

# BETEKENISVOL TRANSPARANT

EEN BREDERE KIJK OP OPEN OVERHEID  
SAMENVATTING

## **DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

## **WETTELIJKE VERANKERING**

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad*, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

## **WERKWIJZE**

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafel-gesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

## **SAMENSTELLING**

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

## **STAF**

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

## **ADRESGEGEVENS**

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
T 070 426 75 40  
E [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl)  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)  
[@Raad\\_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

## Samenvatting

### *Verder bouwen aan gezag*

Om de langlopende beleidsopgaven van onze tijd voortvarend op te kunnen pakken, is het belangrijk dat burgers het gezag van de overheid erkennen. In het signalement *Gezag herwinnen* concludeert de ROB echter dat het gezag van de overheid onder druk staat. Onder ‘gezag’ verstaat de ROB vrijwillig aanvaarde macht. Om gezag te krijgen en te behouden, moet het openbaar bestuur gezagswaardig zijn. Dit heeft volgens de ROB drie componenten: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid.<sup>1</sup> Dit advies is een uitwerking van *Gezag herwinnen* en gaat over de manier waarop het openbaar bestuur kan werken aan gezagswaardigheid door transparant te zijn.

De relatie tussen een gezagswaardig en een transparant openbaar bestuur is snel gelegd: een openbaar bestuur dat transparant is, geeft inzicht in zijn handelen en de beweegredenen en afwegingen die daartoe hebben geleid. Uit eigen beweging en op verzoek. In dit rapport doen we aanbevelingen voor het openbaar bestuur om op betrokken, betrouwbare en bekwame wijze te werken aan transparantie. Betrokken, door voorbij wettelijke kaders te kijken en in te zetten op samenlevingsgerichte informatievoorziening. Betrouwbaar, door inzicht te geven in het handelen van het openbaar bestuur en de keuzes achter dit handelen. Bekwaam, door dit inzicht te geven met hierbij passende instrumenten en in te zetten op het verder ontwikkelen en optimaliseren daarvan.

### *Een worsteling met openbaarheid*

De laatste jaren worstelt het openbaar bestuur met de openbaarheid van overheidsgegevens. Zeker sinds de kinderopvangtoeslagaffaire, de inwerking-treding van de Woo en het parlementaire onderzoek naar Fraude en Dienstverlening is er recent weer veel te doen over openbaarheid. Daarbij wordt veel stilgestaan bij de tekortkomingen van het openbaar bestuur op dit terrein. Denk aan Kamerleden die niet goed op de hoogte worden gehouden, burgers die niet begrijpen hoe een aan hen gerichte beschikking tot stand is gekomen, of journalisten die (te) lang moeten wachten op hun informatieverzoek. Waar het in al deze gevallen om draait is dat het openbaar bestuur zelf onvoldoende inzicht heeft gegeven in het eigen handelen en de afwegingen die gemaakt zijn. Hiermee laat het onvoldoende zien dat het verantwoording af wil leggen en is het te weinig controleerbaar.

1 ROB, *Gezag herwinnen* (2022).

Dit leidt tot onduidelijkheid bij burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving en hierdoor brokkelt de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur af. De teleurstelling die hierop volgt, leidt tot een nog grotere behoefte aan informatie.

### *Onderzoeksvraag en kernbegrippen*

Met dit rapport willen wij de focus verleggen van de worsteling met openbaarheid naar het wenkende perspectief van betekenisvolle transparantie. Daarvoor stellen wij de volgende onderzoeksvraag:

*Hoe realiseert het openbaar bestuur betekenisvolle transparantie, zodat verantwoording door en controle van het openbaar bestuur mogelijk is?*

Bij dit advies hanteren we een paar kernbegrippen die we hieronder toelichten.

#### *Betekenisvolle transparantie*

Iets is transparant als je het kan doorzien; je begrijpt het. We spreken van een transparant openbaar bestuur als het inzicht geeft in zijn handelen, op zo'n manier dat het verantwoording aflegt aan de samenleving en zich controleerbaar opstelt. Transparant zijn is daarmee geen doel op zich, maar een middel om verantwoording af te leggen en controleerbaar te zijn: pas dan heeft transparantie voor het openbaar bestuur betekenis. We spreken daarom ook wel van *betekenisvolle* transparantie.

#### *Overheidsinformatie*

De samenleving voorzien van overheidsinformatie is de sleutel tot transparantie. Informatie is dat wat kennis toevoegt aan hetgeen de informatie-ontvanger (nog) niet weet. Overheidsinformatie betreft de verzameling van gegevens waarmee het openbaar bestuur de samenleving inzicht geeft in zijn handelen en afwegingen. Niet alle gegevens die het openbaar bestuur bezit zijn ook per se informatie, in die zin dat ze noodzakelijkerwijs tot inzicht leiden. Bijvoorbeeld omdat de gegevens de benodigde informatie überhaupt niet bevatten, of omdat de ontvanger de gegevens niet begrijpt of niet in staat is om uit de gegevens de relevante informatie te destilleren. Informatie kan uit eigen beweging (actief) of op verzoek (passief) worden gedeeld. Informatie kan openbaar zijn, maar dat hoeft niet.

#### *Informatieontvangers*

Wil je als openbaar bestuur inzicht geven aan de samenleving, dan vraagt dit dat je redeneert vanuit het perspectief van de ontvanger. Je moet je verdiepen in de informatievragen die er zijn en hoe je die vragen kunt beantwoorden. Ontvangers in het kader van dit advies zijn burgers, zowel in enge zin (indi-

duale burgers) als in bredere zin (de burgersamenleving), maar ook volksvertegenwoordigers, die namens de samenleving inzicht moeten hebben in het functioneren van het openbaar bestuur.

### *Openbaarheid en beslotenheid*

Overheidsinformatie is openbaar wanneer zij publiekelijk, en dus voor iedereen, beschikbaar is. Niet alle overheidsinformatie leent zich voor openbaarheid, bijvoorbeeld door geheimhoudingsregels. Maar informatie die zich niet leent voor openbaarmaking, kan wel degelijk gegevens bevatten die leiden tot inzicht. Naast openbare informatievoorziening, kan er daarom ook sprake zijn van vertrouwelijke informatievoorziening of informatievoorziening aan een specifieke (groep) gebruiker(s).

### *Pijlers voor een perspectiefwissel*

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

#### *1. Actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening als leidend principe voor het openbaar bestuur*

Bij betekenisvolle transparantie gaat het er niet om, om alles, of zoveel als mogelijk, openbaar te maken. In plaats daarvan gaat het erom af te wegen welke selectie van informatie nodig is voor burgers en bedrijven, volksvertegenwoordiging en de samenleving als geheel om verantwoording te faciliteren en het overheidshandelen te kunnen controleren. Slechts het volgen van (wettelijke) kaders voor het openbaar maken van gegevens van het openbaar bestuur schiet daarvoor tekort, omdat hierbij geen rekening wordt gehouden met de informatiebehoefte van ontvangers.

Los van het aansluiten bij de behoefte, moet er ook oog zijn voor de mate waarin informatie te vinden en te begrijpen is. Net zoals openbaarmaking, kan informatievoorziening zowel actief (uit eigen beweging) als passief (op verzoek) gebeuren. Het past bij een gezagswaardig openbaar bestuur om de samenleving zoveel mogelijk actief te informeren: dit doet het openbaar bestuur niet omdat het moet van de wet, maar omdat het verantwoording af wil leggen en controleerbaar wil zijn. Ook passieve informatievoorziening blijft nodig. Niet alleen stelt dit het openbaar bestuur in staat om nauw aan te sluiten bij de informatiebehoefte van verzoekers,

maar het stelt het openbaar bestuur ook in staat om te reageren op informatiebehoeften waarin nog niet is voorzien.

## II. *Politiek(-bestuurlijk) vakmanschap met vertegenwoordiging en verantwoording in balans*

Zowel politieke bestuurders als volksvertegenwoordigers zijn van groot belang bij het bieden van inzicht in het functioneren van het openbaar bestuur. Politieke bestuurders leggen verantwoording af voor hetgeen het openbaar bestuur doet. Volksvertegenwoordigers hebben de taak om de bestuurders daarbij te controleren. Voor zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers geldt dat zij geen eenduidige rol hebben: naast bestuurder of controleur zijn ze ook vertegenwoordigers van een achterban. Voor bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten beide rollen in balans zijn, maar dat zijn ze steeds minder. De verantwoordingsrol verdient meer aandacht. Politieke bestuurders ervaren verantwoording afleggen echter veelal als ‘gedoe’ en als risicovol. Het gevolg is een strategische en daarvoor terughoudende omgang met informatie. Tegelijkertijd is het ook voor volksvertegenwoordigers belangrijker dan ooit om positief in de media te verschijnen. De noodzaak om te ‘scoren’ zorgt voor een politieke cultuur waarin fouten maken niet meer is toegestaan en debatten er vooral zijn voor politieke afrekening met bestuurders. Waar de informatievoorziening door politieke bestuurders veelal wordt gedreven door het vermijden van politieke risico’s, staat de informatiebehoefte van volksvertegenwoordigers vaak in het teken van incidenten en *quick wins* die zij kunnen gebruiken om af te rekenen met bestuurders. Wij adviseren aan bestuurders en volksvertegenwoordigers in te zetten op politiek(-bestuurlijk) vakmanschap dat gericht is op het geven van en het verkrijgen van informatie waarmee het openbaar bestuur ten opzichte van de samenleving verantwoording aflegt en zich controleerbaar opstelt.

## III. *Ambtelijk vakmanschap gericht op loyale tegenspraak*

Een van de kerntaken van ambtenaren is het bieden van loyale tegenspraak. Loyale tegenspraak is belangrijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Door politieke bestuurders kritisch maar loyaal te adviseren komen meerdere perspectieven op tafel te liggen, die vervolgens openbaar gemaakt kunnen worden via nota’s en adviezen. Wanneer ambtelijk vakmanschap op deze manier ingevuld wordt, kan het bijdragen aan betekenisvolle transparantie omdat het inzicht biedt in de totstandkoming van wetgeving en beleid. Op dit moment worden loyale tegenspraak en de beleidsalternatieven die zich hierdoor aandienen – en met name: het bekend worden daarvan – nog altijd als bedreigend gezien voor bestuurders, omdat die volksvertegenwoordigers en de samenleving in bredere zin middelen in handen geven om bestuurders ter verantwoording te roepen. In onze ogen zouden bestuurders de veelheid aan perspec-

tieven op beleidsmatige vraagstukken niet als obstakel moeten zien. Ze zouden die juist onderdeel moeten maken van hun politieke verantwoording: juist door de complexiteit van besluiten te laten zien, en inzicht te geven in de botsende perspectieven en belangen die daarbij spelen, kan het gedeelde beeld ontstaan dat nodig is om politieke verantwoording af te leggen.

#### *IV. Ruimte voor vertrouwelijkheid door verantwoording achteraf*

Tot slot wijzen wij met de vierde pijler op het belang van vertrouwelijke, interne beraadslaging en beleidsintimiteit voor het openbaar bestuur. Dit is in onze ogen goed te verenigen met een openbaar bestuur dat betekenisvol transparant is, zolang naderhand openhartig, oprecht en ruimschoots inzicht wordt geboden, waarmee ook de benodigde verantwoording voor de beslotenheid wordt afgelegd. Wij adviseren om de instrumenten die al bestaan voor het achteraf afleggen van verantwoording – zoals op landelijk niveau het Beleidskompas, Memories van Toelichting en beslisnota's – beter toe te passen. Bovendien ligt het in de lijn der verwachting dat de samenleving het openbaar bestuur – wanneer het inzet op betekenisvolle transparantie – op den duur ook meer ruimte zal gunnen voor vertrouwelijkheid, omdat er door de transparantie minder aanleiding is voor (over)actieve controle.

Deze vier pijlers zijn essentieel voor het realiseren van transparantie, waarmee het openbaar bestuur inzicht geeft in zijn handelen en de beweegredenen en afwegingen die daartoe hebben geleid. Alleen wanneer de pijlers worden omarmd en toegepast kan worden gewerkt aan betekenisvolle transparantie voor verschillende informatie(ver)zoekers.

#### *Drie transparantieroutes*

In dit rapport gaat de ROB in op de informatievoorziening aan drie concrete actoren: aan burgers en bedrijven bij beschikkingen, aan Kamerleden en tot slot aan de samenleving in brede zin (denk bijvoorbeeld aan informatievoorziening aan journalisten). Voor elk van deze 'transparantieroutes' gaan we na welke informatie de ontvangers nodig hebben, welke kaders daarvoor beschikbaar zijn, hoe die kaders aansluiten op de informatiebehoefte en welke acties er nodig zijn om de informatiebehoefte van de ontvangers centraal te stellen.

### **1. Betekenisvolle transparantie richting burgers en bedrijven**

#### *Welke overheidsinformatie hebben burgers en bedrijven nodig?*

Burgers en bedrijven moeten kunnen controleren of de bij een besluit gebruikte gegevens juist zijn. En ze willen kunnen volgen welke afwegingen tot het besluit hebben geleid. Veel burgers en bedrijven ontvangen

jaarlijks één of meer beschikkingen (besluiten) van de overheid, waarvan vaak veel gegevens ten grondslag liggen. Inzicht in de gebruikte persoons- en bedrijfsgegevens en de afwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen is nodig, zodat het openbaar bestuur hierover ter verantwoording kan worden geroepen en zich controleerbaar opstelt. Bij beschikkingen is de roep om betekenisvolle transparantie groot omdat zij ingrijpende (financiële) gevolgen kunnen hebben voor individuele belanghebbenden.

***Welke kaders zijn hiervoor beschikbaar?***

De informatievoorziening aan burgers en bedrijven is gericht aan de belanghebbende zelf, via inzagerechten. Want de gegevens en documenten die burgers en bedrijven nodig hebben, lenen zich in veel gevallen niet voor openbaarmaking aan een ander dan de belanghebbende zelf, omdat het bijvoorbeeld gaat om persoons- en belastinggegevens. Van welk inzagerecht burgers of bedrijven gebruik kunnen maken, hangt af van het soort informatie dat ze in willen zien: de inzagerechten zijn sectoraal geregeld en daarmee erg gefragmenteerd.

***Hoe sluiten die kaders aan op de informatiebehoefte van individuele burgers of bedrijven?***

Doordat de kaders voor informatie over beschikkingen zo gefragmenteerd zijn, zijn er dus verschillende wegen om gegevens op te vragen. En via elke weg kan steeds maar een deel van de gegevens uit een dossier worden gedeeld. Wanneer een informatiezoeker eenmaal een bepaalde weg is ingeslagen, raken de andere wegen vaak uit het zicht. De gegevens worden dus aangeleverd volgens de logica van de overheid en haar kaders, en niet vanuit de behoefte van burgers of bedrijven.

***Welke acties zijn nodig om de informatiebehoefte van de ontvanger centraal te stellen om te komen tot betekenisvolle transparantie?***

- Informatievoorziening moet altijd gelaagd plaatsvinden. Hierbij verstrekt het betreffende bestuursorgaan de basisinformatie meteen actief, en kan de informatie(ver)zoeker achtergrondinformatie vervolgens eenvoudig opvragen.
- Daarbij moet informatievoorziening gezien worden als een samenwerking tussen aanvrager en verstrekker: de verstrekker kan pas de juiste informatie geven, als hij of zij weet naar welke informatie de aanvrager zoekt.
- Verder is het van groot belang dat beschikkingen herkenbaar, navolgbaar en begrijpelijk zijn, bijvoorbeeld door altijd mogelijkheden voor mondelinge toelichting te bieden of genoeg context te geven.
- Tot slot zou de informatieverstrekker een dienstbare ‘aanmerken als’-werkwijze moeten hanteren. Hierbij krijgen burgers die gebruik-



maken van het verkeerde inzagerecht niet alleen te horen dat ze de verkeerde ‘ingang’ hadden, maar helpt de verstrekker ze verder: bijvoorbeeld door indien mogelijk tóch de juiste informatie te geven, of door de burger actief door te verwijzen.

## 2. Betekenisvolle transparantie richting Kamerleden

### *Welke informatie hebben Kamerleden nodig?*

Kamerleden controleren namens de bevolking het handelen van politieke bestuurders. Ze hebben informatie nodig die hen daartoe in staat stelt. Dit is bijvoorbeeld informatie over hoe beleid en wetgeving tot stand zijn gekomen, welke actoren daarbij betrokken zijn geweest, hoeveel geld er met het handelen gemoeid is en of (politieke) afspraken worden nagekomen. Bestuurders delen actief informatie (denk aan de bekendmaking van de Miljoenennota), maar kunnen ook om aanvullende informatie worden gevraagd (denk aan Kamervragen). De plicht voor het verschaffen van inzicht geldt zowel op het landelijk als op decentraal bestuurlijk niveau. Voor deze transparantieroute gaan we in op de informatievoorziening aan het parlement.

### *Welke kaders zijn hiervoor beschikbaar?*

In artikel 68 van de Grondwet is vastgelegd dat Kamerleden het recht hebben om aan ministers en staatssecretarissen inlichtingen te vragen. Tevens schept het de plicht voor de regering om deze inlichtingen te verschaffen. Volksvertegenwoordigers hebben meer recht op informatie dan de gemiddelde burger. Alleen wanneer het verstrekken van inlichtingen in strijd is met het belang van de staat, mag de informatie niet met de volksvertegenwoordiging worden gedeeld.

### *Hoe sluiten die kaders aan op de behoefte van Kamerleden?*

Het beeld is dat de inhoud van de inlichtingenplicht niet altijd voldoende wordt gerespecteerd. Informatie is bijvoorbeeld versnipperd of er worden veel zaken weggelakt omdat het persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren betreft. Er zijn de laatste tijd pogingen gedaan om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren, maar er is bij Kamerleden nog steeds onvrede over de manier waarop zij worden ingelicht.

### *Welke acties zijn nodig om de informatiebehoefte van Kamerleden centraal te stellen om te komen tot betekenisvolle transparantie?*

- Er is al veel onderzoek gedaan naar de informatiebehoefte van Kamerleden. Het is belangrijk dat de uitkomsten van deze onderzoeken ook worden opgevolgd.

- Het is belangrijk dat het debat over de inhoud gaat en niet over de informatievoorziening. Vaak wordt informatie op strategische momenten (niet) openbaar gemaakt, waardoor Kamerdebatten niet meer over de inhoud maar over de informatievoorziening gaan. Wanneer belangrijke informatie te kort voor aanvang van het debat naar buiten komt, zou het debat opgeschort moeten worden.
- Doorbreek de politieke afrekencultuur. Het is aan kabinet én Kamer om de negatieve cirkel van afrekening en geslotenheid vanwege de angst voor afrekening te doorbreken. Openheid is immers een gezamenlijk belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Zie informatie als een wisselwerking. Vormen van direct en informeel contact tussen Kamerleden en ambtenaren kunnen helpen bij een informatievoorziening die aansluit op de informatiebehoefte van Kamerleden. Dit contact kan ambtenaren bovendien helpen bij het beantwoorden van Kamervragen.
- Het debat over de informatievoorziening aan de Kamer moet ook Kamerbreed gevoerd kunnen worden. De ROB beveelt daarom aan om aan de kant van de Kamer een duidelijke gesprekspartner aan te wijzen die namens de Kamer het gesprek met het kabinet en ministeries kan voeren over betekenisvolle informatievoorziening aan de Kamer.
- Wanneer het niet lukt om binnen bepaalde termijnen informatie beschikbaar te maken, dient de informatieverstrekker altijd context en uitleg te geven.

### 3. Betekenisvolle transparantie richting de samenleving

#### *Waarover wil de samenleving geïnformeerd worden?*

Hoewel de volksvertegenwoordiging een rol heeft bij het controleren van het functioneren van het openbaar bestuur, bestaat bij de samenleving in brede zin, bij monde van journalisten, maatschappelijke partijen, onderzoekers en ngo's ook behoefte om zélf inzicht te hebben in wat het openbaar bestuur doet. Het gaat dan om maatschappelijke thema's zoals de coronapandemie en de afwikkeling van de kinderopvangtoeslagaffaire.

#### *Welke kaders zijn hiervoor beschikbaar?*

De Woo biedt een uitgebreid kader voor het openbaar maken van overheidsinformatie. Het uitgangspunt hierbij is 'actief openbaar, tenzij...'. De Woo wordt begrensd door diverse uitzonderingsgronden. Woo-verzoeken zijn in principe vormvrij en hoeven geen verwijzing naar de Woo te bevatten; ook hoeft geen reden voor het informatieverzoek te worden gegeven.

***Hoe sluiten die kaders aan op de behoefte van de samenleving?***

De Woo is primair een kader dat voorziet in openbaarheid van documenten en niet per se in informatie vanuit het perspectief van de verzoeker. Zo verplicht de Woo het openbaar bestuur niet tot het beantwoorden van vragen en zorgt het feit dat verzoekers geen reden voor een informatieverzoek hoeven te geven vaak voor onduidelijkheid over welke informatie precies gezocht wordt. Dit kent verschillende nadelen: termijnen worden niet gehaald en de werklast voor departementen is hoog.

***Welke acties zijn nodig om de informatiebehoefte centraal te stellen?***

- Het openbaar bestuur zou in termen van informatie moeten denken, niet in termen van documenten.
- Verzoekers en bestuursorganen moeten hulp krijgen bij het formuleren van informatieverzoeken.
- Het uitgangspunt moet zijn dat het bestuursorgaan informatie ruimhartig deelt en dat het uitzonderingsgronden slechts beperkt inzet.
- Het uitgangspunt moet zijn het openbaar bestuur interne besluitvorming deelt, zij het niet in tot de persoon herleidbare vorm.
- Ook bij actieve openbaarheid moet geanticipeerd worden op de informatiebehoefte van de ontvanger.<sup>2</sup>

2 Zie ook het rapport van het ACOI (2025) waarin in wordt gegaan op de vraag hoe actieve openbaarmaking onder de Woo eruit zou kunnen zien.

# Aanbevelingen

## Overkoepelende aanbeveling

De ROB stelt voor om met betekenisvolle transparantie aan de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur te werken. Transparantie geeft inzicht, zodat verantwoording door en controle van het openbaar bestuur mogelijk wordt. Doe dit op een betrokken, betrouwbare en bekwame wijze. Betrokken, door voorbij de wettelijke

kaders te kijken en in te zetten op samenlevingsgerichte informatievoorziening. Betrouwbaar, door inzicht te geven in het handelen van het openbaar bestuur en de keuzes achter dit handelen. Bekwaam, door dit inzicht te geven met hierbij passende instrumenten en in te zetten op het verder ontwikkelen en optimaliseren daarvan.

## Vier pijlers voor een perspectiefwissel

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

## Richting burgers en bedrijven (beschikkingen)

Zorg voor een gelaagde informatievoorziening	Zie informatievoorziening als wisselwerking	Waarborg begrijpelijkheid	Laat de deur open, ook als de verkeerde ingang wordt gebruikt
<b>Door</b> basisinformatie actief te verstrekken en de burger laagdrempelig en direct toegang te geven tot aanvullende informatie	<b>Door</b> actief uit te vragen welke informatie de burger nodig heeft.	<b>Door</b> begrijpelijke taal te gebruiken en te experimenteren op welke manier informatie het beste overkomt bij de ontvanger	<b>Door</b> informatie- en inzageverzoeken die via de verkeerde weg binnenkomen aan te merken alsof ze wel via het juiste loket binnenkomen, of de verzoeker naar de juiste ingang te verwijzen.

## Richting de Kamers (art. 68 Gw)

Volg eerdere aanbevelingen op	Laat het debat over de inhoud gaan en niet over de informatievoorziening	Doorbreek de politieke afrekencultuur	Pas de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijks-ambtenaren aan	Zorg voor een Kamerbrede gesprekspartner	Sluit actief aan bij de informatie-behoefte van de ontvanger	Geef inzicht in langere beantwoordings-termijnen
<b>Bijvoorbeeld</b> uit 'Grip op informatie' of het 'Wetenschappelijk Factsheet over art. 68 Gw.	<b>Door</b> het debat bij belangrijke nieuwe informatie uit te stellen	<b>Door</b> niet te focussen op afrekening maar op oplossingen	<b>Door</b> vast te leggen hoe en wanneer het contact tussen Kamerleden en ambtenaren vorm kan krijgen	<b>Door</b> een permanente en kamerbrede gesprekspartner aan te wijzen die namens de Kamer het gesprek kan voeren over betekenisvolle informatievoorziening aan de Kamer	<b>Door</b> procedure-vergaderingen en actief uit te vragen welke informatie de Kamer nodig heeft	<b>Door</b> context te bieden waarom termijnen niet gehaald worden.

## Richting de samenleving via publieke informatie (Woo)

Denk in informatie en niet in documenten	Help verzoeker en bestuursorgaan bij de formulering van het informatieverzoek	Deel informatie ruimhartig en maak beperkt gebruik van uitzonderingsgronden	Deel interne besluitvorming in niet tot persoon herleidbare vorm	Sluit actief aan bij de informatiebehoefte van de ontvanger
<b>Door</b> te focussen op de vraag die de verzoeker heeft en niet op mogelijke documenten die openbaar moeten worden gemaakt.	<b>Door</b> de verzoeker te vragen wat hij wil weten.	<b>Door</b> ambtenaren ruggensteun te geven bij dit uitgangspunt, ook door dat op te nemen in de werkprocessen.	<b>Door</b> ambtenaren ruggensteun te geven bij dit uitgangspunt, ook door dat op te nemen in de werkprocessen.	<b>Door</b> de benodigde informatie om de besluitvorming en onderliggende afwegingen volledig te kunnen volgen openbaar te maken

