

Vergaderjaar 2018–2019

33 328

Voorstel van wet van de leden Snels en Van Weyenberg houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)

L

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 januari 2019

Zoals afgesproken in het regeerakkoord, heeft de afgelopen tijd overleg plaatsgevonden met de initiatiefnemers van het wetsvoorstel voor een Wet open overheid (Woo), met als doel te bezien hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering. Met deze brief informeer ik u namens het kabinet over de resultaten daarvan.

Opbrengst overleg Woo

Het overleg met de initiatiefnemers was constructief en heeft geleid tot overeenstemming over een aantal concrete aanpassingen in het wetsvoorstel die zowel positief bijdragen aan de verruiming van openbaarheid van overheidsinformatie als aan de uitvoerbaarheid van het voorstel. Deze aanpassingen zijn neergelegd in een voorstel voor een wijzigingswet Woo dat de initiatiefnemers bij de Tweede Kamer aanhangig zullen maken.

De belangrijkste aanpassingen betreffen het volgende:

- het eerder voor bestuursorganen vereiste register met ingekomen en uitgaande stukken vervalt en wordt vervangen door een overheidsbreed meerjarenplan voor de verbetering van de digitale informatiehuishouding, en een binnen de bestuursorganen aan te wijzen contactpersoon die burgers kan informeren over de beschikbaarheid van overheidsinformatie;
- bestuursorganen kunnen gefaseerd werken aan verruiming van actieve openbaarmaking; en
- de omschrijving van actief openbaar te maken documenten is verduidelijkt en meer toegesneden op de uitvoeringspraktijk van bestuursorganen.

In de quickscans van ABDTOPConsult¹ op het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn voor de invoering van de Woo drie grote kostenposten onderscheiden. Deze posten betreffen het houden van een register met alle ingekomen en uitgaande stukken en het actief openbaar maken van overheidsinformatie, alsmede de in de Woo gelezen verplichting alle overheidsinformatie na vijf jaar openbaar te maken.

Het voorstel voor een wijzigingswet Woo brengt de uitvoeringskosten aanzienlijk omlaag, hoewel de precieze consequenties per organisatie begin 2019 duidelijk zullen worden op basis van uitvoeringstoetsen.

Het register vervalt en daarmee ook de kosten ervan. De kosten van het verplicht actief openbaar maken van documenten zijn berekend in de hierna te noemen maatschappelijke kosten-batenanalyse en vallen aanzienlijk lager uit dan in de quickscans van ABDTOPConsult. De vijfjaarsregel is in de wijzigingswet zo geformuleerd dat genoemde verplichting niet meer in dat artikel kan worden gelezen, maar alleen van toepassing is voor zover verzoeken om informatie ouder dan vijf jaar worden geweigerd. Daarmee leidt de regel niet tot extra kosten.

Meerjarenplan

In het wijzigingsvoorstel wordt van het informatieregister afgezien, maar met behoud van de doelen die met het register werden nagestreefd, zoals het duurzaam toegankelijk en vindbaar maken van digitale overheidsinformatie. De activiteiten die nodig zijn om de doelen te realiseren, worden volgens het wijzigingsvoorstel periodiek vastgelegd in een meerjarenplan van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die dit naar de Eerste en Tweede Kamer stuurt. Het meerjarenplan² dat nu tot stand is gebracht heeft betrekking op het Rijk en doe ik u hierbij toekomen. De fasering die in het plan is opgenomen vraagt om een verdere uitwerking en is dus nog indicatief. In 2019 wordt een meer definitieve planning opgenomen.

Het wijzigingsvoorstel kent een tijdelijk, onafhankelijk en specialistisch adviescollege dat de rapportage van de Minister van BZK over de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie voorbereidt en adviseert over de aanpassing van het meerjarenplan. Vooruitlopend op de instelling van het adviescollege zal een tijdelijke adviescommissie worden benoemd. In het meerjarenplan voor het Rijk wordt zichtbaar dat het om activiteiten gaat die kunnen worden beschouwd als «achterstallig onderhoud» van de informatiehuishouding bij het Rijk, alsook om de implementatie van de verplichting tot actief openbaar maken op grond van het voorziene wetsvoorstel.

In 2019 zal het meerjarenplan voor het Rijk worden aangevuld met plannen van de medeoverheden. Ik heb met de koepels van medeoverheden afgesproken dat bij de totstandkoming en uitvoering van het meerjarenplan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de koepels zullen samenwerken en van elkaars ervaring gebruik maken. In dat kader wordt samengewerkt aan pilots en aan de ontwikkeling van deelplannen. De koepels van medeoverheden werken mee aan de rapportage door het adviescollege.

Over de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan zal ik de Kamers periodiek, en aanvankelijk jaarlijks, rapporteren.

¹ Kamerstukken 33 328, nrs. 37 en 38.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156195.51.

In dit verband is ook de modernisering van de Archiefwet van belang waarover de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media uw Kamer op 11 juni jl. een brief heeft gestuurd.³ De meest in het oog springende voorgenomen maatregel in deze brief is het verkorten van de overbrengingstermijn van overheidsinformatie van de huidige 20 naar een toekomstige 10 jaar. Hierdoor zal blijvend te bewaren informatie eerder de openbare archieven bereiken, waar deze duurzaam wordt beheerd en beter toegankelijk is voor huidige en toekomstige generaties. Gelet op de samenhang tussen de onderwerpen zendt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap⁴, het meerjarenplan naar de Kamers.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Vanwege het specifieke proces van totstandkoming van het wijzigingsvoorstel is het niet mogelijk geweest voorafgaand aan deze brief door de afzonderlijke organisaties van het Rijk een uitvoeringstoets te laten uitvoeren zoals gebruikelijk is bij een regulier wetgevingstraject. Met het oog op de verwachte uitvoerings- en financiële consequenties zal het kabinet deze alsnog doen uitvoeren.

Ik heb Ecorys, op basis van uitgevraagde offertes, een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laten uitvoeren naar de kosten en baten van de Woo, inclusief de door de initiatiefnemers voorgestelde Wijzigingswet. Het rapport⁵ van Ecorys doe ik u hierbij toekomen. In het rapport is onderscheid gemaakt tussen de kosten en baten van het op orde brengen van de informatiehuishouding en het implementeren van de Woo. De initiatiefnemers hebben hun wetsvoorstel naar aanleiding van de MKBA op een onderdeel aangepast, waarvan de effecten door Ecorys zijn doorgerekend. Dit leidt voor de medeoverheden tot ca. € 4,1 miljoen minder structurele kosten. Deze nadere doorrekening zal door de initiatiefnemers bij hun memorie van toelichting worden gevoegd.

De uitkomsten van de MKBA verschillen substantieel van de uitkomsten van de quick scans van ABDTopconsult. De volgende tabel geeft een beeld.

uitvoering Woo	MKBA	quickscans
Rijk incidenteel	ca 37 mln.	meer dan 1 mld.
Rijk jaarlijks structureel	ca 11,6 mln.	meer dan 1 mld.
medeoverheden incidenteel	ca. 100 mln.	ten minste 1 mld.
medeoverheden jaarlijks structureel	ca. 36,7 mln.	ten minste 1 mld.
centrale voorziening incidenteel	ca 3 mln.	n.v.t.

De incidentele kosten voor de gezamenlijke kerndepartementen worden in de MKBA geraamd op ca. € 5 miljoen en voor de ZBO's, diensten en agentschappen op ca. € 29 miljoen. Voor de implementatie van de Woo is de fasering aan de orde zoals opgenomen in het meerjarenplan, zodat deze kosten zich niet in één jaar voordoen. Daarnaast zijn er de ontwikkelkosten van een centrale publicatievoorziening ad € 3 miljoen. Voor de medeoverheden worden de implementatiekosten geraamd op ca. € 100 miljoen. Ook hiervoor geldt dat de kosten over een aantal jaren verspreid kunnen worden.

