

Vergaderjaar 2024–2025

32 802

Toepassing van de Wet open overheid

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2025

De Wet open overheid (Woo) is essentieel voor goed bestuur en voor een goede werking van onze democratie. Ondanks alle inspanningen, moeten we helaas constateren dat de uitvoering en de uitvoerbaarheid van de Woo op bepaalde onderdelen knelt. Dat is het beste zichtbaar door de lange afhandelingstermijnen bij Woo-verzoeken en de grote uitvoeringslast bij overheidsorganisaties. In de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets zijn daarom maatregelen aangekondigd ter verbetering van de uitvoering en de uitvoerbaarheid van de Woo.¹ Daarnaast heeft het kabinet besloten de wetsevaluatie van de Woo naar voren te halen (start eind dit jaar). Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de uitvoering van verschillende maatregelen en andere toezeggingen rondom het dossier open overheid.²

De Woo stelt dat de overheid steeds meer informatie (actief) openbaar maakt. Deze openbaar gemaakte overheidsinformatie blijft in beginsel tien jaar lang gepubliceerd en vindbaar via de Woo-index. De Woo-index is de infrastructuur waarmee alle (verplicht actief) openbaar gemaakte informatie vindbaar wordt gemaakt. Deze infrastructuur moet zorgen voor betere vindbaarheid van overheidsinformatie en tegelijkertijd leiden tot meer standaardisatie en betere monitoring. Ingevolge de nieuwe Archiefwet die onlangs door uw Kamer is aangenomen, moet blijvend te bewaren overheidsinformatie in principe na 10 jaar worden overgebracht naar een archiefinstelling. Na de overbrenging vallen de documenten onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet. Informatie die (nog) niet openbaar is gemaakt en berust bij het bestuursorgaan, kan worden opgevraagd aan de hand van een Woo-verzoek. Met overheidsorganisaties werken we aan het verder vergroten van de actieve openbaarmaking en openbaarheid op verzoek te verbeteren door betere monitoring

¹ Kamerstuk 32 802, nr. 94.

² Kamerstuk 36 600, nr. 6.

en verbeterde werkprocessen. In deze brief loop ik de voortgang op deze onderwerpen langs.

Actieve openbaarmaking

In de afgelopen periode is de digitale infrastructuur met o.a. de Woo-index verder in gereedheid gebracht waarmee (actief) openbaar gemaakte overheidsinformatie vindbaar en doorzoekbaar wordt gemaakt. Van deze infrastructuur wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. Begin dit jaar gaat het om bijna 500.000 actief openbaar gemaakte documenten die vindbaar zijn via open.overheid.nl. Dit is een ruime verdubbeling ten opzichte van voor de inwerkingtreding van de Woo. Dit aantal zal de komende jaren sterk groeien wanneer de verplichting tot actief openbaar maken gefaseerd verder wordt ingevoerd. Bij de actief openbaar gemaakte informatie horen ook de beslisnota's die meegestuurd worden met Kamerstukken, waarmee inzichtelijk wordt welke afwegingen zijn gemaakt bij besluitvorming door het kabinet. De gedachte van de Woo is dat als er meer informatie actief openbaar wordt gemaakt, er op termijn daarmee minder openbaarheidsverzoeken nodig zullen zijn. Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van beleid ter uitvoering van artikel 3.1 van de Woo (de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking).

Inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking

De inspanningsverplichting gaat over het uit eigen beweging actief openbaar maken van informatie. Ik neem uw Kamer graag mee in verschillende stappen die op dit gebied worden gezet.

Allereerst heb ik het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI) gevraagd onderzoek te doen naar de informatiebehoeften van de samenleving als het gaat om overheidsinformatie. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is meer zicht op de behoeften vanuit de samenleving en kan hier beter invulling aan gegeven worden.³ Daarnaast laat ik een overheidsbreed afwegingskader rondom de inspanningsverplichting ontwikkelen dat overheidsorganisaties moet stimuleren en handelingsperspectief moet bieden over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de inspanningsverplichting. Dit afwegingskader en een algemene analyse over (het belang van) de inspanningsverplichting is begin Q2 2025 gereed. Tot slot wordt het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) gevraagd om op de inspanningsverplichting en het afwegingskader te reflecteren en met een advies te komen.

Aan de hand van bovengenoemde onderzoeken, producten, input en adviezen zal het nadere beleid aangaande de inspanningsverplichting worden ontwikkeld. Op basis hiervan zal ook de bestaande handreiking *Actief openbaar maken doe je zo!* worden vernieuwd en aangevuld. Deze handreiking helpt rijksorganisaties op weg bij de praktische invulling van het actief openbaar maken van overheidsinformatie. De geactualiseerde handreiking zal ook toepasbaar zijn voor medeoverheden.

Verplichte actieve openbaarmaking van de informatiecategorieën

Eerste fase verplichte actieve openbaarmaking

Op 1 november jl. is de eerste fase van verplichte actieve openbaarmaking op basis van artikel 3.3 van de Woo ingegaan met de inwerkingtreding

³ Het onderzoek naar informatiebehoeften van IMI is beschikbaar via <https://www.imi.nu/userfiles/imi.nu/files/IMI-onderzoek-informatiebehoeften-februari-2025.pdf>.

van de eerste tranche; bestuursorganen zijn sinds deze datum verplicht om vijf informatiecategorieën actief openbaar te maken.⁴ De inwerkingtreding van de eerste tranche is een belangrijke eerste mijlpaal die veel voorwerk heeft gevraagd en ik kijk met tevredenheid terug op de nauwe overheidsbrede voorbereiding en samenwerking die dit mogelijk heeft gemaakt.

Het gaat bij de eerste tranche om de volgende categorieën informatie:

- Wetten en algemeen verbindende voorschriften (art. 3.3, lid 1, onderdeel a);
- Overige besluiten van algemene strekking (art. 3.3, lid 1, onderdeel b);
- Vergaderstukken Staten-Generaal (art. 3.3, lid 2, onderdeel b);
- Informatie over organisatie en werkwijze (art. 3.3, lid 1, onderdeel d);
- Bereikbaarheidsgegevens (art. 3.3, lid 1, onderdeel e).

Inmiddels voldoet 68% van de bestuursorganen – waarvoor deze verplichting geldt – aan tranche 1 (peildatum: 1 feb 2025). Daarvan voldoen alle ministeries, provincies en waterschappen aan de verplichting. Van de gemeenten voldoet 96%. Tegelijkertijd zijn er ook nog veel bestuursorganen die nog niet voldoen aan de verplichting (32%). Adviescolleges en de bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen lopen nog achter. De komende periode zet ik daarom in op extra communicatie en ondersteuning voor deze organisaties, zodat ook zij gaan voldoen aan deze verplichting. In dit kader is bijvoorbeeld de handreiking *Actief openbaar maken doe je zo!* het afgelopen jaar al aangevuld met informatie over de zeventien informatiecategorieën en de verplichte actieve openbaarmaking.

Planning inwerkingtreding volgende tranches

Met de ervaringen van de inwerkingtreding van de eerste categorieën, wordt momenteel in samenwerking met de ministeries en de koepels van de medeoverheden gewerkt aan de voorbereiding op de inwerkingtreding van de overige twaalf categorieën (in drie tranches). Voor de openbaarmaking van deze categorieën moeten bestuursorganen vanuit de centrale vindplaats (Woo-index⁵) kunnen verwijzen naar de betreffende documentverzamelingen. Voor de categorieën in de eerste tranche was dit nog niet nodig aangezien deze informatie al op bestaande platforms openbaar gemaakt wordt (zoals wetten.nl en het register van overheidsorganisaties). Bij de volgende drie tranches komen daardoor extra vraagstukken naar voren over efficiëntie in aanleverprocessen en aanvullende technische voorzieningen. Het gaat bij deze volgende tranches om complexere categorieën, waar in veel gevallen nog geen processen voor zijn ingericht. De voorbereiding op de inwerkingtreding van deze tranches vergt dan ook meer voorbereiding en inspanning dan bij tranche 1.

Vorig jaar is uw Kamer met een indicatieve planning geïnformeerd over de gefaseerde inwerkingtreding van de verplichting tot openbaarmaking van deze categorieën.⁶ Het uitgangspunt is dat rijksorganisaties als eerste overgaan tot de actieve openbaarmaking van de volgende categorieën. Hierdoor wordt het zwaartepunt bij de implementatie gespreid en is het mogelijk om de inzichten en ervaringen die worden opgedaan bij het Rijk te gebruiken voor de implementatie bij de medeoverheden. Conform de eerder verstuurde indicatieve planning is het streven dat rijksorganisaties vooruitlopend op de formele inwerkingtreding, vanaf 1 juli a.s. gefaseerd informatie uit de tweede tranche vindbaar en doorzoekbaar gaan maken

⁴ Stcrt. 2024, nr. 30890.

⁵ De centrale vindplaats is beschikbaar via <https://organisaties.overheid.nl/woo>.

⁶ Kamerstuk 32 802, nr. 95.

via de Woo-index. Met de koepels van de medeoverheden ben ik momenteel nog in gesprek over de daadwerkelijke inwerkingstredingsdata van de verschillende categorieën. Het uitgangspunt daarbij is om te komen tot een ambitieuze en tegelijkertijd realistische planning. Ik zal uw Kamer voor 1 juli van dit jaar over deze planning informeren.

Uitvoeringstoetsen Woo-index

De Woo-index is de invulling van de in artikel 3.3b van de Woo beschreven digitale infrastructuur die gebruikt moet worden om de verplichte informaticategorieën actief openbaar te maken. Er is door BZK en Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) een toets gedaan op de techniek en de uitvoerbaarheid van het werken met de Woo-index voor wat betreft de door de Minister in stand gehouden digitale infrastructuur. Deze uitvoeringstoets is mede gebaseerd op twee referentietrajecten waarin naar de werking van de keten als geheel is gekeken.⁷ Uit de uitvoeringstoets blijkt dat vanuit technisch oogpunt de Woo-index met zoekfunctie gereed is en dat bestuursorganen hierop gefaseerd kunnen aansluiten. Aan de kant van de Woo-index zet ik in op continue verbetering van aanlevermethoden en functionaliteiten.

Naast een toets op de door de Minister in stand gehouden digitale infrastructuur, is er ook een uitvoeringstoets uitgevoerd die kijkt naar de gevolgen voor de medeoverheden van de ingebruikname van de Woo-index. Hierbij wordt uitgegaan van de werkwijze die is gekozen op advies van het AclCT: bestuursorganen maken hun informatie actief openbaar op een eigen platform en de Minister van BZK maakt de informatie op één plaats via de Woo-index vindbaar en doorzoekbaar. Daarnaast worden ook twee andere aanlevermethoden onderzocht: 1. een directe koppeling (aanlever-API) met de systemen van de bestuursorganen waarin deze documenten zich bevinden of waarin ze op dit moment al gepubliceerd worden en 2. een handmatig aanleverloket. Deze aanlevermethoden zouden de verplichting voor openbaarmaking voor sommige organisaties eenvoudiger kunnen maken en daarmee de kosten voor deze organisaties terug kunnen brengen. De inhoud en uitkomsten van deze uitvoeringstoets en de daaraan te verbinden consequenties worden op korte termijn interbestuurlijk besproken en vastgesteld. De resultaten verwacht ik in de eerste helft van 2025 met uw Kamer te kunnen delen, samen met de definitieve planning voor de verplichte openbaarmaking van alle informaticategorieën.

Openbaarmaking op verzoek (Woo-verzoeken)

Het kabinet zet in op meer actieve openbaarmaking wat er op termijn toe moet leiden dat minder Woo-verzoeken nodig zijn. Wanneer een Woo-verzoek toch nodig is, dan moeten deze sneller en beter afgehandeld worden en met minder uitvoeringslasten voor overheidsorganisaties. Hieronder informeer ik uw Kamer over de voortgang van de belangrijkste trajecten die momenteel vanuit mijn verantwoordelijkheid lopen.

Rijksbreed Woo-dashboard

Op 1 januari 2025 is een eerste versie van het publiek toegankelijke rijksdashboard «Woo in cijfers» live gegaan.⁸ Dit dashboard zorgt voor meer transparantie over de afhandeling van Woo-verzoeken bij minis-

⁷ De uitvoeringstoets en de referentietrajecten zijn beschikbaar via: https://www.koopoverheid.nl/voor-overheden/rijksoverheid/open-overheid/woo-harvester/referentietrajecten-en-uitvoeringstoets-artikel-3.3b-woo_.

⁸ Beschikbaar via de website: <https://woocijfers.open-overheid.nl/>.

teries. Het maakt inzichtelijk hoe de afhandeling van Woo-verzoeken per ministerie verloopt en draagt bij aan een betere sturing op de afhandeling van Woo-verzoeken. In het dashboard zijn op dit moment gegevens te vinden waarover jaarlijks wordt gerapporteerd in het kader van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk⁹ en in de rapportage met rechterlijke uitspraken bij Woo-verzoeken waarbij dwangsommen zijn verbeurd (motie Omtzigt c.s., Kamerstuk 32 802, nr. 64).¹⁰ Ieder kwartaal wordt de informatie op het dashboard bijgewerkt.

De komende periode zal het dashboard verder worden verbeterd en doorontwikkeld. Hierbij worden – net als in de eerste fase – ook de behoeften van gebruikers, burgers, Kamerleden, journalisten en onderzoekers meegenomen.

AMvB en Samenwerkwijzer ACOI

Voor de verbetering van de afhandeling van Woo-verzoeken is het van belang dat afhandelingsprocessen responsiever en efficiënter worden ingericht. In de eerdergenoemde kabinetsreactie op de Woo-invoerings-toets is daarom aangekondigd dat in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) op grond van artikel 8.7 van de Woo op hoofdlijnen nadere regels zullen worden gesteld die gericht zijn op procesoptimalisatie van de afhandelingsprocessen van Woo-verzoeken en het versterken van (inhoudelijk) contact met verzoekers.

Op dit moment werkt het ACOI aan een *Samenwerkwijzer* die door bestuursorganen ter inspiratie kan worden gebruikt om goed contact en overleg tussen behandelaars en verzoekers vorm te geven. In dit model wil het ACOI de wederkerigheid in verantwoordelijkheden en medewerking tussen verzoeker en bestuursorgaan bij de afhandeling van Woo-verzoeken tot uiting laten komen. De oplevering van de *Samenwerkwijzer* door het ACOI is voorzien in Q2 van dit jaar. De uitkomsten van deze *Samenwerkwijzer* zal ik vervolgens betrekken bij de ontwikkeling van de AMvB.

Onderzoek uitvoeringslasten Woo-verzoeken en wetsevaluatie Woo

Uit de eerder uitgevoerde invoeringstoets op de Woo¹¹ komt een hoofdzakelijk kwalitatief beeld over de knelpunten naar voren; kwantitatief zijn de grootste knelpunten nog onvoldoende in beeld. Om die reden is een onderzoek aangekondigd naar de uitvoeringslasten, kosten en (benodigde) capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Het onderzoek richt zich niet alleen op de ministeries, maar ook op andere organisaties die vallen onder de Woo, zoals uitvoeringsorganisaties, provincies, gemeenten, waterschappen en de Tweede Kamer. Voor de uitvoering van dit onderzoek is – na overleg met overheidsorganisaties en gebruikers van de Woo – gekozen voor een aanpak in twee fasen. De eerste fase is begin dit jaar van start gegaan en moet inzicht geven in de mogelijkheden voor het verzamelen van de benodigde gegevens om de uitvoeringslasten op een objectieve, zorgvuldige en feitelijke wijze in kaart te brengen en hoe te komen tot een representatieve selectie van bestuursorganen. In de tweede fase van het onderzoek (start Q2) worden de uitvoeringslasten, kosten en (benodigde) capaciteit daadwerkelijk in kaart gebracht. Het streven is om het onderzoek eind dit jaar af te ronden.

⁹ Kamerstuk 31 490, nr. 338.

¹⁰ Kamerstuk 32 802, nr. 100.

¹¹ Kamerstuk, 32 802, nr. 94

Daarnaast is in het regeerprogramma opgenomen dat de wetsevaluatie van de Woo (art. 8.9 Woo) naar voren wordt gehaald. Deze start aan het einde van dit jaar.¹² Hierin wordt onder andere gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De resultaten van het onderzoek naar de uitvoeringslasten wil ik hierbij betrekken.

Woo-contactpersonen en omgang met misbruik en oneigenlijk gebruik Woo

Tot slot wordt er de komende periode gewerkt aan de ontwikkeling van (beleids)producten rondom de Woo-contactpersonen en misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo. Vanuit mijn ministerie zijn hiervoor twee overheidsbrede werkgroepen ingericht. De werkgroepen zijn gevormd met experts uit de praktijk. De (beleids)producten die door deze werkgroepen opgeleverd worden, zijn erop gericht om overheidsorganisaties te ondersteunen bij de omgang met oneigenlijk gebruik en misbruik van de Woo en om de rol van de Woo-contactpersoon te versterken en verder te professionaliseren. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een overheidsbrede training voor Woo-contactpersonen. De werkgroepen leveren naar verwachting medio 2025 de resultaten op.

Het verdrag van Tromsø

Tijdens de plenaire behandeling van de Woo in de Eerste Kamer op 29 september 2021 is toegezegd om de belemmeringen voor toetreding tot het verdrag van Tromsø van de Raad van Europa (hierna: het verdrag) in kaart te brengen (T03361) en een onderzoek te starten naar de mogelijke ratificatie van het verdrag (T03364). Dit verdrag geeft een algemeen recht op toegang tot officiële overheidsdocumenten, waarbij openbaarheid alleen achterwege kan blijven vanwege de bescherming van andere rechten en legitieme belangen. Dit is vergelijkbaar met het uitgangspunt van de Woo.

Op 8 juli 2022 is een juridische vergelijking tussen het verdrag en de Woo met uw Kamer gedeeld.¹³ Daarin kwam naar voren dat, om te bepalen of het verdrag kan worden geratificeerd, nader onderzoek nodig is naar de bepalingen in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo. Deze bepalingen hebben betrekking op openbaarmaking en geheimhouding en zijn neergelegd in specifieke sectorale wetten, de zogenoemde «bijzondere openbaarmakingsregimes». Het betreft 96 wetten. Momenteel onderzoek ik samen met de andere ministeries hoe deze bepalingen zich afzonderlijk verhouden tot de uitzonderingsgronden van het verdrag. Ik verwacht uw Kamer in de eerste helft van 2025 hierover te kunnen informeren.

Tot slot: de nieuwe ambtseed en ZO-campagne

Om een open overheid te realiseren is het van belang dat – naast het goed inrichten van werkprocessen en systemen – ambtenaren daar ook naar handelen. Op 1 januari 2025 is de nieuwe ambtseed voor rijksambtenaren ingegaan.¹⁴ In deze nieuwe ambtseed heeft het thema open overheid en het zorgvuldig omgaan met informatie een plek gekregen. Hiermee wordt het belang van een open overheid ook benadrukt bij indiensttreding van nieuwe rijksambtenaren.

In dit kader is de rijksbrede communicatiecampagne Zorgvuldig en Open (ZO) gestart. Deze campagne stimuleert het gesprek over een open

¹² Kamerstuk 32 802, nr. 94.

¹³ Kamerstuk 33 328, nr. 43.

¹⁴ De tekst van de nieuwe ambtseed is te vinden via: <https://www.grenzeloossamenwerken.nl/nieuwe-ambtseed/tekst-huidige-en-nieuwe-ambtseed>

overheid en roept rijksambtenaren op om hun werk «zorgvuldig» en «open» te doen. «Zorgvuldig» door informatie centraal en vindbaar op te slaan en vertrouwelijke informatie te beschermen. «Open» door er rekening mee te houden dat informatie die we produceren mogelijk openbaar gemaakt kan worden en te zorgen dat die informatie helder en begrijpelijk is voor de samenleving.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark