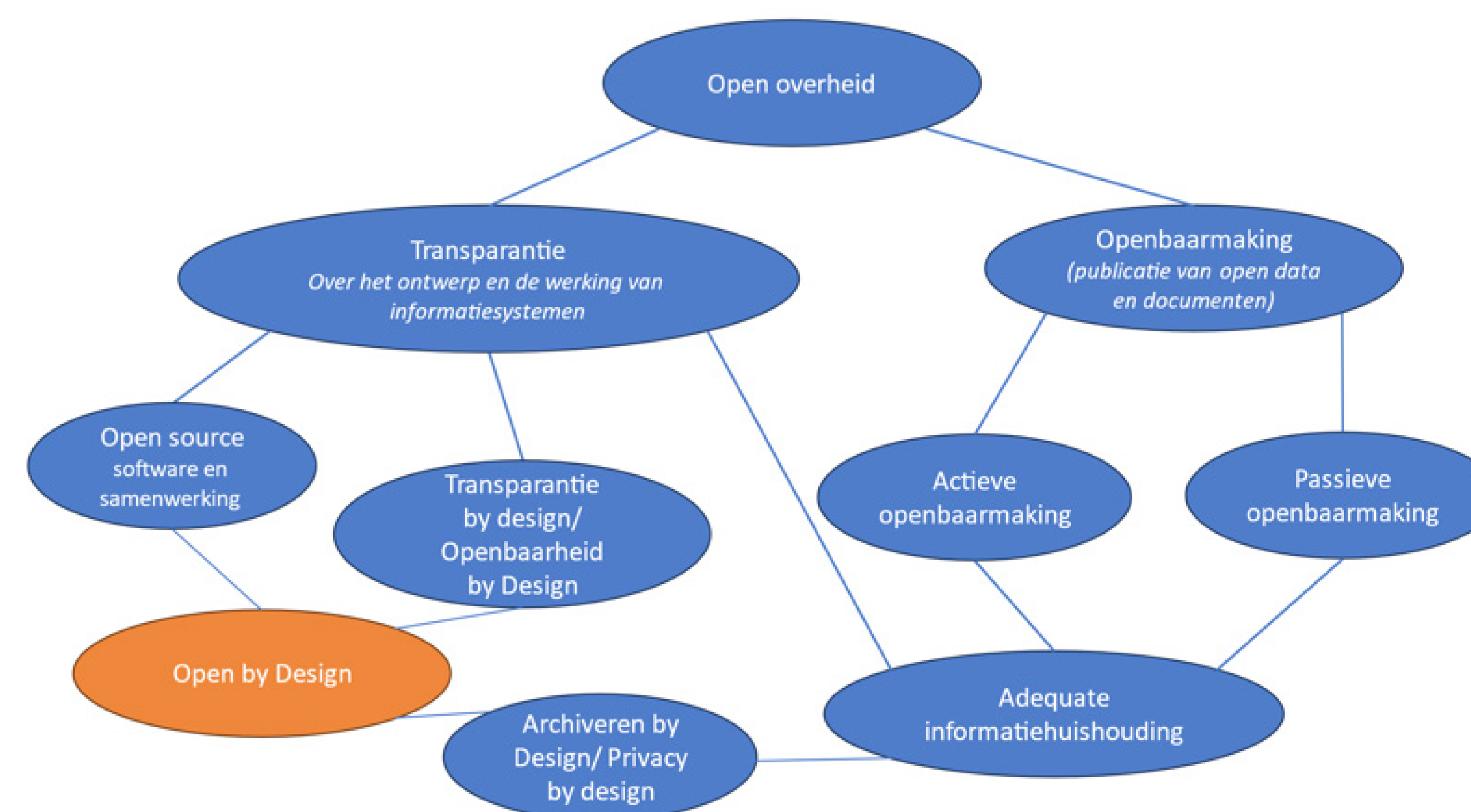
open source webtechnologieën voor FAIRificatie van niet-FAIR overheidsinformatie, wat de kwaliteit en kwantiteit van informatie verbetert. De broncode is openbaar (P5) voor foutopsporing en betrouwbaarheid.

OpenVWS-platform is een best practice op het gebied van samenwerkingsprojecten met stakeholders uit de open data cyclus (P6). Binnen dit project is een volledig opensource aanpak gebruikt, waarbij de broncode en het samenwerkingsproces openbaar zijn. Dit wordt bereikt door kortcyclisch over de ontwikkeling van het platform te rapporteren en open te staan voor feedback van stakeholders binnen een brede community. Daarnaast is er vanaf het begin van het project een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces gevolgd, waarbij input is gevraagd van eindgebruikers (journalisten) (P10). Het OpenVWS-platform brengt verschillende informatie samen op één platform en is een van de weinige open overheid platforms waarin wordt vermeld welke informatie niet openbaar wordt gemaakt en op basis van welke uitzonderingsgrond. Hiermee wordt invulling gegeven aan (P8): Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom.

5. Conclusie

I. Hoe wordt OBD gedefinieerd binnen de overheid en literatuur?

Dit rapport verkent het concept Open by Design (OBD) als een paraplueterm voor verschillende ontwikkelingen op het gebied van transparantie en openbaarmaking in het publieke domein. OBD wordt al gebruikt binnen de overheid. Figuur 7 geeft een overzicht van de behandelde concepten en hun relatie tot OBD. Het laat zien dat een Open Overheid langs twee wegen kan worden bereikt: door openbaarmaking van open overheidsinformatie volgens de Woo, zowel passief in reactie op Woo-verzoeken als actief in de vorm van openbaarmaking van 17 Woo-informatie categorieën en de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking. De tweede weg naar een meer open overheid is het verbeteren van transparantie, waardoor de overheid toegankelijker en navolgbaarder wordt in de interactie met burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld, zodat duidelijker wordt hoe de overheid opereert, zelfs wanneer niet alle relevante informatie openbaar kan worden gemaakt.



