



Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2024, nr. 2024-0000762167, houdende het tijdelijk uitzonderen van bepaalde bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht in de Wet open overheid (Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo)

(KetenID WGK026551)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Gelet op artikel 10.2 van de Wet open overheid;

Besluit:

Artikel 1

Artikel 3.3, eerste lid, onderdelen d en e, van de Wet open overheid is niet van toepassing op:

- bestuursorganen bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht;
- onderwijsinstellingen genoemd in onderdeel a van de bijlage bij artikel 1.8, tweede lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en onderwijsinstellingen waarvan het bevoegd gezag een bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht;
- academische ziekenhuizen genoemd in onderdeel j, onder 1, van de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 2

Deze regeling treedt in werking op 1 november 2024 en vervalt met ingang van 1 mei 2029.

Artikel 3

Deze regeling wordt aangehaald als Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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



TOELICHTING

Inleiding

Met deze tijdelijke regeling worden een aantal categorieën bestuursorganen aangewezen op welke de nader in werking te treden onderdelen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo) niet van toepassing zijn. De uitgezonderde bestuursorganen betreffen b-organen, onderwijsinstellingen die tevens a-orgaan zijn en academische ziekenhuizen die tevens a-orgaan zijn. Het gaat hier om groepen bestuursorganen die tijdelijk worden uitgezonderd van artikel 3.3, eerste lid, onderdelen d en e, van de Woo. Dit betekent dat deze bestuursorganen gedurende de looptijd van deze tijdelijke uitzondering, niet over hoeven te gaan tot actieve openbaarmaking van informatie over de organisatie en werkwijze en de bereikbaarheidsgegevens. Deze regeling treedt gelijktijdig in werking met de eerste tranche van de Regeling actieve openbaarmaking Woo die regels bevat over de wijze waarop deze informatiecategorieën actief openbaar moeten worden gemaakt. Daarnaast treedt gelijktijdig artikel 3.3, eerste lid, onderdelen a, b, d, en e, en tweede lid, onderdeel b, van de Woo, in werking, waarin geregeld wordt dat bestuursorganen verplicht worden gesteld de documenten die vallen onder deze onderdelen van de Woo actief openbaar te maken.

Met de Woo is ten opzichte van de oude Wet openbaarheid van bestuur de verplichte actieve openbaarmaking van bepaalde categorieën documenten nieuw. Om de overgang en implementatie soepel te laten verlopen en uitvoeringslasten te verlichten, biedt de Woo de mogelijkheid om de verplichte actieve openbaarheid gefaseerd in te voeren. Zo staat in artikel 10.2, eerste lid, van de Woo een grondslag opgenomen voor een tijdelijke ministeriële regeling waarin de verplichte actieve openbaarmaking voor bepaalde bestuursorganen wordt uitgezonderd voor bepaalde in artikel 3.3, eerste of tweede lid, opgenomen documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden.

Deze tijdelijke uitzondering betreft de verplichting tot actieve openbaarmaking van de informatie over de organisatie en werkwijze, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder d, en de bereikbaarheidsgegevens, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder e. Het gaat alleen om een uitzondering voor deze gegevens, omdat vooralsnog alleen de verplichting tot actieve openbaarmaking van deze gegevens bij koninklijk besluit in werking zal treden en gevolgen hebben voor de betreffende organisaties. De overige categorieën die actief openbaar gemaakt dienen te worden die gelijktijdig in werking treden, namelijk wetten en algemeen verbindende voorschriften (artikel 3.3, eerste lid, onder a), overige besluiten van algemene strekking (artikel 3.3, eerste lid, onder b) en vergaderstukken van de Staten-Generaal (artikel 3.3, tweede lid, onder b) komen bij de bestuursorganen die in deze tranche uitgezonderd worden niet voor. Zij hoeven daarom niet van laatstgenoemde categorieën uitgezonderd te worden. De uitzondering voor de categorieën organisatie en werkwijze en bereikbaarheidsgegevens is nodig, omdat er nog gewerkt wordt aan een gebruiksvriendelijke en uitvoerbare oplossing voor het opnemen van de uitgezonderde bestuursorganen op de digitale infrastructuur als bedoeld in artikel 3.3b van de Woo. Het voorgaande laat onverlet dat de bestuursorganen die nu tijdelijk uitgezonderd worden, wel aangemoedigd worden hun bereikbaarheids- en organisatiegegevens zoveel mogelijk zelf actief openbaar te maken op bijvoorbeeld hun eigen website.

