

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
t.a.v. mevrouw J.J.M. Uitermark  
Turfmarkt 147  
2511 DP DEN HAAG

| Datum  | Pagina  | Kenmerk            |
|--|---------|--------------------|
| 25 juli 2024   | 1 van 5 | 2024-0000363028    |
| Betreft  |         | Uw kenmerk         |
| Wetgevingsadvies tranche 1 Regeling actieve openbaarmaking Woo en Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo |         | 2024-0000362972888 |

Geachte mevrouw Uitermark,

Per brief van 19 juni 2024 is het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) op grond van artikel 7.2, derde lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo) geraadpleegd over de eerste tranche van de Regeling actie openbaarmaking Woo (hierna: de Regeling) en de Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo (hierna: de Tijdelijke Regeling). Het Adviescollege heeft met interesse kennisgenomen van de voorgenomen regelingen.

Uw adviesaanvraag gaat in het bijzonder over de wijze van openbaarmaking van de informatiecategorieën in deze eerste tranche van de ministeriële regeling en over de keuze voor het tijdelijk uitzonderen van onder andere zogenoemde b-organen.<sup>1</sup> Met deze regelingen zet u een belangrijke eerste stap in de actieve openbaarmaking en ontsluiting van publieke informatie. Daarnaast maakt uw ministerie handreikingen voor gemeenten, provincies, waterschappen en andere overheidsorganisaties. Het Adviescollege wil daar zijn waardering voor uitspreken en vertrouwt erop dat u de voortgang voor de volgende tranches bewaakt.

---

<sup>1</sup> A-organen zijn bestuursorganen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld (bijvoorbeeld de ministers en het college van burgemeester en wethouders). B-organen zijn andere personen of colleges die met enig openbaar gezag bekleed zijn (uiteenlopend van De Nederlandsche Bank tot de APK-keuringsstations).

### Hoofdlijn van het advies

- Vul de toelichting bij de Regeling aan met het tijdschema voor inwerkingtreding van de vier tranches;
- Neem voor deze tranche en voor volgende tranches een artikel op dat bepaalt hoelang de documenten of andere gegevens binnen de zeventien informatiecategorieën online moeten blijven staan (publicatieduur);
- Schrap voor de categorie bereikbaarheidsgegevens de verwijzing naar artikel 4.1 van de Woo, waardoor het niet uitmaakt op welke juridische grondslag iemand een informatieverzoek indient;
- Maak snel een pragmatische en onderbouwde keuze welke b-organen uiteindelijk verplicht worden informatie actief openbaar te maken en voor welke b-organen deze verplichting niet hoeft te gelden.

### De strekking van beide regelingen

Beide regelingen beogen bestuursorganen te verplichten om (uiteindelijk) de zeventien in de Woo genoemde informatiecategorieën actief openbaar te maken en te ontsluiten via een centrale digitale infrastructuur.<sup>2</sup> Met het oog op een realistische uitvoering, heeft uw ambtsvoorganger ervoor gekozen om de informatiecategorieën in vier fases bij Koninklijk Besluit in werking te laten treden. Tegelijkertijd worden per fase en in tranches uitvoeringsregels vastgelegd in een ministeriële regeling. Daarnaast worden per fase in andere en tijdelijke ministeriële regelingen bepaalde bestuursorganen uitgezonderd van de verplichting om de informatiecategorieën openbaar te maken. De gekozen werkwijze en fasering wordt ondersteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en door vertegenwoordigers van de Rijksoverheid.

Deze eerste tranche omvat vijf relatief eenvoudige informatiecategorieën die vaak nu al actief openbaar worden gemaakt. Het betreft de volgende vijf categorieën: 1) wetten en algemeen verbindende voorschriften, 2) overige besluiten van algemene strekking, 3) vergaderstukken Staten-Generaal, 4) informatie over organisatie en werkwijze en 5) bereikbaarheidsgegevens.<sup>3</sup>

Op welke wijze de overige twaalf categorieën vindbaar en doorzoekbaar kunnen worden gemaakt via de Woo-index, hangt af van uitvoeringstoetsen en een technische analyse hierover, zo schreef uw ambtsvoorganger in een brief aan de Kamer. Deze toetsen en analyse vinden op dit moment plaats. De verwachting is dat in oktober 2024 besluitvorming kan plaatsvinden over alle technische aspecten van het openbaar maken. De tweede tranche treedt dan medio 2025 in werking, waarna de derde tranche volgt in de tweede helft van 2025. De vierde (en laatste tranche) wordt naar verwachting in 2026 van kracht.<sup>4</sup>

Daarnaast heeft uw ambtsvoorganger ervoor gekozen om ook de verplichte categorieën die per tranche inwerkingtreden, niet gelijktijdig in werking te laten treden voor alle bestuursorganen die

<sup>2</sup> In interbestuurlijke stuurgroepen zijn nadere eisen en regels rondom de informatiecategorieën uitgewerkt in werkdefinities en hulpmiddelen zoals handreikingen: [Informatiecategorieën en werkdefinities | Actief openbaar maken | Open Overheid \(open-overheid.nl\)](#).

<sup>3</sup> Voor de eerste drie categorieën bestaat al een digitale infrastructuur namelijk [www.officiëlebekendmakingen.nl](#), de laatste twee categorieën worden hoofdzakelijk via het Register van Overheidsorganisaties actief openbaar gemaakt.

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 802, nr.95 (Bijlage 1 bij brief van 25 juni 2024, "Openstaande motie en toezeggingen Wet open overheid (Woo)").

onder de Woo vallen. Dit betekent concreet voor deze eerste tranche dat bepaalde bestuursorganen de vijf verplichte categorieën nog niet actief openbaar hoeven te maken met behulp van de Woo-index. Deze tijdelijke uitzondering is volgens de toelichting bij de Tijdelijke Regeling nodig omdat het niet eenvoudig is al deze bestuursorganen in kaart te brengen en tijdig aan te (laten) sluiten op de digitale infrastructuur.

### **Advies Regeling actieve openbaarmaking Woo**

#### *Vul de toelichting bij de Regeling aan met het tijdsschema*

In zijn eerdere aanbevelingsbrief van 27 juni 2023 heeft het Adviescollege onder meer geadviseerd om artikel 3.3 van de Woo over actieve openbaarmaking zo snel mogelijk in te laten gaan.<sup>5</sup> Nu de Woo-index met zoekfunctie gerealiseerd is, moet verdere vertraging worden voorkomen. Neem daartoe het tijdschema uit de Kamerbrief 24 juni 2024 ook op in de toelichting op de Regeling. Zo wordt een volledig beeld gegeven en weet iedereen wat het tempo is en moet zijn.

#### *Voeg een artikel toe over de publicatieduur van de informatiecategorieën*

Het Adviescollege vindt het belangrijk dat voor iedereen duidelijk is hoe lang bestuursorganen de gepubliceerde informatie online moeten houden op hun eigen platform.<sup>6</sup> Neem daarom een artikel over de publicatieduur op in de Regeling. In deze tranche betreft het onder meer wetgeving en vergaderverslagen van de volksvertegenwoordiging. Hierover zijn al regels en/of afspraken om deze informatie permanent of lang online te houden. De (toelichting op de) Regeling behoort hiernaar te verwijzen. Gegevens over de organisatie en de bereikbaarheid moeten, zo stelt ook de toelichting, actueel zijn. Dit betekent dat verouderde gegevens uit de Woo-index worden verwijderd. Voor informatiecategorieën in de nog volgende tranches heeft het Adviescollege eerder geadviseerd om als vuistregel te nemen dat de publicatieversies van documenten tien jaar online moeten blijven staan.

#### *Schrap de verwijzing naar artikel 4.1 van de Woo*

In het voorgestelde artikel 2.3.2 van de Regeling wordt in het eerste lid, onder d en e, verwezen naar artikel 4.1 van de Woo (openbaarmaking op verzoek). Hierdoor lijkt het alsof verzoeken om informatie alleen op grond van de Woo via een postadres, e-mailadres of webadres van de desbetreffende organisatie kunnen worden ingediend.

Het Adviescollege adviseert om de verwijzing naar artikel 4.1 van de Woo te schrappen. Het moet niet uitmaken op welke juridische grondslag een informatieverzoek wordt ingediend. Er zijn immers een groot aantal andere grondslagen om informatie bij de overheid op te vragen (zie bijvoorbeeld Bijlage 1 bij de Woo). Door deze verwijzing te schrappen, komt bij het indienen van een informatieverzoek de informatiebehoefte centraal te staan en niet zozeer het middel of de juridische grondslag.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> [Signaalbrief van het Adviescollege van 27 juni 2023 met aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking.](#)

<sup>6</sup> Zie tevens [Signaalbrief van het Adviescollege van 27 juni 2023.](#)

<sup>7</sup> Dit is ook gesignaleerd door Cornelis van der Sluis: [Hoe regelen we het verplicht actief openbaar maken? - Nederlands Kenniscentrum Open Overheid \(nkoo.nl\).](#)

### *Publiceer een geconsolideerde versie van de toelichting<sup>8</sup>*

Tot slot is het advies om na publicatie van de vierde tranche tevens een geconsolideerde versie van de toelichting te publiceren. Op die manier is voor iedereen duidelijk hoe het totaalbeeld eruit ziet.

## **Advies Tijdelijke Regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo**

### *Maak snel een pragmatische en onderbouwde keuze voor b-organen*

Met de Tijdelijke Regeling worden – kort gezegd – alle zogenoemde b-organen en de academische ziekenhuizen en onderwijsinstellingen die a-orgaan zijn uitgezonderd van de verplichting om hun organisatie- en bereikbaarheidsgegevens actief openbaar te maken. Deze organen hoeven dan pas per 1 mei 2029 aan deze verplichting te voldoen.

De toelichting bij de Tijdelijke Regeling somt hiervoor een aantal redenen op. Zo wordt er nog gewerkt aan de aansluiting van deze bestuursorganen op de digitale infrastructuur en is er geen volledig overzicht van de b-organen. Ook zou het bij onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen voor de eindgebruiker niet duidelijk zijn waarom de organisatie- en bereikbaarheidsgegevens bij de een wel en bij de ander niet verplicht openbaar gemaakt moet worden, vanwege de status als a-orgaan of b-orgaan.

Het Adviescollege verwacht dat deze redenering zal leiden tot aanhoudende en nodeloze onduidelijkheid, voor burgers en voor de betrokken organisaties. Het advies is 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 actieve openbaarmaking gaan vallen en de niet aangewezen b-organen hiervan uit te zonderen. Mocht een langdurige of permanente uitzondering via een ministeriële regeling vanwege de systematiek van de Woo niet mogelijk zijn, neem dit dan mee bij de eerstvolgende technische wijziging van de Woo. Dit advies is gebaseerd op de volgende overwegingen.

Ten eerste vraagt het Adviescollege zich af of het opstellen van een volledig overzicht van alle b-organen überhaupt haalbaar is. Zo is het eerder al onmogelijk gebleken om een volledig en compleet overzicht te maken van overheidsorganen waarvoor de Archiefwet geldt.<sup>9</sup> Op ieder moment kunnen nieuwe wettelijke bevoegdheden worden gecreëerd of belegd waarmee (onvoorzien) b-organen in het leven worden geroepen. Ook kunnen b-organen op ieder moment verdwijnen, bijvoorbeeld doordat stichtingen of bedrijven die met enig openbaar gezag zijn bekleed worden opgeheven. Daarbij geldt ook dat de vraag of een (rechts)persoon, instelling of organisatie een b-orgaan is, wegens onduidelijkheden in de praktijk met een oordeel van de rechter moet worden beantwoord. Het Adviescollege zou het betreuren wanneer veel tijd en moeite gestoken wordt in het opstellen van een 'volledig' overzicht dat om voornoemde redenen nooit af kan zijn.

<sup>8</sup> De ministeriële regeling zelf wordt met elke tranche verder uitgebreid. Tussentijdse en ontbrekende artikelen en paragrafen in de regeling worden later toegevoegd. Een geconsolideerde versie van Regeling actieve openbaarmaking Woo is uiteindelijk in de wettenbank op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) te vinden.

<sup>9</sup> De Inspectie Erfgoed en Overheidsinformatie heeft op haar website een overzicht gepubliceerd van overheidsorganen, waaronder b-organen: [Overzicht organisaties met archiefwettelijk toezicht | Overheidsinformatie | Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed \(inspectie-oe.nl\)](https://www.oe.nl/overheidsinformatie/overzicht-organisaties-met-archiefwettelijk-toezicht).

Het Adviescollege vindt het bovendien weinig zinvol om uiteindelijk *alle* b-organen te verplichten om (delen van) de zeventien informatiecategorieën actief openbaar te laten maken en daarvoor aan te sluiten op de Woo-index. Dit heeft bijvoorbeeld weinig toegevoegde waarde voor burgers in het geval van APK-keuringsgarages – die op grond van de Wegenverkeerswet een b-orgaan zijn. En zo zijn er meer soorten b-organen die waarschijnlijk niet meer actief openbaar hoeven te maken dan hun bereikbaarheidsgegevens, informatie die normaliter toch al op hun website staat. De documenten die zij opstellen vanuit hun functie als bestuursorgaan komen in de regel niet in aanmerking voor actieve openbaarmaking.

Daartegenover zijn er volgens het Adviescollege b-organen waarvoor de verplichting om documenten uit de informatiecategorieën actief openbaar te maken, juist wel relevant is voor burgers. Een belangrijke maatstaf daarbij is wanneer het b-orgaan grotendeels met publieke middelen wordt gefinancierd. De samenleving is in die gevallen gediend bij verantwoording over het gevoerde beleid en de besteding van de publieke middelen in bijvoorbeeld jaarverslagen. Dat zijn dan in ieder geval de academische ziekenhuizen en onderwijsinstellingen die b-orgaan zijn. Maar ook valt te denken aan De Nederlandsche Bank N.V., de stichting Autoriteit Financiële Markten, de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en de door OCW structureel gefinancierde cultuurfondsen.

Het Adviescollege adviseert kortom om binnen deze brede en diverse groep van b-organen heldere doordachte keuzes te maken en alleen die organisaties aan te wijzen waarbij verplichte actieve openbaarmaking duidelijke meerwaarde heeft voor burgers. Het Adviescollege blijft daarbij graag betrokken en denkt graag mee bij het maken van deze keuzes.

### **Tot slot**

In de signaalbrief van 27 juni 2023 heeft het Adviescollege aanbevolen om de standaarden die gelden bij online publicatie van overheidsdocumenten aan te wijzen in de ministeriële regelingen. Het Adviescollege ziet daarom uit naar de adviesaanvraag over de tweede tranche waarin onder meer dit onderwerp geregeld zal worden.

Dit advies wordt binnen twee weken op de website van het Adviescollege gepubliceerd.

Met hartelijke groet,

Ineke van Gent  
*Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding*