

## Beleidskasus 2: Omgaan met documenten die in hun geheel onder een uitzonderingsgrond vallen

Concept, versie 0.7

### Inleiding

Artikel 3.3 van de Wet open overheid (Woo) zal de komende jaren gefaseerd in werking treden. De verschillende informatiecategorieën zijn nader uitgewerkt in werkdefinities. Naast de individuele categorieën, zijn er een aantal beleidskeuzes te maken die meerdere categorieën raken. Hierbij gaat het met name om het maken van afspraken met het oog op vindbaarheid van informatie, transparantie en duidelijkheid voor de eindgebruiker – de burger of journalist die informatie zoekt. In een informele consultatieronde op [KIA](#) vroegen we input van bestuursorganen over een drietal beleidskasussen. Waar willen we in de toekomst naartoe werken?

De input nemen we mee in zowel de inhoud als in het vervolgproces. Oftewel, met welke oplossingsrichting willen we verder, en op welke manier doen we dat? Het gaat hier nadrukkelijk niet om zaken die op korte termijn verplicht willen worden. Wel willen we in de ministeriële regeling bij artikel 3.3 (tranche 2 en verder) al rekening kunnen houden met de gekozen oplossingsrichting.

De informele consultatieronde liep van 22 april tot en met 20 mei 2024. Een samenvatting van de argumenten vóór en tegen de verschillende oplossingsrichtingen is onderaan dit document geplaatst.

Deze casus betreft documenten die onder artikel 3.3, tweede lid openbaar gemaakt zouden moeten worden, maar die in hun geheel onder een uitzonderingsgrond vallen. Uitzonderingsgronden zijn redenen dat bepaalde informatie niet openbaar gemaakt kan worden en staan beschreven in artikel 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en in artikel 5.2 van de Woo. Uitzonderingsgronden kunnen van toepassing zijn op alle informatiecategorieën in artikel 3.3, tweede lid van de Woo, bijvoorbeeld onderzoeksrapporten, adviezen en klachtoordelen (zie de bijlage). Op documenten die vallen onder informatiecategorieën in artikel 3.3, eerste lid van de Woo, zoals wetten, adviesaanvragen bij ontwerpen van wet- en regelgeving en bereikbaarheidsgegevens, zijn geen uitzonderingsgronden van toepassing.

In artikel 3.3, achtste lid van de Woo staat dat wanneer je een document hebt dat onder een van de verplichte informatiecategorieën actief openbaar gemaakt zou moeten worden, maar als geheel onder een uitzonderingsgrond valt, je in plaats van dat document een mededeling openbaar maakt, waarin staat dat dit document niet openbaar gemaakt kan worden. Deze beleidskasus betreft de vraag hoe je je hier als bestuursorgaan een mededeling van doet, binnen de digitale infrastructuur (Woo-index met zoekfunctie)?

Dit document brengt een aantal oplossingsrichtingen in kaart voor wat de digitale infrastructuur voor deze casus zou kunnen bieden, wat elke oplossingsrichting betekent voor de eindgebruiker (degene die naar informatie zoekt) en wat elke oplossingsrichting betekent aan uitvoeringslast voor bestuursorganen en voor de ontwikkelaar/beheerder van de infrastructuur. Voorafgaand aan de opsomming van deze oplossingsrichtingen wordt kort het wettelijk kader uiteengezet: wat zegt de Woo, inclusief de memorie van toelichting, over de verplichtingen aan elk bestuursorgaan en aan de digitale infrastructuur rondom deze casus?

### Beschrijving casus

Een bestuursorgaan heeft een document dat valt onder een van de 17 categorieën, bijvoorbeeld een convenant of een onderzoeksrapport. Voorafgaand aan actieve openbaarmaking toetst een jurist het document op de uitzonderingsgronden. Bij deze toets blijkt dat het document als geheel niet openbaar gemaakt kan worden – de gehele inhoud valt onder een uitzonderingsgrond uit artikel 5.1, lid 1 of 2 van de Woo.

### **Wettelijk kader**

Artikel 3.3, lid 8 van de Woo geeft aan dat het bestuursorgaan in het bovenstaande geval het feit dat dit document bestaat openbaar moet maken: "Het bestuursorgaan doet mededeling van een gedeeltelijke niet-openbaarmaking gelijktijdig met de openbaarmaking. **Van een gehele niet-openbaarmaking doet het bestuursorgaan mededeling op de wijze en het tijdstip waarop het niet-openbaar gemaakte stuk openbaar zou zijn gemaakt.**"<sup>1</sup> De memorie van toelichting herhaalt hierbij nogmaals: "Als bij een verplichte actieve openbaarmaking die openbaarmaking wegens een uitzonderingsgrond geheel of gedeeltelijk achterwege blijft, wordt hiervan mededeling gedaan **op de wijze waarop het stuk openbaar zou zijn gemaakt als de uitzonderingsgronden niet van toepassing waren.**"<sup>2</sup>

Hierbij is niet expliciet aangegeven of de mededeling van niet-openbaarmaking ook vindbaar moet zijn met de centrale zoekfunctie en/of in de Woo-index bij de betreffende informatiecategorie. Aangezien doorzoekbaarheid met de centrale zoekfunctie echter wel onderdeel is van de wijze van openbaarmaking voor de verplichte categorieën, gaan we ervan uit dat ook de mededeling op dezelfde wijze vindbaar en doorzoekbaar moet zijn. De volgende paragraaf brengt een viertal oplossingsrichtingen in kaart voor het plaatsen en vindbaar maken van deze mededeling in de digitale infrastructuur.

### **Oplossingsrichtingen voor het vindbaar maken van de mededeling van niet-openbaarmaking**

#### **Oplossingsrichting 1: alle niet-openbare documenten op één lijst**

Het bestuursorgaan houdt op de eigen site een lijst bij van alle niet-openbaar gemaakte documenten (inclusief informatiecategorie en uitzonderingsgrond(en)). In de lijst staat voor elk document de informatiecategorie, de mededeling dat het document niet openbaar gemaakt kan worden, de datum dat het openbaar gemaakt had moeten worden en de uitzonderingsgrond. De Woo-index pagina van het bestuursorgaan wordt aangevuld met een veld om de URL naar deze lijst in op te nemen. Op die manier wordt de lijst via de centrale digitale infrastructuur ontsloten, op dezelfde manier als de informatiecategorieën.

**Gevolgen voor eindgebruikers:** een eindgebruiker vindt de informatie over niet-openbare documenten via de lijst op de Woo-index pagina van het bestuursorgaan. Bij gebruik van de zoekfunctie is de informatie over niet-openbare documenten beperkter dan de informatie over documenten die volledig of deels openbaar zijn. De eindgebruiker ziet enkel de beschrijving van de lijst; de informatiecategorie of het moment van openbaarmaking staat er in de zoekresultaten niet bij. De eindgebruiker moet doorklikken om deze informatie te raadplegen.

**Gevolgen voor bestuursorganen:** op het tijdstip dat het document openbaar zou zijn gemaakt indien het niet onder een uitzonderingsgrond zou vallen, wordt het door het bestuursorgaan op deze lijst geplaatst. Bestuursorganen moeten dus een aparte lijst bijhouden van niet-openbare documenten.

**Risico:** bij deze oplossingsrichting wordt de mededeling van niet-openbaarmaking niet op exact dezelfde manier openbaar gemaakt als een wel openbaar document. Of deze oplossingsrichting wel of niet conform de Woo is, hangt af van hoe strikt je "op de wijze waarop het niet-openbaar gemaakte stuk openbaar zou zijn gemaakt" interpreteert.

---

<sup>1</sup> [Staatsblad 2022, 14 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

<sup>2</sup> [document \(eerstekamer.nl\)](#), p. 31

### **Oplossingsrichting 2: mededeling van niet-openbaarmaking opnemen in sitemap/als HTML**

Het bestuursorgaan plaatst een HTML-pagina op van het publicatieplatform, met daarop de categorie, de mededeling dat het document niet openbaar gemaakt kan worden, de datum dat het openbaar gemaakt had moeten worden en de uitzonderingsgrond. In de sitemap komt deze pagina onder de informatiecategorie waar het niet-openbare document onder valt (bijvoorbeeld de categorie 'Onderzoeksrapporten' voor een pagina met de gegevens van een onderzoeksrapport dat als geheel niet openbaar kan worden gemaakt).

**Gevolgen voor eindgebruikers:** een eindgebruiker die met de zoekfunctie naar het document zoekt, krijgt de informatie op het bovenstaande adres als zoekresultaat.

**Gevolgen voor bestuursorganen:** bestuursorganen moeten elk niet-openbaar document als webpagina in de sitemap opnemen.

### **Oplossingsrichting 3: mededeling van niet-openbaarmaking openbaar maken als document**

Het bestuursorgaan een nieuw, alternatief document openbaar dat de informatiecategorie en de datum van ontvangst of vaststelling van het niet-openbare document bevat. Het bestuursorgaan geeft daarbij aan welke uitzonderingsgrond van toepassing is. Het bestuursorgaan maakt deze mededeling openbaar op precies dezelfde manier als bij een 'gewoon' document – dus bijvoorbeeld in geval van een onderzoeksrapport, als PDF bij de overige onderzoeksrapporten op het eigen platform. Daarmee is de mededeling ook vindbaar met de centrale zoekfunctie. Hier zouden we een vast format/template voor kunnen maken.

**Gevolgen voor eindgebruikers:** een eindgebruiker die met de zoekfunctie naar het document zoekt, krijgt de mededeling als zoekresultaat. Ook door in de Woo-index te zoeken op de betreffende informatiecategorie bij het bestuursorgaan wordt de mededeling gevonden.

**Gevolgen voor bestuursorganen:** bestuursorganen moeten voor elk niet-openbaar document een mededeling opstellen en die openbaar maken. Voor informatiecategorieën die niet via het eigen publicatieplatform met links vanuit de Woo-index worden ontsloten, moeten zij op hun eigen publicatieplatform deze mededeling als document publiceren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om convenanten van de Rijksoverheid (rechtspersoon Staat der Nederlanden), die in de Staatscourant openbaar worden gemaakt.

### **Oplossingsrichting 4: uitzonderingsgronden aangeven in de metadatering van een document**

Hetzelfde als oplossingsrichting 3, maar daarbij geeft het bestuursorgaan in de metadatering aan

- dat het document in het geheel onder een uitzonderingsgrond valt (bv. status: niet openbaar)
- welke uitzonderingsgrond(en) van toepassing is/zijn.

Dit doet het bestuursorgaan niet alleen bij de mededeling dat een document als geheel niet openbaar gemaakt kan worden, maar ook bij de documenten die gedeeltelijk niet openbaar zijn (oftewel, waarin informatie is weggelakt of weggelaten op grond van een uitzonderingsgrond).

**Gevolgen voor eindgebruikers:** een eindgebruiker die met de zoekfunctie naar het document zoekt, krijgt de mededeling als zoekresultaat. Ook door in de Woo-index te zoeken op de betreffende informatiecategorie bij het bestuursorgaan, wordt de mededeling gevonden. Daarnaast wordt het mogelijk de zoekresultaten te filteren op uitzonderingsgrond, en zo bijvoorbeeld alle documenten te vinden die op grond van de veiligheid van de staat geheel of gedeeltelijk niet openbaar zijn gemaakt. (Zie bv. de zoekfunctie op open.minvws.nl, die heeft zo'n filter).

**Gevolgen voor bestuursorganen:** voor bestuursorganen betekent dit de impact van oplossingsrichting 3, met daarbovenop het toevoegen van de status en de uitzonderingsgrond(en) in de metadatering, van elk document dat openbaar wordt gemaakt op grond van artikel 3.3. Voor de status gaat dit om een veld per document. Het toevoegen van de uitzonderingsgrond (en) in de metadata is mogelijk te automatiseren. Oplossingsrichting 4 heeft organisatorisch en technisch de grootste impact.

### **Samenvatting van de reacties op de informele consultatieronde**

Dit document is op KIA 190 keer bekeken; 4 personen hebben gereageerd.

#### **Oplossingsrichting 1**

Voordelen:

- Overzicht van niet-openbaargemaakte documenten is prettig voor de eindgebruiker
- Overzichtelijk voor alle partijen
- Goed uitvoerbaar
- Minst bewerkelijk.

Nadelen:

- Voldoet mogelijk niet aan de Woo
- Impact op informatiebeheer: de lijst continu bijwerken, versie bewaren en de documenten die op de lijst staan schonen.

#### **Oplossingsrichting 2**

Voordelen: Geen voordelen benoemd.

Nadelen:

- Niet duidelijk wat dit precies betekent voor de uitvoering
- Te bewerkelijk.

#### **Oplossingsrichting 3**

Voordelen:

- Meest overzichtelijk
- Meest eenvoudige optie
- Geen nieuw proces nodig
- Bespaart tijd en geld
- Minst foutgevoelig
- Niet-openbaargemaakte documenten in een specifiek dossier zijn voor de eindgebruiker makkelijk vindbaar.

Nadelen:

- Bewerkelijk
- Hoge personele kosten.

#### **Oplossingsrichting 4**

Voordelen:

- Verbetert informatiebeheer
- Biedt meeste zoekmogelijkheden voor de eindgebruiker
- Eindgebruiker hoeft geen aparte lijst te raadplegen.

Nadelen:

- Het creëren van een nieuw document betekent extra werk voor de uitvoering
- De eindgebruiker heeft extra clicks nodig om informatie te vinden
- Te bewerkelijk.

**Alternatieve oplossingsrichting:** Geen alternatieve oplossingsrichtingen voorgesteld.

**Conclusie:** Voor oplossingsrichting 2 zijn geen voordelen genoemd, enkel nadelen. Oplossingsrichtingen 1 en 3 bieden zowel uitvoering als eindgebruiker voordelen, maar van oplossingsrichting 1 is niet duidelijk of deze geheel voldoet aan de Woo (de mededeling van niet-openbaarmaking wordt niet op exact dezelfde manier openbaar gemaakt als dat het document zelf openbaar zou zijn gemaakt). Alle oplossingsrichtingen hebben impact op de organisatie; van oplossingsrichting 2 en 4 is expliciet aangegeven dat ze te bewerkelijk zijn. Oplossingsrichting 3 lijkt de beste balans te hebben tussen voordelen voor de eindgebruiker en voor de uitvoering, en aansluiting bij de vereisten vanuit de Woo.

**Vervolg:** voorstel aan de interbestuurlijke stuurgroep Implementatie Actieve Openbaarmaking om akkoord te gaan met oplossingsrichting 3 als onderdeel van de publicatievereisten van de digitale infrastructuur Woo (Woo-index), en met het ontwikkelen van een sjabloon voor de mededeling van niet-openbaarmaking dat door alle bestuursorganen kan worden gebruikt. Op de lange termijn: verkennen van opties voor automatische metadatering. Dat zou oplossingsrichting 4 mogelijk kunnen maken.

**Bijlage: de informatiecategorieën in art. 3.3, tweede lid van de Woo**

De voorwaarde geldt enkel voor de categorieën in artikel 3.3, tweede lid van de Woo (de linker kolom in onderstaande tabel). Op de categorieën in artikel 3.3, eerste lid, zijn geen uitzonderingsgronden van toepassing; in deze documenten kan geen informatie weggelakt worden.

<b>Artikel 3.3, tweede lid van de Woo</b> <b><i>Uitzonderingsgronden kunnen van toepassing zijn</i></b>	<b>Artikel 3.3, eerste lid van de Woo</b> <b><i>Uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing</i></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 2a Bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken</li><li>• 2b Vergaderstukken Staten-Generaal</li><li>• 2c Vergaderstukken decentrale overheden</li><li>• 2d Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges</li><li>• 2e Adviezen</li><li>• 2f Convenanten</li><li>• 2g Jaarplannen en jaarverslagen</li><li>• 2h Subsidieverplichtingen anders dan met beschikking</li><li>• 2i Woo-verzoeken en -besluiten</li><li>• 2j Onderzoeksrapporten</li><li>• 2k Beschikkingen</li><li>• 2l Klachtoordelen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1a Wetten en algemeen verbindende voorschriften</li><li>• 1b Overige besluiten van algemene strekking</li><li>• 1c Ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag</li><li>• 1d Organisatie en werkwijze</li><li>• 1e Bereikbaarheidsgegevens</li></ul>