³ Kamerstukken 29 362, nr. 272, d.d. 13 juni 2018.

⁴ In deze kabinetsperiode de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, die tevens verantwoordelijk is voor de Archiefwet.

⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156195.51.

Ecorys constateert dat de Woo zowel tot kwalitatieve als kwantitatieve baten leidt. De kwalitatieve baten betreffen vooral de betere beschikbaarheid en vindbaarheid van overheidsdocumenten. Die betere vindbaarheid ziet Ecorys ook als kwantitatieve baten, die voor zowel bestuursorganen als burgers efficiencywinst oplevert. In het rapport wordt berekend dat de totale kosten van implementatie en uitvoering van de Woo kunnen worden terugverdiend met een vermindering van de gemiddelde zoektijd per document van vier minuten. Ecorys acht deze potentiële efficiëncyslag voor ambtenaren en burgers van vier minuten plausibel. De baten zijn daarmee niet incasseerbaar, maar wel merkbaar.

De substantieel andere uitkomsten van de MKBA ten opzichte van de quick scans zijn gerelateerd aan de eerdergenoemde inhoudelijke aanpassingen en verduidelijkingen van de Woo.

De bedoeling van de wet is dat de overheid meer open wordt. Dit is belangrijk voor het vertrouwen en de legitimiteit van de overheid. Dit vraagt van de overheid een behoorlijke inspanning. Dit vraagt niet alleen om (voorbereiding van een) meer technische invoering maar ook om een gedragsverandering binnen de hele overheid.

De MKBA van Ecorys geeft de beste inschatting van de kosten die tot dusver beschikbaar is. Uitvoeringstoetsing is van essentieel belang om voldoende inzicht te verkrijgen in de uitvoeringskosten en de mogelijke planning van actieve openbaarmaking.

Het kabinet zal daarom direct na aanbidding van de brieven aan de Kamers centraal gecoördineerd de voorbereiding starten van de implementatie van de Woo, door een precieze gezamenlijke interpretatie van de wet en een uitvoeringstoets per organisatie. Op die manier kunnen we ten behoeve van de behandeling van de wet in de TK duidelijkheid bieden over de gevolgen voor de uitvoering. Het is op dit moment om bovenstaande redenen nog niet duidelijk of de ministeries de kosten voortvloeiend uit de wet in hun eigen begrotingen kunnen dekken. Het kabinet heeft bij brief van 28 augustus 2018 (Handreiking ambtelijke bijstand bij initiatiefwetgeving, kenmerk 2352003) aandacht gevraagd voor de dekking bij initiatiefvoorstellen. De uitkomsten van de uitvoeringstoetsen en van het overleg met VNG en IPO in het kader van artikel 2 Financiële Verhoudingswet zal het kabinet in de eerste helft van 2019 nader betrekken bij zijn uiteindelijke appreciatie en, indien de appreciatie daartoe aanleiding geeft, bij de besluitvorming rond de begrotingsvoorbereiding 2020.

Het bestuur van de VNG is blij met het bereikte resultaat en kan instemmen met het Wijzigingsvoorstel. Ook de UvW heeft zijn steun uitgesproken voor de Wijzigingswet. Het bestuur van het IPO heeft geconstateerd dat de initiatiefnemers met de Wijzigingswet tegemoet komen aan de voornaamste bezwaren van de gezamenlijke provincies tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel. Wel verwachten de koepels van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteuning bij de uitvoeringskosten. Zij willen over de uitvoeringskosten van de Woo overleg voeren in het kader van artikel 2 Financiële-verhoudingswet. Dit overleg zal in 2019 plaatsvinden.

De initiatiefnemers zullen bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Woo aanhangig maken.

Met deze brief heb ik tevens de motie Sjoerdsma⁶ en de motie Oosenbrug en Bruins⁷ over de werking van de Wet open overheid beantwoord.

Een gelijklopende brief heb ik aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁶ Kamerstukken 33 328, nr. 31 d.d. 13 april 2016.

⁷ Kamerstukken 33 328, nr. 32 d.d. 13 april 2016.