
Vergaderjaar 2025-2026

- 33 328** Voorstel van wet van de leden Snels en Sneller houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)
- 35 112** Voorstel van wet van de leden Snels en Sneller tot wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Sneller houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)
- A0¹** **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 13 november 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken² heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en toezeggingen Wet Open Overheid**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 15 oktober 2025.
- De antwoordbrief van 13 november 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ De letters A0 hebben alleen betrekking op 33 328.

² Samenstelling:

Lagas (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB), Kroon (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenborg (CDA), Dittrich (D66), Aerdt (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Straus (VVD), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Walenkamp (Fractie-Walenkamp), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 15 oktober 2025

De commissie voor Binnenlandse Zaken heeft de brieven van 17 maart 2025³ en 4 juli 2025⁴ besproken inzake de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en toezeggingen bij de Wet Open Overheid.⁵ De commissie heeft haar leden de gelegenheid gegeven tot het stellen van vragen hierover. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, mede namens de leden van de fractie van de PvdD, als ook de leden van de fracties van de **BBB** en **D66** hebben van de geboden mogelijkheid gebruikgemaakt.

Vragen en opmerkingen van de leden van GroenLinks-PvdA-fractie, mede namens de leden van de PvdD-fractie

In de brief van 4 juli 2025 lezen deze leden dat de toezeggingen T03361 en T03364 niet worden nagekomen. Naar aanleiding hiervan hebben de leden de volgende vragen met een focus op de inhoudelijke verhouding tussen de Woo en Verdrag van Tromsø.

Proces onderzoek

De toezeggingen dateren uit 2021. Al die tijd was de Eerste Kamer uiteraard in de veronderstelling dat er gewerkt werd aan het (in twee toezeggingen) toegezegde onderzoek. Alleen verschoof de datum van de deadline steeds in de tijd. De laatste genoemde deadline was 1 juli 2025. Nu blijkt dat uw ambtsvoorganger heeft besloten het onderzoek “te laten rusten”. Kunt u in een nauwkeurige tijdslijn aangeven hoe er afgelopen jaren aan dit onderzoek is gewerkt? Welke ambtelijke en/of bestuurlijke besluiten zijn hieromtrent gaandeweg genomen en door wie? Bent u van mening dat gedurende deze hele periode serieus aan het toegezegd onderzoek is gewerkt? Zo ja, waar blijkt dat uit? Of bent u van mening dat het onderzoek eerder al feitelijk is stilgevallen? En zo ja, wat was de reden hiervan?

Kunt u aangeven wat de inhoudelijke (tussen)resultaten waren van dit vier jaar lopend onderzoek? Bent u bereid deze tussenresultaten te delen met de Kamer? Wat zijn uw inhoudelijke (deel)conclusies op basis van deze tussenresultaten?

Was er een interne duidelijke ambtelijke opdracht om dit onderzoek uit te voeren? Hoe luidde deze opdracht? En was deze opdracht duidelijk belegd? Is hierover tussentijds gerapporteerd aan u? Zo ja op welke momenten en wat was de inhoud van de boodschap? Zo nee, waarom niet?

Hoe verhoudt deze tijdlijn (van het lopend onderzoek) zich ten opzichte van de communicatie aan de Eerste Kamer? Bent u van mening dat de Kamer al die tijd adequaat is geïnformeerd over de status van het onderzoek? Had de Kamer volgens u al eerder geïnformeerd moeten worden over de status van het onderzoek? Graag ontvangen de leden een motivering hierbij.

Op welke moment is precies besloten om het onderzoek te laten rusten? Door wie is dat besloten en op basis waarvan? Is de notitie die ten grondslag ligt aan dit besluit beschikbaar? Uw ambtsvoorganger schrijft in de brief “naar aanleiding van de motie van der Plas het onderzoek te laten rusten”. De motie roept echter niet op om het onderzoek te laten rusten. Wat is volgens u de relatie tussen de motie en het lopend onderzoek? Graag ontvangen de leden een inhoudelijke toelichting waarom deze motie een reden is om het onderzoek te laten rusten.

³ Kamerstukken I 2024/25, 33328/35112, AM.

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 33328/35112, AN.

⁵ Toezeggingen T03361 en T03364.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De Wet open overheid (Woo) regelt de toegankelijkheid van informatie van publiek belang. Veel discussie rondom deze wetgeving, onder meer in adviezen van de Raad van State en in onderzoeken naar de uitvoering, richt zich op complexiteit, uitvoerbaarheid, hoge kosten en trage implementatie. De leden kijken dan ook reikhalzend uit naar de evaluatie en hebben ondertussen de volgende vragen.

Is er bij invoering van deze wet een UDO gedaan, zo niet kan dat alsnog?

De VNG en IPO hadden aangegeven dat zij de kosten voor de aansluiting op de generieke Woo-voorziening wilden agenderen tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) van september jl.. Heeft dit overleg inmiddels plaatsgevonden? Zo ja, wat waren de conclusies van dit overleg?

De novelle bij het oorspronkelijke wetsvoorstel was mede bedoeld om de vrees voor hoge uitvoeringskosten (naar aanleiding van de kritische quick scans) weg te nemen en de wet kosteneffectief te maken. Wat is de geactualiseerde, realistische kostenraming voor decentrale overheden, zoals voor gemeenten, provincies en waterschappen, om de verplichting tot duurzame toegankelijkheid van digitale documenten en de volledige actieve openbaarmaking daadwerkelijk te realiseren?

De Woo is nu al zo complex dat de Afdeling Advisering van de Raad van State constateerde dat de keuze voor een uitputtende, fijnmazige lijst van actief openbaar te maken documenten problematisch is. Hoe garandeert u dat de gewone burger en het provinciale bestuur precies weten welke van de 17 categorieën informatie actief openbaar gemaakt moet worden, zonder dat er een leger aan juristen nodig is om de 'uitzonderingen op uitzonderingen' te interpreteren? In het kader beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald; is het niet beter het voorlopig bij vijf categorieën te laten?

Het Platform Open Overheidsinformatie (PL00I) is stopgezet vanwege ICT-beperkingen. Hoe waarborgt u dat de nieuwe digitale infrastructuur die u in stand moet houden voor de openbaarmaking van documenten (artikel 3.3b Woo) wél technisch, robuust en uitvoerbaar is, en wanneer is deze infrastructuur volledig operationeel voor alle overheden?

Ondanks de Woo blijkt uit onderzoek van maart 2025 dat de gemiddelde afhandeling van Woo-verzoeken bij ministeries nog steeds extreem traag is, met een gemiddelde doorlooptijd van 188 dagen. Dat is ruim boven de wettelijke termijn van 28 dagen, verlengbaar tot 42 dagen. Wat is hier de oorzaak van? Hoe verhoudt zich dat met andere overheden? Wat belemmert hier een tijdige afhandeling?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en toezeggingen die verband houden met de Wet open overheid (Woo). De leden zijn van mening dat een open en transparante overheid van groot belang is voor een goed functionerende democratie, waarin onder andere journalisten en burgers de mogelijkheid hebben om de overheid te controleren. De Woo vormt volgens de leden een belangrijke stap richting een meer toegankelijke en transparante overheid.

In de voortgangsbrief wordt aangegeven dat veel bestuursorganen nog zoekende zijn naar de beste manier om invulling te geven aan de inspanningsverplichting tot

actieve openbaarmaking, zoals opgenomen in artikel 3.1 van de Woo. Kunt u verduidelijken waar bestuursorganen precies tegenaan lopen? Welke moeilijkheden doen zich voor, en op welke manier kan het ontwikkelde afwegingskader helpen om deze weg te nemen? In de voortgangsbrief wordt gesteld dat "het afwegingskader waardevolle richtinggevende elementen bevat waarmee betekenisvol invulling kan worden gegeven aan de inspanningsverplichting.". De leden verzoeken u te concretiseren wat deze zogenoemde waardevolle richtinggevende elementen precies behelzen.

De leden lezen bovendien dat er meer tijd nodig is voor (door)ontwikkeling van de technische voorzieningen die vereist zijn om de openbaar gemaakte informatie via de generieke Woo-voorziening vindbaar te maken. De leden verzoeken u te verduidelijken hoeveel tijd u hiervoor nodig acht en welke consequenties dit in de tussentijd heeft voor de informatievoorziening. Hoe voorkomt u bijvoorbeeld dat burgers en journalisten in de tussentijd onvoldoende toegang tot informatie hebben?

Ook lezen de leden dat "de VNG en IPO aangegeven [hebben] dat zij de kosten voor de aansluiting op de generieke Woo-voorzieningen willen agenderen tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) van september dit jaar.". De leden vragen u te verduidelijken of er reeds afspraken zijn gemaakt over de kosten die medeoverheden maken ten aanzien van aansluiting op de generieke Woo-voorziening. Wat is bovendien het standpunt van de regering betreffende het BOFV en de (financiële) wensen van de VNG en IPO?

Ten slotte lezen deze leden dat de regering steun probeert te zoeken bij andere Europese lidstaten voor het inperken van het begrip emissiegegevens, omdat openbaring van emissiegegevens op gespannen voet zou kunnen staan met de persoonlijke levenssfeer van agrariërs. D66 verzoekt de regering te verduidelijken hoe het inperken van het begrip emissiegegevens zich verhoudt tot de noodzaak van openbare informatievoorziening van, in dit geval, milieugegevens. Bovendien merken de leden op dat de Raad van State onlangs heeft geoordeeld dat "de wet geen ruimte biedt om persoonlijke belangen van veehouders mee te wegen bij een verzoek om emissiegegevens openbaar te maken". De leden vragen u in deze context te verduidelijken waarom u het begrip emissiegegevens, en hiermee de openbare informatievoorziening rondom dit begrip, wil inperken.

De leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2025

Hierbij stuur ik u mijn reactie op de vragen over de voortgang en uitvoering van maatregelen en toezeggingen in het kader van de Wet open overheid, die de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij brief van 15 oktober 2025 heeft voorgelegd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA (mede namens de leden van de PvdD-fractie), BBB en D66. Hieronder treft u de beantwoording aan op volgorde van de inbreng bij uw brief van 15 oktober 2025.

Vragen en opmerkingen van de leden van GroenLinks-PvdA-fractie, mede namens de leden van de PvdD-fractie

In de brief van 4 juli 2025 lezen deze leden dat de toezeggingen T03361 en T03364 niet worden nagekomen. Naar aanleiding hiervan hebben de leden de volgende vragen met een focus op de inhoudelijke verhouding tussen de Woo en Verdrag van Tromsø. De toezeggingen dateren uit 2021. Al die tijd was de Eerste Kamer uiteraard in de veronderstelling dat er gewerkt werd aan het (in twee toezeggingen) toegezegde onderzoek. Alleen verschoof de datum van de deadline steeds in de tijd. De laatste genoemde deadline was 1 juli 2025. Nu blijkt dat uw ambtsvoorganger heeft besloten het onderzoek "te laten rusten". Kunt u in een nauwkeurige tijdslijn aangeven hoe er afgelopen jaren aan dit onderzoek is gewerkt? Welke ambtelijke en/of bestuurlijke besluiten zijn hieromtrent gaandeweg genomen en door wie?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel open overheid in uw Kamer op 28 september 2021 heeft de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) toegezegd om in kaart te brengen welke (juridische) belemmeringen er zijn om het Verdrag van Tromsø (hierna: het Verdrag) van de Raad van Europa te kunnen ondertekenen.

Naar aanleiding van deze toezegging heeft uw Kamer op 8 juli 2022 een brief ontvangen, waarin wordt ingegaan op wat de relevante vragen zijn voor het partij worden van Nederland bij het Verdrag ten behoeve van de afweging daarover door de regering en het parlement.⁶ Uit deze analyse kwam naar voren dat er verschillende (mogelijke) juridische belemmeringen zijn. In dezelfde brief heeft de toenmalig minister van BZK aangegeven nog nader te willen onderzoeken hoe de uitzonderingsgronden van het Verdrag zich verhouden tot de openbaarmaking en geheimhouding die zijn opgenomen in 96 specifieke sectorale wetten en die op de bijlage bij de Woo staan (de bijzondere openbaarmakingsregimes).

In het kader van dit onderzoek is in oktober 2022 een uitvraag gedaan bij alle ministeries. De ministeries hebben hierop vervolgens in de periode eind 2022 en begin 2023 input voor geleverd.

In beantwoording van Kamervragen op 28 november 2022 met betrekking tot dit onderzoek heeft de toenmalige minister van BZK richting uw Kamer aangegeven prioriteit te geven aan andere werkzaamheden op het terrein van de Woo, namelijk de invoering en het verbeteren van de uitvoering van de Woo.⁷

Op basis van de eerder aangeleverde input door ministeries, is op basis van een eerste ambtelijke beoordeling eind 2023 geconcludeerd dat een nadere beoordeling en controle nodig is door juridisch experts voordat het onderzoek aan beide Kamers aangeboden kan worden. Hiervoor is capaciteit gezocht binnen het ministerie. Door de eerdergenoemde herprioritering en de beperkte beschikbare capaciteit is de nadere beoordeling in het kader van het Verdrag vervolgens stil komen te liggen om op een later moment voortgezet te worden.

⁶ Kamerstukken I 2021/22, 33328/35112, nr. AD.

⁷ Kamerstukken I 2022/23, 33328/35112, nr. AF.

In 2024 en begin 2025 is ambtelijk meermaals gesproken over het vervolgen van het onderzoek. Door andere prioritaire werkzaamheden en beperkte beschikbare capaciteit is het onderzoek nog niet in de fase van afronding.

Tijdens het tweeminutendebat van 21 mei 2025 hebben de leden Flach en Van der Plas een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om af te zien van aansluiting bij het Verdrag. Deze motie is door de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee is er geen wens bij de Tweede Kamer om tot het Verdrag toe te treden. Er is toen besloten om het onderzoek te laten rusten en dit voorlopig niet voort te zetten. Mijn voorganger heeft uw Kamer hierover geïnformeerd in de voortgangsbrief van 4 juli 2025.⁸

Bent u van mening dat gedurende deze hele periode serieus aan het toegezegd onderzoek is gewerkt? Zo ja, waar blijkt dat uit? Of bent u van mening dat het onderzoek eerder al feitelijk is stilgevallen? En zo ja, wat was de reden hiervan?

Ja, ik ben van mening dat serieus aan het onderzoek is gewerkt tot het moment dat andere werkzaamheden op het terrein van de Woo prioriteit hebben gekregen. Door de eerdergenoemde herprioritering en de beperkte beschikbare capaciteit is de nadere beoordeling stil komen te liggen. Tijdens het onderzoek hebben alle departementen in het kader van de uitvraag informatie aangeleverd over hoe hun eigen sectorwetten zich verhouden tot het Verdrag.

Kunt u aangeven wat de inhoudelijke (tussen)resultaten waren van dit vier jaar lopend onderzoek? Bent u bereid deze tussenresultaten te delen met de Kamer? Wat zijn uw inhoudelijke (deel)conclusies op basis van deze tussenresultaten?

Uit de aangeleverde input van departementen blijkt dat de meeste bijzondere openbaarheidsregimes in lijn zijn met het Verdrag. Aangezien geen nadere beoordeling heeft plaatsgevonden per wet, is echter nog niet duidelijk welke regimes niet in lijn zijn met het Verdrag en wat de aansluiting bij het Verdrag betekent voor de samenloop met de sectorwetten in de praktijk. Een kladversie van de opgehaalde input heb ik als bijlage toegevoegd aan deze brief.

Was er een interne duidelijke ambtelijke opdracht om dit onderzoek uit te voeren? Hoe luidde deze opdracht? En was deze opdracht duidelijk belegd?

Er was een duidelijke ambtelijke opdracht om dit onderzoek uit te voeren. Dat begon met de uitvraag bij andere departementen naar de verhouding van hun sectorwetten met het Verdrag. Aan de beoordeling van de opgehaalde input is niet toegekomen vanwege het besluit van de toenmalige minister van BZK om andere werkzaamheden, de invoering en het verbeteren van de uitvoering van de Woo, te prioriteren.

Is hierover tussentijds gerapporteerd aan u? Zo ja op welke momenten en wat was de inhoud van de boodschap? Zo nee, waarom niet?

Zoals hierboven genoemd, zijn naar aanleiding van de voortgangsbrief Open Overheid van 8 juli 2022 Kamervragen gesteld over het Verdrag. Naar aanleiding hiervan zijn in oktober 2022 aan de toenmalige minister van BZK drie planningsopties voorgelegd voor het onderzoek naar de bijzondere openbaarmakingsregimes.

In beantwoording van de Kamervragen heeft de minister toegelicht dat, gelet op de uitvoeringsproblematiek rond de Woo, het niet mogelijk was om in 2022 al tot een

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 33328/35112, nr. AN.

kabinetsstandpunt te komen. De minister benadrukte dat een zorgvuldige standpuntbepaling tijd vergt en gaf aan te voorzien in een beleidsbrief in 2024.

Hoe verhoudt deze tijdlijn (van het lopend onderzoek) zich ten opzichte van de communicatie aan de Eerste Kamer?

De Eerste Kamer is via de Kamerbrief van 8 juli 2022 en de beantwoording van de Kamervragen van 28 november 2022 geïnformeerd over de planning van het onderzoek en de prioritering van de werkzaamheden rond de Woo. Bij het uitstellen van de toezeggingen met betrekking tot dit onderzoek en de standpuntbepaling is ook toegelicht dat er nog aan het onderzoek werd gewerkt. Met de voortgangsbrief van 21 mei 2025 is de Eerste Kamer vervolgens geïnformeerd over het besluit om het onderzoek voorlopig te laten rusten.

Bent u van mening dat de Kamer al die tijd adequaat is geïnformeerd over de status van het onderzoek? Had de Kamer volgens u al eerder geïnformeerd moeten worden over de status van het onderzoek? Graag ontvangen de leden een motivering hierbij.

Ja, ik ben van mening dat de Kamer gedurende het onderzoek adequaat is geïnformeerd over de status daarvan. In de beantwoording van de Kamervragen op 28 november 2022 is toegelicht dat de werkzaamheden rond de Woo prioriteit genoten, en dat de standpuntbepaling een zorgvuldig proces is dat de nodige tijd vergt. De toezeggingen aan de Kamer zijn telkens, met toelichting, uitgesteld waaruit bleek dat het onderzoek nog in gang was. Tot slot is de Kamer met de voortgangsbrief van 21 mei 2025 geïnformeerd over het besluit om het onderzoek te laten rusten.

Op welk moment is precies besloten om het onderzoek te laten rusten? Door wie is dat besloten en op basis waarvan? Is de notitie die ten grondslag ligt aan dit besluit beschikbaar?

Naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie, waarin de regering wordt verzocht om af te zien van aansluiting bij het Verdrag, is besloten het onderzoek te laten rusten. Bij de Tweede Kamer is er geen wens om tot het Verdrag toe te treden. In de voortgangsbrief van 4 juli 2025 heeft de toenmalige minister van BZK gecommuniceerd het onderzoek te laten rusten en dit voorlopig niet voort te zetten.⁹ De bijbehorende beslisnota is meegezonden met de voortgangsbrief.¹⁰

Uw ambtsvoorganger schrijft in de brief “naar aanleiding van de motie van der Plas het onderzoek te laten rusten”. De motie roept echter niet op om het onderzoek te laten rusten. Wat is volgens u de relatie tussen de motie en het lopend onderzoek? Graag ontvangen de leden een inhoudelijke toelichting waarom deze motie een reden is om het onderzoek te laten rusten.

Zoals hiervoor is toegelicht, is met de aangenomen motie geen wens bij de Tweede Kamer om tot het Verdrag toe te treden. Het onderzoek heeft tot doel te beoordelen of Nederland bij het Verdrag partij kon worden. Vanwege het ontbreken van draagvlak in de Tweede Kamer is besloten om het onderzoek te laten rusten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De Wet open overheid (Woo) regelt de toegankelijkheid van informatie van publiek belang. Veel discussie rondom deze wetgeving, onder meer in adviezen van de Raad van State en in onderzoeken naar de uitvoering, richt zich op complexiteit,

⁹ Kamerstukken I 2024/25, 33328/35112, nr. AN.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken I 2024/25, 33328/35112, nr. AN.

uitvoerbaarheid, hoge kosten en trage implementatie. De leden kijken dan ook reikhalzend uit naar de evaluatie en hebben ondertussen de volgende vragen. Is er bij invoering van deze wet een UDO gedaan, zo niet kan dat alsnog?

In 2019 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) gezamenlijk uitvoeringstoetsen uitgevoerd op de (financiële) consequenties voor de uitvoering van de Wet open overheid.¹¹ Ook door het Rijk zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Uit deze uitvoeringstoetsen kwam naar voren dat het wetsvoorstel uitvoerbaar was. De uitvoerbaarheidstoets decentrale uitvoerheden (UDO) bestaat pas sinds januari 2023. Ik zie in het huidige stadium, mede met het oog op de aanstaande wetsevaluatie, geen aanleiding om op dit moment een UDO uit te voeren. Vooruitlopend op de wetsevaluatie wordt een overheidsbreed onderzoek uitgevoerd naar de uitvoeringslasten van de afhandeling van Woo-verzoeken. Dit onderzoek zal begin komend jaar zijn afgerond en worden betrokken bij de wetsevaluatie.

De VNG en IPO hadden aangegeven dat zij de kosten voor de aansluiting op de generieke Woo-voorziening wilden agenderen tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) van september jl. Heeft dit overleg inmiddels plaatsgevonden? Zo ja, wat waren de conclusies van dit overleg?

In aanloop naar het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) van september jl. heeft er nader ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen BZK, de VNG en het IPO. Daarbij is gezamenlijk geconcludeerd dat de aanvullende uitvoeringstoets die in 2024 is uitgevoerd geen goed onderbouwd beeld geeft over de te verbinden financiële consequenties aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 3.3b ten opzichte van de eerdere uitvoeringstoetsen. Er is daarom afgesproken om de daadwerkelijke kosten van gemeenten en provincies als gevolg van de verplichte actieve openbaarmaking onder de Woo¹² te gaan monitoren. Om die reden hebben de VNG en het IPO voorlopig afgezien van het agenderen van dit onderwerp tijdens het BOFV.

De novelle bij het oorspronkelijke wetsvoorstel was mede bedoeld om de vrees voor hoge uitvoeringskosten (naar aanleiding van de kritische quick scans) weg te nemen en de wet kosteneffectief te maken. Wat is de geactualiseerde, realistische kostenraming voor decentrale overheden, zoals voor gemeenten, provincies en waterschappen, om de verplichting tot duurzame toegankelijkheid van digitale documenten en de volledige actieve openbaarmaking daadwerkelijk te realiseren?

Er zijn geen recentere ramingen van de kosten dan die uit de uitvoeringstoetsen van de VNG en die van het IPO en de UvW uit 2019. Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag hiervoor, is met de VNG en het IPO afgesproken om de daadwerkelijke kosten die gemeenten en provincies maken als gevolg van de verplichte actieve openbaarmaking onder de Woo te gaan monitoren.

De Woo is nu al zo complex dat de Afdeling Advisering van de Raad van State constateerde dat de keuze voor een uitputtende, fijnmazige lijst van actief openbaar te maken documenten problematisch is. Hoe garandeert u dat de gewone burger en het provinciale bestuur precies weten welke van de 17 categorieën informatie actief openbaar gemaakt moet worden, zonder dat er een leger aan juristen nodig is om de 'uitzonderingen op uitzonderingen' te interpreteren? In het kader beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald; is het niet beter het voorlopig bij vijf categorieën te laten?

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 10 (Uitvoeringstoetsen Woo)

¹² Artikel 3.3 en 3.3b van de Woo.

Een belangrijk doel van de Woo is het versterken van de actieve openbaarheid. Meer informatie moet door bestuursorganen uit eigen beweging openbaar en toegankelijk worden gemaakt. Om dit te realiseren, biedt de Woo expliciete eisen waardoor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie daadwerkelijk van de grond komt. De zeventien categorieën voor actieve openbaarmaking zijn door de initiatiefnemers van de Woo gekozen omdat zij van dusdanig belang zijn voor individuen en de samenleving als geheel dat openbaarmaking ervan niet achterweg kan blijven.¹³ De zeventien informatiecategorieën terugbrengen naar vijf categorieën zou een kerndoel van de Woo tenietdoen. Hierdoor zou nog maar een klein deel van de beoogde informatie die van belang is voor de democratische samenleving actief openbaar worden gemaakt. Het openbaar maken van de 17 categorieën biedt helderheid en zekerheid over wat de burger in ieder geval mag verwachten aan openbaar te maken informatie en draagt daarmee ook bij aan goed bestuur. Daarom is het wel degelijk van belang dat alle 17 informatiecategorieën op termijn actief openbaar gemaakt gaan worden.

De initiatiefnemers van de Woo hebben naar aanleiding van het advies van de Raad van State in de Wijzigingswet aanpassingen gedaan om de uitvoerbaarheid van de Woo te vergroten. Dit betrof enerzijds een verduidelijking van de teksten van de informatiecategorieën (waardoor misverstanden werden weggenomen) en anderzijds de bepaling dat bestuursorganen de tijd moeten krijgen om hun werkwijze aan te passen aan de uit de Woo voortvloeiende verplichtingen.

Vanuit mijn ministerie zijn, in samenwerking met andere bestuursorganen en de koepels van de medeoverheden, tevens verduidelijkende werkdefinities gemaakt voor iedere informatiecategorie uit de Woo. In verschillende interbestuurlijke werkgroepen hebben experts uit het veld zich gebogen over de inhoud van de informatiecategorieën. Dit heeft geleid tot een uitvoerige en praktische beschrijving van iedere informatiecategorie en een overzicht wat overheidsorganisaties ten minste openbaar moeten maken, en op welke wijze, om aan hun verplichtingen in de Woo te voldoen voor iedere categorie.¹⁴ Dit draagt bij aan duidelijkheid en de uitvoerbaarheid voor overheidsorganisaties.

Het Platform Open Overheidsinformatie (PL00I) is stopgezet vanwege ICT-beperkingen. Hoe waarborgt u dat de nieuwe digitale infrastructuur die u in stand moet houden voor de openbaarmaking van documenten (artikel 3.3b Woo) wél technisch, robuust en uitvoerbaar is, en wanneer is deze infrastructuur volledig operationeel voor alle overheden?

De ontwikkeling van PL00I is eind 2022 stopgezet op advies van het AcICT. AcICT adviseerde om te herstarten met een sterk herzien ontwerp. Belangrijkste advies was dat Woo-documenten bij de bestuursorganen blijven in plaats van deze documenten centraal op één plek op te slaan. De opgedane ervaringen met PL00I zijn nadrukkelijk betrokken bij de opzet van de nieuwe digitale infrastructuur. Deze centrale infrastructuur, de Generieke Woo-voorziening, maakt de openbaarmaking van documenten onder artikel 3.3b van de Wet open overheid (Woo) mogelijk, waarbij het zoekportaal open.overheid.nl een centrale ingang biedt tot actief openbaar gemaakte overheidsinformatie uit alle bestuurslagen.

De nieuwe voorziening wordt modulair opgebouwd, zodat onderdelen onafhankelijk kunnen worden ontwikkeld, getest en beheerd. Hierbij wordt gebruikgemaakt van open standaarden en bewezen componenten binnen de rijksbrede ICT-architectuur. Door deze aanpak wordt beter geborgd dat de infrastructuur technisch robuust, veilig en

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 7.

¹⁴ De werkdefinities zijn beschikbaar via: <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/openbaar-maken/woo-informatiecategorieen-en-definities>.

bruikbaar is voor alle overheden. Bovendien worden vertegenwoordigers van alle bestuursorganen die deze voorziening gaan gebruiken intensief meegenomen in keuzes bij de ontwikkeling.

De implementatie verloopt in vier tranches. De eerste tranche is in november 2024 in werking getreden. De basisvoorziening voor publicatie en vindbaarheid van documenten is naar verwachting medio 2026 operationeel. Aansluiting van alle overheden gebeurt stapsgewijs, met als doel volledige overheidsbrede dekking uiterlijk in 2027.

Ondanks de Woo blijkt uit onderzoek van maart 2025 dat de gemiddelde afhandeling van Woo-verzoeken bij ministeries nog steeds extreem traag is, met een gemiddelde doorlooptijd van 188 dagen. Dat is ruim boven de wettelijke termijn van 28 dagen, verlengbaar tot 42 dagen. Wat is hier de oorzaak van? Hoe verhoudt zich dat met andere overheden? Wat belemmert hier een tijdige afhandeling?

De verschillen in afhandelingstermijnen kunnen verschillende oorzaken hebben. De snelheid van de behandeling is onder andere afhankelijk van de inhoud van de verzoeken, de omvang van de organisatie en de hoeveelheid informatie die daar berust. Woo-verzoeken bij gemeenten en waterschappen zien bijvoorbeeld vaker op een gerichtere informatievraag over een afgebakend thema of dossier. Bij ministeries gaan verzoeken vaker over een breder beleidsthema waar een directie bijvoorbeeld al jaren mee bezig is en waar heel veel documenten over zijn. Ik zie bij de ministeries ook dat de capaciteit vaak een knelpunt vormt. Dezelfde ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor beleid en Kamervragen, zijn ook betrokken bij het beantwoorden van de Woo-verzoeken over dat thema.

Tegelijkertijd zie ik ook dat er verschillen zijn tussen de afhandelingsprocessen van bestuursorganen. Ik ben uiteraard geïnteresseerd in de werkprocessen bij medeoverheden en hun goede voorbeelden. Vanuit mijn ministerie wordt momenteel samen in een werkgroep met medeoverheden en departementen een zo optimaal mogelijk Woo-proces ontwikkeld. De ervaringen van medeoverheden met efficiënte werkprocessen worden dus meegenomen om het Woo-proces bij alle bestuursorganen te kunnen verbeteren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en toezeggingen die verband houden met de Wet open overheid (Woo). De leden zijn van mening dat een open en transparante overheid van groot belang is voor een goed functionerende democratie, waarin onder andere journalisten en burgers de mogelijkheid hebben om de overheid te controleren. De Woo vormt volgens de leden een belangrijke stap richting een meer toegankelijke en transparante overheid. In de voortgangsbrief wordt aangegeven dat veel bestuursorganen nog zoekende zijn naar de beste manier om invulling te geven aan de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking, zoals opgenomen in artikel 3.1 van de Woo. Kunt u verduidelijken waar bestuursorganen precies tegenaan lopen? Welke moeilijkheden doen zich voor, en op welke manier kan het ontwikkelde afwegingskader helpen om deze weg te nemen?

Uit de invoeringstoets op de Woo bleek dat de inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo) weinig richting geeft aan overheidsorganisaties over welke informatie of welke documenten behorend tot een specifiek thema of dossier¹⁵ zij actief openbaar moeten maken. De inspanningsverplichting schrijft voor dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de bij hen berustende informatie

¹⁵ Kamerstukken II 2023/25, 32802, nr. 80.

neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maken, behalve als dit geen redelijk belang dient, onevenredige inspanning of kosten vergt of als er een uitzonderingsgrond van toepassing is. In de praktijk blijkt dat overheidsorganisaties het moeilijk vinden om deze afweging te maken. Het door BZK ontwikkelde stappenplan met afwegingskader om betekenisvol invulling te geven aan de inspanningsverplichting, helpt hen hierbij.¹⁶

Met het stappenplan en afwegingskader kunnen overheidsorganisaties beter bepalen welke informatie zij uit eigen beweging openbaar maken en op welke manier. Met deze hulpmiddelen wordt een helder overzicht gegeven van diverse criteria die hierbij gebruikt kunnen worden. Het afwegingskader helpt om die criteria ook tegen elkaar af te wegen. Verschillende motieven voor openbaarmaking zoals het afleggen van verantwoording en het realiseren van participatie kunnen zo gecombineerd worden met bijvoorbeeld criteria over de vorm waarin openbaar gemaakt kan worden. Daarnaast is het streven om begin 2026 een beleidslijn te publiceren, die verder invulling en kaders geeft aan de inspanningsverplichting.

In de voortgangsbrief wordt gesteld dat “het afwegingskader waardevolle richtinggevende elementen bevat waarmee betekenisvol invulling kan worden gegeven aan de inspanningsverplichting.”. De leden verzoeken u te concretiseren wat deze zogenoemde waardevolle richtinggevende elementen precies behelzen.

Het stappenplan met afwegingskader is opgezet aan de hand van het publiekewaardemodel. Het model is gekozen omdat er, net zoals in artikel 3.1 Woo, drie onderdelen in terugkomen: belangen (publieke waarde), inspanning en kosten (operationeel vermogen) en de begrenzing van wat gepubliceerd mag worden (legitimiteit). Het publiekewaardemodel objectificeert de afweging tussen de drie onderdelen door systematisch aan de hand van criteria de publieke waarde, het benodigde operationeel vermogen en de legitimiteit in kaart te brengen.

Daarnaast worden elementen in kaart gebracht die van belang zijn bij het maken van de afweging voor actieve openbaarmaking onder de inspanningsverplichting. De maatschappelijke waarde van het openbaar maken van informatie ontstaat als in de samenleving behoefte aan deze informatie is. In het stappenplan wordt aan overheidsorganisaties meegegeven dat het daarom van belang is om op basis van de analyse van Woo-verzoeken, de media en andere bronnen vast te stellen welke dossiers of thema's op maatschappelijke belangstelling kunnen rekenen. Ook worden overheidsorganisaties aangemoedigd om hierover in gesprek te gaan met onder andere inwoners of belangengroepen.

Vervolgens staat het stappenplan met afwegingskader stil bij de vraag wat overheidsorganisaties met de openbaarmaking willen bereiken. Hiervoor worden verschillende motieven uitgelicht, waaronder (1) democratische controle en verantwoording, (2) het realiseren van een responsieve overheid en participatie, (3) innovatie en kennisdeling en (4) het versterken van de informatiepositie van de samenleving. Uiteindelijk wordt in een motievenmatrix een overzicht gegeven van hoe de verschillende motieven gekoppeld zijn aan verschillende aspecten die onderdeel vormen van actieve openbaarmaking (zoals doelgroep, timing, vorm en taalniveau). Door deze indeling maakt de matrix het makkelijker voor overheidsorganisaties om vanuit de motieven te beredeneren welke inhoud en vorm voor openbaarmaking onder de inspanningsverplichting het meest passend is.

¹⁶ Het stappenplan met afwegingskader is beschikbaar via <https://www.open-overheid.nl/documenten/2025/06/23/rapport-en-stappenplan-aan-de-slag-met-de-inspanningsverplichting-uit-de-wet-open-overheid>.

De leden lezen bovendien dat er meer tijd nodig is voor (door)ontwikkeling van de technische voorzieningen die vereist zijn om de openbaar gemaakte informatie via de generieke Woo-voorziening vindbaar te maken. De leden verzoeken u te verduidelijken hoeveel tijd u hiervoor nodig acht en welke consequenties dit in de tussentijd heeft voor de informatievoorziening. Hoe voorkomt u bijvoorbeeld dat burgers en journalisten in de tussentijd onvoldoende toegang tot informatie hebben?