B-organen

Bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), ook wel b-organen genoemd, zijn personen of organisaties die naast hun functie als bestuursorgaan, ook nog andere taken vervullen. Bijvoorbeeld APK-keuringgarages en gerechtsdeurwaarders. Dit betreft een brede en diverse groep van zo'n 12.000 bestuursorganen, waar op dit moment geen volledig overzicht of register van bestaat. Het Register van Overheidsorganisaties (hierna: het Register), dat voor de openbaarmaking van de categorieën Organisatie en werkwijze en Bereikbaarheidsgegevens gebruikt wordt, bevat niet alle individuele b-bestuursorganen; sommige b-organen zijn enkel als clusters opgenomen. Om de openbaarmakingsplicht voor b-organen te laten ingaan, moeten deze organisaties eerst in kaart worden gebracht. Ook is het huidige ontwerp van het Register niet geschikt voor openbaarmaking van informatie op grond van de Woo door b-organen. Dit ontwerp zou herzien moeten worden om de eindgebruiker een begrijpelijk overzicht te bieden.

Daarnaast is ook een goede uitvoerbaarheid voor de bestuursorganen zelf van groot belang. Er zijn voor veel b-bestuursorganen al wel bestaande registers met per cluster de organisatie- en bereikbaarheidsgegevens van de individuele organen, bijvoorbeeld het Register van Gerechtsdeurwaarders en het Register Notariaat. Het lijkt niet wenselijk om deze bestuursorganen ook individueel op te nemen in het Register, omdat dit tot gevolg zou hebben dat er parallelle registers naast elkaar gaan bestaan. Ook voor het mogelijke onderbrengen van de bestaande registers in de digitale infrastructuur moet nog een oplossing worden gezocht. Het ontwerpen van een voor de eindgebruiker duidelijke en voor de betrokken bestuursorganen uitvoerbare oplossing is een voorwaarde waaraan voldaan moet zijn voordat de bestuursorganen zelf tot actieve openbaarmaking van informatie worden verplicht. Dit is



de reden dat b-organen tijdelijk worden uitgezonderd.

Onderwijsinstellingen die a-orgaan zijn

Onderwijsinstellingen die bestuursorganen zijn in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb, oftewel a-orgaan zijn, worden uitgezonderd van de actieve openbaarmakingsplicht.

Het gaat hier om

- openbare hogescholen en universiteiten, die tevens worden genoemd in onderdeel a van de bijlage bij artikel 1.8, tweede lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek; en
- onderwijsinstellingen (openbare scholen en instellingen) waarvan het bevoegd gezag een a-orgaan is. Te denken valt aan een basisschool die in stand wordt gehouden door een door de gemeenteraad bij verordening ingestelde openbare rechtspersoon (zie ook artikel 47 van de Wet op het primair onderwijs).

Sommige onderwijsinstellingen zijn a-orgaan, andere zijn b-orgaan. In praktijk gaat het echter om hetzelfde soort organisatie, met dezelfde verplichtingen voor de Woo, en dezelfde impact van deze verplichtingen op de organisatie. De Woo is bedoeld om de toegang tot publieke informatie voor eenieder te verbeteren. Bij het actief openbaar maken van informatie, en het vindbaar maken van de grote hoeveelheid documenten die door veel verschillende organisaties openbaar zullen worden gemaakt, is het dus belangrijk de eindgebruiker van deze informatie (bijvoorbeeld een burger, journalist of onderzoeker) als uitgangspunt te nemen. In het geval van de onderwijsinstellingen die tevens a-orgaan zijn versus de onderwijsinstellingen die tevens b-orgaan zijn, is de juridische status tussen de twee verschillend, maar in de beleving van de eindgebruiker gaat het om dezelfde soort organisaties. Het zou dus voor de eindgebruiker niet duidelijk zijn waarom van de ene onderwijsinstelling wel actief openbaar gemaakte informatie te vinden zou zijn, en van de andere nog niet. Daarom geldt de tijdelijke uitzondering ook voor onderwijsinstellingen die a-orgaan zijn. Net als voor de b-organen, wordt voor de onderwijsinstellingen die a-orgaan zijn onderzocht hoe hun actief openbaar te maken documenten, waaronder de informatie die valt onder de categorieën Organisatie en werkwijze en Bereikbaarheidsgegevens, op een overzichtelijke en efficiënte manier vindbaar gemaakt kunnen worden via de digitale infrastructuur.

Academische ziekenhuizen

Academische ziekenhuizen die a-orgaan zijn, worden uitgezonderd van de actieve openbaarmakingsplicht. Deze ziekenhuizen worden ook genoemd in onderdeel j, onder 1, van de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Voor academische ziekenhuizen geldt hetzelfde als voor onderwijsinstellingen. Sommige academische ziekenhuizen zijn a-orgaan, andere zijn b-orgaan. In praktijk gaat het echter om hetzelfde soort organisatie. Daarom geldt de tijdelijke uitzondering ook voor academische ziekenhuizen die a-orgaan zijn. Net als voor de b-organen, wordt voor de academische ziekenhuizen die a-orgaan zijn onderzocht hoe hun actief openbaar te maken documenten, waaronder de informatie die valt onder de categorieën Organisatie en werkwijze en Bereikbaarheidsgegevens, op een overzichtelijke en efficiënte manier vindbaar gemaakt kunnen worden via de digitale infrastructuur.

Advies en consultatie

Een ontwerpversie van de Tijdelijke regeling is samen met een ontwerpversie van de Regeling actieve openbaarmaking Woo (hierna: regeling) voorgelegd aan de koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW) en Interprovinciaal Overleg (IPO). Behalve de VNG hebben de UvW en het IPO een reactie uitgebracht. Verder is aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) om een advies verzocht. Gelijktijdig is een ontwerpversie van de regelingen opengesteld voor internetconsultatie tussen 18 juni 2024 en 26 juli 2024; een periode van ongeveer 5,5 weken.

Hierna worden de adviezen van het ATR en het ACOI die betrekking hebben op de Tijdelijke regeling samengevat, steeds gevolgd door een reactie en een beschrijving van de manier waarop (al dan niet) aan het advies tegemoetgekomen is. Vervolgens wordt ingegaan op de reacties uit de internetconsultatie. De reacties van de UvW en het IPO zien alleen op de Regeling actieve openbaarmaking en worden hierna niet besproken.

Advies ATR

ATR concludeert dat het nut van en de noodzaak voor de regeling voldoende zijn onderbouwd. Een



eerste adviespunt van ATR is het kwantitatief en kwalitatief uitwerken van de kosten-effecten, onder andere van de tijdelijk uitgezonderde organisaties. Ook adviseert ATR om op basis van de evaluatie in 2027 te besluiten of de tijdelijke uitzondering voor bepaalde bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplichten uit de Woo permanent kan worden en hierover duidelijkheid te bieden in het voorstel. Het ATR oordeelt dat de regeling kan worden vastgesteld nadat met deze adviespunten rekening is gehouden.

Wat betreft het eerste adviespunt is in de toelichting bij de regeling een kwantificatie en kwalificatie gemaakt van de uitvoeringslasten. Dit is ook gedaan voor de tijdelijk uitgezonderde organisaties, met als voorbehoud dat hiervan geen volledig en exact overzicht van bestaat. In de consultatieparagraaf bij die regeling wordt dit nader besproken.

Wat betreft het tweede adviespunt is in de toelichting aangevuld dat als de evaluatie van de Woo hiertoe aanleiding geeft, ingezet kan worden op een wetswijziging waarmee de tijdelijke uitzondering voor bepaalde organen permanent zou worden. Na deze evaluatie zal hier duidelijkheid over worden geboden.

Advies ACOI

Het ACOI adviseert om snel een pragmatische en onderbouwde keuze te maken welke b-organen uiteindelijk verplicht worden informatie actief openbaar te maken en voor welke b-organen deze verplichting niet hoeft te gelden. Het ACOI verwacht dat de huidige aanpak – het eerst in kaart brengen van alle b-organen, de informatiecategorieën die per (cluster van) b-organen voor kunnen komen en de bestaande registers waar eventueel gebruik van kan worden gemaakt – leidt tot zal leiden tot aanhoudende en nodeloze onduidelijkheid, voor burgers en voor de betrokken organisaties. Het ACOI adviseert om snel een pragmatische en onderbouwde keuze te maken, door nu expliciet bepaalde b-organen aan te wijzen die onder de (opeenvolgende tranches van de) regeling gaan vallen en de niet aangewezen b-organen hiervan uit te zonderen. Volgens het ACOI is financiering een belangrijke maatstaf: b-organen die grotendeels met publieke middelen worden gefinancierd, moeten snel onder de actieve openbaarmakingplicht moet gaan vallen. Het ACOI adviseert een eventuele permanente uitzondering van de overige organen mee te nemen in de eerstvolgende technische wijziging van de Woo, indien een permanente of langdurige uitzondering met een ministeriële regeling niet mogelijk is.

Het ACOI acht het tot slot weinig zinvol om uiteindelijk alle b-organen te verplichten om de 17 informatiecategorieën (die op hen van toepassing zijn) actief openbaar te laten maken en daarvoor aan te sluiten op de Woo-index. Voor lang niet alle b-organen heeft dit toegevoegde waarde voor burgers, aldus het ACOI.

De met de Tijdelijke regeling uitgezonderde bestuursorganen vormen een grote en diverse groep van organisaties. Het via de Woo-index vindbaar maken van informatie over organisatie en werkwijze, bereikbaarheidsgegevens en eventuele andere documenten zal in het geval van sommige soorten b-organen voor burgers meer toegevoegde waarde hebben, van andere soorten b-organen minder. Het is daarom inderdaad belangrijk dat een zorgvuldig afweging wordt gemaakt welke b-organen langer of wellicht permanent moeten worden uitgezonderd van de actieve openbaarmakingsplicht, en voor welke b-organen de verplichting wel (zo snel mogelijk) in moet gaan. Een uitzondering vraagt een aanpassing van de Woo. Aangezien het gaat om het uitzonderen van potentieel duizenden organisaties, heeft het een grote potentiële impact op de openbaarmaking van informatie. Om die reden kan dit niet met een technische wijziging. Met de evaluatie van de Woo kan hier een zorgvuldige afweging in worden gemaakt.

Wel ben ik het eens met het ACOI dat sommige b-organen zeker wel op termijn onder de actieve openbaarmakingsplicht moeten vallen, en dat het wenselijk is dat deze organisaties al vóór 1 mei 2029 informatie actief openbaar gaan maken. Daarom wordt nog in 2024 gestart met het bepalen van welke organisaties dit in elk geval betreft. Vervolgens wordt in samenwerking met deze organisaties bezien hoe en op welke termijn (eerder dan de vervalttermijn van de Tijdelijke regeling), zij al op de digitale infrastructuur aangesloten zouden kunnen worden en kunnen voldoen aan de verplichtingen onder artikel 3.3 van de Woo.

Uitkomsten internetconsultatie

Bij de internetconsultatie zijn elf reacties ingediend: naast de reactie van ATR hebben de reacties van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG) en de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) betrekking op de Tijdelijke regeling.



Uitzonderen van gerechtsdeurwaarders

De KBvG geeft aan dat er naar hun mening ook nog andere goede redenen zijn voor de tijdelijke uitzondering op de actieve openbaarmakingsverplichtingen voor gerechtsdeurwaarders, naast het niet zijn aangesloten op de digitale infrastructuur als bedoeld in artikel 3.3b van de Woo. Deze betreffen in het bijzonder de zogenoemde exploten (processen-verbaal van gerechtsdeurwaarders) in het kader van de informatiecategorie Beschikkingen (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, van de Woo). Een eventuele openbaarmakingsverplichting van exploten staat volgens de KBvG op gespannen voet met de bescherming van diverse belangen van procespartijen. In exploten kan persoonsgevoelige, concurrentiegevoelige en strafvorderlijke informatie voorkomen, die onder de uitzonderingsgronden in artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Woo valt. Het weglakken van deze informatie door gerechtsdeurwaarders is volgens de KBvG tijdrovend en zinloos, omdat er van de oorspronkelijke documenten nauwelijks inhoud overblijft. Daarom adviseert de KBvG om de gerechtsdeurwaarder, en in ieder geval diens exploten, eerst tijdelijk en uiteindelijk definitief uit te zonderen van de actieve openbaarmakingsverplichtingen.

Gerechtsdeurwaarders zijn b-organen die onder de Woo vallen. Zoals hiervoor aangegeven zal na de evaluatie van de Woo breder bekeken worden of een permanente uitzondering voor bepaalde organisaties, waaronder gerechtsdeurwaarders, aan de orde zou kunnen zijn. Daarbij wordt ook specifiek gekeken naar het vraagstuk van beschikkingen bij de voor nu tijdelijk uitgezonderde organisaties. De informatiecategorie Beschikkingen valt in de laatste tranche; het duurt nog enige tijd voordat de openbaarmakingsverplichting voor deze categorie in werking treedt. In de laatste tranche van de regeling wordt nader ingegaan op de uitvoerbaarheid van het openbaar maken van deze informatiecategorie.

