

# BETEKENISVOL TRANSPARANT



EEN BREDERE KIJK OP OPEN OVERHEID

## **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)

## Voorwoord

Transparantie is essentieel voor het functioneren van het openbaar bestuur, zeker in een tijd waarin de maatschappij steeds meer verlangt naar inzicht in zijn handelen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in dit advies-rapport onderzocht wat het openbaar bestuur te doen staat om betekenisvol transparant te zijn. Daarbij gaat het erom dat het openbaar bestuur inzicht biedt in zijn handelen, zodat verantwoording door en controle van het openbaar bestuur mogelijk is.

Transparantie draait om meer dan het vrijgeven van gegevens.<sup>1</sup> Het gaat om het aanbieden van overheidsinformatie waardoor inzicht ontstaat. Hiervoor moet de informatie relevant, begrijpelijk, toegankelijk en bruikbaar zijn: niet in de ogen van degene die de informatie aanbiedt, maar vooral in de ogen van degene die de informatie ontvangt. We constateren in dit rapport dat de informatievoorziening van de overheid daarin tekortschiet. Hierdoor ontstaat een negatieve spiraal waardoor de behoefte aan verantwoording en controle bij de samenleving juist toeneemt.

In dit advies doen wij een oproep om tot een perspectiefwissel te komen. Die perspectiefwissel houdt in dat het openbaar bestuur bij het aanbieden van informatie niet alleen vanuit de geldende wettelijke kaders redeneert, maar vooral vanuit de informatiebehoefte van burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel. Pas dan kan worden gewerkt aan informatievoorziening die tot inzicht, en daarmee tot transparantie leidt. Dit vraagt een werkwijze van het openbaar bestuur waarin verantwoording afleggen aan de samenleving een tweede natuur is.

De perspectiefwissel die we voorstellen leunt op vier pijlers. De eerste is dat actieve, samenlevingsgericht informatievoorziening de norm moet zijn voor het openbaar bestuur. De tweede is dat politiek vakmanschap, van zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers, weer gericht moet zijn op verantwoording door en controle van het openbaar bestuur. De derde betreft de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap dat het afleggen van verantwoording door het openbaar bestuur stimuleert middels loyale tegenspraak. De vierde pijler is het mogelijk maken van vertrouwelijke, interne beraadslaging en beleidsintimiteit binnen het openbaar bestuur door daar achteraf goede verantwoording over af te leggen.

<sup>1</sup> Zie in dit verband ook het rapport van het ACOI (2025).

De geschetste perspectiefwissel moet tot uiting komen in de manier waarop aan verschillende ontvangers van informatie inzicht wordt geboden. In dit rapport gaan wij in op drie concrete transparantieroutes: informatievoorziening aan burgers en bedrijven bij beschikkingen, informatievoorziening aan Kamerleden en tot slot informatievoorziening aan de samenleving in brede zin (denk hierbij aan journalisten of maatschappelijke organisaties). Voor alle drie de routes gaan we na welke informatie de ontvangers nodig hebben, welke kaders daarvoor beschikbaar zijn, hoe die kaders aansluiten op de informatiebehoefte en welke acties nodig zijn om de informatiebehoefte van de ontvangers centraal te stellen.

Dit adviesrapport is geschreven door een werkgroep van Raadsleden en medewerkers van de ROB. Vanuit de ROB waren Salima Belhaj, Caelesta Braun en Frank van Ommeren betrokken, en in het begin ook Angelique Berg. Esmée Driessen, Pieter de Jong, Daan Musters en Mathilde Witkam ondersteunden de ROB vanuit de staf en Justin Flapper was betrokken als stagiair.

Verschillende ervaringsdeskundigen, professionals, bestuurders, politici, journalisten en wetenschappers hebben het afgelopen jaar bijgedragen. Ze namen deel aan interviews en dachten en lazen kritisch met ons mee. De ROB bedankt allen voor hun bijdrage.

Namens de Raad voor het Openbaar Bestuur,



Caelesta Braun  
Vicevoorzitter



Iris Sluiter  
Secretaris-directeur

# Inhoud

|                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                                                 | <b>3</b>  |
| <b>Samenvatting</b>                                                                                              | <b>8</b>  |
| Verder bouwen aan gezag                                                                                          | 8         |
| Een worsteling met openbaarheid                                                                                  | 8         |
| Onderzoeksvraag en kernbegrippen                                                                                 | 9         |
| Betekenisvolle transparantie                                                                                     | 9         |
| Overheidsinformatie                                                                                              | 9         |
| Informatieontvangers                                                                                             | 9         |
| Openbaarheid en beslotenheid                                                                                     | 10        |
| Pijlers voor een perspectiefwissel                                                                               | 10        |
| Drie transparantieroutes                                                                                         | 12        |
| <b>1 Inleiding</b>                                                                                               | <b>17</b> |
| 1.1 Verder bouwen aan gezag                                                                                      | 17        |
| 1.2 Worstelen met openbaarheid                                                                                   | 18        |
| 1.3 Kernbegrippen                                                                                                | 19        |
| 1.3.1 Betekenisvolle transparantie                                                                               | 19        |
| 1.3.2 Overheidsinformatie                                                                                        | 19        |
| 1.3.3 Informatieontvangers                                                                                       | 20        |
| 1.3.4 Openbaarheid en beslotenheid                                                                               | 21        |
| 1.4 Onderzoeksvraag                                                                                              | 21        |
| 1.5 Wat er mis kan gaan tussen openbaar bestuur en de samenleving                                                | 22        |
| 1.5.1 Onzichtbare transparantie                                                                                  | 23        |
| 1.5.2 Transparantieteleurstelling                                                                                | 23        |
| 1.6 Tijd voor een perspectiefwissel                                                                              | 24        |
| 1.6.1 Pijlers voor de perspectiefwissel                                                                          | 25        |
| 1.6.2 Routes naar betekenisvolle transparantie                                                                   | 25        |
| <b>2 Pijlers voor een perspectiefwissel</b>                                                                      | <b>27</b> |
| 2.1 Inzicht gevraagd                                                                                             | 27        |
| 2.2 Pijler 1: Actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening als leidend principe voor het openbaar bestuur | 28        |
| 2.2.1 Openbare gegevens zijn niet altijd informatie                                                              | 28        |
| 2.2.2 Informatie hoeft niet altijd openbaar te zijn                                                              | 29        |
| 2.3 Pijler 2: Politiek(-bestuurlijk) vakmanschap met vertegenwoordiging en verantwoording in balans              | 29        |
| 2.3.1 Verantwoording als politiek risico voor politieke bestuurders                                              | 30        |
| 2.3.2 Incidentenpolitiek                                                                                         | 31        |

|          |                                                                                                                       |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.4      | Pijler 3: Ambtelijk vakmanschap gericht op loyale tegenspraak                                                         | 32        |
| 2.4.1    | Loyale tegenspraak                                                                                                    | 32        |
| 2.4.2    | Meerdere perspectieven door tegenspraak                                                                               | 33        |
| 2.4.3    | Verantwoording door inzicht in complexiteit                                                                           | 33        |
| 2.5      | Pijler 4: Ruimte voor vertrouwelijkheid door verantwoording achteraf                                                  | 34        |
| 2.5.1    | Beleidsintimiteit en privacy                                                                                          | 35        |
| 2.5.2    | Voorwaarden voor vertrouwelijkheid                                                                                    | 35        |
| <b>3</b> | <b>Transparantie richting individuele burgers en bedrijven</b>                                                        | <b>37</b> |
| 3.1      | Uiteenlopende kaders voor inzicht in keuzes, aannames en gegevens                                                     | 38        |
| 3.1.1    | Persoonsgegevens                                                                                                      | 38        |
| 3.1.2    | Belastingdossier                                                                                                      | 38        |
| 3.1.3    | Wet open overheid                                                                                                     | 39        |
| 3.1.4    | Algemene wet bestuursrecht                                                                                            | 40        |
| 3.1.5    | Tussenconclusie                                                                                                       | 40        |
| 3.2      | Aanbevelingen                                                                                                         | 40        |
| 3.2.1    | Zorg voor een gelaagde informatievoorziening                                                                          | 41        |
| 3.2.2    | Zie informatievoorziening als wisselwerking                                                                           | 41        |
| 3.2.3    | Waarborg begrijpelijkheid                                                                                             | 42        |
| 3.2.4    | Laat de deur open, ook als de verkeerde ingang wordt gebruikt                                                         | 45        |
| <b>4</b> | <b>Transparantie richting Kamerleden</b>                                                                              | <b>46</b> |
| 4.1      | Het recht op inlichtingen                                                                                             | 47        |
| 4.1.1    | Reikwijdte van het recht op inlichtingen                                                                              | 47        |
| 4.1.2    | Ontwikkelingen in het denken over het recht op informatie                                                             | 49        |
| 4.2      | Politiek-ambtelijke verhoudingen                                                                                      | 50        |
| 4.2.1    | Ambtelijke adviezen                                                                                                   | 50        |
| 4.2.2    | Contact tussen Kamerleden en ambtenaren                                                                               | 50        |
| 4.3      | Aanbevelingen                                                                                                         | 51        |
| 4.3.1    | Volg eerdere aanbevelingen op                                                                                         | 52        |
| 4.3.2    | Laat het debat over de inhoud gaan en niet over de informatievoorziening                                              | 52        |
| 4.3.3    | Doorbreek de politieke afrekencultuur                                                                                 | 52        |
| 4.3.4    | Zie informatievoorziening als een wisselwerking: pas de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren aan | 53        |
| 4.3.5    | Zie informatievoorziening als een wisselwerking: zorg voor een Kamerbrede gesprekspartner                             | 54        |
| 4.3.6    | Sluit actief aan bij de informatiebehoefte van de ontvanger                                                           | 54        |
| 4.3.7    | Geef inzicht in langere beantwoordingstermijnen                                                                       | 55        |

|                    |                                                                               |           |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>5</b>           | <b>Transparantie richting de samenleving</b>                                  | <b>57</b> |
| 5.1                | Passieve openbaarheid richting de samenleving                                 | 58        |
| 5.1.1              | Overheidsinformatie op verzoek                                                | 58        |
| 5.1.2              | Persoonlijke beleidsopvattingen                                               | 59        |
| 5.1.3              | De openbaarmakingsprocedure                                                   | 60        |
| 5.1.4              | Tussenconclusie                                                               | 61        |
| 5.2                | Actieve openbaarheid richting de samenleving                                  | 62        |
| 5.2.1              | Actieve openbaarheid                                                          | 62        |
| 5.2.2              | Werken aan betere actieve openbaarheid                                        | 63        |
| 5.3                | De uitvoeringspraktijk                                                        | 64        |
| 5.3.1              | Openbaarheid en beleidsintimiteit                                             | 65        |
| 5.3.2              | Politiek-ambtelijke verhoudingen                                              | 67        |
| 5.3.3              | Contact met de verzoeker                                                      | 68        |
| 5.4                | Aanbevelingen                                                                 | 69        |
| 5.4.1              | Denk in informatie in plaats van in documenten                                | 69        |
| 5.4.2              | Help verzoeker en bestuursorgaan bij de formulering van het informatieverzoek | 70        |
| 5.4.3              | Deel informatie ruimhartig                                                    | 70        |
| 5.4.4              | Deel interne besluitvorming in niet tot persoon herleidbare vorm              | 71        |
| 5.4.5              | Sluit actief aan bij de informatiebehoefte van de ontvanger                   | 71        |
| <b>6</b>           | <b>Conclusie</b>                                                              | <b>73</b> |
| 6.1                | Inleiding                                                                     | 73        |
| 6.2                | Pijlers voor de perspectiefwissel                                             | 74        |
| 6.3                | Perspectiefwissel in drie transparantieroutes                                 | 75        |
| 6.3.1              | Individuele burgers en bedrijven                                              | 75        |
| 6.3.2              | Kamerleden                                                                    | 76        |
| 6.3.3              | De samenleving                                                                | 76        |
| 6.4                | Tot slot: gezag herwinnen door betekenisvolle transparantie                   | 78        |
|                    | <b>Literatuurlijst</b>                                                        | <b>79</b> |
| <i>Bijlage I</i>   | Aanbevelingen                                                                 | 82        |
| <i>Bijlage II</i>  | Gesprekspartners                                                              | 83        |
| <i>Bijlage III</i> | Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur                                  | 84        |

## 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>2</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.

2 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, 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 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 open-

baar 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 in dat kader te realiseren zijn. Wij adviseren politiek bestuurders en volksvertegenwoordigers in te zetten op een 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?*

Volksvertegenwoordigers 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 landelijke 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 op te richten 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>3</sup>

3 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.

# 1 Inleiding

## 1.1 VERDER BOUWEN AAN GEZAG

Het openbaar bestuur heeft gezag nodig om de grote beleidsopgaven van onze tijd voortvarend op te pakken. In het signalement *Gezag herwinnen* concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) echter dat het gezag van het openbaar bestuur onder druk staat. Burgers zijn tegenwoordig minder bereid om het gezag van het openbaar bestuur te onderschrijven en door beleidskeuzes van de afgelopen decennia is ook de ‘gezagswaardigheid’ van het openbaar bestuur – de mate waarin het openbaar bestuur diens gezag waard is – afgenomen. Daarom presenteren we in *Gezag Herwinnen* een agenda voor herstel, langs de lijnen van de drie fundamenteën van gezagswaardigheid: *betrokkenheid*, *betrouwbaarheid* en *bekwaamheid*.<sup>4</sup>

Om gezag te herwinnen en te behouden, moet het openbaar bestuur continu verantwoording afleggen aan de samenleving. Een gezagswaardig openbaar bestuur doet dat uit eigen beweging: het is ingericht op betrokkenheid, betrouwbaarheid en bekwaamheid, en wil daarover verantwoording afleggen en zich daarop laten controleren. Het laat zien hoe het handelt en welke beweegredenen en afwegingen daarbij spelen, en staat ook open voor reacties uit de samenleving. Een gezagswaardig openbaar bestuur, kortom, is transparant. Maar zover is het nu nog niet. Wij constateren een grote terughoudendheid van het openbaar bestuur om inzicht te bieden in het eigen functioneren, het verantwoording afleggen over keuzes en het zich controleerbaar opstellen. Toch is dat in onze ogen een essentiële stap in de richting van het herwinnen van gezag.

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.

4 ROB (2022).

## 1.2 WORSTELLEN MET OPENBAARHEID

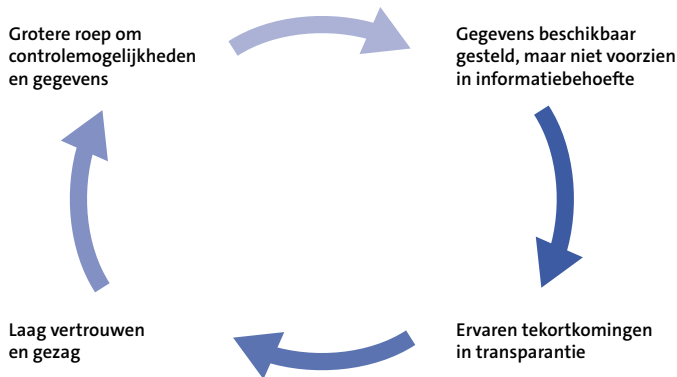
‘In een democratie geldt dat openbaarheid een vanzelfsprekende norm is voor goed openbaar bestuur.’ Met dit uitgangspunt begonnen wij in 2012 ons advies *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*.<sup>5</sup> Vandaag de dag staat deze norm wat ons betreft nog steeds: actieve openbaarmaking van overheidsinformatie moet voor het openbaar bestuur als leidend principe gelden en worden toegepast.

Tegelijkertijd zien we dat de huidige manier van denken over openbaarheid tot teleurstellingen leidt. Ondanks de wettelijke kaders voor het verkrijgen van toegang tot gegevens en de inspanningen om aan die wettelijke kaders te voldoen krijgt de samenleving – de individuele burger, de volksvertegenwoordiger en de samenleving in brede zin – niet genoeg inzicht in het handelen van het openbaar bestuur. Ook de beweegredenen en afwegingen die tot dit handelen hebben geleid, blijven onduidelijk. De huidige omgang met openbaarheid draagt kortom niet bij aan een openbaar bestuur dat transparant is, ofwel: een openbaar bestuur dat inzicht geeft en daarmee verantwoording aflegt en controleerbaar is.

Daarbij komt nog dat de huidige omgang met openbaarheid gepaard gaat met arbeidsintensieve procedures. En de druk op de capaciteit van de overheidsorganisatie wordt alleen maar hoger. Er is sprake van een negatieve spiraal, waarbij openbaarheid niet zorgt voor inzicht, en dit uitblijvende inzicht een nog grotere behoefte aan informatie creëert (figuur 1). Uit gesprekken die wij in de voorbereiding op dit advies gevoerd hebben, blijken de zorgen over de grote uitvoeringslasten door informatieverzoeken. Dit laat zien dat de informatiehuishouding niet op orde is, en die constatering verliest ook door dit rapport niet aan relevantie. Maar wat wij met dit advies vooral willen benadrukken is dat ook een openbaar bestuur dat al zijn gegevens openbaar maakt, niet noodzakelijkerwijs inzicht geeft in zijn functioneren. Noch legt hij daarmee verantwoording af of stelt hij zich controleerbaar op.

5 ROB (2012).

**Figuur 1** Negatieve wisselwerking



### 1.3 KERNBEGRIPPEN

Een belangrijke oorzaak van de worsteling met openbaarheid, is dat het begrip openbaarheid vaak als synoniem voor transparantie wordt gebruikt. We zullen hier niet de discussie over de reikwijdte van de begrippen of eerdere literatuurstudies<sup>6</sup> herhalen, maar aan de hand van een compacte uitleg van de kernbegrippen uit dit rapport zetten we uiteen wat het onderscheid tussen de twee termen is.

#### 1.3.1 *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.<sup>7</sup> Op die manier heeft transparantie betekenis voor het openbaar bestuur, en we spreken daarom in dit rapport ook wel van *betekenisvolle* transparantie. De samenleving voorzien van overheidsinformatie (zie paragraaf 1.3.2) is de sleutel tot transparantie: deze informatie kan zowel passief als actief, als ook openbaar of besloten verstrekt worden (zie paragrafen 1.3.2 en 1.3.4 en figuur 2).

#### 1.3.2 *Overheidsinformatie*

De samenleving krijgt inzicht in het handelen van het openbaar bestuur door overheidsinformatie. Deze informatie is daarmee een voorwaarde voor transparantie. Informatie is dat wat kennis toevoegt aan hetgeen de informa-

6 Diverse interessante voorbeelden daarvan zijn reeds beschikbaar. Zie bijvoorbeeld Kaufmann & Bellver (2005) en Buijze (2022).

7 Het SCP kwam recent met een vergelijkbare observatie. Zie: SCP (2024), p. 64.

tie-ontvanger (nog) niet weet.<sup>8</sup> Overheidsinformatie betreft de verzameling van gegevens waarmee het openbaar bestuur de samenleving inzicht geeft in zijn handelen en afwegingen. Deze informatie kan uit eigen beweging (actief) worden gedeeld of op verzoek (passief), daarbij kan informatie openbaar of alleen ter inzage beschikbaar zijn (zie figuur 2 en paragraaf 1.3.4). 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, omdat de ontvanger de gegevens niet begrijpt<sup>9</sup> of niet in staat is om uit de gegevens de relevante informatie te destilleren.<sup>10</sup> Transparantie gaat dus niet om het zoveel mogelijk beschikbaar maken van gegevens. In plaats daarvan draait transparantie, om het SCP te citeren, om ‘relevante, tijdige en toegankelijke informatie’.<sup>11</sup>

### 1.3.3 Informatieontvangers

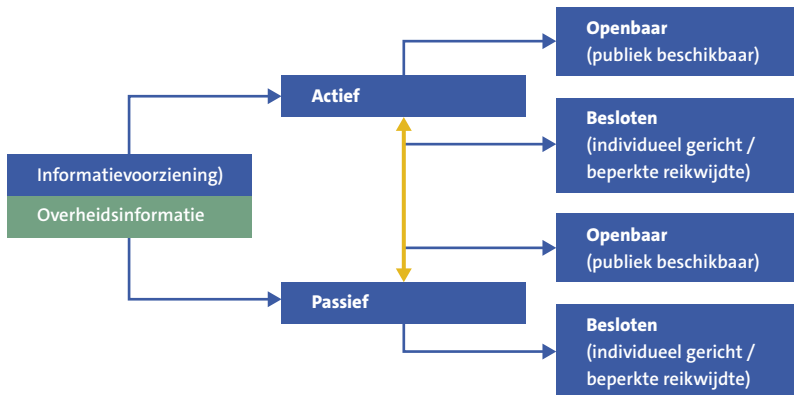
Wil je als openbaar bestuur inzicht geven aan de samenleving, dan vraagt dit dat je redeneert vanuit het perspectief van de ontvanger. Je moet je verdiepen in de informatievragen die er zijn en hoe je die vragen kunt beantwoorden (zie hiervoor paragrafen 1.5 en 1.6). Ontvangers in het kader van dit advies zijn burgers, zowel in enge zin (individuele burgers) als in bredere zin (de samenleving), maar ook volksvertegenwoordigers, die namens de samenleving inzicht moeten hebben in het functioneren van het openbaar bestuur. In hoofdstuk 4 staan wij stil bij de informatievoorziening aan het landelijke parlement, maar het meeste dat in dit rapport over volksvertegenwoordigers wordt gezegd, gaat ook op voor volksvertegenwoordigers op lokaal of provinciaal niveau. Ook voor de opmerkingen over politieke bestuurders geldt dat ze relevant zijn voor landelijke (bewindspersonen), provinciale (gedeputeerden) en gemeentelijke (wethouders) politieke bestuurders.

8 Zie de woordenboekdefinitie van ‘informatie’, online raadpleegbaar via: [Gratis woordenboek | Van Dale NEDERLAND](#).

9 Zie over het belang dat beide communicerende partijen ook duidelijk maken wélke informatie ze nodig hebben en wat ze met bepaalde termen bedoelen: Visser (2022).

10 Zie over deze overdaad aan informatie en hoe dit het (controlerende) werk binnen het openbaar bestuur bemoeilijkt: Visser (2021).

