



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Quick scan impact Wet open overheid (Woo), deel 2



ABD TOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Drs. R.IJ.M. Kuipers
Drs. K. van der Steenhoven
J.B.M. Staal

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

In december 2016 presenteerden we onze eerste quick scan van de impact van de Wet open overheid (Woo). Die rapportage beschreef zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin de impact op de Rijksoverheid, met inbegrip van enkele organisaties die formeel niet tot de Rijksoverheid behoren, maar die wel op het niveau van de centrale overheid opereren (de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's).

Uitgaande van een strikt juridische interpretatie van de Woo en op basis van bijdragen van bestuursorganen die tot de Rijksoverheid kunnen worden gerekend, stelden we vast dat de bepalingen van de Woo op vele miljarden documenten van toepassing zijn. We concludeerden dat de Woo zoals die nu voorligt, niet uitvoerbaar is en tot hoge extra kosten leidt waarvoor in de meerjarencijfers geen dekking bestaat.

De nu voorliggende rapportage behelst het tweede deel van onze quick scan. Ze beziet de impact van de Woo op andere overheden en organisaties die direct of voorwaardelijk onder de werking van de Woo (kunnen komen te) vallen. Om een goed en volledig beeld van onze bevindingen te verkrijgen, is het raadzaam om dit deel 2 in samenhang met het eerder uitgebrachte deel 1 te lezen. Waar het nu voorliggende rapport overlapt met onze eerste rapportage, maken we daar expliciet melding van. In sommige gevallen volstaan wij met een verwijzing naar relevante passages uit dat eerdere rapport.

Ten slotte het volgende.

In de Memorie van Toelichting van de Woo wordt het doel van deze wet als volgt omschreven: *“overheden en semioverheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling beter te dienen”*.

Ook tijdens het opstellen van het tweede deel van onze quick scan hebben wij ervaren dat veel van de in deze fase betrokken (medewerkers van) bestuursorganen en organisaties het aldus omschreven doel van de Woo in hoge mate onderschrijven. In het algemeen onderkent men nut en noodzaak van modernisering van de huidige beleidspraktijk rond openbaarmaking van publieke informatie en is men ook bereid daarin te investeren. Er is discussie mogelijk over de beste weg die daarbij gevolgd kan worden, maar over het bovenomschreven doel bestaat weinig tot geen verschil van mening. We achten het van belang dat deze notie meegenomen wordt bij de beoordeling van de uitkomsten van deze quick scan.

Managementsamenvatting

In dit tweede deel van onze quick scan verkennen we de impact van de Wet open overheid (Woo) op de medeoverheden, de koepelorganisaties van openbare lichamen en specifieke organisaties, zoals de Hoge Colleges van Staat. Tevens staan we stil bij de mogelijke impact van deze wet op semipublieke sectoren en deelnemingen, als zij op enig moment via een Algemene Maatregel van Bestuur onder de werking van de Woo gebracht zouden worden. Aldus hebben we vijf verschillende domeinen onderscheiden.

Evenals in het eerste deel van onze impactanalyse (december 2016) gaan we daarbij uit van een strikt juridische interpretatie van het wetsvoorstel zoals dat nu ter behandeling in de Eerste Kamer voorligt. Opnieuw hebben we direct betrokken bestuursorganen en organisaties bereid gevonden met ons in overleg te treden en ons van relevante informatie te voorzien.

Onze nu voorliggende rapportage begint met een drietal inleidende hoofdstukken waarin we de opdracht, de inhoud en opzet van de Woo en onze aanpak van dit tweede deel van onze impactanalyse toelichten. In de hoofdstukken 4 tot en met 8 belichten we per domein in eerste aanleg telkens de afbakening ervan en de status quo met betrekking tot het thema 'openbaarmaking'. Vervolgens besteden we voor elk van de vijf domeinen aandacht aan de domeinspecifieke kwalitatieve aspecten die aan de invoering van de Woo verbonden zijn. Ten slotte gaan we, voor zover mogelijk, per domein in op de kwantitatieve impact, op basis van de analyses, die een flink aantal van de door ons betrokken bestuursorganen en organisaties opstelden en aan ons beschikbaar stelden.

In het algemeen kunnen we stellen dat de betrokken bestuursorganen en organisaties zich herkennen in onze opmerkingen en kanttekeningen die we in onze eerste rapportage plaatsten ten aanzien van kwalitatieve aspecten, bijvoorbeeld inzake de definitie van het begrip 'document' en de reikwijdte ervan in termen van variëteit en aantallen, de fundamentele wijzigingen ten opzichte van het huidige Wob-regime, de herijking op openbaarmaking na vijf jaar en het laten vervallen van de beperking tot 'bestuurlijke aangelegenheid'.

Daarnaast wordt binnen ieder afzonderlijk domein aandacht gevraagd voor een of meer specifieke kwalitatieve aspecten.

Zo wijzen de provinciale en gemeentelijke overheden op de omstandigheid dat de Provinciewet en de Gemeentewet eigen bepalingen ten aanzien van geheimhouding kent en op het risico dat dit te laat wordt onderkend en het formele besluit tot geheimhouding pas wordt genomen op het moment dat actieve openbaarmaking al heeft plaatsgevonden.

De koepelorganisaties VNG en UvW achten het ongewenst dat zij, door de verbrede reikwijdte van de Woo ten opzichte van de Wob, als private instellingen in de publieke sfeer worden getrokken, terwijl er geen sprake is van een rechtstreekse publiekrechtelijke verantwoordingsrelatie tussen hen en de burger.

Hoge Colleges van Staat vragen zich af of de Woo in voldoende mate recht doet aan de heel bijzondere positie die zij, staatsrechtelijk gezien, innemen en vanwaaruit men in hoge mate van onafhankelijkheid moet kunnen functioneren.

Vanuit de semipublieke sectoren en de deelnemingen wordt nadrukkelijk gewezen op het privaatrechtelijke karakter van het overgrote deel van deze organisaties. In het verlengde daarvan werpen zij de vraag op wat de bepalingen van de Woo respectievelijk een nog vast te stellen AMvB zouden kunnen en moeten toevoegen aan datgene wat nu al aan informatievoorziening is geregeld.

De impact van de Woo op de bestuursorganen en organisaties kan ook in kwantitatieve zin niet licht worden onderschat. We achten het op basis van aangeleverde cijferingen aannemelijk dat de eenmalige aanloopkosten voor alleen de gezamenlijke medeoverheden al snel in de orde van grootte van ten minste 1 miljard euro liggen als gevolg van noodzakelijke investeringen in ICT en opleiding en training van eigen personeel. De structurele kosten komen binnen dit

domein in een optimistische schatting al snel uit op enkele honderden miljoenen euro's. Maar bij een iets minder optimistische schatting exploderen deze kosten tot een totaal van ten minste een miljard euro en wellicht zelfs enkele miljarden euro's.

Voor de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW leidt de Woo tot structurele uitvoeringslasten in de orde van grootte van 50 miljoen euro. Daarnaast is sprake van moeilijk te becijferen eenmalige investeringskosten met betrekking tot ICT en het opleiden van personeel.

Voor de Hoge Colleges van Staat, de Raad voor de rechtspraak en het College van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is de kwantitatieve impact in absolute zin weliswaar relatief beperkt, maar voor die organisaties wel degelijk majeur. Bij elkaar opgeteld zijn de eenmalige aanloopkosten in de orde van grootte van zeker 15 miljoen euro en moet op een jaarlijkse uitvoeringslast van tenminste 10 miljoen euro worden gerekend.

Een kwantificering van de impact van de Woo op semipublieke instellingen en deelnemingen is niet mogelijk zo lang het bereik van de randvoorwaardelijke Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) niet bekend is. We dringen erop aan dat, in het geval een AMvB wordt opgesteld, tijdens de voorbereiding ervan een nadere impactanalyse wordt uitgevoerd die inzicht kan verschaffen in de benodigde extra (incidentele en structurele) budgetten en de wenselijk, respectievelijk haalbaar te achten termijn van invoering.

Inhoudsopgave

1	De opdracht.....	1
2	Korte karakterisering van de Woo.....	3
2.1	Actieve openbaarmaking (naast passieve openbaarmaking)	3
2.2	Actieve openbaarmaking binnen 14 dagen	3
2.3	Registerplicht	4
2.4	De werking van de Woo	4
2.4.1	Directe werking	4
2.4.2	Voorwaardelijke werking	4
3	Aanpak quick scan.....	6
3.1	Oriëntatiefase.....	6
3.2	Verdiepingsfase	6
3.3	Rapportagefase.....	7
4	Domein 'Medeoverheden'	8
4.1	Het domein nader verkend	8
4.1.1	De afbakening van het domein	8
4.1.2	De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'.....	9
4.2	Kwalitatieve aspecten verbonden aan invoering Woo	9
4.2.1	Reeds genoemde kwalitatieve aspecten	9
4.2.2	Aanvullende kwalitatieve aspecten	10
4.3	Kwantitatieve uitkomsten.....	11
4.4	Overige implementatie-aspecten.....	12
4.5	Samenvattend	12
5	Domein 'Koepelorganisaties'	14
5.1	Het domein nader verkend	14
5.1.1	De afbakening van het domein	14
5.1.2	De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'.....	14
5.2	Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten.....	14
5.3	Kwantitatieve uitkomsten.....	15
5.4	Samenvattend	16
6	Domein 'Specifieke organisaties', waaronder de Hoge Colleges van Staat	17
6.1	Het domein nader verkend	17

6.1.1	<i>De afbakening van het domein</i>	17
6.1.2	<i>De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'</i>	17
6.2	<i>Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten</i>	17
6.3	<i>Kwantitatieve uitkomsten</i>	19
6.4	<i>Overige implementatie-aspecten</i>	19
6.5	<i>Samenvattend</i>	19
7	Domein 'Semipublieke sectoren'	21
7.1	<i>Het domein nader verkend</i>	21
7.1.1	<i>De afbakening van het domein</i>	21
7.1.2	<i>De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'</i>	22
7.2	<i>Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten</i>	23
7.3	<i>Kwantitatieve indicaties</i>	23
7.4	<i>Samenvattend</i>	24
8	Domein 'Deelnemingen'	25
8.1	<i>Het domein nader verkend</i>	25
8.1.1	<i>De afbakening van het domein</i>	25
8.1.2	<i>De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'</i>	26
8.2	<i>Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten</i>	26
8.3	<i>Samenvattend</i>	27
	Bijlagen	28
	Bijlage 1: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 september 2016.	28
	Bijlage 2: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 september 2016.	29
	Bijlage 3: Overzicht van organisaties die actief hebben bijgedragen.....	32
	Bijlage 4: Format t.b.v. op te stellen quick scans	33

1 De opdracht

Deze rapportage bevat het tweede deel van onze quick scan van de impactanalyse op de Wet open overheid (Woo). De Woo is een initiatiefwetsvoorstel vanuit de fracties van GroenLinks en D66. Dit wetsvoorstel is op 19 april 2016 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaard en ligt thans voor in de Eerste Kamer. De onderhavige quick scan is door de minister van BZK geïnitieerd met het oogmerk dat de Eerste Kamer bij haar beraadslagingen over dit wetsvoorstel kennis kan nemen van de impact die dit wetsvoorstel zal hebben. De opdracht tot het opstellen van deze quick scan is neergelegd bij ABDTOPConsult, in casu bij Rob Kuipers en Koos van der Steenhoven, met ondersteuning door Jeroen Staal. De quick scan is in onafhankelijkheid uitgevoerd zoals die gebruikelijk is bij opdrachten van ABDTOPConsult.

De opdrachtformulering is bijgevoegd als bijlage 1 en 2. Op 15 december 2016 heeft de minister van BZK het eerste deel van de quick scan aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. De Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning van de Eerste Kamer besloot op 20 december 2016 het rapport vooralsnog voor kennisgeving aan te nemen en de procedure aan te houden totdat ook het tweede deel van de quick scan beschikbaar zou zijn.

We benadrukken nogmaals dat het gaat om een 'quick scan'. Dit is in de opdracht ook verwoord. Een precieze doorrekening van alle consequenties is simpelweg niet te realiseren in het tijdsbestek dat ons voor de uitvoering van deze opdracht ter beschikking stond. Afgesproken is dat het tweede deel van onze quick scan in het voorjaar van 2017 ter beschikking van de Eerste Kamer komt.

Het eerste deel van onze quick scan beperkte zich tot de Rijksoverheid, met inbegrip van enkele organisaties die formeel niet tot de Rijksoverheid behoren, maar die wel op het niveau van de centrale overheid opereren (de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's). Het nu voorliggende tweede deel van onze quick scan richt zich op de andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), op organisaties die op grond van artikel 2.2.1 direct onder de reikwijdte van de Woo vallen en op organisaties die op grond van art. 2.3.1 op enig moment bij algemene maatregel van bestuur onder de werking van de Woo gebracht kunnen worden.

Net als in het eerste deel van onze quick scan beperken we ons ook in het tweede deel niet tot de impact in termen van benodigde menskracht en geld, maar geven we ook aandacht aan de kwalitatieve aspecten van de impact die de Woo op de primaire processen van organisaties/bestuursorganen kan hebben. Bovendien gaan we ook nu weer uit van de formeel-juridische tekst van de Woo die, zoals wij in het eerste deel al beschreven, op een aantal punten afwijkt van de bedoelingen van de indieners van deze wet.

In onze rapportage over de eerste fase zijn we uitvoerig ingegaan op een aantal specifieke onderwerpen die samenhangen met de invoering van de Woo. Zo wijdden we aandacht aan:

- de definitie van het begrip 'document' en de reikwijdte ervan in termen van variëteit en van aantallen documenten;
- de wijziging naar actieve openbaarmaking;
- de wijziging naar openbaarmaking binnen 14 dagen;
- de wijziging naar registerplicht, inclusief de vraag hoeveel toegevoegde waarde het heeft om ook documenten in het register op te nemen waarvan op voorhand te verwachten valt dat die op grond van de Woo niet openbaar behoeven te worden gemaakt;
- het laten vervallen van de beperking tot 'bestuurlijke aangelegenheden';
- de omzetting van absolute weigeringsgronden in relatieve weigeringsgronden;
- (de werkbelasting en problematiek uit hoofde van) de juridische complicaties waartoe de Woo aanleiding kan geven;

- de herijking op openbaarmaking na 5 jaar;
- de informatiebeveiliging en de risico's rond cybersecurity;
- de relatie tussen de Woo en de bestaande Archiefwet.

Aangezien de uitkomsten van onze analyses tijdens de tweede fase op al deze hier genoemde punten grofweg overeenkomen met die uit de eerste fase, achten we het niet zinnig daar nogmaals uitvoerig op in te gaan. Korteheidshalve verwijzen we naar de betreffende tekstpassages uit ons eerste rapport (zie met name de hoofdstukken 4 en 6 van deel 1).

2 Korte karakterisering van de Woo

In dit hoofdstuk geven we een korte karakterisering van de Woo. Dit leidt weliswaar tot een zekere overlap met deel 1 van onze rapportage, maar het bevordert de zelfstandige leesbaarheid van deel 2.

De eerste drie paragrafen zijn inhoudelijk gelijk aan die uit onze eerste rapportage. Zij gaan in op de drie belangrijke elementen uit de Woo die ten opzichte van de huidige Wob als 'fundamentele wijziging' kunnen worden gekenmerkt en die voor onze quick scan, juist ook in de combinatie van hun effecten, het meest relevant te achten zijn. Overigens merken we op dat de Woo op meer dan deze drie onderdelen wezenlijk afwijkt van de huidige Wob.

Vervolgens gaan we in paragraaf 2.4 nader in op het onderscheid dat kan worden gemaakt tussen de directe en de voorwaardelijke werking van de Woo; dit onderscheid is juist in het kader van het tweede deel van onze impactanalyse relevant te achten.

2.1 Actieve openbaarmaking (naast passieve openbaarmaking)

Het eerste element betreft het introduceren van een brede toepassing van een regime van actieve openbaarmaking op publieke informatie neergelegd in documenten die bij bestuursorganen berusten. Dit is een fundamentele wijziging ten opzichte van de Wob. Ook onder de Wob worden uiteraard tal van stukken actief openbaar gemaakt, maar geldt toch in hoofdzaak dat stukken opvraagbaar zijn en dat het betreffende bestuursorgaan pas na ontvangst van een dergelijk verzoek over eventuele openbaarmaking beslist. Dit is te karakteriseren als passieve openbaarmaking. Onder de Woo is actieve openbaarmaking de regel.

Het begrip 'document' kent in de Woo een brede definitie: een bij een orgaan, persoon of college berustend schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens. In deel 1 van onze impactanalyse zijn we al uitvoerig ingegaan op de verstrekkendheid van deze definitie en de implicaties daarvan, mede in relatie tot het laten vervallen van de beperking tot het begrip 'bestuurlijke aangelegenheden'. Overigens definieert de Woo ook het begrip 'publieke informatie' (zijnde 'informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college...', of informatie die ... door een bestuursorgaan kan worden gevorderd'), maar met het oog op de leesbaarheid van onze rapportage beperken we ons tot het gebruik van het begrip 'document'.

De Woo bevat bepalingen die aangeven onder welke voorwaarden geen actieve openbaarmaking vereist is. De voorschriften over actief openbaar maken zijn stringenter dan de overeenkomstige bepalingen van de huidige Wob. Voor documenten die niet actief openbaar worden gemaakt, geldt op grond van de Woo, zoals ook onder de Wob, dat alsnog een verzoek tot (passieve) openbaarmaking kan worden ingediend. Daarnaast schrijft de Woo voor dat dergelijke documenten na 5 jaar in principe alsnog openbaar gemaakt worden tenzij een hernieuwde toetsing duidelijk maakt dat openbaarmaking nog steeds niet aan de orde kan zijn.

De Woo kent dus twee regimes die naast elkaar bestaan: zowel de verplichting tot actieve openbaarmaking (met uitzonderingen; zie artikel 3.3.2.k) als het regime van passieve openbaarmaking op verzoek. Overigens kunnen op beide regimes de uitzonderingsbepalingen uit de artikelen 5.1 en 5.2 eventueel van toepassing worden verklaard.

De Woo bevat de bepaling dat alle voorschriften rond de actieve openbaarmaking ingaan een half jaar na plaatsing van de Woo in het Staatsblad.

2.2 Actieve openbaarmaking binnen 14 dagen

De tweede fundamentele wijziging is dat de actieve openbaarmaking die zojuist is genoemd, in beginsel dient plaats te vinden binnen 14 dagen nadat het desbetreffende document is ontvangen dan wel is vastgesteld. Een document is vastgesteld wanneer

het zijn (externe of interne) adressant heeft bereikt. Een uitzondering geldt voor stukken die evident 'in concept/voor commentaar' aan collega's worden voorgelegd. Dat actieve openbaarmaking binnen 14 dagen na vaststelling van het desbetreffende document dient plaats te vinden, is niet alleen ten opzichte van de Archiefwet, maar ook ten opzichte van de Wob een wijziging met forse implicaties.

2.3 Registerplicht

De derde fundamentele wijziging betreft het introduceren van de verplichting aan alle onder de Woo vallende bestuursorganen om een openbaar toegankelijk register bij te houden. De Woo bepaalt in artikel 3.2, lid 2 dat ten minste de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden documenten in een dergelijk register moeten worden opgenomen. De formulering in artikel 3.1, lid 1 in combinatie met de bepaling van het begrip 'document' leidt ertoe dat alle documenten in een register moeten worden opgenomen, ook die documenten die als zodanig niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Voor het overige bepaalt de Woo dat de minister bij AMvB nadere regels kan stellen over de inhoud van het register.

Elk bestuursorgaan wordt geacht zo'n register bij te houden. In lijn met onze eerdere rapportage maken we ook nu geen punt van de vraag of per bestuursorgaan slechts één register moet worden bijgehouden, of eventueel meerdere registers zijn toegestaan. Het register (in casu het geheel van registers dat daarmee ontstaat) moet aan een ieder toegang bieden tot de documenten die openbaar zijn gemaakt, dan wel geeft aan op welke wijze kennis genomen kan worden van documenten die niet in machine leesbare vorm ter beschikking gesteld kunnen worden. Dit impliceert dat het register iedereen in staat moet stellen via een geautomatiseerde link alle documenten die wel in elektronische vorm beschikbaar zijn, te raadplegen.

De Woo bepaalt dat de registerplicht pas in werking treedt op een nader bij Koninklijk Besluit te bepalen moment.

2.4 De werking van de Woo

In het tweede deel van onze impactanalyse krijgen we te maken met een onderscheid dat in deel 1 van de analyse nog niet relevant was: het onderscheid tussen de directe en de voorwaardelijke werking van de Woo. We werken dat onderscheid hieronder kort uit. De minister van BZK heeft ons uitdrukkelijk gevraagd in onze impactanalyse het licht op beide aspecten te laten schijnen.

2.4.1 Directe werking

Artikel 2.2, lid 1 van de Woo geeft een precieze opsomming van organisaties die direct onder de reikwijdte van de Woo vallen. Lid 1, sub a spreekt over 'bestuursorganen' en betreft, behalve de Rijksoverheid (waarop we in onze eerste rapportage de focus legden), de medeoverheden i.c. gemeenten, provincies en waterschappen. Onder lid 1, sub b tot en met g worden de Hoge Colleges van Staat, de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten genoemd. De opsomming sluit in lid 1, sub h af met de besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen. Hiertoe rekenen we in ieder geval de besturen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).

Voor deze organisaties waarop de Woo een directe werking heeft, beogen we een zowel kwalitatieve als kwantitatieve invulling aan onze impactanalyse te geven.

2.4.2 Voorwaardelijke werking

Artikel 2.3, lid 1 van de Woo maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) ook andere dan krachtens publiekrecht ingestelde (categorieën van) rechtspersonen onder de werking van de Woo worden gebracht. Hier is dus sprake van

een voorwaardelijke werking van de Woo. Om hiervoor in aanmerking te komen, dienen de rechtspersonen te voldoen aan tenminste één van de zes voorwaarden die art 2.3, lid 1 stelt. Daarnaast bepaalt art. 2.3, lid 2 dat een in de algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorgaan de openbaar te maken informatie verstrekt. Overigens dient het ontwerp van een dergelijke algemene maatregel van bestuur steeds aan de beide Kamers der Staten-Generaal te worden voorgelegd.

Hoewel de kop van art. 2.3 spreekt over 'Openbaarheid gegevens semipublieke sector' komt het begrip 'semipublieke sector' niet als zodanig terug in de tekst van dat artikel. Ons is gebleken dat dit begrip geen juridische status heeft en een eenduidige definitie ontbeert. De invulling en het toepassingsbereik ervan is contextgerelateerd en kan dus per sector verschillen (zie ook de brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter der Tweede Kamer d.d. 23 januari 2014 inzake het financieel beheer en het toezicht op de semipublieke sector). De indieners van de Woo hebben blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel met de formulering van de punten a tot en met c en ook punt f in art. 2.3, lid 1 willen aansluiten bij de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, maar in de concrete formuleringen sluit de Woo niet in alle opzichten bij de formuleringen uit deze wet aan. Het punt d uit genoemd lid van art. 2.3 geldt volgens de Memorie van Toelichting slechts met betrekking tot de toepasselijkheid van de Europese Aanbestedingsrichtlijn en/of Nutsrichtlijn.

Met bovenstaande is aangegeven dat de Woo geen uitsluitel geeft over de exacte reikwijdte van het domein of de domeinen waarop de Woo door middel van een AMvB betrekking zal hebben. Dat uitsluitel moet de desbetreffende AMvB zelf geven. Evenzeer zal zo'n AMvB helderheid moeten verschaffen over de vraag in welke mate welke bepalingen van de Woo op welke (soorten van) organisaties van toepassing wordt verklaard.

Wat betreft de hier bedoelde organisaties waarop de Woo alleen voorwaardelijk, dus via een (nu nog niet bestaande) AMvB, werking kan hebben, richten we ons eerst en vooral op een kwalitatieve impactanalyse. Een kwantitatieve benadering is niet goed mogelijk gebleken.

3 Aanpak quick scan

3.1 Oriëntatiefase

Voor een compleet overzicht van de oriënterende activiteiten die we in de eerste fase van onze impactanalyse uitvoerden, verwijzen we naar paragraaf 3.1 van het rapport dat we medio december 2016 uitbrachten. De aandacht richtte zich toen eerst en vooral op de juridische interpretatie van de Woo om daarmee een zo consistent mogelijk vertrekpunt voor de uit te voeren quick scan op de impact van de Woo te creëren. Het toen gevoerde overleg met onder anderen de Landsadvocaat en andere juridische deskundigen deed ons besluiten een strikt formeel-juridische interpretatie van de Woo te hanteren. Aan dat uitgangspunt houden we ook in de nu aan de orde zijnde tweede fase van onze impactanalyse vast. Daarmee blijven ook de verschillen overeind met de bedoelingen die de indieners met de Woo voor ogen hebben en waaraan we in onze eerste rapportage aandacht besteedden.

In januari en februari 2017 hebben we met vertegenwoordigers van organisaties die we bij de uitvoering van het tweede deel van onze impactanalyse wilden betrekken, in verkennende zin over de impact van de Woo gesproken. Tevens kwamen we op dat moment met hen in gesprek over hun bereidheid om een actieve bijdrage aan onze impactanalyse te leveren. Zo vonden oriënterende gesprekken plaats met vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, van verschillende Hoge Colleges van Staat en de Raad van de rechtspraak en maakten wij kennis met de werkgroep Woo van VNO-NCW / MKB-Nederland. Vele organisaties zegden ons hun medewerking toe; een compleet overzicht van deze organisaties is in bijlage 3 opgenomen.

Op basis van bovengenoemde gesprekken en nader verdiepend overleg met juridische deskundigen van het ministerie van BZK over de interpretatie van artikel 2.3 van de Woo, zijn wij tot het inzicht gekomen dat het goed is om in het kader van de tweede fase van onze impactanalyse verschillende domeinen te onderscheiden. Een belangrijk onderscheidend criterium daarbij betreft de vraag of sprake is van een directe dan wel een voorwaardelijke werking van de Woo; zie paragraaf 2.4 voor een toelichting hierop. Daarnaast hebben we ons rekenschap gegeven van de mate waarin de betrokken organisaties naar hun aard, taken, verantwoordelijkheden en positie van elkaar verschillen dan wel gelijkenis vertonen. Een en ander heeft ons gebracht tot de volgende onderverdeling:

- domein 'Medeoverheden';
- domein 'Koepelorganisaties';
- domein 'Specifieke organisaties, waaronder de Hoge Colleges van Staat';
- domein 'Semipublieke sectoren';
- domein 'Deelnemingen'.

3.2 Verdiepingsfase

In maart 2017 organiseerden we per domein een Ronde Tafel-bijeenkomst. Voor de drie domeinen waarin sprake is van directe werking van de Woo, hadden we daarbij direct betrokken organisaties om tafel. Voor de twee domeinen waarin sprake is van voorwaardelijke werking, hebben we met name gesproken met de verantwoordelijke bestuursorganen in de desbetreffende domeinen en dus niet bijvoorbeeld met afzonderlijke scholen, zorginstellingen, ondernemingen en dergelijke. We verwijzen naar bijlage 3.

Tijdens deze bijeenkomsten gaven we steeds een toelichting op onze opdracht, een samenvatting van onze bevindingen zoals opgetekend in ons rapport van 13 december 2016 en een toelichting op de aanpak die we met de tweede fase van onze impactanalyse voor ogen hadden.

Ten aanzien van die aanpak hebben we gebruik gemaakt van het format dat ons tijdens de analyse van de impact op de Rijksoverheid al goede diensten bewees (zie bijlage 4). Dit format, waarin we ter verduidelijking een aantal kleine wijzigingen ten opzichte van het format uit fase 1 doorvoerden, dient ertoe om op min of meer gesystematiseerde wijze van organisaties input voor onze quick scan te vragen. Het format geeft ook weer welke interpretatie van de Woo ons inziens gehanteerd moet worden. Die interpretatie is niet ingegeven door wat we wenselijk achten, maar door een strikt formeel-juridische interpretatie van de Woo zelf. Zoals gezegd, is ons bekend dat deze interpretatie niet in alle opzichten spoort met de bedoelingen die de indieners van de Woo voor ogen hebben. Tijdens de Ronde Tafel-bijeenkomsten hebben we dit format nader uiteen gezet en afspraken over het te volgen tijdspad gemaakt.

Overeenkomstig de gemaakte afspraken konden we rond 24 april 2017 over alle bijdragen beschikken. Net als in de eerste fase is het ook nu van belang op te merken dat, vanwege de korte tijd die beschikbaar was, de bijdragen van de verschillende organisaties zich beperken tot een inschatting van de impact van de wet op hoofdlijnen. Indien de organisaties definitieve of complete impactanalyses hadden moeten aanleveren, zou daar meer tijd voor nodig zijn geweest. Het bleek dat het voor veel van de organisaties een zeer lastige opgave is geweest om tot precieze berekeningen te komen, niet in de laatste plaats omdat het voor veel organisaties moeilijk is te overzien tot welke inspanningen de Woo precies noopt.

3.3 Rapportagefase

Op basis van de verzamelde informatie hebben we vervolgens onze eindrapportage opgesteld. Een conceptversie hiervan hebben we medio mei 2017 per domein in een tweede Ronde Tafel-bijeenkomst aan de contribuanten voorgelegd. In die bijeenkomsten hebben we bij de desbetreffende organisaties indringend navraag gedaan rond hun inbreng om zodoende tot een consistente analyse te kunnen komen. Uit de ingediende bijdragen kwamen namelijk in eerste aanleg soms forse verschillen naar boven. Op die verschillen zijn we nader ingegaan. Veelal bleken die te herleiden te zijn tot het hanteren van uiteenlopende uitgangspunten en/of veronderstellingen, zoals bijvoorbeeld het wel of niet meetellen van e-mails in de kwantitatieve exercities en/of de mate waarin verondersteld werd dat op zeer afzienbare termijn ICT-oplossingen beschikbaar kunnen zijn. In het algemeen hebben de gevoerde gesprekken geleid tot overeenstemming op hoofdlijnen rond de bevindingen die we per domein konden formuleren. De betrokken organisaties hebben tevens nadien nog de gelegenheid gekregen ons van schriftelijk commentaar op ons concept te voorzien.

Op 23 mei 2017 hebben we de ambtelijk vertegenwoordiger van onze opdrachtgever, de minister van BZK, toegelicht tot welke bevindingen we zijn gekomen.

Ten slotte zij vermeld dat we ook gedurende de tweede fase van onze opdracht regelmatig beknopt contact met de opdrachtgever i.c. ambtelijk BZK hebben onderhouden. Het is van belang daarbij te vermelden dat die contacten zich hebben beperkt tot een toelichting op de feitelijke voortgang van ons onderzoek en het uitwisselen van feitelijke informatie. De overleggen met de opdrachtgever hebben geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid waarin we ons onderzoek hebben kunnen verrichten.

4 Domein 'Medeoverheden'

Alvorens op de kwalitatieve en kwantitatieve uitkomsten van onze impactanalyse binnen dit domein in te gaan, staan we eerst stil bij de afbakening van het domein en de status quo ten aanzien van de omgang met het thema openbaarmaking van overheidsinformatie. Met een dergelijke inleidende paragraaf starten we ook de hoofdstukken 5 tot en met 8 die betrekking hebben op de overige domeinen.

Zoals eerder in hoofdstuk 3 van dit rapport werd gememoreerd, is het voor alle organisaties die we bij de uitvoering van de 2^e fase van onze impactanalyse hebben betrokken, een lastige opgave gebleken om in relatief korte tijd een voldragen eigen impactanalyse op te stellen. Sommige medeoverheden die zich eerder in principe bereid hadden verklaard medewerking te verlenen, hebben om hiermee verband houdende redenen besloten alsnog af te zien van het aanleveren van een eigen bijdrage. Bijlage 3 vermeldt welke medeoverheden wel in staat zijn geweest ons van informatie te voorzien.

4.1 Het domein nader verkend

4.1.1 De afbakening van het domein

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek kan eenvoudig worden vastgesteld dat behalve de Staat ook provincies, gemeenten en waterschappen publiekrechtelijke rechtspersoon zijn en dat de organen van deze rechtspersonen als 'bestuursorgaan' zijn aan te merken. Het tweede deel van onze impactanalyse richt zich in ieder geval op deze, bij elkaar opgeteld ruim 400 publiekrechtelijke rechtspersonen.

Hierbij is relevant dat provincies, gemeenten en waterschappen formeel gesproken niet één, maar meerdere bestuursorganen kennen. Bijvoorbeeld binnen gemeenten zijn naast de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester op grond van wet- en regelgeving en/of jurisprudentie ook de (buitengewoon) ambtenaren van de burgerlijke stand, de leerplichtambtenaren, de heffingsambtenaren, de invorderingsambtenaren en bezwaarschriftencommissies als bestuursorgaan aan te duiden. Maar ook Raadscommissies kunnen in bepaalde gevallen als een bestuursorgaan worden aangemerkt. Zo maakt de Gemeentewet het mogelijk om functionele en territoriale commissies in te stellen en bestuurlijke bevoegdheden aan hen toe te kennen.

Daarnaast bestaan er allerlei samenwerkingsvormen tussen gemeenten, provincies en/of waterschappen die op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) tot stand zijn gekomen. Dergelijke samenwerking kent vele verschijningsvormen. Sommige gemeenschappelijke regelingen kennen een min of meer algemeen-landelijke dekkingsgraad: omgevingsdiensten; veiligheidsregio's; regelingen op het gebied van gezondheidszorg, archiefbeheer, sociale voorzieningen, afvalverwijdering e.d. Andere kennen een meer regionaal karakter. Mede op basis van de 'Ontwerpselectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017' kunnen we concluderen dat op dit moment in Nederland in totaal vele honderden gemeenschappelijke regelingen van kracht zijn.

In het algemeen kan worden aangenomen dat het overgrote deel van deze samenwerkingsverbanden als publiekrechtelijk orgaan c.q. rechtspersoon zijn aan te merken en als zodanig onder de reikwijdte van de Woo vallen. Tal van deze onder de Wgr vallende publiekrechtelijke rechtspersonen bestaan strikt genomen ook weer uit meerdere bestuursorganen (algemeen bestuur, dagelijks bestuur, voorzitter). Het lijkt gerechtvaardigd als uitgangspunt te nemen dat alle hier bedoelde bestuursorganen waaraan taken zijn gemandateerd of geattribueerd, op grond van de Woo een eigen

register hebben te voeren en een plicht tot actieve openbaarmaking van 'hun' overheidsinformatie hebben te vervullen.

Ondanks deze kanttekeningen - waaruit blijkt dat het aantal bestuursorganen veel hoger ligt dan het aantal rechtspersonen – concentreren we het navolgende op informatie die we langs de lijn van de medeoverheden als publiekrechtelijke rechtspersonen (dus gemeenten, provincies en waterschappen) hebben verkregen.

4.1.2 De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'

Voor gemeenten, provincies en waterschappen als ook voor alle door hen overeengekomen gemeenschappelijke regelingen geldt dat zij in de huidige situatie onder de Wet openbaarheid bestuur (Wob) vallen. Op grond van deze wet hebben zij de inspanningsverplichting een aantal in de Wob genoemde categorieën informatie en documenten in ieder geval actief openbaar te maken. In de praktijk geven bestuursorganen op hun eigen wijze invulling aan deze Wob-bepalingen. In alle gevallen krijgen de hier bedoelde bestuursorganen regelmatig zogeheten Wob-verzoeken toegezonden waarin zij verzocht worden om bepaalde informatie inzake bestuurlijke aangelegenheden, die eerder op grond van een of meer uitzonderingsbepalingen niet openbaar werd gemaakt, alsnog te openbaren i.c. beschikbaar te stellen.

4.2 Kwalitatieve aspecten verbonden aan invoering Woo

4.2.1 Reeds genoemde kwalitatieve aspecten

In onze rapportage uit december 2016 stonden we in de hoofdstukken 4 en 6 uitvoerig stil bij een aantal kwalitatieve aspecten die aan de invoering van de Woo verbonden zijn en in vergelijking met het huidige Wob-regime vaak tot fundamentele wijzigingen leiden. Deze aspecten hadden betrekking op:

- de definitie van het begrip 'document' en de reikwijdte ervan in termen van variëteit en van aantallen documenten;
- de wijziging naar actieve openbaarmaking;
- de wijziging naar openbaarmaking binnen 14 dagen;
- de wijziging naar registerplicht, inclusief de vraag hoeveel toegevoegde waarde het heeft om ook documenten in het register op te nemen waarvan op voorhand te verwachten valt dat die op grond van de Woo niet openbaar behoeven te worden gemaakt;
- het laten vervallen van de beperking tot 'bestuurlijke aangelegenheid';
- het omzetten van absolute weigeringsgronden in relatieve weigeringsgronden;
- (de werkbelasting en problematiek uit hoofde van) juridische complicaties waartoe de Woo aanleiding kan geven;
- de herijking op openbaarmaking na 5 jaar;
- de informatiebeveiliging en de risico's rond cybersecurity;
- de relatie tussen de Woo en de bestaande Archiefwet.

Voor een uitgebreide toelichting op ieder van deze aspecten verwijzen we naar de genoemde hoofdstukken 4 en 6 uit ons eerdere rapport.

Uit de bijdragen die we van medeoverheden mochten ontvangen, is ons gebleken dat de opmerkingen en kanttekeningen die we destijds vanuit het perspectief van de Rijksoverheid plaatsten, op hoofdlijnen ook gelden voor de medeoverheden. De medeoverheden spreken vaak dezelfde zorgen en bedenkingen uit, plaatsen vergelijkbare kritische kanttekeningen, dragen evenzeer voorstellen voor aanpassing van de Woo aan en voorzien dit alles van voorbeelden uit hun eigen bestuurlijke praktijk. In hun bijdragen verwijzen de medeoverheden regelmatig naar de bevindingen uit ons eerste rapport. Om doublures te voorkomen, verwijzen we in dit verband uitdrukkelijk naar onze eerdere rapportage van december 2016.

4.2.2 Aanvullende kwalitatieve aspecten

Vanuit de medeoverheden zijn nog verschillende specifieke aspecten benoemd die aanvullend zijn op onze rapportage uit december 2016.

Procedureel gezien hechten de medeoverheden eraan op te merken dat zij niet begrijpen waarom geen sprake is geweest van een ordentelijk overleg met hen. Dat zou hun inziens in de rede hebben gelegen, vanuit de gedachte dat zowel de Code Interbestuurlijke Verhoudingen als de Financiële Verhoudingswet impliceren dat over zaken van een dergelijk belang voorafgaand bestuurlijk overleg plaatsvindt. Dat is nu niet gebeurd.

Daarnaast is ons vanuit de gemeentelijke en provinciale overheden gewezen op de omstandigheid dat andere wetten, zoals de Gemeentewet, Provinciewet en de voor alle overheden geldende Aanbestedingswet, eigen bepalingen ten aanzien van geheimhouding kennen. Strikt genomen zijn dergelijke wetten een *lex specialis* ten opzichte van de Woo en zal, indien op een specifiek document een geheimhoudingsbepaling van toepassing is, dit document feitelijk niet als openbaar te maken stuk in het register hoeven te worden opgenomen. Het risico bestaat echter dat dit niet tijdig kan worden herkend. Bovendien wordt geheimhouding in de zin van de Gemeentewet en Provinciewet formeel altijd pas opgelegd bij een besluit door het college van burgemeester en wethouders dan wel college van gedeputeerde staten, een raadscommissie dan wel statencommissie of de gemeenteraad dan wel provinciale staten. Een dergelijk besluit wordt niet op de dag van ontvangst van een document genomen, maar op een later tijdstip. De kans bestaat dat het betreffende document dan al in het register als 'openbaar' is ingeboekt of zelfs al actief openbaar is gemaakt.

Daarnaast is vanuit de provinciale en met name de gemeentelijke overheden aandacht gevraagd voor de aanzienlijke omvang van de opgave die de Woo met zich mee brengt voor de inrichting van een register en de koppeling met de digitale systemen. Gesteld wordt dat de weinige bedrijven die de noodzakelijk te achten digitale infrastructuur kunnen helpen opzetten, vermoedelijk capaciteit tekort komen. In dit licht tekent zich een zeker dilemma af. Aan de ene kant bepleiten met name de gemeentelijke overheden een centrale coördinatie en regievoering op het hier bedoelde veelomvattende en meerjarige ontwikkeltraject. Een dergelijke aanpak kan leiden tot meer efficiëntie en een vermindering van de implementatiekosten. Hierbij zou aangesloten kunnen worden bij de doelstellingen van de Generieke digitale infrastructuur (GDI) alsmede de Digitale Agenda 2020 en de ambitie van het beleid 'samen organiseren' van de VNG. Aan de andere kant merken sommige betrokkenen daarbij wel op dat gewaakt moet worden voor een (te) sterke aantasting van de lokale autonomie.

In aanvulling op en ter ondersteuning van hetgeen we in paragraaf 4.2.3 van ons eerdere rapport onder het kopje 'Effecten als gevolg van gedragsreacties' opmerkten, is aandacht gevraagd voor de mogelijke toename van misbruik en schadeclaims. Misbruik van de Wob is al langer een punt van zorg van bestuursorganen. Deze zorg heeft ertoe geleid dat per 1 oktober 2016 een wijziging van de Wob is doorgevoerd die het misbruik ervan wil terugdringen. Hoewel eerste signalen van medeoverheden lijken te wijzen op een flinke afname van het aantal Wob-verzoeken na deze recente wetswijziging, is het niet duidelijk in hoeverre de beoogde effecten van deze wetswijziging zich in de praktijk al werkelijk doen gelden. Sommige medeoverheden merken op dat ook na genoemde wetswijziging het aantonen van misbruik in de praktijk lastig en kostbaar is. Gelet op de grote schaal waarop de Woo wordt ingevoerd (in heel Nederland voor alle bestuursorganen), ontstaat er volgens deze informanten daarnaast vermoedelijk een interessante markt voor creatieve ondernemers. Denk bijvoorbeeld aan bedrijven die in het register en de actief geopenbaarde documenten actief op zoek gaan naar 'fouten' en datalekken en die vervolgens op basis van *no-cure-no-pay* zaken opstarten namens bedrijven en burgers wier rechten zijn geschonden. Een dergelijk gebruik, waarvoor we in onze eerste rapportage al aandacht vroegen, is vermoedelijk niet aan te merken als misbruik, maar kan wel leiden tot schadeclaims en tot een niet te overziene werklast voor medeoverheden.

4.3 Kwantitatieve uitkomsten

Een flink aantal van de medeoverheden die ons hun medewerking aan de impactanalyse toezegden, is erin geslaagd om in de betrekkelijk korte tijd die hen beschikbaar stond en met behulp van het door ons aangeleverde format (zie bijlage 4) een eigen kwantitatieve analyse uit te voeren. We tekenen wel aan dat er majeure verschillen zijn te constateren ten aanzien van de diepgang van de mate van uitwerking en kwantificering en van de gehanteerde aannames. Die verschillen hebben invloed gehad op de scherpte van de door ons te trekken conclusies.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat, net als in het geval van de Rijksoverheid en de Politie, ook de medeoverheden van mening zijn dat de invoering van de nu voorliggende Woo een niet te onderschatten impact heeft in termen van extra personele inzet en extra benodigde incidentele en structurele financiële middelen. Een en ander vloeit rechtstreeks voort uit de Woo-bepalingen inzake het voeren van een register en de verplichting tot het binnen een kort tijdsbestek actief openbaar maken van documenten en gegevens.

Op basis van de door ons ontvangen bijdragen, aangevuld met de discussies die we naar aanleiding daarvan met de betrokken medeoverheden hebben gehad, blijkt dat het aantal documenten waarmee medeoverheden te maken hebben, zeer hoog is. Daarbij gaat het niet alleen om de traditionele soorten van documenten, maar ook om modernere vormen als e-mail. Voor alle medeoverheden samen gaat het al snel om vele miljarden documenten in de zin van de Woo, waarvan het overgrote deel e-mails betreft. We tekenen daarbij aan dat sommige van de ons aangereikte rapportages wél en andere juist niet die grote aantallen e-mails in de berekeningen betrekken, bijvoorbeeld omdat men daarvan de exacte aantallen niet kent. Maar alle betrokken medeoverheden onderkennen dat e-mails binnen het bereik van de nu voorliggende Woo vallen.

Gegeven deze grote aantallen documenten leiden de Woo-bepalingen inzake de registerplicht en de verplichting tot actieve openbaarmaking tot hoge kosten. Zoals gezegd zijn niet in alle ons aangereikte rapportages ook de aantallen e-mails meegenomen in de becijferingen. Dat heeft ertoe geleid dat wij alleen al vanwege dat verschil niet konden volstaan met het simpelweg optellen van de ons aangereikte rapportages en het extrapoleren ervan.

Daar komt bij dat er ook grote verschillen bleken te bestaan in de gemaakte veronderstellingen rond de mate waarin slimme ICT kan helpen om op termijn de structurele kosten uit hoofde van de Woo enigermate beperkt te houden. Aan de ene kant wordt door de medeoverheden algemeen onderkend dat, gegeven de huidige stand van de techniek (inclusief wat op de private markt beschikbaar is), de Woo tot zeer forse inspanningen noopt in termen van menskracht en geld. Dit naar analogie van wat we in deel 1 van onze impactanalyse ook al zagen bij de Rijksoverheid. Het gaat dan zowel om het voldoen aan de registerplicht als om de verplichting tot (snelle) actieve openbaarmaking.

Aan de andere kant ondersteunt men breed de gedachte dat het wenselijk is om na te gaan in hoeverre het mogelijk is op langere termijn, via slimme standaardisatieafspraken en slimme ICT-oplossingen, de werklast en de kosten uit hoofde van de Woo zo veel mogelijk in toom te houden. Daarbij plaatst men overigens de kanttekening dat er thans geen softwarematige oplossingen voorhanden zijn die in hoge mate de inzet van menskracht overbodig zouden maken en dat de ervaring leert dat het zeer risicovol is op voorhand ervan uit te gaan dat dit soort zaken met slimme techniek ineens volstrekt beheersbaar worden. Niet alleen wordt dan een onverantwoord voorschot op een nog ongewisse toekomst genomen, maar ook blijkt uit de ervaringen dat ICT-projecten vaak geen sine cure zijn, veel langer duren dan aanvankelijk gedacht en vaak ook kostbaarder zijn dan aanvankelijk gedacht.

Tegen deze achtergrond is de conclusie onontkoombaar dat we zeker voor de komende jaren moeten uitgaan van een zeer forse kwantitatieve impact van de Woo bij medeoverheden. Rekening houdend met de enorme aantallen documenten en de benodigde werkzaamheden, achten we het, met de betrokken vertegenwoordigers van

de medeoverheden, aannemelijk dat de aanloopkosten al snel in de orde van grootte van vele honderden miljoenen en waarschijnlijk zelfs (ten minste) meer dan 1 miljard euro liggen voor alle medeoverheden gezamenlijk. Denk aan investeringen in ICT-oplossingen (naar de *'state of the art'* van heden) alsmede opleiding en training van het eigen personeel.

Wat betreft de structurele kosten, voortvloeiende uit de benodigde menskracht die nodig is voor de toetsing van documenten op openbaarmaking en de beheerslasten van nieuwe ICT-voorzieningen, hebben de aangeleverde cijfers en nadere discussies die we daarover met de betrokken organisaties hebben gevoerd, onvoldoende houvast gegeven voor heel precieze becijferingen. Afgaande op het aantal organisaties dat we tot dit domein rekenen (ongeveer 400 gemeenten, provincies en waterschappen en meer dan 500 samenwerkingsverbanden) en afgaande op een aantal optimistische (lees: lage) schattingen van de relevante kosten in het kader van de Woo, komen we al snel uit op een structurele kostenpost van enkele honderden miljoenen euro's. Maar bij iets minder optimistische schattingen exploderen deze kosten tot een totaal van ten minste 1 miljard euro en wellicht zelfs tot enkele miljarden euro's. Het is voor ons ondoenlijk om, op basis hiervan, een verantwoorde "puntschatting" te presenteren. Daarvoor is het ons aangeleverde materiaal te divers en te "dun ijs".

Bij deze becijferingen tekenen we aan dat het in deel 1 van onze impactanalyse weergegeven 'zijlicht' op deze becijferingen (vanuit de toen uiteengezette kengetallen) ons geen aanleiding geeft om tot substantieel andere conclusies te komen dan zoals hierboven weergegeven. Gegeven het feit dat bij de medeoverheden, qua orde van grootte, ongeveer net zo veel ambtenaren werken als bij de centrale overheid, komen bovengenoemde becijferingen ons niet vreemd voor, vergeleken met die uit deel 1 van onze impactanalyse.

Overigens verwijzen we naar hoofdstuk 5 van onze eerste rapportage over de impact van de Woo. Met name benadrukken we dat de in paragraaf 5.2.2 opgenomen kanttekeningen ook onverkort gelden voor het domein 'Medeoverheden'.

4.4 Overige implementatie-aspecten

De medeoverheden onderstrepen in hun bijdragen ook onze eerdere bevindingen ten aanzien van de samenhang tussen de vormgeving van de plicht tot actieve openbaarmaking van documenten en de implementatie van de registerplicht. In concreto: de verplichting tot grootschalige actieve openbaarmaking zoals verwoord in de Woo, kan niet in de volle breedte worden uitgevoerd zonder dat iets als een register zoals in de Woo voorgeschreven, al is geïmplementeerd. De medeoverheden dringen aan op een zodanige herziening van de nu voorliggende Woo dat die samenhang wordt geborgd.

Overigens zijn de medeoverheden van mening dat een snelle invoering van de Woo onuitvoerbaar is. In dit verband verwijzen we naar paragraaf 5.3 van onze eerste rapportage.

4.5 Samenvattend

Het domein van de medeoverheden omvat niet alleen gemeenten, provincies en waterschappen, maar ook vele honderden samenwerkingsverbanden die deze publiekrechtelijke rechtspersonen zijn aangegaan. De impact van de Woo op de bestuursorganen van deze rechtspersonen kan zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin niet licht worden onderschat.

Aanvullend op onze bevindingen van kwalitatieve aard die we in onze eerste rapportage beschreven, vragen de medeoverheden met name aandacht voor een centraal gecoördineerde aanpak en uitvoering van de digitaliseringsopgave waarvoor zij zich als gevolg van de Woo gesteld zien. Daarbij waarschuwen zij voor al te optimistische verwachtingen ten aanzien van de snelheid waarmee en de kosten waartegen de noodzakelijk geachte ICT-ontwikkelingen kunnen worden doorgevoerd.

Wat betreft de kwantitatieve impact achten we het, samen met de medeoverheden, aannemelijk dat de aanloopkosten voor de gezamenlijke medeoverheden al snel in de orde van grootte van ten minste 1 miljard euro liggen als gevolg van noodzakelijke investeringen in ICT en opleiding en training van het eigen personeel.

Wat betreft de structurele kosten hebben de aangeleverde cijfers onvoldoende houvast gegeven voor heel precieze becijferingen. Afgaande op het aantal organisaties dat we tot dit domein rekenen en op een aantal optimistische schattingen van de relevante kosten in het kader van de Woo, komen we al snel uit op een structurele kostenpost van enkele honderden miljoenen euro's. Maar bij iets minder optimistische schattingen exploderen deze kosten tot een totaal van ten minste 1 miljard euro en wellicht zelfs tot enkele miljarden euro's. Op basis hiervan is het voor ons niet mogelijk een verantwoorde "puntschatting" te presenteren.

5 Domein 'Koepelorganisaties'

5.1 Het domein nader verkend

5.1.1 De afbakening van het domein

Artikel 2.2, lid 1 sub h van de Woo geeft aan dat besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen onder de Woo vallen.

Onontkoombaar heeft deze bepaling tot gevolg dat de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) onder het bereik van de Woo komen. Daarnaast is ons gemeld dat er tal van andere koepelorganisaties van openbare lichamen bestaan. Zo achten wij het denkbaar dat bijvoorbeeld het Nederlands genootschap van Burgemeesters en koepelorganisaties op lokaal/regionaal niveau (denk bij wijze van voorbeeld aan de Noord-Brabantse Waterschapsbond) ook als relevante koepelorganisatie moeten worden aangemerkt. Ook achten wij het alleszins denkbaar dat koepels zoals het Veiligheidsberaad, GGD GHOR Nederland en Brandweer Nederland onder de Woo komen te vallen.

Wij hebben geen uitputtende inventarisatie en grondige analyse van de wereld van de koepelorganisaties van openbare lichamen kunnen maken. In dit domein beperken we ons tot VNG, IPO en UvW, in de wetenschap dat daarmee het beeld niet compleet is, maar vermoedelijk wel de grootste 'vissen' omvat.

Voor de goede orde merken wij hier reeds op dat deze koepels zelf geen bestuursorganen of openbare lichamen zijn. Ze vormen ook geen onderdeel van het brede begrip 'overheid' of van de (semi-)publieke sector. Het gaat om privaatrechtelijk vormgegeven organisaties die geen openbaar gezag uitoefenen. Weliswaar worden de bestuursfuncties van deze koepelorganisaties vervuld door bestuurders van openbare lichamen, maar die bestuurders handelen binnen die koepels niet als bestuurders die met openbaar gezag betreffende de activiteiten van die koepels zijn bekleed.

5.1.2 De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'

De bedoelde koepelorganisaties vallen niet onder de Wob; zij zijn immers geen bestuursorganen. Zij ervaren de bepaling in de Woo dan ook als een majeure verandering. Dit laat onverlet dat de koepelorganisaties bepaalde stukken (actief) openbaar maken. Zij doen dat, in die gevallen, op eigen initiatief en naar eigen goeddunken.

5.2 Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten

De (besturen van) de VNG en de UvW duiden op het feit dat zij geen bestuursorganen zijn, geen openbaar gezag uitoefenen, geen onderdeel van de overheid vormen en privaatrechtelijk vormgegeven organisaties zijn. Zij achten het ongewenst dat zij door de verbrede reikwijdte van de Woo ten opzichte van de Wob, als private instellingen, in de publieke sfeer worden getrokken, terwijl er geen sprake is van een rechtstreekse publiekrechtelijke verantwoordingsrelatie tussen hen en de burger. Zij voelen zich daarin gesteund door de Raad van State en verwijzen in dit verband ook naar passages die de Raad van State hieraan heeft gewijd in haar advies over de Woo.

In lijn hiermee wijzen de VNG en de UvW erop dat de bedoelde bepaling in de Woo een onterechte principiële inbreuk op hun autonomie impliceert. Die autonomie strekt zich in hun ogen ook uit tot vraagstukken als welke mate van openbaarheid wordt betracht rond documenten en andere informatie, alsmede tot de vraag welke (verantwoordings)relatie de koepelorganisaties wensen te onderhouden met burgers.

Een ander punt van zorg van deze koepels is dat, indien ze onder het bereik van de Woo zouden worden gebracht, dit ernstig afbreuk aan hun bestaansrecht doet. Het kan schade aanbrengen aan de noodzaak voor de bestuurders om, in een omgeving die zich kenmerkt door een voldoende mate van beleidsintimiteit, intern beraad te (kunnen) houden. Dit kan leiden tot verzwakking van de positie van de koepelorganisaties en daarmee, indirect, tot een verzwakking van de positie van het lokaal bestuur in Nederland.

Overigens wijzen de koepelorganisaties op de omstandigheid dat, juist ook gelet op hun platformfunctie en hun rol als belangenbehartiger, veel informatie waarover zij beschikken, ook bij de medeoverheden zelf aanwezig zijn. Een reikwijdte die ook de koepelorganisaties onder de Woo doet vallen, leidt daardoor tot meer bureaucratie, terwijl de meerwaarde op zijn minst discutabel is.

De risico's op het vlak van het bestaansrecht van de koepels worden des te groter geacht wanneer rekening wordt gehouden met de budgettaire consequenties. In paragraaf 5.3 zal blijken dat de koepelorganisaties vrezen dat de kosten in de tientallen miljoenen euro's gaan belopen. Die kosten moeten worden verhaald op de leden, in casu gemeenten, provincies en waterschappen. De contributieverhoging die daarmee gepaard gaat, kan leiden tot opzegging van het lidmaatschap van de koepelorganisaties; het lidmaatschap van deze privaatrechtelijke koepelorganisaties is immers niet verplicht. Dat zou het einde van de koepelorganisaties kunnen inluiden. De Woo kan ook zo bezien, indirect, leiden tot een verzwakking van de positie van het lokaal bestuur en daarmee tot een aantasting van het proces van democratische besluitvorming in Nederland.

Min of meer verwant daaraan is het risico aanwezig dat leden van de koepelorganisaties nu niet meer in vertrouwen met hun belangenvertegenwoordiger willen communiceren. Decentrale bestuursorganen zullen wellicht langs alternatieve wegen trachten te bereiken datgene wat nu ordentelijk bij de koepelorganisaties is belegd. Daarmee bereikt de Woo het tegendeel van wat de wet beoogt: in plaats van meer openheid een grotere mate van beslotenheid.

Naast deze specifieke kwalitatieve punten vanuit de koepelorganisaties, zijn ons nog punten aangereikt die corresponderen met kwalitatieve punten van meer algemene aard die we al in deel 1 van onze impactanalyse hebben verwoord. We werken die nu niet nogmaals uit en volstaan dus met een verwijzing daarnaar.

5.3 Kwantitatieve uitkomsten

We ontvingen met name vanuit VNG een uitgebreid onderbouwde kwantitatieve analyse van de impact van de Woo op de VNG als koepelorganisatie. IPO en UvW leverden een wat grovere kwantitatieve duiding.

Ons is wel gebleken dat de Woo voor deze koepelorganisaties een moeilijk overzienbare impact heeft. Aangezien ze thans niet onder de Wob vallen, is de Woo voor hen een relatief nieuwe wereld die ze ook niet in alle opzichten goed kunnen doorgronden.

Op basis van de aangereikte analyses moeten we concluderen dat voor de koepelorganisaties gezamenlijk de structurele, dus jaarlijks terugkerende uitvoeringslasten al snel in de orde van grootte van 50 miljoen euro ligt. Het spreekt voor zich dat, wanneer we een bredere scope hanteren voor het begrip van de koepelorganisaties (zie wat we daarover in paragraaf 5.1.1 hebben opgemerkt), de kosten voor alle koepels gezamenlijk navenant hoger uitvallen.

In de aanloopfase zijn daarnaast ook (eenmalige) investeringen in ICT-systemen en in mensen (opleiding, training) nodig; de omvang daarvan valt thans moeilijk te becijferen.

Gelet op de grote veranderingen die de Woo voor de desbetreffende koepels impliceert, is het aannemelijk dat een langere invoeringstermijn nodig is dan de 6 maanden die de Woo nu aangeeft.

5.4 Samenvattend

De koepelorganisaties achten het ongewenst dat zij als private instellingen onder de werking van de Woo worden gebracht en daarmee in de publieke sfeer worden getrokken. Volgens VNG en UvW impliceert de brede reikwijdte van de Woo een principiële inbreuk op hun autonomie en een ernstige bedreiging van hun bestaansrecht.

Overigens leidt de Woo voor de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW tot structurele uitvoeringslasten in de orde van grootte van 50 miljoen euro. Daarnaast is sprake van moeilijk te becijferen eenmalige investeringskosten met betrekking tot ICT en opleidingen van personeel.

6 Domein 'Specifieke organisaties', waaronder de Hoge Colleges van Staat

6.1 Het domein nader verkend

6.1.1 De afbakening van het domein

Artikel 2.2 van de Woo benoemt onder lid 1, onderdelen b t/m g, een aantal organisaties die onder de Woo gaan vallen. Het betreft:

- de beide Kamers der Staten-Generaal (waarbij een uitzondering is opgenomen voor alle informatie die strekt ter ondersteuning van individuele leden);
- de Raad van State (RvS) (met uitzondering van de situatie dat de Raad koninklijk gezag uitoefent en van de afdeling Bestuursrechtspraak);
- de Algemene Rekenkamer (AR) (waarbij alle documenten die samenhangen met haar wettelijke onderzoekstaak zijn uitgezonderd);
- de Nationale ombudsman (No) en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in artikel 9 Wet Nationale ombudsman, alsook de ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in artikel 9.17 Awb (waarbij alle documenten die samenhangen met hun onderzoekstaken zijn uitgezonderd);
- de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en het College van Afgevaardigden (CvA);
- de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) (waarbij alle documenten die samenhangen met haar wettelijke taken zijn uitgezonderd).

Een aantal van deze organisaties zijn Hoog College van Staat. Dat geldt niet voor de Rvdr (met inbegrip van het CvA) en de CTIVD.

De meeste van deze organisaties hebben een bijdrage aan onze impactanalyse geleverd. De staf van de Eerste Kamer der Staten-Generaal gaf evenwel aan dat hen niet opportuun leek een bijdrage te leveren, nu de Woo in de Eerste Kamer voorligt.

6.1.2 De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'

Voor alle hier aan de orde zijnde organisaties geldt dat ze niet onder het regime van de Wob vallen. De organisaties zien het feit dat ze wel onder de Woo zouden vallen, als een fundamentele wijziging ten opzichte van het bestaande wettelijke regime.

De organisaties geven aan dat zij, elk voor zich, thans veelal reeds verregaand uitgekristalliseerde regimes hebben wat betreft de openbaarmaking van stukken en informatie. De regimes kenmerken zich, vanwege de aard van de vaak zeer specifieke werkzaamheden, door een heel specifieke balans tussen enerzijds duidelijke grenzen aan wat wel en niet openbaar kan worden gemaakt en anderzijds het streven om datgene wat juist wel openbaar kan worden gemaakt, ook daadwerkelijk snel en toegankelijk openbaar te maken. Anders geformuleerd: de desbetreffende organisaties geven aan dat zij in het algemeen gesproken nu al de grenzen hebben opgezocht van wat zich leent voor actieve openbaarmaking. De organisaties tekenen ook aan dat niet onderschat moet worden dat juist ook het vooraf zeker stellen dat bepaalde documenten niet openbaar worden gemaakt, in positieve zin aan hun taakuitvoering kan bijdragen.

6.2 Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten

In paragraaf 4.2.1 van dit rapport memoreerden we een aantal kwalitatieve aspecten die we in onze eerste rapportage uitgebreid hebben toegelicht. Uit de gesprekken met de hier aan de orde zijnde organisaties blijkt dat die zich in de toen uitgebreid

weergegeven analyse herkennen. Daarnaast vragen verschillende domeinspecifieke kwalitatieve aspecten aandacht, die we in deze paragraaf belichten.

De betrokken organisaties geven aan dat er reeds sprake is van verregaand toegespitste (en vaak ook formeel vastgelegde) specifieke regimes rond de openbaarmaking van stukken. Men meent reeds de grenzen te hebben opgezocht van wat wel openbaar kan worden gemaakt, en men is er ook van overtuigd dat men daarbinnen vorm geeft aan het snel en toegankelijk openbaar maken ervan. Men wijst ook op het gegeven dat zekerheid over het niet openbaar maken van bepaalde soorten van documenten voor belanghebbenden van toegevoegde waarde is. Deze noties voeden de vraag welke meerwaarde het heeft de hier aan de orde zijnde organisaties onder de Woo te brengen.

Zo merkt de RvS op dat de afdeling Advisering zijn adviezen nu ook al op de website van de RvS publiceert. Het enige verschil tussen het regime van de Woo en de huidige praktijk is het tijdstip waarop de openbaarmaking plaatsvindt. In de huidige situatie is dat nadat de betreffende bewindspersoon het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer zendt of een algemene maatregel van bestuur slaat. Onder de Woo moet het advies binnen 14 dagen na vaststelling en verzending aan de bewindspersoon openbaar worden gemaakt.

Onder andere de AR benadrukte het grote belang van de in de Woo gemaakte uitzondering voor haar primaire, wettelijke (onderzoeks)taken. Bij de AR hanteert men een uitgekristalliseerd regime dat zich kenmerkt door een zo laag mogelijke drempel voor het vergaren van informatie in combinatie met juist een zo hoog mogelijke drempel voor het openbaar maken van informatie. Haar primaire processen hangen in hoge mate af van het vertrouwen dat alle betrokkenen in dit regime kunnen hebben. De genoemde hoge drempel is dan ook een waarborg naar de door haar gecontroleerde instanties.

Sommige van de hier aan de orde zijnde organisaties plaatsen ook uitdrukkelijk vraagtekens van principiële aard.

Zo doet zich de vraag voor of de Woo in voldoende mate recht doet aan het gegeven dat Hoge Colleges van Staat staatsrechtelijk gezien een heel bijzondere positie innemen en van daaruit ook in hoge mate in onafhankelijkheid moeten kunnen functioneren. Dit laatste dus ook met inbegrip van vragen rond de openbaarheid van informatie en documenten. Mutatis mutandis doet deze vraag zich ook voor rond de Rvdr (met inbegrip van het CvA).

De Rvdr signaleert dat de Woo een belangrijke, nu bestaande principiële afbakening in gevaar brengt: die tussen het rechterlijk domein en de taken van de Raad en gerechtsbesturen als waren zij bestuursorganen (zie artikel 23, eerste lid, en artikel 91 van de Wet op de rechterlijke organisatie). Tot nu toe is het rechterlijke domein gevrijwaard van welke vorm van inmenging van buitenaf in vragen rond de openbaarmaking van informatie en documenten. De Raad attendeert op het risico dat deze afbakening verdwijnt. Het ligt ook vanuit staatsrechtelijk oogpunt meer voor de hand in de Woo aan te sluiten op het voormelde onderscheid dat nu al in de praktijk door de Rechtspraak wordt gehanteerd, door op te nemen dat de Woo alleen van toepassing is op informatie waarover de Raad beschikt uit hoofde van zijn in artikel 91 van de Wet op de rechterlijke organisatie bedoelde taken.

Overigens heeft het CvA geen rol die overeenkomt met die van een bestuursorgaan. Het heeft binnen de Rechtspraak uitsluitend een adviesgevende rol. Zijn adviezen belanden op de agenda van de Raad. Daarom zou het CvA niet onder het regime van de Woo moeten worden gebracht.

De CTIVD wijst erop dat het onmogelijk is om haar primaire taken en haar bedrijfsvoeringstaken strikt uiteen te rafelen. Gegeven de zeer grote gevoeligheden op het vlak van veiligheids- en inlichtingendiensten leidt elke openbaarheid rond bedrijfsvoeringsaangelegenheden van de CTIVD tot risico's dat ook rond haar primaire taken zaken in de openbaarheid komen die de nationale veiligheid kunnen schaden. Dit kan bovendien haar primaire processen (toezicht houden op veiligheids- en

inlichtingendiensten) verstoren en uithollen. Daarbij ontgaat het de CTIVD waarom de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wél en de toezichthouder op deze diensten, die toegang heeft tot alles en iedereen bij deze diensten, nièt is uitgezonderd van de werking van de Woo. Dezelfde argumenten die gelden om de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de werking van de Woo uit te zonderen, gelden immers onverkort voor de CTIVD.

6.3 Kwantitatieve uitkomsten

Het bleek voor de hier aan de orde zijnde organisaties moeilijk om een precies onderbouwd kwantitatief beeld te geven van de impact van de Woo. Daarbij speelt mee dat het voor deze organisaties een relatief onbekend speelveld is. Men valt nu niet onder de Wob, kent de Woo niet vanuit een concreet ervaringsperspectief en kan daarom de consequenties daarvan lastig overzien.

Vanuit de beperkte cijfermatige analyses die we van deze organisaties mochten ontvangen, blijkt wel dat men tot soortgelijke bevindingen komt als die we in onze eerste rapportage ook al optekenden voor de rijksdienst.

In de eerste plaats verwacht men vrij forse eenmalige aanloopkosten, in de zin van benodigde investeringen in ICT en in mensen (opleiding en training). Voor de hier aan de orde zijnde groep van specifieke organisaties moet, op grond van de ons aangeleverde informatie, rekening worden gehouden met aanloopkosten die voor deze organisaties gezamenlijk in de orde van grootte van zeker 15 miljoen euro liggen. De hier bedoelde organisaties, die elk voor zich relatief klein van omvang zijn, tekenen daarbij aan dat een zekere bundeling van krachten verstandig zou zijn omdat het wellicht tot een kostenbesparing kan leiden.

In de tweede plaats verwacht men significante structurele meerkosten. Het gaat dan vooral om de menskracht die binnen elk van de afzonderlijke organisaties nodig is om de inhoudelijke toets op openbaarheid vorm te geven, alsmede om de ontwikkel-, beheer- en exploitatielasten van de benodigde ICT-systemen. Gerekend naar de ons aangeleverde informatie en opgeteld voor alle hier bedoelde organisaties, moet hier gerekend worden op een jaarlijkse uitvoeringslast van ten minste 10 miljoen euro.

6.4 Overige implementatie-aspecten

Ook is gesignaleerd dat de invoering van de Woo tijd gaat vergen. In plaats van een invoeringstermijn van enkele maanden acht men een invoeringstermijn van enkele jaren noodzakelijk en onvermijdelijk. Daarbij speelt mee dat rekening moet worden gehouden met de mate waarin bijvoorbeeld de benodigde ICT-inspanningen in te passen zijn in de reeds goeddeels vastliggende ICT-projectenportfolio's van de betrokken organisaties. De ervaring leert dat de mogelijkheden daartoe niet onbegrensd zijn. Zo is men binnen de rechtspraak volop bezig met de uitvoering van het meerjarige programma 'Kwaliteit en Innovatie rechtspraak'. Dit programma beoogt procedures te versnellen en te vereenvoudigen en de rechtspraak in Nederland te laten aansluiten bij de digitalisering van de samenleving. Een voortvarende uitvoering van een dergelijk programma komt onder druk te staan als de organisatie die hiermee is belast, tegelijkertijd niet geringe inspanningen moet gaan verrichten om de invoering van de Woo tot een goed einde te brengen.

6.5 Samenvattend

De Hoge Colleges van Staat en ook de Rvdr (voor wat betreft het rechterlijke domein) stellen de principiële vraag of de Woo in voldoende mate recht doet aan de staatsrechtelijk gezien heel bijzondere positie die zij innemen. Vanuit die positie moeten zij in hoge mate in onafhankelijkheid kunnen functioneren, ook als het gaat om vragen rond de openbaarheid van informatie en documenten.

Alle tot dit domein te rekenen organisaties geven aan dat zij in het algemeen gesproken nu al de grenzen hebben opgezocht van wat zich leent voor actieve

openbaarmaking. De organisaties tekenen bovendien aan dat niet onderschat moet worden dat juist ook het vooraf zeker stellen dat bepaalde documenten niet openbaar worden gemaakt, in positieve zin aan hun taakuitvoering kan bijdragen. Tegen deze achtergrond lijkt de vraag gerechtvaardigd welke toegevoegde waarde valt toe te kennen aan het onder de Woo brengen van de hier aan de orde zijnde organisaties.

De kwantitatieve impact van de Woo is, gegeven de omvang van de organisaties in dit domein, in absolute zin weliswaar relatief beperkt, maar voor die organisaties wel degelijk majeur. Bij elkaar opgeteld zijn de eenmalige aanloopkosten in de orde van grootte van zeker 15 miljoen euro en moet op een jaarlijkse uitvoeringslast van tenminste 10 miljoen euro worden gerekend. Daarnaast vraagt invoering van de Woo binnen deze organisaties, zeker wat betreft de noodzakelijke ICT-inspanningen, al snel enkele jaren.

7 Domein 'Semipublieke sectoren'

7.1 Het domein nader verkend

7.1.1 De afbakening van het domein

Artikel 2.3, lid 1 van de Woo schept de mogelijkheid om in bepaalde situaties bij AMvB andere dan bij publiekrecht ingestelde rechtspersonen of categorieën van rechtspersonen aan te wijzen waarop alsdan de bepalingen van de Woo van toepassing worden verklaard. Anders dan in het geval van de organisaties die we in de voorgaande hoofdstukken 4 tot en met 6 beschouwden, is hier dus sprake van een voorwaardelijke werking van de Woo.

Het desbetreffende artikellid formuleert een zestal voorwaarden. Rechtspersonen moeten tenminste aan één van deze voorwaarden voldoen om bij AMvB als Woo-plichtige te kunnen worden aangewezen. Hoewel de kop van artikel 2.3 het heeft over 'Openbaarheid gegevens semipublieke sector', komt het begrip 'semipublieke sector' niet als zodanig terug in het artikel. De onderdelen van artikellid 1 duiden nader waarop wordt gedoeld. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de onderdelen a t/m d. De onderdelen e. en f. komen in hoofdstuk 8 van dit rapport aan de orde. Evident is dat het gaat om de vraag of (ten minste) één van de criteria van toepassing is; het betreft immers een 'of-opsomming'.

Artikel 2.3, lid 1, sub a geeft aan dat het gaat om organisaties die jaarlijks voor meer dan 100.000 euro uit algemene middelen worden bekostigd. Het is niet evident hoe ver het begrip 'algemene middelen' strekt. Indien bijvoorbeeld ook de premiegelden in de zorgsector daartoe worden gerekend, kan de AMvB ook op de zorginstellingen en zorgverzekeraars betrekking hebben.

Sub b van hetzelfde artikellid geeft aan dat het gaat om organisaties die een wettelijke taak uitoefenen. Niet evident is hoe ver het begrip 'wettelijke taak' strekt. Denkbaar is dat deze formulering zich beperkt tot taken met directe rechtsgevolgen; denk bijvoorbeeld aan de Cultuurfondsen, maar ook aan bedrijven die een APK-keuring verrichten. Er zijn echter ook tal van instellingen die taken verrichten waarop specifieke wettelijke bepalingen van toepassing zijn. Bij een verregaande interpretatie valt niet uit te sluiten dat bedoeld kan worden dat bijvoorbeeld ook woningcorporaties, instellingen voor kinderopvang en dergelijke via de desbetreffende AMvB onder de Woo komen te vallen.

Artikel 2.3, lid 1, sub c stelt de voorwaarde dat het moet gaan om organisaties die een publiek belang behartigen. Ook voor deze formulering geldt dat ons geen eenduidige definitie c.q. afbakening bekend is. Bij het ontbreken van een dergelijke afbakening valt niet uit te sluiten dat bedoeld kan worden dat een eventuele AMvB ook betrekking kan hebben op domeinen als het notariaat, accountants, nutsbedrijven, zorginstellingen, woningcorporaties, instellingen voor kinderopvang en dergelijke.

Sub d van genoemd artikellid formuleert dat het gaat om organisaties die zijn aangemerkt als een publieke entiteit in artikel 1, onderdeel c, van de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Voor zover wij kunnen nagaan, wordt waarschijnlijk geduid op onderdeel d. in plaats van onderdeel c. In dat geval gaat het om andere aanbestedende diensten dan welke reeds als bestuursorgaan worden aangeduid, waaronder aanbestedende instanties in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten.

Al met al kunnen we geen eenduidige indicatie geven welke breedte gaat gelden in een eventuele AMvB: op welke instellingen die AMvB betrekking gaat hebben. Het lijkt onontkoombaar dat uiteindelijk, wanneer het op enig moment zo ver komt dat er inderdaad een AMvB komt, in de bijlage bij die AMvB het bereik expliciet wordt

gemaakt, in de vorm van een uitputtende lijst van de (soorten van) organisaties waarop de AMvB betrekking gaat hebben.

Voor de goede orde onderstrepen we dat, zo lang er geen AMvB in werking is getreden, de Woo geen (directe) werking heeft richting semipublieke sectoren. Uiteindelijk zal de concrete inhoud van de eventuele AMvB bepalend zijn voor de mogelijke impact. Om die reden leggen we in dit domein het accent op een kwalitatieve analyse en blijft de kwantificering van de impact van de Woo beperkt tot enkele indicatieve noties.

7.1.2 De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'

Hoewel veel van de hier aan de orde zijnde organisaties niet onder de Wob vallen, is het evident dat zij, ook zonder de Woo, te maken hebben met tal van al dan niet wettelijk vastgelegde voorschriften rond openbare verantwoording. Daarnaast is ons duidelijk gemaakt dat behalve deze voorschriften, er ook sprake is van zelf gekozen regimes van openbaarmaking van informatie. Zonder naar volledigheid te streven, vermelden we hieronder enkele voorbeelden.

Zo leggen onderwijsinstellingen openbaar verantwoording af over financiële en inhoudelijke resultaten, onder meer door publicatie van hun jaarverslagen en hun toets- en examenresultaten. Ook maken zij gegevens openbaar in het kader van de Wet Normering Topinkomens. Daarnaast raadplegen deze instellingen hun medezeggenschapsraden over beleidsplannen en ontvangen ouders informatie over het schoolplan en de schoolgids. Bovendien rapporteert de Inspectie van het Onderwijs op haar website over de kwaliteit van het onderwijs van elke individuele instelling en maakt de Dienst Uitvoering Onderwijs de bekostigingsgegevens van elke instelling publiek.

Zorginstellingen moeten jaarrekeningen en accountantsverklaringen, als ook gegevens op grond van de Wet Normering Topinkomens openbaar maken. Daarnaast leveren zij op basis van vastgestelde protocollen gegevens aan over de kwaliteit van de geleverde zorgspecifieke diensten. Deze gegevens worden door het Zorginstituut Nederland gepubliceerd en door de Inspectie voor de Gezondheidszorg benut bij haar toezichthoudende activiteiten. Zo zijn verpleeghuizen verplicht jaarlijks een kwaliteitsplan en een kwaliteitsverslag naar buiten te brengen. Informatie vanuit ziekenhuizen over onder andere zorg- en behandeldata, sterftcijfers, wachttijden en passantenarieven wordt eveneens openbaar gemaakt.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg brengt haar inspectierapporten, ook die over individuele instellingen, actief in de openbaarheid, behalve wanneer sprake is van bestuurlijke sancties, opsporing of strafrechtelijke maatregelen. Overigens is de verwachting dat een in 2016 door het parlement aanvaarde wijziging van de Gezondheidswet en een daaruit voortvloeiende AMvB per 1 januari 2018 leiden tot een verder reikende verplichting voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg om gegevens actief openbaar te maken.

Ook woningcorporaties moeten jaarrekeningen, de daarbij horende accountantsverklaringen en gegevens op grond van de WNT openbaar maken. Daarnaast worden grote delen (met uitzondering van bedrijfs- of privacygevoelige informatie) van de verantwoordings- en prognose-informatie openbaar gemaakt. Deze moeten de corporaties jaarlijks aanleveren in het kader van het toezicht. De informatie geeft onder meer inzicht in de ontwikkeling van de financiën en de (sociale) voorraad. Alle oordeelsbrieven van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) aan de corporaties worden op de website van de toezichthouder gepubliceerd. Ook de rapporten van de visitaties die corporaties eens in de vier jaar moeten laten uitvoeren, worden openbaar gemaakt.

In de kinderopvang, een sector die hoofdzakelijk een privaat karakter kent, worden op grond van wettelijke verplichtingen momenteel alleen de jaarrekeningen, risico-inventarisaties en resultaten van inspecties door GGD'en openbaar gemaakt.

7.2 Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten

Uit de aangereikte informatie is ons duidelijk geworden dat veel organisaties die, uitgaande van een verstrekkende afbakening daarvan, tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend, al veel documenten en gegevens actief openbaar maken. Vaak op grond van wet- en regelgeving die hen daartoe verplichten, maar ook op basis van eigen beleid. Het is voorstelbaar dat een systematisch in te richten en bij te houden register van openbaar te maken informatie een impuls aan een verdere optimalisatie hiervan kan geven.

Tegelijkertijd kunnen bij het onder de Woo brengen van dergelijke organisaties vragen van meer principiële aard rijzen. Vragen die betrekking hebben op het (soms ten dele) private karakter van veel van de desbetreffende instellingen. Zo zijn bijvoorbeeld veel onderwijsinstellingen privaatrechtelijk van karakter. Dat geldt ook voor zorginstellingen en zorgverzekeraars, woningcorporaties en veel instellingen voor dagopvang en buitenschoolse opvang van kinderen. In sommige van deze sectoren (met name in de kinderopvang) geldt zelfs dat bepaalde organisaties in handen zijn van buitenlandse investeringsmaatschappijen. In sommige sectoren zal dit privaatrechtelijke karakter meespelen bij mogelijke bezwaren die men zal aankaarten, mochten de desbetreffende sectoren onder de Woo worden gebracht. In de sector van de kinderopvang geldt zelfs dat het niet ondenkbaar is dat de sector ontwricht wordt wanneer buitenlandse investeringsmaatschappijen zich terugtrekken.

Een punt waar aandacht voor is gevraagd, betreft het volgende. Juist bij de privaatrechtelijk vormgegeven organisaties is sprake van daarop toegesneden vormen van checks and balances. Denk in dit verband aan de raden van toezicht. De vraag is gerechtvaardigd in hoeverre het passend is om, in aanvulling op dergelijke mechanismen, ook het openbaarheidsregime van de Woo van toepassing te verklaren.

Naast deze inhoudelijke overwegingen, rijst ook de vraag wat de bepalingen van de Woo respectievelijk een nog vast te stellen AMvB kunnen en moeten toevoegen aan al datgene wat nu al aan informatievoorziening is geregeld. Tevens kan daarbij bedacht worden dat zaken betreffende openbaarmaking van gegevens zich in de breed uiteenlopende variëteit aan organisaties die tot de semipublieke sector gerekend zouden kunnen worden, niet makkelijk via generieke regelgeving laten vormgeven, maar juist beter aan een 'van geval tot geval'-regime kunnen worden overgelaten.

Ten slotte wijzen onze gesprekspartners binnen dit domein ons op vragen die samenhangen met het toezicht op de naleving van de Woo. Zo stellen zij de vraag wie het toezicht op de naleving van de Woo door semipublieke instellingen uitvoert en welke rol en bevoegdheden het betrokken bestuursorgaan in deze heeft. Toezichtmaatregelen lijken nodig om te voorkomen dat de Woo in de praktijk een papieren tijger blijkt te zijn. Overigens wijzen onze gesprekspartners ook op het gegeven dat dergelijk toezicht ook kosten voor de toezichthouder en lasten voor de onder toezicht staanden met zich brengen.

7.3 Kwantitatieve indicaties

Een kwantificering van de impact van de Woo op semipublieke instellingen is in deze fase volstrekt niet mogelijk. Zo lang er nog geen AMvB (of eventueel: een samenstel van AMvB's) is, is niet bekend welk bereik de Woo krijgt: welke (soorten van) instellingen gaan onder de Woo vallen. Evenzeer is, zo lang die AMvB er nog niet is, onbepaald welke bepalingen uit de Woo van toepassing zullen zijn op welke organisaties in het semipublieke domein en op welke soorten van documenten van elk van die organisaties.

Dit leidt tot de conclusie dat we nu, zelfs bij benadering, geen kwantitatieve impact kunnen weergeven van de Woo op de semipublieke organisaties. Het enige wat we kunnen doen, is een indicatie geven van de aantallen documenten waar het (maximaal) om kan gaan, indien de Woo van toepassing wordt verklaard. We doen dat

aan de hand van een aantal casus, waarbij het niet gaat om de precieze aantallen en een uitputtende opsomming.

Zo is becijferd dat in de sector Kinderopvang waarin ruim 3.000 organisaties werkzaam zijn en een kleine 13.000 opvanglocaties beheren, zelfs exclusief e-mails en dergelijke, jaarlijks al snel 15 à 20 miljoen documenten omgaan. Inclusief e-mails en dergelijke ligt dit aantal al snel op een veelvoud daarvan: denk aan een orde van grootte van 75 à 100 miljoen documenten.

Een soortgelijke becijfering in de sector Woningcorporaties (ongeveer 350 corporaties) leert dat daar, exclusief e-mails en dergelijke, jaarlijks zeker 25 miljoen documenten omgaan. Inclusief e-mails en dergelijke zullen dat er vermoedelijk snel meer dan 100 miljoen per jaar zijn.

Hoewel niet genoeg benadrukt kan worden dat bovenstaande slechts indicatieve berekeningen betreft, mag helder zijn dat het om zeer grote aantallen documenten kan gaan. Daarbij dienen we ons rekenschap te geven van het feit dat een brede afbakening van het domein ook sectoren als onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, verpleeg- en verzorgingshuizen, organisaties van jeugdzorg en jeugdhulp en cultuur 'in beeld brengt. De sectoren Kinderopvang en Woningcorporaties zijn relatief kleine sectoren in vergelijking met bijvoorbeeld de sectoren Onderwijs en Zorg waarin relatief veel instellingen actief zijn. Indien we ook rekening houden met moderne vormen van documenten, zoals e-mails, is het denkbaar dat de registerplicht en de toets op actieve openbaarmaking in dit totale domein voor miljarden documenten gaan gelden.

Deze grote potentiële omvang van het bereik van de (nog niet bestaande) AMvB, leidt ons tot de volgende aanbeveling. We dringen erop aan dat in het geval een AMvB wordt opgesteld, tijdens de voorbereiding ervan een nadere impactanalyse op die (concept-) AMvB wordt uitgevoerd die, uitgaande van de dan beoogde reikwijdte van die AMvB, inzicht kan geven in de benodigde extra (incidentele en structurele) budgetten en de wenselijk, respectievelijk haalbaar te achten termijn van invoering.

7.4 Samenvattend

De Woo maakt het mogelijk om bij AMvB rechtspersonen uit de semipublieke sector onder de werking van de Woo te laten vallen. Juist omdat een dergelijke AMvB nu niet bekend is, is het niet goed mogelijk eenduidig aan te geven op welke instellingen die AMvB betrekking gaat hebben. Het lijkt onvermijdelijk dat in een bijlage bij zo'n eventuele AMvB het bereik expliciet wordt gemaakt, in de vorm van een uitputtende lijst van de (soorten van) organisaties waarop zij betrekking heeft.

Een principieel en fundamenteel punt dat in dit domein aan de orde is, betreft het privaatrechtelijke karakter van veel van de organisaties uit het semipublieke domein. Mocht het in de toekomst komen tot de voorbereiding van een AMvB, dan dient ons inziens expliciet bij dit aspect te worden stilgestaan.

Overigens geldt voor veel van de organisaties die mogelijk onder de Woo worden gebracht dat zij nu al te maken hebben met tal van al dan niet wettelijk vastgelegde voorschriften rond openbare verantwoording. Daarnaast is ook sprake van zelf gekozen regimes van openbaarmaking van informatie. Het ligt in de rede dat bij een eventuele AMvB aandacht aan dit aspect wordt besteed.

Een kwantificering van de impact van de Woo op semipublieke instellingen is niet mogelijk zo lang het bereik van de randvoorwaardelijke AMvB niet bekend is: welke Woo-bepalingen zijn van toepassing op welke organisaties en op welke soorten van documenten. We dringen erop aan dat, in het geval een AMvB wordt opgesteld, tijdens de voorbereiding ervan een nadere impactanalyse wordt uitgevoerd die inzicht in de benodigde extra (incidentele en structurele) budgetten kan verschaffen.

8 Domein 'Deelnemingen'

8.1 Het domein nader verkend

8.1.1 De afbakening van het domein

Artikel 2.3, lid 1 van de Woo schept de mogelijkheid om in bepaalde situaties bij AMvB andere dan bij publiekrecht ingestelde rechtspersonen of categorieën van rechtspersonen aan te wijzen waarop alsdan de bepalingen van de Woo van toepassing worden verklaard. Anders dan in het geval van de organisaties die we in de voorgaande hoofdstukken 4 tot en met 6 beschouwden, is hier dus sprake van een voorwaardelijke werking van de Woo.

Het betreffende artikellid formuleert een zestal voorwaarden. Rechtspersonen moeten tenminste aan één van deze voorwaarden voldoen om bij AMvB als Woo-plichtige te kunnen worden aangewezen.

Artikellid 1, sub e formuleert als voorwaarde dat deze rechtspersonen voor meer dan 50% een of meer krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen als aandeelhouder heeft.

In artikellid f wordt de voorwaarde gesteld dat deze rechtspersonen zijn opgericht door een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon dan wel een of meer leden van het hoogste orgaan van deze rechtspersonen worden benoemd door een bestuursorgaan of een bestuursorgaan op andere wijze overwegende invloed heeft op het beleid van deze rechtspersonen heeft.

In dit hoofdstuk richten we onze aandacht op deelnemingen. Dat kan gaan om staatsdeelnemingen, maar er zijn ook tal van medeoverheden die in deelnemingen participeren. Daarnaast bestaan er deelnemingen waarin zowel de staat als medeoverheden invloed uitoefenen.

We realiseren ons dat de omschrijving in de Woo een bredere reikwijdte kan hebben dan alleen 'deelnemingen'. Ook bijvoorbeeld door overheden opgerichte stichtingen vallen onder de bepaling in de Woo. Desondanks volstaan we in het navolgende met het analyseren van specifieke factoren rond 'deelnemingen'.

Voor de staat geldt dat zij in een veelheid aan (permanente en tijdelijke) deelnemingen participeert. Voor een volledig overzicht kunnen we verwijzen naar het 'Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen' dat het ministerie van Financiën jaarlijks uitbrengt en aan de Tweede Kamer aanbiedt. Voorbeelden van deelnemingen zijn Nederlandse Loterij, Holland Casino, NS, Prorail, Schiphol, Gasunie, Tennet, Gasunie, EBN, Gasterra, DNB, BNG. En voorshands geldt dat ook ABN-Amro-bank als (tijdelijke) deelneming is aan te merken.

Ook medeoverheden zijn actief in tal van deelnemingen. Ons ontbreekt een volledig overzicht, maar interessante voorbeelden zijn de havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam.

Het moge duidelijk zijn dat het gaat om een grote variëteit aan deelnemingen. Het ligt in de rede, gelet op deze variëteit, dat er ook variatie zal zitten in de mate waarin informatie beschikbaar en openbaar zou moeten zijn.

Voor de goede orde merken we nogmaals op dat, zo lang er geen AMvB in werking is getreden, de Woo geen (directe) werking heeft richting deelnemingen. Uiteindelijk zal de concrete inhoud van de eventuele AMvB bepalend zijn voor de mogelijke impact. Om die reden streven we niet naar enigerlei vorm van kwantificering van de impact van de Woo op deelnemingen, maar volstaan we met een kwalitatieve aanpak.

8.1.2 De status quo betreffende het thema 'openbaarmaking'

Deelnemingen vallen niet onder de Wob. De rechtspersonen die het betreft, zijn uiteraard wel gehouden te voldoen aan alle algemene regelgeving inzake transparantie, waaronder in ieder geval het jaarrekeningenrecht.

Daarnaast regelt het vennootschapsrecht de rolverdeling tussen de vennootschap, de algemene vergadering van aandeelhouders, de raad van bestuur en de raad van commissarissen. De desbetreffende rechtspersonen dienen de aandeelhouders in principe van de door hun gevraagde informatie te voorzien, tenzij een zwaarwegend belang van de vennootschap zich daartegen verzet. Bovendien kan de aandeelhoudende overheid specifieke afspraken maken met de desbetreffende rechtspersoon voor zover dat tot de uitvoering van de rol van de aandeelhouder hoort en met inachtneming van ieders rol. Hierbij geldt dat de aandeelhoudende overheid als zodanig uiteraard valt onder het bereik van de Wob respectievelijk de Woo.

De aandeelhoudende overheid legt op passende wijze verantwoording af over het aandeelhouderschap in de openbare ruimte respectievelijk aan de Tweede Kamer. Dat vindt, voor wat betreft staatsdeelnemingen, eerst en vooral plaats door middel van het eerdergenoemde 'Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen' dat het ministerie van Financiën jaarlijks presenteert, alsmede door het versturen van verschillende Kamerbrieven en het beantwoorden van specifieke vragen die de Kamer over de staatsdeelnemingen heeft. Over de informatieverstrekking door de aandeelhouder, in dit geval specifiek de staat, merkt de AR in een recente factsheet het volgende op:

'Het aandeelhouderschap heeft direct gevolg voor de informatiepositie van de Tweede Kamer. De invloed van de Tweede Kamer is bewust beperkt. In 2015 hebben wij (AR dus) erop aangedrongen om de kwaliteit van de informatie in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen te verbeteren. In de afgelopen jaren is het aantal onderwerpen waarover wordt gerapporteerd toegenomen en is de kwaliteit van de informatie verbeterd. Dit jaarverslag is onderwerp van debat in de Tweede Kamer met de minister van Financiën.'

Dit citaat bevat belangrijke noties. In de eerste plaats dat informatieverstrekking via de aandeelhouder verloopt. In de tweede plaats dat het in de rede ligt dat er grenzen zijn in termen van sturing (en de daartoe dienende informatieverstrekking). In de derde plaats dat de informatieverstrekking steeds beter aan het worden is en dat de AR daar mede op toeziet.

8.2 Domeinspecifieke kwalitatieve aspecten

Een belangrijke notie is dat de desbetreffende rechtspersonen als zodanig geen deel uitmaken van de overheid. Ze zijn zelfs welbewust als private rechtspersonen gepositioneerd. Ook internationaal worden deelnemingen niet tot de overheid (zelfs niet in de brede zin) gerekend. Sterker nog: de desbetreffende rechtspersonen zijn juist expliciet opgezet om buiten de overheid op een zakelijke wijze uitvoering te geven aan hun specifieke taken. Tegen die achtergrond achten betrokken organisaties het ongerijmd wanneer de Woo hen zou verplichten informatie en documenten actief (of passief) openbaar te maken als zouden zij onderdeel zijn van 'de overheid'.

Een extra aandachtspunt hierbij is dat de desbetreffende rechtspersonen vaak internationale vertakkingen hebben. Niet alleen doet zich de vraag voor waar de grenzen liggen van de Woo-bepalingen, maar ook doet zich de vraag voor of dit niet tot extra grote risico's leidt, mede in het licht van de navolgende overwegingen.

In algemene zin geldt dat zich het risico kan voordoen dat rechtspersonen minder zekerheid hebben dat bedrijfs- of fabricagegegevens niet op straat komen te liggen. De Woo biedt in dit opzicht minder bescherming dan de Wob. Dit kan er mede toe leiden dat de primaire processen van deze rechtspersonen onder druk komen te staan, namelijk doordat derden minder gemakkelijk informatie zullen delen met

staatsdeelnemingen. Denk bijvoorbeeld aan de positie van elektriciteitsnetbeheerders ten opzichte van producenten en gebruikers van energie.

Een meer specifiek punt is dat een aantal van de rechtspersonen waarin overheden een belang hebben, zich bemoeien met zaken die zijn aan te merken als vitale infrastructuur. Openbaarheid van informatie daarover kan schade opleveren voor die vitale infrastructuur en dus ook voor de veiligheid in brede zin van Nederland.

Net als in paragraaf 7.2 ten aanzien van de semipublieke sectoren werd opgemerkt, rijst ook in het geval van deelnemingen de vraag wat de bepalingen van de Woo respectievelijk een nog vast te stellen AMvB, zouden kunnen en moeten toevoegen aan datgene wat nu al aan informatievoorziening is geregeld. Daarbij kan verwezen worden naar het zojuist aangehaalde citaat van de AR. Tevens kan daarbij bedacht worden dat zaken betreffende openbaarmaking van gegevens zich in de breed uiteenlopende variëteit aan deelnemingen, niet makkelijk via generieke regelgeving laten vormgeven, maar juist beter aan een 'van geval tot geval'-regime kunnen worden overgelaten.

Hieraan direct verwant is de principiële vraag die vanuit de wereld van de deelnemingen wordt gesteld, waarom de rechtspersonen waarin overheden participeren, als zodanig onder de Woo zouden moeten kunnen worden gebracht. Andersom geformuleerd: wat mankeert er aan een regime waarin de aandeelhouder zelf onderworpen is aan de Wob respectievelijk de Woo, en zelf ook, mede door de Tweede Kamer, aanspreekbaar is op de al dan niet openbaar te maken informatie?

8.3 Samenvattend

De Woo maakt het mogelijk om bij AMvB andere dan bij publiekrecht ingestelde rechtspersonen of categorieën van rechtspersonen onder de werking van de Woo te laten vallen. Omdat de inhoud van een dergelijke AMvB nu niet bekend is, hebben we een kwantificering van de impact achterwege gelaten en volstaan we met een kwalitatieve aanpak.

De hier bedoelde rechtspersonen, die geen deel uitmaken van de overheid en bewust als private rechtspersonen zijn gepositioneerd, zijn gehouden aan algemene regelgeving inzake transparantie. De aandeelhoudende overheid legt op passende wijze in het openbaar verantwoording af over het aandeelhouderschap. Blijkens een recente factsheet van de AR is de kwaliteit van de informatie die het ministerie van Financiën over het beheer van staatsdeelnemingen verstrekt, de afgelopen jaren verbeterd.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag of het passend is dergelijke private bedrijven onder de Woo te brengen en wat hiervan de toegevoegde waarde kan zijn. Die vraag geldt des te meer wanneer men zich rekenschap geeft van het vaak internationale karakter van deze organisaties en de concurrentiepositie waarin zij zich bevinden. Overigens houden sommige van de hier bedoelde rechtspersonen zich bezig met zaken die de vitale infrastructuur van ons land betreffen. Openbaarheid van informatie kan schade voor die infrastructuur opleveren.

Bijlagen

Bijlage 1: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 september 2016.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2016-0000492905

Uw kenmerk

Datum 1 september 2016
Betreft Uitvoeren impactanalyse initiatiefwetsvoorstel open overheid

Op 19 april jl. heeft uw Kamer het initiatiefvoorstel Voortman en Van Weyenberg Wet open overheid (Woo) aanvaard.

Minister Plasterk heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer namens het kabinet de te verwachten grote impact van het initiatiefwetsvoorstel voor bestuursorganen en het ontbreken van een inschatting van bijbehorende kosten en uitvoeringslasten aan de orde gesteld.

Een impactanalyse verschaft inzicht in de bovengenoemde aspecten voor de praktijk. Daarom heb ik besloten een dergelijke analyse te laten uitvoeren voor het initiatiefvoorstel Woo. Deze impactanalyse, die tevens kan worden gezien als een globale uitvoeringstoets, zal het karakter hebben van een quick scan.

ABD TOPConsult voert het onderzoek uit. Vanwege de omvang van een dergelijke impactanalyse zal het onderzoek zich eerst richten op de rijksdienst en de landelijke uitvoeringsorganisaties, inclusief ZBO's. Ik verwacht uw Kamer de bevindingen hierover eind november 2016 te kunnen aanbieden. In het vervolgonderzoek komen de andere bestuursorganen en organisaties waarop het initiatiefvoorstel Woo van toepassing zal zijn, aan bod. Ik verwacht dat de resultaten van dit onderzoek begin volgend jaar beschikbaar zullen zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


drs. S.A. Blok

Bijlage 2: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal
d.d. 12 september 2016.



AFSCHRIFT

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
Uw kenmerk

Datum 12 september 2016

Betreft Aanpassing impactanalyse initiatiefwetsvoorstel open overheid

Tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 7 september jl. over open overheid heb ik uw Kamer toegezegd u nader te informeren over de opdrachtformulering aan ABDTOPConsult voor de impactanalyse van het initiatiefwetsvoorstel open overheid (Woo). Op 1 september jl. informeerde ik uw Kamer over deze impactanalyse (Kamerstukken II, 2015-16, 33 328, nr. 35).

Mijn eerdere verzoek aan ABDTOPConsult betrof het in kaart brengen van de te verwachten uitvoeringsconsequenties en de financiële consequenties van een zorgvuldige uitvoering van de Woo. Daarbij gaat het om de impact in brede zin, dat wil zeggen de consequenties voor financiën, capaciteit, ICT-voorzieningen, governance, benodigde faciliteiten (voorlichting, trainingen, handreikingen) en ambtelijke cultuur/attitude.

Het verzoek van uw Kamer, dat tijdens het algemeen overleg van 7 september is besproken, is om aanvullend onderscheid te maken tussen de kosten die voortkomen uit de impact van de Woo en de kosten die voortvloeien uit de vereisten van de Archiefwet. In de bijlage vindt u de aan uw verzoek aangepaste opdrachtformulering voor ABDTOPConsult.

Ik heb overlegd met ABDTOPConsult over de gevolgen van de door uw Kamer gewenste aanvulling van de opdrachtformulering. ABDTOPConsult heeft mij toegezegd deze invalshoek en het gevraagde onderscheid in het onderzoek te betrekken en daar zo goed als mogelijk blijkt, vorm aan te geven en verslag over te doen.

De suggestie van uw Kamer voor uitbreiding van het onderzoek laat onverlet dat ik er naar blijf streven de bevindingen van de impactanalyse voor het Rijk en de landelijke uitvoeringsorganisaties, inclusief ZBO's, eind november af te ronden. Een lichte vertraging van toezending van de bevindingen van de impactanalyse door uw aanvulling is echter niet uitgesloten. Ik heb ABDTOPConsult gevraagd de opdracht zo spoedig mogelijk af te ronden.

Pagina 1 van 2

Datum
12 september 2016
Kenmerk

De vraag welke consequenties uw aanvulling van de impactanalyse heeft voor de impactanalyse bij de andere bestuurslagen (gemeenten en provincies) en organisaties waarop de Woo van toepassing gaat zijn, zal ik opnemen met de VNG. Ik informeer u daarover bij aanbieding van de bevindingen voor het Rijk.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



drs. S.A. Blok

Opdracht impactanalyse/ quick scan Woo

De SG BZK vraagt aan ABDTOPConsult om een impactanalyse rond de Woo. Deze opdracht zal worden uitgevoerd door Rob Kuipers en Koos van der Steenhoven (de opdrachtnemers). Zij voeren deze opdracht uit in de inhoudelijke onafhankelijkheid die gebruikelijk is bij dit soort adviesopdrachten van ABDTOPConsult. Afsproken is dat de eindrapportage rond medio november 2016 beschikbaar zal zijn.

Woo staat voor het initiatiefwetsvoorstel Open Overheid. Dit initiatiefwetsvoorstel is inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu in de Eerste Kamer voor behandeling.

Onder impact wordt in dit verband verstaan: wat zijn de te verwachten uitvoeringsconsequenties en wat zijn de financiële consequenties die een zorgvuldige uitvoering van de Woo zou vergen? Daarbij gaat het om consequenties in brede zin (zowel in termen van financiën en capaciteit als in termen van ICT-voorzieningen, governance en facilitering (voorlichting, trainingen, handreikingen) en ambtelijke cultuur/attitude die nodig is voor de uitvoering van de Woo). Tevens zal in kaart worden gebracht welke de belangrijkste determinerende factoren zijn bij die impact. De impactanalyse blijft om redenen van beperkte beschikbare tijd, beperkt tot de rijksdienst, ook al is bekend dat het bereik van de Woo aanzienlijk breder is dan de rijksdienst.

De gevraagde impactanalyse zal de vorm moeten krijgen van een quick scan: het is in het beschikbare tijdsbestek niet mogelijk dat tot op het ultieme detailniveau alle consequenties van de Woo in beeld worden gebracht. Daarom zal, op basis van zo goed mogelijk onderbouwde, maar soms onvermijdelijk toch globale indicaties, waar mogelijk via kengetallen en via extrapolaties, een globaal beeld geschetst worden van de impact die de Woo zou hebben op de rijksdienst. Waar dat opportuun is, zal de analyse met inbreng vanuit departementen en uitvoeringsorganisaties tot stand komen.

Het eindadvies zal tevens onderscheid maken tussen de kosten die voortkomen uit de impact van de Woo en de kosten die voortvloeien uit de vereisten van de Archiefwet.

Opdrachtgever van deze impactanalyse is de SG van BZK. De Directeur Democratie en Burgerschap is gedelegeerd opdrachtgever en zit het opdrachtgeversoverleg (OGO) voor. De gedelegeerd opdrachtgever bespreekt in dat OGO minimaal eens per 3 weken de voortgang van de totstandkoming van het advies met de opdrachtnemers en laat zich daarbij begeleiden door enkele van zijn medewerkers. Deze voortgangsgesprekken laten de inhoudelijke onafhankelijkheid van de opdrachtnemers bij de uitvoering van de opdracht onverlet. Indien nodig, kunnen de opdrachtnemers ook direct contact opnemen met de opdrachtgever.

De opdrachtnemers organiseren een eigen ondersteuning bij het schrijven van hun advies (buiten BZK).

De eindrapportage zal een vorm krijgen die tevens geschikt is voor extern gebruik.

Bijlage 3: Overzicht van organisaties die actief hebben bijgedragen

Domein 'Bestuursorganen'

Gemeenten

- Gemeente Leiden
- Gemeente Veenendaal
- Gemeente Zeist
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Gemert-Bakel
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Kapelle
- Gemeente Heerhugowaard

Provincies

- Provincie Noord-Holland

Waterschappen

- Waterschap Brabantse Delta
- Waterschap Rivierenland
- Hoogheemraadschap Rijnland

Domein 'Specifiek benoemde organisaties'

- Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Algemene Rekenkamer
- Nationale ombudsman
- Raad voor de rechtspraak en college van Afgevaardigden
- Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Domein 'Koepelorganisaties openbare lichamen'

- Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Interprovinciaal Overleg
- Unie van Waterschappen

Domein 'Semipublieke sectoren'

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Inspectie van het Onderwijs
- Dienst Uitvoering Onderwijs
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Nederlandse Zorgautoriteit
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Werkgroep Woo van VNO-NCW / MKB-Nederland

Format berekeningen WOO

Vooraf

Dit format is bedoeld als leidraad bij het opstellen van bijdragen door gemeenten, provincies en waterschappen aan de Impactanalyse Woo, zoals ABDTOPConsult die in opdracht van de minister van BZK voorbereidt.

Uitgaande van een strikt juridische interpretatie van de huidige Woo, zet het format uitgangspunten op een rij en specificeert het welke berekeningen, taxaties en informatie worden gevraagd. ABDTOPConsult realiseert zich dat hiermee een niet gering beroep op u wordt gedaan. Tegelijkertijd benadrukt ABDTOPConsult dat zij niet per se zeer gedetailleerde berekeningen en uitputtende informatie verlangt. Mede afhankelijk van de beschikbare menskracht, de kwaliteit van de informatiehuishouding en de mate waarin uw organisatie bekend is met de ontwikkelingen rond de Woo zullen compleetheid, gedetailleerdheid en kwaliteit van bijdragen verschillen. Daar waar precieze informatie ontbreekt of niet makkelijk boven tafel te brengen is, kan worden volstaan met indicatieve berekeningen en/of het aangeven van bandbreedtes. In alle gevallen zijn uw bijdragen voor ons waardevol, ook als zij in sterke mate indicatief van aard zijn en op grovere aannames zijn gebaseerd. Wat betreft de meer kwalitatieve aspecten (zie III. en IV.) zijn goede voorbeelden uit uw praktijk voor ons zeker bruikbaar.

ABDTOPConsult benadrukt tevens dat zij op totaal-generiek niveau rapporteert en niet direct verwijst naar afzonderlijke berekeningen en gegevens van individuele gemeenten, provincies en/of waterschappen.

I. Impact Registerplicht

Te hanteren uitgangspunten

1. Ga uit van de brede registerplicht zoals opgenomen in artikel 3.2 van de Woo. Ga ervan uit dat bij AMvB (artikel 3.2.2) geen beperkingen aangebracht kunnen worden ten opzichte van de formulering van artikel 3.2.1. Neem er nota van dat de uitzonderingscategorieën die in de Woo zijn genoemd voor de actieve openbaarmaking (zie onder andere artikel 3.3.2.k) niet genoemd zijn en dus niet van toepassing zijn op de registerplicht.
2. Ga uit van de meest brede definitie van het begrip document; dat is niet meer beperkt tot het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' en evenmin tot documenten die voorheen als archiveerbaar werden aangemerkt. De definitie omvat bijvoorbeeld dus ook camerabeelden en toegangscontrolebestanden. Ga ervan uit dat ook communicatie via mail, maar ook telefoongesprekken, sms'jes, Whatsapp-berichten en uitingen op sociale media relevant zijn voor de registerplicht.
3. Maak in uw berekeningen zo veel mogelijk een onderscheid naar soorten van documenten, zodanig dat dit de uitlegbaarheid van uw berekeningen bevordert. Onderscheid bijvoorbeeld verzoeken van burgers, aangiftes en daarop

betrekking hebbende beschikkingen, bezwaarschriften en daarop genomen beslissingen, interne beleidsnotities, algemene regelingen, jaarverslagen en dergelijke.

4. Ga uit van de in artikel 3.2.3 genoemde faciliteit dat het register de mogelijkheid biedt tot toegang tot alle elektronisch openbaar te maken documenten.
5. Ga ervan uit dat uw organisatie zo veel als mogelijk is gebruik kan maken van reeds beschikbare technische oplossingen dan wel zal aansluiten bij breed toepasbare standaarden.
6. Ga er, bij alle redeneringen en bij alle berekeningen, van uit dat u uw eigen informatie- huishouding in die zin op orde hebt en dat u voldoet aan de voorschriften van de Archiefwet. Daarmee beogen wij het kwantitatieve effect van de Woo te onderscheiden van de inspanningen die (toch al) nodig zijn om aan de Archiefwet te voldoen. In het verband van de registerplicht zij met name gewezen op de reeds in de Archiefwet opgenomen verplichting tot het hanteren van een 'informatieoverzicht'. Waarbij de notie dat dit informatieoverzicht niet de externe werking heeft die de Woo met het register wel beoogd.
7. Ga ervan uit dat alle activiteiten die nodig zijn om te voldoen aan de registerplicht, zo veel als mogelijk reeds aan de voorkant plaatsvinden. Dus via het initiatief van de auteur, liefst al bij het opmaken van het document, uiteraard met toetsing door zijn superieuren.
8. Ga ervan uit dat de te verrichten handelingen vanaf de start zo veel als mogelijk in geautomatiseerde werkwijzen en systemen worden neergelegd en dat de verdere procesgang, ook richting een register, zo min mogelijk 'handwerk achteraf' vergt.
9. Ga ervan uit dat de bepaling dat iedere organisatie 'een register' moet bijhouden, ruimte laat om te werken met diverse registers per organisatie, mits er een adequaat inzicht wordt gegeven aan gebruikers over welke informatie waar te vinden is.
10. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de privacy optimaal in acht te nemen.
11. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de beveiliging van de overheids- informatiesystemen in acht te nemen en de overheid optimaal te blijven beschermen tegen misbruik van informatie en cybersecurity, voor zover de risico's daaromtrent bedreigd kunnen worden door de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de registerplicht (met daarbij de notie dat in sommige gevallen zelfs al het kenbaar zijn van bestaan van een document een bedreiging kan zijn voor het functioneren van de desbetreffende overheidsorganisatie).
12. Ga telkens na in hoeverre de afweging rond opneming van documenten in het register en het verwijderen van elementen in de aanduiding van die documenten die schadelijk kunnen zijn afstemming vereist over de organisatiegrenzen heen en betrek de daarmee gepaard gaande coördinatielasten bij uw berekeningen.

13. Ga ervan uit dat de registers digitaal beschikbaar komen en de zogeheten webrichtlijnen (dus) van toepassing zijn.

Gevraagde berekeningen, taxaties en informatie

1. Geef, liefst uitgesplitst naar (grote) categorieën van documenten, aan om welke aantallen het gaat, tot welke continu te verrichten activiteiten de registerplicht noopt, welk tijdsbeslag dat per document (of bijvoorbeeld per x documenten) vergt en tegen welke prijs (bijvoorbeeld uurloon), en tot welke jaarlijkse uitgaven dat leidt. Geef telkens een indicatie in hoeverre er evidente redenen kunnen zijn om beperkingen op te leggen rond de registerplicht: redenen om documenten niet op te nemen dan wel beperkingen te hanteren bij de aanduiding van de documenten.
Geef zo veel als mogelijk ook aan welke inspanningen toe te rekenen zijn aan het vereiste om belanghebbenden in staat te stellen om bedenkingen tegen opneming in het register in te brengen.
2. Geef aan tot welke eenmalige investeringen in ICT de registerplicht noopt en tot welke structurele beheerslasten die leiden.
3. Geef aan tot welke aanloopkosten implementatie van de registerplicht leidt, in termen van het bevorderen van vaardigheden (opleidingen/training) en het 'wennen' aan nieuwe werkwijzen (cultuuromslag).
4. Geef apart weer in hoeverre de inspanningen rond de registerplicht in lijn liggen c.q. te brengen zijn met het al bestaande voorschrift uit de Archiefwet betreffende het zogeheten informatieoverzicht. Indien dat niet het geval is, gelieve dan een heldere indicatie te geven waar het wat dat betreft aan schort.
5. Geef een indicatie van de impact die de registerplicht zal hebben op de primaire processen binnen uw organisatie; het mag daarbij ook gaan om kwalitatieve indicaties.

II. Impact actieve openbaarmaking

Uitgangspunten

1. Ga uit van actieve openbaarmaking van alle documenten binnen 14 dagen na het definitief worden van het desbetreffende document, ongeacht de vraag of dat document deel uitmaakt van een breder dossier dat eventueel nog (lang) niet definitief is afgerond. Daarbij rekening te houden met de uitzonderingen/uitzonderingsgronden die de Woo bevat.
2. Ga ervan uit dat de selectie rond openbaarmaking reeds plaatsvindt aan de voorkant, dus via initiatief van de auteur, liefst al bij het opmaken van het desbetreffende document, uiteraard met toetsing door zijn superieuren.
3. Ga uit van de meest brede definitie van het begrip document; dat is niet meer beperkt tot het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' en evenmin tot documenten die voorheen als archiveerbaar werden aangemerkt (omvat bijvoorbeeld dus ook camera-opnames en toegangscontrolebestanden). Ga

ervan uit dat ook communicatie via mail, maar ook bijvoorbeeld telefoongesprekken, sms'jes, Whatsapp-berichten en uitingen op sociale media relevant zijn voor openbaarmaking.

4. Maak in uw berekeningen zo veel mogelijk een onderscheid naar soorten van documenten, zodanig dat dit de uitlegbaarheid van uw berekeningen bevordert. Onderscheid bijvoorbeeld verzoeken van burgers, aangiftes en daarop betrekking hebbende beschikkingen, bezwaarschriften en daarop genomen beslissingen, interne beleidsnotities, algemene regelingen, jaarverslagen en dergelijke.
5. Ga uit van de verplichting om bij openbaarmaking van documenten een belangenafweging te maken en eventueel derden die belanghebbend zijn in de gelegenheid te stellen bedenkingen tegen openbaarmaking in te dienen.
6. Ga ervan uit dat in de Woo de lijst van documenten die sowieso niet openbaar hoeven te worden gemaakt, een limitatieve lijst is: alle documenten waarvoor in de wet geen expliciete absolute uitzonderingsgrond is genoemd, behoren dus openbaar te worden gemaakt, tenzij daarvoor geldt dat de belangenafweging (relatieve uitzonderingsgronden) alsnog ertoe leidt dat ze niet of niet geheel openbaar hoeven te worden gemaakt.
7. Ga telkens na in hoeverre de afweging rond openbaarmaking afstemming vergt over de organisatiegrenzen heen en betrek de daarmee gepaard gaande coördinatielasten bij uw berekeningen.
8. Ga na welke inspanningen het vergt om de informatie die openbaar moet worden gemaakt, ook daadwerkelijk in de vereiste vorm bij de gebruikers terecht te laten komen: digitaal en in een open formaat. Vergt dat bijvoorbeeld aanpassingen in de eigen automatiseringssystemen?
9. Ga ervan uit dat de openbaar te maken documenten digitaal beschikbaar komen en dat (dus) de zogeheten webrichtlijnen van toepassing zijn.
10. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de privacy optimaal in acht te nemen.
11. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de beveiliging van de overheidsinformatiesystemen in acht te nemen en de overheid optimaal te blijven beschermen tegen misbruik van informatie en cybersecurity, voor zover de risico's daaromtrent bedreigd zouden kunnen worden door de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de openbaarmaking.
12. Ga er bij alle redeneringen en berekeningen van uit dat u uw eigen informatiehuishouding in die zin op orde hebt, dat u voldoet aan de voorschriften van de Archiefwet, dan wel geef, indien dat niet het geval is, een heldere indicatie waar het wat dat betreft aan schort.

Gevraagde berekeningen, taxaties en informatie

1. Geef, liefst uitgesplitst naar (grote) categorieën van documenten, aan om welke aantallen het gaat, tot welke continu te verrichten activiteiten het regime van actieve openbaarmaking van de Woo noopt, welk tijdsbeslag dat per document

(of bijvoorbeeld per x documenten) vergt en tegen welke prijs (bijvoorbeeld uurloon), en tot welke jaarlijkse uitgaven dat leidt. Geef telkens een indicatie in hoeverre openbaarmaking evident wel in de rede ligt of evident niet in de rede ligt (in deze gevallen kan een belangrijk deel van het benodigde werk waarschijnlijk in hoge mate geautomatiseerd worden) en in hoeverre er sprake is van 'niet-evidente' gevallen waarin een menselijke afweging per document onvermijdelijk is (en ga in die gevallen na hoe een moderne werkwijze daarbij impactbesparend kan werken).

Geef zo veel als mogelijk ook aan welke inspanningen toe te rekenen zijn aan het vereiste om belanghebbenden in staat te stellen om bedenkingen tegen openbaarmaking in te brengen.

2. Ga na in hoeverre bij categorieën van documenten de selectie rond het (al dan niet deels) actief openbaar maken geautomatiseerd kan worden respectievelijk ingebed kan worden in (nieuwe) werkprocessen.
3. Geef aan welke eenmalige investeringen in ICT het regime van actieve openbaarmaking in de Woo noopt en tot welke structurele beheerslasten die leiden.
4. Geef aan tot welke aanloopkosten implementatie van de actieve openbaarmaking van de Woo leidt, in termen van het bevorderen van vaardigheden (opleidingen/training) en het 'wennen' aan nieuwe werkwijzen (cultuuromslag).
5. Geef apart weer welke inspanningen het vergt om na 5 jaar een herijking te doen rond de openbaarmaking van tot dan toe nog niet openbaar gemaakte documenten.
6. Geef apart weer in hoeverre de inspanningen rond de actieve openbaarmaking samenvallen met de reeds bestaande verplichting tot openbaarmaking na 20 jaar, conform de Archiefwet.
7. Geef een indicatie van de impact die de actieve openbaarmaking conform de Woo zal hebben op de primaire processen binnen uw organisatie; het mag daarbij ook gaan om kwalitatieve indicaties.

III. Impact Woo in relatie tot technologische drivers en gedragsreacties

Overwegingen

1. De impact van de Woo omvat meer dan de geïsoleerde werking van de twee meest in het oog springende elementen van de Woo, te weten de actieve openbaarmaking en de registerplicht. We doelen enerzijds op de wisselwerking tussen die twee elementen, maar ook op een aantal andere elementen van de Woo, in het bijzonder het loslaten van de inperking die de Wob kent tot documenten betreffende een 'bestuurlijke aangelegenheid'.
2. Daarnaast kan de Woo niet los gezien worden van de technologische ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en zich zeer waarschijnlijk nog

zullen voordoen. Dergelijke ontwikkelingen leiden niet alleen tot een explosieve groei van het aantal documenten, maar ook tot een steeds verder uiteenlopende variëteit aan soorten documenten. Digitalisering maakt van elk soort gegevens een 'document'.

3. Verwant aan deze technologische ontwikkelingen, is de ontwikkeling van sociale media. Die laatste ontwikkeling is in de eerste plaats een dominante factor die medebepalend is voor de toename van het berichtenverkeer, ook in het publieke domein. Maar ten tweede roept zij ook complicaties op betreffende privacy en aspecten als cybersecurity en beveiliging, waarbij ook het verschijnsel van encryptie een rol speelt.
4. Ook wanneer we ons beperken tot bijvoorbeeld het (beveiligde) mailverkeer, zien we dat de mogelijkheden die deze vorm van werken biedt, complicaties oproept die, met of zonder Woo, tot een bezinning nopen. Denk alleen al aan de explosie van het aantal documenten. Denk ook aan het steeds meer met elkaar vervlochten raken van privé en werk en aan het verschijnsel dat in de ontwikkelingsgang van 'eerste concept' naar 'definitief' meerdere versies als 'document' in termen van de Woo zijn aan te merken.

Gevraagde taxaties en informatie

1. Welke impact ziet u vanuit de Woo als geheel, met inbegrip van de zojuist genoemde overwegingen, afkomen op uw organisatie?
2. Welke mogelijkheden maar ook welke beperkingen ziet u op uw organisatie afkomen in termen van al dan niet interactieve beleidsvorming?
3. Welke gedragsreacties zijn naar uw inzien te verwachten in termen van de openheid waarmee bedrijven, instellingen en burgers zaken (durven) doen met de overheid?
4. Welke gedragsreacties zijn te verwachten van ambtenaren en bestuurders die onderworpen zijn aan de Woo? Valt bijvoorbeeld 'ontwijkend gedrag' te verwachten? En zo ja, hoe daarmee om te gaan?
5. Welke gedragsreacties zijn te verwachten vanuit de burgers, journalisten en andere gebruikers van de Woo?
6. Valt een taxatie te geven van een antwoord op de vraag in hoeverre de Woo ertoe zal leiden dat er, na de actieve openbaarmaking, minder of juist meer verzoeken tot alsnog openbaarmaking van niet of niet geheel openbaar gemaakte documenten komen dan onder de huidige Wob?
7. Valt te verwachten dat naleving van de Archiefwet verbeterd wordt door implementatie van de Woo?

IV. Wisselwerking tussen Woo en andere rechtsdomeinen en beleidslijnen

Overweging

1. Via de Woo worden maatregelen effectief die kunnen interfereren met wettelijke of andersoortige bepalingen uit andere rechtsdomeinen en beleidslijnen. Uit voorlopige inventarisaties komen signalen die op eventuele spanningsvelden duiden. Denk aan de EU-regels rond dataproductie, de privacywetgeving/Wbp, het EVRM, mogelijk zelfs de Grondwet, de Wet hergebruik overheidsinformatie, initiatieven rond 'open data' en dergelijke.

Gevraagde taxatie en informatie

1. Ga in op mogelijke spanningsvelden die u vanuit uw organisatie ziet: zijn die er, wat is het karakter ervan en wat kan de impact ervan op uw organisatie zijn?

V. Ingangstermijnen

Overweging

1. De Woo geldt vanaf een half jaar nadat de wet in het Staatsblad is gepubliceerd. Alleen voor de registerplicht regelt de Woo dat deze pas ingaat op een bij Koninklijk Besluit te bepalen moment.

Gevraagde taxaties en informatie

1. Geef aan in hoeverre de wettelijke vereisten van de Woo rond de actieve openbaarmaking zijn vorm te geven zonder dat uw organisatie al kan beschikken over het register als bedoeld in de Woo.
2. Geef een taxatie van de termijn die geboden is voor het treffen van maatregelen om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen die de Woo rond actieve openbaarmaking stelt.