

Voorstel afspraken voor het openbaar maken van convenanten

Concept na verwerking feedback informele consultatieronde, 10 januari 2023

Dit voorstel betreft afspraken die specifiek gelden voor het actief openbaar maken van de informatiecategorie Convenanten uit de Wet open overheid. Afspraken die gelden voor alle 17 categorieën gelden ook voor convenanten; deze specifieke afspraken zijn aanvullend daarop.

1. Waar publiceren we convenanten?

Rijksorganisaties (onderdeel van rechtspersoon Staat)	Publicatie in de Staatscourant, met link naar die locatie in de Woo-index. De link kan mogelijk automatisch worden ingevuld door KOOP.
Zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid	Keuze voor publicatie op een zelf gekozen locatie, publicatie in de Staatscourant of beide. Met link naar die locatie(s) in de Woo-index.
Overige organisaties van de rijksoverheid, met eigen rechtspersoonlijkheid (Politie, HoCoSta's,...)	Publicatie op een zelf gekozen locatie, met link naar die locatie in de Woo-index.
Decentrale overheden	Publicatie op een zelf gekozen locatie, met link naar die locatie in de Woo-index.

Onderbouwing:

Organisaties van de Rijksoverheid zijn reeds verplicht hun convenanten openbaar te maken. Dit wordt sinds 2009 door KOOP ondersteund met de aanlevervoorziening voor de Staatscourant. Alle organisaties van de Rijksoverheid leveren hier convenanten voor aan (zie www.officiëlebekendmakingen.nl). Uitgever SDU verzorgt dan de verdere publicatie (denk aan metadatering, in de vorm van de digitale Staatscourant e.d.)

Op dit moment is het niet bekend hoeveel van de convenanten die voldoen aan de Woo-definitie van convenant, op dit moment al via dit kanaal gepubliceerd worden en hoeveel niet. Op basis van de actuele publicaties concludeert de werkgroep Convenanten dat organisaties van de Rijksoverheid consequent convenanten op deze wijze publiceren.

Decentrale overheden publiceren ook op officiële bekendmakingen maar via een andere voorziening: DROP. Ook convenanten kunnen via DROP worden gepubliceerd. Navraag leert dat voor de VNG achterban het niet wenselijk is om alsnog op basis van de Woo hiertoe haar gemeenten te verplichten. Dit wordt voornamelijk ingegeven door de praktische overwegingen en efficiency voor hun eindgebruikers. Het is voor deze achterban efficiënter op eigen wijze in eigen webomgeving de convenanten te publiceren.

Vragen voor de informele consultatieronde, aan medewerkers van Rijksorganisaties:

1.1 Klopt dat jouw organisatie convenanten consequent op officiële bekendmakingen publiceert?

1.2 Zou de verplichting vanuit te Woo dan leiden tot een significante toename van het aantal te publiceren convenanten? Heeft dit dan gevolgen voor het aanleverproces? En met name voor de rol van SDU in dit proces?

1.3 Zo ja, op welke wijze zouden deze dan gemitigeerd kunnen worden?

Verwerking reacties informele consultatieronde:

Op dit punt kwamen drie reacties. Twee zbo's gaven aan niet consequent op Officiële bekendmakingen te publiceren. Voor zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid wordt dit ook niet verplicht. Een departement gaf aan hun convenanten wel consequent in de Staatscourant te

publiceren. Twee rijksorganisaties gaven aan geen significante toename in het aantal te publiceren convenanten te verwachten na de verplichtstelling. Dit is een klein aantal reacties. Vraag aan de stuurgroepadviseurs die organisaties van de Rijksoverheid (rechtspersoon Staat) vertegenwoordigen: wordt vanuit jullie achterban een significante toename in het aantal te publiceren convenanten verwacht, na verplichtstelling?

2. In welke vorm publiceren we convenanten?

Rijksorganisaties (onderdeel van rechtspersoon Staat)	Conform de huidige afspraken voor publicatie in de Staatscourant.
Zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid	<p>Bij publicatie in de Staatscourant:</p> <ul style="list-style-type: none"> conform de huidige afspraken met publicatie via dat kanaal <p>Bij publicatie op overige locatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> in de vorm waarin het convenant is getekend, voor zover mogelijk. Is dit niet mogelijk, dan volstaat een andere digitale versie die inhoudelijk gelijk is aan de ondertekende versie. in principe machineleesbaar en digitoegankelijk (maar gebruik het nog niet op orde hebben van machineleesbaarheid en digitoegankelijkheid niet als reden om convenanten niet openbaar te maken). Handtekeningen worden gelakt, namen van ondertekenaars niet.
Overige organisaties van de rijksoverheid, met eigen rechtspersoonlijkheid (Politie, HoCoSta's,...)	<ul style="list-style-type: none"> In de vorm waarin het convenant is getekend, voor zover mogelijk. Is dit niet mogelijk, dan volstaat een andere digitale versie die inhoudelijk gelijk is aan de ondertekende versie. In principe machineleesbaar en digitoegankelijk (maar gebruik het nog niet op orde hebben van machineleesbaarheid en digitoegankelijkheid niet als reden om convenanten niet openbaar te maken). Handtekeningen worden gelakt, namen van ondertekenaars niet.
Decentrale overheden	<ul style="list-style-type: none"> In de vorm waarin het convenant is getekend, voor zover mogelijk. Is dit niet mogelijk, dan volstaat een andere digitale versie die inhoudelijk gelijk is aan de ondertekende versie. In principe machineleesbaar en digitoegankelijk (maar gebruik het nog niet op orde hebben van machineleesbaarheid en digitoegankelijkheid niet als reden om convenanten niet openbaar te maken). Handtekeningen worden gelakt, namen van ondertekenaars niet.

Onderbouwing:

Houd voor organisaties van de Rijksoverheid de afspraken aan die reeds zijn gemaakt voor publicatie in de Staatscourant, dit heeft het minste impact op het primair proces bij deze organisaties.

Voor overheden die niet gebonden zijn aan deze afspraken, laten we de vorm van publicatie vrij, met inachtnaam van de reeds bestaande voorschriften en verplichtingen die de overheid stelt aan digitale toegankelijkheid en andere digitale publicatiestandaarden. Het is niet de bedoeling om voor te schrijven hoe convenanten eruit moeten zien, enkel met het oog op openbaarmaking.

Als het convenant in een analoge vorm is getekend, bijvoorbeeld op een groot bord met natte handtekeningen, dan kan een foto ook een juiste vorm zijn. Door de foto dan op juiste wijze te

voorzien van tekstuele beschrijving (alt-tekst) wordt de digitale toegankelijkheid geborgd. Een foto kan ook worden voorzien van metadatering.

Over dit punt zijn geen reacties gevraagd of gekomen in de informele consultatieronde.

3. Vanaf welk moment publiceren we convenanten?

1. Convenanten afgesloten vanaf het moment dat de verplichting is ingegaan, plus
2. Aanbeveling: convenanten die geldig zijn op het moment dat de verplichting is ingegaan. Dit tweede punt is een aanbeveling, geen verplichting. Is het niet werkbaar om alle geldende convenanten openbaar te maken, dan is een alternatief om in elk geval de convenanten die zijn afgesloten vanaf 1 mei 2022 (het moment van inwerkingtreding van de Woo) actief openbaar te maken.

Onderbouwing:

Bij de overige informatiecategorieën wordt openbaarmaking vanaf het moment dat de verplichting ingaat gebruikelijk. Voor de convenanten die voorafgaand aan de datum van verplichtstelling zijn opgemaakt, maar nog wel geldig zijn, is het logisch voor de eindgebruiker, de burger, om deze ook openbaar te maken. De eindgebruiker wil tenslotte weten welke afspraken op dit moment actueel zijn. De aanbeveling om ook deze convenanten actief openbaar te maken heeft wel consequenties voor de overheden, die dan geldige convenanten nog met terugwerkende kracht moeten publiceren. Indien het openbaar maken van alle geldende convenanten niet werkbaar is kan een organisatie ook kiezen voor een bepaald startmoment. Een logisch startmoment is alle nog geldende convenanten afgesloten sinds het moment van inwerkingtreding van de Woo (1 mei 2022).