11 SCP (2024), p. 64; voor het risico van informatieovervloed, zie ook: ACOI (2025).

**Figuur 2** Overheidsinformatie

#### 1.3.4 Openbaarheid en beslotenheid

Overheidsinformatie kan openbaar zijn, maar dat hoeft niet. Overheidsinformatie is openbaar wanneer zij publiekelijk, en dus voor iedereen, beschikbaar is. Vaak wordt openbaarheid bereikt na een eenzijdige handeling van het openbaar bestuur, meestal door publicatie op een website. Niet alle informatie leent zich voor openbaarheid, bijvoorbeeld door geheimhoudingsregels of omdat de informatie persoonsgegevens, belastinggegevens of medische gegevens bevat. Maar informatie die zich niet leent voor openbaarmaking, kan wel degelijk gegevens bevatten die leiden tot inzicht en daarmee transparantie. Daarom kan deze informatie vaak wel ter inzage beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld aan volksvertegenwoordigers of aan de burgers, bedrijven en organisaties op wie de informatie betrekking heeft. Ook niet-openbare informatie kan zo bijdragen aan een transparant openbaar bestuur, doordat deze informatie het openbaar bestuur in staat stelt om verantwoording af te leggen en zich controleerbaar op te stellen.

#### 1.4 ONDERZOEKSVRAAG

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?*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is literatuuronderzoek gedaan en zijn experts geraadpleegd. Daarnaast hebben wij achtergrondgesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen. Deze gesprekken zijn gehouden met per-

sonen binnen het openbaar bestuur, de wetenschap, de journalistiek en met afgevaardigden van ngo's die direct te maken hebben met de transparantie van het openbaar bestuur. Tijdens deze gesprekken is aan bod gekomen waarom transparantie voor burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel van belang is. De gesprekspartners hebben ook hun inzichten gedeeld over hoe het openbaar bestuur transparantie op zo'n manier kan organiseren, dat het leidt tot betere verantwoordings- en controlemogelijkheden. Een lijst van de gesprekspartners is in Bijlage III opgenomen.

### **1.5 WAT ER MIS KAN GAAN TUSSEN OPENBAAR BESTUUR EN DE SAMENLEVING**

We zien dat de manier waarop de informatievoorziening door het openbaar bestuur nu georganiseerd is, bij burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel niet altijd bijdraagt aan het beeld van een transparant openbaar bestuur. De literatuur biedt hier verschillende verklaringen voor. Bijvoorbeeld de moeilijkheid om te voldoen aan de groeiende verwachtingen over transparantie en de ontmaskering van het openbaar bestuur als gevolg van fouten die aan het licht gekomen zijn.<sup>12</sup> Deze paragraaf gaat in op de mate waarin het openbaar bestuur transparant is in *de beleving van burgers*. Hoe kan het dat een openbaar bestuur dat inzet op openheid, niet altijd inzicht weet te bieden?

Uit recent statistisch onderzoek onder 2900 inwoners naar vertrouwen in gemeenten, blijkt dat de groep burgers die geen contact opneemt, gemiddeld gezien meer vertrouwen heeft in het openbaar bestuur dan de groep die dat wel doet: dat iemand een vraag stelt, kan dus inderdaad samenhangen met twijfels.<sup>13</sup> Door antwoord te geven op vragen en door te proberen twijfels weg te nemen, kan het openbaar bestuur proberen te voorkomen dat twijfels omslaan in argwaan. Dat begint altijd bij een beter begrip van de beleving van verschillende groepen burgers in de samenleving. Dit kunnen individuele inwoners en bedrijven zijn, maar ook (professionele) Woo-verzoekers en volksvertegenwoordigers. De vraag die het openbaar bestuur zich in alle gevallen moet stellen is: wat is hún perspectief, waarom gaan zij op zoek naar informatie? Bovendien moeten de burgers in staat zijn én in staat worden gesteld om gegevens van de overheid te verwerken en te gebruiken.

Daar gaat het in de praktijk nog wel eens mis. Er zijn diverse mechanismen die ervoor zorgen dat de door het openbaar bestuur geboden openbaarheid en inzage niet leidt tot transparantie, maar tot onzichtbare transparantie en transparantieteleurstellingen. Meer bewustzijn van deze mechanismen helpt het openbaar bestuur om dat te voorkomen.

<sup>12</sup> Grimmelikhuijsen (2012).

<sup>13</sup> Witkam (2024).

### 1.5.1 *Onzichtbare transparantie*

Onzichtbare transparantie ziet op situaties waarin wel informatie beschikbaar is, maar die informatie de burger niet bereikt. Als de beoogde groep burgers de informatie niet ziet of gebruikt, kan het hun beeldvorming ook niet beïnvloeden. De redenen voor het niet zien of gebruiken van informatie zijn divers. Dit kan zijn vanwege (i) desinteresse, (ii) gevarieerde informatiebehoeften tussen burgers of (iii) een gebrek aan zichtbaarheid van de beschikbare informatie, bijvoorbeeld omdat de informatie voor (bepaalde) burgers moeilijk te vinden is.

Allereerst is er een groep burgers die eenvoudigweg niet geïnteresseerd is in informatie van het openbaar bestuur (i). Dat is niet erg omdat hun beeld van het openbaar bestuur gemiddeld gezien positiever is dan in de groep die wel op zoek gaat naar informatie. Daarnaast komt het voor dat de gegevensverstrekking niet aansluit bij de uiteenlopende informatiebehoeften in de samenleving (ii). Om aan te kunnen sluiten bij de gevarieerde behoefte, moet het openbaar bestuur zich altijd afvragen: waar zijn burgers, volksvertegenwoordigers enzovoorts, precies naar op zoek?<sup>14</sup>

Dat wordt bij het samenstellen van het aanbod aan gegevens nog wel eens vergeten. De ‘veel’ gestelde vragen op sommige overheidswebsites zijn daar een voorbeeld van. Bovendien komt het ook voor dat de informatie niet goed zichtbaar is (iii): de benodigde informatie is er wel, maar wordt niet voldoende aangereikt en/of niet gevonden.<sup>15</sup> Een belangrijke reden voor dit ‘gebrek aan zichtbaarheid’ is dat van burgers een actieve houding wordt verwacht als zij gegevens van de overheid willen inzien. De praktijk leert echter dat de overheid deze gegevens zelf actiever naar de samenleving (burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel) moet brengen.

### 1.5.2 *Transparantieteleurstelling*

Een andere reden waarom de gegevensverstrekking door het openbaar bestuur in de samenleving niet altijd als transparant wordt ervaren, heeft te maken met transparantieteleurstelling. Dit kan diverse oorzaken hebben. Zo treedt dit op bij fouten die aan het licht komen als gevolg van transparantie (i), door een gebrek aan begrip van en/of voor de besluitvorming, ondanks de verstrekking van gegevens (ii) of door de verwarring die ontstaat na het verstrekken van gegevens (iii). Pas als het openbaar bestuur begrijpt wat de desbetreffende burger ervaart, kan zij daarop inspelen en proberen teleurstelling te voorkomen.

<sup>14</sup> Zie ook: Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (2025).

<sup>15</sup> Zie ook Pattyn e.a. (2021) waarin duidelijk wordt dat volksvertegenwoordigers regelmatig de benodigde informatie niet kunnen vinden tussen alle gegevens die met hen worden gedeeld.

Teleurstelling kan, zoals gezegd, ontstaan wanneer overheidsformatie fouten aan het licht brengt (i). Dit kunnen daadwerkelijke fouten in gegevens zijn. Het kan ook zo zijn dat burgers fouten ervaren. Denk aan ongelijke behandeling van wat burgers inschatten als gelijke gevallen – maar wat niet zo hoeft te zijn, omdat ze niet over voldoende informatie beschikken om de (on)gelijkheid van die gevallen te kunnen vaststellen. Een andere belangrijke reden voor teleurstelling is dat burgers – ondanks de verkregen gegevens – geen begrip krijgen voor en/of over de totstandkoming van een besluit (ii). De behoefte aan begrip zal in het ene domein eerder ontstaan dan in het andere: als er betaald moet worden zal daarvoor bijvoorbeeld minder begrip zijn. Tot slot kan informatievoorziening ook leiden tot verwarring (iii). Soms ontstaat verwarring door een overdaad aan gegevens, waarbij burgers door de bomen het bos niet meer zien. Vaker nog is het de ontbrekende context die voor verwarring zorgt. Zonder context weten burgers niet welke gegevens voor hen relevant zijn of waarom iets wordt verstrekt. Deze verwarring versterkt onzekerheid en onduidelijkheid, in plaats van dat het de burgers of de samenleving als geheel inzicht verschaft. Deze verschillende vormen van teleurstelling leiden dikwijls tot onbegrip en negatieve percepties over het openbaar bestuur.

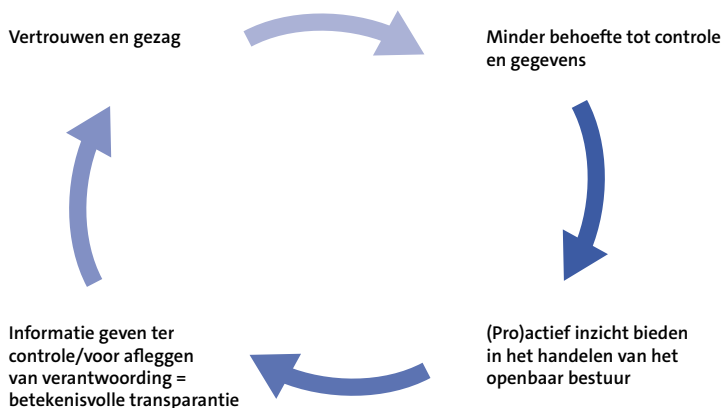
#### **1.6 TIJD VOOR EEN PERSPECTIEFWISSEL**

We constateren in dit advies dat de huidige inspanningen op het gebied van de informatievoorziening tekortschieten. Dat informatievoorziening aan moet sluiten bij een informatiebehoefte om überhaupt inzicht te (kunnen) bieden en dus betekenisvol te (kunnen) zijn, lijkt misschien logisch, maar is dat in de praktijk dus niet. Ondanks alle goede bedoelingen ervaren burgers het openbaar bestuur nog altijd als ondoorzichtig. Onze conclusie is dat dit komt doordat het openbaar bestuur bij de informatievoorziening te veel redeneert vanuit zijn eigen, gefragmenteerde (wettelijke) kaders voor het openbaar maken van gegevens en te weinig vanuit de informatiebehoefte van de samenleving. Daarom is een perspectiefwisseling nodig, waarbij het openbaar bestuur niet zijn eigen kaders, maar de informatiebehoefte van de ontvanger – burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving in brede zin – als uitgangspunt neemt.

Dat het samenlevingsperspectief bij het verstrekken van informatie centraal staat, doet recht aan de notie dat het openbaar bestuur dienstbaar is aan de samenleving. Pas als het openbaar bestuur voor burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel inzichtelijk maakt wat zijn handelingen en beweegredenen zijn, kan het verantwoording afleggen en stelt het zich controleerbaar op. Pas dan is het openbaar bestuur op een betekenisvolle manier transparant en kan het werken aan het herstel van zijn gezag. Op termijn kan de negatieve wisselwerking die we op dit moment zien in het verkeer tussen openbaar bestuur en samenleving op het gebied

van informatievoorziening (figuur 1) omslaan in een positieve wisselwerking (figuur 3).

**Figuur 3** Positieve wisselwerking



#### 1.6.1 *Pijlers voor de perspectiefwissel*

De perspectiefwissel die wij voorstellen steunt op vier pijlers die wij beschrijven in hoofdstuk 2. De pijlers zijn van belang om de perspectiefwissel te stutten en stimuleren, en moeten dan ook overal binnen het openbaar bestuur worden ingezet, vormgegeven en toegepast om te komen tot betekenisvolle transparantie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vier thema's: het belang van actieve informatievoorziening, politiek vakmanschap in het belang van verantwoording en controleerbaarheid, ambtelijk vakmanschap in het belang van verantwoording en controleerbaarheid en tot slot het belang van vertrouwelijke beraadslaging en besluitvorming met verantwoording achteraf.

#### 1.6.2 *Routes naar betekenisvolle transparantie*

De pijlers komen voort uit verschillende studies waarin wij hebben onderzocht langs welke routes het openbaar bestuur voor burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving in brede zin overheidsinformatie beschikbaar stelt en daarmee tot betekenisvolle transparantie kan komen. Het vertrekpunt bij deze routes is de ontvanger van overheidsinformatie. Achtereenvolgens komen aan bod: individuele burgers en bedrijven, Eerste en Tweede Kamerleden en de samenleving als geheel. Hoe is de informatievoorziening aan deze drie 'actoren' geregeld en – belangrijker – hoe leiden verkregen gegevens bij hen tot inzicht, oftewel betekenisvolle transparantie? In de hoofdstukken 3, 4 en 5 staat steeds een andere actor centraal. De opbouw van dit advies is daarmee als volgt:

- Hoofdstuk 3. Transparantie richting individuele burgers en bedrijven bij beschikkingen
- Hoofdstuk 4. Transparantie richting Kamerleden
- Hoofdstuk 5. Transparantie richting de samenleving over publieke besluitvorming

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 worden per actor de belangrijkste wettelijke kaders voor informatievoorziening behandeld. De vraag die daarbij aan de orde komt is hoe informatievoorziening moet worden vormgegeven om vanuit het perspectief van de ontvanger inzicht te laten ontstaan. Maar, zoals hiervoor al werd aangehaald: voor het realiseren van transparantie zijn niet alleen de wettelijke kaders voor informatievoorziening van belang. De manier waarop transparantie wordt nagestreefd wordt ook bepaald door de politiek-bestuurlijke context waarin wettelijke kaders in de praktijk tot uiting komen en worden toegepast. De analyse van die politiek-bestuurlijke context en wat er op dat vlak nodig is om tot betekenisvolle transparantie te komen staat in hoofdstuk 2 centraal.

## 2 Pijlers voor een perspectiefwissel

### 2.1 INZICHT GEVRAAGD

Het openbaar bestuur is betekenisvol transparant wanneer het inzicht geeft in zijn functioneren en over dat functioneren verantwoording aflegt. Het doet dit door zich controleerbaar op te stellen, richting burgers, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel. En dat is hard nodig, aangezien het gezag van het openbaar bestuur tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend is. Met een groeiend aandeel van de samenleving dat het gezag van het openbaar bestuur kritisch beschouwt, is het belangrijker dan ooit dat het openbaar bestuur de samenleving mogelijkheden biedt om mee te kijken met zijn handelen.

Dit besef heeft de afgelopen jaren tot verschillende initiatieven geleid waarbij het uitgangspunt was om overheidsgegevens zoveel mogelijk openbaar of ter inzage beschikbaar te maken. Maar hoewel de gegevenshuishouding van het openbaar bestuur op orde moet zijn, en de toegang tot gegevens goed geregeld, is daarmee nog géén transparante overheid gerealiseerd. Wij constateren namelijk dat het beschikbaar stellen van en toegang geven tot gegevens niet per se leidt tot inzicht bij de ontvanger. Sterker nog: de manier waarop informatievoorziening nu plaatsvindt, zorgt voor een negatieve spiraal waarbij de samenleving niet het inzicht krijgt dat ze verlangt, en haar behoefte aan informatie alleen maar verder toeneemt (zie ook figuur 1).

Wij stellen in dit rapport een perspectiefwissel voor, weg van de eigen kaders die het openbaar bestuur heeft voor het openbaar en ter inzage beschikbaar maken van gegevens, naar de informatiebehoefte van de samenleving. Voor die perspectiefwissel is het voor iedereen binnen het openbaar bestuur van belang om te allen tijde het perspectief van de samenleving voor ogen te houden bij het verstrekken van informatie: wat hebben burgers, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel nodig om inzicht te krijgen in het functioneren van het openbaar bestuur? Wat moet het openbaar bestuur doen om verantwoording af te leggen en zich controleerbaar op te stellen?

De perspectiefwissel die wij voorstellen wordt het meest concreet in de drie transparantieroutes waar we in de volgende drie hoofdstukken op ingaan. In dit hoofdstuk reiken we het openbaar bestuur eerst een aantal pijlers voor de geschatte perspectiefwisseling aan, die nodig zijn om in elke van de routes tot betekenisvolle transparantie te komen.

**Overkoepelende aanbeveling**

De ROB stelt voor om met betekenisvolle transparantie aan de gezagswaardigheid 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.

## **2.2 PIJLER 1: ACTIEVE, SAMENLEVINGSGERICHTE INFORMATIEVOORZIENING ALS LEIDEND PRINCIPE VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**

Zoals wij in het rapport *Gij zult openbaar maken* uit 2012 al concludeerden,<sup>16</sup> zou actieve openbaarheid – waarbij het openbaar bestuur uit eigen beweging overheidsinformatie publiek beschikbaar maakt – het uitgangspunt moeten zijn voor het openbaar bestuur. Met dit advies onderstrepen we dit en voegen we daaraan een dimensie toe. Dit doen we door niet te spreken van *actieve openbaarheid* maar van *actieve informatievoorziening*.

### **2.2.1 Openbare gegevens zijn niet altijd informatie**

Dit heeft twee hoofdredenen. Allereerst willen we benadrukken dat openbaarheid niet per se leidt tot inzicht, en daarmee ook niet tot transparantie. In de kern gaat openbaarheid over de vraag of gegevens al dan niet publiekelijk beschikbaar zijn, en niet over de vraag of deze gegevens de informatie bevatten die nodig is om verantwoording af te leggen en controleerbaar te zijn. Wanneer we het in dit rapport over informatievoorziening hebben, veronderstellen we dat het om gegevens gaat die wél tot inzicht leiden – anders is van informatie, althans vanuit het perspectief van de samenleving, geen sprake.

Dit laatste is fundamenteel voor de perspectiefwissel die wij voorstaan. Het gaat ons om het doel dat wordt gediend met het delen van gegevens. Het gaat erom een selectie te maken van de gegevens die nodig zijn voor burgers, volksvertegenwoordiging en de samenleving om inzicht te krijgen in het handelen van het openbaar bestuur, waardoor het openbaar bestuur verantwoording af kan leggen en zich controleerbaar opstelt. Verantwoorden en controleerbaar zijn doet het openbaar bestuur naar de samenleving toe, en dus moet het verstrekken van gegevens altijd samenlevingsgericht gedaan worden, dat wil zeggen: gericht op de informatiebehoefte die er in de samenleving bestaat.

<sup>16</sup> ROB (2012).

### 2.2.2 Informatie hoeft niet altijd openbaar te zijn

Dit brengt ons bij de tweede reden om de focus van *openbaarmaking* naar *informatievoorziening* te verschuiven: gegevens die tot inzicht leiden kunnen openbaar zijn, maar dat hoeft niet per se. Er is ook overheidsinformatie die zich niet leent voor openbaarheid, maar waarmee het openbaar bestuur wel verantwoording af kan leggen of zich controleerbaar opstellen. Informatie, kortom, die tot inzicht leidt bij burgers, volksvertegenwoordigers en de samenleving. Daarom is het van belang om ook deze informatie zoveel mogelijk beschikbaar te maken, zij het in niet-openbare vorm. Denk hierbij aan informatie met betrekking tot persoonsgegevens, die wel kan worden verstrekt aan de personen die het betreft, of aan staatsgeheimen, waarvoor vertrouwelijke inzagemogelijkheden voor volksvertegenwoordigers bestaan.

Net als openbaarmaking, kan informatievoorziening *passief* en *actief* gebeuren. Het voordeel van de passieve vorm is dat dit de mogelijkheid biedt om nauw aan te sluiten bij de informatiebehoefte van de verzoeker. Het stelt het openbaar bestuur bovendien in staat om te reageren op informatiebehoeften waarin nog niet is voorzien. Het nadeel is dat het voldoen aan een dergelijk informatieverzoek extra tijd en capaciteit kost, zowel bij de verzoeker als bij het openbaar bestuur zelf. In de ideale situatie hoeft het niet tot een verzoek te komen, omdat het openbaar bestuur de benodigde informatie zelf al begrijpelijk en vindbaar heeft gedeeld.

Actieve informatievoorziening past bij een gezagswaardig openbaar bestuur. Een gezagswaardig openbaar bestuur treedt de samenleving namelijk met een open blik tegemoet, legt verantwoording af en stelt zich controleerbaar op. Dit doet het niet omdat het moet van de wet, maar omdat het bijdraagt aan de eigen bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid.

#### Aanbeveling

De ROB beveelt aan om actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening de norm te maken voor het gehele openbaar bestuur. Daarmee kan verantwoording worden afgelegd en stelt het openbaar bestuur zich controleerbaar op.

## 2.3 PIJLER 2: POLITIEK(-BESTUURLIJK) VAKMANSCHAP MET VERTEGENWOORDIGING EN VERANTWOORDING IN BALANS

Zowel politieke bestuurders als volksvertegenwoordigers zijn van groot belang bij het navolgbaar maken van het openbaar bestuur voor de samenleving. Politieke bestuurders leggen publiekelijk verantwoording af voor dat wat het openbaar bestuur doet en nemen daarvoor verantwoordelijkheid. Volksvertegenwoordigers hebben de taak om bestuurders daarbij te contro-

leren. Maar voor zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers geldt dat zij geen eenduidige rol hebben: naast dat ze in naam van het algemeen belang opereren door te besturen of te controleren, zijn ze ook vertegenwoordigers van een achterban.

Mair haalde deze dubbelrol al aan door te wijzen op de *representative* en de *responsible role of government*.<sup>17</sup> In de *representative role* gaat het om vertegenwoordiging: het ophalen van geluiden en noden bij de achterban en die vertalen naar mogelijk toekomstig beleid en wetgeving. In de *responsible role* gaat het niet alleen om de wensen en noden van de eigen achterban, maar om het bredere algemeen belang. Voor zowel politieke bestuurders als volksvertegenwoordigers moeten beide rollen in balans zijn, maar dat zijn ze steeds minder. Dit heeft grote implicaties voor de mate waarin het openbaar bestuur betekenisvol transparant is.

### 2.3.1 *Verantwoording als politiek risico voor politieke bestuurders*

In het werk van politieke bestuurders ligt steeds meer nadruk op de rol van vertegenwoordiger. Door de focus op de eigen achterban is er tegenwoordig minder ruimte om tot een afgewogen visie op het algemeen belang te komen en daar ook naar te handelen. Dit is ook niet eenvoudig: handelen in het algemeen belang leidt bijna per definitie tot het nemen van moeilijke beslissingen en het sluiten van compromissen, vaak ook (deels) in strijd met de belangen van de eigen achterban.

Wanneer de vertegenwoordigende en de verantwoordelijke rol van een bestuurder in balans is, slaagt hij of zij er in om transparant te zijn over deze moeilijke beslissingen en compromissen. De bestuurder is dan in staat om te verantwoorden waarom hij of zij ervan overtuigd is dat het, met in acht-neming van de bredere politiek-bestuurlijke context, de beste keuze is. Wanneer de vertegenwoordigende rol van de bestuurder dominant is, is daarvoor veel minder ruimte, omdat de bestuurder er dan primair op gericht is om de belangen van de eigen achterban te vertegenwoordigen.

Bestuurders die het als hun rol zien om te vertegenwoordigen, sluiten echter ook compromissen en maken ook moeilijke keuzes: door ons evenredige politieke stelsel zal dit altijd nodig blijven. Het is niet het besturen als zodanig, maar de verantwoording daarover die tekort gaat schieten: verantwoording afleggen wordt dan ‘gedoe’ en vormt een (politiek) risico. Angst voor reacties uit de eigen achterban vormt een prikkel om geen volledige openheid van zaken te geven.

<sup>17</sup> Mair (2009).

### 2.3.2 Incidentenpolitiek

In de geschetste ontwikkelingen is ook een rol weggelegd voor volksvertegenwoordigers. Het is aan de volksvertegenwoordiging om het politieke bestuur te controleren. Daarbij mogen – en moeten – lastige vragen worden gesteld over het handelen van het openbaar bestuur, de gemaakte keuzes en onderliggende afwegingen. Daar hebben volksvertegenwoordigers informatie voor nodig, maar de verschuiving van verantwoording naar vertegenwoordiging in de rolopvatting van bestuurders staat dit, zoals hiervoor geschetst, in de weg.

Tegelijkertijd is het ook voor volksvertegenwoordigers belangrijker geworden om hun achterbannen tevreden te houden, bijvoorbeeld door positief in de media te verschijnen.<sup>18</sup> De noodzaak om te ‘scoren’ zorgt voor een politieke cultuur waarin fouten maken niet meer is toegestaan en debatten er vooral lijken te zijn om met een bestuurder af te rekenen. Ook bij volksvertegenwoordigers is dus een verschuiving te zien van het nemen van *verantwoording* – in de vorm van het controleren van de regering – naar de *vertegenwoordiging* van de eigen achterban.

Of het nu gaat om het politieke vakmanschap van bestuurders of van volksvertegenwoordigers: de overmatige focus op vertegenwoordiging zet de transparantie van het openbaar bestuur onder druk. 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 in dat kader te realiseren zijn. De focus voor de vertegenwoordigende rol van politici leidt, kortom, tot prikkels die het afleggen van verantwoording door en het zich controleerbaar opstellen van het openbaar bestuur tegengaan, in plaats van stimuleren. Dit gaat ten koste van het lerend vermogen dat het openbaar bestuur zo hard nodig heeft om gezagswaardig te zijn.

#### Aanbeveling

De ROB beveelt politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers aan om de balans tussen vertegenwoordiging en verantwoording te hervinden. De ROB beveelt ook aan om in te zetten op een politiek(-bestuurlijk) vakmanschap dat gericht is op het geven en verkrijgen van informatie waarmee het openbaar bestuur ten opzichte van de samenleving verantwoording aflegt en zich controleerbaar opstelt.

<sup>18</sup> Van der Meer (2023).

## 2.4 PIJLER 3: AMBTELIJK VAKMANSCHAP GERICHT OP LOYALE TEGENSpraak

Ambtenaren hebben een belangrijke rol bij de totstandkoming van de perspectiefwissel die wij nodig achten voor betekenisvolle transparantie. Niet alleen verzorgen zij de informatievoorziening aan burgers, volksvertegenwoordigers en de samenleving voor een belangrijk deel, ook de manier waarop ze bijdragen aan beleidsvoorbereiding heeft zijn weerslag op de manier waarop het openbaar bestuur verantwoording aflegt en zich controleerbaar op kan stellen. Hierbij speelt vooral het belang van loyale tegenspraak.

### 2.4.1 *Loyale tegenspraak*

Het takenpakket van ambtenaren is veelzijdig. Maar wie het terugbrengt tot de kern en zich afvraagt wat ambtelijk vakmanschap inhoudt, komt uiteindelijk uit bij vier kwaliteiten die een ambtenaar moet hebben. Allereerst dient een ambtenaar inhoudelijk deskundig te zijn<sup>19</sup> op het beleids-, wetgevings- of uitvoeringsdossier waarop zijn dagelijkse werkzaamheden zien. Ten tweede is kennis nodig van het democratisch en rechtsstatelijk bestel. Dat is voor een ambtenaar van belang omdat het kenmerken zijn van de organisatie waarvoor hij werkt. Daarmee is de democratische rechtsstaat het kader waarbinnen hij zijn werkzaamheden uitvoert en waarmee hij dus te allen tijde rekening moet houden.<sup>20</sup> Ten derde moet een ambtenaar in staat zijn om kritisch en onafhankelijk te adviseren. Die rol is niet alleen weggelegd voor beleidsambtenaren, maar nadrukkelijk ook voor ambtenaren die (hoofdzakelijk) betrokken zijn bij de uitvoering.<sup>21</sup> Ten slotte dient een ambtenaar loyaal te zijn aan de ambtsdrager in diens functie en niet als persoon.<sup>22</sup>

Bovengenoemde vier aspecten van ambtelijk vakmanschap wijzen op het belang van loyale tegenspraak. Loyale tegenspraak gaat over kritisch, onafhankelijk en deskundig binnen de democratische rechtsorde kunnen adviseren, maar wel op een wijze die loyaal is aan het ambt. Tegenspraak is loyaal wanneer het gerelateerd is aan het directe werk, intern gericht is en dus binnenskamers en op een vertrouwelijke manier gebeurt. Bovendien is er bij loyale tegenspraak de erkenning dat het laatste woord bij de politiek ligt.<sup>23</sup> Loyale tegenspraak is belangrijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur.

19 Zie ook het nog te verschijnen rapport van de WRR over de deskundige overheid.

20 Zie ook Van Ommeren (2025).

21 ROB (2024).

22 Zie het gesprek dat Herman Tjeenk Willink en Huri Sahin over (de ambtenaar in) de democratische rechtsorde hebben gehad tijdens de ROB-lezing op 15 januari 2025. Het verslag van deze bijeenkomst is te vinden op: [Terugblik 'De bevlogene jonge ambtenaar' | Nieuwsbericht | Raad voor het Openbaar Bestuur](#).

23 Van der Meer en Dijkstra (2021); Van der Meer (2024).

#### 2.4.2 *Meerdere perspectieven door tegenspraak*

Door bestuurders kritisch maar loyaal te adviseren komen meerdere perspectieven op tafel te liggen waardoor – als het goed is – ook de kwaliteit van het wetgevings-, beleids- of uitvoeringswerk verbeterd.<sup>24</sup> Beleid en wet- en regelgeving komt nou eenmaal niet tot stand in het vacuüm van een (beleids) departement. Vaak is sprake van een complex samenspel van betrokken overheidsinstanties, experts en belanghebbenden. Denk bijvoorbeeld aan werkbezoeken die worden afgelegd door bestuurders en ambtenaren, aan wetenschappers en adviesorganen die hun kennis en expertise (op verzoek) delen, belangenbehartigers die informatie delen over (on)bedoelde effecten van beleid voor hun achterban of leden, of volksvertegenwoordigers die signalen oppikken uit de media.

Door middel van loyale tegenspraak kunnen ambtenaren de veelheid aan invalshoeken onderdeel maken van de (politieke) belangenafweging, bijvoorbeeld door beleidsalternatieven aan te reiken of scenario's te schetsen. Zo zijn wij in het rapport *Naar een uitvoerende macht* uit 2024 uitvoerig ingegaan op de rol van uitvoerende organisaties en professionals bij het scherphouden op en bijsturen van het openbaar bestuur als het gaat om de maatschappelijke effecten van wet- en regelgeving.<sup>25</sup> In hun opleidingen noemt de Algemene Bestuursdienst (ABD) expliciet de rol van 'maatschappelijke partner' die topambtenaren moeten vervullen (naast de rollen van politiek adviseur en leidinggevende), waarin ze samen met organisaties, bedrijven en burgers werken 'aan inzicht in en oplossingen voor maatschappelijke opgaven'.<sup>26</sup>

#### 2.4.3 *Verantwoording door inzicht in complexiteit*

Mede door de onder de tweede pijler (paragraaf 2.3) geschetste nadruk op *vertegenwoordiging* in het werk van bestuurders, worden beleidsalternatieven – en met name het bekend worden daarvan – nog altijd als bedreigend gezien, omdat die volksvertegenwoordigers en de samenleving in bredere zin middelen in handen geven om bestuurders ter verantwoording te roepen (waarom is gekozen voor optie A, als optie B ook op tafel lag?). In onze ogen zouden bestuurders de veelheid aan perspectieven niet als obstakel moeten zien, maar 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 volledige beeld ontstaan dat nodig is om politieke verantwoording af te leggen.<sup>27</sup>

Het feit dat er momenteel nog veel terughoudendheid wordt gevoeld bij het (publiekelijk) bespreken van beleidsalternatieven, zorgt voor een dynamiek

24 Zie over dit thema ook: Instituut Maatschappelijke Innovatie (2023).

25 ROB (2024).

26 [Wat is de Algemene Bestuursdienst? | Organisatie | Algemene Bestuursdienst.](#)

27 Rijnja (2012).

waarin loyale tegenspraak in het geheel niet of alleen *off the record* (daarover meer in paragraaf 2.5) plaatsvindt. In beide gevallen draagt dit niet bij aan meer inzicht voor burgers, volksvertegenwoordigers en de samenleving in het handelen van het openbaar bestuur en de keuzes achter dit handelen. Noch draagt het bij aan de controleerbaarheid van het openbaar bestuur. Ook hier is dus sprake van een prikkel die het afleggen van verantwoording en het zich controleerbaar opstellen door het openbaar bestuur tegengaat.

Er is ruimte nodig voor loyale tegenspraak als onderdeel van het ambtelijk vakmanschap, ook met het oog op de betekenisvolle transparantie van het openbaar bestuur. Dat betekent dat hier aandacht voor moet zijn in de opleidingen van (jonge en/of onervaren) ambtenaren. Ook de begeleiding door leidinggevendenden moet hierop gericht zijn. Bovendien, en dat is cruciaal, is het nodig dat de ambtelijke top deze invulling van ambtelijk vakmanschap uitdraagt, waarborgt en in bescherming neemt als deze onder druk komt te staan door tijdsdruk of politiek opportunisme.

#### **Aanbeveling**

De ROB beveelt aan om het kunnen bieden van loyale tegenspraak beter te verankeren in de ambtelijke organisatie, zodat een verbreding van invalshoeken op vraagstukken plaatsvindt en daarover politieke verantwoording kan worden gegeven én gevraagd. Dit is met name een verantwoordelijkheid voor de ambtelijke top.

## **2.5 PIJLER 4: RUIMTE VOOR VERTROUWELIJKHEID DOOR VERANTWOORDING ACHTERAF**

We hebben geschetst hoe de manier waarop informatievoorziening door het openbaar bestuur nu is ingericht zorgt voor een nog grotere wens om het openbaar bestuur te controleren (figuur 1). Hierdoor wordt het openbaar bestuur geen ruimte gegund voor vertrouwelijke, interne beraadslaging, terwijl dit in de praktijk wel nodig is: ambtenaren moeten onderling en met hun bestuurders de geschetste veelheid aan invalshoeken en belangen (zie paragraaf 2.4) in kaart kunnen brengen en kunnen afwegen. 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.

Sterker nog: we denken dat betekenisvol transparant zijn en het krijgen van ruimte voor vertrouwelijke beraadslaging fundamenteel verbonden zijn, omdat – wanneer inzicht wordt gegeven in het functioneren van het openbaar bestuur – ook het vertrouwen ontstaat dat de ruimte voor vertrouwelijke

beraadslaging niet misbruikt wordt (figuur 3). Als het openbaar bestuur in de ogen van burgers gezagwaardig is, en dus als betrouwbaar, betrokken en bekwaam wordt ervaren, geeft het openbaar bestuur de samenleving minder aanleiding voor (over)actieve controle.

### **2.5.1 Beleidsintimiteit en privacy**

Het valt ons op dat in de context van beleidsvoorbereiding in algemene termen het belang van informatievoorziening aan burgers, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel vaak wel wordt onderschreven, maar dat in specifieke situaties al snel kanttekeningen worden geplaatst en de informatievoorziening vaak uitblijft. Er moet zeker informatie worden gegeven, is de gedachte, maar er is ook angst dat dit de ruimte inperkt voor een open gesprek tussen ambtenaren onderling en tussen ambtenaren en hun bestuurders waarin zij vrijelijk met elkaar van gedachten wisselen en waarin sprake kan zijn van loyale tegenspraak.<sup>28</sup> Naast de angst dat openbaarheid ten koste gaat van de ruimte om vrijelijk met elkaar van gedachten te wisselen, wordt ook vaak de kanttekening gemaakt dat openbaarheid ertoe leidt dat persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren herleidbaar ‘op straat’ komen te liggen. Zeker voor lokale overheden, die vaak een klein ambtelijk apparaat hebben, is dit een zorg.

### **2.5.2 Voorwaarden voor vertrouwelijkheid**

Informatievoorziening in een context waar ook vertrouwelijke uitwisseling van invalshoeken mogelijk moet zijn, evenals ruimte voor beleidsintimiteit en privacy van ambtenaren, is complex. Want de vertrouwelijkheid faciliteert het vrijelijk kunnen verkennen van beleidsalternatieven. Tegelijkertijd is de wens van de samenleving om de vertrouwelijkheid te doorbreken begrijpelijk. Wanneer vertrouwelijkheid door het openbaar bestuur misbruikt wordt, kan er immers een ongelijk speelveld ontstaan, omdat niet alle relevante belanghebbenden in beeld zijn bij overheden of de capaciteit hebben om hun stem goed te laten horen.<sup>29</sup> Of omdat er een behoefte is om beleidsmakers te bereiden met invalshoeken die tot dan toe nog niet zijn meegewogen.

Er ontstaat alleen ruimte voor informele en vertrouwelijke besluitvorming wanneer (achteraf) inzicht wordt geboden in het besluitvormingsproces. Actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening is daarvoor een voorwaarde (pijler 1), gecombineerd met politiek en ambtelijk vakmanschap dat gericht is op bredere verantwoording (pijler 2 en 3). Dit krijgt het meest effectief vorm door een combinatie van instrumenten die gericht is op het inzichtelijk maken van 1) de toegang van diverse actoren tot beleidsmakers, 2) de

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld Drahmman (2022).

<sup>29</sup> Braun en Fraussen (2023).

inbreng en informatie die deze actoren bieden, en 3) de politiek-bestuurlijke afwegingen die op basis daarvan zijn gemaakt.<sup>30</sup>

Met andere woorden, informatievoorziening heeft hier vooral tot doel om zicht te verschaffen op de vertrouwelijke en informele voorfase. Bestaande instrumenten op landelijk niveau die daar, mits ze beter toegepast worden, geschikt voor zijn, zijn het Beleidskompas, Memories van Toelichting en beslisnota's. Het daadwerkelijk toepassen van het Beleidskompas biedt in veel gevallen een goede mogelijkheid voor het in beeld brengen van de relevante actoren en belanghebbenden.<sup>31</sup> Een Memorie van Toelichting dient alle beleidsalternatieven en de afwegingen daarbij inzichtelijk te maken, en niet alleen of voornamelijk de voorkeursoptie uit te werken, zoals nu vaak het geval is. Beslisnota's moeten alle informatie, de inhoudelijke context én de betrokken actoren inzichtelijk maken, zodat de gemaakte afweging te volgen is. Vergelijkbare instrumenten kunnen ook op decentraal niveau verder worden ontwikkeld en ingezet.

Deze vorm van informatievoorziening komt ook tegemoet aan de angst dat de privacy van ambtenaren wordt aangetast in het licht van tot de persoon herleidbare persoonlijke beleidsopvattingen. Dit komt omdat in verreweg de meeste gevallen inzicht kan worden geboden door een reconstructie van de besluit- en beleidsvorming. Hierbij is het nodig de belangrijkste feiten, gebeurtenissen, beleidsopties en bijbehorende afwegingen te delen, maar persoonlijke beleidsopvattingen horen daar niet bij. Wanneer er wel persoonlijke beleidsopvattingen gedeeld worden, dienen die in niet tot de betreffende persoon herleidbare vorm verstrekt te worden.

### **Aanbeveling**

De ROB beveelt aan om ruimte te bieden aan vertrouwelijke en informele besluitvorming en om beleidsintimiteit te respecteren. Maar dit kan alleen als de mogelijkheden voor verantwoording en controle beter georganiseerd worden, bijvoorbeeld door een effectieve invulling van instrumenten als het Beleidskompas, de Memories van Toelichting en de beslisnota's.

<sup>30</sup> Braun en Fraussen (2025).

<sup>31</sup> Koppenjan e.a. (2024).

### 3 Transparantie richting individuele burgers en bedrijven

In deze transparantieroute draait het om de informatievoorziening richting individuele burgers en bedrijven. Waarover willen zij geïnformeerd worden?<sup>32</sup> Welke kaders zijn hiervoor beschikbaar? Hoe sluiten die kaders aan op de informatiebehoefte van burgers en bedrijven (paragraaf 3.1)? Welke acties zijn nodig om hun informatiebehoefte centraal te stellen en op die manier bij te dragen aan betekenisvolle transparantie (paragraaf 3.2)?

Om met de eerste vraag te beginnen: burgers en bedrijven willen weten welke gegevens de overheid gebruikt bij besluiten die hen persoonlijk raken en hoe die besluiten tot stand kwamen.<sup>33</sup> Dit gaat verder dan alleen helder taalgebruik in brieven, besluiten en uitspraken op bezwaar. Het gaat ook over de totstandkoming van die besluiten en dus de keuzes, aannames en gegevens die daarbij gebruikt zijn.

In dit hoofdstuk gaat het dus om individuele besluitvorming ten aanzien van burgers en bedrijven. In het bestuursrecht wordt dit type besluit een *beschikking* genoemd. Dit is dus een beslissing van een bestuursorgaan in een concreet geval. Die individuele beschikkingen variëren sterk van aard. Denk aan een (gemeentelijke) belastingaanslag, een uitkering, een toeslag of een Wmo-voorziening. Maar ook het al dan niet verlenen van een vergunning, een handhaving of een ontheffing, een boete en een dwangsom zijn beschikkingen.

Veel burgers en bedrijven ontvangen jaarlijks één of meer beschikkingen van de overheid, waaraan vaak een veelheid van gegevens ten grondslag ligt. De roep om transparantie bij beschikkingen is vaak groot, omdat zij ingrijpende (financiële) gevolgen kunnen hebben voor de belanghebbenden. Burgers en bedrijven willen kunnen controleren of de bij het besluit gebruikte gegevens juist zijn en ze willen kunnen volgen waarom het besluit is zoals het is. Daarvoor is inzicht in die gegevens en overwegingen nodig. Deze gegevens en documenten lenen zich in veel gevallen niet voor openbaarmaking aan een ander dan de belanghebbende zelf. Bijvoorbeeld omdat het gaat om persoons- en belastinggegevens. De benodigde transparantie ontstaat in dat geval dus door informatievoorziening die alleen is gericht aan de belanghebbende zelf.

32 Zie hierover uitgebreid: Instituut Maatschappelijke Innovatie (2025).

33 Zie over de informatiebehoefte ook uitgebreid Instituut Maatschappelijke Innovatie (2025).

### 3.1 UITEENLOPENDE KADERS VOOR INZICHT IN KEUZES, AANNAMES EN GEGEVENS

Als burgers en bedrijven willen controleren of de overheid uit is gegaan van de juiste gegevens, bestaan daarvoor verschillende wettelijke kaders of ‘ingan-gen’. In afzonderlijke wettelijke kaders zijn diverse inzagerechten opgenomen. Van welk inzagerecht burgers of bedrijven gebruik kunnen maken, hangt af van het soort informatie dat ze in willen zien. Om te illustreren dat deze kaders niet altijd aansluiten op de informatiebehoefte van burgers en bedrijven, komen hierna enkele veelgebruikte inzagerechten aan de orde, inclusief hun beperkingen.

#### 3.1.1 *Persoonsgegevens*

Bij veel beschikkingen verwerkt de overheid persoonsgegevens en daarvoor biedt de AVG een mogelijkheid tot inzage.<sup>34</sup> Maar met die inzage verkrijgt iemand alleen inzicht in de persoonsgegevens die het bestuursorgaan verwerkt, en dus niet in (de totstandkoming van) het besluit zelf. Want de gegevens die daarvoor relevant zijn, zijn veelal geen persoonsgegevens.

#### 3.1.2 *Belastingdossier*

Ook inzage in het eigen belastingdossier kan wat voeten in de aarde hebben. Op grond van artikel 67 van de Algemene wet op de Rijksbelastingen (AWR) heeft de belastinginspecteur een geheimhoudingsplicht waardoor belastinggegevens niet gedeeld mogen worden. Deze geheimhoudingsplicht geldt in eerste instantie ook naar de burger die inzage wil in zijn eigen belastingdossier. De geheimhoudingsplicht geldt niet wanneer inzage in de belastinggegevens noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de belastingwet. Hiervan is sprake wanneer de belastingplichtige een boete krijgt opgelegd, of wanneer hij in bezwaar of beroep gaat.<sup>35</sup>

Maar ook buiten deze situaties kan een burger of bedrijf inzage krijgen in het eigen belastingdossier,<sup>36</sup> door gebruik te maken van één van de uitzonderingsgronden die artikel 67 AWR biedt. Op grond van dit artikel is het namelijk mogelijk om inzage te krijgen in het eigen dossier, maar daarbij geldt wel een belangrijke en grote nuancering: de belastingplichtige krijgt alleen inzage in gegevens die door of namens hem zijn verstrekt. Dit betekent dat – buiten een situatie waarbij het gaat om een boete, bezwaar of beroep – de belastingplichtige alleen inzicht krijgt in de gegevens die van hemzelf afkomstig zijn. Inzage in het volledige belastingdossier is hiermee dus niet aan de orde. De laatste jaren zijn diverse fraudesignaleringsystemen van de Belastingdienst in opspraak geraakt. Zo bleek onder andere dat de verwerking van per-

34 Artikel 15 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

35 Van der Sar (2021), par. 3.6.3.3.

36 Van der Sar (2023).

soonsgegevens niet in overeenstemming was met de AVG en dat sprake was van etnisch profileren. Met dit in het achterhoofd is een aanpassing van de AWR voorgesteld om een recht op inzage in het eigen belastingdossier op te nemen.<sup>37</sup> Dit inzagerecht gaat uiterlijk in op 31 december 2025.<sup>38</sup>

### 3.1.3 *Wet open overheid*

Als de genoemde specifieke inzageregelingen niet de gegevens opleveren waarnaar mensen op zoek zijn, dan kunnen ze de Wet open overheid (Woo) gebruiken als vangnet. Op grond van artikel 5.5 Woo kan persoonlijke informatie op vertrouwelijke – dus niet voor eenieder toegankelijke – basis met de persoon die het betreft worden gedeeld. Het gaat dan alleen om informatie die rechtstreeks op de verzoeker betrekking heeft. De Woo kan een vangnet vormen maar lijkt wel eens te worden ingezet als noodgreep om informatie te krijgen of om iets van de overheid gedaan te krijgen. Deze inzet draagt niet bij aan betekenisvolle transparantie. Het is aan bestuursorganen om informatiezoekenden al eerder naar het juiste pad te begeleiden. Hoe dit mis kan gaan blijkt uit het voorbeeld in het kader.

#### **Waar routes elkaar kruisen, raken informatie(ver)zoekers soms de weg kwijt**

Een belanghebbende vraagt met een beroep op de Woo om verschillende documenten over de WOZ-waarde van zijn pand. Rechtbank Den Haag oordeelt, in lijn met vaste jurisprudentie van de Raad van State, dat op een verzoek om WOZ-informatie niet de Wet open overheid van toepassing is, maar de Wet WOZ. Het bijzondere regime van de Wet WOZ voor het verstrekken van gegevens prevaleert boven het algemene regime van de Woo.<sup>39</sup> Als de belanghebbende gegevens over de WOZ-taxatie van zijn pand wil ontvangen, kan dat op basis van artikel 40 van de Wet WOZ. Dit artikel houdt in dat de gemeente de belanghebbende op verzoek een afschrift verstrekt van alle gegevens die ten grondslag liggen aan de vastgestelde waarde. Het verzoek, het bezwaar en de beroepsprocedure op basis van de Woo zijn tevergeefs.

37 TK (2023/2024), *Amendement Omtzigt c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/24, 36 418, nr. 110.

38 TK (2023/2024), *Amendement Omtzigt c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/24, 36 418, nr. 110.

39 Rechtbank Den Haag 16 juli 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:12495.

### 3.1.4 *Algemene wet bestuursrecht*

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat een besluit deugdelijk moet zijn gemotiveerd. De motivering van het besluit moet begrijpelijk en navolgbaar zijn.<sup>40</sup> Dit houdt in dat ‘de feiten en omstandigheden die onder het besluit liggen juist en volledig zijn en deugdelijk worden gewaardeerd.’<sup>41</sup> Daarnaast heeft iemand recht op alle onderliggende stukken wanneer bezwaar wordt gemaakt.<sup>42</sup> Burgers en bedrijven kunnen dus met verwijzing naar de Awb inzicht bij besluiten afdwingen. Maar daarvoor moeten ze wel eerst een juridische procedure starten. Verdere juridisering om informatie te verkrijgen, is echter niet de snelste weg naar betekenisvolle transparantie. Het is effectiever om de informatie al direct bij de beschikking zelf te verstrekken. Het is met andere woorden niet alleen belangrijk welke informatie de overheid verstrekt, maar ook op welke wijze én op welk moment. In de aanbevelingen wordt hierop dieper ingegaan.

### 3.1.5 *Tussenconclusie*

Wanneer burgers of bedrijven inzage willen in hun eigen dossier of de gegevens die de overheid over hen heeft, valt op hoe gefragmenteerd inzage wettelijk geregeld is. Ondanks de één-overheid-gedachte, gaat niet elke instantie of elk orgaan over álles. Wat betreft informatie-inzage heeft dit tot gevolg dat er altijd verschillende ‘ingangen’ zijn om inzage te krijgen. Wanneer informatiezoekers eenmaal een bepaalde weg zijn ingeslagen, raken de andere wegen vaak uit het zicht. Het is belangrijk om informatiezoekers de juiste weg op te helpen, wanneer zij de verkeerde zijn ingeslagen.

Daarnaast valt op dat de omvang van het inzagerecht sterk verschilt per wettelijk kader. Wanneer het inzagerecht slechts ziet op een deel van het dossier (AWR), of wanneer slechts een overzicht wordt gegeven van persoonsgegevens (AVG), draagt dat in de regel niet bij aan het creëren van inzicht bij de verzoeker. De gegevens worden kortom aangeleverd volgens de logica van de overheid, en niet vanuit de behoefte van de informatievragers en dat brengt betekenisvolle transparantie niet dichterbij. De aanbevelingen in de volgende paragraaf doen dat juist wél.

## 3.2 **AANBEVELINGEN**

In de vorige paragrafen is ingegaan op de wettelijke kaders die van toepassing zijn op de informatievoorziening aan burgers. Uit de analyse kwam naar voren dat inzagerechten gefragmenteerd zijn en niet altijd aansluiten op de informatiebehoefte, omdat niet duidelijk wordt welke gegevens een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van een beschikking. Met het oog op beteke-

<sup>40</sup> Art. 3.46 Awb.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld Centrale Raad van Beroep 16 december 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:3196.

<sup>42</sup> Dit inzagerecht in ‘alle op de zaak betrekking hebbende stukken’ voor belanghebbenden in de bezwaarfase is geregeld in artikel 7:4 Awb.

nisvolle transparantie bij beschikkingen en het herstellen van gezagswaardigheid doen we de volgende aanbevelingen.

### 3.2.1 *Zorg voor een gelaagde informatievoorziening*

#### **Aanbeveling voor: de behandelaar van een aanvraag, of een juridische afdeling in het geval van massale beschikkingsprocessen**

Niet iedereen heeft evenveel behoefte aan het kunnen controleren van overheidsbesluiten. Redeneren vanuit het perspectief van de ontvangers en de verschillen die zij hebben qua informatiebehoefte, leidt tot een gelaagde informatievoorziening vanuit de overheid. Dit zou vaker het uitgangspunt kunnen zijn: de overheid die basisinformatie altijd actief verstrekt en achtergrondinformatie eenvoudig beschikbaar stelt via één klik of telefoontje.<sup>43</sup> Deze gelaagdheid kan er per type overheidsbesluit anders uitzien, omdat de basisinformatie verschilt. Toch biedt het bestuursorganen de kans om zo goed mogelijk en op één manier te voorzien in verschillende informatiebehoeften.

#### **Basisinformatie en aanvullende informatie: een voorbeeld aan de hand van de WOZ**

**Basisinformatie:** Het besluit zelf en de uitkomst voor vergelijkbare gevallen. Iedereen kan in twee klikken checken wat de waarde van de burens is en daaraan hebben veel mensen genoeg.

**Achtergrondinformatie:** De totstandkoming van het besluit. In de WOZ is dat het taxatieverslag met kenmerken van de eigen woning en drie verkochte woningen met hun kenmerken (grootte, woningtype, bouwjaar, verkoopprijs).

**Verdiepende detailinformatie:** Achterliggende gegevens, keuzes, aannames die verder gaan dan de concrete situatie. In de WOZ komt dat bijvoorbeeld neer op de gehanteerde staffelopbouw van de grondwaarde, het model met waarden van bijgebouwen, of de techniek van het taxatiemodel.

### 3.2.2 *Zie informatievoorziening als wisselwerking*

#### **Aanbeveling voor: iedereen die in contact komt met burgers met vragen**

Om goed in informatiebehoeften van burgers en bedrijven te kunnen voorzien, moet de overheid eerst weten wat die behoeften zijn. Maak het actief uitvragen van de informatiebehoefte daarom onderdeel van de standaardwerkprocessen. Informatievoorziening wordt op die manier veel meer een

<sup>43</sup> Zie kader Basisinformatie en aanvullende informatie voor een voorbeeld.

wisselwerking met contact over en weer. Zodra een belanghebbende contact opneemt met de overheid, bijvoorbeeld via een bezwaarprocedure, is deze opdracht relatief eenvoudig uitvoerbaar. Er is immers een concrete belanghebbende om aan te vragen of hij voldoende informatie heeft, en of er nog vragen zijn. Uit onderzoek blijkt dat met name onder bezwaarmakers de behoefte aan transparantie groot is.<sup>44</sup> De informatievoorziening aan deze groep verdient dan ook extra aandacht.

*Meer informatie? Ja, meer correcte informatie graag!*

– Kenneth, inwoner

### 3.2.3 Waarborg begrijpelijkheid

Betekenisvolle transparantie bij beschikkingen begint met de begrijpelijkheid ervan. Begrijpelijke taal vergroot immers de kans dat het bij de ontvanger tot inzicht leidt. Deze aanbeveling zal velen bekend voorkomen. Toch worden nog steeds onbegrijpelijke stukken opgesteld. Hoewel de bedoeling vermoedelijk is om compleet en juridisch correct te zijn, ervaren belanghebbenden ingewikkeld taalgebruik als een manier om hen op afstand te houden. Die afstand in de communicatie creëert het beeld van geslotenheid. Terwijl het openbaar bestuur via het beeld van openheid juist vertrouwen en gezag kan creëren.

*En dan ga ik die brief lezen, en dan denk ik, wat is dit voor een woordenbrij? Welke duurbetaalde functionaris heeft dit in elkaar gesleuteld? Dan moet ik het ook twee, drie keer lezen om een beetje te volgen wat nou de opbouw van de brief en de lering is.*

– Philip, inwoner

Begrijpelijkheid kan op verschillende manieren worden bereikt. Zonder volledig te kunnen of willen zijn, wijzen we daarbij op de volgende punten:

#### **Blijf uitproberen**

#### **Aanbeveling voor: communicatieafdeling, samen met vakinhoudelijke afdeling**

Communicatie is nooit af. Met een eenvoudige A-B-test kan bijvoorbeeld worden getest welke informatie burgers en bedrijven zelf het duidelijkst vinden. Naast ondersteuning bij taalvaardigheid, stemt bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam de vorm en inhoud van brieven af op het niveau en de wensen van de brievenlezers. Zo snijdt het mes aan twee kanten.

<sup>44</sup> Witkam (2024).

Het testen van briefvoorkeuren of begrip van de inhoud kan ook digitaal. Met verschillende versies van een brief, voorzien van een kort digitaal vragenformulier, kan relatief eenvoudig worden getest met welke brief de informatie overkomt zoals is bedoeld én wat de ontvanger ervan vindt.

### *Leer van elkaar*

#### **Aanbeveling voor: communicatieafdelingen**

Verschiedende bestuursorganen voeren vergelijkbare taken uit en over de uitvoering van die taken informeren zij burgers. In plaats van steeds opnieuw het wiel uit te vinden, zouden bestuursorganen meer op zoek moeten gaan naar goede voorbeelden van informatievoorziening. Hier geldt: beter goed hergebruikt dan slecht zelf bedacht. Zo kent de Belastingdienst een afdeling die wetteksten herschrijft tot webteksten.<sup>45</sup> Dat zou op lokaal niveau ook nuttig kunnen zijn. De VNG heeft veel inhoudelijke informatie beschikbaar gesteld en er lopen diverse initiatieven over bijvoorbeeld duidelijke taal. Gebruik deze beschikbare kennis om van elkaar te leren.

### *Blijf mondeling bereikbaar*

#### **Aanbeveling voor: vakafdeling, samen met klantcontactcentrum**

Soms zijn de nuances van mondelinge communicatie schriftelijk moeilijk te verwoorden.<sup>46</sup> Daarom is een mondelinge toelichting soms geschikter om inzicht te bieden. Door middel van directe interactie via telefoon, beeldbellen of chat, waarbij iemand direct antwoord krijgt en direct kan aangeven wat nog mist, groeit het wederzijdse begrip. Dit geldt voor de klantcontactcentrummedewerkers, maar ook voor ambtenaren van de vakafdeling.

### *Blijf context bieden*

#### **Aanbeveling voor: vakafdelingen**

Gegevens en informatie kunnen op zichzelf juist zijn, maar zonder context zijn ze (meestal) niet betekenisvol. Het is daarom belangrijk om context te bieden: Hoe worden gegevens en informatie bijvoorbeeld gebruikt? En wat betekent die informatie voor de ontvanger? Het belangrijkste punt dat het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (zie kader hierna) tegenkomt, is dat mensen niet goed weten wat de gevonden informatie voor hen betekent. Het MFO hielp bijvoorbeeld iemand die een andere voornaam liet registreren in de Basisregistratie personen. De oude naam bleef echter zichtbaar op MijnOverheid. Hierdoor dacht de persoon in kwestie dat de nieuwe naam niet was doorgevoerd. Pas bij het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties werd duidelijk dat het ging om een gebruikersnaam die deze persoon in het verleden zelf had ingevoerd en niet om gegevens die worden opgehaald uit de Basisregistratie personen. Context bieden betekent ook uit kunnen leggen

<sup>45</sup> Cramwinckel (2014).

<sup>46</sup> Samanta & Hand (2022).

waarom gegevens wel of niet relevant zijn voor de vraag die leeft. Daarbij helpt een achtervang, zoals het MFO, waar burgers, bedrijven én ambtenaren met vragen naartoe kunnen en waar de expertise erop gericht is om samen het achterliggende probleem te achterhalen. Het MFO vormt zo een belangrijke schakel in de informatievoorziening tussen burger en bestuursorganen.

### **Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties**

Voor het controleren van de eigen gegevens bij de overheid, biedt de centrale plek MijnOverheid houvast aan burgers. Maar decentrale overheden hebben ook eigen vergelijkbare voorzieningen en dat maakt het voor burgers minder overzichtelijk. En waar kan de burger terecht als die bij controle een fout ziet in één van de overheidsregistraties? Het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO) helpt burgers op weg naar de juiste organisatie die de fout kan corrigeren. Zij moeten altijd eerst contact opnemen met de organisatie die verantwoordelijk is voor de gegevens. Als zij er daar niet uitkomen, kan het MFO helpen bij het laten corrigeren van onjuiste gegevens. Naast de dienstverlening aan burgers en bedrijven, vormt het MFO een vraagbaak voor overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de gegevens. Een adviseur van het MFO vertelt:

Het MFO geeft aan dat de meeste mensen aankloppen bij de uitvoeringsorganisaties wanneer zij een probleem hebben. Als de uitvoeringsorganisatie er niet uitkomt, kan het MFO helpen. Wat het MFO ziet is dat burgers niet altijd goed begrijpen wat bepaalde gegevens betekenen. Context en uitleg bij gegevens is daarom belangrijk. Op MijnOverheid, waar veel van de eigen gegevens bijeen zijn gebracht, staat bijvoorbeeld bij ieder gegeven een i voor meer informatie.

Ook is het lastig voor burgers en bedrijven om te overzien waar hun gegevens binnen de overheid naartoe gaan. Zonder die informatie weten burgers ook niet waar ze naar moeten vragen. Tot slot kan het ook voor ambtenaren lastig zijn om enerzijds te doorgronden wat er gebeurt en anderzijds te herkennen wat iemands vraag precies is. Het is dus belangrijk te blijven investeren in de capaciteit en kennis van eerstelijns informatiepunten. Uitvoeringsorganisaties zijn de oren en de ogen van het openbaar bestuur.

### 3.2.4 *Laat de deur open, ook als de verkeerde ingang wordt gebruikt*

Burgers en bedrijven doen geregeld een beroep op de Woo om de eigen gegevens te verkrijgen, ook als dit niet het juiste juridisch kader is. Zoals hiervoor ook al werd geconstateerd: de Woo wordt dan ingezet als noodgreep of vanuit onwetendheid. Dergelijke beroepen op de Woo zijn een indicatie dat er in het voorafgaande kennelijk iets niet goed is gegaan in de informatievoorziening. Het advies luidt daarom: bied inzicht, ook als de verkeerde wettelijke grondslag wordt gebruikt. Het openbaar bestuur zal zelf de verbinding moeten vormen tussen het spreekwoordelijke kastje en de muur.

#### *Ga voor een dienstbare ‘aanmerken als’ werkwijze*

##### **Aanbeveling voor: behandelaars van informatieverzoeken**

De wetgever is voornemens om een dienstbaarheidsbeginsel op te nemen in de Awb.<sup>47</sup> Een concreet voorbeeld van een dienstbare houding, zou een ‘aanmerken als’ werkwijze kunnen zijn. Dit houdt in dat burgers die gebruikmaken van het verkeerde inzagerecht niet slechts te horen krijgen dat ze de verkeerde ‘ingang’ hadden, maar de verstrekker helpt hen ook verder: bijvoorbeeld door indien mogelijk tóch de juiste informatie te geven, of door de burger actief door te verwijzen naar het juiste bestuursorgaan. Vergelijkbare bepalingen bestaan al in het algemeen bestuursrecht. Denk aan een bezwaarschrift dat is ingediend bij het verkeerde bestuursorgaan of een bezwaarschrift dat eigenlijk een beroepschrift moet zijn.<sup>48</sup> Hierbij is ruggensteun van de politieke en ambtelijke top nodig. De ‘aanmerken als’ werkwijze kan worden opgenomen in de werkprocessen.

47 Wetsvoorstel Wet Versterking Waarborgfunctie Awb. Zie voor de consultatiegegevens van dit voorstel: [Overheid.nl | Consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb](https://overheid.nl/consultatie/warborgfunctie-awb).

48 Artikel 6:15 Awb.

## 4 Transparantie richting Kamerleden

In deze transparantieroute staat het perspectief van Kamerleden centraal. Waarover willen zij geïnformeerd worden? Welke kaders zijn hiervoor beschikbaar (paragraaf 4.1)? Hoe sluiten die kaders aan op de informatiebehoefte van Kamerleden (paragraaf 4.2)? Welke acties zijn nodig om hun informatiebehoefte centraal te stellen en op die manier bij te dragen aan betekenisvolle transparantie (paragraaf 4.3)?

Kamerleden hebben informatie nodig om hun taak – namens het volk de regering controleren – uit te kunnen voeren. De informatie die zij hiervoor nodig hebben, 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.

In artikel 68 van de Grondwet (Gw) is met het oog op deze controletaak vastgelegd dat Kamerleden het recht hebben om inlichtingen te vragen aan ministers en staatssecretarissen. Dit artikel schept de plicht voor ministers en staatssecretarissen om aan Kamerleden alle door hen gevraagde inlichtingen te verschaffen. We zien dat uitvoerig onderzoek wordt gedaan naar de informatievoorziening aan de Kamers, onder andere naar (de werking van) art. 68 Gw. Hieruit blijkt dat het onderwerp leeft en volop in beweging is. We staan op deze plek stil bij de bevindingen van de recente onderzoeken en bezien hun aanbevelingen in het licht van betekenisvolle transparantie. Zorgen deze aanbevelingen voor betekenisvolle transparantie, zodat het openbaar bestuur verantwoording af kan leggen en Kamerleden het openbaar bestuur kunnen controleren?

### **Inlichtingenplicht geldt ook decentraal**

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op informatievoorziening aan Eerste en Tweede Kamerleden. Maar, de in dit hoofdstuk beschreven mechanismen doen zich ook decentraal voor.

Decentrale overheden kennen een vergelijkbare wettelijke inlichtingenplicht van bestuurders aan volksvertegenwoordigers. Uit de spiegelbeeldbepaling van artikel 169, derde lid, van de Gemeentewet volgt bijvoorbeeld dat het College van B&W, en elk van zijn afzonderlijke leden, de Gemeenteraad mondeling of schriftelijk de gevraagde inlichtingen geven, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar

belang.<sup>49</sup> Ook in de gemeente is informatievoorziening in het openbaar het uitgangspunt.

Voor het waterschapsbestuur schets de Waterschapswet zowel een actieve als een passieve inlichtingenplicht. Zo bepaalt artikel 89 lid 1 van de Waterschapswet dat de leden van het dagelijks bestuur, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het algemeen bestuur proactief verantwoording verschuldigd zijn voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. De passieve inlichtingenplicht uit het tweede lid verplicht leden van het dagelijks bestuur op verzoek inlichtingen te geven, voor zover het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang. Hier wordt het uiteindelijke doel van verantwoording expliciet genoemd bij de actieve inlichtingenplicht. Door de passieve inlichtingenplicht afzonderlijk in de Waterschapswet op te nemen, lijkt enige beperking ook alleen te gelden voor informatie op verzoek. Ook hier is een samenspel te zien tussen actieve en passieve informatievoorziening.

#### 4.1 HET RECHT OP INLICHTINGEN

##### 4.1.1 *Reikwijdte van het recht op inlichtingen*

Het inlichtingenrecht van artikel 68 Gw is een zeer vergaand en belangrijk recht. Het vormt samen met art. 42 Gw over de ministeriële verantwoordelijkheid de basis van de parlementaire controle.<sup>50</sup> Dit individuele inlichtingenrecht is grondwettelijk verankerd en met beperkingen ervan dient zeer terughoudend te worden omgesprongen.<sup>51</sup> Dit informatierecht heeft een ander doel en een andere strekking dan de Woo. De plicht tot het geven van inlichtingen op grond van artikel 68 Gw gaat verder dan de Woo. Dat houdt verband met de functie van Kamerleden als controleur van de regering. De Kamer heeft méér recht op informatie en recht op méér informatie dan de gemiddelde burger op grond van de Woo zou kunnen krijgen:<sup>52</sup>

49 Dat ook op decentraal niveau slechts in uitzonderingsgevallen informatie níet met de gemeenteraad of provinciale staten gedeeld kan worden, wordt soms vergeten. Zie bijvoorbeeld: [Raad heeft recht op informatie, tenzij strijdig met openbaar belang | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#).

50 Zie over deze thematiek ook Broeksteeg en Groen (2025).

51 Munneke (2020).

52 Bovend'Eert, Broeksteeg, Munneke en Sillen (2023). *Kamerstukken II* 2001/02, 28362, nr. 2. *Kamerstukken II* 2015/16, 28362, nr. 8.

*Informatie die aan een burger moet worden verstrekt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, kan niet aan een Kamer worden onthouden op grond van artikel 68 van de Grondwet. De omgekeerde situatie kan zich wel voordoen: informatie die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur niet zou worden verstrekt, wordt wel verstrekt aan een Kamer.<sup>53</sup>*

Alleen wanneer de verstrekking van inlichtingen in strijd zou zijn met ‘het belang van de staat’ mag de informatie niet met Kamerleden worden gedeeld.<sup>54</sup> De uitzonderingsgrond ‘het belang van de staat’ is een breed en vaag begrip. Zo kan informatie die gaat over lopende onderhandelingen onder deze uitzonderingsgrond worden gebracht, maar ook informatie die de (financiële) belangen van de staat zou schaden, vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie. Ook de eenheid van de Kroon en het kabinetsbeleid kunnen onder ‘het belang van de staat’ vallen.<sup>55</sup> Informatie die onder één van de subcategorieën valt dient echter niet categorisch uit te zonderen. Bewindspersonen moeten altijd een afweging in het concrete geval maken en daarbij te motiveren waarom in het specifieke geval het ‘belang van de staat’ voor gaat op het belang van democratische controle.<sup>56</sup>

Om de toepassing van het inlichtingenrecht voor zowel de Kamer als de minister werkbaar te houden is in de praktijk bovendien het leerstuk van de zogenaamde ‘aanvankelijke weigering’ tot ontwikkeling gekomen. De aanvankelijke weigering houdt in dat, wanneer een Kamerlid om inlichtingen vraagt, de minister mag weigeren om de inlichtingen te geven wanneer hij daar goede redenen voor heeft. Bij deze weigerig hoeft hij echter geen beroep te doen op ‘het belang van de staat’. De aanvankelijke weigering is eerder procedureel van aard. Zo kan de minister aanvankelijk weigeren om de inlichtingen te geven omdat de minister er de voorkeur aan geeft om de gevraagde informatie in samenhang met andere informatie met de Kamer te delen, of om de informatie (binnenkort) op een ander moment te geven. Bij de aanvankelijke weigering gaat het dus om het stroomlijnen van het informatieproces richting de Kamer en is er geen sprake van een inperking van de inlichtingenplicht. Wanneer een Kamerlid ondanks de aanvankelijke weigering van oordeel is dat de gevraagde informatie toch moet worden verstrekt heeft de minister twee

53 *Kamerstukken II* 2001/02, 28362, nr. 2, p. 12.

