



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De Wet open overheid: een verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid?

Drahmann, A.

### Citation

Drahmann, A. (2021). De Wet open overheid: een verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid? *Computerrecht*, 2021(4), 321-329. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278525>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278525>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# De Wet open overheid: een verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid?

## Computerrecht 2021/156

**De Wet open overheid (Woo) ligt op dit moment bij de Eerste Kamer. Een kerndoel van die Woo is het vergroten van de actieve openbaarmaking van informatie door de overheid. Daarvoor is het van belang dat de digitale informatiehuishouding van de Nederlandse overheid wordt verbeterd en dat die informatie vervolgens eenvoudig digitaal wordt ontsloten. In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre de Woo voldoende kan bijdragen aan het realiseren van dat doel.**

### 1. Inleiding

Artikel 110 van de Nederlandse Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens regels bij de wet te stellen. Die wet is nu nog de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), maar er ligt een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer om die wet te vervangen door een nieuwe wet: de Wet open overheid (Woo). Een belangrijk doel van de Woo is het vergroten van de actieve openbaarmaking van informatie. Daarvoor is het van belang dat de digitale informatiehuishouding van de overheid wordt verbeterd en dat die informatie vervolgens eenvoudig digitaal wordt ontsloten. In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre de Woo voldoende kan bijdragen aan het daadwerkelijk realiseren van dat doel. Daartoe zal eerst in paragraaf 2 de regeling van de Woo op hoofdlijnen worden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de komst van het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) (paragraaf 3) en de (digitale) informatiehuishouding van de overheid (paragraaf 4). Afgesloten wordt met een conclusie (paragraaf 5).

### 2. De Woo in vogelvlucht

Hierna zal in vogelvlucht worden beschreven wat de Woo regelt.<sup>2</sup> Los van de digitaliseringsvraagstukken die centraal staan in paragraaf 3 en 4, is kennis over de Woo namelijk ook om andere redenen relevant voor u als lezer van *Computerrecht*. Zowel onder de Wob als de Woo kan namelijk eenieder een verzoek om informatie neergelegd in docu-

menten indienen bij de overheid. Het begrip ‘documenten’ is technologieneutraal, waardoor het ook e-mails, sms en Whatsapp-berichten omvat.<sup>3</sup> Dat betekent dus dat deze informatie in beginsel bewaard moet worden, bijvoorbeeld door het bewaren van mailboxen. De Woo ziet daarnaast niet alleen op informatie-uitwisseling binnen de overheid, maar ook op informatie-uitwisseling tussen de overheid en derden. Zo kan ook een informatieverzoek worden ingediend over voor de overheid door derden ontwikkelde computerprogramma’s. Op grond van de Woo zal worden beoordeeld of een van de in de wet opgenomen uitzonderingsgronden aan openbaarmaking in de weg staat.<sup>4</sup> In deze paragraaf zal achtereenvolgens worden ingegaan op de aanleiding van het wetsvoorstel (paragraaf 2.1), de regels voor actieve en passieve openbaarmaking (paragraaf 2.2 en 2.3), de uitzonderingsgronden in de Woo (paragraaf 2.4), de reikwijdte van de wet (paragraaf 2.5), en de komst van contactpersonen en het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (paragraaf 2.6 en 2.7).

#### 2.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voor de Woo dateert uit 2012 en is niet ingediend door de regering, maar door Tweede Kamerleden. Volgens de initiatiefnemers is openbaarheid van bestuur een essentieel onderdeel geworden van elke moderne democratie:

“Democratie verdraagt geen geheimhouding; alleen een goed geïnformeerd publiek kan overwogen keuzes maken. (...) Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren, fundamentele rechten uit te oefenen en economische en culturele waarde te creëren.”

Deze ideeën over nut en noodzaak van openbaarheid vinden volgens de initiatiefnemers onvoldoende weerklank in de huidige Wob uit 1980. Daardoor wordt te weinig informatie uit eigen beweging openbaar gemaakt, sluiten de uitzonderingsgronden te veel belangrijke informatie uit van publieke controle en kunnen verzoekers om informatie met hoge kosten worden geconfronteerd.<sup>5</sup>

Het wetsvoorstel stuitte echter op veel kritiek. Volgens veel bestuursorganen was het wetsvoorstel onuitvoerbaar.

1 Mr. dr. A. Drahmman is universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden. Dit artikel is afgerond op 1 juni 2021.

2 Zie voor (gedetailleerdere) publicaties over de Woo ook: A. Klingenberg, ‘Tijd voor verandering: leidt de Wet open overheid tot meer openheid?’, *AAe* 2017/20 en C.N. van der Sluis, ‘De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk; de behandeling van het Wet open overheid-verzoek (deel I)’, *Gst.* 2016/135, ‘De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk; besluitvorming bij passieve en actieve openbaarmaking (deel II)’, *Gst.* 2016/144, en ‘De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk; wat brengt de novelle? (deel III)’, *Gst.* 2021/77.

3 ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899, *Computerrecht* 2019/135, m.nt. A. Drahmman en ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2477, *Computerrecht* 2021/5, m.nt. A. Drahmman en M.H.A. Bakkum.

4 Zie bijv. ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2045, *AB* 2018/353, m.nt. M.A.J. West.

5 *Kamerstukken II* 2011/12, 33328, nr. 3, p. 2.

Met name de verplichting om een elektronisch toegankelijk register bij te houden van alle bij het bestuursorgaan berustende documenten, zou leiden tot te hoge uitvoeringslasten. Het wetsvoorstel werd in 2016 weliswaar aangenomen door de Tweede Kamer, maar de verwachting was dat de Eerste Kamer tegen zou stemmen. Daarom hebben de initiatiefnemers in 2019 een novelle<sup>6</sup> ingediend in de vorm van een wijzigingswet.<sup>7</sup> Doel van deze novelle was om een open overheid te bereiken zonder hoge uitvoeringskosten. De belangrijkste aanpassingen betreffen (1) het schrappen van het voor bestuursorganen vereiste register met inkomende en uitgaande stukken; en (2) een verduidelijking van de omschrijving van de actief openbaar te maken documenten. Deze Wijzigingswet is door de Tweede Kamer aangenomen op 26 januari 2021. Ten tijde van het afronden van dit artikel, lag het wetsvoorstel nog bij de Eerste Kamer.