Beperken van de uitzonderingen in aantal en tijdsduur

De NOvA benadrukt in hun reactie het belang van actieve openbaarmaking voor zowel rechtzoekende als de overheid, en stelt dat daartoe uitzonderingen zoveel mogelijk moeten worden beperkt (in aantal en in tijdsduur). Bestuursorganen, in het bijzonder de academische ziekenhuizen en onderwijsinstellingen die a-orgaan zijn, zouden alleen moeten worden uitgezonderd voor zover en voor zolang aansluiting op de digitale infrastructuur niet mogelijk is. Daarnaast geeft de NOvA in overweging om een kortere vervaltermijn te hanteren voor de Tijdelijke regeling.

Het aansluiten op de digitale infrastructuur van b-organen en van de academische ziekenhuizen en onderwijsinstellingen die a-orgaan zijn is niet alleen een technisch vraagstuk. De uitgezonderde bestuursorganen zijn een grote, diverse en dynamische groep van zo'n 12.000 organisaties. Sommige organisaties zijn uniek, van andere zijn er meerdere (bijvoorbeeld notarissen). Van sommige organisaties bestaan al registers, bijvoorbeeld van veel keuringsinstellingen, van andere niet. Sommige b-organen zijn grote organisaties, zoals De Nederlandsche Bank, maar veelal gaat het om kleine organisaties. Het toevoegen van deze organisaties aan de digitale infrastructuur moet niet ten koste gaan van de overzichtelijkheid voor de eindgebruiker. Daarbij hoort ook: aansluiten bij de beleving van de niet-ingewijde eindgebruiker, die de academische ziekenhuizen en onderwijsinstellingen die tevens a-orgaan zijn, niet zal onderscheiden van de academische ziekenhuizen en onderwijsinstellingen die tevens b-orgaan zijn. Daarnaast moet de oplossing voor de organisaties zelf uitvoerbaar zijn.

Het tijdelijk uitzonderen van al deze organen, dient om een gedegen oplossing te kunnen uitwerken voor dit vraagstuk. In de eerste plaats is dit een conceptueel en organisatorisch vraagstuk, dat moet worden uitgewerkt voordat de technische implementatie bij de nu tijdelijk uitgezonderde bestuursorganen kan starten. In de toelichting is verduidelijkt dat het aansluiten van deze bestuursorganen in de eerste plaats een conceptueel en organisatorisch vraagstuk is, en pas daarna een technisch vraagstuk.

Wat betreft de vervaltermijn is deze afhankelijk van de evaluatie van de Woo tot nieuwe keuzes, bijvoorbeeld met betrekking tot het permanent uitzonderen van bepaalde organisaties, kan leiden. Omdat het daarnaast nog even duurt voordat een evaluatie van de Woo plaatsvindt – deze start eind 2025 – en is afgerond, is voor een vervaltermijn van mei 2029 gekozen. Deze kan om voornoemde redenen niet worden ingekort.

Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de eerste tranche van deze regeling is voorzien op 1 november 2024 en treedt gelijktijdig in werking met de eerste tranche van de Regeling actieve openbaarmaking Woo. Op 1 november 2024 zal bij koninklijk besluit ook artikel 3.3, eerste lid, onderdelen a, b, d en e, en tweede lid, onderdeel b, van de Woo in werking treden.



Vervaltermijn

Deze regeling vervalt op 1 mei 2029. In de Woo is een evaluatie voorzien voor vijf jaar na inwerkingtreding (1 mei 2022). Deze evaluatie vindt uiterlijk 1 mei 2027 plaats. Het is van belang dat voldoende ervaring is opgedaan met de laatste categorieën die in werking treden zodat die ook geëvalueerd kunnen worden. Het is ook denkbaar dat de evaluatie noopt tot het maken van nieuwe keuzes met betrekking tot de actieve openbaarmakingsplicht. Zo zou een uitkomst van de evaluatie kunnen zijn dat ingezet wordt op een wetswijziging om de reikwijdte van (bepaalde onderdelen van) de Woo te beperken, waarmee de tijdelijke uitzondering voor bepaalde organen permanent zou worden. Om uitvoering te kunnen geven aan de keuzes is het van belang dat de regeling langer voortduurt dan de uiterlijke evaluatiedatum.

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