

Vergaderjaar 2023–2024

33 328

Voorstel van wet van de leden Snels en Sneller houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)

35 112

Voorstel van wet van de leden Snels en Sneller tot wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Sneller houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)

AK¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2024

Op 7 december 2023 heb ik de invoeringstoets die is uitgevoerd op de Wet open overheid (Woo) aan uw Kamer aangeboden.² In deze brief kondigde ik aan dat het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI) en de regeringscommissaris Informatiehuishouding (RC IHH) gevraagd zouden worden te reflecteren op de uitkomsten en aanbevelingen van de Woo-invoeringstoets en te komen met een advies om de knelpunten rondom openbaarmaking op verzoek te verbeteren. Deze adviezen zijn reeds uitgebracht en met uw Kamer gedeeld.³

Hierbij stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris Cultuur en Media, de kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets en bijbehorende adviezen. Met deze kabinetsreactie wordt tevens uitvoering gegeven aan de moties van het lid Palmen (32 802, nr. 85 en 32 802, nr. 86) en de leden Chakor en Palmen (32 802, nr. 88) die zijn ingediend tijdens het tweeminutendebat Woo d.d. 5 maart 2024.

Deze brief wordt gelijktijdig aangeboden aan de Tweede Kamer.

Leeswijzer

Paragraaf 1 bevat een korte samenvatting van de kabinetsreactie. In de paragrafen 2 en 3 wordt het belang van het recht op overheidsinformatie uiteengezet en de overgang van de Wob naar de Woo geschetst.

¹ De letters AK hebben alleen betrekking op 33 328.

² *Kamerstukken II* 2023/24, 32 802, nr. 80.

³ *Kamerstukken II* 2023/24, 32 802, nr. 83; *Kamerstukken II* 2023/24, 32 802, nr. 92.

Paragrafen 4 en 5 gaan in op de conclusies van de invoeringstoets en de daaruit volgende opgave voor de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo. In paragraaf 6 wordt ingegaan op de aanbevelingen uit de Woo-invoeringstoets en de adviezen van de RC IHH en het ACOI. Tot slot bevat paragraaf 7 de inhoudelijke reactie met de kabinetsmaatregelen.

1. Kern kabinetsreactie

Nederland is van oudsher een land dat vooroploopt op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie. Dit is opnieuw bevestigd in een recent gepubliceerd OECD-onderzoek, waarin Nederland op plek vijf scoort op het gebied van openbaarheid.⁴ Nederland wordt daarin geprezen voor zijn sterke openbaarheidswetgeving en het beschikbaar stellen van verschillende soorten informatie. Tegelijkertijd concludeert de Woo-invoeringstoets dat de Woo problemen kent bij *de uitvoering* en uitdagingen wat betreft *de uitvoerbaarheid*. Dat is het beste zichtbaar door de lange afhandelingstermijnen bij informatieverzoeken. Daarnaast concludeert de invoeringstoets dat, mede vanwege de ruime openbaarheidswetgeving die Nederland kent, de Woo tot een grote uitvoeringslast bij overheidsorganisaties leidt. De Nederlandse wetgeving legt, in tegenstelling tot verschillende (Noord)-Europese landen⁵, geen beperkingen en begrenzings op aan soorten en aantallen op te vragen documenten.

Het kabinet deelt deze conclusies. Door middel van een evenwichtig pakket aan maatregelen wil het kabinet daarom zowel de uitvoering als de uitvoerbaarheid van de Woo verbeteren. Dit laat onverlet dat ook met deze maatregelen het zeer noodzakelijk is de uitvoeringslasten goed te monitoren en de Woo te evalueren.

Voor *de uitvoering* treft het kabinet maatregelen ter verbetering van de afhandelingsprocessen van Woo-verzoeken en de informatiepositie van verzoekers. Dat betekent betere ICT-voorzieningen, een verbeterd en gestroomlijnd informatieproces, met standaardisatie en meer gebruik van best practices. Het meer centraal stellen van de verzoeker is daarvan een belangrijk onderdeel. Daarbij hoort ook een meer verplichtend karakter voor het inrichten van een adequaat werkproces en het gebruikmaken van de instrumenten die worden aangeboden. Verbeterde sturing, meer prioriteit en voldoende capaciteit zijn daarbij noodzakelijk. Veel initiatieven worden ontwikkeld binnen het Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid 2024–2025 (MJP)⁶, inclusief verbeterde monitoring. Vanuit mijn coördinerende verantwoordelijkheid zal ik toezien op de (Rijksbrede) implementatie en uitvoering hiervan.

Daarnaast zal uiterlijk begin volgend jaar uniform beleid op het gebied van e-mail- en chatarchivering zijn vastgesteld. ICT-voorzieningen en processen die dit beleid ondersteunen zijn in ontwikkeling. Ook wordt nader beleid ontwikkeld voor de archivering van concepten.

Voor *de uitvoerbaarheid* is het evenwel niet voldoende om alleen in te zetten op optimalisatie van de afhandelingsprocessen, gelet op de huidige uitvoeringsproblematiek. De Woo biedt, vanwege het ruime openbaarsheidsregime, de mogelijkheid tot het indienen van omvangrijke en soms oneigenlijke verzoeken die voor een grote uitvoeringslast zorgen. Gemeenten, provincies, ministeries en andere bestuursorganen hebben hierdoor te maken met verzoeken die betrekking hebben op duizenden tot

⁴ Netherlands | Country notes | Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024 (oecd.org)

⁵ Onder andere het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen en Zweden.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 344.

soms wel tienduizenden documenten, soms van tientallen jaren geleden, of met veel verzoeken van dezelfde verzoekers.

Ondanks dat overheidsorganisaties veel capaciteit inzetten voor de afhandeling van Woo-verzoeken, is het niet mogelijk dergelijke verzoeken binnen de huidige wettelijke kaders van de Woo af te handelen. Ook leggen omvangrijke en oneigenlijke verzoeken beslag op de capaciteit voor de afhandeling van andere, kleinere Woo-verzoeken. Het kabinet wil daarom, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de Woo, nader kijken naar de concrete uitvoeringslasten, kosten en (benodigde) capaciteit voor de uitvoering van de Woo. De invoeringstoets geeft immers hoofdzakelijk een kwalitatief beeld; kwantitatief zijn de grootste knelpunten nog onvoldoende in beeld.

Op basis van dit onderzoek kan een volgend kabinet besluiten wat adequate maatregelen zijn, met inbegrip van aanpassingen van het wettelijk kader, om de Woo beter uitvoerbaar te maken.

Ik ga kort in op de maatregelen die worden getroffen:

- In een algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden nadere regels gesteld die gericht zijn op verbetering van het proces en het gesprek met verzoekers. In deze AMvB worden nader te bepalen bestuursorganen verplicht gesteld om een procesbeschrijving dan wel leidraad te hanteren en worden regels gesteld voor de inhoud hiervan.
- Vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze AMvB wordt gewerkt aan een procesbeschrijving dan wel leidraad. Het ACOI zal hiervoor een model ontwikkelen waar overheidsorganisaties gebruik van kunnen maken en dat recht doet aan verschillende typen verzoeken.
- In geval van omvangrijke verzoeken wordt een prioritering aangebracht waarbij bijvoorbeeld in eerste instantie documenten die een bepalende invloed hebben gehad op de besluitvorming (zoals documenten van sleutelfiguren) en formeel vastgestelde documenten worden verzameld, beoordeeld en verstrekt.
- Bezien wordt welke maatregelen mogelijk zijn om misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo tegen te gaan.
- Er zal voor de Rijksoverheid een uniform en efficiënt werkproces voor de afhandeling van Woo-verzoeken worden ontwikkeld dat door organisaties wordt geïmplementeerd. Voor de medeoverheden zal ik aan de koepels verzoeken een dergelijk proces in te richten.
- De posities van de Woo-contactpersoon, Woo-behandelaar en/of Woo-units worden binnen ministeries versterkt. Vanaf binnenkomst van een Woo-verzoek wordt in samenspraak met de Woo-verzoeker bepaald op welke wijze en met welke informatie de informatiebehoefte wordt vervuld.
- Het kabinet start op korte termijn een onderzoek naar de uitvoeringslast, kosten en de (benodigde) capaciteit voor de Woo. Op basis hiervan kan een volgend kabinet komen tot voorstellen tot wetswijziging.
- Eind 2025 wordt gestart met de wetsevaluatie conform artikel 8.9 van de Woo, omdat de actieve openbaarmaking dan naar verwachting voldoende in uitvoering is om ook dat onderdeel te kunnen evalueren.
- Aan de hand van het MJP wordt gewerkt aan de verbetering van de informatiehuishouding, onder andere door betere naleving en uitvoering van de (nieuwe) Archiefwet, meer uniformiteit in het selectiebeleid en de ontwikkeling van een Rijksbrede werkomgeving van de toekomst. Op basis van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst⁷ zullen specifieke

⁷ wetten.nl - Regeling - Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst - BWBR0029514 (overheid.nl)

kaders worden vastgesteld op het gebied van informatiehuishouding en openbaarmaking. Ook zullen de komende periode nader beleid, werkprocessen en faciliteiten worden ontwikkeld voor het archiveren van e-mail, chatberichten en concepten.

- Tot slot wordt ingezet op betere monitoring, sturing en verantwoording, onder andere door middel van het ontwikkelen van een publiek toegankelijk Woo-dashboard en het uitvoeren van audits op de Woo-processen bij de ministeries.

We streven ernaar dat op termijn een deel van de Woo-verzoeken niet meer nodig is, omdat informatie al actief openbaar is gemaakt. In dat kader wordt versterkt ingezet op het meer actief openbaar maken van overheidsinformatie. Daarvoor wordt geïnvesteerd in platformen voor openbaarmaking en wordt een planning van de inwerkingtreding van de zeventien verplichte informatiecategorieën in artikel 3.3 vastgesteld. Daarnaast wil het kabinet beleid ontwikkelen voor de actieve openbaarmaking van andere informatie (inspanningsverplichting van artikel 3.1 Woo), bijvoorbeeld voor dossiers waar veel publieke belangstelling voor is.

Al deze maatregelen vergen aanpassingen van werkprocessen in de informatiehuishouding, regelgeving, IT-voorzieningen, en de inzet van capaciteit. Dit is uitdagend, maar tegelijkertijd hebben verschillende overheidsorganisaties hiertoe al de nodige stappen gezet. Het kabinet benadrukt echter dat de structurele uitvoering van deze maatregelen een meerjarig traject betreft, waarvan de resultaten niet (in alle gevallen) op korte termijn zichtbaar zullen zijn.

Vanaf pagina 10 zijn deze maatregelen nader uitgewerkt.

2. Het recht op overheidsinformatie: een fundament van onze democratische rechtsstaat

De toegang tot overheidsinformatie en openbaarheid bij de uitvoering van overheidstaken zijn van essentieel belang voor het goed functioneren van onze democratische rechtsstaat. Toegang tot en openbaarmaking van overheidsinformatie zorgt er immers voor dat iedereen kan deelnemen aan onze democratie en samenleving, versterkt de rechtspositie van burgers en bedrijven en zorgt ervoor dat de overheid goed gecontroleerd kan worden door burgers, journalisten, wetenschappers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het belang van een goed werkend openbaarheidsstelsel is essentieel voor het herstel van vertrouwen van burgers in de overheid en kan volgens het kabinet dan ook niet genoeg benadrukt worden.

3. Overgang Wob naar Woo

De algemene regels voor de toegang en openbaarmaking van overheidsinformatie werden in 1980 wettelijk verankerd in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Nederland was met de Wob een van de eerste landen ter wereld met een wet waarin openbaarheid van bestuur werd geregeld. Op 1 mei 2022 werd de Wob vervangen door de Woo. De Woo heeft als doel om de toegang tot overheidsinformatie te vergroten, actieve openbaarmaking te bevorderen en de regels voor openheid en openbaarheid te actualiseren.

Het kabinet constateert dat er sinds de inwerkingtreding van de Woo met veel inzet en middelen en door veel mensen is gewerkt aan de implementatie van de wet. Er zijn sindsdien belangrijke stappen gezet. Zo neemt de

hoeveelheid (actief) openbaar gemaakte informatie toe⁸ en lopen er bij veel overheidsorganisaties op dit moment initiatieven en programma's ter verbetering van de informatiehuishouding en de afhandelingsprocessen van Woo-verzoeken.⁹ Hiervoor heeft bij (rijks)overheidsorganisaties forse capaciteitsuitbreiding plaatsgevonden. Ook blijkt uit onderzoek dat de houding van ambtenaren wat betreft het transparant en betrouwbaar omgaan met overheidsinformatie verbeterd is.¹⁰ De inwerkingtreding van de Woo heeft daar een belangrijke bijdrage aan geleverd: openbaarheid krijgt een meer centrale rol bij de vorming van beleid, de uitvoering van overheidstaken en de verantwoording daarover.

De Wet open overheid in een aantal kerncijfers

- *Het aantal ingediende Woo-verzoeken bij **de ministeries** is tussen 2021 (Wob) en 2023 (Woo) met ongeveer 20% toegenomen. In 2023 ging het bij de ministeries om 3.034 Woo-verzoeken.*
- *Het aantal afgehandelde Woo-verzoeken binnen de wettelijke of afgesproken termijn bedroeg in 2023 bij **de ministeries** 39,6%.*
- *Bij ruim 60% van **de gemeenten** die hebben meegewerkt aan de Woo-enquête van de VNG, wordt meer dan 70% van de Woo-verzoeken binnen de gestelde termijn afgehandeld.*
- *Het bedrag aan verbeurde dwangsommen wegens het niet tijdig afhandelen van Woo-verzoeken is bij **de ministeries** gestegen van € 218.037 in 2019 naar € 2.085.458 in 2023.*

Tegelijkertijd is al snel na inwerkingtreding van de Woo geconstateerd dat de uitvoering van deze wet op bepaalde onderdelen knelt, met name waar het gaat om de afhandeling(sduur) van Woo-verzoeken. Verschillende onderzoeken en rapportages laten zien dat de gemiddelde afhandelings-termijn van een Woo-verzoek lang is en dat veel verzoeken buiten de wettelijke termijn worden afgehandeld.¹¹ Ook neemt het bedrag aan verbeurde dwangsommen jaarlijks fors toe. Het kabinet acht dit een onwenselijke situatie. Allereerst omdat verzoekers te lang moeten wachten op overheidsinformatie. Als gevolg hiervan kunnen bijvoorbeeld journalisten hun controlerende taak minder goed uitvoeren (actualiteits-waarde informatie). Daarnaast voldoen bestuursorganen ondanks forse investeringen in personeel en middelen niet aan wettelijke verplichtingen. Deze situatie draagt niet bij aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk nadere maatregelen en besluiten te nemen om deze situatie te verbeteren.

4. Invoeringstoets Wet open overheid

Het kabinet vindt het belangrijk dat wet- en regelgeving niet alleen op papier werkt, maar ook in de praktijk, zowel voor de doelgroep als voor de uitvoering. In de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» is daarom een nieuw evaluatie-instrument ten behoeve van kwaliteitsverbetering van nieuwe regelgeving aangekondigd: de zogeheten invoeringstoets. De invoeringstoets betreft in de regel een lichtvoetige bestudering¹² van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Gelet op

⁸ Uit een trendanalyse blijkt dat het aantal gepubliceerde documenten op Overheid.nl is gestegen van circa 17.000 in 2018 naar ruim 71.000 in 2023.

⁹ Zie in dit kader bijvoorbeeld de Woo-pilots die bij diverse ministeries zijn uitgevoerd.

¹⁰ Rapport «Werken met overheidsinformatie: uw rol in een betrouwbare overheid»

¹¹ Zie in dit kader o.a. de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR) over 2022 en 2023 en het rapport «Blaadjes op het spoor» van het Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI) en Open State Foundation (OSF).

¹² De invoeringstoets op de Woo heeft een wat «zwaardere» invulling gekregen dan gebruikelijk zal zijn. De toets betreft echter geen wetsevaluatie. Een evaluatie van de Woo zal conform artikel 8.9 Woo binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet plaatsvinden.

de signalen over de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede op verzoek van de Tweede Kamer, in 2023 opdracht gegeven voor een invoeringstoets op de Wet open overheid.

Met de Woo-invoeringstoets zijn knelpunten en best practices die gebruikers en uitvoerders van de Woo ondervinden geïnterviewd. Bij de Woo-invoeringstoets stond de volgende hoofdvraag centraal: «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 wettelijk kader en wat zijn concrete aanbevelingen voor de geconstateerde knelpunten?»

In de invoeringstoets worden verschillende conclusies getrokken, waarvan de belangrijkste zijn:

- Overheidsorganisaties voeren de Woo niet goed uit.
- Het ontbreekt aan sturing, prioriteit en voldoende capaciteit bij de uitvoering van de Woo.
- Nederland kent in vergelijking met veel andere landen een ruime en laagdrempelige openbaarheidswetgeving.
- Deze ruime openbaarheidswetgeving leidt via omvangrijke Woo-verzoeken tot een grote uitvoeringslast.
- Best practices op het gebied van contact met de verzoeker en om de omvang van Woo-verzoeken in te perken worden enerzijds breed onderschreven, maar anderzijds nog maar beperkt toegepast.
- De onvoldoende uitvoering schaadt het vertrouwen en bemoeilijkt zo het proces.
- De Woo draagt bij aan juridisering van de relatie tussen overheid en burger.
- Veel ambtenaren ervaren dat ze minder professioneel kunnen adviseren in hun werk.

5. De opgave: noodzaak van betere uitvoering én betere uitvoerbaarheid

Uit de Woo-invoeringstoets komt naar voren dat de Woo voor zowel gebruikers als de uitvoering op onderdelen vastloopt. De invoeringstoets wijst erop dat overheden, en met name ministeries, de behandeltermijnen van Woo-verzoeken systematisch overschrijden. Overheidsorganisaties zijn onvoldoende toegerust om de Woo goed uit te voeren. Zo is de informatiehuishouding nog niet op orde en de benodigde procesinrichting en personele capaciteit onvoldoende aanwezig. Het is voor overheidsorganisaties een uitdaging om gekwalificeerd personeel te vinden en te behouden, gelet op de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd constateert het rapport ook dat duidelijk stappen zijn gezet om het Woo-proces te verbeteren; dat geldt voor de uitvoeringsprocessen, het verbeteren van de informatiehuishouding en het stimuleren van een cultuur van openheid. Het realiseren daarvan vergt echter tijd en resultaten zijn dan ook nog niet terug te zien in de behandeltermijnen. Er vindt te weinig sturing en prioritering plaats op de doorlooptijden van de verschillende processtappen bij de behandeling van een Woo-verzoek. Ook is, zo stelt het rapport, niet duidelijk op welk moment de overheid in staat zal zijn om de termijnen van de Woo te halen en óf dat in het geheel zal gaan gebeuren.

Daarnaast heeft digitalisering tot nieuwe manieren van communicatie en een exponentiële groei van informatie geleid. Zo wordt de omvang van de e-mailverzameling alleen al binnen de Rijksoverheid met naar schatting miljoenen e-mails per dag vergroot. De hoeveelheid informatie die

daardoor op dit moment gecreëerd, ontvangen, beheerd en bewaard wordt, zorgt daarmee voor een grote uitdaging voor de archivering en voor de uitvoering van de Woo. In de kabinetsreactie op de adviesrapporten over chatberichtenarchivering en informatiebeheer is eerder op deze problematiek ingegaan.¹³ Daarnaast moeten bij een deel van de verzoeken nog oude papieren archieven worden geraadpleegd en/of zienswijzen worden gevraagd aan – soms vele – derde-belanghebbenden. Dit zijn arbeidsintensieve en tijdrovende processen.

De onderzoekers concluderen, op basis van het internationaal rechtsvergelijkend onderzoek¹⁴, dat Nederland ruime openbaarheidswetgeving kent. Dit betekent dat alle soorten en aantallen documenten opgevraagd kunnen worden in het kader van een informatieverzoek. Het feit dat de hoeveelheid informatie die dagelijks gecreëerd wordt gigantisch toeneemt en niet goed beheerd wordt (bewaren én vernietigen) zorgt in combinatie met de ruime openbaarheidswetgeving ervoor dat Woo-verzoeken zeer omvangrijk kunnen zijn. Deze verzoeken leiden tot een grote uitvoeringslast met bijbehorende kosten voor bestuursorganen. De Woo legt geen beperkingen op en voorziet niet in de mogelijkheid om bij verzoeken een belangenafweging te maken tussen de maatschappelijke kosten en opbrengsten van een verzoek. De problematiek met betrekking tot omvangrijke Woo-verzoeken is overigens niet nieuw; ook onder de Wob was daarvan al sprake.¹⁵

Voorbeelden van zeer omvangrijke Woo-verzoeken

Het Ministerie van I&W heeft de afgelopen drie jaar gewerkt aan een Woo-verzoek over de vuurwerkramp Enschede. Bij dit verzoek waren ruim 7.800 uitsluitend fysieke documenten (archieven) betrokken in de besluitvorming. Het betreffende dossier moest daardoor handmatig worden ingescand voordat de documenten inhoudelijk beoordeeld en gesorteerd konden worden. Als gevolg hiervan kon dit Woo-verzoek pas in 2023 worden afgerond met een zesde deelbesluit.

Een grote gemeente werkt momenteel aan een zeer omvangrijk Woo-verzoek over de correspondentie met een energieleverancier van de afgelopen 10 jaar (naar schatting 50.000 documenten). Aanleiding voor dit verzoek is dat verzoeker kosten (enkele honderden euro's) moest maken om van bepaalde energievoorzieningen af te stappen.

Bij **het Ministerie van BZK** is dit jaar een Woo-verzoek afgerond naar informatie bij de Algemene Bestuursdienst (ABD) over beleid en uitvoering van de ontwikkeling, inkoop, uitvoering en financiële aspecten van opleidingen. Aan de hand van 3 deelbesluiten zijn binnen een tijdsbestek van 9 maanden hiervoor ruim 22.000 documenten beoordeeld.

Ondanks de overeenstemming die er tussen verzoekers en behandelende ambtenaren bestaat over best practices op het gebied van contact met de verzoeker en werkwijzen om de omvang van Woo-verzoeken te beperken, ziet het rapport dat die maar beperkt worden toegepast. Het rapport constateert daarnaast dat de onvoldoende uitvoering van de Woo het vertrouwen schaadt, waardoor het proces bemoeilijkt wordt. Verzoekers

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 32 802, nr. 67.

¹⁴ Drahmann, A., Honée, L.F.D. & Al Khatib, O.A. (2022). *Openbaarmaking van overheidsinformatie*. Instituut voor Publiekrecht, Universiteit Leiden.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 802, nr. 1; *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 641.

dienen een omvangrijk Woo-verzoek in omdat de kennisbehoefte breed is, omdat zij veelal niet weten welke informatie beschikbaar is of omdat ze niet vertrouwen dat de overheid een gespecificeerd verzoek oprecht zal behandelen. Dat leidt tot een grote werklast voor de overheidsorganisatie; het gaat vaak om het inventariseren van honderden of duizenden documenten, deze beoordelen en openbaar maken.

De Woo draagt, net als voorheen de Wob, bij aan juridisering van de relatie tussen overheid en burger; wanneer het de overheid niet lukt om termijnen te halen, neemt de verzoeker juridische stappen, zoals een ingebrekestelling en/of een gang naar de rechter.

Ten slotte wordt in het rapport gesignaleerd dat ambtenaren ervaren dat ze minder professioneel kunnen adviseren in hun werk uit vrees dat hun intern schriftelijk verkeer uit zijn verband wordt getrokken bij openbaarmaking daarvan zonder de juiste context.

6. Hoofdpijnen adviezen

In de invoeringstoets worden verschillende aanbevelingen gedaan om de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren. Vervolgens hebben de RC IHH en het ACOI hierover adviezen uitgebracht. In de kern hebben deze adviezen betrekking op: 1. optimalisatie van afhandelingsprocessen, 2. het wettelijk kader en 3. overige aanbevelingen. Hieronder worden de hoofdpijnen van de adviezen beschreven; in bijlage 1 zijn deze adviezen uitgebreider samengevat. Daarnaast hebben ook verschillende andere partijen rapporten uitgebracht en aanbevelingen gedaan die betrokken zijn bij deze kabinetsreactie.¹⁶

Optimalisatie afhandelingsprocessen

Zowel in de invoeringstoets als in de adviezen van de RC IHH en het ACOI wordt ervoor gepleit de afhandelingsprocessen van Woo-verzoeken te optimaliseren. De invoeringstoets adviseert daartoe onder andere de processtappen voor de afhandeling van omvangrijke Woo-verzoeken te verankeren, zodat daar voor beide partijen (verzoeker en overheidsorganisaties) verplichtingen uit voortvloeien. In lijn daarmee stelt het ACOI voor dat bestuursorganen voor de samenwerking een openbare leidraad hanteren, zodat beide partijen weten wat ze – in alle redelijkheid – van elkaar mogen verwachten. Het ACOI verwacht dat de afhandeling van de meeste Woo-verzoeken daarmee een stuk soepeler verloopt, ook wanneer de afhandeling langer duurt en niet alle gevraagde informatie openbaar kan worden. Deze werkwijze zou landelijk moeten worden ingevoerd door de verplichting om een openbare leidraad te hanteren op te nemen in een AMvB op grond van artikel 8.7 Woo.

Ook de RC IHH onderschrijft in zijn advies het belang van herinrichting van het Woo-proces, namelijk als een informatie-gedreven dienstverleningsproces, waarbij informatiespecialisten een centrale rol zouden moeten spelen. Door bij dit proces gebruik te maken van slimme hulpmiddelen kunnen grote volumes informatie sneller verzameld, geanalyseerd, opgeschoond, ontdebeld, geselecteerd en gelakt worden. De informatiebehoefte van de verzoeker staat daarbij centraal. Deze werkwijze staat ook wel bekend als «de Groninger aanpak».

¹⁶ Zie in dit kader o.a. het position paper van NDP Nieuwsmedia, het onderzoek van het ACOI onder journalisten, het rechtsvergelijkend onderzoek van de Universiteit Leiden, de elf aanbevelingen vanuit de journalistiek en de rapporten van IMI en OSF.

Tot slot benadrukken zowel de RC IHH als het ACOI dat het essentieel is dat het betrokken personeel van de eigen organisatie het vertrouwen, mandaat en middelen krijgt dat het als experts verdient. Het gaat daarbij om een stevige positie binnen de organisatie en om hulp en budget voor informatiespecialisten en informatietechnologie.

Wettelijk kader

In de invoeringstoets en de adviezen van de RC IHH en het ACOI worden verschillende aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op het wettelijk kader van de Woo. In de invoeringstoets wordt geadviseerd om het aantal op te vragen documenten voor niet-beroepsmatige verzoekers te maximeren tot een bepaald aantal documenten, aparte verdagingsstermijnen te gaan hanteren voor grote en kleine verzoeken en te overwegen om een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt belang in te stellen. Met deze wetswijzigingen zou de uitvoeringslast voor bestuursorganen kunnen worden teruggebracht. In de invoeringstoets wordt tegelijkertijd geadviseerd om het documentbegrip niet in te perken, omdat de informatie zelf en niet de informatiedrager (notitie, mail, chat) leidend dient te zijn. De RC IHH adviseert om, wanneer de overheid haar werk goed verricht, binnen het proces duidelijkere verantwoordelijkheden voor de verzoeker vast te leggen. Indien de verzoeker niet meewerkt en zo een disproportionele werklast veroorzaakt, moet een organisatie het verzoek buiten behandeling kunnen stellen.

Daarnaast wordt in de invoeringstoets aanbevolen om de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling te verlagen en daarbij onderscheid te maken tussen professionele en particuliere verzoekers. De RC IHH bepleit in dit kader dat de overheid een verzoeker, wanneer er een zeer sterk vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo bestaat, zou moeten kunnen weren of verwijzen naar beter passend informatierecht. Het ACOI geeft in zijn advies aan het niet eens te zijn met de voorstellen voor wetswijziging in de invoeringstoets en staat dan ook afwijzend tegenover een verlaging van de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling, omdat er op dit moment beperkt zicht is op de aard en omvang van «misbruik» van de Woo en overheidsorganisaties in de regel vaker last zouden hebben van «oneigenlijk» of «hinderlijk» gebruik van de Woo. Het ACOI bepleit daarom nader onderzoek te doen naar (ervaren) misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo. Tot slot wordt in de invoeringstoets geadviseerd om de i-grond te herformuleren.

Overige aanbevelingen

Naast de aanbevelingen die betrekking hebben op de optimalisatie van afhandelingsprocessen en het wettelijk kader van de Woo wordt nog een aantal andere aanbevelingen gedaan in de verschillende adviezen:

- **Informatiehuishouding:** In alle adviezen wordt het belang van de verbetering van de informatiehuishouding in relatie tot een goede uitvoering van de Woo benadrukt. De RC IHH verwijst in zijn advies naar de ontwikkeling van de getransformeerde digitale werkomgeving voor het ontwikkelen van beleid en wet- en regelgeving. Alle belangrijke informatie wordt binnen deze werkomgeving gecreëerd, bewerkt, gedeeld, becommentarieerd en geaccordeerd. Het volume van mail en appverkeer zal daarmee sterk afnemen.
- **Actieve openbaarmaking:** Zowel in de invoeringstoets als het advies van het ACOI wordt gepleit voor meer actieve openbaarmaking. In de invoeringstoets wordt daarvoor geadviseerd een handreiking op te stellen voor de inspanningsverplichting actieve openbaarmaking (artikel 3.1).

- **Monitoring:** In de invoeringstoets wordt aanbevolen periodiek in kaart te brengen wat de werklast is die gemoeid is met een goede uitvoering van de Woo. Het ACOI stelt dat de Staatssecretaris van BZK moet zorgen voor landelijke cijfers over openbaarmaking op verzoek.
- **Onderzoek naar invloed transparantie op individuele ambtenaren:** De RC IHH beveelt aan om langdurig fundamenteel onderzoek te verrichten naar de mogelijke invloed van transparantie op het handelen van de individuele ambtenaar en daarmee het openbaar bestuur.

7. Maatregelen

Het kabinet herkent de constatering van de invoeringstoets en onderschrijft deze. De uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo staan sterk onder druk. De huidige uitvoeringsproblematiek vraagt volgens het kabinet dan ook om een stevig en tegelijkertijd evenwichtig pakket aan maatregelen om deze problematiek op te lossen. Deze maatregelen moeten eraan bijdragen dat overheidsinformatie beter toegankelijk en sneller openbaar wordt gemaakt. Daarnaast moeten de maatregelen zorgen voor een betere uitvoerbaarheid van de wet en minder uitvoeringslasten voor overheidsorganisaties. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor de Woo zal ik sturen op een Rijksbrede uniforme implementatie van deze maatregelen en toezien op de naleving daarvan.

In lijn met de beschreven opgave hebben de maatregelen betrekking op het *optimaliseren van afhandelingsprocessen, de behandeling van omvangrijke Woo-verzoeken in relatie tot het wettelijk kader van de Woo, de verbetering van publieksvoorlichting en bereikbaarheid van overheidsorganisaties, het informatiebeheer en de actieve openbaarmaking*. Tot slot zet ik uiteen hoe het kabinet de voortgang van de uitvoering van deze maatregelen en de implementatie van de Woo zal *monitoren en rapporteren*.

In bijlage 2 bij deze brief vindt u een overzicht met een planning van de uitvoering van de verschillende maatregelen.

7.1 Efficiëntere, navolgbare en responsieve afhandelingsprocessen

Een rode draad in alle adviezen is dat er nog ruimte is voor verbetering van de afhandelingsprocessen van Woo-verzoeken. Het kabinet deelt deze constatering. Op dit moment zijn afhandelingsprocessen nog onvolgende responsief, onduidelijk en te weinig efficiënt ingericht. Daarom neemt het kabinet maatregelen om de processtappen te optimaliseren en te uniformeren en de sturing op de afhandeling van Woo-verzoeken te verbeteren. Hiervoor zal een Rijksbreed uniform en efficiënt afhandelingsproces voor Woo-verzoeken worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

Allereerst wil het kabinet dat het afhandelingsproces responsiever wordt ingericht, door in alle fasen van de behandeling van een Woo-verzoek, conform de aanbeveling uit de invoeringstoets en de bijbehorende adviezen, de samenwerking tussen de Woo-verzoeker en het betrokken bestuursorgaan te intensiveren. De invoeringstoets, het ACOI en de RC IHH adviseren alle om de processtappen voor de afhandeling van Woo-verzoeken duidelijk vast te leggen.

Het kabinet onderschrijft het belang daarvan. Het nader uitwerken en codificeren van processtappen kan ervoor zorgen dat verzoeker beter weet wat van het bestuursorgaan verwacht mag worden en omgekeerd. Met name bij omvangrijke verzoeken ziet het kabinet mogelijkheden om de

afhandeling hiervan te bespoedigen door betere samenwerking met verzoekers.

Het kabinet zal in een AMvB op grond van artikel 8.7 van de Woo op hoofdlijnen uiteenzetten hoe de afhandeling van een Woo-verzoek eruitziet en hoe overheidsorganisaties het contact en de samenwerking met de verzoeker moeten vormgeven. Het kan bijvoorbeeld gaan om het voeren van regelmatig overleg na indiening van een (omvangrijk) Woo-verzoek over een nadere afbakening, prioritering en fasering van de informatieverstrekking. Het kabinet onderschrijft het gestelde in de invoeringstoets dat de inhoud van documenten centraal dient te staan, los van de verschijningsvorm. Tegelijkertijd kan de inhoudelijke waarde van documenten wel verschillen. Daarom zal in geval van omvangrijke verzoeken een prioritering worden gehanteerd, waarbij in eerste instantie documenten die een bepalende invloed hebben gehad op de besluitvorming (documenten van sleutelfiguren) en formeel vastgestelde documenten worden verzameld, beoordeeld en verstrekt.

In voornoemde AMvB zal aan nog nader te bepalen bestuursorganen de verplichting worden opgelegd om in een procesbeschrijving dan wel leidraad de specifieke uitwerking en beschrijving van hun processen openbaar te maken. Daarbij blijft er voldoende ruimte voor bestuursorganen om hun eigen uitvoering vorm te geven, zodat reeds bestaande goede werkwijzen voortgezet kunnen worden en er ruimte is voor maatwerk. Ik zal het ACOI vragen om hiervoor, in samenwerking met overheidsorganisaties en verzoekers, een modelprocesbeschrijving dan wel modelleidraad op te stellen waar overheidsorganisaties gebruik van kunnen maken.

AMvB

- verplichting voor bepaalde bestuursorganen tot het maken van een openbare leidraad/procesbeschrijving
- uitvoeringsregels over de afhandeling van een verzoek, bijvoorbeeld ten aanzien van:
 - o contact en de samenwerking met de verzoeker
 - o prioritering bij verzameling, beoordeling en verstrekking van documenten

Leidraad/procesbeschrijving

- eigen specifieke uitwerking en beschrijving van bestuursorgaan over de afhandeling van een verzoek en de samenwerking met verzoeker

Ten tweede wil het kabinet voor iedereen de mogelijkheid bieden om op een toegankelijke en laagdrempelige manier een Woo-verzoek in te dienen. Ik heb hiervoor een gebruiksvriendelijk Woo-formulier laten ontwikkelen. Dit Woo-formulier ondersteunt verzoekers bij het formuleren van hun Woo-verzoek. Dit Woo-formulier zal rijksbreed geïmplementeerd worden. Met de koepels van medeoverheden zal ik overleggen of het gebruik hiervan ook voor medeoverheden zinvol is.

Zodra het Woo-verzoek is ingediend en de informatievraag helder is, gaat de overheidsorganisatie aan de slag met het zoeken en vinden van informatie. Conform het advies van de RC IHH, zal het kabinet het te ontwikkelen uniforme Woo-proces herinrichten naar een meer «informatie-gedreven dienstverleningsproces». Bij ministeries zullen daarvoor informatiespecialisten ingezet worden. Met behulp van deze gespecialiseerde medewerkers en door gebruik te maken van technische hulpmiddelen om grote hoeveelheden informatie te doorzoeken en te vinden, kan de informatievraag van de verzoeker centraal komen te staan.

Dit proces is bovendien gericht op nauwe samenwerking met de verzoeker, die bij elke stap in het behandelproces betrokken wordt. Hierdoor krijgen verzoekers meer grip op het proces en wordt de behandeling traceerbaar en transparanter. Verschillende ministeries hebben daartoe al stappen gezet. Ook zal het kabinet, conform het advies van het ACOI en de RC IHH, maatregelen treffen om de positie en het mandaat van Woo-behandelaars te versterken.

De invoeringstoets beveelt aan dat BZK in overleg met het ACOI een handreiking opstelt voor het gebruik van vertrouwelijke voorinzage door journalisten en andere professionele verzoekers. Hierdoor kunnen deze verzoekers ongelakte stukken bekijken en aangeven welke documenten relevant zijn voor hun Woo-verzoek. Ik onderschrijf dat het zinvol kan zijn om vertrouwelijke voorinzage vaker te gebruiken. Het ACOI heeft aangekondigd dit jaar een richtsnoer voor vertrouwelijke voorinzage uit te brengen.¹⁷ Aan de hand van dit richtsnoer wil ik bezien hoe dit instrument nader vormgegeven en vaker ingezet kan worden. Uiteraard leent bepaalde informatie zich niet voor vertrouwelijke voorinzage, zoals bijvoorbeeld gerubriceerde, bedrijfsvertrouwelijke of medische informatie.

7.2 Omvangrijke verzoeken in relatie tot het wettelijk kader Woo

Het kabinet verwacht dat met de hierboven aangekondigde maatregelen het afhandelingsproces verbeterd kan worden. Echter, de uitvoeringslast bij omvangrijke verzoeken kan nog steeds (te) groot blijven, zeker wanneer een verzoek ook betrekking heeft op chatberichten, concepten en mail. Hoewel met de voorziene centrale opslag van mail en de archivering van chatberichten de zoektijd ten behoeve van de behandeling van Woo-verzoeken mogelijk zal verminderen, zal de behandeling van een verzoek in dat geval nog altijd meer tijd vergen dan de wettelijk voorgeschreven termijnen in de Woo.

Uit internationaal rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat de wetgeving van andere Europese landen begrenzungen en beperkingen oplegt aan informatieverzoeken; de Woo kent dergelijke bepalingen niet. Zo kennen Duitsland en Estland begrenzungen aan onredelijk omvangrijke Woo-verzoeken die de uitvoering van publieke taken frustreren of onredelijk hoge kosten met zich meebrengen. Ook in de invoeringstoets worden verschillende aanbevelingen gedaan tot het aanbrengen van begrenzungen of inperkingen, zoals het maximeren van het aantal op te vragen documenten en het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond. Daarnaast wordt aanbevolen om verschillende termijnen te hanteren al naar gelang de omvang van een verzoek en de eisen te verlagen voor de antimisbruikbepaling. Voor deze maatregelen is een wetswijziging nodig. Met een AMvB of procesbeschrijving dan wel leidraad kunnen immers géén inperkingen of begrenzungen worden aangebracht aan de Woo.

Het kabinet ziet, met name vanwege de uitvoeringsproblematiek als gevolg van omvangrijke Woo-verzoeken, de noodzaak om een onderzoek te starten naar de concrete uitvoeringslasten, kosten en (benodigde) capaciteit voor de uitvoering van de Woo. Op basis hiervan kan een volgend kabinet besluiten wat adequate maatregelen zijn, met inbegrip van aanpassingen van het wettelijk kader, om de Woo beter uitvoerbaar te maken. De wetsevaluatie conform artikel 8.9 van de Woo wordt eind 2025 gestart, omdat de actieve openbaarmaking dan naar verwachting voldoende in uitvoering is om ook dat onderdeel te kunnen evalueren.

¹⁷ Werkprogramma Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding 2024

Het ACOI stelt dat het bij (zeer) omvangrijke of complexe verzoeken niet redelijk is om van overheidsorganisaties te verwachten dat zij hier uitvoering aan geven zonder enige vorm van reële en oprechte medewerking van de verzoeker. De overheidsorganisatie wordt dan niet in staat geacht te voldoen aan de verplichting van artikel 4.2a Woo om met verzoeker «in overleg te treden» over prioritering. Het ACOI meent dat de overheidsorganisatie in dergelijke uitzonderingssituaties over moet kunnen gaan tot formele opschorting van de termijn voor onbepaalde tijd.

Het kabinet onderschrijft met het ACOI dat, wanneer een verzoeker onvoldoende meewerkt om een omvangrijk verzoek af te bakenen, het bestuursorgaan hieraan consequenties kan verbinden voor wat betreft de beslistermijnen. Zoals het ACOI terecht aangeeft heeft de wetgever het belang van overleg expliciet erkend met het bij amendement opnemen van de verplichting zoals opgenomen in artikel 4.2a Woo. Het voeren van overleg impliceert samenwerking bij de afhandeling van het omvangrijke verzoek. Zoals in de toelichting bij de Woo opgenomen *«zullen verzoekers zich moeten realiseren dat het recht op informatie niet inhoudt dat een bestuursorgaan tot het onmogelijke is gehouden»*.

Tot slot constateert het kabinet ook dat overheidsorganisaties te maken kunnen krijgen met misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo.¹⁸ Overheidsorganisaties geven aan dat zij, ondanks het bestaan van een antimisbruikbepaling onder de Woo, moeilijk met dergelijke verzoeken om kunnen gaan. De RC IHH geeft in dit kader aan dat een overheidsorganisatie, bij een zeer sterk vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo, een verzoeker zou moeten kunnen weren of verwijzen naar beter passend informatierecht. Het kabinet is het met dit advies van de RC IHH eens. Om die reden zal ik met onder andere de koepels van de medeoverheden in gesprek gaan over hoe hiermee moet worden omgegaan en wat hiervoor nodig is.

7.3 Verbetering van de publieksvoorlichting en bereikbaarheid

Het kabinet vindt het belangrijk dat de informatiebehoefte van verzoekers meer centraal wordt gesteld. In veel gevallen kan de informatiebehoefte van een verzoeker op een snellere en laagdrempeligere manier worden vervuld dan met een Woo-verzoek, bijvoorbeeld in de vorm van een burger- of persvraag. Daarom wil het kabinet maatregelen nemen om de »noodzaak« voor een Woo-verzoek te verkleinen. Om die reden heb ik de publieksvoorlichting over de Woo op Rijksoverheid.nl reeds verbeterd.

Ook wil het kabinet de bereikbaarheid en toegankelijkheid van overheidsorganisaties verbeteren. Hiervoor ziet het kabinet een centrale rol weggelegd voor de Woo-contactpersonen.¹⁹ Iedere overheidsorganisatie heeft een of meerdere van zulke Woo-contactpersonen die op een laagdrempelige, toegankelijke en snelle manier vragen kunnen beantwoorden over de beschikbaarheid van publieke informatie. Het is daarbij van belang dat zij goed bereikbaar zijn. Om die reden zal ik de verplichting om de bereikbaarheidsgegevens van de Woo-contactpersoon te publiceren zo snel mogelijk in werking laten treden.²⁰ Daarnaast zal ik overheidsbrede trainingen ontwikkelen voor Woo-contactpersonen. Dit moet ervoor zorgen dat meer informatievragen op een laagdrempelige

¹⁸ Zie in dit kader bijvoorbeeld: Abraham, M., Van Miltenburg, C. & Beune, R. (2023). *Onder druk. Verkennend onderzoek naar intimidatie van lokale bestuurders en overheidspersoneel door middel van juridische procedures*. DSP.

¹⁹ Zie artikel 4.7 van de Woo.

²⁰ Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel e.

wijze afgehandeld kunnen worden en het contact tussen overheidsorganisaties en verzoekers verbetert.

7.4 Beter informatiebeheer als randvoorwaarde voor een goed werkend openbaarheidsstelsel

Het op orde zijn van de informatiehuishouding is randvoorwaardelijk voor een goede uitvoering van de Woo. Onder de Woo kunnen alle soorten en aantallen documenten opgevraagd worden in het kader van een informatieverzoek. Het is daarom van essentieel belang dat overheidsorganisaties hun informatie goed beheren en goed uitvoering geven aan de Archiefwet. Dit betekent dat informatie die bewaard dient te worden voldoet aan de daartoe gestelde eisen en informatie die vernietigd dient te worden ook daadwerkelijk vernietigd wordt. Zonder een goede uitvoering van de Archiefwet, is een goede uitvoering van de Woo per definitie niet mogelijk. Het is daarom van belang dat deze wetten en de uitvoering daarvan goed op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

Als gevolg van digitalisering is de hoeveelheid overheidsinformatie die dagelijks gecreëerd wordt gigantisch toegenomen en is deze verspreid over allerlei soorten digitale systemen. Niet alle digitale systemen zijn van nature goed geschikt en ingericht op duurzame toegankelijkheid, waardoor overheidsinformatie in die systemen niet goed kan worden beheerd. Deze systemen kunnen moeilijk of niet worden doorzocht; hierbij speelt autorisatie ook een belangrijke rol. Hierdoor blijft overheidsinformatie die op termijn vernietigd moet worden rondzwerven in de diverse systemen en neemt het zoeken naar informatie veel tijd in beslag aangezien dit niet centraal kan, maar per digitaal systeem gebeurt. Ik ben met mijn collega-bewindspersoon van OCW in gesprek om te bezien op welke wijze we ervoor kunnen zorgen dat de Woo en de Archiefwet (in de uitvoering) beter op elkaar kunnen aansluiten, bijvoorbeeld waar het gaat om de waardering, selectie en vernietiging van informatie zowel in het kader van archivering (de Archiefwet) als van openbaarmaking (de Woo). Daarnaast is recent aan het wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet een artikel toegevoegd dat de algemene rijksarchivaris in staat zal stellen om in overeenstemming met de Minister van BZK normen te stellen voor de eenheid, de kwaliteit of de doelmatigheid van de duurzame toegankelijkheid van documenten. Dit gaat helpen bij de praktische toepassing voor de omgang met bijvoorbeeld e-mail, metadata of digitale vernietiging.²¹

Het wetsvoorstel om de Archiefwet te moderniseren (Nieuwe Archiefwet) beoogt dat overheidsorganisaties digitale stukken beter kunnen archiveren. Het kabinet wil het belang van dit wetsvoorstel, ook in het kader van een betere uitvoering van de Woo, nogmaals onderstrepen.

In het kader van de uitvoering van het Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding lopen verschillende initiatieven om de informatiehuishouding van het Rijk te verbeteren, waaronder:

- het op- en vaststellen van beleid, werkprocessen en faciliteiten voor het archiveren van e-mail, chatberichten, concepten en social media accounts;
- de inzet van model selectielijsten voor de Rijksdienst, waardoor rijksbreed eenzelfde methodiek voor selectie, waardering en vernietiging kan worden toegepast op moeilijk beheersbare informatiestromen als e-mail en chat;

²¹ Kamerstukken II 2023/24, 35 968, nr. 11.

- het rijksbreed vaststellen en implementeren van de standaard voor Metagegevens voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie (MDTO);
- de ontwikkeling van een nieuwe werkomgeving waarin archivering en open by design is ingericht. Dit betekent dat tijdens het ontwerpen, kopen, bouwen, inrichten en/of aanpassen van informatiesystemen ook maatregelen worden geïmplementeerd waardoor de informatie in het systeem duurzaam toegankelijk wordt en blijft. Dit is cruciaal, om vanaf het moment van creatie of ontvangst grip te krijgen op nieuwe informatie;
- de monitoring en controle op de naleving van de Archiefwet.

7.5 Meer informatie actief openbaar en vindbaar

Het kabinet zal de komende jaren meer inzetten op actieve openbaarmaking. Sinds de inwerkingtreding van de Woo is gewerkt aan de voorbereidingen die gezamenlijk met de koepels van medeoverheden plaatsvinden voor de actieve openbaarmaking van de zeventien verplichte informatiecategorieën. Ik zal uw Kamer op korte termijn in een separate brief informeren over het moment waarop de verplichting tot actieve openbaarmaking zal ingaan voor de verschillende categorieën. Zoals reeds gemeld, zal de verplichting voor de eerste categorieën op 1 november van dit jaar in werking treden.²² Overigens maken verschillende overheidsorganisaties bepaalde categorieën informatie op dit moment al onder de inspanningsverplichting actief openbaar.²³

Naast de zeventien bij wet verplicht gestelde informatiecategorieën wil het kabinet ook andere informatie meer actief openbaar maken. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan over dossiers waar veel publieke belangstelling voor is. Het kabinet zal daarvoor nader beleid ontwikkelen ter uitvoering van artikel 3.1 van de Woo (inspanningsverplichting). In dit kader zal ik het ACOI vragen om een advies rondom actieve openbaarheid en de invulling van artikel 3.1 van de Woo.

