

Van: VNG <vng@vng.nl>
Verzonden: woensdag 13 maart 2019 14:24
Aan: Stadhuis
Onderwerp: Lbr. 19/011 - Wijzigingswet Open Overheid (Woo)

[Bekijk deze ledenbrief in uw browser](#)



VNG Ledenbrief Wijzigingswet Open Overheid (Woo)

woensdag 13 maart 2019

Geachte heer, mevrouw,

Het kabinet diende 2 januari de Wijzigingswet Open Overheid in bij de Tweede Kamer. In de wijzigingswet worden aanpassingen van het initiatiefwetsvoorstel Wet Open Overheid (Woo) voorgesteld. In deze ledenbrief gaan we in detail in op de voorgestelde aanpassingen.

Zoals eerder bericht, is de VNG op hoofdlijnen positief over de Wijzigingswet Woo. Het wetsvoorstel is het resultaat van overleg van de initiatienemers van de Woo met de VNG, de andere koepels van medeoverheden en het ministerie van BZK. Het VNG-bestuur stelt als voorwaarde dat het Rijk op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet gemeenten compenseert voor de uitvoeringskosten.

Downloaden

- [Ledenbrief: Wijzigingswet Open Overheid \(Woo\)](#)
- [Bijlage: Samenvatting MKBA](#)

De VNG verstuurt deze e-mail naar alle algemene e-mailadressen van gemeenten voor verspreiding binnen de gemeente. Daarnaast verzendt de VNG deze mail aan alle burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers (op basis van het VNG relatiebeheersysteem).



Voor vragen: mail naar info@vng.nl
Heeft u deze mail op naam ontvangen? Dan kunt u zich afmelden via deze [link](#).



Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
13 maart 2019

Ons kenmerk
TRE/U201900171
Lbr. 19/011
Telefoon
070 373 8393

Bijlage(n)
1

Onderwerp
Wijzigingswet Open Overheid (Woo)

Samenvatting

Op 2 januari 2019 is de Wijzigingswet Wet Open Overheid (Woo) bij de Tweede Kamer ingediend. De Woo beoogt de transparantie en verantwoording van de overheden te bevorderen door overheden te verplichten zo veel als mogelijk informatie in een vroegtijdig stadium actief openbaar te maken en te publiceren. In de Wijzigingswet worden aanpassingen voorgesteld van het initiatiefwetsvoorstel Woo zoals dat sinds 2016 bij de Eerste Kamer ter behandeling voorligt. Naar verwachting zal het wetsvoorstel dit jaar door het parlement worden aanvaard.

VNG op hoofdlijnen positief, harde voorwaarde is compensatie gemeenten voor uitvoeringskosten
De VNG heeft eerder aangegeven het eens te zijn met het uitgangspunt van de Woo: het bevorderen van de actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Over de uitvoerbaarheid en de kosten waren echter zorgen.

De VNG heeft met de initiatiefnemers van de Woo, de andere koepels en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2018 overleg gevoerd over mogelijke verbeteringen in het wetsvoorstel. De resultante daarvan is de Wijzigingswet Woo.

Met dit wetsvoorstel zijn de zorgen over de uitvoerbaarheid en de kosten voor een aanzienlijk deel weggenomen, omdat tegemoet is gekomen aan de belangrijkste kritiekpunten van gemeenten. Uit de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) van de Woo blijkt bovendien dat de kosten in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel sterk zijn gereduceerd.

De VNG is daarom op hoofdlijnen positief over de Wijzigingswet Woo.

Het VNG-bestuur heeft wel als voorwaarde gesteld dat het Rijk op basis van artikel 2 Financiële-verhoudingswet gemeenten compenseert voor de uitvoeringskosten.

De belangrijkste verbeteringen voor de uitvoering zijn:

- het vervallen van de verplichting om een online informatieregister in te richten (registerplicht),
- het in scope terugbrengen van de verplichte actieve openbaarmaking van documenten, en
- het faseren van de uitvoering van deze verplichting.

Daarnaast wordt het regime van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen onder de Wob onder de Woo goeddeels gecontinueerd.

Meerjarenplan

In plaats van het register zal het ministerie van BZK een Meerjarenplan opstellen waarin staat hoe bestuursorganen hun digitale informatie duurzaam toegankelijk maken. De komende tijd zal de VNG werken aan de opstelling van een deelplan gemeenten ten behoeve van dit Meerjarenplan.

Uitvoeringstoets

VNG Realisatie stelt een uitvoeringstoets op om de impact op de gemeentelijke organisatie en de meerkosten van de Woo in beeld te brengen. Gemeenten kunnen bijdragen aan dit onderzoek. Ambtenaren kunnen zich daarvoor aanmelden bij de projectleider Laura van Essen (Laura.Essen@vng.nl).

Archieven op orde

Het op orde brengen van digitale informatie wordt voor de gemeente urgent als randvoorwaarde om de Woo uit te voeren. Om gemeenten hierbij te ondersteunen is onlangs het VNG [project Digitale Archieven op orde](#) van start gegaan. Het doel daarvan is gemeenten en archiefinstellingen inzicht te geven hoe zij de digitale archieffunctie kunnen verbeteren, ontwikkelingen kunnen versnellen en praktisch toepasbaar te maken. VNG Realisatie zal invoeringsscenario's opstellen. Ook kunnen gemeenten praktijkvoorbeelden delen en gebruik maken van toolkits, een kennisbank en informatiebijeenkomsten.

