



> Retouradres

**DG Digitalisering &
Overheidsorganisatie**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum 2 september 2024
Betreft Uitvoeringstoets ministerie van BZK op Wet open overheid,
artikel 3.3b

1. Aanleiding

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), met uitzondering van artikel 3.3 waarin de actieve openbaarmaking van 17 expliciet opgenomen informatiecategorieën is gereguleerd. Dit deel van de wet treedt gefaseerd per Koninklijk Besluit in werking op nader te bepalen tijdstippen.

Deze uitvoeringstoets gaat in op artikel 3.3b van de Woo waarin wordt gesteld dat de minister van BZK een digitale infrastructuur (hierna te noemen: voorziening) beschikbaar moet stellen om actief openbaargemaakte documenten¹ van alle bestuursorganen te ontsluiten. In de Tweede Nota van Wijziging in januari 2021 werd deze digitale infrastructuur geïntroduceerd.

In 2022 begon het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), nadat daarvoor gewerkt werd aan de ontwikkeling van een vrijwillig platform, in opdracht van BZK deze verplichte infrastructuur te ontwikkelen onder de naam Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). PLOOI zou bestaan uit een publicatieplatform waar bestuursorganen hun documenten konden publiceren en een zoekmechanisme waarmee deze documenten konden worden gevonden.

Na een negatief AcICT-advies in november 2022 is de koers van het traject gewijzigd. AcICT adviseerde 'een snel te implementeren oplossing voor een centraal platform' te ontwikkelen. Daarbij uploaden bestuursorganen hun documenten niet meer naar een centraal platform, in plaats daarvan brengt een verwijzindex de documenten die bij de bestuursorganen zelf zijn gepubliceerd in kaart en maakt deze doorzoekbaar. Dit advies is door de minister overgenomen.

Er zijn in 2019 uitvoeringstoetsen gedaan door de departementen en de medeoverheden. Op basis daarvan zijn bestuursorganen financieel gecompenseerd.

Het onderdeel van de wet over de digitale infrastructuur (artikel 3.3b) is niet eerder getoetst. Ook niet de oorspronkelijke variant (PLOOI). In een Kamerbrief in

¹ In deze uitvoeringstoets hanteren we de definitie van een document zoals die in de Woo is neergelegd: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college.

juli 2022² heeft de toenmalige minister BZK aan de Kamer toegezegd een uitvoeringstoets te laten doen.

De voorgeschiedenis wordt in detail verder beschreven in de bijlage van dit document.

2. Doel van de uitvoeringstoets

Deze toets moet duidelijk maken of BZK met het programma Implementatie Actieve Openbaarmaking (IAO, voorheen PLOOI³) in samenwerking met het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) in staat is de benodigde voorziening te realiseren en te financieren met de eerder toegekende begrotingsmiddelen, zodat alle bestuursorganen daarvan gebruik kunnen maken. Beleidskeuzes die eerder zijn gemaakt, zijn hierbij een gegeven.

In meer detail wordt onderzocht of de in de memorie van toelichting gegeven doeleinden voor de verplichte voorziening daadwerkelijk gerealiseerd worden:

- Centrale ontsluiting van alle door bestuursorganen verplicht actief openbaar gemaakte documenten.
- Het platform geeft een volledig overzicht van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten.
- Met een zoekopdracht kunnen alle gebruikers zoeken door alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten bij alle bestuursorganen.
- De totale kosten van openbaarmaking worden hierdoor lager en bestuursorganen hoeven niet zelf hiervoor faciliteiten te ontwikkelen.

Deze uitvoeringstoets gaat niet in op de faciliteiten die bestuursorganen zelf moeten of willen ontwikkelen. Voor de medeoverheden wordt dit vraagstuk behandeld in een andere uitvoeringstoets.⁴

De volgende subvragen zijn in het kader van de toets van belang:

1. **Is er voldoende kennis en kundig personeel beschikbaar bij BZK en KOOP?**

Heeft BZK/KOOP de benodigde kennis en personeel om de verwijzindex met zoekfunctie binnen het kader van de wet (verder) te ontwikkelen en in het laatste kwartaal van 2024 voor alle bestuursorganen beschikbaar te stellen? Is BZK/KOOP voldoende uitgerust om te zorgen dat bestuursorganen zelfstandig goed kunnen aansluiten op de verwijzindex, dus zonder intensieve begeleiding? Is BZK/KOOP voldoende uitgerust om, indien nodig, daarbij te helpen?

2. **Is de doorzoekbaarheid van de actief openbaargemaakte documenten via de verwijzindex voldoende?**

Kunnen de gepubliceerde documenten makkelijk worden gevonden via een zoekfunctie?

3. **Kan de infrastructuur voldoende grote volumes documenten verwerken?**

² #33 328 nr 42.

³ In de bijeenkomst van de stuurgroep IAO op 7 mei 2024 is besloten om de naam van het programma te actualiseren en om te zetten in Implementatie Actieve Openbaarmaking.

⁴ 'Uitvoeringstoets medeoverheden Woo', 29 juli 2024, PBLQ.

Heeft KOOP voldoende inzicht in de te verwerken volumes documenten en op welke termijn is KOOP gereed om die grote volumes te verwerken?

4. **Levert deze infrastructuur een besparing op eerder ingeschatte financiële middelen op?**

Kan BZK/KOOP de ontwikkeling van de voorziening financieren uit de begrotingsmiddelen die in het kader van de eerdere uitvoeringstoets zijn toegekend en is er voldoende budget voor het toekomstige beheer? Zijn de kosten voor de ontwikkeling en het beheer van de voorziening inderdaad lager dan oorspronkelijk begroot?

3. De basis

BZK heeft KOOP op 6 maart 2023 de opdracht gegeven om een verwijsindex en zoekfunctie te realiseren voor actief openbaar gemaakte documenten, in eerste instantie voor de verplichte categorieën van artikel 3.3 van de Woo.

De verwijsindex verwijst naar documentcollecties die al elders door bestuursorganen op internet zijn of worden gepubliceerd. Een harvester "oogst" de documenten van de weblocaties van bestuursorganen. Deze documenten worden vervolgens geïndexeerd, waardoor ze centraal doorzoekbaar zijn in het portaal.

De livegang is in Q3 van 2024 in gang gezet met een aantal organisaties die zich vrijwillig hiervoor aanmeldden. Per 1 november 2024 is de voorziening beschikbaar voor de volledige verwerking van de documenten van de eerste tranche⁵ openbaar te maken documenten. De zoekfunctie die deze collecties op een centrale plaats doorzoekbaar maakt, is twee keer met positief resultaat getest in de praktijk in een referentietraject met 15 partijen, waaronder gemeentes, provincies en een waterschap.

Brede, landelijke livegang van de voorziening zal gecontroleerd plaatsvinden aan de hand van onderstaande vastgestelde prioriteiten:

1. Harvesten van de reeds verplicht gestelde informatiecategorieën gebaseerd op de livegang zoals beschreven in paragraaf 3.
2. Dagelijks bijwerken van reeds geharveste weblocaties van de nog niet verplichte informatiecategorieën.
3. Harvesten van de aankomende verplicht gestelde informatiecategorieën.
4. Harvesten publicaties van nieuwe aangemelde weblocaties tot twee jaar terug.
5. Harvesten van alle aanwezige publicaties op de weblocaties, ongeacht publicatiedatum.

De verwijsindex en harvester zal ook worden ingezet voor het ontsluiten van documenten die onder de inspanningsverplichting openbaar gemaakt worden, op basis van artikel 3.1 van de Woo. Daartoe zijn ook stappen gezet, zoals het creëren van een categorie 'andere documenten' voor bestuursorganen die ook andere documenten vindbaar en doorzoekbaar willen laten zijn. In 2024 volgt beleid over artikel 3.1 en dan zal ook worden bekeken hoe de voorziening

⁵ In de bijlage is een overzicht opgenomen van de inhoud van de tranches

doorontwikkeld kunnen worden voor onder de inspanningsverplichting openbaar gemaakte documenten.

KOOP zal in afstemming met het BZK-programma IAO en de Interbestuurlijke Stuurgroep Openbaarheid de voorziening continu verbeteren.

Hiertoe zijn de volgende optimalisaties voorzien:

- Interne systemen: momenteel zijn op een aantal punten in het systeem handmatige acties van het DevOps team (Development & Operations) bij KOOP vereist, deze gaat KOOP automatiseren, zodat het beheer efficiënter en tegen lagere kosten plaatsvindt.
- Validatie: de documenten van de bestuursorganen moeten voldoen aan bepaalde publicatievoorwaarden. KOOP ontwikkelt een validator, die bestuursorganen helpt bij het controleren op het voldoen aan deze publicatievoorwaarden. Hierdoor hebben bestuursorganen naar verwachting minder begeleiding nodig bij de implementatie van de publicatievoorwaarden.
- Performance: momenteel kan de harvester 100.000 documenten per week verwerken. Indien nodig wordt het aantal bestanden dat de harvester kan indexeren verhoogd.
- Doorzoekbaarheid: het huidige zoekportaal op open.overheid.nl is in beperkte tijd ontwikkeld en sinds 2023 niet meer verbeterd. Uit gebruikersonderzoek van juni 2024 blijkt dat gebruikers het huidige zoekportaal als onvoldoende beoordelen. KOOP heeft, in lijn met dit onderzoek en eerdere adviezen, aangeboden om de zoekfunctionaliteit te verbeteren en BZK heeft hier voor Q3 2024 ook opdracht toe gegeven.

4. Kennis en personeel om Woo-index uiterlijk Q4 2024 voor alle bestuursorganen beschikbaar te stellen

KOOP heeft in 2024 één DevOps team (Development & Operations) beschikbaar met de juiste specialisten om de voorziening te beheren en door te ontwikkelen. Tevens is er capaciteit om voorlichtingssessies over het gebruik van de voorziening te geven.

Er is voldoende capaciteit en kennis beschikbaar om de voorziening op termijn op de genoemde punten te optimaliseren en ondersteuning aan bestuursorganen te bieden. Deze ondersteuning bestaat uit (digitale) voorlichtingssessies en indien nodig het bieden van technische ondersteuning voor en tijdens de implementatie door bestuursorganen.

Uit de referentietrajecten en de livegang van de organisaties tot nu toe blijkt dat alle bestuursorganen individuele technische ondersteuning nodig hadden. De vorm en intensiteit verschilde per bestuursorgaan. Om de ondersteuningsbehoefte te verminderen is het actief bijhouden van de publicatievoorwaarden en het ontwikkelen van een validator van belang. Op basis van de referentietrajecten verwacht KOOP dat dit ervoor zal zorgen dat organisaties minder intensieve begeleiding nodig hebben, minder fouten maken en sommige organisaties in staat stellen de implementatie geheel zelfstandig te doorlopen.

Gedurende 2024 is er twee fte beschikbaar voor deze implementatieondersteuning. Daarmee kunnen wekelijks terugkerende sessies georganiseerd worden en als de validator beschikbaar is kunnen, naar huidig inzicht, 30 organisaties per kwartaal voorzien worden van technische ondersteuning. KOOP is flexibel bij de precieze invulling van de werkzaamheden. Zo benadert KOOP op verzoek van BZK in Q3 en Q4 Gemeenschappelijke Regelingen die nog niet voldoen aan tranche 1. Indien gewenst kan de capaciteit t.b.v. de ondersteuning uitgebreid worden, waarmee meer organisaties per kwartaal kunnen worden voorzien van ondersteuning.

Risico

Op dit moment is er in de capaciteit voorzien in algemene voorlichtingssessies en het beantwoorden van een beperkte hoeveelheid technische ondersteuning en niet in individuele begeleiding van alle bestuursorganen. Mocht de ondersteuningsbehoefte in de praktijk groter blijken dan ingeschat, dan zal KOOP dit kenbaar maken en passende maatregelen voorstellen. Het gevolg kan zijn dat er aanvullende middelen nodig zijn of een andere prioriteitskeuze gemaakt zal moeten worden.

5. Aantal te verwerken documenten

In de uitvoeringstoets medeoverheden van juli 2024 staat een schatting van het volume van de jaarlijks actief openbaar te maken documenten, zie de onderstaande tabel.

Informatiecategorie (gebundeld)		Gemeenten	Provincies	Waterschappen
1	Wet- en regelgeving	*	897	619
2	Organisatiegegevens	*	*	*
3	Besluitvormingsdocumenten	185.061	19.665	5.979
4	Bestuursstukken	40.841	9.744	6.247
5	Stukken van adviescolleges	**	1.098	1.611
6	Convenanten	3.701	827	726
7	Jaarplannen en -verslagen	906	*	*
8	Woo-verzoeken	3.034.998	235.474	18.645
9	Onderzoeken	3.395	7.499	1.949
10	Beschikkingen	472.224	53.317	21.627
11	Klachten	117.418	186	78
Totaal per bestuurslaag		3.858.544	328.708	57.481
Alle bestuurslagen:		4.244.733		

* Deze stukken zijn al openbaar

** Deze stukken zijn inbegrepen bij het aantal raadsstukken

Aantal documenten (jaarlijks) volgens uitvoeringstoets medeoverheden⁶

⁶ Overgenomen uit 'Uitvoeringstoets medeoverheden Woo', 29 juli 2024, van PBLQ, pag. 46.

In deze tabel zijn de documenten van het Rijk niet meegenomen. In het 'Scenario-onderzoek PLOOI'⁷ uit 2022 is wel een inschatting gemaakt van het aantal documenten dat het Rijk, inclusief uitvoeringsorganisaties en ZBO's, jaarlijks zal gaan publiceren. Toen waren dat er 505.154. In datzelfde scenario-onderzoek is aangegeven dat we moeten uitgaan van een groeipercentage van 5% per jaar. Dat betekent dat het Rijk in 2024 uitkomt op 556.932 publicaties. In totaal gaat het dan om ongeveer 4,8 miljoen documenten in 2024 voor alle overheden.

KOOP heeft samen met de opdrachtgever deze schatting vergeleken met de huidige performance van de voorziening, namelijk indexatie van 100.000 documenten per week. Op basis van deze aantallen is de performance van de harvester op dit moment voldoende om de gepubliceerde documenten van elk bestuursorgaan dagelijks te indexeren. KOOP zal de harvester zo door ontwikkelen dat de capaciteit uitbreidbaar is. Mocht er in de praktijk sprake zijn van pieken in het aantal publicaties, dan zal KOOP de capaciteit (tijdelijk) uitbreiden.

Risico

Het risico bestaat dat de ingeschatte hoeveelheid documenten die organisaties per jaar nieuw publiceren aanzienlijk meer is dan in de uitvoeringstoets van de lagere overheden ingeschat.

Dit risico is ondervangen doordat KOOP de capaciteit van de voorziening schaalbaar zal maken (horizontaal uitbreidbaar). Dat wil zeggen dat de capaciteit van de voorziening op elk gevraagd moment uitgebreid kan worden en op basis van de vraag op een hoger tempo documenten kan indexeren.

Wel zal een hoger aantal documenten leiden tot beperkte hogere kosten voor de verwerking hiervan.

6. Financiële middelen

De digitale infrastructuur in de vorm van PLOOI werd vanaf 2018 ontwikkeld als een platform waarmee bestuursorganen op vrijwillige basis hun informatie openbaar konden maken. Voor de initiële ontwikkel- en implementatiefase van het verplichte platform was €28 mln. gereserveerd onder het programma Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag – Informatiehuishouding (POK – IHH). Voor het beheer en de eventuele doorontwikkeling van dit platform zouden de kosten via gebruikerslicenties volledig worden doorbelast aan de aangesloten organisaties. Dat gold ook voor eventuele extra kosten voor gebruikers die aanvullende dienstverlening zoals centrale opslag wensten. Het platform zou zichzelf daarmee in stand houden en de kosten voor eventuele aanvullende wensen van de gebruikers zouden door henzelf opgebracht worden.

De infrastructuur wordt momenteel gefinancierd vanuit de POK-IHH middelen. Deze financiering betreft een reeks aan middelen voor de doorontwikkeling, de implementatie en het beheer van het platform over de periode 2021 tot en met 2024. De (definitieve) toekenning van deze middelen vindt momenteel op jaarbasis plaats.

⁷ 'Scenario-onderzoek PLOOI', 28 juli 2022, PBLQ, pag. 19.

De ontwikkeling van de huidige infrastructuur

Zoals eerder aangegeven, is op advies van het AcICT in 2022 gestopt met de ontwikkeling van het oorspronkelijke platform PLOOI. KOOP is in 2023 gestart met de bouw van de verwijsindex met harvester.

Tot en met 2023 is € 15 miljoen van de gebudgetteerde € 28 miljoen besteed aan de ontwikkeling van PLOOI. De resterende € 13 miljoen wordt gebruikt voor de ontwikkeling en doorontwikkeling van de Woo-index en harvester en de implementatieondersteuning. De prognose is dat in 2024 € 3,9 miljoen wordt uitgegeven. De resterende € 9,1 miljoen wordt gebruikt om in 2025 de voorziening door te ontwikkelen en (een deel van) de beheerkosten in 2025. Met de huidige verwachtingen zijn de kosten van de Woo-index en harvester iets lager dan die voor PLOOI geraamd waren.

Beheerkosten Woo-index en harvester

De beheerkosten voor PLOOI (in 2021 ingeschat op €5,0 miljoen per jaar vanaf ingebruikname in 2025) zouden worden gefinancierd door de gebruikers van het platform. De huidige opzet voor de digitale infrastructuur zoals bedoeld in artikel 3.3b van de Woo kent deze financieringsafspraken voor doorbelasting niet. Ook is er in de Woo geen grondslag opgenomen om de financiering in nadere regelgeving vorm te geven. Er is derhalve nog geen structurele financiering voor het beheer en de doorontwikkeling van de Woo-index en harvester beschikbaar. De dekking hiervoor moet dus nog gevonden worden.

De beheer- en onderhoudskosten voor de voorziening zijn door KOOP voor het jaar 2024 gecalculeerd op minimaal € 1,4 en maximaal € 2,3 mln. Deze inschatting is onderbouwd op basis van de verwachte werkzaamheden en daarvoor benodigde materiële- en personeelskosten. Hierbij is uitgegaan van de destijds beschikbare inschatting van 1.265.000 gepubliceerde documenten per jaar. De onderbouwing is in oktober 2023 vastgesteld door KOOP en BZK.

Uit de nu lopende uitvoeringstoets medeoverheden blijkt echter een hogere verwachting van het aantal documenten, namelijk 4,8 miljoen. Hierdoor lopen vanaf 2025 de beheerkosten op naar € 3,4 miljoen. Dit bedrag is vanzelfsprekend onderhevig aan indexatie volgens de CPI (Consumentenprijsindex). Daarnaast zal het aantal te verwerken documenten met de jaren toenemen, waarmee de beheerskosten in de volgende jaren wellicht wat hoger worden. Het bedrag is lager dan de eerder geraamde beheerkosten van PLOOI van € 5 miljoen per jaar vanaf 2025. De ingeschatte beheerkosten voor de huidige voorziening zijn naar verwachting €1,6 miljoen per jaar lager.

Vóór de aanpassing van de Woo, toen KOOP PLOOI als een vrijwillig platforma aan bestuursorganen aanbood, was er geen structureel beheerbudget ingecalculeerd, immers, de beheerkosten zouden worden betaald uit de 'abonnementsinkomsten' die de bestuursorganen zouden betalen om te participeren in PLOOI. De kosten voor beheer en doorontwikkeling van de Woo-index vanaf 2026 zijn nog niet gedekt. Dit is een risico voor de uitvoering van artikel 3.3b van de Woo.

7. Conclusies

Hoofdconclusie:

- Centrale ontsluiting van alle door bestuursorganen verplicht actief openbaar gemaakte documenten is mogelijk.
- Het platform geeft een volledig overzicht van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten.
- Met een zoekopdracht kunnen alle gebruikers zoeken door alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten bij alle bestuursorganen.
- De totale kosten van openbaarmaking vallen lager uit dan voor de centrale ontsluiting via PLOOI.
Bestuursorganen moeten wel zelf faciliteiten beschikbaar hebben in de vorm van een publicatieplatform dat voldoet aan de publicatievoorwaarden zoals opgesteld door BZK.

Gebleken is dat de ontwikkeling van de voorziening uitvoerbaar was binnen het beschikbare programma budget.

De dekking voor het beheer en de doorontwikkeling van de voorziening moet nog worden gevonden conform de begrotingsystematiek.

Conclusies per subvraag:

1. Is er voldoende kennis en kundig personeel beschikbaar bij BZK en KOOP?

Er is voldoende capaciteit en kennis beschikbaar om de voorziening op de genoemde punten technisch te optimaliseren en ondersteuning aan bestuursorganen te bieden, in de vorm van voorlichtingssessies.

2. Is de doorzoekbaarheid van de actief openbaargemaakte documenten via de Woo-index voldoende?

Het is mogelijk om met behulp van de centrale infrastructuur alle gepubliceerde documenten te vinden op het moment deze door de bestuursorganen worden aangeboden volgens de publicatievoorwaarden van BZK. De gebruiksvriendelijkheid van de huidige zoekfunctionaliteit moet nog verder verbeterd worden. Uit gebruikersonderzoek van juni 2024 blijkt dat gebruikers het huidige zoekportaal als onvoldoende beoordelen. KOOP heeft, in lijn met dit onderzoek en eerdere adviezen, voorgesteld om de aangeboden zoekfunctionaliteit te verbeteren en BZK heeft hier in Q3 2024 ook opdracht toe gegeven.

3. Kan de infrastructuur voldoende grote volumes documenten verwerken?

De voorziening heeft voldoende capaciteit om de hoeveelheid geschatte documenten per bestuursorgaan dagelijks te indexeren. KOOP zal de voorziening zo door ontwikkelen dat de capaciteit bij hogere (piek)belasting uitbreidbaar is.

4. Levert deze infrastructuur een besparing op eerder ingeschatte financiële middelen op?

De beheerkosten van het voormalige PLOOI waren vanaf 2024 ingeschat op €5 mln. per jaar. De ingeschatte beheerkosten voor de Woo-index worden vanaf 2024 ingeschat op €3,4 mln. per jaar.

Aandachtspunten die BZK zal blijven monitoren en verbeteren in de toekomst:

- Op basis van de referentietrajecten verwacht KOOP dat organisaties in de toekomst minder intensieve begeleiding nodig hebben, minder fouten maken en sommige organisaties in staat stellen de implementatie geheel zelfstandig te doorlopen. Mocht het zo zijn dat bestuursorganen toch meer ondersteuning nodig blijken te hebben, dan zal in overleg met BZK worden gekeken naar opschaling van de ondersteuningsactiviteiten. Op dit moment wordt al meer regie gevoerd op alle implementatieactiviteiten van de verschillende koepels en stelselpartijen, om zoveel mogelijk synergie te bereiken.
- Voor de doorontwikkeling van andere producten t.b.v. openbaarmaking zal in eind 2024 een tweede DevOps team bij KOOP ingezet worden. Dat team breidt de capaciteit bij KOOP aanzienlijk uit.
- Mocht de hoeveelheid documenten die organisaties per jaar publiceren hoger zijn dan nu verwacht, zal snel opgeschaald worden, zodat op een hoger tempo geïndexeerd kan worden.
- De mogelijk extra kosten voor begeleiding en intensivering zullen goed afgewogen worden. Voor de kosten van beheer en doorontwikkeling van de Woo-index vanaf 2026 zal BZK het gesprek gaan voeren met de belanghebbenden.
- De gebruiksvriendelijkheid van de huidige zoekfunctionaliteit zal in 2025 verder worden verbeterd.
- Ook zal worden bezien of de inzet van technische alternatieven het gebruikersgemak van de Woo-index voor bestuursorganen kan verbeteren.
- Voor departementen is een centraal publicatieplatform een belangrijke voorwaarde om goed gebruik te kunnen maken van de Woo-index. De ontwikkeling daarvan is georganiseerd in een separaat traject.