De Wijzigingswet Woo bevat dus een inperking van de openbaarmakingsverplichtingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Toch kreeg het belang van openbaarmaking van overheidsinformatie een nieuwe impuls vlak voor deze werd aangenomen door de Tweede Kamer. In december 2020 verscheen namelijk het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK).<sup>8</sup> De commissie concludeerde onder meer dat de informatievoorziening vanuit de rijksoverheid onvoldoende is geweest en dat dit is veroorzaakt door een tekortschietende informatiehuishouding. Volgens de commissie zou het op orde brengen van de informatiehuishouding een prioriteit moeten zijn. Dat is nodig voor het goed functioneren van de ministeries, van de parlementaire democratie en van de controlerende functie van de media. De commissie constateerde tevens dat transparantie, openheid en volledigheid in de praktijk niet de leidende principes zijn bij onder meer het reageren op Wob-verzoeken.<sup>9</sup> In reactie op dit rapport heeft het kabinet aangekondigd dat het de achterstand in de informatiehuishouding sneller zal gaan inhalen en verbeteren. Hierop zal in paragraaf 4 worden ingegaan.

## 2.2 Actieve openbaarmaking

Zoals gesteld, beogen de initiatiefnemers van de wet een grotere transparantie van overheidsinformatie. Deze doelstelling is terug te lezen in twee algemene bepalingen uit de Woo. Artikel 1.1 legt als uitgangspunt vast dat eenieder

recht op toegang heeft tot publieke informatie<sup>10</sup> zonder daartoe een belang te hoeven stellen. Artikel 2.5 Woo bepaalt daarnaast dat bij de toepassing van de Woo wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. Hoewel dit soort bepalingen voornamelijk een symboolwaarde hebben en niet of nauwelijks in rechte afdwingbaar zijn, kunnen zij wel bijdragen aan de gewenste cultuurverandering bij de overheid om meer documenten openbaar te maken.<sup>11</sup>

Daarnaast beogen de initiatiefnemers dat bestuursorganen meer informatie uit zichzelf openbaar maken. Dit wordt ook wel *actieve* openbaarmaking genoemd. In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat het oude adagium van de Wob "openbaar, tenzij" onder de Woo "actief openbaar, tenzij" moet worden.<sup>12</sup> Artikel 3.1 Woo bevat het uitgangspunt dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij dat bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten<sup>13</sup> voor eenieder openbaar moet maken indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is en geen van de in de wet genoemde uitzonderingsgronden (zie hierna in paragraaf 2.4) van toepassing zijn of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Het was juist deze ruime actieve openbaarmakingsplicht die leidde tot de kritiek dat de wet onuitvoerbaar zou zijn voor bestuursorganen. Om deze reden is artikel 3.3 aan de wet toegevoegd. Dit artikel bevat een opsomming van bepaalde categorieën informatie die een bestuursorgaan in ieder geval uit eigen beweging binnen twee weken<sup>14</sup> openbaar moet maken. Het zeer uitgebreide en gedetailleerde artikel bevat een aantal informatiecategorieën die nu al openbaar gemaakt worden, zoals wetgeving en de ontwerpen daarvan.<sup>15</sup> Het artikel gaat echter verder.<sup>16</sup> Zo moeten in beginsel alle beschikkingen openbaar gemaakt worden, tenzij sprake is van één van de 21 (!) genoemde uitzonderingen, zoals belastingaanslagen, uitkeringen en

6 Een novelle is een wetsvoorstel dat dient ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel dat reeds bij de Eerste Kamer aanhangig is of al wel is aangenomen, maar nog niet van kracht is geworden. In de regel wordt met afhandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Eerste Kamer gewacht, totdat de Tweede Kamer de novelle heeft aangenomen. Zie voor meer informatie: <https://www.eerstekamer.nl/begrip/novelle>.

7 De Wijzigingswet Woo, *Kamerstukken* 35112.

8 *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 2.

9 *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 2, p. 8-9.

10 Publieke informatie wordt in artikel 2.1 Woo gedefinieerd als "informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd".

11 Vgl. *Kamerstukken I* 2020/21, 33328, nr. N, p. 49.

12 *Kamerstukken I* 2020/21, 33328, nr. N, p. 51.

13 Document wordt in artikel 2.1 gedefinieerd als: "een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgesteld of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college".

14 Als verwacht wordt dat belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen deze openbaarmaking dan moeten zij in de gelegenheid worden gesteld binnen twee weken hun zienswijze naar voren te brengen.

15 Ook de agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van de minister-raad, gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders, alsmede de vergaderstukken en verslagen van de Tweede Kamer, Eerste Kamer, gemeenteraden en provinciale staten.

16 Vermeldenswaardig zijn onder meer de volgende categorieën: convenanten; verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking; en de besluiten op Wob-verzoeken en op basis daarvan verstrekte informatie.

bestuurlijke boetes.<sup>17</sup> De wet bevat ook de mogelijkheid om te kiezen voor openbaarmaking in de vorm van overzichten in plaats van integrale openbaarmaking van deze beschikkingen.<sup>18</sup> De gedachte is dat het maken van dit soort overzichten de uitvoeringslasten voor bestuursorganen kan beperken als sprake is van grote aantallen documenten.<sup>19</sup>

### 2.3 *Passieve openbaarmaking*

Naast actieve openbaarmaking, kent de Woo ook passieve openbaarmaking. Artikel 4.1 Woo bepaalt dat eenieder een verzoek om publieke informatie kan indienen (hierna: een Woo-verzoek). De verzoeker hoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen. Als een verzoek te algemeen is geformuleerd, kan het bestuursorgaan de verzoeker vragen om het verzoek te preciseren. In beginsel wordt een Woo-verzoek ingewilligd, tenzij één van de in paragraaf 2.4 genoemde uitzonderingsgronden van toepassing is. Mocht de verzochte informatie berusten bij een ander bestuursorgaan dan waar het Woo-verzoek is ingediend, dan moet het verzoek onverwijld worden doorgezonden.<sup>20</sup> Op een Woo-verzoek moet binnen vier weken worden beslist.<sup>21</sup> Als verwacht wordt dat een belanghebbende bedenkingen heeft tegen openbaarmaking, moet deze belanghebbende in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze naar voren te brengen. Als vervolgens besloten wordt om de informatie te verstrekken, dan wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij een belanghebbende daar naar verwachting bezwaar tegen heeft. In dat geval wordt de informatie pas twee weken na de bekendmaking van de beslissing openbaar gemaakt. Dit geeft de belanghebbende twee weken de tijd om een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen om de openbaarmaking tegen te houden.<sup>22</sup> De openbaarmaking van informatie is in beginsel kosteloos.<sup>23</sup>

17 Zie over die laatste uitzondering uitgebreid: M.E.M. Dujardin, 'De actieve openbaarmaking van sancties door toezichhouders en de Wet open overheid', *NTB* 2017/33. Voor de verhouding tussen de Woo en de Wet elektronische bekendmakingen verwijs ik naar: C.J. Wolswinkel, 'Publicatie van besluiten in een digitaal tijdperk: verschuivende panelen tussen bekendmaking en openbaarmaking?', *JBplus* 2020/3.

18 Zo kunnen subsidiebeschikkingen openbaar worden gemaakt in een elektronisch raadpleegbaar overzicht, waarin onder meer moet worden opgenomen: de grondslag van de subsidie; de ontvanger; de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt; en de hoogte van de subsidie.

19 Als een bestuursorgaan ervoor kiest om te werken met dit soort overzichten, dan moet dat overzicht ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt. Zie ook *Kamerstukken I* 2020/21, 33328, nr. N, p. 75.

20 Artikel 4.2 lid 1 Woo.

21 Deze termijn kan met twee weken worden verlengd. Artikel 4.2a Woo bepaalt dat als een Woo-verzoek zo omvangrijk is dat niet binnen vier weken kan worden beslist, het bestuursorgaan in overleg treedt met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan moet dan de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde verstrekken.

22 Overschrijding van de beslistermijn leidt er niet toe dat dwangsommen worden verbeurd (artikel 8.2 Woo). Wel is het mogelijk dat de Woo-verzoeker een beroep wegens niet tijdig beslissen bij de bestuursrechter indient (artikel 8.3 Woo).

23 Wel kan voor het maken van kopieën van documenten een vergoeding worden gevraagd ter hoogte van de kostprijs van de verstrekte informatiedragers.

In het kader van de passieve openbaarmaking wordt nog op drie bepalingen gewezen. Allereerst is bepaald dat als het Woo-verzoek betrekking heeft op informatie die bij een bestuursorgaan behoort te berusten, maar daar niet is, het bestuursorgaan de gevraagde informatie moet *voordere* van degene die over de informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, moet deze per omgaande verstrekken aan het bestuursorgaan.<sup>24</sup> Het bestuursorgaan is bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen om deze vordering kracht bij te zetten.<sup>25</sup> Ten tweede kent de Woo nu een antimisbruikbepaling.<sup>26</sup> Dit is een codificatie van vaste jurisprudentie van de bestuursrechter. Het artikel bepaalt dat als de Woo-verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of als het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, het bestuursorgaan kan besluiten het verzoek niet te behandelen. Ten slotte wordt gewezen op artikel 5.5 Woo. De Woo kent als hoofdregel dat de openbaar gemaakte informatie voor eenieder beschikbaar komt, maar – anders dan onder de Wob – wordt het ook mogelijk dat alleen de verzoeker kennis neemt van bepaalde informatie. Als een Woo-verzoek ziet op informatie die de Woo-verzoeker zelf betreft (of diens nabestaanden), wordt het belang dat met de uitzonderingsgrond wordt gediend afgewogen tegen het belang van de verzoeker – en dus niet het belang van openbaarmaking voor eenieder. Het bestuursorgaan kan aan de informatieverstrekking aan de verzoeker voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld dat de verzoeker de informatie niet verder mag verspreiden.

### 2.4 *Uitzonderingsgronden*

Net als de Wob bevat de Woo een aantal uitzonderingsgronden. Het openbaar maken van informatie blijft achterwege als één van deze gronden van toepassing is. Daarbij is – net als nu het geval is – het uitgangspunt dat niet op documentniveau, maar op zins- of alineaniveau moet worden beoordeeld of sprake is van een uitzonderingsgrond. Dat betekent dat binnen een document die passages onleesbaar worden gemaakt, waarna de rest van het document openbaar kan worden gemaakt.<sup>27</sup> Als informatie niet openbaar wordt gemaakt, dan moet het bestuursorganen motiveren welke uitzonderingsgrond van toepassing is.<sup>28</sup> De Woo maakt (net als de Wob) onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Bij een absolute uitzonderingsgrond moet openbaarmaking achterwege blijven, terwijl bij een relatieve uitzonderingsgrond een belangenafweging moet plaatsvinden tussen die uitzonderingsgrond en het belang van openbaarmaking. Een voorbeeld van een absolute weigerings-

24 Artikel 4.2 lid 2 Woo.

25 Artikel 8.5 Woo.

26 Artikel 4.6 Woo.

27 Zie voor kritiek over de soms grote passages die onleesbaar gemaakt worden: Zondag met Lubach (S13) <https://www.youtube.com/watch?v=yFYxBhMiQWw>.

28 Artikel 5.1 lid 3 Woo.

grond is de veiligheid van de staat. Ook persoonsgegevens als bedoeld in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming<sup>29</sup> en bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, vormen absolute weigeringsgronden.<sup>30</sup> Voorbeelden van relatieve uitzonderingsgronden zijn de economische of financiële belangen van de staat en andere bestuursorganen en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.<sup>31</sup>

De huidige Wob kent de relatieve uitzonderingsgrond van “het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden”.<sup>32</sup> Deze uitzonderingsgrond werd in de praktijk vaak gebruikt als ruime restcategorie om informatie niet openbaar te maken. Deze grond wordt gewijzigd in de Woo. In “uitzonderlijke gevallen” kan openbaarmaking achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in artikel 5.1 Woo en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt.<sup>33</sup> Aan de toepassing van deze uitzonderingsgrond is een belangrijke voorwaarde verbonden. Als een bestuursorgaan zich hierop beroept dan mag het bestuursorgaan zich namelijk niet tevens ‘subsidiar’ op één van de andere uitzonderingsgronden baseren.

Naast de hiervoor genoemde uitzonderingen kent de Woo – net als de Wob – nog een uitzonderingsgrond die in deze bijdrage niet onbesproken mag blijven en dat is die van de “persoonlijke beleidsopvatting”. Als een Woo-verzoek ziet op documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.<sup>34</sup> Met het oog op een goede en democratische bestuursvoering kan een bestuursorgaan wel informatie verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen, mits in niet tot personen herleidbare vorm. Naar aanleiding van het eerdergenoemde rapport van de POK is aan dit artikel een nieuw lid toegevoegd dat bepaalt dat uit documenten opgesteld ten be-

hoeve van formele bestuurlijke besluitvorming<sup>35</sup> wél informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Dit artikellid wordt daarmee gezien als een belangrijke beperking van deze uitzonderingsgrond, omdat het uitgangspunt wordt omgedraaid naar “wel openbaar maken, tenzij”.<sup>36</sup>

Nieuw in de Woo is dat bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar, het bestuursorgaan bij een weigering moet motiveren waarom ondanks het tijdsverloop, de (relatieve) uitzonderingsgrond zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid. Dit artikel bevat daarmee een verzwaarde motiveringsplicht voor ‘oude’ informatie.<sup>37</sup>

Opvallend is ook het nieuwe artikel 3.4 Woo. Dit artikel bepaalt dat in afwijking van de wettelijke uitzonderingsgronden, een bestuursorgaan informatie uit eigen beweging openbaar kan maken “wanneer een ander zwaarwegend algemeen belang” dat in een concreet geval vergt.<sup>38</sup> Hoewel ik niet verwacht dat van dit artikel vaak gebruik zal worden gemaakt, is het goed dat degenen die dergelijke vertrouwelijke bedrijfsgegevens verstrekken, zich realiseren dat de zogenoemde ‘absolute’ uitzonderingsgronden, niet absoluut zijn.

De Woo kent nog twee uitzonderingen op de uitzonderingsgronden, namelijk openbaarmaking aan de verzoeker “indien er klemmende redenen zijn”<sup>39</sup> of ten behoeve van

29 Zie over het spanningsveld tussen de openbaarheid van overheidsinformatie en de bescherming van de privacy ook: C.N. van der Sluis, ‘Openbaarheid van overheidsinformatie en bescherming van de privacy’, Gst. 2017/131.

30 In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd voorgesteld om hier een relatieve weigeringsgrond van te maken, maar dit is gedurende het wetgevingstraject gewijzigd. Onder de Wob is deze grond ook een absolute weigeringsgrond.

31 Artikel 5.1 Woo.

32 Artikel 10 lid 2 onder g Wob.

33 Artikel 5.1 lid 5 Woo.

34 Artikel 5.2 Woo. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. Zie over het oorspronkelijk voorgestelde artikel in de Woo: A.P.W. Duijkersloot, J.A.E. van der Jagt-Jobsen & L. Maas, ‘Van Wob naar Woo: de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad’, NTB 2016/45.

35 Het artikellid ziet op formele besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, gedeputeerde staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder. In de wetgeschiedenis wordt gesteld dat het begrip formele bestuurlijke besluitvorming betrekking heeft op “alle besluiten die de genoemde bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid. Hieruit volgt dat de term ‘besluiten’ eerder een bestuurlijke betekenis heeft dan de juridische betekenis van artikel 1:3 Awb.” (*Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 109*).

36 De beperking van deze uitzonderingsgrond heeft tot verhit debat in Nederland geleid waarbij onder meer gesteld wordt dat deze beperking tot gevolg kan hebben dat ambtenaren zich niet meer veilig voelen om te brainstormen, omdat zij onderdeel zouden kunnen worden van het publieke debat. Zie hierover bijvoorbeeld: P. Bovend’Eert, ‘Wat mag het parlement wel en niet weten? Inlichtingenplicht en parlementaire controle op grond van artikel 68 Gw rondom de toeslagaffaire’, *NJB 2021/654*.

37 Zie in deze zin ook *Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 110*.

38 In de wetgeschiedenis is als voorbeeld gegeven dat het belang van de bescherming van bedrijfsgegevens of van het door de overheid uitgeoefende toezicht moeten kunnen wijken voor het belang van de bescherming van de volksgezondheid als blijkt dat een product onverwacht gevaar voor gebruikers oplevert en dat gevaar door een openbare waarschuwing kan worden verminderd (*Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 115*).

39 Artikel 5.6 Woo. In de wetgeschiedenis is als voorbeeld van een klemmende reden gegeven: bij de overheid (arbeidsinspectie) berustende gegevens over schadelijke stoffen die niet openbaar zijn, omdat het vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens zijn, waarbij die gegevens worden verstrekt aan een werknemer die als gevolg van die schadelijke stoffen een dodelijke ziekte heeft opgelopen, maar zonder de bij de overheid berustende gegevens niet kan aantonen dat hij met de ziekteveroorzakende stoffen in aanraking is geweest (*Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 115*).

historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek.<sup>40</sup> Het bestuursorgaan kan aan de informatieverstrekking voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld dat degene aan wie toegang wordt verleend, de verkregen informatie niet verder verspreidt. Overtreding van een dergelijke voorwaarde is een misdrijf.<sup>41</sup>

## 2.5 Reikwijdte

De Woo is net als de Wob van toepassing op bestuursorganen.<sup>42</sup> Nieuw ten opzichte van de Wob, is dat een aantal entiteiten die niet kwalificeren als bestuursorgaan, toch onder de reikwijdte van de Woo wordt gebracht. Het betreft onder meer de Eerste en Tweede Kamer.<sup>43</sup> Dit is dus een verruiming van de reikwijdte ten opzichte van de Wob. Deze uitbreiding is volgens de initiatiefnemers van de wet in lijn met internationale ontwikkelingen, waaronder het Verdrag van Tromsø.<sup>44</sup>

Het oorspronkelijke wetsvoorstel ging echter nog een stap verder. Het wetsvoorstel wilde namelijk ook semipublieke instellingen binnen de reikwijdte van de wet laten vallen.<sup>45</sup> Dit artikel is door de Tweede Kamer bij amendement uit het wetsvoorstel geschrapt.<sup>46</sup> Naar mijn mening is het een gemis dat dit artikel uit de Woo is geschrapt. De laatste jaren heeft er een grootschalige privatisering van overheidstaken plaatsgevonden, waarbij privaatrechtelijke rechtspersonen met publiek geld een publieke taak uitvoeren.<sup>47</sup> Zoals de Woo zelf bepaalt, is openbaarheid van

publieke informatie van belang voor de democratische samenleving. Het is onwenselijk dat bestuursorganen een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen oprichten om zo onder de informatieverplichtingen van de Woo uit te kunnen komen. Bovendien mag van rechtspersonen die activiteiten verrichten met publiek geld tot op zekere hoogte een publieke verantwoording worden verwacht. Ten slotte kan worden betoogd dat een beperkte reikwijdte van de Woo ook in strijd kan zijn met artikel 10 EVRM.<sup>48</sup> Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet moet een evaluatie plaatsvinden over de doeltreffendheid van de wet in de praktijk.<sup>49</sup> Ik hoop dat deze beperking van de reikwijdte van de wet een onderdeel van deze evaluatie zal zijn.

## 2.6 Contactpersonen

Nieuw in de Woo is de verplichting voor bestuursorganen om één of meer contactpersonen aan te wijzen ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.<sup>50</sup> In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat het belangrijk is dat eenieder gemakkelijk kan nagaan of een bestuursorgaan beschikt over de informatie waarnaar hij of zij op zoek is. Afdoening van vragen moet op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze. Pas als wordt gezocht om een groot aantal documenten zou moeten worden "opgeschaald" naar de Woo-procedure. De contactfunctionarissen zouden dus een de-juridificerende functie hebben en daarmee moeten bijdragen aan de cultuurverandering bij de overheid waarbij de overheid actiever zou moeten meewerken aan de afhandeling van informatieverzoeken.<sup>51</sup> Hoewel ik deze passages uit de wetsgeschiedenis mooi vind klinken en de gedachte erachter van harte onderschrijf, vraag ik mij af of de ambities van de initiatiefnemers hier wellicht niet wat naïef zijn. Ik kan me voorstellen dat als een burger om informatie vraagt die al in PLOOI te vinden is, de contactpersoon (vaak een frontofficemedewerker) deze direct kan verstrekken. Moeilijker voorstelbaar is dat deze medewerker ook kan oordelen dat andere informatie openbaar kan worden omdat er geen uitzonderingsgronden of derdenbelangen zouden spelen, zonder dat de Woo-besluitvormingsprocedure is gevolgd. Deze bepaling moet dan ook eerder worden gezien als een symboolbepaling die kan bijdragen aan de gewenste cultuuromslag. Als de contactpersonen worden opgeleid zodat zij kunnen beoordelen of de gevraagde informatie al beschikbaar is (of zou moeten zijn) en deze dan kunnen toesturen per e-mail, dan zou daarmee een eerste stap naar een burgervriendelijkere en transparantere bestuurscultuur worden gemaakt.

40 Artikel 5.7 Woo.

41 Dit misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie (artikel 8.1 Woo).

42 Bestuursorganen worden in artikel 1:1 lid 1 Awb gedefinieerd als: (a) een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of (b) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

43 De andere entiteiten zijn: de Staten-Generaal; de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden; de Raad van State (tenzij de Raad het koninklijk gezag uitoefent, en met uitzondering van de Afdeling bestuursrechtspraak); de Algemene Rekenkamer; de Nationale ombudsman en andere ombudsmannen en ombudscommissies.

44 *Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 43.*

45 Het (inmiddels vervallen) artikel 2.3 Woo bepaalde dat bij algemene maatregel van bestuur andere (categorieën) rechtspersonen zouden kunnen worden aangewezen waarvan informatie openbaar gemaakt zou moeten worden. Het zou kunnen gaan om een rechtspersoon die voor meer dan € 100.000 per jaar uit algemene middelen wordt bekostigd; een wettelijke taak uitoefent; een publiek belang behartigt; voor meer dan 50% een of meer krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen als aandeelhouder heeft; of is opgericht door een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, dan wel een bestuursorgaan op andere wijze overwegende invloed op het beleid van de rechtspersoon heeft. Als een rechtspersoon zou worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, dan zou in die maatregel ook worden bepaald welke informatie over die rechtspersoon openbaar gemaakt moet worden en door wie. Het zou informatie kunnen betreffen over de besteding van de bekostiging, de uitvoering van de taak en de behartiging van het publiek belang. In de algemene maatregel van bestuur zou ook een bestuursorgaan worden aangewezen dat de informatie openbaar moet maken – bijvoorbeeld het bestuursorgaan dat de rechtspersoon heeft opgericht. De aangewezen rechtspersoon moet op eerste vordering de benodigde gegevens aan het aangewezen bestuursorgaan verstrekken.

46 *Kamerstukken II 2020/21, 35112, nr. 23.*

47 Zie over semipublieke instellingen uitgebreid: N. Jak, *Semipublieke instellingen: De juridische positie van instellingen op het snijvlak van overheid en samenleving* (diss. VU), Den Haag: Bju 2014.

48 Zie J. Tingen & N. Jak, 'Is het Nederlandse recht op toegang tot overheidsinformatie EVRM-proof?', *JBplus* 2019/3. Zie over het vervallen artikel 2.3 Woo ook: N. Jak, 'Semipublieke instellingen en de Wet open overheid', *NJB* 2016/1475.

49 Artikel 8.9 Woo.

50 Artikel 4.7 Woo. De functie van contactpersoon moet blijkens de wetsgeschiedenis niet worden gezien als een fulltime functie, maar als een rol die op verschillende plaatsen in de organisatie kan worden belegd.

51 *Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 87-88.*

### 2.7 Adviescollege

De Woo introduceert een nieuw adviescollege, namelijk het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding. Het Adviescollege krijgt twee kerntaken, namelijk advisering over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie en bemiddeling. Daarmee lijkt het Adviescollege op een soort nieuwe ombudsman voor de openbaarmaking van publieke informatie.

De eerste taak van het Adviescollege is gevraagde en ongevroegde advisering aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie.<sup>52</sup> Daarnaast adviseert het Adviescollege de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) periodiek over aanpassing van het meerjarenplan dat gaat over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk moeten maken (zie hierover uitgebreider paragraaf 4). Ten slotte moet het Adviescollege de toepassing van de Woo bevorderen door onder meer voorlichting te geven aan bestuursorganen; het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie in algemene zin of door specifieke organen in het bijzonder; en het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de openbaarmaking uit eigen beweging en de ontsluiting van informatie.

De tweede taak van het Adviescollege is een bemiddelingstaak. Journalisten, wetenschappers of andere groepen met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie, kunnen een klacht indienen bij het Adviescollege over de wijze waarop een bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt. Het Adviescollege moet op basis van zo'n klacht 'bemiddelen' tussen het bestuursorgaan en de klager. De uitkomst van de bemiddeling is een advies van het college aan het betrokken bestuursorgaan.<sup>53</sup>

### 3. Van een documentenregister naar PLOOI

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was een verplichting opgenomen voor bestuursorganen om een documentenregister bij te houden. Zoals gesteld, werd deze verplichting onuitvoerbaar geacht vanwege de hoge kosten die daarmee gemoeid zouden zijn.<sup>54</sup> In de Wijzigingswet werd deze verplichting dan ook geschrapt. Lang zag het er naar

uit dat de Woo wellicht zou leiden tot meer actieve openbaarmaking van informatie, maar dat de ontsluiting van die overheidsinformatie niet zou worden gereguleerd. Dit is pas recent gewijzigd als gevolg van de aanbevelingen van de POK.<sup>55</sup> De Woo bepaalt nu dat de openbaarmaking van documenten die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden elektronisch geschiedt "op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur".<sup>56</sup> Deze infrastructuur is daarnaast ook beschikbaar voor de openbaarmaking van andere (niet verplichte) documenten die actief openbaar gemaakt worden. Met deze digitale infrastructuur wordt het door de minister ontwikkelde PLOOI bedoeld: het Platform Open Overheidsinformatie. PLOOI is een verwijzindex. Dat betekent dat via dit platform de documenten die door bestuursorganen openbaar worden gemaakt, centraal ontsloten kunnen worden. Het platform zal op termijn te vinden zijn op de website [overheid.nl](https://overheid.nl), waar ook andere officiële publicaties van de overheid te vinden zijn. Op dit moment is een pilot van PLOOI te bekijken op <https://open-pilot.overheid.nl/>.

In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat als alle bestuursorganen gebruikmaken van PLOOI, er een volledig overzicht van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten ontstaat. Het grote verschil met het documentenregister is dat niet bekend wordt welke informatie wel is ontvangen of gecreëerd, maar (nog) niet openbaar is. Volgens de initiatiefnemers van de wet is het voor de gebruikers echter een enorme winst als zij met één zoekopdracht bij alle bestuursorganen kunnen zoeken, terwijl het platform tegelijkertijd de totale kosten voor bestuursorganen drukt, omdat zij hiervoor niet zelf de faciliteiten hoeven te ontwikkelen.<sup>57</sup> Naast het kunnen doorzoeken van informatie van verschillende bestuursorganen via één platform, is een toegevoegde waarde van PLOOI ook dat van alle ontsloten documenten een register wordt bijgehouden. Hierdoor blijven alle via PLOOI gepubliceerde documenten in beginsel permanent beschikbaar en altijd vindbaar via een persistente URI.<sup>58</sup> Daarnaast heeft de ontwikkelaar van PLOOI, het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties (KOOP), aangegeven dat op termijn de openbaar gemaakte documenten in PLOOI verrijkt kunnen worden met aanvullende informatie. Zo wordt gedacht aan het inzetten van de LinkeXtractor (LX) die in overheidsdocumenten geschreven verwijzingen naar andere overheidsdocumenten, wet- en regelgeving en rechterlijke uitspraken kan herkennen en omzetten naar gestandaardiseerde verwijzingen en hyperlinks.

<sup>52</sup> Artikel 7.2 Woo.

<sup>53</sup> Vermeldenswaardig is dat artikel 7.2 Woo bepaalt dat als een klacht mede betrekking heeft op een besluit op een Woo-verzoek waartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend, de bezwaartermijn wordt opgeschort tot het Adviescollege advies heeft uitgebracht. Als een klager naast een klacht ook een bezwaarschrift indient, dan neemt het bestuursorgaan de beslissing op bezwaar binnen twee weken nadat het Adviescollege advies heeft uitgebracht.

<sup>54</sup> Zie hierover uitgebreider: G. Enthoven, 'Wet open overheid. Thermometer bij een zware bevalling', *Computerrecht* 2017/203.

<sup>55</sup> Tweede Nota van Wijziging bij de Wijzigingswet Woo, *Kamerstukken II* 2020/21, 35112, nr. 16.

<sup>56</sup> Artikel 3.3b Woo.

<sup>57</sup> *Kamerstukken I* 2020/21, 33328, nr. N, p. 77.

<sup>58</sup> PLOOI is echter niet de archiefbewaarplaats. Dit betekent dat de aanleverende organisaties nog altijd verantwoordelijk zijn voor het archiveren en vernietigen van documenten conform de Archiefwet (KOOP, *PLOOI Functionele Handleiding*, versie 0.97, januari 2021, p. 8 en 12.

Ook kan het zoeken intelligenter gemaakt worden door gebruik te maken van diverse algoritmes en kennismodellen met alternatieve termen, zoals bijvoorbeeld het toevoegen van in de praktijk gebruikte termen (spreektaal) voor officiële stukken (jargon).<sup>59</sup>

Op grond van de Woo kan er een ministeriële regeling worden vastgesteld waarin publicatiestandaarden worden opgenomen waaraan de openbaar te maken documenten moeten voldoen. Documenten worden in PLOOI namelijk door de bezoeker gevonden op basis van zoeken in de volledige tekst én de toegekende metadata. In PLOOI fungeren die metadata als filters om een zoekresultaat te kunnen verkleinen. Bestuursorganen worden dus verplicht om bepaalde metadata toe te voegen aan de documenten. Dit kan voorsnóg op twee manieren worden gedaan: geautomatiseerd via een datakoppeling of handmatig via het PLOOI aanleverloket.<sup>60</sup>

Al met al lijkt PLOOI een goede eerste stap naar een betere ontsluiting van overheidsinformatie. Aandachtspunt is wel dat PLOOI nog in de pilotfase zit en dat veel bestuursorganen nog moeten zorgen voor een aansluiting op PLOOI. Ik zou ervoor willen pleiten dat – anders dan de Omgevingswet<sup>61</sup> – de inwerkingtreding van de Woo niet afhankelijk wordt gemaakt van het aantal bestuursorganen dat aangesloten is op PLOOI. De Woo heeft hier al in voorzien door in artikel 10.3 Woo te bepalen dat voor de verplichte actieve openbaarmaking een ander moment van inwerkingtreding kan worden vastgesteld dan voor de rest van de wet. De ontsluiting via PLOOI is gekoppeld aan de openbaarmaking van deze informatie. Als voor de verplichte actieve openbaarmaking een latere datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld, wordt die datum de uiterste datum waarop bestuursorganen moeten zijn aangesloten op PLOOI. Het maakt het echter wel mogelijk voor bestuursorganen om eerder aan te sluiten op PLOOI en zo al over te gaan tot het actief ontsluiten van overheidsinformatie.

#### 4. De (digitale) informatiehuishouding van de overheid

De elektronische ontsluiting van informatie waarop in de vorige paragraaf is ingegaan, is helaas slechts een deel van het door de POK geconstateerde probleem. Problematisch is ook de gebrekkige informatiehuishouding van de overheid. Daarmee wordt bedoeld dat overheidsinformatie slecht wordt bewaard. En informatie die niet wordt be-

waard, kan ook niet worden ontsloten.<sup>62</sup> Eén van de aanbevelingen van de POK was daarom om de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren.<sup>63</sup> Hierna zal eerst worden beschreven welke bepalingen de Woo bevat over het bewaren van overheidsinformatie en vervolgens worden ingegaan op de actieplannen die worden opgesteld naar aanleiding van het rapport van de POK.

Allereerst bevat de Woo een zorgplicht. Deze plicht houdt in dat een bestuursorgaan er zorg voor moet dragen dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Ook moet een bestuursorgaan er zo veel mogelijk voor zorgdragen dat de informatie die het verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.<sup>64</sup> In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat dit artikel onmisbaar is, omdat het recht op toegang tot publieke informatie illusoir is als de betreffende documenten in een staat verkeren waardoor ze feitelijk niet raadpleegbaar zijn.<sup>65</sup> In het verlengde hiervan bepaalt de Woo dat bestuursorganen moeten waarborgen dat documenten waarop een Woo-verzoek betrekking heeft, behouden blijven.<sup>66</sup> Dit is een codificatie van vaste jurisprudentie van de bestuursrechter waaruit volgt dat na de indiening van een Wob-verzoek het bestuursorgaan niet de vrijheid heeft om over te gaan tot vernietiging van stukken en bestanden waarop dat verzoek betrekking heeft. Vanaf dat moment dient het behoud daarvan volledig te worden gewaarborgd, opdat ook over de vraag of sprake is van voor openbaarmaking mogelijk in aanmerking komende documenten effectief besloten en geprocedeerd kan worden.<sup>67</sup> Uit deze bepaling volgt geen bewaarplicht voor alle bij een bestuursorgaan berustende documenten, wel moet tijdens de behandeling van een Woo-verzoek ten aanzien van gevraagde documenten de vernietiging op basis van een selectielijst worden aangehouden totdat op het verzoek onherroepelijk is beslist.<sup>68</sup>

59 KOOP, *PLOOI Functionele Handleiding*, versie 0.97, januari 2021, p. 8.

60 KOOP, *PLOOI Functionele Handleiding*, versie 0.97, januari 2021, p. 10-11.

61 Zie hierover A. Drahmman & J.H.M. Huijts, 'Het Digitaal Stelsel Omgevingswet: ICT-flop of belofte voor de toekomst?', *Computerrecht* 2021/113.

62 Zie over het onrechtmatig verwijderen van documenten ook: M.H.A. Bakkum & A. Drahmman, 'Tussen recht en praktijk. Versterk het toezicht op en de handhaving van de informatiehuishouding van de overheid', *NJB* 2021/1226.

63 In het generieke actieplan wordt informatiehuishouding gedefinieerd als: "Het totaal aan regels, voorzieningen, activiteiten en processen gericht op de informatiestromen en op het beheer van informatie. De informatiehuishouding ondersteunt de primaire processen van overheidsorganisaties en waarborgt democratische, juridische en historische waarden. Om dat tweeledige doel van ondersteunen en waarborgen te bereiken moet een informatiehuishouding zo worden ingericht dat (digitale) informatie die nodig is om het handelen van overheidsorganisaties te kunnen reconstrueren van meet af aan, maar ook na verloop van tijd duurzaam toegankelijk is en blijft. Dit geldt vanaf het moment van creatie tot het moment dat de informatie niet meer nodig is, ook niet als cultureel erfgoed." (bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 29362, nr. 291, p. 9).

64 Artikel 2.4 Woo. Dit artikel lijkt daarmee op artikel 3 van de Archiefwet 1995 dat bepaalt dat overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren en te bewaren.

65 *Kamerstukken I 2020/21*, 33328, nr. N, p. 47.

66 Artikel 4.1a Woo.

67 ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942.

68 *Kamerstukken I 2020/21*, 33328, nr. N, p. 80.

Bijzondere aandacht verdient verder de digitalisering van overheidsinformatie. Juist de digitale informatiehuishouding van de overheid is volgens de initiatiefnemers van de wet nog niet op orde. Daarom bepaalt artikel 6.1 Woo dat een bestuursorgaan maatregelen moet treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van haar digitale documenten.<sup>69</sup> Door documenten intern digitaal toegankelijk te maken, kunnen documenten binnen bestuursorganen zelf eenvoudiger worden gevonden, waardoor ze eerder kunnen worden verstrekt naar aanleiding van een Woo-verzoek. Ook de actieve openbaarmaking wordt eenvoudiger als de werkprocessen en informatiesystemen van de overheid daarop beter worden ingericht. Volgens de wetgever zal dit echter niet van vandaag op morgen kunnen zijn gerealiseerd. Omdat het niet efficiënt wordt geacht om van ieder bestuursorgaan te eisen dat het zelf het wiel uitvindt, bepaalt artikel 6.2 Woo dat de minister een meerjarenplan naar de Tweede en Eerste Kamer zal zenden, waarin wordt aangegeven welke maatregelen kunnen en zullen worden getroffen om de digitale informatie duurzaam toegankelijk te maken. Het meerjarenplan moet zowel de doelen als de stappen bevatten voor alle fases die digitale documenten doorlopen: vervaardigen, ordenen, bewaren, vernietigen en ontsluiten. De initiatiefnemers verwachten dat het volledig realiseren van de doelstelling bij zowel het Rijk als de decentrale overheden ten minste acht jaar gaat duren. Als de informatiehuishouding op orde komt, zou het ideaal van een documentenregister op termijn wellicht alsnog kunnen worden gerealiseerd.<sup>70</sup>

