

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
27 juni 2023	1 van 5	2023-0000383071

Betreft
Aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Actieve openbaarmaking van overheidsinformatie is een belangrijk element voor democratische participatie en controle van het bestuur. Dit komt terug in de Wet open overheid, die de totstandkoming van een digitale infrastructuur voor actieve openbaarmaking verplicht stelt, onder uw verantwoordelijkheid. De systematische actieve openbaarmaking van informatie draagt bovendien bij aan een betere afhandeling van verzoeken om informatie. Ten eerste kunnen burgers dan meer informatie zelf vinden en gericht vragen om informatie uit documenten die nog niet openbaar zijn. Ten tweede kunnen bestuursorganen verzoekers beter doorverwijzen naar de vindplaats van documenten die al online beschikbaar zijn.

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) vindt het belangrijk dat de overheid snel meer informatie actief openbaar maakt, maar ziet dat de uitwerking hiervan de nodige uitdagingen met zich meebrengt. Het Adviescollege ziet ook dat u deze uitdagingen serieus oppakt. In deze brief doet het Adviescollege een aantal aanbevelingen om, samen met u, de voortgang van actieve openbaarmaking te bevorderen.

Gebruiker centraal

Allereerst vindt het Adviescollege het belangrijk dat de gebruiker van de digitale infrastructuur centraal staat, dus dat bij de aanpak duidelijk is dat actieve openbaarmaking een dienst is, die levert wat de gebruikers vragen en nodig hebben. Het Adviescollege steunt dan ook uw keuze voor de stapsgewijze aanpak, waarbij de gebruiker centraal staat. U heeft deze aanpak opgesteld

naar aanleiding van het 'BIT-advies PLOOI' van het Adviescollege ICT-Toetsing.¹ U kiest ervoor te starten met het inrichten van een centrale verwijsindex (hierna: de Woo-index) en een zoekfunctie, in plaats van door te gaan met het eerder ontworpen platform PLOOI. Deze oplossing is technisch eenvoudiger en voor overheidsorganisaties beter uitvoerbaar dan de oorspronkelijke opzet.

Op 8 juni 2023 heeft u ruim 900 overheidsorganisaties geïnformeerd over het aansluiten op de Woo-index en over de stapsgewijze aanpak voor de doorontwikkeling van de digitale infrastructuur en de gefaseerde invoering van de verplichte actieve openbaarmaking.² In dat kader is het voorts van belang om gebruikersonderzoek te continueren, dit periodiek te herhalen, de uitkomsten daarvan toe te passen én gebruik te maken van goede en bewezen voorbeelden uit de praktijk.

Duidelijkheid over de normen

Ten tweede is het van belang om voldoende duidelijkheid te bieden; niet alleen voor de gebruiker, maar ook voor de meer dan 900 bestuursorganen die moeten aansluiten op de infrastructuur. Er moet zo min mogelijk ruis op de lijn zijn over de normen die gelden. Als verantwoordelijk bewindspersoon bent u in de positie om die duidelijkheid te bieden: zowel over (1) het wettelijk kader, als (2) de wijze waarop de documenten moeten aangeboden (de standaarden) en (3) de periode waarin zij online moeten staan (de publicatieduur).

1. Laat artikel 3.3. van de Woo over actieve openbaarmaking zo snel mogelijk ingaan

Aanbeveling

Voor overheidsorganisaties en burgers moet duidelijk zijn wanneer actieve openbaarmaking een verplichting wordt. Daarom adviseert het Adviescollege om de inwerkingtreding van artikel 3.3. van de Woo niet als sluitstuk te beschouwen, maar om het vereiste Koninklijk Besluit (of de besluiten) snel te nemen.

Toelichting

Artikel 3.3. van de Woo verplicht bestuursorganen om documenten die vallen onder zeventien in de wet genoemde informatiecategorieën actief openbaar te maken én via een centrale digitale infrastructuur te ontsluiten. Dit is één van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Er is echter nog geen duidelijkheid over wanneer overheidsorganisaties aan deze verandering moeten voldoen. Dit kan leiden tot een afwachtende houding en onnodige vertraging. Bij een gefaseerde aanpak is het juist belangrijk dat partijen vanaf de start geëngageerd en goed geïnformeerd zijn.

Inmiddels kunnen overheidsorganisaties aansluiten op de Woo-index en werkt u aan aangescherpte definities voor de informatiecategorieën en bijbehorende hulpmiddelen voor openbaarmaking. De definities worden opgenomen in een ministeriële regeling. Dit maakt dat de weg vrij is om artikel 3.3 van de Woo bij Koninklijk Besluit (of besluiten) snel in werking te laten treden en duidelijkheid te verschaffen op dit punt. Daarbij biedt de Woo de mogelijkheid om een fasering aan te brengen voor de verschillende informatiecategorieën en voor verschillende typen

¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 23 december 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 26 643 en 33 328, nr. 958.

² Brief van de directeur Programma Open Overheid, namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actieve openbaarmaking overheidsinformatie: Woo-index*, 8 juni 2023.

overheidsorganisaties, zodat overheidsorganisaties voldoende tijd krijgen om aan de verplichting te kunnen voldoen.

2. Stel vast welke standaarden gelden bij publicatie van overheidsdocumenten

Aanbeveling

De wijze waarop overheidsorganisaties hun documenten publiceren, is bepalend voor de vindbaarheid - door de zoekfunctie - en de bruikbaarheid - voor de gebruiker - van de informatie. Daarom adviseert het Adviescollege u om te inventariseren welke (bestaande) ICT-standaarden overheidsorganisaties moeten toepassen bij de publicatie van hun documenten. Het Adviescollege adviseert u het resultaat bindend te maken voor alle overheidsorganisaties én de inventarisatie geregeld te herhalen.

Toelichting

Het gaat tenminste om uitwerking van de volgende eisen waaraan de publicatieversies van documenten moeten voldoen:

- Eisen inzake de machineleesbaarheid en duurzame toegankelijkheid door middel van open formaten (artikel 2.4 lid 3 van de Woo en artikel 5 lid 1 van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie).
- Eisen voor de toegankelijkheid van de publicatieversies op websites en apps van de overheid voor mensen met een functiebeperking (Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid).
- Eisen inzake metadatering (artikel 2.4. lid 3 van de Woo).

Voor een snelle implementatie van de Woo-index worden in eerste instantie door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zeer beperkte eisen gesteld aan het toekennen van metadata aan publicatieversies. Op basis van gebruikersonderzoek en de stand van de zoektechnologie kan de set worden uitgebreid. Het Adviescollege ondersteunt deze aanpak, en acht het bovendien van belang dat overheidsorganisaties die metadata toekennen, hiervoor dezelfde standaard(en) hanteren.

De relevante standaarden zouden kunnen worden aangewezen in de ministeriële regeling bij de Woo. Een meer flexibele optie is om gebruik te maken van Forum Standaardisatie, die open ICT-standaarden toetst en voorschrijft aan publieke organisaties. Daarbij wordt de stand van de technologie en de acceptatiegraad meegewogen. In elk geval dient u zeker te stellen dat de lijst van standaarden voor actieve openbaarmaking en publicatie onder de Woo actueel blijft, en dat er voor overheidsorganisaties handreikingen en andere hulp beschikbaar is om aan de eisen te kunnen voldoen.

3. Bepaal en harmoniseer hoe lang de gepubliceerde documenten online moeten staan

Aanbeveling

Voor de uitvoering is van belang dat u spoedig een besluit neemt over de vraag hoelang de gepubliceerde informatie online moet blijven staan en dat u dit besluit helder communiceert. Het Adviescollege adviseert om als vuistregel een publicatieduur van 10 jaar te hanteren, tenzij in de selectielijst voor de brondocumenten een kortere bewaartermijn geldt.

Toelichting

De publicatieduur heeft invloed op het totale volume aan gepubliceerde bestanden en op de inrichting van de publicatiekanalen door overheidsorganisaties. Ook moet voor burgers duidelijk zijn tot hoe ver terug zij informatie kunnen terugvinden via de centrale verwijsindex en zoekfunctie.

De Woo maakt helaas niet duidelijk hoe lang overheidsorganisaties documenten die zij (verplicht) actief openbaar maken online moeten houden. Tijdens de ontwikkeling van de digitale infrastructuur heeft dit tot discussies geleid tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. In die discussie is ook de Archiefwet betrokken.³

In dit verband is het belangrijk om onderscheid te maken tussen:

- De bewaartermijn van brondocumenten: Hoe lang moeten overheidsorganisaties de *brondocumenten* – het 'originele' en ongelakte document – beheren en bewaren in de eigen interne systemen?
- De publicatieduur: Hoe lang moeten overheidsorganisaties de *publicatieversies* van de brondocumenten online houden zodat deze daarmee tevens vindbaar zijn via de centrale verwijsindex en zoekmachine?

De bewaartermijn van de brondocumenten volgt uit de selectielijsten die overheidsorganisaties op grond van de Archiefwet moeten hebben of rechtstreeks uit sectorale wetgeving. De publicatieduur waarmee publicatieversies online staan, dient de minister van BZK te bepalen, bijvoorbeeld in de ministeriële regeling die is voorzien in artikelen 3.3. en 3.3a van de Woo. Dit zorgt voor duidelijkheid bij overheidsorganisaties en voor harmonisatie. Dit laatste is tevens in het belang van de gebruiker.

De argumenten van het Adviescollege voor een publicatieduur van 10 jaar zijn:

- De meeste brondocumenten die volgens artikel 3.3 van de Woo verplicht actief openbaar worden, zijn aangemerkt als blijvend te bewaren informatie in de selectielijsten die overheidsorganisaties hebben op grond van de Archiefwet. Dit betekent ook dat de brondocumenten uiteindelijk vanuit de systemen van de organisatie worden overgebracht naar archiefdiensten en daar vervolgens – veelal ook online – voor eenieder toegankelijk zijn.⁴ Op grond van de Archiefwet 1995 vindt overbrenging plaats na 20 jaar en in het wetsvoorstel voor een nieuwe Archiefwet is dit al na 10 jaar. Het ligt daarom voor de hand om de publicatieversies na 10 jaar van de websites van overheidsorganisaties te halen. Langer is natuurlijk mogelijk in specifieke gevallen, zoals al gebeurt met openbare informatie van de Tweede Kamer en gemeenteraden.
- Een deel van de brondocumenten – bijvoorbeeld subsidiebeschikkingen – zijn volgens selectielijsten in de regel bestemd voor tijdelijke bewaring en zullen door de betreffende overheidsorganisatie binnen 10 jaar, bijvoorbeeld na 7 jaar nadat de zaak of het dossier is gesloten, worden vernietigd. In beginsel kan een overheidsorganisatie dan ook de

³ Zie hiervoor het CIO-oordeel over PLOOI van 18 januari 2022.

⁴ Daarnaast wordt gewerkt aan archivering van overheidswebsites, die archiefdiensten blijvend zullen beheren en beschikbaar stellen aan het publiek.

publicatieversie van de website afhalen, maar zij kan er ook voor kiezen om, in het kader van de uitvoerbaarheid, deze publicatieversie pas na 10 jaar van de website af te halen.

Het Adviescollege doet verder de aanbeveling om deze kwestie niet alsnog ingewikkeld te maken door vanwege de Archiefwet voor de publicatieversies afzonderlijke bewaartermijnen te willen bepalen en toe te passen. Als een overheidsorganisatie een publicatieversie offline haalt, kan dat bestand volgens het Adviescollege gewoon vernietigd worden. Het kan natuurlijk handig zijn om publicatieversies waarin bijvoorbeeld persoonsgegevens zijn gelakt nog te behouden, zodat de archiefdienst deze online kan zetten in plaats van het brondocument, met het oog op de bescherming van de privacy. Dat is echter een praktische en geen principiële keuze. Een dergelijke pragmatische aanpak kan worden toegelicht in de selectielijst.

Tot slot

Voor de verdere ontwikkeling van de digitale infrastructuur is een toekomstvisie op het actief openbaar maken van overheidsinformatie nodig. Het Adviescollege-ICT toetsing heeft u al geadviseerd om hierbij de eerste ervaringen met de Woo-index te betrekken en draagvlak van alle partijen te verzekeren. Het Adviescollege roept u op om de toekomstvisie niet te beperken tot organisatorische en technische vragen op de korte termijn. Het gaat er ook om de vraag te beantwoorden waar de overheid *inhoudelijk* naar toe werkt, dus wat is het wenkende perspectief voor de langere termijn?

De term 'informatieregister' lijkt tijdens de behandeling van de Woo besmet geraakt. Dit kwam doordat het idee nooit is uitgewerkt en een centrale en directe toegang tot *alle* documenten van de hele overheid als onhaalbaar en zeer kostbaar is ingeschat. Dat neemt niet weg dat de bedoeling van een informatieregister – of informatieregisters (meervoud) – overeind is gebleven in artikel 6.2., derde lid, van de Woo. Daarin staat immers dat het meerjarenplan voor verbetering van de informatiehuishouding moet voorzien in "stappen waarmee wordt bereikt dat eenieder zo veel mogelijk inzicht kan hebben in de aanwezigheid van publieke informatie bij een orgaan."

Het Adviescollege vindt het belangrijk om die stip aan de horizon te houden en de gebruiker daarbij centraal te stellen. Om toe te werken naar een situatie waarin burgers actief openbaar gemaakte informatie gemakkelijk kunnen vinden én zelf kunnen zien welke informatie nog meer bij de overheid aanwezig is en op te vragen met een Woo-verzoek. In zijn advies over het meerjarenplan komt het Adviescollege hierop terug.

Hoogachtend,

namens het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Ineke van Gent, voorzitter

Lydia Bremmer, secretaris-directeur