54 *Kamerstukken II* 2001/02, 28362, nr. 2. Deze lijn is nog eens bevestigd in *Kamerstukken II* 2015/16, 28362, 8. Zie ook de annotatie van Drahmman bij ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:911 in *AB* 2022/88, waarbij in wordt gegaan op de verhouding tussen de Wob en artikel 68 Grondwet.

55 Zie voor een niet-limitatieve opsomming van mogelijke categorieën: Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's 2022.

56 Zo ook: Bovend'Eert, Broeksteeg, Munneke en Sillen (2023).

opties: óf de inlichtingen alsnog verstrekken, óf toch een beroep doen op ‘het belang van de staat’.<sup>57</sup>

Gezien hun bijzondere positie, komt Kamerleden dus een bijzonder sterk recht op inlichtingen toe.<sup>58</sup> Desondanks is het beeld op basis van de literatuur dat Kamerleden het inlichtingenrecht niet altijd naar volle omvang kunnen uitoefenen en de inhoud van de inlichtingenplicht niet altijd wordt gerespecteerd:

*Kamerleden klagen over onvolledige of te versnipperde informatie. Daarnaast is er kritiek op de weigering om documenten met daarin persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren met de Kamer te delen.*<sup>59</sup>

In de jaren van de kabinetten-Rutte II en III (2012-2021) kwam het steeds vaker voor dat Kamerleden geen genoegen namen met de verstrekte inlichtingen, maar de achterliggende ambtelijke documenten bij de regering opvroegen. Hierbij heeft een rol gespeeld dat de Kamer de laatste jaren herhaaldelijk en in verschillende dossiers onjuist, te laat en onvolledig geïnformeerd is.<sup>60</sup> De informatievoorziening richting de Kamer rondom de kinderopvangtoeslagaffaire is daarvan het meest sprekende voorbeeld.<sup>61</sup>

#### 4.1.2 Ontwikkelingen in het denken over het recht op informatie

Gezien het belang van art. 68 Gw voor het parlementaire werk heeft deze bepaling altijd in de belangstelling gestaan. Een belangrijk twistpunt in de informatievoorziening aan de Kamer was de vraag of ook interne ambtelijke documenten (al dan niet in niet tot persoon herleidbare vorm) met de Kamer gedeeld moesten worden. In 2019 verdedigde de minister van BZK nog het standpunt dat het delen van deze interne ambtelijke documenten het goed functioneren van de overheid in de weg zou zitten.<sup>62</sup> De ommezwaai ten aanzien van dit standpunt kwam naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire. Uit het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie kwam naar voren dat de slechte informatievoorziening aan het parlement heeft bijgedragen aan de toeslagenaffaire.<sup>63</sup>

57 Zie ook: Bovend'Eert, Broeksteeg, Munneke en Sillen (2023). Barkhuysen (2024).

58 *Kamerstukken II* 2001/02, 28362, nr. 2. Deze lijn is nog eens bevestigd in *Kamerstukken II* 2015/16, 28362, nr. 8.

59 Barkhuysen (2024). Zie in dit kader ook. Werkgroep informatieafspraken (2023).

60 Bovend'Eert, Broeksteeg, Munneke en Sillen (2023).

61 Bovend'Eert, Broeksteeg, Munneke en Sillen (2023). Verslag parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht*, Den Haag 17 december 2020.

62 Dit in tegenstelling tot eerdere beleidslijnen over de toepassing en reikwijdte van art. 68 Gw. Zie voor een behandeling van deze verschillende beleidslijnen Bovend'Eert, Broeksteeg, Munneke & Sillen (2023).

63 Verslag parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht*, Den Haag 17 december 2020.

In de kabinetsreactie op het rapport *Ongekend Onrecht* van de parlementaire onderzoekscommissie geeft het kabinet aan (voortaan) een heel andere koers te gaan varen. Zo wil zij de grond ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ niet langer hanteren als invulling van de weigeringsgrond ‘belang van de staat’ uit artikel 68 Gw. Het nieuwe uitgangspunt is om stukken die zijn opgesteld voor intern beraad voortaan te delen. Daarnaast wil het kabinet voortaan ook onderliggende departementale nota’s (beslisnota’s) uit eigen beweging openbaar maken.<sup>64</sup>

De beloften om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren zijn echter gemaakt vanuit de informatieverstrekker (het kabinet) en niet vanuit de informatieontvanger (de Kamer). Bij betekenisvolle transparantie is de informatiebehoefte van de informatieontvanger echter van cruciaal belang.<sup>65</sup>

## 4.2 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

### 4.2.1 *Ambtelijke adviezen*

Hoewel Kamerleden dus een verregaand recht op inlichtingen hebben, kunnen bewindspersonen niet altijd alle informatie met de Kamer delen. Wanneer bepaalde passages uit stukken niet kunnen worden gedeeld, worden deze passages gelakt. De hoeveelheid en de aard van de gelakte stukken leidt regelmatig tot verontwaardiging bij Kamerleden.

Het lakken van stukken gaat niet alleen over de omvang van de inlichtingenplicht van art. 68 Gw, maar raakt ook aan de politiek-ambtelijke verhoudingen en de vraag in hoeverre ambtenaren zich vrij voelen om bewindspersonen schriftelijk te informeren. De politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen niet los worden gezien van openbaarheid. Ieder advies dat een ambtenaar op papier zet, kan mogelijk openbaar worden. Als dat gebeurt kan het debat verschuiven van de inhoud naar een debat over de interactie tussen ambtenaren en een minister. Ambtenaren die een minister dienen, kunnen zich hierdoor geremd voelen of afgeremd worden om conform hun kennis en kunde te adviseren. Dit terwijl hun deskundigheid nodig is om de minister te adviseren. Ook kan het ertoe leiden dat er minder op papier wordt gezet, of er wordt aangestuurd op enkel een mondelinge toelichting.

### 4.2.2 *Contact tussen Kamerleden en ambtenaren*

Vrijwel alles wat Kamerleden te zien krijgen, wordt ambtelijk voorbereid en opgesteld door ambtenaren. In het ambtenarenapparaat zit enorm veel specifieke kennis en kunde. Om hun controlerende en medewetgevende taak goed

64 *Kamerstukken II 2019/20 35510, nr. 4.*

65 Zie ook de aanbevelingen in paragraaf 4.3.

uit te kunnen voeren, hebben Kamerleden informatie nodig. Daarbij volstaat, zoals eerder in dit advies ook al bleek, het delen van gegevens in documenten niet altijd. In sommige gevallen is het beter, sneller en eenvoudiger om een vraag te stellen. Dat geldt ook voor Kamerleden. Veel van de vragen die Kamerleden hebben, kunnen beantwoord worden door ambtenaren. Contact tussen Kamerleden en ambtenaren is mogelijk, maar wel aan de nodige regels gebonden.<sup>66</sup> Dat het contact tussen ambtenaren en Kamerleden aan de nodige regels is gebonden komt doordat ambtenaren werken onder de ministeriële verantwoordelijkheid en geen onderdeel van het (politieke) debat horen te zijn. Voordat er contact kan zijn tussen Kamerleden en ambtenaren dient de minister toestemming te geven. Het uitgangspunt is dat deze toestemming in beginsel wordt verleend. Aan de kant van de ambtenaar is het van belang dat hij slechts feitelijke informatie verstrekt; persoonlijke beleidsopvattingen vallen hier niet onder.<sup>67</sup> Het is voorts nog<sup>68</sup> niet toegestaan dat ambtenaren, die antwoorden op Kamervragen voorbereiden, direct contact met het Kamerlid opnemen om bijvoorbeeld na te gaan waar de vraag precies op ziet of om te concretiseren hoe een motie precies is bedoeld.<sup>69</sup> Dit is een gemiste kans. Direct onderling contact tussen Kamerleden en ambtenaren draagt in dit geval namelijk bij aan betekenisvolle transparantie, omdat dit duidelijkheid en context op kan leveren, en daarmee een beter antwoord op de betreffende vraag.<sup>70</sup>

#### 4.3 AANBEVELINGEN

In de vorige paragrafen is ingegaan op de informatievoorziening aan Kamerleden. Uit de analyse van de werking en reikwijdte van art. 68 Gw. kwam naar voren dat Kamerleden een verregaand recht op inlichtingen hebben, maar dat dit recht wordt begrensd door ‘het belang van de staat’. Er zijn de laatste tijd pogingen gedaan om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren, maar er is bij veel Kamerleden nog steeds onvrede over de manier waarop zij worden ingelicht. De verstrekte informatie sluit met andere woorden nog lang niet altijd aan bij de informatiebehoefte. Met het oog op betekenisvolle transparantie voor Kamerleden, zodat zij het openbaar bestuur kunnen controleren, doet de ROB de volgende aanbevelingen.

- 66 Zie de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren en de bijbehorende toelichting.
- 67 Zie de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren en de bijbehorende toelichting.
- 68 Zie ook *Kamerstukken II* 2024-25, 28 362, nr. 81 (Motie van Waveren om aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren aan te passen).
- 69 Zie aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren en de bijbehorende toelichting.
- 70 Zo ook TK (2022/2023). Werkgroep informatieafspraken (2023), paragraaf 3.4. Zie ook *Kamerstukken II* 2024/25, 28 362, nr. 81 (Motie van Waveren om aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren aan te passen).

#### 4.3.1 *Volg eerdere aanbevelingen op*

##### **Aanbeveling voor: bewindspersonen, Kamerleden en de ambtelijke top**

Aanbevelingen uit eerdere rapporten, zoals *Grip op Informatie*, of het *Wetenschappelijk Factsheet over art. 68 Gw* hebben tot op heden beperkt navolging gekregen, zo ervaart ook de voorzitter van Werkgroep Informatieafspraken en Tweede Kamerlid Inge van Dijk. Inmiddels is de volgende werkgroep ingesteld, naar aanleiding van de motie Kamminga c.s.,<sup>71</sup> met de bedoeling ‘een integraal beeld te krijgen van de opvolging en samenhang van de aanbevelingen die in verschillende rapporten zijn gedaan om de werkwijze van de Kamer te versterken’. Op deze manier ontstaat het risico op een herhaling van zetten. Er gaat veel aandacht uit naar het onderzoeken van de oorzaken van ontoereikende informatie aan de Kamers, terwijl er al een scala aan concrete aanbevelingen beschikbaar is.

#### 4.3.2 *Laat het debat over de inhoud gaan en niet over de informatievoorziening*

##### **Aanbeveling voor: de Kamer**

Kamerleden hebben (in het verleden) regelmatig het gevoel (gehad) dat zij niet volledig worden geïnformeerd. Wanneer vervolgens blijkt dat er inderdaad meer informatie is en deze informatie ook (deels) met de Kamer kan worden gedeeld, gaat het debat vervolgens vooral over de informatie die is achtergehouden en verschuift het daadwerkelijke onderwerp van het debat naar de achtergrond. Het voortdurende debat over (mogelijke) (in)transparantie leidt dus af van de inhoud.

Voorkom, doorzie en doorbreek het zogenaamde *throwing the bone* principe. Hiervan is sprake als (welbewust) informatie, of bepaalde delen van informatie op een strategisch tijdstip worden gedeeld of gelekt. Het resultaat is dat de vraag in hoeverre het kabinet heeft voldaan aan de inlichtingenplicht het onderwerp van het debat wordt, in plaats van het eigenlijke onderwerp. Dit *throwing the bone* principe kan worden doorbroken door het debat op te schorten wanneer op het laatste moment relevante informatie naar buiten komt. De Kamer dient vooraf te bepalen hoe, wanneer en wie in zulke gevallen kan besluiten om het debat op te schorten.

#### 4.3.3 *Doorbreek de politieke afrekencultuur*

##### **Aanbeveling voor: kabinet en Kamer**

De Kamer is vaak zeer kritisch als er iets fout is gegaan. Maar elke overheid, ook een gezagswaardige, kan fouten maken. Het hoeft niet met andere woorden dus niet meteen ‘politiek’ te worden als er iets fout is gegaan. Fouten kunnen vaak ontstaan zonder verkeerde intenties. Wanneer blijkt dat er fouten zijn gemaakt, of dat zaken niet lopen zoals gepland of verwacht, kan het kabinet dit beter uit eigen beweging met de Kamer delen. Op die manier laat het

<sup>71</sup> *Kamerstukken II.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/25, 35 867, nr. 10.

kabinet zien betrouwbaar, betrokken en bekwaam te zijn en draagt het bij aan zijn eigen gezagswaardigheid. Het delen van deze informatie is bovendien betekenisvol: het stelt de Kamer in staat om haar controlerende (en mede-wetgevende) taak uit te voeren en het biedt het kabinet de mogelijkheid om verantwoording af te leggen.

Een politieke afrekencultuur draagt niet bij aan een gezagswaardige overheid en staat betekenisvolle transparantie in de weg. Om deze cultuur te doorbreken is er een verandering nodig in de houding en het gedrag van Kamerleden en bewindspersonen. Om dit te bewerkstelligen moet volgens de ROB op de volgende punten worden gelet:

- 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.
- Bewindspersonen die inzicht bieden moeten erop kunnen vertrouwen dat Kamerleden hier verantwoord en constructief mee omgaan.
- Een meer ontspannen verhouding tussen Kamer en kabinet is nodig als het gaat om de informatievoorziening. Niet controleren óf vertrouwen, maar controleren én vertrouwen. Kamer en kabinet dienen hetzelfde doel: het algemeen belang.

#### 4.3.4 *Zie informatievoorziening als een wisselwerking: pas de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren aan*

##### **Aanbeveling voor: kabinet en Kamer, in overleg**

Veel informatie wordt uit eigen beweging met de Kamer gedeeld. Daarnaast kunnen Kamerleden op grond van art. 68 Gw vragen stellen aan de minister. Maar in sommige gevallen is het sneller, efficiënter en betekenisvoller om rechtstreeks contact te hebben met direct betrokken specialisten. Die specialisten zijn in veel gevallen ambtenaren. Het is momenteel al mogelijk dat Kamerleden en ambtenaren contact met elkaar hebben. Dit contact moet echter wel vanuit Kamerleden komen en mag niet door ambtenaren worden geïnitieerd.<sup>72</sup> Informatievoorziening is echter een wisselwerking. Uitbreiding van de mogelijkheden tot direct overleg tussen Kamerleden en ambtenaren is daarmee een logische stap richting betekenisvolle transparantie. Om de informatievoorziening een wisselwerking te laten zijn moeten de *Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren* worden aangepast. Momenteel liggen er al concrete moties en aanbevelingen waarin naar voren komt hoe deze wijzingen eruit kunnen zien.<sup>73</sup>

72 Zie aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren en de bijbehorende toelichting.

73 Zie de aanpassingen die Guido van Enthoven doet: [Tijd voor open contact tussen Kamerleden en ambtenaren - iBestuur](#). Zie ook *Kamerstukken II 2024-25*, 28 362, nr. 81 (Motie van Waveren om aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren aan te passen).

#### 4.3.5 *Zie informatievoorziening als een wisselwerking: zorg voor een Kamerbrede gesprekspartner*

##### **Aanbeveling voor: Kamer in overleg met de Dienst Analyse en Onderzoek**

Om informatievoorziening een wisselwerking te laten zijn is het noodzakelijk om een duidelijke gesprekspartner te hebben. Wanneer individuele Kamerleden specifieke, technische vragen hebben kan de parlementaire contactpersoon helpen bij het vinden van de juiste (ambtelijke) gesprekspartner.<sup>74</sup> Maar het gesprek over de informatievoorziening aan de Kamer zou ook Kamerbreed gevoerd moeten worden. Tijdens de looptijd van een onderzoek naar de informatievoorziening is er een werkgroep of onderzoekscommissie uit de Kamer die als duidelijk aanspreekpunt voor ministeries en het kabinet kan dienen. Maar deze werkgroepen en commissies worden opgeheven zodra het onderzoek is afgerond. We bevelen daarom aan om aan de kant van de Kamer een permanente en kamerbrede gesprekspartner aan te wijzen die namens de Kamer het gesprek met het kabinet en ministeries kan voeren over betekenisvolle informatievoorziening aan de Kamer. De Dienst Analyse en Onderzoek zou mogelijk deze gesprekspartner kunnen zijn.

#### 4.3.6 *Sluit actief aan bij de informatiebehoefte van de ontvanger*

##### **Aanbeveling voor: kabinet en Kamer, in overleg**

In het meest ideale scenario hoeven Kamerleden geen vragen te stellen, omdat al hun vragen (naar tevredenheid) zijn beantwoord door de informatie die het kabinet actief met ze deelde. Dit scenario is niet realistisch, maar het kabinet zou zich wel meer dienen te verplaatsen in het perspectief van Kamerleden. Het streven zou moeten zijn om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de (mogelijke) vragen die Kamerleden hebben. De huidige gang van zaken rondom de beslisnota's is een voorbeeld van het zelf meer actief verstrekken van informatie over achterliggende afwegingen. Datzelfde geldt voor relevante informatie waar Kamerleden bij herhaling om vragen: deze informatie kan het kabinet actief verstrekken. Duidelijkheid over wat altijd actief wordt verstrekt, maakt ernaar vragen op termijn overbodig. Wanneer het kabinet aansluit bij de informatiebehoefte van de Kamer draagt het niet alleen bij aan betekenisvolle transparantie, maar ook aan de eigen gezagswaardigheid. Bovendien is het in het belang van zowel de Kamer als het kabinet om goed geïnformeerd te zijn.

74 Zie o.a. aanwijzing 5 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren en de bijbehorende toelichting.

**Actieve informatievoorziening: procedurevergaderingen**

Gedurende elke kabinetsperiode worden er een aantal grote en impactvolle wetsvoorstellen ingediend. Bij dergelijke grote wetsvoorstellen kan een procedurevergadering ingepland worden om aan de Kamer te vragen hoe zij de informatievoorziening wil invullen, met het oog op een goede en soepele wetsbehandeling.

**4.3.7 Geef inzicht in langere beantwoordingstermijnen****Aanbeveling voor: kabinet**

De tijdspanne voor informatievoorziening is voor Kamerleden vaak van groot belang. De Werkgroep Informatieafspraken benadrukt dit belang en roept de regering onder andere op om uitleg te geven bij een uitstelbericht:

Op die manier krijgen Kamerleden inzicht in de redenen die ten grondslag liggen aan de langere beantwoordingstermijn en kunnen zij eventuele vervolgacties daarop aanpassen.<sup>75</sup>

De Werkgroep Informatieafspraken wil dat het kabinet per geval inzicht geeft in de redenen voor een langere beantwoordingstermijn van schriftelijke vragen, in plaats van een standaard uitstelbericht. Deze oproep kan vooral procedureel van aard lijken, maar een goede uitleg over waarom iets langer duurt biedt ook kansen voor het verkrijgen van inzicht in de betreffende kwestie. Er zijn goede redenen denkbaar waarom de beantwoording langer duurt en het kan snel duidelijk zijn waarom iets niet kan worden verstrekt. In tegenstelling tot andere, meer repressieve voorgestelde tijdigheidsmaatregelen – zoals het bijhouden van het aantal te late beantwoordingen per departement – biedt deze optie het kabinet bij uitstek de mogelijkheid om inzicht te geven in de complexiteit, omvang en de inhoud van het geval en eventuele samenhang met andere gevallen. Dit inzicht kan het begrip vergroten en stelt Kamerleden bovendien beter in staat hun controlerende taak uit te oefenen, bijvoorbeeld door hun vraag aan te passen op basis van de uitleg.

75 Werkgroep informatieafspraken (2023), p. 30.

**Uitstelbericht: context en uitleg zijn betekenisvol**

Er wordt wisselend gebruikgemaakt van ‘uitgebreidere uitstelberichten’. Uitgebreidere uitstelberichten zorgen voor begrip als de vermelde redenen voor het uitstel eerlijk en plausibel zijn en van een context worden voorzien. Een uitleg kan bijvoorbeeld zijn dat op een departement alle capaciteit (al) wordt ingezet om een groot wetsvoorstel (wel) op tijd naar de Kamer te krijgen, waardoor op dat moment geen capaciteit vrij is voor de beantwoording van vragen. Een ander voorbeeld is dat er in korte tijd zeer veel vragen zijn gesteld binnen een bepaalde categorie, waardoor er vertraging is opgetreden.

## 5 Transparantie richting de samenleving

In de vorige hoofdstukken is de transparantie richting individuele burgers en bedrijven en richting Kamerleden beschreven. In deze derde en laatste transparantieroute staat de informatievoorziening aan de samenleving over publieke besluitvorming centraal. Waarover wil zij geïnformeerd worden? Welke kaders zijn hiervoor beschikbaar (paragraaf 5.1 en 5.2)? Hoe sluiten die kaders aan op de informatiebehoefte van de samenleving (paragraaf 5.3)? Welke acties zijn nodig om de informatiebehoefte van de samenleving centraal te stellen en op die manier bij te dragen aan betekenisvolle transparantie (paragraaf 5.4)?

In de samenleving is behoefte aan informatie om de overheid te kunnen controleren. Journalisten, wetenschappers en ook ngo's kunnen hun werk alleen naar behoren doen als ze kunnen beschikken over informatie die inzicht verschaft bij de vragen die ze hebben. Het juridisch kader op basis waarvan deze informatie(ver)zoekers overheidsinformatie kunnen opvragen is de Wet open overheid (Woo). Eerder in dit advies kwam de Woo ook al aan de orde, maar alleen voor wat betreft de vangnetbepaling om persoonlijke informatie op te vragen wanneer dit niet mogelijk is op basis van andere wettelijke kaders.<sup>76</sup> In dit hoofdstuk gaat het echter over openbaarheid en transparantie richting de samenleving als geheel en dus komt nu de vangnetbepaling in de Woo niet aan bod.<sup>77</sup> Er is een hoop te zeggen over de Woo.<sup>78</sup> Dit hoofdstuk staat stil bij de elementen van de Woo die relevant zijn voor het realiseren van betekenisvolle transparantie om het openbaar bestuur te kunnen controleren en verantwoorden af te laten leggen.