8. Uitvoeringswijze

Deze uitvoeringstoets is uitgevoerd door het kerndepartement BZK en KOOP. De uitvoeringstoets heeft een review ondergaan van medewerkers van PBLQ. Daarna is de uitvoeringstoets ter kennisname voorgelegd aan de interbestuurlijke stuurgroep Openbaarheid.

9. Bijlage Historie

Artikel 3.3b verplicht op termijn alle bestuursorganen en daaraan gelijkgestelde organisaties om gebruik te maken van een door de minister van BZK in stand te houden digitale infrastructuur om (overheids)documenten openbaar te maken. Artikel 3.3b luidt:

De openbaarmaking van de in de artikelen 3.3 en 3.3a genoemde documenten geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur. Deze infrastructuur is beschikbaar voor de openbaarmaking van andere documenten.

In de memorie van toelichting is de motivatie voor deze verplichting toegelicht:

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ten behoeve van de actieve openbaarmaking van documenten een platform

voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI) ontwikkeld, waar bestuursorganen aan de verplichtingen uit de Woo Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 33 328, N 76 kunnen voldoen. Via dit platform kunnen de documenten die door bestuursorganen openbaar gemaakt worden, centraal ontsloten worden. Dit platform zal te vinden zijn op de website overheid.nl, waar ook andere officiële publicaties van de overheid te vinden zijn. Als alle bestuursorganen gebruik maken van dit platform, ontstaat een volledig overzicht van alle verplicht actief openbaar gemaakte documenten. Dat is dan wel niet het register dat de Woo oorspronkelijk bedoelde, maar het is voor de gebruikers een enorme winst als zij met een zoekopdracht bij alle bestuursorganen kunnen zoeken. Bovendien drukt dat de totale kosten van openbaarmaking en hoeven bestuursorganen niet zelf hiervoor faciliteiten te ontwikkelen. Daarom wordt dit platform met artikel 3.3b verplicht gesteld. De formulering van deze verplichting is ontleend aan artikel 2, achtste lid, van de Bekendmakingswet, zoals dat komt te luiden na de inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties. Van het platform kan ook gebruik gemaakt worden bij openbaarmakingen op grond van artikel 3.1 Woo. Dit is echter niet verplicht, omdat de initiatiefnemers thans de gevolgen van een dergelijke verplichting niet kunnen overzien. Op grond van de in artikelen 3.3 en 3.3a genoemde ministeriële regelingen kan de Minister aan de openbaar te maken documenten eisen stellen. Deze eisen zullen fungeren als publicatiestandaarden voor openbaar te maken documenten.

Samenvattend stelt de memorie van toelichting:

- Met de Woo-index krijgt de doelgroep een volledig overzicht van alle actief openbaar gemaakte documenten.
- De doelgroep kan met één zoekopdracht alle gewenste documenten vinden.
- De kosten voor de Woo-index vallen lager uit dan die voor de oorspronkelijke oplossing, PLOOI.
- De Woo-index komt op overheid.nl.

In april 2019 is onder regie van BZK al een uitvoeringstoets gedaan op de Woo.⁸ Deze toets spitte zich toe op de uitvoerbaarheid van de Woo en de te verwachten kosten voor alle ministeries en medeoverheden. In het wetsvoorstel zoals dat in 2019 bestond, was echter nog geen sprake van de genoemde digitale infrastructuur. Die kwam pas aan de orde in een Wijzigingswet die in februari 2021 werd ingediend bij de Staten Generaal. De kosten voor BZK voor die infrastructuur en de extra kosten voor bestuursorganen om daar gebruik van te maken zijn destijds na de Wijzigingswet geen onderdeel van de politieke besluitvorming over deze wetswijziging geweest.

BZK heeft in 2021 KOOP opdracht gegeven een centraal platform te ontwikkelen waar bestuursorganen hun documenten konden plaatsen: Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). Bestuursorganen konden vrijwillig en tegen betaling documenten plaatsen op PLOOI. Via een zoekfunctie zouden deze documenten worden ontsloten.

⁸ 'BZK-UT-WOO-03. Uitvoeringstoets WOO BZK totaal 17-04-19(V3)'.

Met de wetwijziging van februari 2021 is een nieuwe situatie ontstaan. PLOOI moest niet alleen werken voor een beperkt aantal bestuursorganen, zodat dat effectief en efficiënt zou kunnen, maar moest gaan werken voor alle 1000+ bestuursorganen. Dat vergt rigoureuze standaardisatie en centraal zicht op alle bestuursorganen die bij uiteenlopende overheidsorganisaties in meerdere (niet gekoppelde) registers zijn opgenomen.

De toenmalige minister BZK heeft gevraagd om een toets door AcICT op PLOOI en om een uitvoeringstoets op de wetwijziging.

Het AcICT heeft in november 2022 de toenmalige minister van BZK geadviseerd om de doorontwikkeling van PLOOI stil te zetten omdat de gekozen oplossingsrichting onvoldoende passend was, er onvoldoende grip op het programma was en de ontwikkelaanpak onvoldoende gedegen was.⁹ AcICT adviseerde: start met een minimale oplossing op basis van een herzien ontwerp, bepaal parallel hieraan wat het centrale platform moet worden, zet de ingezette verbetering in de sturing door en verbeter de ontwikkelaanpak. De minimale oplossing is vormgegeven door de Woo-index met zoekfunctie. Bestuursorganen hoeven hun documenten daarmee niet meer te uploaden naar een centraal platform, de Woo-index brengt de documenten in kaart die bij de bestuursorganen zelf zijn gepubliceerd. Dit advies is door de minister overgenomen.¹⁰

BZK heeft vervolgens KOOP opdracht gegeven om deze oplossing te ontwikkelen. Vanwege deze substantiële wijziging heeft de toenmalige minister van BZK besloten om een aanvullende uitvoeringstoets te laten doen. KOOP bouwt momenteel een verwijsindex (de Woo-index) met zoekfunctie binnen het domein overheid.nl. Deze voorziening (de in het wetsartikel bedoelde infrastructuur) wordt verplicht voor de in de wet opgenomen 17 informaticategorieën.

⁹ 'Definitief BIT-advies Platform Open OverheidsInformatie', 28 november 2022.

¹⁰ Zie kamerbrief 'Reactie op BIT-advies Platform Open OverheidsInformatie', 23 december 2022.

10. Bijlage Overzicht tranches

De verplichte openbaarmaking, van de zeventien informatiecategorieën vermeld in artikel 3.3 van de Woo, wordt verdeeld over de volgende vier tranches:

Tranche 1

- 1a. Wetten en algemeen verbindende voorschriften
- 1b. Overige besluiten van algemene strekking
- 1d. Organisatie en werkwijze
- 1e. Bereikbaarheidsgegevens
- 2b. Vergaderstukken Staten-Generaal

Tranche 2

- 1c. Ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag
- 2c. Vergaderstukken decentrale overheden
- 2d. Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges
- 2e. Adviezen
- 2g. Jaarplannen en jaarverslagen
- 2i. Woo-verzoeken en -besluiten

Tranche 3

- 2a. Bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken
- 2f. Convenanten
- 2h. Subsidie verplichtingen anders dan met beschikkingen
- 2j. Onderzoeksrapporten
- 2l. Klachtoordelen

Tranche 4

- 2k. Beschikkingen

De precieze data van de inwerkingtreding van de verschillende tranches is alleen bepaald voor tranche 1, die op 1 november 2024 ingaat.