Figuur 7: Een visuele weergave van de Open by Design en de relatie van dit concept met de informatiehuishouding en aanverwante by-design concepten.

Door OBD als paraplueterm te interpreteren, ontstaat het risico dat het concept op alles betrekking heeft en daardoor op niets concreets van toepassing is. Daarom is het belangrijk om het concept af te bakenen en duidelijk te definiëren. Dit maakt het mogelijk om het concept en de daaruit voortkomende principes consistent toe te passen binnen publieke organisaties. Wij stellen dat transparantie niet alleen wordt bereikt door openbaarmaking, maar ook door overheidsparticipatie in open source en toegankelijkheid voor input van burgers en andere actoren uit de open data cyclus. Transparantie wordt bewerkstelligd door kort-cyclische interactie tussen dataproducten, databemiddelaars en datagebruikers. De interactie en de cyclische processtappen rond openbaarmaking zijn weergegeven in het conceptueel kader (figuur 6).

II. Hoe wordt OBD geoperationaliseerd naar principes?

OBD is een variant van de compliance methodiek, waarbij maatregelen om te voldoen aan regelgeving en beleidsnormen al in het ontwerp van systemen, processen en diensten worden opgenomen. Archiveren by design, Privacy by design en Transparantie by design zijn concepten gericht op specifieke onderdelen van compliance. By design betekent dat maatregelen en principes zo vroeg mogelijk worden verwerkt in het ontwerp van een werkproces om achteraf

minimale inspanning nodig te hebben. Transparantie by design is synoniem aan OBD in dit rapport:

“Transparantie by Design is het in overweging nemen van transparantie in elke fase van het ontwerpproces, wat resulteert in automatische toegang tot relevante data voor het publiek op een begrijpelijke manier.”

De overheidsdefinitie van OBD die het meest overeenkomt, is ‘Openbaarheid by design’, zoals gedefinieerd in de handreiking openbaarmaking (Gemeente Amsterdam, 2024):

“Het zodanig ontwerpen van informatiesystemen dat vanaf creatie of ontvangst van informatie rekening wordt gehouden met openbaarmaking.”

Binnen de overheid is OBD op verschillende manieren geïnterpreteerd en gebruikt als een verzamelterm voor verschillende compliancetechnieken voor het ontwerpen van informatiesystemen en processen met openbaarmaking in het vooruitzicht (archiveren by design, privacy by design, openbaarheid by design). OBD heeft als uitgangspunt dat alle informatiesystemen en processen van de overheid zo worden ontworpen dat zij bijdragen aan transparantie, door middel van openbaarmaking van documenten en gegevens of door middel van informatievoorziening over de handelingen van de overheid (figuur 7). In brede zin heeft het betrekking

op het principe dat er vanaf het begin van het proces waarin informatie verwerkt wordt, rekening gehouden wordt met mogelijke openbaarheid. Wij geven de volgende definitie aan OBD:

“Het rekening houden met transparantie in elke fase van de open data cyclus – van het ontwerpen van informatie-systemen tot het uitvoeren van informatieprocessen – resulteert in het eenvoudig openbaar maken van relevante informatie voor het publiek, waarbij op voorhand al rekening is gehouden met uitzonderingsgronden.”

Dit is een brede definitie die kan worden vertaald naar principes om openbaarmaking en transparantie in publieke organisaties te verankeren.

Gezien de conceptuele breedte van de term OBD, is het nuttig om OBD te operationaliseren naar een aantal principes die de kern van het begrip weerspiegelen. De selectie van deze 12 principes is voortgekomen uit deskresearch, literatuurstudie en verkennende interviews en blijft een brede interpretatie van het concept. Tabel 9 toont een overzicht van de verschillende principes en toelichting bij hun betekenis.

Afkorting principe		Toelichting
Actieve openbaarmaking		
P1	Scheidt privacygevoelige en niet-gevoelige gegevens al bij de registratie aan de bron.	Aan de voorkant van informatieprocessen rekening houden met actieve openbaarmaking door vooraf automatisch onderscheid te maken tussen informatie voor openbaarmaking (passief of actief) en beschermde informatie door uitzonderingsgronden. Ook wel 'archiveren by design' of 'privacy by design'.
P2	Gebruik van open standaarden voor de FAIRificatie van overheidsinformatie.	Er bestaan verschillende open data standaarden die bijdragen aan de FAIR publicatie van overheidsinformatie. Dit soort standaarden stellen criteria aan de publicatie van overheidsinformatie (voor meer toelichting zie paragraaf 3.3).
Archiveren by design		
P3	Ontwikkel een architectuur voor de archetypische werkprocessen.	Een belangrijk middel dat bijdraagt aan OBD is het ontwikkelen van een informatie architectuur voor de verschillende archetypen werkprocessen. Hierdoor kunnen de principes voor openbaarmaking worden verwerkt in het (her)ontwerp informatiesystemen, IT-systemen en werkomgevingen.
P4	Duurzaam toegankelijk beheer van informatie met het oog op FAIR publicatie van overheidsinformatie. (PBLQ, 2021; van der Eijk, 2023)	DUTO-eisen voor duurzaam digitaal databeheer zijn archiveringsnormen: Informatie moet vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar zijn. Wanneer DUTO normen worden gehandhaafd binnen de overheid wordt het eenvoudig om data FAIR te publiceren. Dat wil zeggen vindbaar, interpreteerbaar, machine uitwisselbaar en herbruikbaar.