Openbaarmaking van overheidsinformatie kan op twee manieren gebeuren (zie ook het inleidende hoofdstuk): nadat een verzoeker hierom heeft gevraagd, of door de overheid zelf, zonder dat hier een specifiek informatieverzoek aan vooraf is gegaan. In het eerste geval is sprake van passieve openbaarheid (art. 4.1 Woo) en in het tweede geval van actieve openbaarheid (art. 3.1 Woo). Beide vormen kennen een eigen werkwijze en daarmee specifieke

<sup>76</sup> Art. 5.5 Woo.

<sup>77</sup> Voor transparantie richting individuele burgers en bedrijven zie hoofdstuk 3.

<sup>78</sup> Een greep: VVOJ en Open State Foundation (2025). Instituut Maatschappelijke Innovatie, Open State Foundation en Universiteit van Amsterdam (2024). Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation (2023). SEO (2023). ACOI (2024). Zie ook de position papers die zijn geschreven voor de rondetafelbespreking over de uitvoering van de Woo gehouden op 13 februari 2025 in de Tweede Kamer, raadpleegbaar via: [Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

haken en ogen. In de eerstvolgende paragraaf komt passieve openbaarheid aan de orde, paragraaf 5.2 gaat over actieve openbaarheid.

## **5.1 PASSIEVE OPENBAARHEID RICHTING DE SAMENLEVING**

In deze paragraaf gaat het over de vraag wanneer welke informatie onder de Woo openbaar wordt gemaakt en wat daarbij de procedure is. Achtereenvolgens komt aan bod welke informatie openbaar gemaakt kan worden onder de Woo, hoe de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen geregeld is en komt de openbaarmakingsprocedure aan de orde. De vraag daarbij is steeds óf en hoe het juridisch kader aansluit bij de informatiebehoefte van de samenleving: draagt het bij aan betekenisvolle transparantie om het openbaar bestuur te kunnen controleren en verantwoording af te laten leggen?

### **5.1.1 Overheidsinformatie op verzoek**

Toegang tot overheidsinformatie op verzoek kan worden bereikt door middel van een documentenstelsel of een informatiestelsel. In een documentenstelsel moet de verzoeker aangeven welke (specifieke) documenten hij openbaar wil laten maken. Daarvoor is het noodzakelijk dat verzoekers weten welke documenten er bestaan. Een documentenstelsel kan dus eigenlijk niet zonder een (goed onderhouden) openbaar documentenregister. In een informatiestelsel gaat het niet om het openbaar maken van documenten maar om het geven van informatie. Dat betekent dat een verzoeker om informatie kan vragen over een bestuurlijke aangelegenheid en het bestuursorgaan vervolgens op verschillende manieren de gevraagde informatie kan verstrekken. Dat kan door documenten openbaar te maken, maar ook door het beantwoorden van vragen. Daalder wijst erop dat in dat geval een inlichtingenplicht op het bestuursorgaan rust, zoals deze ook geldt voor bewindspersonen aan vertegenwoordigende organen (art. 68 Gw).<sup>79</sup> Nederland kent een gemengd stelsel, wat betekent dat een verzoeker zowel kan verzoeken om openbaarmaking van bepaalde *documenten* maar ook om openbaarmaking van *informatie* over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid.<sup>80</sup> In beide gevallen zal het bestuursorgaan op zoek moeten naar documenten. De huidige openbaarheidswetgeving beperkt zich namelijk tot publieke informatie die in documenten van bestuursorgaan is opgenomen. Deze omschrijving heeft een aantal gevolgen. Ten eerste dat het bestuursorgaan niet verplicht is tot het creëren van informatie die niet in bestaande documenten is vastgelegd. Ook niet als dit slechts een kleine moeite is.<sup>81</sup> Ten tweede dat er geen wettelijke verplichting bestaat tot de beantwoording van vragen van verzoekers.<sup>82</sup> Daarnaast moet de gevraagde informatie verband houden met de publieke taak van het bestuursorgaan. Volgens de toelichting gaat het daarbij:

79 Daalder (2023), p. 154 -155. Zie voor de inlichtingenplicht ook hoofdstuk 4 van dit advies.

80 Daalder (2023), p. 154.

81 Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:848.

82 ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2111.

*...niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie (men denke bijvoorbeeld aan documenten met betrekking tot inkoop of personeelsbeleid).<sup>83</sup>*

Daarmee is de begripsbepaling hetzelfde als in de voorganger van de Woo, de Wob. Onder de Wob werd maar zelden aangenomen dat géén sprake was van een bestuurlijke aangelegenheid.<sup>84</sup>

### 5.1.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

Bij de verantwoording door en controle van het openbaar bestuur is het interne beleids- en besluitvormingsproces interessant. Verzoekers willen weten wat zich heeft afgespeeld op ministeries en bij bestuursorganen, zodat ze een reconstructie kunnen maken van de gebeurtenissen. Tegelijkertijd moet het bestuursorgaan ook de ruimte hebben om proefballonnen op te laten, na te denken, met elkaar van gedachten te wisselen en vervolgens eventueel van koers te veranderen. Daarbij moeten ambtenaren zich vrij voelen om hun expertise en professionele mening in te brengen. Niet alleen omdat dit de kwaliteit van de besluit- en beleidsvorming ten goede komt, maar ook omdat zij zichzelf niet publiekelijk kunnen verdedigen. Omwille van deze zogeheten beleidsintimiteit worden persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten die bestemd zijn voor intern beraad niet openbaar gemaakt. Bij de invoering van de Woo is ervoor gekozen om de term ‘persoonlijke beleidsopvatting’ in te perken door informatie met een objectief karakter expliciet uit te zonderen: Bij ‘feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter’ is geen sprake van een persoonlijke beleidsopvatting (art. 5.2, eerste lid Woo).

In plaats van het niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen is het ook mogelijk om dit geanonimiseerd te doen (art. 5.2, tweede lid, Woo). Deze mogelijkheid bestond ook al onder de Wob, maar werd door bestuursorganen terughoudend toegepast. De wetgever heeft voor ogen gehad dat geanonimiseerde openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen vaker plaats zou moeten vinden.<sup>85</sup> Ook onder de Woo gaat het echter om een bevoegdheid en niet om een verplichting. Dit is anders voor de persoonlijke beleidsopvattingen van ministers, commissarissen van de Koning, gedeputeerde staten,

83 *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 44 (Memorie van toelichting Woo zoals gewijzigd na het advies van de Raad van State).

84 Zie Daalder (2023), par. 5.5 voor een uitgebreide bespreking.

85 Daalder (2023), p. 511.

gedeputeerden, het college van burgemeester en wethouders, burgemeesters en wethouders in documenten die bestemd zijn voor formele bestuurlijke besluitvorming (art. 5.2, derde lid Woo). De persoonlijke beleidsopvattingen van deze (politiek)bestuurders moeten geanonimiseerd openbaar worden gemaakt wanneer sprake is van formele bestuurlijke besluitvorming. Van een ‘formeel bestuurlijk besluit’ is sprake als deze personen of colleges beslissen op een voorgelegde keuze die verband houdt met hun publieke taak.<sup>86</sup> Alleen wanneer de beleidsintimiteit onevenredig wordt geschaad kan deze verplichting achterwege worden gelaten. Onlangs heeft de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State aan staatsraad advocaat-generaal Wattel een conclusie gevraagd over de reikwijdte van art. 5.2, derde lid Woo. De conclusie wordt in de zomer van 2025 verwacht.<sup>87</sup>

### 5.1.3 De openbaarmakingsprocedure

Passieve openbaarheid start met een verzoek om informatie. Dit verzoek is vormvrij en hoeft geen verwijzing naar de Woo te bevatten. Ook hoeft de verzoeker niet aan te geven waarom hij de gevraagde informatie wil hebben (art. 4.1 Woo). Dat betekent niet dat het oogmerk van de verzoeker geen enkele rol speelt. Het oogmerk van de verzoeker is wel van belang bij de beoordeling of het informatieverzoek daadwerkelijk binnen de Woo valt, of er geen sprake is van misbruik van de Woo en voor de beoordeling van een procesbelang door rechters.<sup>88</sup> Hetzelfde geldt wanneer een (groot) informatieverzoek verder geconcretiseerd moet worden. Weten waarom het verzoek is gedaan kan het bestuursorgaan namelijk helpen om sneller en gericht aan het Woo-verzoek te voldoen.

#### Misbruik van de Woo voorkomen

De behandeling van Woo-verzoeken kost veel tijd.<sup>89</sup> Veel verzoekers zullen oprechte bedoelingen hebben met hun Woo-verzoek, maar dat geldt niet voor iedereen. Sommige verzoekers zijn er op gebrand om het bestuursorgaan met veel werk op te zadelen en spreekwoordelijk zand in de raderen te strooien. Dat bij een Woo-verzoek geen belang of doel hoeft te worden gesteld is dus niet alleen drempelverlagend voor burgers met goede bedoelingen, maar ook voor kwaadwillende.<sup>90</sup> Misbruik

<sup>86</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 33 328, Q, p. 13.

<sup>87</sup> Zie: [Afdeling bestuursrechtspraak vraagt conclusie over betekenis van artikel 5.2, derde lid, van de Wet open overheid - Raad van State](#).

<sup>88</sup> Zie Daalder (2023), par. 5.7-5.9.

<sup>89</sup> Instituut Maatschappelijke Innovatie, Open State Foundation en Universiteit van Amsterdam (2024). Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation (2023). SEO (2023). Zie ook de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024 (Ministerie BZK 2025) en het Woo-dashboard: [Woo in cijfers](#)

<sup>90</sup> Zo ook Schlössels & Zijlstra (red.) (2024), nr. 345.

van de Wob kon de informatieverzoekers zelfs geld opleveren. Tot 1 oktober 2016 was er namelijk een directe koppeling tussen de regeling over dwangsommen bij niet tijdig beslissen in de Awb en de Wob. Hierdoor werden regelmatig onhaalbare Wob-verzoeken gedaan waaraan het bestuursorgaan onmogelijk binnen de gestelde termijn kon voldoen. In de Woo is geen koppeling opgenomen met de betreffende paragraaf in de Awb.

Onder de Woo kunnen nog steeds ‘treiterverzoeken’ worden gedaan. Maar in art. 4.6 van de Woo is een antisimisbruikbepaling opgenomen: wanneer een verzoek kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, mag het bestuursorgaan besluiten om het verzoek niet te behandelen. De Wob kende een dergelijke antisimisbruikbepaling niet. Dat een verzoek ‘kennelijk’ met een ander doel wordt gedaan of ‘evident’ geen bestuurlijke aangelegenheid betreft creëert een hoge maatstaf. Maar de antisimisbruikbepaling is niet de enige manier om Woo-verzoeken buiten behandeling te laten. Die mogelijkheid bestaat ook wanneer het bestuursorgaan vraagt om een te algemeen of onduidelijk verzoek nader te preciseren en de verzoeker hier geen gehoor aan geeft (art. 4.1, lid 6 Woo).<sup>91</sup> Al met al kent de Woo dus verschillende routes om om te gaan met (vermeend) misbruik.

Nadat een verzoek is gedaan heeft het bestuursorgaan in beginsel vier weken de tijd om de gevraagde documenten te achterhalen, na te kijken op uitzonderingsgronden en openbaar te maken. Deze termijn kan worden verlengd met twee weken. Wanneer het verzoek te algemeen geformuleerd is, of zodanig omvangrijk of ingewikkeld dat de wettelijke termijn niet gehaald kan worden, treedt het bestuursorgaan met de verzoeker in contact (art. 4.1, lid 5 en art. 4.2a Woo). In het eerste geval is het de bedoeling om het verzoek te specificeren en in het tweede geval kunnen afspraken worden gemaakt over de prioritering van de documenten die de verzoeker wil hebben.

#### 5.1.4 *Tussenconclusie*

De voorgaande paragrafen leiden tot vraagtekens bij de effectiviteit van de Woo als het gaat om het realiseren van het inzicht dat nodig is om het openbaar bestuur te kunnen controleren (transparantie). Ten eerste verplicht de Woo het bestuursorgaan niet tot de beantwoording van vragen, terwijl dat in veel gevallen juist noodzakelijk is voor inzicht. Daarnaast is bij de verant-

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld Rechtbank Noord-Holland 1 november 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:11888. In deze zaak was geen sprake van misbruik, maar gaf de verzoeker tegenstrijdige antwoorden op de preciseringsvragen van het bestuursorgaan.

woording door en controle van het openbaar bestuur het proces van beleids- en besluitvorming relevant en interessant. Maar de manier waarop art. 5.2 Woo is vormgegeven draagt niet bij aan de transparantie van het totstandkomingsproces. De Woo is wat dat betreft complex, met uitzonderingen op uitzonderingen. En de keuze om de geanonimiseerde openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen alsnog als een bevoegdheid en niet als een verplichting aan te merken, draagt ook niet bij aan transparantie.<sup>92</sup> Tot slot kunnen er vraagtekens worden gezet bij het feit dat verzoekers geen reden hoeven aan te geven bij het doen van een informatieverzoek. Dit heeft tot doel om iedereen het recht op toegang tot publieke informatie te bieden en is in beginsel drempelverlagend voor de informatieverzoeker. Maar het kan ook averechts uitwerken. Want als niet duidelijk is waarom de verzoeker naar bepaalde informatie op zoek is, is het voor het bestuursorgaan veel moeilijker om hierin goed te voorzien. Dit brengt het risico met zich mee van een frustrerende ervaring voor zowel informatieverzoeker als -verstrekker. We zagen het al eerder in dit advies: voor het creëren van inzicht is het perspectief van de verzoeker zeer van belang. Wat wil die weten?

Een vergelijkbare situatie doet zich voor als de verzoeker nog niet precies weet waar hij naar op zoek is. Dit mondt al gauw uit in omvangrijke informatieverzoeken die eerst verder geconcretiseerd moeten worden om goed in de informatiebehoefte te kunnen voorzien. Weten waarom het verzoek is gedaan kan het bestuursorgaan helpen om eenvoudiger, sneller en gericht aan het Woo-verzoek te voldoen. Het mes van een soepele afhandeling van verzoeken snijdt aan twee kanten.

Kortom, als verzoekers geen reden vermelden of hun verzoek niet concreet formuleren, dan kan dat op twee manieren nadelig uitpakken: het kan voor het bestuursorgaan extra werk opleveren en bij de ontvanger niet tot het benodigde inzicht leiden.<sup>93</sup>

## 5.2 ACTIEVE OPENBAARHEID RICHTING DE SAMENLEVING

### 5.2.1 *Actieve openbaarheid*

Het adagium van de Woo is ‘openbaar, tenzij...’, maar zou volgens de parlementaire behandeling zelfs ‘actief openbaar, tenzij...’ moeten zijn. Het belang van actieve openbaarheid kan nauwelijks worden overschat, aldus de wetgever. Actieve openbaarheid zou er onder andere voor (kunnen) zorgen dat burgers zich meer betrokken voelen bij publieke besluitvorming en dat verant-

<sup>92</sup> Zo ook Drahmman (2022).

<sup>93</sup> Zie ook VVOJ en Open State Foundation (2025).

woording door en controle van het openbaar bestuur beter mogelijk wordt. Het zou ook bijdragen aan het beeld van een transparante overheid.<sup>94</sup>

De artikelen 3.1 en 3.3 Woo vormen de kern van het *actieve* openbaarmakingsregime uit de Woo. In artikel 3.1 wordt aan bestuursorganen een inspanningsverplichting opgelegd tot actieve openbaarmaking. Los van deze inspanningsverplichting worden in artikel 3.3 diverse categorieën overheidsinformatie genoemd die bestuursorganen in ieder geval uit eigen beweging openbaar moeten maken.<sup>95</sup> Art. 3.3 vormt als het ware de ondergrens, maar het staat bestuursorganen vrij om op grond van art. 3.1 Woo meer informatie openbaar te maken.

Ook wanneer een bestuursorgaan uit eigen beweging openbaar maakt, moet het in de meeste gevallen<sup>96</sup> rekening houden met de uitzonderingsgronden uit art. 5.1 en 5.2 Woo. Dit betekent dat de informatie moet worden getoetst aan de uitzonderingsgrond en er – indien noodzakelijk – ook moet worden gelakt. Dit zorgt (waarschijnlijk) voor extra uitvoeringslasten,<sup>97</sup> maar de hoop is dat betere actieve openbaarheid zal leiden tot een afname van Woo-verzoeken (passieve openbaarheid).<sup>98</sup>

#### 5.2.2 *Werken aan betere actieve openbaarheid*

Bij openbaarheid – of dit nu actief of passief is – moet het nadrukkelijk niet gaan om het ‘over de schutting gooien’ van documenten. Daarmee zou weliswaar openbaarheid worden bereikt, maar niet noodzakelijkerwijs betekenisvolle transparantie: overdaad schaadt. Wil er dus een verband op kunnen treden tussen actieve en passieve openbaarheid – goede actieve openbaarheid leidt tot minder Woo-verzoeken – dan moet de actief openbaar gemaakte informatie beantwoorden aan een transparantiebehoefte. Dat is een pittige klus. In hoofdstuk 1 kwam al aan bod dat geboden transparantie niet altijd ‘aankomt’, bijvoorbeeld omdat de informatie verkeerd wordt aangeboden of niet beantwoordt aan de vraag die de (ver)zoeker heeft. Goede, potentieel effectieve actieve openbaarheid valt of staat dus bij het aanbieden van de juiste informatie op de juiste manier.

Op grond van art. 3.3b Woo dient een bestuursorgaan dat informatie uit eigen beweging openbaar maakt, dit te plaatsen in een digitale infrastructuur. Deze infrastructuur moet algemeen toegankelijk zijn en wordt door de minister

94 Drahmman (2022) en Wolswinkel (2024).

95 De verplichting tot actieve openbaarmaking is nog niet voor alle categorieën in werking getreden. Dit gebeurt in tranches.

96 De informatiecategorieën uit art. 3.3 eerste lid Woo zijn hiervan uitgezonderd.

97 Van der Sluis (2022).

98 De meningen zijn verdeeld of deze wisselwerking (betere actieve openbaarheid leidt tot minder openbaarheidsverzoeken) ook plaats zal vinden. Voorbeelden voor en tegen zie SEO (2023) en Drahmman (2022).

van BZK in stand gehouden. Voor de actieve openbaarmaking van (subsidie)beschikkingen en klachten kan vanuit efficiëntie-overwegingen worden gewerkt met elektronisch raadpleegbare overzichten (art. 3.3a Woo).<sup>99</sup> In deze overzichten staat dan de kerninformatie, de onderliggende beschikking wordt op verzoek openbaar gemaakt.

Over de digitale infrastructuur van art. 3.3b Woo is het nodige te doen geweest.<sup>100</sup> Inmiddels is een deel van de websites van de (rijks)overheid bestemd voor de actieve openbaarmaking van documenten.<sup>101</sup> De toekomst zal moeten uitwijzen of de digitale infrastructuur wat betreft navigeerbaarheid en doorzoekbaarheid voldoet aan de wensen en verwachtingen van de gebruikers.<sup>102</sup>

Behalve dat de informatie makkelijk te vinden moet zijn, moet de informatie zelf ook beantwoorden aan de transparantiebehoefte van de burger. Hoe die behoefte er precies uitziet verschilt, maar er zijn wel algemene handvatten voor te geven. Om te voldoen aan een transparantiebehoefte moet (actief) openbaar gemaakte informatie toegankelijk en navolgbaar zijn.<sup>103</sup> In het licht van openbaarmaking en transparantie met als doel verantwoording door en controle van het openbaar bestuur, betekenen toegankelijkheid en navolgbaarheid het volgende: uit de openbaar gemaakte informatie komt naar voren hoe en waarom beslissingen of beleid tot stand zijn gekozen, wat hierbij de relevante afwegingspunten waren en hoe het openbaar bestuur zich reenschap heeft gegeven van eventuele haken en ogen.

### 5.3 DE UITVOERINGSPRAKTIJK

In de vorige paragrafen is stilgestaan bij de Woo als *juridisch* kader. Daaruit kwam naar voren dat Nederland een ruim recht op openbaarmaking van overheidsinformatie kent. Zo worden geen beperkingen gesteld aan het type document of de hoeveelheid documenten die kunnen worden opgevraagd. Ook hoeft de verzoeker niet aan te geven waarom hij bepaalde informatie wil hebben. Tegelijkertijd zorgt deze op papier ruime openbaarmakingswetgeving

99 Zie Wolswinkel (2024) voor meer informatie over de actieve openbaarmaking van beschikkingen en de (potentiële) haken en ogen die hieraan kleven.

100 Aanvankelijk was het de bedoeling dat met PLOOI (Platform Open Overheidsinformatie) gewerkt zou worden. Onderzoek wees echter uit dat bij de ontwikkeling van PLOOI keuzes waren gemaakt waardoor ingebruikname van PLOOI voor de Woo op korte termijn niet mogelijk was. *Kamerstukken II 2021/22*, 26 643, nr. 958.

101 [www.open-overheid.nl](http://www.open-overheid.nl).

102 Uit onderzoek blijkt dat de documenten die de overheid openbaar maakt lang niet altijd goed lees- en vindbaar zijn: Marx (2024). In een brief gaf het ACOI de minister richtsnoeren mee ter verbetering: ACOI, Aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking, 27 juni 2023 (online raadpleegbaar via: [Brief - Aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking](#)).

103 Zie ACOI (2025) waarin wordt behandeld hoe betekenisvolle actieve openbaarheid kan worden vormgegeven.

niet noodzakelijkerwijs voor betekenisvolle transparantie bij de verantwoording door en controle van het openbaar bestuur.

Naast het juridische kader, speelt ook de praktische uitvoering een rol bij de vraag of de Woo bijdraagt aan betekenisvolle transparantie. De afgelopen tijd is al veel over de Woo en de bijbehorende uitvoeringsproblematiek geschreven.<sup>104</sup> Bekend zijn inmiddels de zorgen over de staat van de overheidsinformatiehuishouding<sup>105</sup> en het feit dat de termijnen uit de Woo (vaak) niet worden gehaald. Met het oog op de onderzoeksvraag in dit rapport – hoe kan het openbaar bestuur betekenisvolle transparantie realiseren, zodat verantwoording door en controle van het openbaar bestuur mogelijk is? – vallen de volgende punten in de uitvoering van de Woo op.

