

Vergaderjaar 2021–2022

33 328

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

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Met deze nieuwe wet is een belangrijke stap gezet naar een opener overheid. De Woo vergroot voor iedereen de toegang tot overheidsinformatie, bevordert de actieve openbaarmaking en actualiseert de regels voor openheid en openbaarheid. Tegelijkertijd is de maatschappelijke opgave daarmee nog niet afgerond. Een open overheid stopt niet bij wet- en regelgeving, maar is in sterke mate afhankelijk van de uitvoering van de wet- en regelgeving. Een goede implementatie en uitvoering van de Woo is daarom essentieel.

Op 26 april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de invoering van de Woo.¹ In die brief is primair stilgestaan bij de actieve openbaarmaking (Platform Open Overheidsinformatie) en de oprichting van het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. In deze brief zal ik – zoals toegezegd in de brief van 26 april jl. (Kamerstuk 33 328, nr. 42) – uitgebreider ingaan op (de voortgang van) de maatregelen die in gang zijn gezet om de afhandeling van Woo-verzoeken (voorheen: Wob-verzoeken) te verbeteren. Daarnaast zal ik in deze brief ook stilstaan bij de actieve openbaarmaking en de benoeming van de voorzitter en twee andere leden van het adviescollege. Ik eindig deze brief met een toelichting op de voortgang van de uitvoering van de verschillende toezeggingen die mijn ambtsvoorganger heeft gedaan tijdens de behandeling van de Woo in de Eerste Kamer (28 september 2021; Handelingen I 2021/22, nr. 1, items 11).

Een brief van gelijke strekking wordt gelijktijdig aangeboden aan de Eerste Kamer.

¹ Kamerstuk 33 328, nr. 42.

Openbaarmaking op verzoek (Woo-verzoeken)

De toegang tot overheidsinformatie is een essentieel onderdeel van onze democratische rechtsstaat. De Woo verankert dit recht wettelijk voor eenieder. Dit recht wordt op twee manieren vormgegeven, namelijk door het actief openbaar maken van overheidsinformatie en door het openbaar maken van informatie op verzoek (de zogeheten Woo-verzoeken).

De afhandeling van een verzoek om informatie is primair de verantwoordelijkheid van ieder individueel bestuursorgaan. Er moet echter geconstateerd worden dat de tijdige en adequate uitvoering van informatieverzoeken al geruime tijd rijksbreed onder druk staat. Het recentelijk verschenen rapport *Ondraaglijk traag*² laat zien dat in veel gevallen de wettelijk voorgeschreven termijn voor de afhandeling van Woo-verzoeken door departementen niet wordt gehaald.

Het niet halen van de afhandelingstermijnen heeft te maken met verschillende oorzaken. Mijn ambtsvoorganger heeft in reactie op vragen van het lid Arib deze problematiek al eerder geschetst.³ Hoe hard men ook op de Woo-afdelingen van de departementen werkt, het lukt op dit moment bij een belangrijk deel van de Woo-verzoeken niet om die binnen de termijnen te voldoen. Een belangrijke oorzaak hiervan is het feit dat een verzoek om informatie op allerlei soorten documenten, waaronder ook e-mails en chatberichten, betrekking kan hebben en daarmee in potentie zeer omvangrijk kan zijn. Bij de meer dan 350 Woo-verzoeken die bij mijn collega van VWS zijn ingediend over COVID-19 gaat het bijvoorbeeld om circa 7,2 miljoen documenten die verwerkt moeten worden. Dit gegeven, in combinatie met het feit dat de informatiehuishouding bij het Rijk niet op orde is, zorgt ervoor dat het zoeken naar de relevante informatie zeer veel tijd vraagt. Een andere oorzaak is dat er op de passieve openbaarmakingsplicht een intensieve belangenafweging rust. Alle betrokken documenten moeten aan de Woo getoetst worden en informatie waarop uitzonderingsgronden van toepassing zijn, zoals privacygevoelige informatie, moet gelakt worden. Bij mogelijke openbaarmaking van documenten waarbij belangen van derden zijn betrokken, moet die derde om een zienswijze worden gevraagd. Dit zijn tijdrovende processen die ook veel personele capaciteit vergen, zeker wanneer het gaat om een grote hoeveelheid informatie.

