

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2023-0000662244

Uw kenmerk
173682U

Bijlage(n)
0

Datum 14 december 2023
Betreft Reactie op brief van de vaste commissie voor Binnenlandse
Zaken inzake vragen over uitvoering moties en toezeggingen
Wet open overheid (Woo)

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA en de VVD. Bijgaand treft u mijn reactie op de gestelde vragen. In het vervolg op deze brief zijn de vragen en opmerkingen van voornoemde leden integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Digitalisering en Koninkrijksrelaties

Alexandra C. van Huffelen

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

In voorgenoemde brief wordt aangegeven dat er zorgen zijn over overschrijding van termijnen. In dat kader hebben de leden van de fractie van de BBB een aantal vragen over de uitvoerbaarheid van de Woo voor gemeenten en andere overheidsorganisaties.

Waarom is de Woo in Nederland zoveel breder gedefinieerd dan in de door ons omringende landen?

Het feit dat het recht op publieke informatie in Nederland breed gedefinieerd is, volgt uit de geschiedenis van het openbaarmakingsstelsel in Nederland en het wettelijke kader van de Woo. Het brede recht op informatie gold ook al onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en is bij de overgang van de Wob naar de Woo in de kern ongewijzigd gebleven. Uit de Memorie van toelichting van de Wob valt op te maken dat er bij de totstandkoming van de Wob ook gekeken is naar hoe de openbaarheid in andere landen is geregeld (Scandinavische openbaarheidswetten). Daarbij werd opgemerkt dat de verschillende keuzes in de openbaarheidswetten van landen ten dele samenhangen met de principiële en praktische verschillen in het staatsbestel van landen.¹

Waarom is het niet nodig om belanghebbende te zijn om ongelimiteerd informatie te kunnen opvragen?

Een verzoeker hoeft in Nederland geen belang te stellen bij een verzoek om informatie², omdat toegang tot overheidsinformatie een recht is dat in beginsel aan eenieder in gelijke mate toekomt. Dit recht, dat door de wetgever is geëxpliciteerd in de Woo, vormt een afspiegeling van het belang van openbaarheid voor de individuele burger. Overigens hoeft een bestuursorgaan een verzoek niet in behandeling te nemen als deze niet-gespecificeerd is (artikel 4.1, zesde lid van de Woo) of als er sprake is van misbruik (artikel 4.6 van de Woo).

Kan een bestuurder weigeren mails, apps of agenda's te verstrekken, omdat er 'meningen' of privégegevens in staan?

Privé-gegevens vallen – net als partijpolitieke informatie – buiten de reikwijdte van de Woo. Zakelijke mails, apps en agenda's zijn wel documenten in de zin van de Woo. Op het moment dat verzocht wordt om informatie uit dergelijke documenten, dan is het bestuursorgaan verplicht deze informatie openbaar te maken, tenzij een ander belang³ zwaarder weegt. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om bijzondere persoonsgegevens, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of persoonlijke beleidsopvattingen.

¹ Kamerstukken II 1974/75, 13418, nr. 3, p. 9.

² Dit volgt uit artikel 1.1 en artikel 4.1, derde lid van de Woo.

³ Deze belangen komen tot uitdrukking in de uitzonderingsgronden vastgelegd in artikel 5.1 en 5.2 van de Woo.

Er zijn de leden signalen ter ore gekomen dat over bepaalde dossiers alleen nog mondeling wordt gecommuniceerd in het kader van lopende Woo-procedures. Bevordert dit niet juist achterkamertjespolitiek? Wat kan dit in de toekomst betekenen voor de transparantie en herleidbaarheid van besluiten?

Indien er over bepaalde dossiers alleen nog maar mondeling gecommuniceerd wordt in het kader van lopende Woo-procedures, dan zou ik dat een onwenselijke situatie vinden. Openheid bij de uitvoering van publieke taken is een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat. Het is daarom van belang dat besluiten die binnen het openbaar bestuur genomen worden herleidbaar zijn. Over deze besluiten moet immers verantwoording worden afgelegd en controle op kunnen worden uitgevoerd. Wanneer zaken niet meer schriftelijk worden vastgelegd, gaat dit ten koste van hetgeen beoogd wordt met de Woo, namelijk meer openbaarheid en transparantie.