Vragen voor de informele consultatieronde:

3.1 Hoe denk jij over het openbaar maken van alle convenanten die geldig zijn op het moment van verplichtstelling (en niet enkel de convenanten afgesloten vanaf dat moment)? Wat is je mening vanuit het belang van de burger/raadplegende kant?

3.2 Wat zijn de consequenties voor de organisatie, is dit werkbaar? Om welke aantallen zou het gaan? Hoe ver terug in de tijd moet men zoeken om deze convenanten in kaart te brengen?

3.3 In hoeverre maakt het toevoegen van een startmoment (bijvoorbeeld alle nog geldige convenanten afgesloten sinds het moment van inwerkingtreding van de Woo) de werkbaarheid verbeteren?

Verwerking reacties informele consultatieronde:

Op dit punt kwamen 9 reacties in de informele consultatieronde. Organisaties van de Rijksoverheid (rechtspersoon Staat der Nederlanden) moeten convenanten al openbaar maken. Voor zover zij dit consequent al doen, zou de aanbeveling om geldende convenanten met terugwerkende kracht openbaar te maken, geen extra inspanning vereisen. Voor overige organisaties is dit wel het geval. De extra inspanning zit in:

- Geldende convenanten in kaart brengen
- Geldende convenanten bewerken voor openbaarmaking (toetsen op uitzonderingsgronden, machineleesbaar/digitaal toegankelijk maken)
- Afstemmen over openbaarmaking met de overige ondertekenende partijen in het convenant, inclusief het uitvragen van zienswijzen.

Een gemeente gaf aan dat het bij hen om 50-100 convenanten zou gaan, bij een andere gemeente om 280. Ook bij provincies gaat het om enkele tientallen tot meer dan honderd convenanten. Het kan dus een flinke uitvoeringslast betreffen. Uit de reacties op KIA blijkt een sterke voorkeur voor een aanbeveling (geen verplichting) om lopende convenanten openbaar te maken en voor het

aangeven van een startmoment indien het openbaar maken van alle geldende convenanten niet werkbaar is. Dit startmoment is toegevoegd aan de aanbeveling.

Als voordeel van het openbaar maken van alle geldende convenanten wordt genoemd dat het prettig en wenselijk is vanuit het perspectief van de burger/de raadplegende partij. Een gemeente gaf aan al bezig te zijn met het openbaar maken van alle geldende convenanten.

4. Wie publiceert het convenant?

Rijksorganisaties (onderdeel van rechtspersoon Staat)	Volgens de huidige afspraken voor publicatie in de Staatscourant. (wat inhoudt dat niet elke ondertekenend bestuursorgaan het convenant publiceert. Dat gebeurt nu ook niet)
Zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Elk ondertekenend bestuursorgaan publiceert het convenant, tenzij • het een convenant betreft dat reeds door een ander ondertekenend bestuursorgaan wordt gepubliceerd in de Staatscourant, en de zbo ook standaard de Staatscourant gebruikt als publicatiekanaal voor convenanten. In dat geval hoeft de zbo het convenant niet nogmaals zelf te publiceren.
Overige organisaties van de rijksoverheid, met eigen rechtspersoonlijkheid (Politie, HoCoSta's,...)	<ul style="list-style-type: none"> • Elk ondertekenend bestuursorgaan publiceert het convenant, tenzij • het een convenant betreft dat reeds door een ander ondertekenend bestuursorgaan wordt gepubliceerd in de Staatscourant, en de organisatie ook standaard de Staatscourant gebruikt als publicatiekanaal voor convenanten. In dat geval hoeft de organisatie het convenant niet nogmaals zelf te publiceren.
Decentrale overheden	Elk ondertekenend bestuursorgaan publiceert het convenant.
Ondertekenende partijen van buiten de overheid	Niet-overheden kunnen vanuit de Woo niet verplicht worden een convenant te publiceren.

Over dit punt zijn geen reacties gevraagd of gekomen in de informele consultatieronde.

5. Publiceren we bijlagen bij het convenant wel of niet?

- Bijlagen maken deel uit van het convenant en worden ook openbaar gemaakt.
- Valt een bijlage geheel onder een uitzonderingsgrond, geef dan aan dat er een bijlage bestaat, maar dat deze niet openbaar gemaakt kan worden, plus de gebruikte uitzonderingsgrond (bijvoorbeeld '2a' voor de uitzonderingsgrond 'de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties' – art. 5.1 2a in de Woo).

Onderbouwing:

Bijlagen bijvoegen is al gebruikelijk in de Staatscourant. Indien een bijlage niet openbaar gemaakt kan worden wordt dit nadrukkelijk benoemd in de tekst (zie voorbeeld: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-25477.html>)

Bij een Woo-verzoek is het gebruikelijk om aan te geven volgens welke uitzonderingsgrond(en) een bijlage of deel van tekst of deel van een bijlage niet openbaar gemaakt wordt. In het kader van de transparantie is het wenselijk dit ook bij actief openbaar gemaakte informatie te doen. Ook is de verwachting dat wanneer er een lakgrond wordt meegegeven, er minder vragen (Woo-verzoeken) over komen. Men kan daardoor zien dat informatie om een bepaalde reden niet openbaar gemaakt wordt.

Vraag voor de informele consultatieronde:

5.1 Is het aangeven van de uitzonderingsgrond bij niet-openbare bijlagen of onderdelen van een convenant voor jouw organisatie uitvoerbaar? Zo niet, wat is dan nodig om het wel uitvoerbaar te maken?

Verwerking reacties informele consultatieronde

Op dit punt zijn 7 reacties gekomen in de informele consultatieronde. Vier organisaties gaven aan dat dit werkbaar is, één gaf aan dat het kan helpen. Twee organisaties konden de impact nog niet inschatten of stelden vragen over de manier waarop de uitzonderingsgrond moet worden aangegeven (de impact hangt daar mee samen). Dit is aan het voorstel toegevoegd. De reacties op de informele consultatieronde geven geen aanleiding om het voorstel inhoudelijk aan te passen.

6. Hoe gaan we om met wijziging of verlenging van het convenant?

- De toetreding of uittreding van een nieuwe partij tot het convenant, alsook de verlenging van het convenant, vormen een addendum op het oorspronkelijke convenant. Publiceer dit addendum op dezelfde manier als een convenant.

Onderbouwing:

Voor de Rijksoverheid is dit al de gebruikelijke praktijk bij de Staatscourant.

- Wordt de tekst van het convenant ingrijpend gewijzigd, dan kun je dit als een nieuw convenant publiceren (vervangt de oude). Dit is ook goed om af te spreken met de partijen tijdens totstandkoming van de wijzigingen.

Over dit punt zijn geen reacties gevraagd of gekomen in de informele consultatieronde.

7. Hoe gaan we om met het uitvragen van zienswijzen en het lakken?

- Maak bij het afsluiten van een convenant al afspraken over het uitvragen van zienswijzen en het lakken van informatie die onder een uitzonderingsgrond valt: welke van de ondertekenende partijen vraagt/vragen zienswijzen uit en wie lakt?
- Bij convenanten met buitenlandse partijen: informeer hen over openbaarmaking op grond van de Woo. Maak bij eventuele bezwaren zo nodig gebruik van een uitzonderingsgrond.

Over dit punt zijn geen reacties gevraagd of gekomen in de informele consultatieronde.

N.B. Een voorstel over afspraken/aanbevelingen voor metadatering van convenanten volgt. Hiervoor kunnen we ook putten uit de informatie die op de Staatscourant standaard meegegeven wordt over de publicatie. Zie voorbeeld: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-19255>