Met dit nader te ontwikkelen beleid wil het kabinet beter inspelen op de informatiebehoefte vanuit de samenleving. Verschillende bestuursorganen geven hier in de praktijk al uitvoering aan, zoals het Ministerie van LNV rondom het stikstofdossier. Daarnaast geeft het Ministerie van Financiën concrete invulling aan de inspanningsverplichting in de visie Openheid en Transparantie 2026 en lopen er bij verschillende ministeries pilots en trajecten om proactief steeds meer documenten openbaar te maken. Ook de gemeente Amsterdam publiceert in het kader van de inspanningsverplichting op Open.Amsterdam.nl over inhoudelijke thema's waar veel vraag naar is, zoals erfpacht of preventief fouilleren.

In de invoeringstoets wordt geadviseerd om een handreiking op te stellen over de invulling van de inspanningsverplichting (artikel 3.1). In lijn met deze aanbeveling zal de reeds bestaande handreiking *Actief openbaar maken doe je zo!* worden vernieuwd. De huidige handreiking richt zich alleen op het Rijk. De nieuwe handreiking zal ik zo opstellen dat die ook toepasbaar is voor andere overheden. Daarnaast zal de bestaande handreiking aangevuld worden met best practices. Het is van belang dat de handreiking ook gedragen wordt en goed toepasbaar in de praktijk is. De actualisatie van de handreiking zal ik dan ook in samenwerking met bestuursorganen vormgeven.

²² Kamerbrief voortgang Open Overheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

²³ Zie hiertoe: Woo-index (overheid.nl)

Het kabinet vindt het van belang dat, zodra documenten openbaar gemaakt worden, deze ook voor iedereen vindbaar en doorzoekbaar zijn (duurzaam digitaal toegankelijk). Op die manier heeft het openbaar maken van informatie ook de meeste meerwaarde. Uit recent onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, uitgevoerd in opdracht van het ACOI, blijkt dat op dit moment nog veel documenten gepubliceerd worden die niet worden gevonden in zoekmachines en niet goed doorzocht kunnen worden door computersoftware.²⁴ Dit heeft tot gevolg dat gepubliceerde informatie moeilijk vindbaar en herbruikbaar is. Dit moet beter. In het kader van het Actieplan Open Overheid wordt daarom bijvoorbeeld in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam gewerkt aan het publiceren van Woo-dossiers volgens de FAIR-principes: Findable (vindbaar), Accessible (toegankelijk), Interoperable (uitwisselbaar) en Reusable (herbruikbaar). Dit draagt onder andere bij aan een betere doorzoekbaarheid van documenten.

7.6 Monitoring, sturing en rapportage

In lijn met de invoeringstoets en het advies van het ACOI, wil het kabinet meer, beter en actueler inzicht hebben en kunnen bieden in de uitvoering van de Woo en de afhandeling van Woo-verzoeken. Dat zorgt niet alleen voor een beter zicht op hoe het staat met de uitvoering van de Woo, maar vergroot ook de mogelijkheden van sturing op het afhandelingsproces. Door vanaf 2023 jaarlijks in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) te rapporteren over de afhandeling van Woo-verzoeken zijn op dit gebied al stappen gezet. De komende periode wil het kabinet verdere stappen zetten op dit gebied.

Allereerst laat ik op dit moment een rijksbreed dashboard Woo ontwikkelen. Dit dashboard moet periodiek inzicht bieden in de afhandeling van Woo-verzoeken bij het Rijk. Een eerste versie van dit dashboard moet vanaf 1 januari 2025 publiek toegankelijk zijn. In eerste instantie wordt het dashboard samengesteld uit bestaande rapportagegegevens (JBR en motie-Omtzigt²⁵). Op termijn wordt gezien of, en zo ja, op welke wijze dit dashboard doorontwikkeld kan worden, bijvoorbeeld door de scope (medeoverheden) of de rapportagegegevens (actieve openbaarmaking of cijfers over gebruikerstevredenheid) te verbreden. Daarnaast zullen ministeries eigen (interne) departementale dashboards inrichten om beter te kunnen sturen op de afhandeling van verzoeken.

Het kabinet vindt het ook van belang dat individuele bestuursorganen inzichtelijk rapporteren over de wijze waarop zij zelf uitvoering geven aan de Woo. Artikel 3.5 van de Woo schrijft voor dat bestuursorganen in hun begroting en jaarverslag hier aandacht aan besteden (de zogeheten openbaarheidsparagraaf). Hierdoor kunnen gekozen vertegenwoordigers, burgers en journalisten controleren hoe individuele bestuursorganen uitvoering geven aan de Woo. In de huidige Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) zijn hier al modellen voor opgenomen. Deze modellen hebben een verplichtend karakter voor Rijksorganisaties en kunnen ook door andere bestuursorganen gehanteerd worden. De komende periode zullen deze modellen worden doorontwikkeld.

²⁴ Het moet én kan beter: onderzoek naar de digitale toegankelijkheid van gepubliceerde overheidsdocumenten (acoi.nl)

²⁵ *Kamerstukken II 2022/23, 32 802, nr. 64.*

Over de aanbeveling van de RC IHH om langdurig fundamenteel onderzoek te verrichten naar de mogelijke invloed van transparantie op het handelen van de individuele ambtenaar en daarmee het openbaar bestuur zal ik in gesprek gaan met de Groepsondernemingsraad Rijk (GOR).

Tot slot zal ik met de Auditdienst Rijk en de ministeries in gesprek gaan om begin 2026 te kunnen rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot (het optimaliseren van) de Woo-processen bij de ministeries.

8. Tot slot

Openbaarheid is een fundament onder onze democratische rechtsstaat. Het belang van het realiseren van een meer open overheid kan dan ook niet genoeg benadrukt worden en blijft een dagelijkse opgave voor het gehele openbaar bestuur. Tegelijkertijd is het ook van essentieel belang dat wet- en regelgeving goed uitvoerbaar is en overheidsorganisaties in staat zijn hun publieke taken goed uit te voeren. Met de maatregelen in deze brief wil het kabinet stappen zetten naar een goed werkend openbaarheidsstelsel, zowel voor individuele verzoekers, overheidsorganisaties als de samenleving als geheel. Het is van belang om hierbij gezamenlijk op te trekken. Het kabinet zal daarom periodiek in gesprek blijven gaan met journalisten, maatschappelijke organisaties, de wetenschap en burgers over (de uitvoering van) de Woo. Alleen op die manier kunnen we zowel de gewenste als een goed functionerende open overheid realiseren.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Digitalisering en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Samenvatting adviezen	
2	Tijdlijn maatregelen	