Daarnaast is het ook van belang dat er voor ambtenaren en bestuurders ruimte bestaat om vrij met elkaar van gedachten te wisselen over een bepaald dossier of onderwerp. Met de uitzonderingsgrond rondom persoonlijke beleidsopvattingen⁴ wordt dit belang ook gewaarborgd in de wet.

Kunt u enig inzicht verschaffen in de kosten die de Woo met zich brengt voor gemeenten en andere overheidsorganisaties om informatie makkelijker vindbaar en uitwisselbaar te maken?

Ik heb geen cijfers over hoeveel kosten de Woo met zich meebrengt voor gemeenten en andere overheidsorganisaties om informatie makkelijker vindbaar en uitwisselbaar te maken. Dit zal ook per (soort) organisatie sterk verschillen. Wel zie ik dat verschillende bestuursorganen momenteel stevige maatregelen treffen om de uitvoering van de Woo te verbeteren, waaronder het (fors) uitbreiden van de capaciteit, het verbeteren van de informatiehuishouding door middel van de meerjarenplannen digitale informatiehuishouding⁵ en de inzet op meer actieve openbaarmaking.

Tijdens de wetsbehandeling van de Wet open overheid zijn er verschillende toetsen en analyses uitgevoerd om de kosten en uitvoerbaarheid van de Woo in kaart te brengen. Deze toetsen hadden echter (veelal) alleen betrekking op de nieuwe verplichtingen en bijbehorende kosten van de Woo ten opzichte van de Wob.⁶

De Woo is ongelimiteerd. Er is de leden een signaal ter ore gekomen dat een willekeurige burger bij een willekeurige gemeente alle Ruimtelijk Ordening

⁴ Artikel 5.2 van de Woo.

⁵ (Bijlagen bij) Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 344.

⁶ Zie hiervoor: Kamerstukken I 2016/17, 33328, nr. F (Quick scan, deel 1); Kamerstukken I 2016/17, 33328, nr. G (Quick scan, deel 2); Kamerstukken I 2018/19, 33328, nr. L (MKBA); Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 10 (Uitvoeringstoetsen Woo)

procedures van de afgelopen 15 jaar heeft opgevraagd. Voor de gemeenten is de Woo een enorme kostenpost aan het worden, die bovendien veel tijd opslokt van schaarse ambtenaren. Wat gaat u doen om gemeenten en andere overheden hierin tegemoet te komen? Wat is in uw ogen de meerwaarde van de Woo? Wegen de voordelen van de Woo ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur op tegen de nadelen? Denkt u dat er aanpassingen aan de Woo nodig zijn, zo ja, welke zijn dat en op welke termijn kunnen we die verwachten?

Openbaarheid en het recht op toegang tot overheidsinformatie zijn fundamentele onderdelen van onze democratische rechtsstaat. De toegang tot overheidsinformatie zorgt voor bescherming van de democratische rechten van burgers en stelt burgers en journalisten beter in staat om de overheid te controleren. Een gezonde democratie kan dan ook niet zonder een goed werkend openbaarheidsstelsel. De invoering van de Woo draagt bij aan een opener overheid en vergroot de toegang tot overheidsinformatie, onder andere door de verplichte actieve openbaarmaking van verschillende categorieën informatie en de oprichting van het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI).

Zoals de leden van de BBB-fractie terecht stellen, moeten we tegelijkertijd constateren dat de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo op onderdelen knelt. Bestuursorganen zijn veel tijd, capaciteit en financiële middelen kwijt aan de afhandeling van Woo-verzoeken en verzoekers moeten vaak te lang wachten op de informatie waar zij recht op hebben. Dit is een onwenselijke situatie, zowel voor de gebruikers als uitvoerders van de Woo. Als stelselverantwoordelijk bewindspersoon voor het openbaarheidsbeleid vind ik het daarom van belang dat de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo verbeterd wordt. Mede op basis van de uitkomsten van de Woo-invoeringstoets en de adviezen van het ACOI en de Regeringscommissaris Informatiehuishouding zullen daarvoor maatregelen worden genomen. Een reactie op de Woo-invoeringstoets en bijbehorende adviezen zal naar verwachting in de eerste helft van 2024 gegeven kunnen worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA willen allereerst benadrukken dat zij de doelstelling van de Woo, namelijk een transparante overheid, volledig ondersteunen. Onze grote waardering gaat uit naar iedereen die zich inspent om van deze wet een succes te maken. Helaas is de constatering dat een aantal zaken niet goed gaat in de uitvoering. Met deze vragen willen de leden inzicht verkrijgen in de knelpunten en de onderliggende oorzaken (algemeen en specifiek voor deze wet) en lering trekken uit het (lange) besluitvormingsproces vanuit de oprechte wens om in de toekomst de (toets op) uitvoerbaarheid van wetgeving te verbeteren.

Momenteel wordt een Woo-invoeringstoets uitgevoerd. In de opdracht van deze invoeringstoets staat als hoofdvraag van het onderzoek geformuleerd: "Wat zijn volgens uitvoerders en gebruikers van de Wet open overheid (Woo) een jaar na inwerkingtreding van de wet de knelpunten en best practices in het huidige

wettelijke kader en wat zijn concrete aanbevelingen voor de geconstateerde knelpunten?”

Hierover hebben de leden van de fractie GroenLinks-PvdA de volgende vragen. De focus bij de Woo-invoeringstoets ligt op het signaleren van de knelpunten en het doen van aanbevelingen om deze knelpunten op te lossen. Het vinden van duurzame oplossingen voor gesignaleerde knelpunten vraagt echter ook een goede analyse van onderliggende oorzaken van deze knelpunten. Maakt dit onderdeel uit van het onderzoek bij deze invoeringstoets? Zo nee, waarom niet? Geldt dit voor alle invoeringstoetsen? Zo ja, acht u het verstandig om dit voortaan wel mee te nemen bij het onderzoek in het kader van een invoeringstoets?

Inzake de vragen over het evaluatie-instrument invoeringstoets vind ik het belangrijk om vooraf op te merken dat het instrument valt onder de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming en nog in ontwikkeling is. In de brief van 21 april 2022 'Inkleuring en stand van zaken invoeringstoets' is nader toegelicht dat het gaat om een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering.⁷ Het betreft een evaluatie op een moment dat bijsturing nog mogelijk is en verschilt daarmee van diepgaandere beleidsevaluaties, omdat voor een volledig beeld van de beleidseffecten wet- en regelgeving namelijk tijd nodig heeft om in te klinken en om een zichtbaar beleidseffect teweeg te brengen.

De Woo-invoeringstoets heeft enerzijds de invulling en focus gevolgd van het instrument invoeringstoets zoals beschreven in eerdergenoemde brief van de minister voor Rechtsbescherming. Anderzijds moet ik constateren dat de invoeringstoets op de Woo een 'zwaardere' invulling heeft gekregen dan dat eigenlijk met het instrument is bedoeld. Hier is voor gekozen gelet op de signalen die er zijn vanuit informatieverzoekers en bestuursorganen over uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo. Het is van belang dat de Woo-invoeringstoets niet alleen de knelpunten inventariseert, maar daarbij ook wordt ingegaan op oorzaken en aanbevelingen doet ter verbetering. Daarnaast heb ik ook het ACOI en de Regeringscommissaris Informatiehuishouding gevraagd te reageren op de uitkomsten van deze invoeringstoets en te komen met een advies.

Uiteraard is het van belang om expliciet te maken in hoeverre het oplossen van de knelpunten de doelstelling/effectiviteit van de wet raakt. In hoeverre is dit onderdeel van (het vervolg op) deze invoeringstoets? Als dit geen onderdeel van de invoeringstoets is, waarom niet? Geldt dit voor alle invoeringstoetsen? Zo ja, acht u het verstandig om dit voortaan wel mee te nemen bij het onderzoek in het kader van een invoeringstoets?

⁷ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 juli 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 35510, nr. 96.