Het meerjarenplan is een verplichting voor de minister. Daarom is ten slotte artikel 3.5 Woo vermeldenswaardig. Dit artikel verplicht alle bestuursorganen om in hun jaarlijkse begroting aandacht te besteden aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Woo alsmede in de jaarlijkse verantwoording verslag te doen van de uitvoering van die beleidsvoornemens. Deze verantwoordingsverplichting is opgenomen om de controle op de naleving door bestuursorganen zelf te stimuleren. De verslaglegging moet bijdragen aan het versterken van de bewustwording bij bestuursorganen van de openbaarheidswetgeving.<sup>71</sup>

In de Kabinetsreactie op het rapport van de POK is al een voorschot genomen op de totstandkoming van het hiervoor genoemde meerjarenplan. In de Kabinetsreactie

wordt erkend dat een goede informatiehuishouding een randvoorwaarde is voor een goede informatievoorziening en een noodzakelijk element in onze democratische rechtsstaat. Voor een verbetering van de informatiehuishouding is het volgens het Kabinet nodig dat het beleid voor informatiehuishouding wordt gestandaardiseerd en geharmoniseerd. Aangegeven wordt dat het verbeteren van de informatiehuishouding niet alleen gaat over het investeren in technieken voor het opslaan en vinden van informatie, maar ook in het investeren in de professionaliteit van de ambtenaren. Kennelijk vond het Kabinet het woord “meerjarenplan” niet overtuigend genoeg, want in de Kabinetsreactie wordt gesproken over “actieplannen”. Er komt allereerst een “generiek actieplan”. Dit actieplan moet kaders stellen en concrete maatregelen bevatten voor de verbetering van de informatiehuishouding op rijksniveau. Daarnaast komen er departementale actieplannen. Deze actieplannen moeten een stappenplan bevatten om de rijksbrede doelen uit het generieke actieplan ook daadwerkelijk in de individuele ministeries te bereiken. Om van plannen tot realisatie te komen, wordt in de Kabinetsreactie ten slotte aangegeven dat er een regeringscommissaris zal worden benoemd die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de minister.<sup>72</sup>

Het generieke actieplan is inmiddels gepubliceerd. Uit het generieke actieplan blijkt dat de overheidsinformatiehuishouding ‘over vier assen een grote veranderopgave heeft. Het betreft knelpunten bij de capaciteit aan informatieprofessionals en de rol van medewerkers in het primaire proces, de grote hoeveelheid en aard van informatie, de veelheid en kwaliteit van de informatiesystemen en de sturing en naleving op dit vraagstuk’. Het zal volgens het actieplan tot en met 2026 duren voordat de verbeteroperatie is gerealiseerd.<sup>73</sup> De departementale actieplannen zouden uiterlijk 1 juli 2021 klaar moeten zijn.<sup>74</sup> Opvallend vind ik dat in de Kabinetsreactie niet wordt gesproken over een actieplan voor de decentrale overheden. Hier heeft artikel 6.2 Woo dan ook nog steeds meerwaarde, omdat dat meerjarenplan wél mede de decentrale overheden moet omvatten.

## 5. Afronding

Afrondend kan worden gesteld dat de Woo voor een groot deel oude wijn in nieuwe zakken is. Zo blijft de regeling voor de passieve openbaarmaking met de daarbij behorende uitzonderingsgronden grotendeels ongewijzigd. De oorspronkelijk voorgestelde wijzigingen om de actieve openbaarmaking te verbeteren met een documentenregister en om ook semipublieke instellingen gedeeltelijk onder de werking van de wet te brengen, zijn komen te

69 In het generiek actieplan wordt duurzaam toegankelijk gedefinieerd als: “Duurzaam toegankelijk betekent vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar voor degenen die er recht op hebben, vanaf het moment van ontstaan en voor zolang als noodzakelijk. Hierbij wordt rekening gehouden met aspecten van openbaarheid en privacy. Duurzaam betekent dat de toegankelijkheid van de informatie bestand is tegen veranderingen van elke aard. Dit is niet alleen nodig voor de informatie die binnen de werkprocessen verwerkt wordt, maar ook van de contextinformatie (zoals wie, wat, waarom, waar, etc.)” (bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 291, p. 9*).

70 *Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 117-119*.

71 *Kamerstukken I 2020/21, 33328, nr. N, p. 77-78*.

72 *Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 18-20*.

73 Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI), *Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid ‘Open op Orde’*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 291, p. 3*.

74 *Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 20*.

vervallen. Ook bevat de Woo geen regeling voor politieke en procedurele openbaarheid<sup>75</sup> en wordt de Woo niet geïntegreerd met de Archiefwet<sup>76</sup> en de Wet hergebruik overheidsinformatie.<sup>77</sup>

Met het op het laatste moment ingevoerde PLOOI en de verplichting om de informatiehuishouding te verbeteren met meerjaren- en actieplannen, is echter alsnog een kleine, maar goede eerste stap gezet naar een verbetering van de openbaarheid van overheidsinformatie. Daarmee kan mijns inziens toch worden geconcludeerd dat de Woo een verbetering is ten opzichte van de huidige Wob. Maar we zijn er nog niet. PLOOI is immers nog in de pilotfase en alleen al het op orde krijgen van de informatiehuishouding zal vijf tot acht jaar gaan duren. Dit wordt dus een project van de lange adem. Door de kinderopvangtoeslagaffaire heeft de openbaarheid van overheidsinformatie momentum gekregen. Nu is het de uitdaging om dit momentum vast te houden en ervoor te zorgen dat de Woo niet een symboolwet met goede bedoelingen wordt, maar er een structurele verbetering van de informatiehuishouding komt met de daarbij behorende cultuuromslag om die informatie vervolgens ook daadwerkelijk actief openbaar te maken.

75 Zie hierover uitgebreider: E.J. Daalder, 'Leidt de Wet open overheid tot meer openbaarheid en transparantie voor de burger?' in: R.J.N. Schlössels, B.A. Beijen & A.M.M.M. Bots, *In het nu ... wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht* (Staat en Recht nr. 41), Deventer: Wolters Kluwer 2018, paragraaf 17.2.

76 Zie H.S. ten Cate, 'De verhouding tussen de Archiefwet en de Wob: cohesie of conflict?', *Gst.* 2019/134.

77 In de Wet hergebruik overheidsinformatie is Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie geïmplementeerd.