### 5.3.1 *Openbaarheid en beleidsintimiteit*

Openbaarheid van overheidsinformatie staat op gespannen voet met beleidsintimiteit. Dit zorgt voor de nodige hoofdbrekens bij zowel het openbaar bestuur als de informatieverzoekers, zo blijkt uit diverse onderzoeksrapporten en de interviews die we voor dit advies hielden. De geïnterviewden benadrukten dat de belangrijkste reden voor informatieverzoeken het controleren van het openbaar bestuur is. Verzoekers willen reconstrueren hoe besluit- en beleidsvorming tot stand is gekomen.

Hoewel ambtenaren in algemene zin het belang van openbaarheid erkennen, vragen zij zich af hoe ver die openbaarheid moet gaan. Ambtenaren wijzen er regelmatig op dat ze *space to think* nodig hebben: ruimte om proefballonnen op te laten zonder bang te zijn dat ideeën op straat komen te liggen, ontdaan van de benodigde context en met de kans op politieke afbreukrisico's voor de minister of het ministerie. In de interviews is meermaals gewezen op het scenario dat ambtenaren zelf onderdeel kunnen worden van het debat. Bijvoorbeeld doordat op sommige dossiers relatief eenvoudig te achterhalen is welke ambtenaren betrokken zijn. Deze risico's op 'politiek gedoe' en een afrekencultuur zorgen voor een kettingreactie in de uitvoering van de informatievoorziening richting de samenleving: er wordt minder schriftelijk vastgelegd omdat ambtenaren zich niet vrij voelen om openlijk te adviseren, waardoor

104 Onder andere: VVOJ en Open State Foundation (2025). Instituut Maatschappelijke Innovatie, Open State Foundation en Universiteit van Amsterdam (2024). Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation (2023). SEO (2023). ACOI (2024b). Ook haalde de (uitvoering van de) Woo regelmatig het nieuws: [De democratie verliest als WhatsApp regeert \(fd.nl\)](#). Redactie Binnenlands Bestuur, BZK verklaarde conceptdocumenten geheim. In: Binnenlands Bestuur, 27 augustus 2024. M. Bouwman, Woo-problemen: 'enorm wennen' of 'eigen belang eerst'? In: Binnenlands Bestuur, 27 januari 2024. Jan Daalder, Minister Wiersma schuift kritisch rapport terzijde maar zegt: 'Ik houd mij uiteraard aan de wet'. In: Follow the Money, 22 mei 2025.

105 Zie hierover ACOI (2024c).

vervolgens de kwaliteit van de advisering verslechtert omdat niet alle (relevante) informatie op tafel komt te liggen.<sup>106</sup>

Lijnrecht tegenover deze risico-gestuurde omgang met openbaarheid staat een kansen-gedreven benadering. Hierin is de aanname dat juist omdat iets openbaar kan worden, dit bijdraagt aan betere advisering. Ambtenaren worden bij de kansen-gedreven benadering immers gedwongen om helder uiteen te zetten wat de sterke en zwakke kanten van beleidsopties zijn. Hierdoor kunnen potentiële zwaktes in het advies er sneller uitgefilterd worden en ook wordt duidelijker hoe en waarom (politieke) afwegingen gemaakt zijn. Deze benadering draagt daarmee bij aan de kwaliteit en controleerbaarheid van beleids- en besluitvorming.<sup>107</sup>

De spanning tussen openbaarheid en beleidsintimiteit is niet volledig op te heffen. Een keuze ten gunste van beleidsintimiteit gaat uiteindelijk ten koste van de openbaarheid zoals bepaald in Woo en vice versa. Wel wijzen we erop dat de wetgever bij de totstandkoming van de Woo heeft gekozen voor het adagium ‘openbaar, tenzij...’, waarbij het de bedoeling was om terughoudend om te gaan met uitzonderingsgronden.<sup>108</sup> Op basis van de literatuurstudie en de interviews moet de ROB concluderen dat niet alle bestuursorganen dit adagium hebben omarmd.

De gespannen verhouding tussen beleidsintimiteit en openbaarheid komt in de uitvoeringspraktijk tot uiting in de toepassing van art. 5.1, tweede lid, onder i Woo (de i-grond) en art. 5.2 Woo. In artikel 5.1, tweede lid, onder i, is opgenomen dat de openbaarmaking van overheidsinformatie achterwege blijft wanneer het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen ‘het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen’. Art. 5.2 Woo gaat over het delen van persoonlijke beleidsopvattingen. Bij het toepassen van uitzonderingsgronden moet het belang daarvan worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Daarbij is openbaarmaking in principe de hoofdregel. Desondanks zijn zowel Woo-verzoekers als ambtenaren het erover eens dat uitzonderingsgronden ruim worden geïnterpreteerd en er dus veel wordt geweigerd en gelakt.<sup>109</sup> De ruime toepassing van uitzonderingsgronden neemt dus ook de nodige tijd in beslag.<sup>110</sup> De uitzonderingsgrond voor het delen van persoonlijke beleidsopvattingen (art. 5.2 Woo) bestaat bovendien uit een complex geheel aan regels. Dat de wetgever de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar te maken slechts als bevoegdheid heeft opgenomen en niet

106 Instituut Maatschappelijke Innovatie (2023).

107 Instituut Maatschappelijke Innovatie (2023).

108 Daalder (2023).

109 SEO (2023).

110 SEO (2023).

als verplichting, draagt ook niet bij aan de transparantie en daarmee inzicht bij de informatieverzoekers. Dit alles belemmert de controleerbaarheid van het openbaar bestuur.

De ROB ziet wel degelijk mogelijkheden om een beter evenwicht te creëren tussen beleidsintimiteit en openbaarheid. We benadrukken daarbij dat de wetgever de principiële keuze heeft gemaakt voor ruime openbaarheid met als leidend principe ‘openbaar, tenzij...’. In de uitvoering is het bovendien belangrijk om in het achterhoofd te houden dat openbaarheid altijd een middel tot een doel hoort te zijn. Wanneer dat doel verantwoording door en controle van het openbaar bestuur is, moet het voor verzoekers mogelijk zijn om de weg die een beleids- of besluitvormingsdossier heeft afgelegd te kunnen reconstrueren. Die transparantie voor de informatieverzoekers kan alleen bereikt worden als daartoe de benodigde stukken openbaar worden gemaakt.

### 5.3.2 *Politiek-ambtelijke verhoudingen*

De in de vorige paragraaf besproken spanning tussen beleidsintimiteit en openbaarheid heeft nog een diepere lading. Het gaat niet alleen om hoeveel *space to think* ambtenaren moeten hebben, maar ook om wat er daarna gebeurt, wanneer de gevraagde informatie openbaar is. Er is risico op gedoe: extra (Kamer)vragen, (spoed)debatten of de minister of het ministerie komt negatief in het nieuws. Als er kortom sprake is van een politiek afbreukrisico, dan nemen Woo-verzoeken extra tijd in beslag.<sup>111</sup> Daarmee raakt de behandeling van Woo-verzoeken ook aan de politiek-ambtelijke verhoudingen.

#### **De doorloop- en behandeltijd van politiek gevoelige Woo-verzoeken**

Follow the money deed onderzoek naar de doorloop- en behandeltijd van politiek gevoelige Woo-verzoeken. Zij kwamen tot de conclusie dat niet alleen het zoeken en lakken van de gevraagde informatie de nodige tijd in beslag neemt, maar dat ook de daadwerkelijke openbaarmaking van documenten veel tijd in beslag neemt. Dat komt doordat bepaalde soorten informatie of bepaalde aanvragers (journalisten) als ‘potentieel maatschappelijk of politiek gevoelig’ worden aangemerkt. In dat geval moeten meer en hogere ambtenaren naar de stukken kijken en hun akkoord geven. En hoe hoger iemand in de hiërarchie staat, hoe langer het meestal duurt voordat een akkoord kan worden gegeven en het naar de volgende in ‘de lijn’ kan voor goedkeuring.<sup>112</sup>

111 B. van Beek, Ambtenaren te traag met vrijgeven van documenten omdat ze de gevolgen vrezen, *Follow The Money*, 15 november 2024.

112 B. van Beek, Ambtenaren te traag met vrijgeven van documenten omdat ze de gevolgen vrezen, *Follow The Money*, 15 november 2024.

Zodra overheidsinformatie openbaar is, kan het onderdeel worden van het publiek debat. De overheid heeft geen invloed meer op wát er met de informatie gebeurt en hóe het wordt gepresenteerd.<sup>113</sup> Dat is spannend. Zeker in tijden van fake news en complotdenken. Tegelijkertijd is het nu eenmaal een taak van de overheid om te reageren op vragen vanuit de Kamer, media of de samenleving. Openbaarheid en verantwoording gaan hand in hand.

### 5.3.3 *Contact met de verzoeker*

Wanneer er een openbaarmakingsverzoek wordt gedaan heeft het bestuursorgaan in beginsel vier weken de tijd om de gevraagde documenten op te zoeken en na te gaan of ze openbaar gemaakt kunnen worden. In principe hoeft er in de tussentijd geen contact tussen het bestuursorgaan en de verzoeker te zijn. Alleen wanneer een verzoek te algemeen geformuleerd is, of wanneer het verzoek dermate groot is dat op voorhand al duidelijk is dat niet binnen de termijn aan het verzoek kan worden voldaan, moet het bestuursorgaan met de verzoeker in contact treden.<sup>114</sup>

Verzoekers kunnen om verschillende redenen een groot of onduidelijk informatieverzoek doen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren omdat het voor de verzoeker onduidelijk is welke documenten het bestuursorgaan precies heeft. Er bestaat namelijk geen overzicht met (opvraagbare) overheidsdocumenten.<sup>115</sup> Een andere reden waarom verzoeken ruim worden geformuleerd ligt in het verlengde hiervan. Soms weet de verzoeker zelf niet naar welke informatie hij precies op zoek is. In dat geval wordt het verzoek wederom breed geformuleerd in de hoop (toch) de juiste informatie te krijgen. Een ruim of onduidelijk geformuleerd informatieverzoek kan echter ook voortkomen uit wantrouwen of het opzettelijk willen hinderen van het bestuursorgaan.<sup>116</sup>

De eerste twee situaties – de verzoeker weet niet precies welke informatie beschikbaar is of weet zelf niet precies waarnaar hij op zoek is – vragen om contact tussen bestuursorgaan en verzoeker. Tijdens dit contact kan het bestuursorgaan (door)vragen naar het doel van het informatieverzoek. Op die manier kan het bestuursorgaan gerichter zoeken en suggesties doen, zodat de uiteindelijke openbaarmaking beter aansluit bij de informatiebehoefte van de verzoeker. Dat vergroot de kans dat de openbaarmaking ook daadwerkelijk bijdraagt aan inzicht (transparantie). Dat is niet alleen voordelig voor de

<sup>113</sup> Scholtes 2014.

<sup>114</sup> art. 4.1 lid 5 en art. 4.2a Woo.

<sup>115</sup> Aanvankelijk was het wel de bedoeling dat er een register zou komen, maar vanwege de kosten die hiermee gemoeid (zouden) zijn, is besloten van dit idee af te zien: Daalder (2023).

<sup>116</sup> SEO (2023), par. 3.2.

verzoeker op wiens informatiebehoefte nu beter wordt ingespeeld, maar ook voor het bestuursorgaan, dat gericht op zoek kan naar documenten.<sup>117</sup>

De vraag is hoe dit contact tussen verzoeker en bestuursorgaan past binnen het uitgangspunt dat de verzoeker geen belang hoeft te stellen bij het doen van een Woo-verzoek (art. 4.1 lid 3 Woo). Zoals naar voren kwam in paragraaf 5.1 kan het oogmerk van de verzoeker wel degelijk relevant zijn en een rol spelen bij het verzoek. Bovendien geeft de Woo slechts aan dat er geen belang hoeft te worden gesteld, maar het bestuursorgaan mag er natuurlijk wel naar vragen. Het is belangrijk dat in het contact tussen bestuursorgaan en verzoeker de vraag van de verzoeker centraal blijft staan. Dat betekent dat het contact primair gericht moet zijn op het verhelderen van de informatiebehoefte en niet op lastenverlichting van het bestuursorgaan. Grote verzoeken kunnen zoals gezegd ook ontstaan vanuit het wantrouwen dat niet alles verstrekt wordt, wat door bestuursorganen kan worden ervaren als treiteren. In die gevallen kan direct contact mogelijk bijdragen aan de vertrouwensband over en weer.

#### 5.4 AANBEVELINGEN

In de vorige paragrafen is ingegaan op het wettelijk kader dat van toepassing is op de informatievoorziening aan de samenleving als geheel. Uit de analyse kwam naar voren dat de Woo weliswaar regelt dat overheidsinformatie openbaar kan worden gemaakt, maar dat de vormgeving en uitvoering van de Woo niet noodzakelijkerwijs aansluiten bij de informatiebehoefte van partijen als journalisten, onderzoekers en ngo's. Om wel te komen tot betekenisvolle transparantie en daarmee een meer gezagswaardige overheid, doen we de volgende aanbevelingen.

##### 5.4.1 *Denk in informatie in plaats van in documenten*

###### **Aanbeveling voor: behandelaars van informatieverzoeken**

Recht op informatie krijgt momenteel te veel een kwantitatieve uitwerking, terwijl informatie een sterk kwalitatief karakter heeft. Het gaat er om dat de informatieverzoeker zo veel mogelijk inzicht krijgt. Dat kan door informatie actief of passief openbaar te maken, maar nog steeds wordt uitgegaan van *documenten* en niet van *informatie*. Om de stap naar betekenisvolle transparantie te zetten moet bij een informatieverzoek de eerste vraag altijd zijn 'wat wil de verzoeker eigenlijk weten?' en niet 'welke documenten vallen onder dit informatieverzoek?'<sup>118</sup> Documenten die zonder context openbaar worden gemaakt zijn op zichzelf immers weinig betekenisvol. Zeker wanneer in deze documenten ook nog veel is weggelakt.

117 Zo ook: VVOJ en Open State Foundation (2025).

118 Zie ook VVOJ en Open State Foundation (2025). Zo ook Zuurmond (2025).

#### 5.4.2 *Help verzoeker en bestuursorgaan bij de formulering van het informatieverzoek*

##### **Aanbeveling voor: behandelaars van informatieverzoeken**

Behandelaars van informatieverzoeken kunnen bijdragen aan de verheldering van het verzoek door de verzoeker om een belang te vragen. Op dit moment hoeft een verzoeker geen belang te stellen bij het doen van een Woo-verzoek. Dit lijkt op het eerste gezicht een sympathieke en drempelverlagende bepaling, maar in de praktijk kan het oogmerk van de verzoeker wel degelijk een rol spelen. Als het bestuursorgaan weet waarom de verzoeker op zoek is naar bepaalde informatie, kan de behandelaar gericht op zoek gaan. Hij kan dan bovendien beter aansluiten bij de informatiebehoefte van de verzoeker (zie ook de aanbeveling uit 5.4.1). Let wel: de verzoeker vragen wat hij wil weten is bedoeld om beter en gericht aan het informatieverzoek te kunnen voldoen en nadrukkelijk niet om (onwelgevallige) verzoeken buiten de deur te houden.<sup>119</sup> Deze stap, om de verzoeker en het bestuursorgaan te helpen bij de formulering van het verzoek, behoort een plek te krijgen in de werkprocessen van de informatievoorziening van de bestuursorganen.

#### 5.4.3 *Deel informatie ruimhartig*

##### **Aanbeveling voor: behandelaars van informatieverzoeken. Voor aanpassing van de Woo is de wetgever aan zet.**

Om de overheid te kunnen controleren is het belangrijk dat informatie openbaar is, of wordt gemaakt. Maar niet alle informatie kan – en hoeft – openbaar te worden gemaakt. Er kunnen gegronde redenen zijn om van openbaarmaking af te zien. Het uitgangspunt van de Woo is echter ‘(actief) openbaar, tenzij...’, wat betekent dat openbaarmaking alleen in uitzonderingsgevallen niet mogelijk is. Maar de vele en ruim geformuleerde uitzonderingsgronden maken het in de praktijk eenvoudig om informatie niet openbaar te maken. Vooral de toepassing van art. 5.1, tweede lid sub i Woo springt wat dat betreft in het oog. Op grond van deze uitzonderingsgrond kan openbaarmaking achterwege blijven vanwege – kort gezegd – het goed functioneren van de staat. In de praktijk wordt veel gebruik gemaakt van deze uitzonderingsgrond.<sup>120</sup> Meer dan onder de Wob.<sup>121</sup> Het ‘goed functioneren’ van de staat zou echter slechts in uitzonderingsgronden tot een weigering moeten leiden. We geven de wetgever dan ook in overweging om art. 5.1, eerste lid Woo te herformuleren en de uitzonderingsgronden terughoudend toe te passen. Tegelijk is het van belang om te realiseren dat terughoudend gebruikmaken van uitzonderingsgronden

119 Zie ook de position paper van de ACOI bij het rondetafelgesprek over de uitvoering van de Woo: [Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

120 SEO (2023). Honee (2023). Winkel Buiten (2024). Position paper Drahmman aan rondetafelgesprek over uitvoering van de Woo. Gehouden in de Tweede Kamer op 13 februari 2025. Online raadpleegbaar via: [Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

121 Honee (2023).

geen wetswijziging nodig heeft en (ook) met een wetswijziging niet is gegaand. Belangrijk is het dat ambtenaren zich tot die terughoudendheid gevoelen en daarin steun ervaren van hun leidinggevers en de politiek. Een aanbeveling is dan ook om het terughoudend gebruikmaken van uitzonderingsgronden, ook met het oog op die ruggensteun, op te nemen in de werkprocessen.

#### 5.4.4 *Deel interne besluitvorming in niet tot persoon herleidbare vorm*

**Aanbeveling voor: behandelaars van informatieverzoeken. Voor aanpassing van de Woo is de wetgever aan zet.**

Bij de verantwoording door en controle van het openbaar bestuur is het van belang dat traceerbaar is hoe beleids- en besluitvorming tot stand komt. Om ambtenaren in bescherming te nemen en ruimte te laten voor intern beraad, helpt het als hun beleidsopvattingen in beginsel geanonimiseerd openbaar worden gemaakt. De huidige tekst van art. 5.2 Woo geeft hier op dit moment al de mogelijkheid toe. Maar dit is geformuleerd als een kan-bepaling en een uitzondering op het eerste lid. In het eerste lid is namelijk opgenomen dat persoonlijke beleidsopvattingen niet worden gedeeld. Op deze regel worden vervolgens in het tweede tot en met het vierde lid uitzonderingen gemaakt al naar gelang het belang van de informatie (lid 2), het besluitvormende orgaan (lid 3) of het soort informatie (lid 4).

De huidige formulering van art. 5.2 Woo is daarmee (te) ingewikkeld. We geven de wetgever in overweging om, met het oog op betekenisvolle transparantie en verantwoording door en controle van het openbaar bestuur, art. 5.2 Woo te vereenvoudigen. Het geanonimiseerd delen van interne besluitvorming sluit aan bij de uitgangspunten en de bedoeling van de Woo.<sup>122</sup> Tegelijk is het van belang om te realiseren dat het geanonimiseerd openbaar maken van beleidsopvattingen geen wetswijziging nodig heeft. Het is belangrijk dat ambtenaren daarbij steun ervaren van de ambtelijke- en politieke top. Een aanbeveling is dan ook om dit uitgangspunt, ook met het oog op die ruggensteun, op te nemen in de werkprocessen.

#### 5.4.5 *Sluit actief aan bij de informatiebehoefte van de ontvanger*

**Aanbeveling voor: speciaal aangewezen ambtenaren voor betekenisvol actief openbaarmakingsbeleid**

Voor betekenisvolle transparantie is het belangrijk om niet te sterk te leunen op passieve openbaarheid. De openbaarmaking van overheidsinformatie hangt dan namelijk af van de vraag of er een informatieverzoek wordt gedaan of niet. Om verantwoording door en controle van de overheid mogelijk te maken is het van belang om zo veel mogelijk in te zetten op actieve open-

122 Daalder (2023), p. 511.

baarheid.<sup>123</sup> De weg daarnaartoe is echter niet om dan maar uit eigen beweging álles openbaar te maken. Ook bij actieve openbaarheid geldt namelijk dat overdaad schaadt. Het is dus belangrijk om het perspectief en de informatiebehoefte van de verzoeker centraal te stellen.<sup>124</sup> Dat kan in de eerste plaats door belangenafwegingen en keuzes op een toegankelijke en navolgbare manier vast te leggen en deze informatie openbaar te maken. Het is belangrijk om hierbij te anticiperen op de informatie die de burger (wellicht) interessant en belangrijk vindt. Wanneer veel Woo-verzoeken betrekking hebben op een bepaald thema, kan het bestuursorgaan onderzoeken hoe met actieve openbaarmaking beter aangesloten kan worden op de informatiebehoefte die er (kennelijk) is. Datzelfde geldt voor onderwerpen waarover veel vragen worden gesteld. Actieve openbaarheid die aansluit bij de behoefte van de ontvanger – de samenleving – kan leiden tot minder informatieverzoeken.<sup>125</sup>

123 Zo ook Van Ommeren (2008), p. 233-234 en ROB (2012).

124 Zie ook ACOI (2025). Waarin wordt ingegaan op de vraag hoe betekenisvolle actieve openbaarheid eruit kan zien.

125 Zie ook: VVOJ en Open State Foundation (2025).

## 6 Conclusie

### 6.1 INLEIDING

Aan het eind van dit advies is het moment gekomen om de balans op te maken. Het vertrekpunt was dat een gezagswaardig openbaar bestuur ook transparant is en uit eigen beweging en op verzoek verantwoording aflegt en controleerbaar is. Hiervoor is het nodig dat burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel inzicht hebben in het handelen van het openbaar bestuur en de beweegredenen en afwegingen achter dit handelen.

Zoals al snel bleek, is transparant zijn voor het openbaar bestuur op dit moment niet vanzelfsprekend. Burgers en bedrijven ervaren moeilijkheden wanneer zij willen controleren of de aan hen gerichte beschikkingen juist zijn en volksvertegenwoordigers ervaren obstakels bij hun controlerende taak. Het punt is steeds dat informatieverzoekers vaak wel gegevens, maar geen inzicht krijgen in hoe het openbaar bestuur heeft gewerkt. Pas als informatievoorziening leidt tot inzicht, en daarmee ook verantwoording wordt afgelegd en controle mogelijk is, spreken we in dit rapport van *betekenisvolle* transparantie.

Dit leidt tot de centrale onderzoeksvraag:

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

Het korte antwoord op de onderzoeksvraag is: om te komen tot betekenisvolle transparantie is een perspectiefwissel nodig. In plaats van een overmatige focus op de vraag welke gegevens openbaar moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld op basis van de geldende wettelijke kaders, moet de informatiebehoefte van de informatie(ver)zoeker centraal komen te staan. Pas dan kan worden voorzien in de informatie die de samenleving nodig heeft om inzicht te krijgen in het handelen van het openbaar bestuur. Om deze perspectiefwissel te realiseren, is ook aandacht nodig voor de politiek-bestuurlijke context waarbinnen men informatievoorziening probeert vorm te geven.

## 6.2 PIJLERS VOOR DE PERSPECTIEFWISSEL

Dit brengt ons bij de eerste pijler voor de perspectiefwissel die we in dit rapport identificeren: actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening moet het leidende principe voor het openbaar bestuur zijn. Hiervoor moet de focus worden verlegd van het proces van openbaarmaking naar de kwaliteit van de informatie zelf: informatie is datgene waarmee burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en de samenleving als geheel inzicht verkrijgen in het handelen van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur geeft vorm aan betekenisvolle transparantie door deze informatie – openbaar of ontvanger-specifiek – zoveel mogelijk uit zichzelf (actief) te delen.

De tweede pijler betreft een voorwaarde om tot actieve, samenlevingsgerichte informatievoorziening te komen, namelijk politiek(-bestuurlijk) vakmanschap dat verantwoording door en controle van het openbaar bestuur stimuleert. Politieke bestuurders en het openbaar bestuur als geheel moeten informatie, bijvoorbeeld over beleidsalternatieven, niet langer als een bedreiging zien, maar als een middel om de complexiteit van het werkveld van het openbaar bestuur in kaart te brengen en verantwoording af te leggen over gemaakte keuzes. Voor volksvertegenwoordigers moet informatie weer een middel worden om het openbaar bestuur te controleren in plaats van een middel om af te rekenen met bestuurders.

De derde pijler betreft een ambtelijk vakmanschap dat gericht is op loyale tegenspraak. Door politieke bestuurders loyaal te adviseren, zorgen ambtenaren ervoor dat zoveel mogelijk invalshoeken op vraagstukken onderdeel worden van politiek-bestuurlijke afwegingen. Dit doen zij bijvoorbeeld door beleidsalternatieven aan te reiken of scenario's te schetsen. Los van het feit dat dit de kwaliteit van besluiten ten goede komt, stelt het politieke bestuurders, maar ook het openbaar bestuur als geheel, in staat om verantwoording af te leggen en controleerbaar te zijn. Daarom zou loyale tegenspraak ook met het oog op betekenisvolle transparantie als kernaspect van ambtelijk vakmanschap gestimuleerd, uitgedragen en beschermd moeten worden.

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 de betrokkenen naderhand openhartig, oprecht en ruimschoots inzicht bieden en daarmee ook de benodigde verantwoording voor de beslotenheid afleggen. Bovendien zullen de verschillende soorten informatie(ver)zoekers het openbaar bestuur – wanneer het inzet op betekenisvolle transparantie – op den duur ook de ruimte gunnen voor vertrouwelijkheid, omdat er minder aanleiding is voor (over)actieve controle.

### 6.3 PERSPECTIEFWISSEL IN DRIE TRANSPARENTIEROUTES

In dit rapport is aan de hand van drie transparantieroutes onderzocht hoe het perspectief kan wisselen van het openbaar bestuur en haar wettelijke kaders naar betekenisvolle transparantie richting achtereenvolgens burgers en bedrijven, Kamerleden en de samenleving als geheel. Wat is de informatie-behoefte van deze drie soorten informatie(ver)zoekers en hoe dient informatievoorziening plaats te vinden om tot betekenisvolle transparantie te komen? Op deze plek is het belangrijk om nogmaals te benadrukken dat transparantie pas betekenis heeft voor het openbaar bestuur als het de ontvangers inzicht biedt in zijn functioneren. Daarop moet de informatievoorziening zijn ingericht en dat geldt dus ook voor openbaarheid; het enkel beschikbaar stellen van gegevens is dan zelden toereikend.

De ROB wil dan ook benadrukken dat betekenisvolle transparantie altijd een middel is tot een doel. In dit advies is dat doel: verantwoording door en controle van het openbaar bestuur mogelijk maken. Er is dus pas sprake van betekenisvolle transparantie wanneer de informatie die wordt gedeeld met de ontvanger leidt tot voldoende inzicht om dat doel te bereiken. Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor de manier waarop, de hoeveelheid en de soort informatie die wordt gedeeld: meer is niet altijd beter. Het gaat erom vanuit het perspectief van de verzoeker te redeneren en de informatievoorziening af te stemmen op de informatiebehoefte van de ontvanger én het doel van die informatievoorziening: verantwoording door en controle van het openbaar bestuur.

Deze noties van betekenisvolle transparantie vormen de basis in de drie routes, die corresponderen met drie actoren die informatie van de overheid nodig hebben om diezelfde overheid ter verantwoording te roepen en te kunnen controleren.

#### 6.3.1 *Individuele burgers en bedrijven*

Burgers en bedrijven willen kunnen controleren of de bij een besluit gebruikte gegevens juist zijn en ze willen kunnen volgen waarom het besluit is zoals het is. Bij beschikkingen is de roep om transparantie groot, omdat deze ingrijpende (financiële) gevolgen kunnen hebben voor de belanghebbenden. Veel burgers en bedrijven ontvangen jaarlijks één of meer beschikkingen van de overheid, waaraan vaak veel gegevens ten grondslag liggen. Inzicht in die gegevens en overwegingen is nodig om dat specifieke besluit van de overheid te kunnen controleren. Die gegevens en documenten lenen zich in veel gevallen niet voor openbaarmaking aan een ander dan de belanghebbende zelf, omdat het bijvoorbeeld gaat om persoons- en belastinggegevens. De informatievoorziening is daarom gericht aan de belanghebbende zelf en geschiedt zonder openbaarmaking (publicatie) van die informatie. Wat opvalt in deze transparantieroute is de grote fragmentatie van de inzagemogelijkheden. Om

inzicht (transparantie) te kunnen krijgen, moet iemand vaak gebruik maken van verschillende wettelijke kaders, die elk slechts betrekking hebben op een deel van de benodigde informatie.

### 6.3.2 *Kamerleden*

De tweede transparantieroute focust op betekenisvolle transparantie voor volksvertegenwoordigers in de Eerste en Tweede Kamer. Zij hebben een controlerende taak en daarmee een verregaand recht op informatie. Alleen wanneer de verstrekking van inlichtingen in strijd zou zijn met 'het belang van de staat' mag de informatie niet met Kamerleden worden gedeeld. De beloften om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren zijn echter gemaakt vanuit de informatieverstrekker (het kabinet) en niet vanuit de informatieontvanger (Kamerleden). Terwijl voor betekenisvolle transparantie juist het perspectief en de informatiebehoefte van de ontvanger belangrijk is. Het is namelijk de ontvanger die de transparantie als betekenisvol (inzicht biedend) moet ervaren.

### 6.3.3 *De samenleving*

In de derde transparantieroute staat betekenisvolle transparantie richting de samenleving centraal. Een belangrijk vehikel om dit mogelijk te maken is de Woo, op basis waarvan overheidsinformatie voor eenieder openbaar kan worden gemaakt. De Woo heeft als leidend principe '(actief) openbaar, tenzij...'. De bedenkers van de Woo stond dan ook een ruim en actief openbaarmakingsregime voor ogen, waarbij terughoudend zou worden omgegaan met uitzonderingsgronden.<sup>126</sup> In hoofdstuk 5 zijn vraagtekens gezet bij de huidige invulling en toepassing van de Woo. Het lijkt erop dat de huidige invulling van de Woo niet optimaal bijdraagt aan betekenisvolle transparantie. Dat komt bijvoorbeeld door de opname van de facultatieve bepaling dat persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot persoon herleidbare vorm gedeeld dienen te worden, door de ruime 'vangnetbepaling' in de uitzonderingsgronden en door de regelmatig krampachtige omgang met en lange behandeling van Woo-verzoeken met een mogelijk politiek (afbreuk)risico. Er lijkt kortom sprake te zijn van verregaande procesmatige juridisering en politisering.<sup>127</sup>

In de voorgaande hoofdstukken zijn diverse aanbevelingen gedaan om te zorgen voor betekenisvolle transparantie. In het kader hieronder is een overzicht opgenomen van deze aanbevelingen.

<sup>126</sup> Daalder (2023).

<sup>127</sup> Zie ook position papers voor rondetafelbijeenkomst feb. 2025. Online raadpleegbaar via: [Rondetafelgesprek over de uitvoering van de Wet open overheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

## 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 bekwaame 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 rijksambtenaren aan                                   | Zorg voor een Kamerbrede gesprekspartner                                                                                                                                 | Sluit actief aan bij de informatiebehoefte van de ontvanger                                      | Geef inzicht in langere beantwoordingstermijnen                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <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> procedurevergaderingen 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 ruggeleunen te geven bij dit uitgangspunt, ook door dat op te nemen in de werkprocessen. | <b>Door</b> ambtenaren ruggeleunen 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 |

#### 6.4 TOT SLOT: GEZAG HERWINNEN DOOR BETEKENISVOLLE TRANSPARANTIE

Transparantie is een kernwaarde van goed openbaar bestuur. Met dit advies willen we benadrukken dat transparantie *betekenisvol* moeten zijn. Het is een middel tot een doel: verantwoording door en controle van het openbaar bestuur. In dit advies hebben we diverse aanbevelingen gedaan om op korte termijn invulling te geven aan betekenisvolle transparantie. Behalve op de opvolging van deze adviezen hopen we met dit advies ook aan te zetten tot een breder debat over openbaarheid en betekenisvolle transparantie, voorbij de juridische kaders zoals de Woo of art. 68 Gw.

In hoofdstuk 1 gaven wij aan dat dit advies voortbouwt op het ROB-signalement *Gezag herwinnen*. Daarin concluderen we dat het gezag van het openbaar bestuur onder druk staat. Dit komt door de veranderende context waarin het openbaar bestuur moet opereren, maar ook door het feit dat de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur achteruit is gegaan. In dit rapport zijn we ingegaan op de relatie tussen de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur en de mate waarin het openbaar bestuur transparant is.

De aanbevelingen die we hebben gedaan stellen het openbaar bestuur in staat om een betrokken, betrouwbare en bekwame – en daarmee gezagswaardige – wijze te werken aan betekenisvolle transparantie. Betrokken, door verder te kijken dan de wettelijke kaders en te kiezen voor een informatievoorziening die gericht is op de samenleving. Betrouwbaar, door inzicht te geven in het handelen van het openbaar bestuur en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Bekwaam, door dit inzicht te bieden met passende instrumenten en te blijven investeren in de doorontwikkeling en optimalisatie daarvan.

Een openbaar bestuur dat transparant is, geeft inzicht in zijn handelen en de beweegredenen en afwegingen die daartoe hebben geleid. Uit eigen beweging of op verzoek, maar altijd ruimhartig. Bij dit alles is het belangrijk om voor ogen te houden dat transparantie een middel tot een doel is. Het gaat niet om méér. Het gaat om *betekenisvol*.

## Literatuurlijst

- ACOI (2024a). *Wat kan ik voor u doen? Adviezen voor de behandeling van Woo-verzoeken naar aanleiding van de invoeringstoets Wet open overheid*. Den Haag: ACOI.
- ACOI (2024b). *Openbaarheid is een werkwoord. Adviezen voor een nieuw kabinet over de invoering van de Wet open overheid*. Den Haag: ACOI.
- ACOI (2024c). *Alles is niets. Advies over meerjarenplannen van de overheid voor de digitale informatiehuishouding*. Den Haag: ACOI.
- ACOI (2025). *Wat had u zelf willen weten?* Den Haag: ACOI
- Barkhuysen, T. (2024). De inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet: een cruciale splijtzwam. In: *NJB*, jg. 2024/2583, nr. 39.
- Bovend'Eert, P.P.T., J.L.W. Broeksteeg, S.A.J. Munneke & J.J.J. Sillen (2023). *Wetenschappelijke Factsheet over artikel 68 Grondwet*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Braun, C. & B. Fraussen (2023). Over regels voor het samenspel tussen overheden en belangenbehartigers. Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan alleen transparantie en integriteit. In: *Ars Aequi*, mei 2023, p. 332-336.
- Braun, C. & B. Fraussen (2025). Van vergrootglas naar panorama: democratische dialoog is meer dan koffiedrinken bij de minister. In: *De Hofvijver*, jg. 15, nr. 161.
- Broeksteeg, H. & L. Groen (2025). Ministeriële verantwoordelijkheid tussen controle en vertrouwen. In: Nederlandse Juristen Vereniging (red.). *Vertrouwen is goed, controle is beter? Preadviezen*. Deventer: Wolters Kluwer (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, jg. 154), p. 143-185.
- Buijze, A. (2022). Transparant waartoe? Over de toegevoegde waarde van transparantie voor het realiseren van publieke waarden. In: VAR/Vereniging voor Bestuursrecht (red.). *Transparantie en openbaarheid. Preadviezen*. Den Haag: Boom Juridisch, p. 7-70.
- Cramwinckel, T. A. (2014). De Belastingdienst als vertaler: van wettekst naar webtekst. Een casestudy. *Maandblad Belasting Beschouwingen*, jg. 2014, nr. 7-8, p. 299-312.
- Daalder E.J. (2023). *Handboek openbaarheid van bestuur*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Drahmann A. (2022). De Wet open overheid is slechts een tussenstap: Een preadvies over mogelijkheden tot verbetering van de openbaarheid van overheidsinformatie. In: VAR/Vereniging voor Bestuursrecht (red.). *Transparantie en openbaarheid. Preadviezen*. Den Haag: Boom Juridisch, p. 71-160.
- Giest, S.N. (2024) *Location unknown: Bridging offline and online infrastructures in policy-making*. (Oratie). Leiden: Universiteit Leiden.
- Gray, S.W.D. (2015). Mapping silent citizenship: how democratic theory hears citizens' silence and why it matters. In: *Citizenship Studies*, jg. 19, nr. 5, p. 474-491
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (proefschrift Universiteit Utrecht).
- Honee, L.F.D. (2023). Is de Wet open overheid minder open dan de Wet openbaarheid van bestuur? In: *NJB*, jg. 2023/1559, nr. 23.
- Hood, C. & D. Heald (2006). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: University Press.

- Instituut Maatschappelijke Innovatie (2023). *De toekomst van beleidsintimiteit*. Zoeterwoude: Instituut Maatschappelijke Innovatie.
- Instituut Maatschappelijke Innovatie & Open State Foundation (2023). *Matglas. Onderzoek naar de invoering van de Wet open Overheid*.
- Instituut Maatschappelijke Innovatie, Open State Foundation & Universiteit van Amsterdam (2024). *Blaadjes op het spoor. Analyse afhandeling Woo-verzoeken 2023*.
- Instituut Maatschappelijke Innovatie (2025). *Onderzoek Informatiebehoeften*. Zoeterwoude: Instituut Maatschappelijke Innovatie.
- Kaufmann, D. & A. Bellver (2005). Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications (conceptartikel voor IMF conference on transparency and integrity, 6-7 juli 2005).
- Koppenjan, J.F.M., J. van Popering-Verkerk, J. van der Meer, C. Vroon, W. Spekink & M. Duijn (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Mair, P. (2009). Representative versus responsible government. In: *MPIfG Working Paper*, nr. 09/8, p. 5-19.
- Marx, Maarten (2024). *Onderzoeksrapport naar de digitale toegankelijkheid van documenten die de overheid publiceert onder de Woo*. Den Haag: ACOI.
- Meer, F. M. van der, en G.S.A. Dijkstra (2021). The latitude for loyal contradiction and public leadership: a conceptual and comparative approach. In: *International journal of public leadership*, jg. 17, nr. 4, p. 301-312.
- Meer, F.M. van der (2024). *Een driesnijdend zwaard: bureaucratie, ambtenaren en vrijheid. Oftewel bureaucratie en ambtenaren als hulp voor en bedreiging van een duurzame democratische rechtsstaat en persoonlijke vrijheid*. Stichting CAOP: Den Haag.
- Meer, T. van der (2024). *Waardenloze politiek. Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Amsterdam-Antwerpen: Querido Facto.
- Meijer, A.J., D. Curtin, & M. Hillebrandt (2012). Open government: connecting vision and voice. In: *International Review of Administrative Sciences*, jg. 78, nr. 1, p. 10-29.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2024*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Munneke, S. (2020). Artikel 68 van de Grondwet: Informeren en escaleren. In: *De Nederlandse Grondwet*, 16 maart 2020.
- Nederlandse Juristen Vereniging (2025). *Vertrouwen is goed, controle is beter? Preadviezen*. Deventer: Wolters Kluwer (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, jg. 154).
- Ommeren, F.J. van (2008). Geboden keuzevrijheid en actieve openbaarheid. De betekenis van het democratie-idee voor het bestuursrecht. In: C.W. Noorlander, J.L.W. Broeksteeg, N.S. Efthymiou & H.G. Hoogers (red.). *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 213-242.
- Pattyn, V., M. Noordink, P. Modderman, R. Cohn, M. de Groot, C. Braun, M. van der Steen (2021). *Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer* (onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën). Den Haag: Ministerie van Financiën
- Rijnja, G. (2012). *Genieten van weerstand*, Den Haag: Guido Rijnja.
- ROB (2012). *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag: ROB
- ROB (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, Den Haag: ROB
- ROB (2023). *Wegingskader goed openbaar bestuur*. Den Haag: ROB.
- ROB (2024). *Naar een uitvoerende macht*. Den Haag: ROB.

- Samanta, A. & L. Hand (2022). Examining the “in-between” of public encounters: Evidence from two seemingly disparate policy contexts. In: *Public Policy and Administration*, jg. 37, vol. 2, p. 129–153.
- Van der Sar, B.M. (2021). *Fiscale geheimhoudingsplicht: art. 67 AWR ontrafeld* (proefschrift Universiteit Leiden). Deventer: Wolters Kluwer (Fiscale monografieën, nr. 186).
- Van der Sar, B.M. (2023). Inzage in het eigen belastingdossier: wat is het juiste toegangspoortje?. In: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, jg. 2023, nr. 207.
- Schlössels, R.J.N. en S.E. Zijlstra (red.) (2024). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Band 1. Deventer: Wolters Kluwer.
- Scholtes, E. (2014). De schaduw van transparantie. In: *Christen Democratische Verkenningen*, jg. 2024, nr. 3, p. 54-62.
- SCP (2024). *Burgers over democratie en rechtsstaat Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*. Den Haag: SCP.
- SEO (2023). *Invoeringstoets Wet open overheid. Knelpunten. Best practices en neveneffecten*. Amsterdam: SEO.
- Van der Sluis, C.N. (2022). Actieve openbaarmaking: goed bedoeld, kennelijk nodig, maar moet het op deze manier? In: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jg. 13, nr. 3, p. 238-245.
- Visser, A. (2021). Er is te veel, niet te weinig informatie. In: *EW Weekblad*, 9 januari 2021.
- Visser, A. (2022). De donkere kant van de maan. In: *EW Weekblad*, 8 januari 2022.
- VVOJ & Open State Foundation (2025). *Het Woo-witboek. Best practices: van journalisten, voor ambtenaren*.
- Werkgroep Informatieafspraken (2023). *Grip op informatie*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Winkel Buiters, P.H. (2024). De Woo en de toepassing van de i-grond in jurisprudentie en bestuurspraktijk. In: *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht*, jg. 2024/145, nr. 8.
- Witkam, M. (2024). *Open Government and Public Trust: A new revaluation of the citizen perspective*. (proefschrift Universiteit Leiden).
- Wolswinkel, J. (2024). Actieve openbaarmaking van beschikkingen: Op weg naar transparante besluitvorming ‘nieuwe stijl’? in: *NJB*, jg. 2024/1479, nr. 24.

**Overkoepelende aanbeveling**

De ROB stelt voor om met betekenisvolle transparantie aan de gezagswaardigheid 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 |

Thijs Akkerman *Senior-adviseur ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)*  
Jan Dirk van der Borg, *Wethouder gemeente Papendrecht*  
Christien Bronda, *Gemeentesecretaris gemeente Groningen*  
Anoeska Buijze, *Hoogleraar Universiteit Utrecht*  
Gert Jan Buitendijk, *Secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken*  
Stephan Cornelissen, *Adviseur Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties*  
Inge van Dijk, *Tweede Kamerlid (CDA)*  
Annemarie Drahmman, *Universitair hoofddocent Universiteit Leiden*  
Bas van den Dungen, *Secretaris-generaal ministerie van Financiën*  
Guido Enthoven, *Directeur Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI)*  
Paul Frissen, *Decaan Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB)*  
Gerrit Jan Gorter, *Burgemeester gemeente Zeewolde*  
Maarten Hillebrandt, *Universitair docent Universiteit Utrecht*  
Teunis van der Hofstad, *Co-founder Dmyzer*  
Iris Hofstee, *Bestuursadviseur gemeente Midden-Drenthe*  
Louis Honee, *Promovendus Universiteit Leiden*  
Reinder van Meijeren, *Raadslid gemeente Bodegraven-Reeuwijk (CDA)*  
Thomas Muntz, *Onderzoeksjournalist en hoofdredacteur Investico*  
Abigail Norville, *Plaatsvervangend secretaris-generaal ministerie van VWS*  
Peter Oskam, *Griffier Tweede Kamer*  
Clemens Piena, *Wethouder gemeente Oosterhout*  
Jan de Ridder, *Directeur-bestuurder Rekenkamer Amsterdam-Zaandam*  
Guido Rijnja, *Adviseur communicatiebeleid Rijksvoorlichtingsdienst*  
Hans Scherpenzeel, *Griffier gemeente Almelo*  
Erna Scholtes, *Onderzoeker openbaarheid en transparantie TwynstraGudde*  
Tim Staal, *Onderzoeksjournalist | SPOON*  
Coen van der Ven, *Journalist De Groene Amsterdammer*  
Eunice Vink, *Programmamanager Grip op informatie VNG*  
Roger Vleugels, *Onderzoeker openbaarheid en transparantie*  
Bart Vollebergh, *Transparency International Nederland*  
Jan Zwiers, *Burgemeester gemeente Midden-Drenthe*

## BIJLAGE III    **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter

*Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,  
Universiteit Leiden*

Drs. Salima Belhaj

*Oud-Tweede Kamerlid*

Dr. Martiene Branderhorst

*Algemeen directeur, gemeente Den Haag*

Prof. dr. Frank Hendriks

*Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University*

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

*Decaan van de juridische faculteit en hoogleraar Staats- en bestuursrecht  
aan de Vrije Universiteit Amsterdam*

Prof. dr. Ronald van Raak

*Hoogleraar Erasmiaanse waarden, Erasmus Universiteit Rotterdam*

Huri Sahin

*Burgemeester, gemeente Rijswijk*

Drs. Peter Verheij

*Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector*

Drs. Arno Visser

*Voorzitter Bouwend Nederland*