De ontwikkeling van de technische voorzieningen voor de generieke Woo-voorziening is in volle gang. Deze voorzieningen zijn noodzakelijk om het voor bestuursorganen zo eenvoudig mogelijk te maken actief openbaar te maken informatie aan te leveren aan de generieke Woo-voorziening en de openbaar gemaakte informatie op een gebruiksvriendelijke en duurzame manier vindbaar te maken voor burgers, journalisten en andere belangstellenden.

Uw Kamer wordt voor het einde van dit jaar geïnformeerd over de planning van de inwerkingtreding van tranche 2, 3 en 4 van verplichte actieve openbaarmaking. Ondanks dat de verplichting nog niet formeel in werking is getreden, wordt door veel overheidsorganisaties al in toenemende mate informatie actief openbaar gemaakt op open.overheid.nl (het zoekportaal van de generieke Woo-voorziening). Op dit moment zijn daar al ruim 600.000 documenten vindbaar. Daarnaast blijft bij een specifieke informatiebehoefte altijd de mogelijkheid bestaan om vragen aan het betreffende bestuursorgaan te stellen of een Woo-verzoek in te dienen. De in te voeren verplichting tot actieve openbaarmaking heeft uiteraard mede als doel informatie actief openbaar te maken, zonder dat hiervoor een Woo-verzoek hoeft te worden ingediend.

Ook lezen de leden dat “de VNG en IPO aangegeven [hebben] dat zij de kosten voor de aansluiting op de generieke Woo-voorzieningen willen agenderen tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) van september dit jaar.”. De leden vragen u te verduidelijken of er reeds afspraken zijn gemaakt over de kosten die medeoverheden maken ten aanzien van aansluiting op de generieke Woo-voorziening. Wat is bovendien het standpunt van de regering betreffende het BOFV en de (financiële) wensen van de VNG en IPO?

In 2019 zijn er door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en gezamenlijk door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) uitvoeringstoetsen uitgevoerd op de (financiële) consequenties voor de uitvoering van de Woo.¹⁷ Mede op basis van deze uitvoeringstoetsen zijn de medeoverheden financieel gecompenseerd voor de additionele uitvoeringskosten die voortvloeien uit de Woo, waaronder de kosten voor het publiceren op een eigen dan wel centrale voorziening.

Op een later moment in het wetstraject is artikel 3.3b aan de Woo toegevoegd. In dit artikel is bepaald dat voor de publicatie van de actief openbaar te maken informatiecategorieën het gebruik van een door de minister van BZK in stand gehouden centrale infrastructuur (de generieke Woo-voorziening) verplicht wordt gesteld voor alle bestuursorganen. Gelet op het feit dat het hierbij om een nieuwe wettelijke verplichting gaat, is een aanvullende uitvoeringstoets uitgevoerd.

In aanloop naar het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) van september jl. heeft er verder ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen BZK, de VNG en het IPO. Daarbij is gezamenlijk geconcludeerd dat de aanvullende uitvoeringstoets die in 2024 is uitgevoerd geen goed onderbouwd beeld geeft over de te verbinden financiële

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 10 (Uitvoeringstoetsen Woo)

consequenties aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 3.3b ten opzichte van de eerdere uitvoeringstoetsen. Er is daarom afgesproken om de daadwerkelijke kosten die gemeenten en provincies maken als gevolg van de verplichte actieve openbaarmaking onder de Woo¹⁸ te gaan monitoren. Om die reden hebben de VNG en het IPO voorlopig afgezien van het agenderen van dit onderwerp tijdens het B0FV.

Ten slotte lezen deze leden dat de regering steun probeert te zoeken bij andere Europese lidstaten voor het inperken van het begrip emissiegegevens, omdat openbaring van emissiegegevens op gespannen voet zou kunnen staan met de persoonlijke levenssfeer van agrariërs. D66 verzoekt de regering te verduidelijken hoe het inperken van het begrip emissiegegevens zich verhoudt tot de noodzaak van openbare informatievoorziening van, in dit geval, milieugegevens. Bovendien merken de leden op dat de Raad van State onlangs heeft geoordeeld dat “de wet geen ruimte biedt om persoonlijke belangen van veehouders mee te wegen bij een verzoek om emissiegegevens openbaar te maken”. De leden vragen u in deze context te verduidelijken waarom u het begrip emissiegegevens, en hiermee de openbare informatievoorziening rondom dit begrip, wil inperken.

Samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, die beleidsverantwoordelijk is voor het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG, waarmee het Verdrag in de EU geïmplementeerd is, wil ik onderzoeken of het begrip “emissiegegevens” beter afgebakend kan worden. De afgelopen bijna 25 jaar, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Aarhus in 2001, is het begrip “emissiegegevens” in ontwikkeling geweest. Omdat voor milieu-informatie en emissiegegevens verdergaande openbaarmakingsverplichtingen gelden, is het belangrijk om te weten wat precies onder beide begrippen wordt verstaan. Daarom willen we op Europees niveau het gesprek voeren over wat hier wel en niet onder valt. Overigens is hierbij inperking van dit begrip geen doel op zich. Ik verwacht u voor eind 2025 verder te informeren over de omgang met de openbaarmaking van emissiegegevens.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

¹⁸ Artikel 3.3 en 3.3b van de Woo.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Concept input vergelijking Verdrag van Tromsø en de bijzondere openbaarmakingsregimes	