De afhandeling van (bepaalde) informatieverzoeken is een grote opgave en vraagt veel van het ambtelijk apparaat, met name bij mijn collega van VWS waar het gaat om het afhandelen van de verzoeken over COVID-19. Vanwege deze grote uitvoeringslast en de uitdagingen op het gebied van open overheid worden op verschillende ministeries aparte directies opgezet die zich primair bezighouden met de afhandeling van Woo-verzoeken en/of het onderwerp open overheid. De hiervoor beschreven oorzaken maken bij elkaar opgeteld dat het om een complex probleem gaat en zorgen ervoor dat de huidige situatie niet van vandaag op morgen is opgelost. Met name bij de complexe en omvangrijke Woo-verzoeken – waarbij het bijvoorbeeld gaat om een groot aantal documenten over verschillende jaren in verschillende systemen, een verzoek waarbij interdepartementale afstemming noodzakelijk is en/of wanneer het een dossier betreft waarbij de beleidsverantwoordelijkheid door de jaren heen is overgegaan tussen verschillende bewindspersonen van verschillende ministeries – blijft het binnen de huidige context lastig om die binnen de wettelijke termijn af te handelen.

² Rapport *Ondraaglijk Traag* overhandigd aan Regeringscommissaris Informatiehuishouding – Open State Foundation.

³ Aanhangsel handelingen II 2021/22, nr. 641.

Het halen van de afhandelingstermijnen is een wettelijke plicht voor alle bestuursorganen. Het kabinet moet derhalve, ondanks de beschreven complexiteit, de huidige situatie omtrent de afhandelingstermijnen van Woo-verzoeken verbeteren. Voor het kabinet is dit een belangrijke doelstelling. Alle departementen nemen daarom maatregelen om de afhandeling van Woo-verzoeken binnen het eigen departement waar mogelijk te versnellen. Een voorbeeld daarvan is dat departementen aan de voorkant zo nodig tijdig met de Woo-verzoeker contact opnemen om de informatiebehoefte snel inzichtelijk te hebben en afspraken te kunnen maken over prioritering en behandeltermijnen.

Daarnaast zie ik het als stelselverantwoordelijke Minister voor het openbaarheidsbeleid als mijn verantwoordelijkheid om de afhandeling van Woo-verzoeken rijksbreed te verbeteren. Met dat doel heb ik verschillende maatregelen in gang gezet.

Rijksbrede maatregelen

Een goed functionerende informatiehuishouding is een voorwaarde voor het tijdig kunnen afhandelen van informatieverzoeken. De informatiehuishouding van het Rijk is echter niet op orde. Het kabinet investeert dan ook een substantieel bedrag in het rijksbreed verbeteren van de informatiehuishouding met het *generiek actieplan Open op Orde*.⁴ De verbetering van de informatiehuishouding is echter niet op stel en sprong geregeld en dit betreft dan ook een meerjarig traject. Daarom worden er aanvullende maatregelen genomen om de afhandelingstermijnen van Woo-verzoeken in de tussentijd toch te kunnen verkorten.

In het kader van de verbetering van de afhandeling van Woo-verzoeken wordt rijksbreed gewerkt aan de verbetering van de inrichting van nieuwe dossiers, de versterking en ondersteuning van de informatiefunctie, de verbetering van ICT-tooling en «archiving by design».

Zo zijn er vanuit het actieprogramma Open op Orde flexibele teams geformeerd voor de ondersteuning van rijksorganisaties bij complexe Woo-verzoeken. Daarnaast zijn door Doc-Direkt in opdracht van het programma aanpassingen en uitbreidingen gedaan aan de technische voorzieningen voor het doorzoeken van grote hoeveelheden informatie in het kader van Woo-verzoeken. De aanschaf van nieuwe gemeenschappelijke tooling is nagenoeg afgerond. Het gaat hier bijvoorbeeld om software voor ontdebellen en anonimiseren van openbaar te maken informatie. De inzet van de extra capaciteit en middelen heeft als doel de doorlooptijden van informatieverzoeken te verminderen.

Om Woo-verzoeken tijdig af te kunnen handelen, is het van belang dat het volume aan documenten en mails beheersbaar is. Momenteel wordt daarom onderzocht hoe een aantal aandachtspunten (zoals privacy en de ondersteuning van medewerkers) op het gebied van e-mailarchivering het best opgelost kan worden. Daarnaast zal ook onderzocht worden welke beheersmaatregelen m.b.t. zoektechnologie mogelijk zijn zodat sneller een selectie van relevante e-mails in het kader van een Woo-verzoek gemaakt kan worden. In het kader van ordentelijk archiefvorming wordt daarnaast nagedacht over hoe medewerkers het archief aan de voorkant op orde krijgen door beter te selecteren.