Informatieve bijeenkomst

Op 10 april a.s. organiseert VNG Realisatie in Utrecht een informatieve bijeenkomst over de gewijzigde Woo, en met name de informatiekundige gevolgen daarvan. De doelgroep bestaat uit ambtenaren (DIV-ers, ICT-ers etc.) die te maken hebben met de informatiekundige kant van het openbaar maken van documenten in het kader van de Woo. Zij kunnen zich daarvoor opgeven bij Tim Kies (Tim.Kies@vng.nl).



Aan de leden

Datum

13 maart 2019

Ons kenmerk

TRE/U201900171

Lbr. 19/011

Telefoon

070 373 8393

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Wijzigingswet Open Overheid (Woo)

Geacht college en gemeenteraad,

Op 2 januari 2019 is de Wijzigingswet Wet Open Overheid (Woo) bij de Tweede Kamer ingediend. In dit wetsvoorstel worden aanpassingen voorgesteld van het initiatiefwetsvoorstel Woo zoals dat sinds 2016 bij de Eerste Kamer ter behandeling voorligt.

De Woo beoogt de transparantie en verantwoording van de overheden te bevorderen door overheden te verplichten zo veel mogelijk informatie in een vroegtijdig stadium actief openbaar te maken en te publiceren. De Wijzigingswet Woo ligt momenteel ter advisering voor bij de Raad van State (RvS). Na ontvangst van het advies van de RvS zal de Tweede Kamer het wetsvoorstel in behandeling nemen. Naar verwachting zal het wetsvoorstel dit jaar door het parlement worden aanvaard.

De VNG heeft eerder aangegeven het eens te zijn met het uitgangspunt van de Woo: het bevorderen van de actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Over de uitvoerbaarheid en de kosten waren echter zorgen. De VNG heeft met de initiatiefnemers van de Woo, de andere koepels en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2018 overleg gevoerd over mogelijke verbeteringen in het wetsvoorstel. De resultante daarvan is de Wijzigingswet Woo. Met dit wetsvoorstel zijn de zorgen over de uitvoerbaarheid en de kosten voor een aanzienlijk deel weggenomen, omdat tegemoet is gekomen aan de belangrijkste kritiekpunten van gemeenten. Uit de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) van de Woo blijkt bovendien dat de kosten in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel sterk zijn gereduceerd.

De VNG is daarom op hoofdlijnen positief over de Wijzigingswet Woo. Bij de instemming met het wetsvoorstel heeft het VNG-bestuur wel als voorwaarde gesteld dat het Rijk op basis van artikel 2

van de Financiële-verhoudingswet gemeenten compenseert voor de uitvoeringskosten. De komende maanden voert VNG Realisatie een uitvoeringstoets uit. Mede op basis van de uitkomsten daarvan gaat de VNG in overleg met de minister over de compensatie voor gemeenten.¹

Leeswijzer

In deze ledenbrief wordt u geïnformeerd over de voorgestelde aanpassingen van de Woo. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de achtergrond en voorgeschiedenis van de Woo en de Wijzigingswet Woo (par. 1), de belangrijkste bezwaren van de VNG tegen de Woo en de wijze waarop daarin in de Wijzigingswet Woo wordt tegemoetgekomen (par. 2), de uitkomsten van de MKBA en de uitvoeringstoets die zal worden opgesteld om de (financiële) gevolgen voor gemeenten in beeld te brengen (par. 3), en projecten van VNG Realisatie en het Meerjarenplan gemeenten (par. 4). Afgesloten wordt met een conclusie (par. 5) en meer informatie over het vervolgtraject.

1. Achtergrond en voorgeschiedenis van de Woo en Wijzigingswet Woo

Het initiatiefwetsvoorstel Woo is op 5 juli 2012 ingediend bij de Tweede Kamer. De Woo beoogt de transparantie en verantwoording van de overheden te bevorderen door overheden te verplichten zo veel als mogelijk informatie in een vroegtijdig stadium actief openbaar te maken en te publiceren. De Woo is op 19 april 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. Bij de behandeling in de Eerste Kamer in 2016 rezen vervolgens vragen naar de impact van de Woo op onder andere decentrale overheden.

Het onderzoeksbureau ABDTOPConsult heeft in opdracht van het ministerie van BZK in 2016 en 2017 twee quickscans uitgevoerd over de Woo. ABD concludeerde dat de kosten van de Woo hoog zijn, de uitvoerbaarheid problematisch en dat er onduidelijkheid is over de interpretatie van een aantal wetsartikelen.

In het Regeerakkoord 2017 is afgesproken dat het nieuwe kabinet gaat onderzoeken 'hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering' en dat het kabinet daartoe in overleg treedt met de initiatiefnemers van de Woo.² Bezien zou moeten worden hoe de Woo uitvoerbaar kan worden gemaakt om daarmee recht te doen aan de kritiek van de departementen, decentrale overheden en de inhoud van de impactanalyse van ABDTOPConsult. Om het overleg de ruimte te geven, is de behandeling van de Woo in de Eerste Kamer tijdelijk opgeschort.

Het overleg tussen de minister en de initiatiefnemers van de Woo heeft gedurende het grootste deel van 2018 plaatsgevonden. Parallel daaraan hebben de initiatiefnemers overleg gevoerd met de VNG, IPO en UvW en met het ministerie van BZK. Daarin bleek bereidheid van de zijde van de initiatiefnemers om tegemoet te komen aan de bezwaren van de koepels tegen de Woo. Vanwege de relatie met de Archiefwet 1995 in de Woo is ook het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) aangehaakt. Met de minister, de koepels en de initiatiefnemers zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de instemming van de koepels met aanpassingen van de Woo.

¹ Zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/nieuws/vng-op-hoofdlijnen-positief-over-gewijzigd-voorstel-woo>.

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.

Het overleg met de initiatiefnemers heeft geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel. Deze aanpassingen zijn neergelegd in een voorstel voor de Wijzigingswet Woo (een novelle), die op 2 januari 2019 bij de Tweede Kamer is ingediend.³ Tevens is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd naar de kosten en baten van de Woo, inclusief de door de initiatiefnemers voorgestelde Wijzigingswet.⁴ Uit de MKBA blijkt dat de Wijzigingswet de uitvoeringskosten aanzienlijk omlaag brengt. De precieze consequenties per organisatie, waaronder gemeenten, moeten dit jaar echter duidelijk worden op basis van uitvoeringstoetsen.⁵

2. Bezwaren tegen de Woo en aanpassingen in de Wijzigingswet Woo

2.1 Algemeen

De VNG heeft sinds 2016 aangegeven het eens te zijn met de uitgangspunten van de Woo nu deze de actieve openbaarheid van bestuur wil bevorderen. De VNG had echter grote zorgen over de uitvoerbaarheid, de kosten en de druk die het wetsvoorstel legt op het democratisch besluitvormingsproces. Voor de VNG golden in elk geval de volgende struikelpunten ten aanzien van de Woo:

1. Het online informatieregister is onuitvoerbaar en leidt tot onaanvaardbaar hoge kosten;
2. Er is een welhaast onbeperkte plicht tot actieve openbaarmaking van stukken;
3. Er mag geen inperking van de vrijheid van gedachtewisseling plaatsvinden (de 'beleidsintimiteit');
4. De reikwijdte van de huidige Wob wordt uitgebreid naar de koepels van medeoverheden en dat vormt een ontoelaatbare inbreuk op de autonomie van deze private instellingen.

Samenvattend zijn de initiatiefnemers met de Wijzigingswet Woo als volgt aan deze bezwaren tegemoetgekomen:

2.2 Het online informatieregister vervalt en wordt vervangen door een Meerjarenplan duurzame toegankelijkheid en contactfunctionarissen

De oorspronkelijke Woo verplicht overheden een online raadpleegbaar register in te richten, waarop alle informatie binnen 14 dagen geplaatst moet worden. In de novelle vervalt het register en wordt vervangen door:

- a) de verplichting van de minister van BZK om een Meerjarenplan gericht op verbetering van de informatiehuishouding voor de hele overheid op te stellen en uit te voeren;
- b) de aanstelling van contactfunctionarissen die burgers wegwijs moeten maken in de overheidsinformatie.

Ad a: Meerjarenplan duurzame toegankelijkheid

In de Wijzigingswet Woo worden bestuursorganen verplicht om maatregelen te treffen om hun digitale informatie duurzaam toegankelijk te maken (artikel 6.1). Het betreft hier geen nieuwe verplichting maar een verwijzing naar bestaande verplichtingen in het kader van de Archiefwet 1995

³ Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 2. Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z00027&dossier=35112>.

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/rapporten/2018/11/02/mkba-concept-aanpassing-wet-open-overheid>.

⁵ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2019/01/02/aanbiedingsbrief-bij-het-rapport-mkba-concept-aanpassing-wet-open-overheid>.

(o.a. regels ten aanzien van overzicht hebben van de informatiestromen, metadatering van informatie en bewaren in e-depotvoorzieningen). De minister van BZK wordt verplicht om in overeenstemming met de minister van OCW een Meerjarenplan aan te bieden aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer over de wijze waarop alle bestuursorganen hun digitale informatie duurzaam toegankelijk maken (artikel 6.2). Het Meerjarenplan moet een stimulans vormen om de informatiehuishouding van de overheden op orde te brengen teneinde de vindbaarheid en ontsluiting van informatie te verbeteren. Het hebben van informatie in goede, geordende en toegankelijke staat is een randvoorwaarde om aan de actieve openbaarheid gestalte te kunnen geven. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat de overheden hierin in variërende mate tekortschieten.

Zowel Rijk als de koepels hebben naar aanleiding van de oproep uit de motie-Veldman⁶ (2016) daartoe projecten in gang gezet om de informatiehuishouding op orde te brengen, die in het kader van de Woo verder getrokken kunnen worden. Het Rijk heeft reeds een eerste Meerjarenplan voor wat betreft de Rijksdepartementen opgesteld. Het gaat hierbij om een opgave waarbij een inzet van lange adem benodigd is (8 jaar).

De minister heeft met de koepels van medeoverheden afgesproken dat de koepels een jaar de tijd hebben (tot de zomer van 2019) om met een gelijksoortig plan te komen. Tevens is afgesproken dat bij de totstandkoming en uitvoering van het Meerjarenplan het ministerie van BZK en de koepels zullen samenwerken en van elkaars ervaring gebruik maken. In dat kader wordt samengewerkt aan pilots en aan de ontwikkeling van deelplannen.

De gewijzigde Woo stelt een adviescollege in dat de minister van BZK adviseert en rapporteert over de uitvoering van het Meerjarenplan voor het Rijk en de medeoverheden. De minister van BZK zal de Tweede Kamer en Eerste Kamer jaarlijks een rapportage over de voortgang van de uitvoering aanbieden. Het is de bedoeling dat in dit adviescollege ook een of meer deskundigen zitting hebben die afkomstig zijn van/betrokkenheid hebben bij het decentraal bestuur. Met de minister is afgesproken dat de koepels meewerken aan de rapportage door het adviescollege.

De opstelling en uitvoering van het Meerjarenplan voor de gemeenten moet haalbaar worden geacht. In het kader van het VNG project *Digitale Archieven op orde is er* een knelpunten- en versnelpuntenanalyse opgesteld en er wordt gewerkt aan een plan van aanpak voor de implementatie. Voorts gaat in 2019 het project *Actieve Openbaarheid* van start dat zich richt op het opdoen van ervaring met actieve openbaarheid en vervroegde overbrenging naar de Archiefbewaarplaats. Deze initiatieven kunnen, tezamen met de adviezen uit de uitvoeringstoets (zie hierna), als basis dienen voor formulering van het Meerjarenplan dat in 2020 van start gaat.

Ad b: Aanstelling contactpersoon

Daarnaast wordt de registerplicht vervangen door de verplichting voor bestuursorganen om een of meer contactpersonen aan te wijzen die vragen van burgers kunnen beantwoorden over de beschikbaarheid van overheidsinformatie (artikel 4.6 Wijzigingswet Woo). Uit de toelichting blijkt dat hierbij niet zozeer aan een functionaris moet worden gedacht, maar eerder sprake is van een rol die op verschillende plaatsen in de organisatie kan worden belegd. Hierbij moet worden gedacht aan de afhandeling van korte vragen van burgers. Leidt de beantwoording van de vraag tot een verzoek

⁶ Zie: Kamerstukken II 2015/16, 34 106, nr. 16, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vk4lo8jkmkx2>.

om een groot aantal documenten, dan kan worden opgeschaald naar de procedure voor het afhandelen van een Wob-verzoek.

2.3 De verplichte actieve openbaarmaking van stukken is in scope teruggebracht en mag gefaseerd plaatsvinden

In de Woo wordt een aantal informatiecategorieën limitatief opgesomd die verplicht op eigen initiatief van het bestuursorgaan openbaar gemaakt moeten worden (artikel 3.3). Voor gemeenten geldt dat sommige informatiecategorieën reeds actief worden openbaar gemaakt of makkelijk openbaar te maken zijn. Andere categorieën zullen meer inspanning vragen. De initiatiefnemers erkennen dat bestuursorganen de tijd moeten krijgen om hun werkprocessen aan te passen om het verplicht actief openbaar maken van de in de wet opgenomen categorieën informatie te realiseren. Daarom komt er een ministeriële regeling waarin de verplichte actieve openbaarmaking voor bepaalde bestuursorganen en voor bepaalde categorieën informatie gefaseerd wordt voorgeschreven. Daarnaast kan voor bepaalde documenten een uitzondering worden gemaakt op de twee weken termijn voor actieve openbaarmaking (artikel 10.2). Tot slot geldt de verplichting tot openbaarmaking niet voor documenten die zijn vastgesteld of ontvangen voordat de verplichting in werking is getreden (artikel 10.2a).

De categorieën zijn in de Wijzigingswet Woo deels in scope teruggebracht (artikel 3.3):

Informatiecategorieën

1 Wet- & regelgeving

Toelichting

- wetten en andere algemeen verbindende voorschriften
- overige besluiten van algemene strekking
- ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd

2 Organisatiegegevens

- inzicht in de organisatie en werkwijze van het bestuursorgaan, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen
- de bereikbaarheid van de organisatie en haar onderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend

3 Raadstukken

- Vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen, en hun commissies, inclusief ter behandeling ingekomen stukken

4 Bestuursstukken

- agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders en dagelijkse besturen van waterschappen.

- | | |
|------------------------------|---|
| 5 Stukken van adviescolleges | <input type="checkbox"/> adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en –voorstellen |
| 6 Convenanten | <input type="checkbox"/> convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van de organisatie met een of meer wederpartijen |
| 7 Jaarplannen en -verslagen | <input type="checkbox"/> jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering. Jaarplannen inclusief begroting. Alleen het jaarplan en jaarverslag van de organisatie als geheel valt onder de verplichting |
| 8 Wob-verzoeken | <input type="checkbox"/> de inhoud van de schriftelijke 'Wob' verzoeken , van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en, behoudens bij gehele afwijzingen, de daarbij verstrekte informatie |
| 9 Onderzoeken | <input type="checkbox"/> Op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde, voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaande onderzoeken naar de wijze van functioneren of ter voorbereiding of evaluatie van beleid, inclusief uitvoering, naleving en handhaving |
| 10 Beschikkingen | <input type="checkbox"/> Beschikkingen behoudens uitzonderingen |
| 11 Klachten | <input type="checkbox"/> Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van de organisatie |

PLOOI

De minister van BZK krijgt de bevoegdheid om uniforme regels voor de publicatie van actief openbaar gemaakte documenten voor te schrijven (Artikel 3.3 lid 8). Bedoeling is dat een centrale voorziening wordt ingericht: het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) dat door het agentschap KOOP (Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties) zal worden beheerd. KOOP beheert thans de centrale voorziening voor elektronisch bekendmakingen DROP. Het gebruik van PLOOI zal vooralsnog alleen verplicht worden voor de Rijksoverheid. Gemeenten kunnen hiervan ook gebruik maken.

2.4 Het waarborgen van de beleidsintimiteit blijft in stand

Het regime van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen onder de Wob wordt onder de Woo goeddeels gecontinueerd. Ondanks dat de Woo opsomt wat geen persoonlijke beleidsopvatting is, betekent dit niet dat per definitie meer informatie dan onder de Wob openbaar moet worden gemaakt. Nog steeds zullen alleen objectieve gegevens openbaar moeten worden gemaakt. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige jurisprudentie van de bestuursrechter over

artikel 11 Wob. Dit bleek al uit het wetsvoorstel zoals aanhangig bij de Eerste Kamer. In de toelichting bij de Wijzigingswet Woo is op verzoek van de VNG explicieter tot uitdrukking gebracht dat het bestaande regime van kracht blijft.

Daarnaast wordt een nieuwe uitzonderingsgrond in de Woo opgenomen die het goed functioneren van de overheid beschermt (artikel 5.1 lid 2 sub i Wijzigingswet Woo). Hiermee wordt de Wob-jurisprudentie op dit punt, over artikel 10 lid 2 sub g Wob, gecodificeerd. Deze uitzonderingsgrond kan ook bij gemeenten aan de orde zijn. Dit speelde bijvoorbeeld bij een onderzoek van de lokale Rekenkamer in Utrecht naar de bouw en exploitatie van het Muziekpaleis Tivoli Vredenburg. Ten behoeve van het onderzoek had de Rekenkamer interviews met diverse personen afgenomen. Door openbaarmaking van de gespreksverslagen zou de Rekenkamer onevenredig worden benadeeld in zijn werkwijze als controlerend bestuursorgaan van de gemeente. Openbaarmaking zou de medewerking aan onderzoeken als deze niet bevorderen, terwijl gesprekken met betrokkenen wel een belangrijke informatiebron vormen. De Rekenkamer mocht de openbaarmaking van de verslagen van de gesprekken met een beroep op artikel 10 lid 2 sub g Wob weigeren.⁷ Deze lijn kan met de genoemde uitzonderingsgrond onder de Woo worden gecontinueerd.

2.5 De koepels gaan niet vallen onder de reikwijdte van de Woo

De initiatiefnemers hebben de uitbreiding van de reikwijdte van de Wob naar de koepels (VNG, IPO, Unie van Waterschappen) geschrapt. Deze wijziging is gemotiveerd met het argument dat de hoeveelheid openbare informatie door de uitbreiding van de reikwijdte niet noemenswaardig zal toenemen, terwijl die uitbreiding voor de koepels wel grote organisatorische consequenties heeft.

2.6 Openbaarheid overige informatie: eigen afweging van de gemeente

In de Wijzigingswet Woo worden verder een aantal technische wijzigingen geregeld en verduidelijkingen aangebracht. De belangrijkste daarvan zijn de herformulering van de artikelen 3.1 en 5.3 Woo.

Artikel 3.1 Wijzigingswet Woo geeft bestuursorganen de opdracht om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging in ieder geval informatie over het beleid voor eenieder openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, tenzij met de openbaarmaking geen redelijk doel is gediend. Dit artikel bevat hiermee een inspanningsverplichting voor overheden om informatie actief openbaar te maken. De bepaling bevat ten opzichte van het huidige artikel 8 Wob geen nieuwe verplichtingen en brengt daarmee geen aan de Woo toe te rekenen extra kosten mee. Het artikel is opnieuw geformuleerd naar aanleiding van de quickscan van ABDTOPConsult waarin de bepaling zo werd gelezen dat alle niet in artikel 3.3 Woo genoemde documenten eveneens binnen twee weken openbaar moesten worden gemaakt. Dit zou tot hoge kosten leiden.

In artikel 5.3 Woo werd in de quickscan van ABDTOPConsult de verplichting gelezen om alle overheidsinformatie na vijf jaar actief openbaar te maken. De kosten van de invoering van de Woo zouden zo tot grote hoogte stijgen. De initiatiefnemers hebben, om misverstanden te voorkomen, het artikel geherformuleerd. Bestuursorganen zijn gehouden *bij een verzoek om informatie* die ouder is dan vijf jaar te motiveren waarom, ondanks het tijdsverloop, de openbaarmaking van de informatie moet worden geweigerd. Documenten kunnen na vijf jaar dus nog steeds geheim blijven,

⁷ Rb. Midden-Nederland 21 april 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2253.

als de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 lid 2 en 5.2 Woo daartoe aanleiding geven. Daarmee leidt deze vijfjaarsregel volgens de initiatiefnemers niet tot extra kosten.

3. Financiële gevolgen voor gemeenten en MKBA

3.1 Kosten sterk gereduceerd

Het ministerie van BZK heeft een MKBA laten uitvoeren naar de kosten en baten van de Woo. Aan het onderzoek hebben onder meer de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, 's-Hertogenbosch, Den Haag, Dordrecht, Gemert-Bakel en Zeist en de VNG bijgedragen.

Daaruit blijkt dat de totale kosten van implementatie en uitvoering van de Woo bij alle overheden over een periode van 15 jaar (gecorrigeerd voor nadere inperking van de categorie onderzoek) komen op een bedrag van € 663,1 miljoen, zijnde € 552 miljoen contante waarde.

De structurele kosten die overheidsorganen moeten maken zijn: het gereed maken van documenten (selecteren, classificeren, bewerken i.v.m. juridische toetsing op aspecten als privacy, auteursrecht, staatsveiligheid en mededinging), het beschikbaar stellen van contactfunctionarissen en vaste kosten voor beheer en onderhoud van informatiesystemen met actieve openbaarmakingsfunctionaliteit. Daarbij geldt wel dat de in de MKBA genoemde capaciteit voor contactfunctionarissen te laag is ingeschat. De invoeringskosten voor gemeenten zijn geraamd op €90,3 miljoen en de structurele kosten op € 28,2 miljoen.⁸ Centraal zijn er kosten te voorzien voor o.a. de inrichting en het onderhoud van PLOOI die voor rekening van de rijksoverheid komen.

De genoemde bedragen zijn substantieel lager dan de incidentele kosten ad € 1 miljard en jaarlijkse structurele lasten ad € 1 miljard bij decentrale overheden die volgens de berekeningen van ABDTOPConsult aan de uitvoering van de oorspronkelijke versie van de Woo verbonden waren. Dit heeft vooral te maken met:

- Het sterk terugbrengen van de scope van actief openbaar te maken documenten,
- Het schrappen van het online informatieregister,
- De herformulering van de verplichting om niet-openbaar gemaakte documenten vijf jaar na de totstandkoming ervan alsnog actief openbaar te maken (vgl. par. 2.6)

Voorts wordt in de MKBA geconcludeerd dat voor een groot deel van de informatie die gemeenten openbaar zullen moeten maken, geldt dat dat reeds wordt gedaan. Zo maakt reeds 87% van de gemeenten raadsinformatie beschikbaar.

3.2 Efficiencywinst

De kosten van de Woo kunnen volgens de MKBA over een periode van 15 jaar worden terugverdiend door baten in de vorm van efficiencywinst. De Woo zal leiden tot een vermindering van de gemiddelde zoektijd per document van vier minuten. Hierbij geldt wel de kanttekening dat de genoemde baten niet incasseerbaar zijn.

3.3 Kosten op orde brengen van de informatiehuishouding

In de MKBA zijn de kosten van het op orde brengen van de informatiehuishouding bij overheden wel benoemd, maar niet meegenomen in de totale kostenberekening. Het betreft hier immers geen nieuwe verplichtingen, maar verplichtingen die reeds volgen uit de Archiefwet 1995 en in

⁸ Inclusief kosten van gemeenschappelijke regelingen.

onvoldoende mate worden uitgevoerd. Naar verwachting zal de bestuurlijke urgentie rondom de Woo en het Meerjarenplan als katalysator optreden voor overheden om de informatiehuishouding alsnog op orde te brengen. Lokaal zal in meer of mindere mate afhankelijk van de situatie geïnvesteerd moeten worden in het op orde brengen van de informatiehuishouding.

De kosten van het Meerjarenplan zijn in het MKBA wel meegenomen, in zoverre dit betrekking heeft op het Rijk. Deze hebben onder meer betrekking op de centrale voorziening PLOOI (zie boven). Er is een bedrag van € 300.000 geraamd voor ondersteuning vanuit de koepels.

3.4 Uitvoeringstoets

De MKBA geeft een indicatie van de soorten en omvang van de kosten, maar biedt onvoldoende houvast om voldoende inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten en de mogelijke fasering van actieve openbaarmaking.

Om de impact op de organisatie en de meerkosten van de Woo in beeld te brengen stelt VNG Realisatie een uitvoeringstoets op. Ook wordt informatie opgehaald over de ondersteuningsbehoefte van gemeenten om informatie duurzaam toegankelijk te maken. Mede op basis van de uitkomsten daarvan gaat de VNG het overleg met de minister van BZK aan over de compensatie voor gemeenten.

Voor het in kaart brengen van de gevolgen van de Woo zijn bijdragen vanuit meerdere onderdelen van de gemeente van belang:

- Juridische afdeling
- Griffie
- IT
- DIV
- Archiefdienst of – instelling
- Communicatie

Gemeenten die belangstelling hebben om bij te dragen aan het onderzoek kunnen zich daarvoor aanmelden bij VNG Realisatie. U kunt daarvoor contact opnemen met de projectleider, Laura van Essen (Laura.Essen@vng.nl).

In de bijlage bij deze brief is een samenvatting van de MKBA opgenomen.

4. Projecten VNG Realisatie en Meerjarenplan voor gemeenten

4.1 Project Digitale Archieven op orde

Het op orde brengen van digitale informatie wordt voor de gemeente urgent als randvoorwaarde om de Woo uit te voeren. De informatie moet duurzaam en toegankelijk worden gearcheeerd om gemakkelijk gevonden en geraadpleegd te worden. Om gemeenten hierbij te ondersteunen is onlangs het VNG project *Digitale Archieven op orde* van start gegaan. Het doel daarvan is gemeenten en archiefinstellingen inzicht te geven hoe zij de digitale archieffunctie kunnen verbeteren, ontwikkelingen kunnen versnellen en resultaten praktisch toepasbaar te maken.

In het project wordt gewerkt aan bewustwording en het creëren van inzicht in ontwikkelingen en wetgeving die invloed hebben op de digitale archieffunctie. Dit gebeurt door middel van

archiefarrangementen (implementatiescenario's) die inzicht geven in de te maken keuzes. Gemeenten worden ondersteund door praktische handreikingen en praktijkvoorbeelden van andere gemeenten, zodat ze deze zelf kunnen prioriteren en inzetten.

De volgende activiteiten zullen worden uitgevoerd:

- Regionale kennis- en werkbijeenkomsten
- Ontwikkelen archief arrangementen *digitale archieven op orde*
- Ophalen en ontwikkelen best practices en praktijkvoorbeelden
- Kennisinfrastructuur: gebundelde informatie op platforms als het Kennisnetwerk Informatie- en Archieven (KIA) van het Nationaal Archief.

Voor meer informatie over de aanpak kunt u terecht bij de projectleider Koen van Hoogstraten (Koen.vanhoogstraten@vng.nl).

4.2 *Project Actieve Openbaarheid*

Voorts gaat binnenkort het project Actieve Openbaarheid van start dat zich richt op het opdoen van praktijkervaring met actieve openbaarheid en vervroegde overbrenging naar de archiefbewaarplaats. Meer informatie hierover en de wijze waarop u zich kan aanmelden volgt op www.vng.nl.

4.3 *Ontwikkeling Meerjarenplan gemeenten*

De komende tijd werkt de VNG aan de opstelling van een *deelplan gemeenten* ten behoeve van het Meerjarenplan duurzame toegankelijkheid, dat mede zal worden betrokken bij de planvorming rondom de inzet van het GGU. De eerder genoemde projecten van VNG Realisatie zullen, tezamen met de adviezen uit de uitvoeringstoets, als basis dienen voor formulering van een plan dat in 2020 van start moet gaan.

5. **Conclusies**

Wetsvoorstel komt tegemoet aan de kritiek van de VNG

De voorgestelde wijzigingen in de Wijzigingswet Woo zijn dusdanig dat daarmee aan de belangrijkste kritiekpunten van gemeenten over de uitvoerbaarheid en de kosten van de Woo wordt tegemoetgekomen. De belangrijkste verbeteringen voor de gemeentelijke praktijk zijn het vervallen van de verplichting om een online informatieregister in te richten (registerplicht), het in scope terugbrengen van de verplichte actieve openbaarmaking van documenten en het faseren van de uitvoering van deze verplichting. Daarnaast wordt het regime van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen onder de Wob onder de Woo goeddeels gecontinueerd.

Kosten gereduceerd, maar compensatie gemeenten voor uitvoeringskosten is harde voorwaarde

De MKBA toont aan dat de kosten van de uitvoering van de Woo sterk zijn teruggebracht ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het is derhalve aannemelijk dat de Woo in aangepaste vorm in financieel opzicht hanteerbaar en uitvoerbaar is. Het VNG-bestuur heeft wel als voorwaarde gesteld dat het Rijk op basis van artikel 2 Financiële-verhoudingswet gemeenten compenseert voor de uitvoeringskosten. Er zal daarnaast lokaal in meer of mindere mate afhankelijk van de situatie geïnvesteerd moeten worden in het op orde brengen van de informatiehuishouding. Het betreft hier echter een opgave en verplichting die reeds bestaat en niet voortvloeit uit de gewijzigde Woo, maar waarvan de aanpak meer urgentie zal krijgen.

De MKBA geeft een indicatie van de soorten en omvang van de kosten, maar geeft onvoldoende inzicht in de uitvoeringskosten en de mogelijke fasering van actieve openbaarmaking. Daarom voert VNG Realisatie de komende maanden in opdracht van de VNG een uitvoeringstoets uit. Mede op basis van de uitkomsten daarvan gaat de VNG het overleg met de minister van BZK aan over de compensatie voor gemeenten.

Informatiebijeenkomst voor gemeenten

Op 10 april a.s. organiseert VNG Realisatie op een centrale locatie in Utrecht een informatieve bijeenkomst over de gewijzigde Woo, en met name de informatiekundige gevolgen daarvan. De doelgroep bestaat uit ambtenaren (DIV-ers, ICT-ers etc.) die te maken hebben met de informatiekundige kant van het openbaar maken van documenten in het kader van de Woo. In de bijeenkomst zal een toelichting plaatsvinden op de Woo en informatie worden geboden over de wijze waarop de uitvoering wordt ondersteund en aangepakt kan worden. U kunt zich daarvoor opgeven bij Tim Kies (Tim.Kies@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur

Bijlage Samenvatting MKBA

Het ministerie van BZK heeft een maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) laten uitvoeren naar de kosten en baten van de Woo. In het onderzoek uitgevoerd door Ecorys/PBLQ is onderscheid gemaakt tussen de kosten en baten van het implementeren van de Woo en het op orde brengen van de informatiehuishouding. Daarbij is rekening gehouden met kleinere, middelgrote en grote organisaties.

Kosten Woo

De totale kosten van implementatie en uitvoering van de Woo bij alle overheden worden over een periode van 15 jaar geraamd op € 716,7 miljoen, zijnde € 593 miljoen contante waarde¹. De uitkomsten van de MKBA waren aanleiding om de omschrijving van openbaar te maken onderzoeken in het wetsvoorstel aan te passen. De onderzoekers hebben op verzoek van de indieners de kosten herberekend.² Daardoor dalen de totale kosten naar € 663,1 miljoen, zijnde € 552 miljoen contante waarde.

Centrale kosten

De kosten van de centrale uitvoering waaronder voor de publicatievoorziening en ondersteuning o.a. door de koepels, worden geraamd op € 20 miljoen, jaarlijks structureel tussen € 1,3 en € 2 miljoen.

Incidentele kosten gemeenten

Voor de gemeenten worden de incidentele implementatiekosten geraamd op ca. € 61,4 miljoen en voor de gemeenschappelijke regelingen op ca. € 28,9 miljoen (deze kosten kunnen worden verspreid over een aantal jaren door gefaseerde invoering).

Structurele jaarlijkse kosten gemeenten

De jaarlijks structurele kosten van de uitvoering van de Woo voor gemeenten worden in de MKBA geraamd op ca. € 21,2 miljoen en voor gemeenschappelijke regelingen op € 7 miljoen. Het gaat daarbij om de volgende posten:

Structurele kosten aangepaste Woo (in miljoenen)	Gemeenten	Gemeenschappelijke regelingen
Kosten beheer en onderhoud systemen	€ 9,2	€ 4,3
Kosten contactfunctionarissen	€ 5,3	€ 2,7
Variabele kosten openbaar maken documenten	€ 6,7	-
Totaal	€ 21,2	€ 7

Kosten contactfunctionarissen

Voor het bepalen van de kosten van een contactfunctionaris is de aannahme gedaan dat de benodigde capaciteit voor een kleine organisatie 0,1 fte is, voor een middelgrote organisatie 0,2 fte en voor een grote organisatie 0,5 fte. In het overleg met BZK is door de koepels naar voren gebracht dat de inzet

¹ De huidige waarde van een bedrag waarover men pas na een bepaalde periode de beschikking heeft.

² Zie daarover ook: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/brieven/2018/11/07/memo-aanpassing-aantallen-onderzoeken-in-mkba-woo>.

van contactfunctionarissen in de MKBA te laag is ingeschat. Bij verdubbeling leidt dit tot een extra structurele uitgave bij gezamenlijke decentrale overheden van ca. € 6 miljoen per jaar. Hoe dit exact voor gemeenten uitpakt is niet doorgerekend. Tevens neemt het totaal bedrag van de kosten van de Woo toe.

Hardheid

Deze kosten zijn volgens de onderzoekers redelijk hard. Vooral de aantallen organisaties en documenten zijn gebaseerd op harde cijfers. De schattingen van de kosten van de verwerkingstijd, de kosten van de procesaanpassingen en systemen zijn zachter.

Baten van de Woo

Volgens de onderzoekers brengt de Woo zowel kwalitatieve als kwantitatieve baten met zich mee. De kwalitatieve baten betreffen vooral de betere beschikbaarheid en vindbaarheid van overheidsdocumenten, die bijdragen aan grotere transparantie en een betere controleerbaarheid van de overheid. De betere vindbaarheid levert tevens kwantificeerbare efficiencywinst op voor zowel bestuursorganen (80%) als burgers (20%). De totale kosten van de Woo ad € 593 miljoen kunnen over een periode van 15 jaar worden terugverdiend door een vermindering van de gemiddelde zoektijd per document van vier minuten. De onderzoekers achten deze potentiële efficiencyslag voor ambtenaren en burgers van vier minuten plausibel. De baten zijn daarmee niet incasseerbaar, maar wel merkbaar.

Kosten informatiehuishouding

In de MKBA zijn de kosten van het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding geschat op een bedrag van ca. € 785 miljoen. Het betreft hier uitvoering van de verplichtingen die reeds volgen uit de Archiefwet 1995. De benodigde maatregelen zijn van een generieke natuur, waardoor deze strikt gesproken niet te relateren zijn aan de informatiecategorieën die volgens de aangepaste Woo openbaar gemaakt moet worden. Deze kosten zijn daarom niet meegenomen in de berekening van de totale kosten. Volgens de onderzoekers zou het combineren van deze trajecten een besparing kunnen opleveren van € 65 miljoen op de kosten van opleidingen en aanpassing van processen en systemen.

In deze studie worden geen kosten of baten verbonden aan de inspanningsverplichting in de Woo om aanvullend documenten openbaar te maken. Deze bepaling zorgt volgens de onderzoekers er naar verwachting wel voor dat overheden, op termijn, meer actief openbaar gaan maken. De Woo vormt zo een extra stok achter de deur om de informatiehuishouding te verbeteren.

Wat in de MKBA wel is meegenomen zijn de kosten van het meerjarenplan gericht op het stimuleren van overheden om de informatiehuishouding op orde te brengen. Het Rijk heeft reeds een meerjarenplan ontwikkeld. Met de koepels is afgesproken dat zij volgend jaar een voorstel hiertoe indienen. De specifieke kosten daarvan zijn in de MKBA nog niet meegenomen. Er is een bedrag van € 3 ton geraamd voor ondersteuning vanuit de koepels (zie boven).