Afkorting principe		Toelichting
Opensource software en samenwerking		
P5	Publiceer de broncode en documentatie van digitale applicaties.	Implementeer de beleidslijn 'Open, tenzij' voor alle nieuwe ICT projecten. Het veel-ogen-principe waarborgt de veiligheid en betrouwbaarheid van publieke software. Daarnaast draagt het bij aan betere samenwerking binnen de overheid, omdat programmeurs over organisatiegrenzen heen van elkaar kunnen leren.
P6	Ondersteun opensource samenwerkingsprojecten met verschillende stakeholders uit de open datacyclus.	Door IT systemen voor openbaarmaking te ontwikkelen in opensource verband wordt het proces van openbaarmaking transparanter, toegankelijker en democratischer voor andere stakeholders uit de open data cyclus. Een multidisciplinaire aanpak met als uitkomst openbaarmaking vraagt om multidisciplinaire samenwerking tussen managers, juristen, programmeurs en community coördinatoren en eventuele eindgebruikers.
Transparantie by Design		
P7	Pas transparantie by design toe bij het (her)ontwerpen van informatiesystemen en processen. (Janssen et al., 2017; Matheus et al., 2021)	Het in overweging nemen van transparantie in elke fase van het ontwerpproces van informatieprocessen en systemen wat resulteert in het automatisch openen van relevante data voor het publiek op een manier dat het makkelijk te begrijpen en interpreteren is.
P8	Geef transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom. (Janssen et al., 2017; Matheus et al., 2021)	Maak zorg dat de overheid haar werkprocessen navolgbaar zijn, ook wanneer de inhoudelijke informatie niet openbaar kan worden gemaakt naar het bredere publiek. Ofwel, wees transparant over het achterhouden van informatie.
P9	Biedt een centraal toegankelijk/gebruiksvriendelijk platform voor openbaarmaking aan. (Larooij et al., 2022; Marx, Meindertsma, et al., 2023)	Eén centraal gebruikersvriendelijk platform voor het zoeken, openen en delen van open overheidsdata. Geografisch verspreide bronnen moeten worden behandeld alsof ze gecentraliseerd zijn.
P10	Hanteer een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces waarin de informatiebehoeften worden gepeild. (Safarov et al., 2017)	Faciliteer burger- en gebruiker participatie ter terugkoppeling van de maatschappelijke informatie-behoeften en maak dit een standaard onderdeel van openbaarmaking processen. Op deze manier wordt het aanbod van openbaargemaakte informatie beter afgestemd op de maatschappelijke vraag en 'use-cases' voor openbare overheidsinformatie.

Tabel 9: OBD principes en toelichting.

III. Hoe geven vooroplopende initiatieven op het gebied van transparantie in praktijk invulling aan OBD-principes?

OBD is operationeel gemaakt naar 12 principes, verdeeld in categorieën (actieve openbaarmaking, archiveren by design, open source software en samenwerking) waaraan OBD-initiatieven kunnen worden getoetst. Een crosscase-vergelijking van de OBD-principes binnen de O is weergegeven in tabel 7 in paragraaf 4.4). Voor alle drie de casussen van open overheid informatieportalen zijn 3 OBD-best practices uitgelicht.

De stuurgroep IAO schrijft richtlijnen voor ambtenaren die bijdragen aan het verbeteren van het schrijven voor openbaarheid. De stuurgroep biedt generieke ondersteuning voor het openbaar maken van informatie op de Woo-index. Hiermee wordt invulling gegeven aan (P1): Het scheiden van privacy-gevoelige en -ongevoelige gegevens bij de bron. Daarnaast is de stuurgroep IAO verantwoordelijk voor het ontwikkelen van definities voor de Woo-informaticategorieën voor actieve openbaarmaking. Dit proces verzamelt 'bottom-up' input van verschillende publieke organisaties. Hiermee draagt de stuurgroep IAO bij aan OBD (P2): Het gebruik van open standaarden voor FAIR publicatie van overheidsinformatie. Tot slot voldoet de Woo-index aan (P9), omdat het één centraal toegankelijk en gebruiksvriendelijk platform voor

openbaarmaking biedt waarop uiteindelijk de informaticategorieën van alle bestuursorganen in Nederland te vinden zijn.

WOOgle is een opensource zoekmachine die open standaarden gebruikt voor FAIR-publicatie van overheidsinformatie (P2). WOOgle biedt gratis opensourcesoftware voor het bouwen en uniform en FAIR publiceren van Woo-dossiers. Het platform wordt decentraal beheerd met webtechnologieën. Programmeurs gebruiken open source webtechnologieën voor FAIRificatie van gepubliceerde overheid informatie die niet aan FAIR-standaarden voldoet. Dit verbetert de kwaliteit en kwantiteit van informatie op het platform. De broncode is volledig openbaar (P8), wat bijdraagt aan foutopsporing en betrouwbaarheid voor overheden die informatie publiceren.

OpenVWS-platform is een best practice op het gebied van samenwerking bij opensourceprojecten met verschillende stakeholders binnen de open data-cyclus (P7). Binnen dit project is een volledig opensource-aanpak geïmplementeerd, waarbij niet alleen de broncode openbaar is gemaakt, maar ook het gehele samenwerkingsproces (P7). Dit wordt bereikt door regelmatig te rapporteren over de ontwikkeling van het platform en open te staan voor feedback van stakeholders binnen een brede community. Vanaf het begin van het



project is er een gebruiker-gecentreerd ontwerpproces gevolgd, waarbij input van eindgebruikers (journalisten) is gevraagd (P10). Het OpenVWS-platform brengt verschillende soorten informatie samen op één platform en is een van de weinige open overheid platforms waar ook wordt vermeld welke informatie niet openbaar wordt gemaakt en op welke gronden hiervoor uitzonderingen gelden. Hiermee wordt invulling gegeven aan het principe van transparantie over welke informatie wel of niet openbaar is en waarom (P8).



6. Aanbevelingen

Deze verkennende studie laat zien dat OBD een ambigu en multi-dimensioneel concept is, wat zich moeilijk laat vatten in een enkele definitie. In de literatuur zien we diverse samenhangende begrippen die streven naar meer transparantie in hoe de overheid werkt. In de praktijk zien we dat OBD de principes op verschillende manieren worden ingevuld door de voorlopende initiatieven. Met name op het aanbieden van richtlijnen voor het publiceren van gegevens, het werken met metadata en openheid over de source code zien we dat de initiatieven vooroplopen.

Hierna volgen enkele aanbevelingen voor de verdere toepassing van OBD. De eerste, en belangrijkste, omvat het kiezen van een nauwere definitie van OBD, waardoor de term ook meer te concretiseren en te meten is. Daarbij geeft het concept 'Openbaarheid by design' de meest concrete invulling aan OBD:

'Het zodanig ontwerpen van informatiesystemen dat vanaf creatie of ontvangst van informatie rekening wordt gehouden met openbaarmaking'.

Deze meer toegankelijke definitie heeft een vergelijkbare betekenis als transparantie by design en wordt al toegepast binnen de overheid (zoals Gemeente Amsterdam, 2024). Op basis van de nauwere definitie van openbaarheid by design, kunnen we stappen volgen om meer openbaarheid by design te stimuleren.

- **Beleidsontwikkeling:** Ontwikkel beleidsrichtlijnen en wetgeving die expliciet het belang van openbaarheid benadrukken bij het ontwerpen van informatiesystemen, diensten en processen binnen de overheid. Dit beleid moet duidelijke richtlijnen bevatten over het gebruik van open standaarden, interoperabiliteit, transparantie en het belang van opensource samenwerking.
- **Opleiden en bewustwording:** Zorg voor opleiding en bewustwording binnen het overheidspersoneel over het belang van 'openbaarheid by design'. Daardoor kan er een professionalisering worden bereikt m.b.t. het schrijven voor openbaarmaking en het FAIR openbaar maken van overheidsinformatie.

- Ondersteun de opensource beweging binnen de overheid: Enerzijds door broncode toegankelijk te maken voor het publiek. Of door het (her)ontwerpen van ICT-oplossingen binnen de overheid als opensource projecten uit te voeren in samenwerking met de bredere ontwikkelgemeenschap. Neem daarbij als voorbeeld succesvolle initiatieven zoals OpenVWS.
- Audits en compliance: Voer regelmatig audits uit om ervoor te zorgen dat systemen en processen daadwerkelijk voldoen aan de principes van 'openbaarheid by design'. Stel compliance-mechanismen in om ervoor te zorgen dat nieuwe projecten en initiatieven deze principes naleven.
- Beloon openheid: Erken en beloon projecten en initiatieven die 'openbaarheid by design'-principes effectief toepassen. Bijvoorbeeld door een jaarlijks Open overheid award? Dit kan een stimulans zijn voor andere teams om ook openheid te omarmen.

Tot slot is het essentieel om 'openbaarheid by design' te zien als een bredere cultuurverandering binnen de overheid, waarbij transparantie, samenwerking en openheid centrale waarden zijn.

Referenties

- Adviescollege ICT-toetsing. (2022). BIT-advies PLOOI. In *Adviescollege ICT-toetsing*. <https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/documenten/publicaties/2022/11/28/bit-advies-plooi>
- Adviescollege ICT-toetsing. (2023). *In de beperking toont zich de meester: Samen zaken kleiner maken bij gezamenlijke ICT-ambities*.
- Algemene Rekenkamer. (2015). Trendrapport Open Data.
- Ansari, B., Barati, M., & Martin, E. G. (2022). Enhancing the usability and usefulness of open government data: A comprehensive review of the state of open government data visualization research. *Government Information Quarterly*, 39(1). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101657>
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399–418. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>
- Bizer, C., Heath, T., & Berners-Lee, T. (2009). Linked data - The story so far. *International Journal on Semantic Web and Information Systems*, 5(3), 1–22. <https://doi.org/10.4018/jswis.2009081901>
- Chokki, A. P., Abida, R., Frenay, B., Vanderose, B., & Cleve, A. (2022). *ODSAG: Enhancing Open Data Discoverability and Understanding through Semantic Annotation*. <https://rb.gy/xigrww>
- Donker, A. W., Van Loenen, F., & Altes, B. (2017). Maatschappelijke kosten-batenanalyse open data. In *Citation*. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en->
- Drahmman, A., Buijze, A. W. G. J., Wolswinkel, C. J., Bontje, N. N., & Pietermaat, E. C. (2022). *De Wet open overheid is slechts een tussenstap: Een preadvies over mogelijkheden tot verbetering van de openbaarheid van overheidsinformatie*. <https://hdl.handle.net/1887/3502304>
- Enthoven, G. (2020). OBD pilots. In *RDDI*.
- European Parliament. (2019). *DIRECTIVE (EU) 2019/ 1024 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL - on open data and the re-use of public sector information*.
- European Parliament. (2023). *Identification of data themes for the extensions of public sector High-Value Datasets: final study*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2759/739414>
- Gemeente Amsterdam. (2024). *Handreiking openbaarheid by Design 2.0*.
- Halachmi, A., & Greiling, D. (2013). Transparency, E-government, and accountability: Some issues and considerations. *Public Performance and Management Review*, 36(4), 562–584. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360404>
- Hasekamp, P., & Scheer, B. (2024). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes CPB-februari 2024*.
- Hasnain, A., & Rebholz-Schuhmann, D. (2018). Assessing FAIR data principles against the 5-star open data principles. *Lecture Notes in Computer Science (Including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*, 11155 LNCS, 469–477. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98192-5_60/TABLES/1
- IMI, & KOOP. (2018). *Haalbaarheid actieve openbaarmaking van overheidsinformatie*.
- Jacobsen, A., Kaliyaperumal, R., Santos, L. O. B. da S., Mons, B., Schultes, E., Roos, M., & Thompson, M. (2020). A Generic Workflow for the Data FAIRification Process. *Data Intelligence*, 2(1–2), 56–65. https://doi.org/10.1162/DINT_A_00028

- Janssen, M., Matheus, R., Longo, J., & Weerakkody, V. (2017). Transparency-by-design as a foundation for open government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 2–8. <https://doi.org/10.1108/TG-02-2017-0015>
- Kleiman, F. (2019). *Winning Data: Designing and testing a game to change civil servants' attitudes towards open governmental data provision*. <https://doi.org/10.4233/uuid:01bc5442-00a4-45ca-ae48-1440ef16f833>
- Larooij, M., Kamps, J., & Marx, M. (2022). *Openbaarheid van bestuur kan vrijwel kosteloos beter*. <https://esb.nu/openbaarheid-van-bestuur-kan-vrijwel-kosteloos-beter/>
- Lee, T. (David), Lee-Geiller, S., & Lee, B. K. (2020). Are pictures worth a thousand words? The effect of information presentation type on citizen perceptions of government websites. *Government Information Quarterly*, 37(3). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101482>
- Marx, M. (2024). Zwartlakken maakt meer kapot dan je lief is. *Artikel I-Bestuur*. <https://ibestuur.nl/artikel/zwartlakken-maakt-meer-kapot-dan-je-lief-is/>
- Marx, M., & Kamps, J. (2023). *Digitaal duurzaam publiceren van Woo-dossiers*. <https://zoek.officielebekend->
- Marx, M., Larooij, M., Perasedillo, F., & Kamps, J. (2023). Enticing Local Governments to Produce FAIR Freedom of Information Act Dossiers. *Lecture Notes in Computer Science (Including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*, 13982 LNCS, 269–274. https://doi.org/10.1007/978-3-031-28241-6_25
- Marx, M., Meindertsmas, J., & Kamps, J. (2023, January). Maak hergebruik van Woo-informatie nu echt mogelijk. *Vakblad OD*. <https://od-online.nl/artikel/maak-hergebruik-van-woo-informatie-nu-echt-mogelijk/>
- Matheus, R., & Janssen, M. (2020). A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory. *Public Performance and Management Review*, 43(3), 503–534. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1691025>
- Matheus, R., Janssen, M., & Janowski, T. (2021). Design principles for creating digital transparency in government. *Government Information Quarterly*, 38(1). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101550>
- MCOIG. (2022). *Manifest maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken Over Informatie Gesproken*.
- Memorie van Toelichting Algemene Informatiewet (2023).
- Min BZK. (2017). *Actieplan Open Overheid 2018-2020*.
- Min BZK. (2022a). *Opensourcewerken De vrijblijvendheid voorbij*.
- Min BZK. (2022b). *Programma BZK Transparant*.
- Min BZK. (2022c). *Werkagenda waardengedreven digitaliseren*.
- Min BZK. (2023). *Kamerbrief over Uitvoering moties en toezeggingen Wet open overheid*.
- Min OCW. (2021). *Departementaal verbeterplan OCW Open*.
- OSF, & IMI. (2022). *Ondraaglijk traag; analyse van afhandeling Wob-verzoeken*.
- OSF, & IMI. (2023). *Matglas: Onderzoek naar de invoering van de Wet open overheid*.
- PBLQ. (2021). *Duurzaam Digitaal Databeheer bij de overheid: een verkenning*.
- RDDI. (2020). *Futurelab: De informatiehuishouding van het Rijk in 2030*.
- RDDI. (2021). *Quick scan informatiebehoefte RDDI*.
- RDDI. (2022). *Het dilemmagesprek Als openbaarheid schuurt*. RDDI.
- RDDI. (2023a). *Actieve openbaarmaking: overheidsorganisaties: aan de slag!* Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding.
- RDDI. (2023b). *Handleiding schrijven voor openbaarheid*. RDDI.

- Regeringscommissaris Informatiehuishouding. (2024). *Speerpunten Regeringscommissaris Informatiehuishouding*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/01/rapportage-regeringscommissaris-informatiehuishouding>
- Regeringscommissaris Informatiehuishouding. (2023). Informatiehuishouding, de postkoets met hulpmotor. In *Regeringscommissaris Informatiehuishouding*. Regeringscommissaris informatiehuishouding. <https://www.trouw.nl/politiek/oud-ombudsman-alex-brenninkmeijer-ziet-in-de-toeslagenaffaire-geen->
- Ruijter, E., Grimmelikhuijsen, S., van den Berg, J., & Meijer, A. (2020). Open data work: understanding open data usage from a practice lens. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 3–19. <https://doi.org/10.1177/0020852317753068>
- Safarov, I., Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users. *Information Polity*, 22(1), 1–24. <https://doi.org/10.3233/IP-160012>
- SEO. (2023). *Invoeringstoets Wet Open Overheid: Knelpunten, best practices en neveneffecten*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2011/ombudsman-wob-is-juridische-jungle>
- Steenbergen, K. (2024). *Veel argumenten vóór open source, maar praktijk is weerbarstig*.
- van der Eijk, C. (2023). *Advies: Archiveren by design voor een snellere behandeling van Woo-verzoeken*. <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2022/01/Ondraaglijk-traag-280122-def.pdf>
- van Heusden, R., Ling, H., Nelissen, L., & Marx, M. (2023). Making PDFs Accessible for Visually Impaired Users (and Findable for Everybody Else). *Lecture Notes in Computer Science (Including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*, 14241 LNCS, 239–245. https://doi.org/10.1007/978-3-031-43849-3_21
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., Choenni, S., Meijer, R., & Sheikh Alibaks, R. (2012). Socio-technical Impediments of Open Data. In *Electronic Journal of e-Government* (Vol. 10, Issue 2). www.ejeg.com
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). Barriers and development directions for the publication and usage of open data: A socio-technical view. In *Public Administration and Information Technology* (Vol. 4, pp. 115–135). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-9563-5_8
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., Choenni, S., & Meijer, R. (2014). Design principles for improving the process of publishing open data. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 8(2), 185–204. <https://doi.org/10.1108/TG-07-2013-0024>
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., & Susa, I. (2016). Improving the speed and ease of open data use through metadata, interaction mechanisms, and quality indicators. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1–2), 116–146. <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125180>

Overige bronnen

- Nationaal Archief. (2016). Eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie (DUTO-eisen). Bron: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/duto>
- NRC. (2024). Uitvoerders zijn het zat: politiek moet einde maken aan complexe wetten en regels. 'Kijk eerst wat je simpeler kunt maken'. Bron: <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/02/19/uitvoerders-zijn-het-zat-politiek-moet-einde-maken-aan-complexe-wetten-en-regels-kijk-eerst-wat-je-simpeler-kunt-maken-a4190630>
- Rutjens, J. (2024). I-bestuur. Bron: <https://ibestuur.nl/artikel/kwartiermaker-jacqueline-rutjens-over-programma-open-overheid/>
- Zuurmond, A. (2022). Nieuwsbericht: "Als je haast hebt, moet je de tijd nemen": <https://www.informatiehuishouding.nl/actueel/nieuws/2022/02/14/interview-met-arre-zuurmond-regeringscommissaris>

Annex A – Interviews

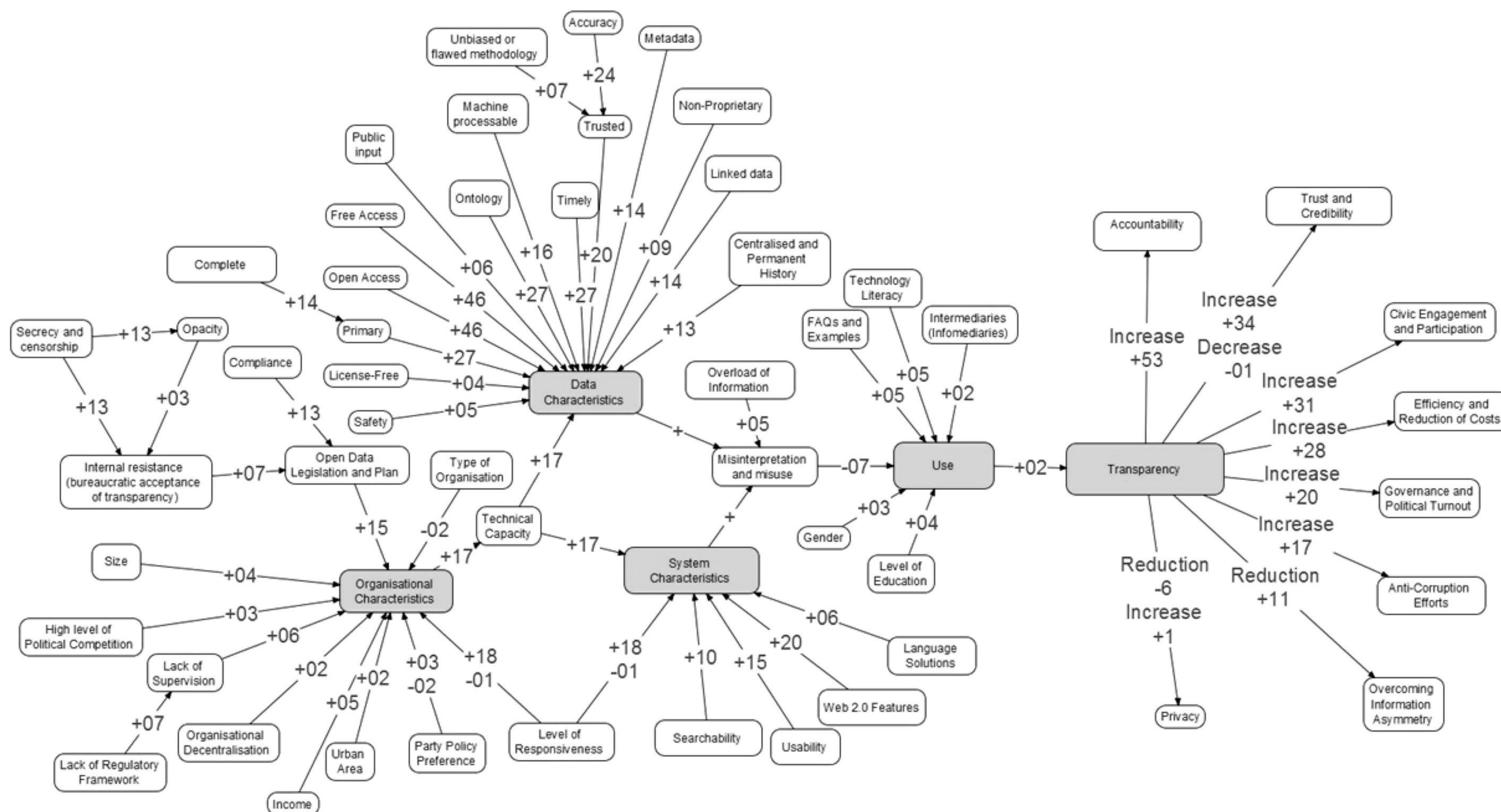
Geciteerde interviews

	INTERVIEWEES	DATUM	VORM	THEMA
INT 1 INT 2	Eva van Sloten Anne-Jan brouwer	20-9-23	Semi-gestructureerd	Launch OpenVWS platform, opensource werken.
INT 3	Maarten Marx	16-11-23	Semi-gestructureerd	WOOgle, Openbaarmaking, Open data.
INT 4	Boris Hoytema	14-3-24	Semi-gestructureerd	OSPO, Opensource-software & opensource werken.

Geciteerde interviews

GESPREK (DATUM)	FUNCTIE	VORM	INHOUD
Overheid			
I-Partnerschap, 1-6-23	Kennisportfoliomanager	Kennismaking	Informatiehuishouding
BZK transparant	Adviseurs actieve openbaarmaking	Kennismakinggesprek, 2 vervolggesprekken	Actieve openbaarmaking
Stuurgroep IAO, 5-9-23	Projectleider	Casus-interview	PLOOI/PIAO en de Woo- index
I-Partnerschap, 27-3-23	Projectmanager	Verkennend gesprek	Programma Open op Orde
I-Interim Rijk, 26-6-23	Rijksarchitect	Verkennend gesprek	Archetypen en Rijk architectuur en IHH
Nationaal Archief, 7-6-23	Rijkstrainee	Informeel gesprek	Workshop Archiving by design
Team regeringscommissaris IHH	Junior beleidsmedewerker	Informeel gesprek	Informatiebehoefte op de archetypen.
OpenVWS, 20-9-23	Senior developer, Community manager	Casus-interview	Launch OpenVWS platform, opensource werken, Een aantal community meetups.
Opensource Program Office (OSPO), 18-3-24	Kwartiermaker	Semigestructureerd	Open source binnen de overheid
Netwerk			
Woo-platform OpenVWS	n.v.t.	3 community meetings	Verschillende aan opensource gerelateerde thema's.
PWE focusgroep deelnemers	n.v.t.	Workshop	Feedback op onderzoek Informatiebehoefte op de archetypen.
Coalitie over informatie gesproken	Voorzitter	Kennismakingsgesprek	Actieve openbaarmaking
Open State Foundation	Onderzoeker	Kennismakingsgesprek	Actieve openbaarmaking

Annex B – Figuur window theory



Figuur 8: Visuele weergave van de 'Window theory' van (Matheus & Janssen, 2020). Het model toont de factoren en effecten van transparantie door Open Overheid Data. De causale relaties tussen de factoren en sub-factoren is kwantitatief uitgedrukt in zowel positieve en negatieve verhoudingen.

Annex C – Handreiking FAIRificatie

Het FAIR data-principe voorziet principes die ervoor moeten zorgen dat overheidsdata vindbaar, toegankelijk, interoperabel (machine-leesbaar) en herbruikbaar wordt ontsloten FAIR is een ontwerp voor de generieke workflow voor waarin overheidsdata geproduceerd, bewerkt en gedistribueerd wordt door publieke organisaties. De stappen uit dit model zijn:

Ter ondersteuning van FAIRificatie van gegevens kunnen publieke organisaties een Data-Management-Plan. Het FAIR ontsluiten vraagt om verschillende soorten expertise en een belangrijke rol voor data-beheerders in publieke organisatie die zowel de benodigde expertise hebben als kennis van de lokale informatiehuishouding van de organisatie. Sommige oplossingen voor FAIR ontsluiting liggen buiten de publicerende organisatie. Bijvoorbeeld beslissingen over het hanteren van gedeelde standaarden voor data verzameling en opslag in een bepaalde gemeenschap. Of de Rijksbrede plannen en richtlijnen voor het verbeteren van de digitaal duurzaamheid. Het delen van semantische datamodellen tussen communities en domeinen vraagt om grens overstijgende samenwerking tussen organisaties, instituties en consortia die zich bezighouden met het publiceren van open overheid informatie.

Proces stappen	Omschrijving
Identificeren van een FAIR doelstelling	Bijvoorbeeld het verbeteren van interoperabiliteit, het formuleren van gebruiker wensen of het verbeteren van de vindbaarheid met meta-data. Een doelstelling kan gerelateerd zijn aan de eisen van data producenten, sponsors en stakeholder communities. Of het kan een efficiëntie slag zijn op het gebruik van data van verschillende bronnen.
Analyseren van het type data	Evalueren van de FAIR status van data, en verkennen welke data representatie (formaat) en de data betekenis (semantiek) al bestaan.
Analyseren van de meta-data	Verkennen welke meta-data al bestaan of verzameld kunnen worden, bijvoorbeeld over licenties en oorsprong van data.
Een semantisch model ontwikkelen voor data en metadata	Hergebruiken van bestaande semantische modellen. Een nieuwe conceptuele modellering maken of een domein specifiek model definiëren.
Data en meta-data linkbaar maken	Data transformeren in een machine-leesbaar grafiek representatie door gebruik van een semantisch model.
FAIR data ontsluiten	Data en meta-data FAIR ontsluiten voor mensen en machines op een open overheid platform.
FAIR data monitoren en evalueren	Evalueren of de FAIR doelstelling is behaald, bijvoorbeeld door het beantwoorden van gebruikers vragen of het monitoren van de FAIR status van data.

Tabel 1: FAIRificatie proces voor duurzaam digitaal beheer ter publicatie van open overheid data. Gebaseerd op (Jacobsen et al 2020).

Annex D – Informatie soorten

Overheidsinformatie komt in vele soorten, vormen en maten. In het kader van openbaarmaking kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende informatieobjecten die voortkomen binnen de werkprocessen van de overheid. Volgens de concept Algemene informatiewet bestaat een informatieobject uit een soort informatie en bijhorende items die op verschillende locaties worden opgeslagen (zie tabel 10).

Soort	Item	Locatie
Formele documentaire informatie	Kernstukken formele besluitvorming	Document-management-systemen, zaaksystemen
Informeel documentaire informatie	Vorbereidingen van besluitvorming (concepten, e-mail, WhatsApp)	Netwerkschrijven, e-mailservers en telefoons
Gestructureerde niet documentaire informatie	Dienstverlening door Rijk en decentrale overheden	Bedrijfssystemen en (databases en 'business rules' en logs van systemen)
Ongestructureerde, losse informatie	Publieksinformatie ter voorlichting: websites, apps & sociale media	Verspreid

Tabel 10: Bron (Concept Algemene informatiewet, 2023)

Ook kunnen worden informatiesoorten onderscheiden op basis van het niveau van openbaarheid en de functie van openbaarmaking (zie tabel 11). Informatiesoorten kunnen ook gerangschikt worden naar hergebruik waarde (zie tabel 12) of Woo-informatie categorieën voor openbaarmaking (tabel 13). Het soort informatie dat relevant is voor openbaarmaking is sterk afhankelijk van de gebruikers van overheidsinformatie.

Informatieniveau	Voorbeelden	Actief openbaar
Voorlichting	Websitetekst, persbericht, folder, kennisgeving, samenvatting	Ja
Data	Statistische gegevens, open data	Wenselijk, deels al beschikbaar
Einddocument	Besluit, rapport, nota, overeenkomst, beschikking	Wenselijk, deels al beschikbaar
Dossier	Achtergronden, startdocument, aanvragen, correspondentie, concepten	Ondoenlijk

Tabel 11: Bron: (IMI & KOOP, 2018)

De onderstaande lijst van informatieonderwerpen dekt overheidsinformatie uit allerlei verschillende domeinen die betrekking hebben op verschillende archetypische werkprocessen binnen de (semi)overheid. In de volgende tabel zijn 'high value datasets' op een rij gezet. De datasets die onderdeel uitmaken van de selectie informatieonderwerpen in de Participatieve waarde evaluatie zijn gemarkeerd in grijs (European Parliament, 2023)

1 Companies	Company/business register
2 Crime and Justice	Crime statistics, safety
3 Earth observation	Meteorological/weather, agriculture, forestry, fishing, and hunting
4 Education	List of schools; performance of schools, digital skills
5 Energy and Environment	Pollution levels, energy consumption
6 Finance and contracts	Transaction spending, contracts let, call for tender, future tenders, local budget, national budget (planned and spent)
7 Geospatial	Topography, postcodes, national maps, local maps
8 Global Development	Aid, food security, extractives, land
9 Government Accountability and Democracy	Government contact points, election results, legislation and statutes, salaries (pay scales), hospitality/gifts
10 Health	Prescription data, performance data
11 Science and Research	Genome data, research and educational activity, experiment results
12 Statistics	National Statistics, Census, infrastructure, wealth, skills
13 Social mobility and welfare	Housing, health insurance and unemployment benefits
14 Transport and Infrastructure	Public transport timetables, access points broadband penetration

Tabel 12: EU 'high value datasets' voor open data. Deze lijst wordt actueel bijgewerkt naar aanleiding van nieuwe Europese studies (European Parliament, 2019, 2023).

E – Woo informatiecategorieën

Wetsartikel	Verkorte naam informatiecategorie	Omschrijving in de wet
3.3 1a	Wetten en algemeen verbindende voorschriften	Wetten en andere algemeen verbindende voorschriften
3.3 1b	Overige besluiten van algemene strekking	Overige besluiten van algemene strekking
3.3 1c	Ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag	Ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, met inbegrip van de adviesaanvraag
3.3 1d	Organisatie en werkwijze	Inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen
3.3 1e	Bereikbaarheidsgegevens	De bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend
3.3 2a	Bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken	Bij de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen ter behandeling ingekomen stukken, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie of tenzij deze betrekking hebben op individuele gevallen
3.3 2b	Vergaderstukken Staten-Generaal	Vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie
3.3 2c	Vergaderstukken decentrale overheden	Vergaderstukken en verslagen van provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen, algemene besturen van openbare lichamen, besturen van en de bedrijfsvoering organisaties en gemeenschappelijke organen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen en hun commissies
3.3 2d	Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges	Agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders en dagelijkse besturen van waterschappen en dagelijkse besturen van openbare lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen
3.3 2e	Adviezen	Adviezen: 1°. Over de ontwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, van adviescolleges of -commissies alsmede van andere externe partijen indien die om advies zijn verzocht, 2° over andere onderwerpen van adviescolleges of -commissies, alsmede de op dat advies betrekking hebbende adviesaanvraag, uitgezonderd adviezen die betrekking hebben op individuele gevallen
3.3 2f	Convenanten	Convenanten

Wetsartikel	Verkorte naam informatiecategorie	Omschrijving in de wet
3.3 2g	Jaarplannen en jaarverslagen	Jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of de verantwoording van die uitvoering
3.3 2h	Subsidieverplichtingen anders dan met beschikking	Verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking (NB - alleen bij Min. BZ)
3.3 2i	Woo-verzoeken en -besluiten	De inhoud van de schriftelijke verzoeken op grond van artikel 4.1, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie
3.3 2j	Onderzoeksrapporten	Op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeksrapporten die geen onderdeel vormen van de uitvoering van de taak van dat bestuursorgaan, die voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaan en die betrekking hebben op: 1°.de wijze van functioneren van de eigen organisatie, § 2°.de voorbereiding of de evaluatie van beleid, inclusief de uitvoering, naleving en handhaving
3.3 2k	Beschikkingen	Beschikkingen, met uitzondering van 21 categorieën
3.3 2l	Klachtoordelen	Schriftelijke oordelen in klachtprocedures als bedoeld in titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht

Tabel 13: uit de kamerbrief over Uitvoering moties en toezeggingen Wet open overheid (Min BZK, 2023)



DIGICAMPUS