Na oplevering van het onderzoeksrapport van de Woo-invoeringstoets zal zowel het ACOI als de Regeringscommissaris Informatiehuishouding reflecteren op de uitkomsten van het onderzoek en komen met een advies over de mogelijkheden om de werking van de Woo voor openbaarmaking op verzoek te verbeteren. De resultaten van de Woo-invoeringstoets en voorgenoemde adviezen zullen als input dienen voor verdere strategische beleidskeuzes rondom de Woo. Dit zal ter bevordering van de effectiviteit van de wet zijn en met inachtneming van de initiële doelstellingen van de wet, namelijk het vergroten van de toegang tot overheidsinformatie voor eenieder en de bestuurlijke transparantie tot norm te verheffen. De Woo-invoeringstoets zal dan ook niet leiden tot een wijziging van de doelstellingen van de wet.

Problemen bij de uitvoering van nieuwe wetgeving kunnen velerlei oorzaken hebben. Uiteraard kunnen de knelpunten voortkomen uit de wetgeving zelf. Daarover de volgende vragen.

In het wetgevingstraject is door de Raad van State (hierna: RvS) in april 2019 geadviseerd over de novelle. De RvS constateert dat door de aanpassingen de wet juist complexer is geworden vanuit het perspectief van de burger en de bestuursorganen. De RvS voorzag na de aanpassing nog steeds stevige uitvoeringsproblemen. Graag ontvangen de leden van u een reflectie, met de kennis van de problemen in uitvoering van nu, op dit onderdeel van het advies van de RvS.

Het advies van de Raad van State in april 2019 zag toe op de novelle tot wijziging van het initiatiefwetsvoorstel Woo. De constatering van de RvS had met name betrekking op de actieve openbaarmaking en dus niet op de problematiek rondom openbaarmaking op verzoek waar in de Kamerbrief van 17 juli jl. aan gerefereerd wordt. Een invoeringstoets als evaluatie-instrument onderzoekt hoe invoering van een wet is verlopen na inwerkingtreding. De verplichte actieve openbaarmaking van de zeventien informatiecategorieën (artikel 3.3) is nog niet in werking getreden en valt daardoor buiten beschouwing van de Woo-invoeringstoets.

In hoeverre komen de resultaten van de uitvoeringstoetsen van destijds overeen met de problemen die zich nu na invoering daadwerkelijk voor doen? Op welke onderdelen wijken de resultaten van de uitvoeringstoetsen af van problemen die zich nu voordoen?

In 2019 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en ministeries en hun uitvoeringsorganisaties de Woo getoetst op consequenties voor de uitvoering. De focus van deze uitvoeringstoetsen lag hoofdzakelijk op de impact en kosten van de nieuwe verplichtingen van de Woo ten opzichte van de Wob, zoals de actieve openbaarmaking van de zeventien informatiecategorieën. De uitvoering en uitvoerbaarheid van openbaarmaking op verzoek is niet tot nauwelijks aan bod gekomen in de uitvoeringstoetsen. Als gevolg hiervan zijn de

knelpunten rondom de afhandeling van Woo-verzoeken ook niet geconstateerd in deze uitvoeringstoetsen.

Problemen bij de uitvoering van nieuwe wetgeving kunnen ook oorzaken hebben die niet gelegen zijn in de wet zelf, maar samenhangen met een gebrekkige implementatie bij de betrokken organisaties. Maakt dit onderdeel uit van het onderzoek bij deze invoeringstoets? Zo nee, waarom niet? Geldt dit voor alle invoeringstoetsen? Zo ja, is het verstandig om dit voortaan wel mee te nemen bij het onderzoek in het kader van een invoeringstoets?

De invoeringstoets is een evaluatie-instrument om, onder andere, vroegtijdig een eerste zicht te krijgen op de vraag hoe implementatie van de wet feitelijk is verlopen na inwerkingtreding van een nieuwe wet. Dit is ook naar voren gebracht in de opdracht van de Woo-invoeringstoets waarin het inventariseren van knelpunten en *best practices* vanuit gebruikers en uitvoerders van de Woo centraal staat.⁸ Knelpunten in de uitvoering kunnen zowel voortkomen uit de wijze van implementatie als door het wettelijke kader zelf en worden meegenomen indien ze door gebruikers en/of uitvoerders als zodanig naar voren worden gebracht. Daarbij zal – gelet op het instrument en het oogmerk daarvan – ook oog zijn voor wat de oorzaak is / oorzaken zijn van de knelpunten, mits die uit de inventarisatie naar voren komen.

Overigens geldt voor alle invoeringstoetsen dat wordt gezien of er knelpunten of onbedoelde effecten zijn in de uitvoeringspraktijk, ongeacht de oorzaak ervan.

*Aan de psycholoog Maier hebben we de zogenaamde wet van Maier te danken. Hij stelt dat het succes van een implementatie te vatten is de formule $E = K * A$. De effectiviteit (of het succesvol resultaat) is het product van de kwaliteit en de acceptatie. Hieruit blijkt dat acceptatie van de betrokkenen bepalend is voor het succes. Maakt dit onderdeel uit van het onderzoek bij deze invoeringstoets? Zo nee, waarom niet? Geldt dit voor alle invoeringstoetsen? Zo ja, is het verstandig om dit voortaan wel mee te nemen bij het onderzoek in het kader van een invoeringstoets?*

Het doel van de invoeringstoets is inzicht te krijgen in de werking van regelgeving in de praktijk en knelpunten uit de uitvoeringspraktijk in kaart te brengen. Het doel van de invoeringstoets is dus niet om te kunnen vaststellen of nieuwe regelgeving een succes is. De minister voor Rechtsbescherming heeft echter aangegeven dat een vermoeden van het tegenovergestelde met een invoeringstoets wel aan het licht zou kunnen komen.⁹ Indien acceptatie van nieuwe wet- en regelgeving effect heeft op, dan wel bepalend is voor de mate van, een succesvolle implementatie of effectiviteit van de wet, dan zou dit moeten blijken uit het ophalen van knelpunten bij gebruikers en uitvoerders van de wet.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 32 802, nr. 73.

⁹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 juli 2022, Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96.

Voor een soepele overgang van wetgeving naar uitvoering is een succesvolle implementatiefase behulpzaam. Bij veel wetgeving zijn meerdere overheden betrokken. In hoeverre acht u het zinvol om te gaan werken met overheidsbrede implementatieplannen? Graag ontvangen de leden uw visie hierop.

Ik onderschrijf het belang van (overheids)brede samenwerking en een succesvolle implementatiefase bij de overgang van wetgeving naar uitvoering. In hoeverre het daarbij zinvol is om met overheidsbrede implementatieplannen te werken zal per situatie verschillen. Voor wat betreft de Woo zijn er overkoepelende uitdagingen en vraagstukken, maar organisaties kennen ook hun eigen opgaven. Op 11 december jl. heb ik het Meerjarenplan openbaarheid en informatiehuishouding Rijksoverheid aan uw Kamer aangeboden.¹⁰ In dit plan wordt beschreven hoe de rijksbrede veranderopgave voor het verbeteren van de informatiehuishouding wordt aangepakt en toegewerkt wordt naar een open overheid. Daarnaast hebben de koepels van de medeoverheden elk een eigen meerjarenplan voor de eigen bestuurslaag opgesteld. Op die manier wordt voortgebouwd op de al ingezette initiatieven en doen we recht aan de verschillen. Tegelijkertijd zijn er ook veel overeenkomsten. Met de koepels van de medeoverheden heb ik daarom afgesproken om de komende jaren overheidsbreed nauwer samen te werken, waar mogelijk gezamenlijk op te trekken en van elkaar te leren.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Woo werden bestuursorganen verplicht een documenten-register bij te houden. Daarmee was het inzichtelijk geweest welke documenten opgevraagd kunnen worden. Deze verplichting is geschrapt. Gevolg hiervan is dat verzoekers geen idee hebben wat er aan documenten ligt/bestaat en daarom vaker naar alle documenten rondom een bepaald onderwerp vragen. Is deze consequentie van het schrappen van het documentenregister destijds voorzien? Zo ja, is de omvang ook voorzien? Op basis van welke argumenten is deze verplichting destijds geschrapt? Hoe beoordeelt u, met de kennis van nu, over deze afweging van voor- en nadelen?

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet open overheid (Woo) bevatte een verplichting voor bestuursorganen om een documentenregister bij te houden. Deze verplichting had tot doel de transparantie te vergroten en toegang te bieden tot een overzicht van beschikbare documenten. In overleg met de initiatiefnemers van de Woo is de verplichting om een documentenregister bij te houden geschrapt. De voornaamste reden om het vereiste register te laten vervallen waren de hoge uitvoeringskosten en -lasten die hieraan verbonden zouden zijn voor bestuursorganen.¹¹

In het wijzigingsvoorstel werd van het register afgezien, maar met behoud van de doelen die met het register werden nagestreefd, zoals het duurzaam toegankelijk

¹⁰ (Bijlage bij) Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 344.

¹¹ (Bijlage bij) Kamerstukken I 2018/19, 33 328, nr. L.

en vindbaar maken van digitale overheidsinformatie. De activiteiten die nodig zijn om de doelen te realiseren, worden volgens het wijzigingsvoorstel periodiek vastgelegd in een meerjarenplan. Ook de inzet van contactpersonen is destijds aangedragen als alternatief voor een register, om toegankelijkheid van informatie te waarborgen.

Ik zie op dit moment geen reden om tot andere keuzes te komen dan destijds in overleg met de initiatiefnemers zijn gemaakt. Bestuursorganen zetten in op het aanwijzen van contactpersonen ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van overheidsinformatie. Daarnaast is er 787 miljoen euro uitgetrokken voor de periode 2021-2026 voor het verbeteren van de informatiehuishouding. Op deze manier werken we toe naar de doelen die met het register werden nagestreefd.

U geeft aan dat in het kader van de uitvoeringsproblemen een rechtsvergelijkend onderzoek is/wordt uitgevoerd met andere Europese landen. Deze landen hebben op belangrijke punten andere keuzes gemaakt ten aanzien van de 'open overheid', waaronder het (beperkte) documentbegrip en het begrenzen van de omvang van informatieverzoeken. Is er bij de totstandkoming van de Woo ook rechtsvergelijkend onderzoek gedaan? Zo ja, welke informatie heeft dit opgeleverd? Op basis van welke vergelijkende informatie is gekozen voor de uitgangspunten in de huidige Woo?

De Woo betreft een initiatiefwetsvoorstel uit de Tweede Kamer. Voor zover ik weet is er bij de totstandkoming van de Woo geen rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd door de initiatiefnemers van de wet. Het rechtsvergelijkend onderzoek van de Universiteit Leiden is door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd tijdens de behandeling van de Woo in uw Kamer en dan ook na invoering van de wet opgeleverd. Ik weet dan ook niet of, en zo ja, op basis van welke vergelijkende informatie is gekozen voor de uitgangspunten in de huidige Woo. Overigens zijn de genoemde uitgangspunten in de vraag (documentbegrip en begrenzingen) in de kern ongewijzigd gebleven bij de overgang van de Wob naar de Woo.

U bent voornemens om het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) en de regeringscommissaris, na oplevering van de Woo-invoeringstoets, te vragen om te reflecteren op de uitkomsten van de invoeringstoets en te komen met een advies. Bent u bereid deze beide adviezen, samen met de resultaten van de Woo-invoeringstoets, ook naar de Eerste Kamer te sturen?

Ja, op 7 december jl. heb ik de uitkomsten van de Woo-invoeringstoets al met uw Kamer gedeeld.¹² Zodra ik beide adviezen heb ontvangen, zal ik ook die met beide Kamers der Staten-Generaal delen.

¹² Kamerstukken I 2023/24, 33 328, nr. AH.

De zeventien informatiecategorieën van de Woo worden gefaseerd openbaar gemaakt. Er is tot op heden geen planning hiervan bekend. Hoe realistisch acht u het dat alle categorieën binnen nu en twee jaar verplicht openbaar worden gemaakt? Wat is voor u een uiterste termijn?

De afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet in de ontwikkeling van de centrale ICT-infrastructuur en het implementatietraject. Naar verwachting zal een deel van de categorieën dan ook binnen twee jaar verplicht actief openbaar kunnen worden gemaakt. Ik acht het echter niet haalbaar en realistisch dat alle bestuursorganen binnen twee jaar alle categorieën (verplicht) actief openbaar kunnen maken. Ik streef ernaar om in de eerste helft van 2024 een planning te maken met daarin het kwartaal waarin de Koninklijke Besluiten zullen worden opgesteld. Deze planning zal gebaseerd zijn op de eerste praktijkervaringen met het openbaar maken van de categorieën.

In mijn brief van 8 juli 2022 heb ik u bericht over de implementatiestrategie, waarin staat toegelicht hoe het moment van inwerkingtreding wordt bepaald.¹³ Onderdeel van deze strategie is de keuze om de verplichting tot actieve openbaarmaking van een informatiecategorie niet op te leggen voordat aan twee voorwaarden is voldaan:

- de centrale ICT-infrastructuur moet bestuursorganen in staat stellen om hun gepubliceerde documenten via de Woo-index vindbaar en doorzoekbaar te maken;
- het actief openbaar maken van een informatiecategorie op een zelf gekozen publicatieplatform moet voor bestuursorganen praktisch realiseerbaar zijn.

Om met de eerste voorwaarde te beginnen: de Woo-index is sinds 19 juni online. Bestuursorganen kunnen hun documenten vindbaar maken via de Woo-index. Ze doen dit ook in toenemende mate. De volgende stap is het centraal doorzoekbaar maken van alle actief openbaar gemaakte documenten. Hiertoe dienen bestuursorganen hun eigen publicatieplatform aan een aantal technische eisen te laten voldoen. De impact van deze technische eisen voor bestuursorganen wordt in de komende maanden onderzocht in een referentietraject en in een uitvoeringstoets. Het streven is om op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken in de eerste helft van 2024 een (eventueel aangepaste) set technische eisen te hebben die relatief eenvoudig door bestuursorganen en softwareleveranciers te implementeren is. Daarmee zou aan de eerste voorwaarde voldaan zijn.

Daarnaast moet ook aan de tweede voorwaarde zijn voldaan, en met dat doel is begin dit jaar een implementatietraject opgestart. Samen met experts vanuit bestuursorganen wordt hierin per informatiecategorie concreet uitgewerkt wat er minimaal openbaar gemaakt moet worden en op welke wijze. Vervolgens wordt gedurende een aantal maanden in de praktijk ervaring opgedaan met de actieve openbaarmaking volgens deze uitwerking, waarbij duidelijk wordt wat de haalbaarheid en de impact voor de organisatie is. Denk aan het inregelen van een

¹³ Kamerstukken I 2021/22, 33 328, nr. AD.

publicatieplatform om documenten openbaar te maken, het aanpassen van werkprocessen en informatiesystemen en het trainen van medewerkers, op diverse plekken binnen de organisatie. Deze impact verschilt enorm van categorie tot categorie.

Aan het eind van de praktijkfase wordt dan op basis van de praktijkervaringen het Koninklijk Besluit opgesteld waarin de datum van verplichtstelling wordt vastgesteld. Daarbij wil ik ambitieus zijn, maar bestuursorganen tegelijkertijd voldoende ruimte geven voor het gedegen oplossen van uitvoeringsvraagstukken.

Op dit moment is het implementatietraject in volle gang. De stand daarbij is als volgt:

- Drie informatiecategorieën worden reeds actief openbaar gemaakt:
 - wetten en algemeen verbindende voorschriften (artikel 3.3, lid 1, onderdeel a, van de Woo);
 - overige besluiten van algemene strekking (1b);
 - vergaderstukken Staten-Generaal (2b).
- Zes categorieën hebben een vastgestelde uitwerking en zijn in de fase 'ervaring opdoen':
 - organisatie en werkwijze (1d);
 - bereikbaarheidsgegevens (1e);
 - vergaderstukken decentrale overheden (2c);
 - agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges (2d);
 - convenanten (2f);
 - Woo-verzoeken en -besluiten (2i).
- Van vijf categorieën is de uitwerking in concept gereed en voorgelegd aan bestuursorganen in een informele consultatieronde:
 - ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag (1c);
 - bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken (2a);
 - adviezen (2e);
 - onderzoeksrapporten (2j);
 - klachtoordelen (2l).
- Van de laatste drie categorieën is de uitwerking gestart:
 - jaarplannen en jaarverslagen (2g);
 - subsidieverplichtingen anders dan met beschikking (2h);
 - beschikkingen (2k).

Het streven is om de fase 'ervaring opdoen' van alle categorieën in de loop van 2024 af te ronden en om in 2024 van alle categorieën per Koninklijk Besluit te bepalen wanneer de verplichting in kan gaan. Dat zal in sterke mate afhangen van de praktijkervaringen die we in 2024 nog met de verschillende categorieën gaan opdoen en met de praktische complicaties die we mogelijk nog tegenkomen. Ook bestaat de mogelijkheid dat de verplichting niet direct voor alle bestuursorganen zal gelden. Artikel 10.2 van de wet biedt daar ruimte voor. De focus in het implementatietraject ligt in eerste instantie op de a-bestuursorganen, die ik per brief heb opgeroepen om aan te sluiten op de Woo-index.

Mijn ambitie is zichtbaar resultaat, maar wel binnen het redelijke. De verplichting beschouw ik daarbij als middel, niet als doel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie danken de voormalige minister van BZK voor de brief, die op verschillende punten verheldering geeft en inzicht biedt in de voortgang van uitvoering. Deze leden zien dat er in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de Woo verschillende concrete stappen zijn gezet richting een openere overheid.

Tegelijkertijd wordt ook een zorgelijk beeld over de doeltreffendheid van de uitvoering van deze wet geschetst. Ondanks inspanningen, aanzienlijke kosten en forse personele inzet, lukt het op dit moment in een groot deel van de gevallen niet om informatieverzoeken bij de Rijksoverheid binnen de wettelijke termijn af te handelen. Ook de decentrale overheden ondervinden uitdagingen in het kader van de Woo.

Het lijkt geen twijfel dat openheid en transparantie essentiële waarden van goed bestuur zijn. Tegelijkertijd willen de leden dat in een tijd van personele schaarste en de noodzaak tot publieke uitgavenreductie, overheidsmiddelen zoveel mogelijk worden ingezet voor de inhoudelijke beleidsdoelstellingen waar Nederlanders mee vooruit komen.

De leden zien een ernstig knelpunt, nu blijkt dat openheid en transparantie onvoldoende geleverd worden, ondanks de fors toegenomen inspanningen, kosten en personele inzet. Daarom wil de leden van de VVD-fractie van u weten welke oplossingen u ziet om in de toekomst aan deze wettelijke verplichtingen te gaan voldoen, met inachtneming van de noodzakelijke publieke uitgavenreductie, zonder dat de uitvoering van inhoudelijke doelstellingen van de overheid daar (verder) onder zullen lijden.

Ik onderschrijf de zorgen van de leden van de VVD-fractie, zowel met betrekking tot de uitvoering van het huidige wettelijke kader ten behoeve van openheid en transparantie als de zorgen over de kosten en inspanningen voor bestuursorganen. Om deze reden heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook toegezegd een invoeringstoets op de Woo te laten uitvoeren. Mede op basis van de uitkomsten van deze Woo-invoeringstoets en bijbehorende adviezen kan worden bepaald welke maatregelen er getroffen moeten worden om de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren.

Graag merk ik tot slot in reactie op de gestelde vragen in algemene zin het volgende op. Buiten twijfel staat het belang van een open overheid. Een goede werking van de Woo is hierbij essentieel. De problematiek in de huidige uitvoeringspraktijk laat zien dat we hierin nog diverse (grote) stappen hebben te maken, waaronder het op orde brengen van de informatiehuishouding. Tegelijkertijd zien we dat de huidige uitvoering van de Woo veel ambtelijke capaciteit vergt. Met de uitkomsten van de invoeringstoets en de adviezen daarop in de hand, vind ik het van belang dat we over deze vraagstukken het maatschappelijke debat aan gaan om te komen tot een systeem waarbij recht wordt gedaan aan een open overheid en er verantwoord wordt omgegaan met overheidsmiddelen.