In samenwerking met het Nationaal Archief wordt een algemene handreiking «archiveren by design» opgesteld. Deze handreiking biedt inzicht in archiveren «by design» als methodiek. In het kader van Open op

⁴ (Bijlage bij) Kamerstuk 29 362, nr. 291; Kamerstuk 29 362, nr. 298.

Orde gaat het Nationaal Archief rijksorganisaties nauwer ondersteunen bij het duurzaam toegankelijk maken én houden van informatie.

Om informatie duurzaam toegankelijk te houden moeten de betrokken informatiesystemen daarop ingericht zijn (of worden). Er wordt momenteel gewerkt aan een algemene set met concrete modeleisen aan informatiesystemen. Aan de hand van deze eisen zullen de nodige maatregelen worden getroffen op het moment dat een systeem wordt gekocht, gebouwd, aangepast of afgeschaft. Daarmee wordt geborgd dat informatie duurzaam toegankelijk blijft. Door het toepassen van deze maatregelen wordt het vinden en selecteren van de relevantie informatie in het kader van een Woo-verzoek makkelijker.

Tot slot wordt er bij de diverse departementen ingezet op (verdere) uitbreiding van de capaciteit ten behoeve van de afhandeling van Woo-verzoeken.

Rapportage

Monitoring en sturing zijn belangrijke elementen om de afhandeling van Woo-verzoeken te kunnen verbeteren. Tijdens het vragenuur van 1 februari 2022 heb ik daarom ook de toezegging gedaan om jaarlijks te gaan rapporteren over de doorlooptijden van de informatieverzoeken (Handelingen II 2021/22, nr. 44, item 3). De Woo-cijfers zullen vanaf volgend jaar worden opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Zoals toegezegd tijdens dit vragenuur zal die rapportage niet alleen bestaan uit de Woo-cijfers, maar ook ingaan op welke stappen zijn gezet en gezet gaan worden om de afhandeling van Woo-verzoeken te verbeteren. De JBR verschijnt jaarlijks in mei op verantwoordingsdag.

Ik zie nog in welke vorm deze rapportage definitief wordt vormgegeven en onderzoek daarbij ook de mogelijkheden om gebruik te maken van een rijksbreed dashboard informatiehuishouding.

Internationale vergelijkingen

Mijn ambtsvoorganger heeft tijdens de behandeling van de Woo in de Eerste Kamer toegezegd om een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek uit te laten voeren naar openbaarheidswetgeving in andere landen. Dit onderzoek wordt momenteel in opdracht van het Ministerie van BZK uitgevoerd door de Universiteit Leiden. De verwachting is dat het onderzoeksrapport medio september 2022 wordt opgeleverd. Zodra het onderzoek is afgerond, zal ik het onderzoeksrapport met uw Kamer delen.

Daarnaast hebben in het kader van kennisuitwisseling en het opdoen van nieuwe inzichten op het gebied van open overheid in de afgelopen maanden verschillende internationale (digitale) werkbezoeken plaatsgevonden. Zo hebben er fysieke en digitale werkbezoeken plaatsgevonden naar Denemarken, Estland, Letland en Finland. Binnenkort zal ook nog een digitaal werkbezoek aan Noorwegen worden afgelegd. In een volgende Kamerbrief omtrent (de Wet) open overheid zal ik verslag doen van deze werkbezoeken, aangeven tot welke inzichten deze werkbezoeken hebben geleid en wat ik met deze inzichten in de Nederlandse context wil gaan doen, onder andere om de afhandeling van informatieverzoeken te verbeteren.

Departementale maatregelen

Artikel 3.5 van de Woo schrijft voor dat departementen in hun jaarlijkse begroting en jaarverslag een openbaarheidsparagraaf opnemen. In deze

paragraaf wordt aandacht besteed aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Woo en verslag gedaan over de uitvoering van de wet, mede in relatie tot de beleidsvoornemens. In de openbaarheidsparaagraaf zullen de departementen expliciet opnemen welke maatregelen zij gaan nemen (begroting) of al hebben genomen (jaarverslag) ter verbetering van de informatiehuishouding en het versnellen van de afhandeling van Woo-verzoeken binnen het eigen departement. De departementen hebben in hun jaarverslag over 2021 voor het eerst een openbaarheidsparaagraaf opgenomen.

Actieve openbaarmaking

De Wet open overheid bevordert de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Het kabinet vindt dit een goede en belangrijke ontwikkeling. De beweging naar meer actieve openbaarmaking volgt niet alleen uit de inwerkingtreding van de Woo, maar maakt bijvoorbeeld ook onderdeel uit van het streven naar het verbeteren van de informatievoorziening aan het parlement. Zo heb ik uw Kamer op 13 juni jl. geïnformeerd over de volgende fase inzake de actieve openbaarmaking van de onderliggende departementale nota's.⁵ In deze brief informeer ik uw Kamer over twee stappen die in relatie tot de Wet open overheid zijn gezet op het gebied van de actieve openbaarmaking, namelijk de implementatiestrategie van de actieve openbaarmaking onder de Woo en de actieve openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State.

Implementatiestrategie actieve openbaarmaking Woo

De Woo verplicht overheidsorganisaties onder meer tot de actieve openbaarmaking van zeventien gespecificeerde informatiecategorieën door middel van het Platform Open Overheidsinformatie. Deze verplichting wordt gefaseerd ingevoerd (bij koninklijk besluit), om organisaties de tijd te gunnen de openbaarmaking van deze categorieën in te richten.

Tijdens de plenaire behandeling van de Woo in de Eerste Kamer heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd uw Kamer te informeren over deze gefaseerde inwerkingtreding en over het aansluitplan voor het platform. Inmiddels is in overleg met departementen, uitvoeringsorganisaties en koepels van decentrale overheden (VNG, UvW, IPO) een implementatiestrategie actieve openbaarmaking uitgewerkt en vervolgens vastgesteld in de stuurgroep Platform Open Overheidsinformatie, waarin deze overheden vertegenwoordigd zijn. In deze strategie komen zowel de fasering van de inwerkingtreding als het aansluitplan aan de orde.

De implementatiestrategie komt in hoofdlijnen op het volgende neer:

- Fasering vindt primair plaats op basis van informatiecategorie, niet op basis van bestuurslagen. Implementatie vindt derhalve (na besluitvorming in de stuurgroep) overheidsbreed categorie-gewijs plaats. Per informatiecategorie wordt gestart met een voorbereidingsfase, waarna het platform voor die categorie wordt opengesteld. Vanaf dat moment kunnen bestuursorganen informatie in die categorie gaan aanleveren, op voorwaarde dat aan de (technische) aanleveren wordt voldaan. Pas wanneer de aanlevering van een informatiecategorie zich in de praktijk heeft bewezen bij een representatief deel van de bestuursorganen, wordt een verplichtingsdatum voor die categorie overeengekomen in de stuurgroep en bij koninklijk besluit vastgesteld. Dit implementatieproces kan voor verschillende informatiecategorieën deels parallel verlopen.

⁵ Kamerstuk 28 362, nr. 59.

- Er wordt stapsgewijs te werk gegaan: er wordt van tevoren geen totaalvolgorde of -tijdpad voor alle informatiecategorieën vastgelegd. Meer dan duizend zeer diverse bestuursorganen moeten zich voorbereiden om zeventien uiteenlopende categorieën informatie actief openbaar te maken door middel van een platform dat nog in ontwikkeling is. Dit vergt een flinke aanpassing van de interne informatiehuishouding en de administratieve processen binnen die organisaties. Een stapsgewijze aanpak acht ik in dit geval het meest passend. De aanpak richt zich op het zetten van stappen die te overzien en beheersbaar zijn en die op zichzelf meerwaarde opleveren, niet alleen doordat meer overheidsinformatie vindbaar wordt, maar ook doordat praktijkervaring wordt opgedaan met de aansluit- en aanleverprocedure en het wettelijk verplichte platform. Dat betekent dat er nu eerst gestart wordt met de implementatie van een beperkt aantal categorieën. De ervaringen die daarbij worden opgedaan worden meegenomen naar de volgende openbaar te maken categorieën. Dit zorgt voor focus en een lerende aanpak. In de stuurgroep wordt telkens besloten over volgende openbaar te maken categorieën, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen met categorieën waarvan het implementatietraject al eerder is gestart of zelfs afgerond. De impact in termen van totale doorlooptijd is op dit moment niet realistisch in te schatten. Voor inzicht in een langere-termijnplanning van de uitvoering zijn het lopende scenario-onderzoek en de dit jaar nog te verrichten uitvoeringstoets van belang. Naar verwachting is het op basis van de eerste praktijkervaringen en op basis van deze onderzoeken in 2023 mogelijk om een eerste totaalplanning op te stellen.
- Bestuursorganen kunnen vooruitlopen op de «officiële» fasering die wordt gehanteerd voor het platform, door documenten openbaar te maken op een eigen webomgeving.
- Heldere sturing en het borgen van draagvlak: alle stappen in de implementatie worden voorbereid en doorlopen in nauw overleg met de betrokken overheidsorganen.

Na consultatie van betrokken bestuursorganen is in de stuurgroep besloten om de volgende informatiecategorieën als eerste in het implementatietraject ter hand te nemen:

- bereikbaarheidsgegevens van het bestuursorgaan en wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend (Artikel 3.3, eerste lid, onderdeel e, van de Woo);
- vergaderstukken van vertegenwoordigende lichamen van decentrale overheden (Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel c, van de Woo);
- convenanten (Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel f, van de Woo);
- Woo-verzoeken, inclusief de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie (Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, van de Woo).⁶

Naar verwachting zal het platform begin 2023 worden opengesteld voor aansluiting en aanlevering van een of meer van deze informatiecategorieën. Als aansluitstrategie wordt hierbij gehanteerd dat bestuursorganen die technisch en organisatorisch klaar zijn voor aansluiting en aanlevering, worden aangesloten in volgorde van aanmelding.

Het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (onderdeel van BZK en bouwer en beheerder van het platform) gaat

⁶ Deze categorie is technisch complexer dan de eerste drie categorieën. Het zal daardoor naar verwachting een langere voorbereiding vergen voordat het platform voor deze categorie opengesteld kan worden.

daarnaast door met het via het platform vindbaar maken van documenten in de bij KOOP al aanwezige collecties.

Tot slot is het Adviescollege ICT-toetsing begin juni begonnen met een toets op het programma PLOOI. Deze zal na de zomer leiden tot een eindrapport. De implementatie van actieve openbaarmaking onder de Woo is in gang gezet. De uitkomst van de toets op het Platform Open Overheidsinformatie door het adviescollege zal worden meegenomen in het verdere implementatietraject.

Actieve openbaarmaking adviezen Raad van State

Met ingang van 1 mei maakt de Afdeling advisering van de Raad van State wekelijks haar nieuwe adviezen openbaar op de eigen website.⁷ Dit gebeurt op maandagochtend in de week na vaststelling van de adviezen in de wekelijkse vergadering van de Afdeling op woensdagmiddag. Dat is een grote verandering ten opzichte van de oude werkwijze. Toen werd een advies pas openbaar gemaakt op het moment waarop het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend of als de algemene maatregel van bestuur in het Staatsblad werd bekendgemaakt.⁸ Dat is dus met ingang van 1 mei 2022 veranderd. Daarmee samenhangend maakt de regering de aan de Afdeling voorgelegde verdragen, ontwerpen van wetten en algemene maatregelen van bestuur, alsmede de voordracht aan de Afdeling, per 1 mei actief openbaar via de wetgevingskalender,⁹ zodat het voorstel waarover de Afdeling adviseert eveneens openbaar is. Hiermee wordt vooruitgelopen op de inwerkingtreding van de actieve openbaarmakingsverplichtingen van artikel 3.3, eerste en tweede lid, Woo, waar het deze categorieën van documenten betreft.

Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

In de brief van 26 april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken omtrent het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (Kamerstuk 33 328, nr. 42). In die brief gaf ik aan dat de werving van collegeleden gaande was. Bij de werving is gezocht naar vier leden met verschillende achtergronden en expertises, namelijk: openbaar bestuur, wetenschap (bij voorkeur ICT en/of de archiefwetenschap), journalistiek en juridisch. Voor de eerste expertises zijn twee leden gevonden; de procedure rondom de andere twee leden loopt nog. Ik heb, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Cultuur en Media, mevrouw Ineke van Gent (tevens voorzitter), mevrouw drs. Amma Asante (openbaar bestuur) en de heer mr. Martin Berendse MA (ICT en archiefwetenschap) op 3 juni aan de ministerraad voorgedragen als leden van het adviescollege. De ministerraad heeft vervolgens ingestemd met de benoeming van deze leden.

Openstaande toezeggingen wetsbehandeling Woo 28 september 2021

Tijdens de plenaire behandeling van de Woo in de Eerste Kamer heeft mijn ambtsvoorganger verschillende toezeggingen gedaan omtrent de

⁷ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/>. Deze werkwijze berust op artikel 10.2b Woo dat bepaalt dat de adviezen uiterlijk binnen twee weken openbaar moeten worden gemaakt, behoudens enkele uitzonderingen die uit de wet voortvloeien.

⁸ Die werkwijze berustte op artikel 26 van de Wet op de Raad van State, welke bepaling is vervallen met de inwerkingtreding van de Woo.

⁹ www.wetgevingskalender.nl Voorstellen worden als documenten die te downloaden zijn, toegevoegd bij de processtap Raad van State.

Woo. Hieronder informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van deze verschillende toezeggingen.

Toezeggingen Verdrag van Tromsø

Naar aanleiding van een vraag van het lid Ganzevoort (GroenLinks) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om in kaart te brengen welke (juridische) belemmeringen er zijn om het verdrag van Tromsø¹⁰ van de Raad van Europa (hierna: het verdrag) te kunnen ondertekenen. Ook andere fracties hadden daarnaar gevraagd. De leden Dassen en Omtzigt¹¹ van uw Kamer hebben voorts op 19 mei jl. een motie ingediend, waarvan de stemming vooralsnog is aangehouden, waarin de regering wordt verzocht het Verdrag van Tromsø alsnog te ondertekenen en binnen vier maanden een wetsvoorstel tot ratificatie aan de Kamer te doen toekomen. In deze brief ga ik in op wat de relevante vragen zijn voor het partij worden van Nederland bij het verdrag ten behoeve van de afweging daarover door de regering en het parlement.

Het verdrag is op 18 juni 2009 opengesteld voor ondertekening en is op 1 december 2020 na ratificatie door de 10^e lidstaat van de Raad van Europa in werking getreden. Inmiddels hebben 20 lidstaten van de Raad van Europa het verdrag ondertekend en hebben 12 van deze lidstaten het verdrag geratificeerd.¹² Sommige staten hebben daarbij een verklaring afgelegd over het toepassingsbereik van het verdrag of een voorbehoud gemaakt ten aanzien van specifieke punten uit het verdrag om rekening te houden met bijzonderheden in hun nationale openbaarheidsregelgeving. Het 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 (artikel 1.1). Zoals ook mijn ambtsvoorganger in het debat heeft gezegd, sluiten de geest van de wet en de geest van het verdrag goed op elkaar aan. Bijgevoegd bij deze brief geef ik een meer gedetailleerde juridische vergelijking van de Woo en het verdrag aan de hand van achtereenvolgens de reikwijdte, het systeem van beperkingen op de openbaarheid van officiële documenten en tot slot enkele andere aandachtspunten.

Uit de juridische vergelijking van de Woo en het verdrag komt naar voren dat de absolute uitzonderingsgrond *vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens* (artikel 5, eerste lid, onder c, Woo) aangemerkt kan worden als een juridische belemmering na aanvaarding van het amendement¹³, waarmee deze uitzonderingsgrond van een relatieve in een absolute grond is gewijzigd. Daarnaast kan de relatieve uitzonderingsgrond inzake de *onevenredige benadeling* (artikel 5, vijfde lid, Woo) mogelijk ook als juridische belemmering worden aangemerkt, afhankelijk van hoe deze uitzonderingsgrond wordt toegepast.

Alvorens het kabinet een standpunt inneemt over het wel of niet partij worden bij het verdrag, wil ik daarover ook met de koepels van de medeoverheden in gesprek gaan. Indien Nederland partij wordt bij het verdrag, zou het verdrag immers ook op de medeoverheden van toepassing zijn. Daarnaast wil ik nader onderzoeken hoe de uitzonderingsgronden van het verdrag zich verhouden tot de openbaarmaking en geheimhouding die zijn opgenomen in specifieke sectorale wetten (de

¹⁰ De officiële titel van het verdrag is Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), zie <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>.

¹¹ Kamerstuk 35 925 III, nr. 23.

¹² Full list (coe.int).

¹³ Kamerstuk 35 112, nr. 17.

bijzondere openbaarmakingsregimes). Ik verwacht uw Kamer in de tweede helft van dit jaar te kunnen informeren over het standpunt van het kabinet inzake het wel of niet partij worden bij het verdrag.

Toezegging Lijsten en rankings over informatievoorziening

Naar aanleiding van een vraag van het lid Van der Linden (Fractie-Nanninga) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om na te gaan welke relevante lijsten en rankings bestaan met betrekking tot informatievoorziening. In 2018 is door Ecorys in opdracht van mijn ministerie een onderzoek uitgevoerd naar internationale ranglijsten over «open overheid».¹⁴ Bij dit onderzoek is naar dertien verschillende ranglijsten en studies over open en responsieve overheid gekeken. De dertien geselecteerde ranglijsten leggen nadruk op verschillende thema's, waarbij de focus vooral ligt op toegang tot overheidsinformatie, en technologie en innovatie. Daarnaast kunnen de ranglijsten in twee groepen verdeeld worden: een aantal ranglijsten/studies beoordeelt landen op de aanwezigheid van regelgeving omtrent open overheid en/of aanwezigheid van een wettelijk kader omtrent transparantie, terwijl andere ranglijsten/studies vooral beoordelen op hoe het land open overheid in de praktijk uitvoert. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat een land op de ene ranglijst een goede score behaalt en bij een andere ranglijst een mindere score behaalt.

Op basis van een aantal specifieke aspecten heeft Ecorys vervolgens gekeken welke ranglijsten voor het onderzoek het meest bruikbaar waren. Op basis daarvan heeft Ecorys vijf ranglijsten geselecteerd: European data portal, Global Open Data Index, Global Right to Information Rating, Open Data Barometer en WJP Open Government Index.¹⁵

Uit het onderzoek van Ecorys kwam naar voren dat Nederland het goed doet op de verschillende ranglijsten, met als enige uitzondering de Global Right to Information Ranking. Deze ranking kijkt enkel naar het wettelijke kader van een land en niet naar de kwaliteit van de uitvoering van de wetgeving. Als gevolg hiervan geeft deze ranglijst een onvolledig beeld van de werkelijke mate van openbaarheid van overheidsinformatie in een land. Scandinavische landen zoals Zweden en Denemarken – die vaak gezien worden als landen die vooroplopen waar het gaat om toegang tot overheidsinformatie – staan bijvoorbeeld op respectievelijk plek veertig en honderdnegen van deze ranking. Los van de positie van Nederland op de verschillende ranglijsten streeft het kabinet – conform de letter en de geest van de Woo – naar zoveel mogelijk openbaarheid en verbetering van de toegang tot overheidsinformatie voor eenieder.

Toezegging Vrijwillige openbaarmaking met koepels bespreken

De koepelorganisaties van de medeoverheden (VNG, IPO en UvW) vallen niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid. Tijdens het debat van 28 september 2021 werd aan mijn ambtsvoorganger het verzoek gedaan om, gegeven het karakter van het werk van de koepelorganisaties, in gesprek te gaan met de koepels over vrijwillige openbaarmaking van stukken van de koepels. Tijdens het debat is toegezegd om hierover met de koepelorganisaties in gesprek te gaan. Inmiddels heeft dit gesprek plaatsgevonden. De koepels maken documenten die zij opstellen in veel gevallen al actief openbaar. De besturen van de koepels hebben, ondanks dat ze niet onder de Wet open overheid vallen, afgesproken optimale transparantie na te streven waarbij de eigen websites als instrument

¹⁴ Eindrapport Ecorys – onderzoek Internationale ranglijsten over «open overheid».

¹⁵ Een aantal van deze ranglijsten is in de afgelopen jaren niet meer geüpdatet.

worden ingezet. De leden van de koepels zijn wel bestuursorganen en vallen daarmee onder de reikwijdte van de Wet open overheid.

Toezegging Wetswijzigingen op het punt van Waterschappen in artikel 5.2 derde lid Woo

Tot slot heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om – zodra zich daartoe een gelegenheid voordoet – de waterschappen toe te voegen aan artikel 5.2, derde lid, van de Wet open overheid. Tot op heden heeft zich nog geen gelegenheid voorgedaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot