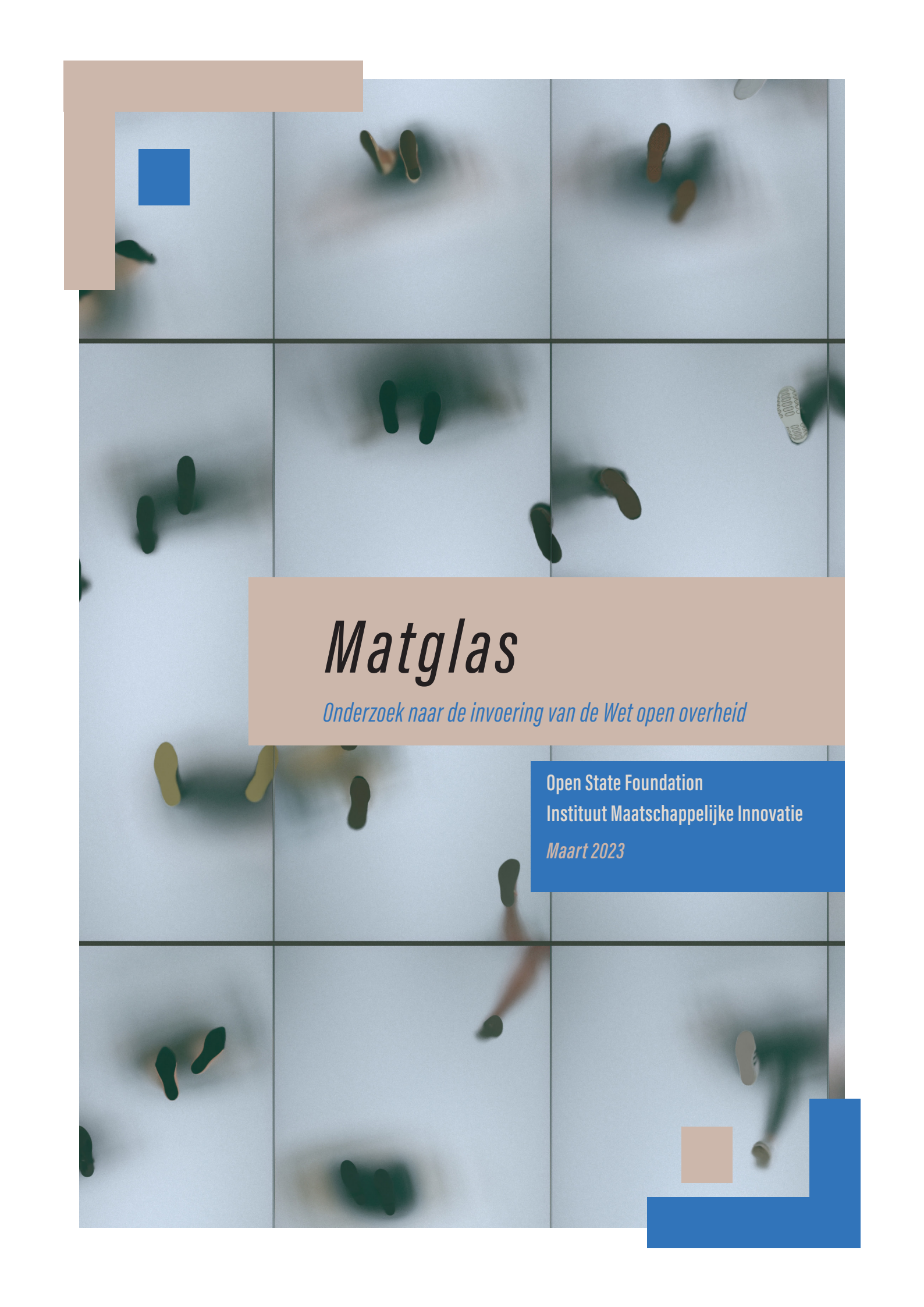




Matglas

Onderzoek naar de invoering van de Wet open overheid

Open State Foundation
Instituut Maatschappelijke Innovatie
Maart 2023

Matglas: Onderzoek naar de invoering van de Wet open overheid

Maart 2023

Instituut Maatschappelijke Innovatie

Open State Foundation

Veerle Fanoy

Charlotte Kaandorp

Marle Roebroek

Emilie Tazelaar

Steef den Uijl

Jelmer Schuil

Angelique van de Beek

Serv Wiemers

Guido Enthoven

Vormgeving: Rosa Juffer

Inhoudsopgave

01	Inleiding	Pagina 8
	1.1 Aanleiding	8
	1.2 Aanpak	8
	1.3 Elementen van het onderzoek	9
	1.4 Nog steeds ondraaglijk traag?	10
02	Ministeries	Pagina 12
	2.1 Organisatie	12
	2.1.1. Bereikbaarheid Woo-contactpersoon	12
	2.1.2 Organisatiestructuur Woo	13
	2.2 Passieve openbaarmaking	14
	2.2.1 Acties voor het versnellen van afhandeling Woo-verzoeken	14
	2.2.2 Wob- en Woo-termijnen ministeries	16
	2.3 Actieve openbaarmaking	25
	2.3.1 De verplichte informatiecategorieën	25
	2.3.2 Inspanningsverplichting	26
	2.4 Cultuurverandering	29
	2.5 Uitdagingen	30
	2.6 Bepaalde resultaten	33
	2.7 De Woo- readiness index	34

3.1 Organisatie	37
3.1.1 Bereikbaarheid Woo-contactpersoon	37
3.1.2 Organisatiestructuur Woo	38
3.2 Passieve openbaarmaking	39
3.3 Actieve openbaarmaking	40
3.3.1 De verplichte informatiecategorieën	40
3.3.2 Inspanningsverplichting actieve openbaarmaking	41
3.4 Cultuurverandering	42
3.5 Uitdagingen	44
3.6 Bepaalde resultaten	46
3.7 De Woo-readiness index	47

4.1 Organisatie	49
4.1.1 Bereikbaarheid Woo-contactpersoon	49
4.1.2 Organisatiestructuur Woo	52
4.2 Passieve openbaarmaking	53
4.3 Actieve openbaarmaking	56
4.3.1 De verplichte informatiecategorieën	56
4.3.2 Inspanningsverplichting actieve openbaarmaking	56
4.4 Cultuurverandering	58
4.5 Uitdagingen	58
4.6 Bepaalde resultaten	60
4.7 De Woo-readiness index	61

Samenvatting

Dit onderzoek geeft een beeld van de stand van zaken op het gebied van transparantie van overheidsinformatie. Op 1 mei 2022 trad de nieuwe Wet open overheid (Woo) in werking, als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Begin 2023 presenteren we hiermee een eerste scan van de transitie van Wob naar Woo binnen ministeries, provincies en gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd door Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation. De belangrijkste conclusies zijn:

De inwerkingtreding van de Woo heeft geleid tot een nieuwe dynamiek. Overheden hebben het afgelopen jaar veel tijd en energie geïnvesteerd om te kunnen voldoen aan de ambities en verplichtingen van de nieuwe Woo. In alle bestuurslagen – Rijk, provincies en gemeenten – zijn acties in gang gezet. Het gaat daarbij om het op orde brengen van de informatiehuishouding, het aanpassen van werkprocessen en het werken aan een cultuuromslag. Meer dan de helft van de overheden in dit onderzoek heeft inmiddels een Woo-contactpersoon – zoals voorgeschreven door de wet. Ondanks de nieuwe dynamiek lijkt de inwerkingtreding van de Woo meer een startschot dan het moment dat overheden daadwerkelijk transparant opereren conform de doelstellingen van de wet.

De afhandeling van Woo-verzoeken gaat nog steeds ondraaglijk traag. Ook dit jaar werden de maximale wettelijke termijnen voor het afhandelen van Woo-verzoeken zeer fors overschreden: In het jaar 2022 deden ministeries gemiddeld 167 dagen over een Wob- of Woo-verzoek. Sinds 1 mei (de inwerkingtredingsdatum van de Woo) doen de ministeries er gemiddeld 162 dagen over om een Woo-verzoek te beantwoorden, ongeveer even lang als in 2021 (161). Ministeries doen dus gemiddeld vier keer langer over het beantwoorden van Woo-verzoeken dan wettelijk is toegestaan. Bij enkele ministeries lijkt er een voorzichtige verbetering ingezet (o.a. BZK, BuZa). De ministeries van I&W, EZK en Financiën nemen meer dan een half jaar voor het beantwoorden van Woo-verzoeken.

Maar het kan wel een stuk sneller. Althans, het ministerie van OCW is met gemiddeld 70 dagen voor het tweede jaar op rij in vergelijking met andere ministeries relatief snel met het afhandelen van verzoeken. Bijna de helft van de Woo-verzoeken handelde dit ministerie af binnen de wettelijke termijn van 42 dagen van de Woo. Blijkbaar kan het dus wél. Op de 'Woo-readiness-index' is het ministerie van OCW dan ook het best presterende departement. De provincie Noord-Holland voert de lijst aan van provincies en Amsterdam en Eindhoven scoren het best als gemeente.

Het aantal omvangrijke verzoeken is dit jaar fors toegenomen. Gemiddeld worden er per Wob/ Woo-verzoek 210 pagina's verstrekt; dit was in 2021 nog 135 pagina's. Ruim de helft (55%) van de beantwoordingen is echter beperkt van omvang (maximaal 50 pagina's). Ook deze kleine verzoeken worden over het algemeen ruim buiten wettelijk termijn beantwoord: gemiddeld na 111 dagen.

De actieve openbaarmaking komt nog nauwelijks van de grond. Het afgelopen jaar is er weinig vooruitgang geboekt op dit terrein. Dat komt mede doordat de oplevering van PLOOI als publicatieplatform telkens vertraging opliep. De meeste overheden wachten op een bericht vanuit BZK. Het gros van de overheden geeft aan zich eerst te willen richten op de verplichte categorieën. Positieve voorbeelden zijn de openbaarmaking van achtergronddocumenten uit het DG-Overleg Stikstof en de openbaarmaking van de vergaderstukken van de Raad van Bestuur van het UWV.

“De afhandeling van Woo-verzoeken gaat nog steeds ondraaglijk traag. Ook dit jaar werden de maximale wettelijke termijnen voor het afhandelen van Woo-verzoeken zeer fors overschreden”

Er is een gebrek aan centrale regie. Dit onderzoek laat zien dat er veel variëteit bestaat in hoe de verschillende overheden de Woo uitvoeren. Ministeries, provincies en gemeenten kiezen hun eigen aanpak. Er lijkt sprake van een minimale regie van het verantwoordelijk ministerie van BZK in dit proces. Omdat er vanuit BZK geen heldere definities gecommuniceerd worden, moeten gemeenten en provincies zelf uitvinden wat de precieze betekenis is van bijvoorbeeld ‘convenanten’ of ‘onderzoeksrapporten’. Duidelijke prioriteiten en tijdspaden ontbreken, waardoor ieder het wiel zelf lijkt te moeten uitvinden.

Wob/Woo-termijnen	2021 (onderzoek vorig jaar)	2022	2022 tot 1 mei	2022 vanaf 1 mei
Praktijk ministeries	161 dagen	167 dagen	179 dagen	162 dagen
Maximale wettelijk termijn	56 dagen	56/42 dagen	56 dagen	42 dagen

Alles bij elkaar genomen is er het afgelopen jaar veel overlegd, vergaderd en voorbereid, maar de burger merkt er nog erg weinig van.

Aanbevelingen

De lange behandeltermijnen van Woo-verzoeken zijn een uiting van een gesloten houding bij de overheid, of van een gebrek aan prioriteit voor transparantie. Beiden voeden het groeiende wantrouwen van de burger in de overheid. Ook de overheid moet zich aan de wet houden en dus de afhandeling van Woo-verzoeken versnellen. Dat kan:

- Overheden steken veel energie in het afdekken van onwelgevallige informatie. Bestuurders en juristen sturen op lakken, en te weinig op openbaar maken binnen de termijn. Draai dat om.
Toon bestuurlijke moed en gebruik de energie om te openen en niet om af te dekken.
- Behandel het recht op overheidsinformatie als een grondrecht en als een **integraal onderdeel van ons democratisch bestel**. Niet als corvee of een verstorende bijkomstigheid.

- **Sturing vanuit de top op doorlooptijden en deadlines voor de verschillende deelstappen** is essentieel. Daarbij heeft BZK een krachtig instrument als budgethouder voor de verbetering informatiehuishouding Rijk. Budgetten zouden kunnen worden gekort als Woo-verzoeken niet binnen de maximale wettelijke termijnen worden afgehandeld.
- **Ga eerder in overleg met de verzoeker.** Overheden moeten bij omvangrijke verzoeken in contact treden met de verzoeker over prioriteiten in de verstrekking. Dit lijkt nog nauwelijks van de grond te komen. Gemiddeld duurt het 253 dagen voordat er een eerste deelbesluit ligt.
- Laat niet ieder bestuursorgaan het wiel opnieuw uitvinden: **leer van elkaars best practices en worst nightmares** en versterk de regie vanuit BZK.
- Ook is er **meer regie nodig** vanuit BZK rondom actieve openbaarmaking: welke verplichte informatiecategorieën moeten vanaf wanneer op welke plek openbaar worden gemaakt. Stel een duidelijke invoeringsplanning op en communiceer deze eenduidig naar bestuursorganen. Maak heldere definities voor de verplicht openbaar te maken informatiecategorieën. Dit bespaart decentrale overheden veel werk. wDaarbij horen ook afspraken over metadatering en de wijze van ontsluiting. Bied centrale ondersteuning bij het vinden van de optimale ICT-oplossingen (ordenen, beheren, zoeken, anonimiseren).

En verder:

- Prioriteit en **voorbeeldgedrag** vanuit de top zijn nodig om de noodzakelijke cultuurverandering te bewerkstelligen.
- Tijdige en volledige verstrekking van overheidsinformatie kan alleen maar werken als de **informatiehuishouding** op orde is. Die informatiehuishouding dient zodanig ingericht te worden dat aan de ene kant ambtenaren er goed mee kunnen werken, en aan de andere kant de informatie makkelijk kan worden geopenbaard. Oftewel: ontwikkel een informatiehuishouding die gericht is op openbaarmaking: Open by design.
- Streef naar **versnelling van actieve openbaarmaking**. In het algemeen geldt: hoe meer actief openbaar gemaakt wordt door overheden, hoe minder noodzaak voor burgers om informatie-verzoeken in te dienen. In die zin zijn actieve en passieve openbaarmaking communicerende vaten. Regel het goed aan het begin, zodat je minder werk hebt aan het eind. Daarmee versnelt uiteindelijk ook het verschil tussen actieve en passieve openbaarmaking. Start in elke gemeente, elke provincie en elk ministerie pilots met actieve openbaarheid.
- Informatie die wordt verschaft op basis van een Woo-verzoek dient in elektronische vorm en in een machinaal leesbaar **open formaat** te zijn. Daarmee is de informatie bruikbaar (doorzoekbaar, te controleren, enz.) en ook geschikt voor hergebruik (en daarmee efficiënter).

Matglas moet glashelder worden.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden ter vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Beide wetten regelen de toegang tot overheidsinformatie; ze stellen iedereen in de gelegenheid informatie op te vragen bij overheidsinstanties. Deze verzoeken waren onder de Wob bekend als Wob-verzoeken, nu noemen we ze Woo-verzoeken. De Woo had een lange aanloop: in 2012 dienden GroenLinks en D66 het initiatiefwetsvoorstel Woo in om overheden transparanter te maken. Deze wet moest overheidsinformatie “beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren” maken.

De Woo bevat enkele verbeteringen als het gaat om de toegang tot overheidsinformatie. In een notendop: de afhandelingstermijn van Woo-verzoeken is hetzelfde als onder de Wob – 28 dagen – maar de maximale verlenging (bij complexe of omvangrijke informatie) van deze termijn is teruggebracht van 28 dagen naar 14 dagen. Overheden mogen er nu dus hooguit 42 dagen over doen in plaats van 56 om een informatieverzoek te beantwoorden. Ook moeten overheden een Woo-contactpersoon aanstellen, die als aanspreekpunt fungeert voor burgers met vragen over overheidsinformatie. Het grootste verschil met de Wob is dat overheden naast het beantwoorden van Woo-verzoeken nu ook uit eigen beweging veel documenten openbaar moeten gaan maken. Allemaal met het doel om meer inzicht te creëren in het handelen van de overheid, en om het recht van burgers op overheidsinformatie te versterken.

Dit rapport volgt op ‘Ondraaglijk Traag’, een onderzoek uit januari 2022 van Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation naar de Wob-termijnen. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat in 2021 de maximale afhandelingstermijn van Wob-verzoeken ruim werd overschreden: gemiddeld genomen deden ministeries er 161 dagen over om een Wob-verzoek te beantwoorden. Dit rapport bouwt hierop voort door de implementatie van de nieuwe wet te onderzoeken. Het is een eerste thermometer-opname na de inwerkingtreding van de Woo.

1.2 Aanpak

Het doel van dit onderzoek is een eerste scan te maken van de transitie van Wob naar Woo binnen verschillende overheidslagen. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen is er een kwalitatieve en een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd door Instituut Maatschappelijke Innovatie en Open State Foundation en is mede mogelijk gemaakt door inzet van trainees via Public Support.

Allereerst zijn een aantal vragen over het implementatieproces van de Woo voorgelegd aan gemeenten, provincies en ministeries. Er zijn 46 gemeenten, 12 provincies en 12 ministeries bena-

derd. Van de benaderde partijen namen 23 gemeenten, 9 provincies en 11 ministeries deel aan dit onderzoek.

Voor het benaderen van de verschillende overheidsorganen werden eerst de contactgegevens van de Woo-contactpersoon verzameld. Er is contact opgenomen via mail of telefoon met de contactpersonen om een (video)bel afspraak te maken voor het beantwoorden van de vragen. De vragenlijst werd vooraf opgestuurd via e-mail. Naar de overheden die niet reageerden op de eerste mail zijn herinneringsmails gestuurd. De gesprekken zijn genotuleerd en geanalyseerd. Niet alle partijen wilden een (video)bel afspraak maken; zij hebben de vragen schriftelijk beantwoord. Hierdoor is er een verschil ontstaan in de hoeveelheid informatie die beschikbaar is over het Woo-proces binnen overheden. Voor de vergelijkbaarheid is de beschikbare informatie op eenzelfde wijze gecategoriseerd. Het kwalitatieve deel van dit onderzoek is gebaseerd op zelfrapportage.

In navolging van het eerdere rapport Ondraaglijk Traag is kwantitatief onderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen of in het jaar 2022 de Wob- en Woo-termijnen wel zijn gehaald. Net als in Ondraaglijk Traag betreft dit de Wob- en Woo-verzoeken bij ministeries. De analyse van de verzoeken is gemaakt op basis van de op Rijksoverheid.nl gepubliceerde Wob- en Woo-verzoeken. Het betreft cijfers van de Wob-verzoeken die tot 10 januari 2023 gepubliceerd zijn met de beslisdatum in de periode 1 januari tot en met 30 april 2022 en de Woo-verzoeken met de beslisdatum van 1 mei tot en met 31 december 2022. Van alle Wob- en Woo-verzoeken die zijn afgehandeld tussen 1 januari en 31 december 2022 is berekend of de termijn is overschreden of niet.

Daarnaast is een aparte analyse gemaakt van de Wob- en Woo-verzoeken die op WOBCovid19.Rijksoverheid.nl zijn gepubliceerd. Deze verzoeken over overheidsdocumenten inzake het coronabeleid zijn niet in de algemene benchmarks verwerkt, maar zijn apart behandeld.

Het scannen van ongeveer 1.100 Wob- en Woo-verzoeken en het invullen van ongeveer 10.000 cellen in Excel gebeurde handmatig. Deelbesluiten die betrekking hadden op één Wob- of Woo-verzoek, zijn zoveel mogelijk als één verzoek behandeld, in termen van aantal pagina's en doorlooptijd. Voor de berekeningen vond een dubbelcheck plaats en vervolgens werden de cijfers geanalyseerd.

1.3 Elementen van het onderzoek

In het kwalitatieve onderzoek komen een aantal centrale thema's naar voren met betrekking tot het implementatieproces van de Woo. Deze worden kort toegelicht.

Organisatie

Woo-contactpersoon: Volgens de Wet open overheid moet ieder bestuursorgaan een contactpersoon hebben aangewezen: "Ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie wijst het bestuursorgaan een of meer contactpersonen aan." (artikel 4.7 Wet open overheid) Bij deze contactpersoon kunnen burgers terecht met vragen over de beschikbaarheid van informatie, over het indienen van een Woo-verzoek, of over reeds openbare overheidsinformatie. De Woo-contactpersoon is dus het eerste aanspreekpunt voor burgers wanneer ze vragen hebben over overheidsinformatie.

Organisatiestructuur Woo: Om de Woo uit te voeren is een organisatiestructuur nodig. Dit is op verschillende manieren in te richten. In dit rapport ligt de nadruk op de volgende vragen: Wie is de opdrachtgever? Wordt de Woo uitgevoerd op projectbasis, of is er een permanentere structuur ingericht?

Passieve openbaarmaking

Passieve openbaarmaking refereert aan het op verzoek openbaar maken van overheidsinformatie. Overheden maken informatie passief openbaar door Woo-verzoeken van inwoners te beantwoorden. Nu de maximale afhandelingstermijn onder de Woo korter is geworden, moeten overheden hun processen optimaliseren om de nieuwe termijn te halen – zeker omdat het halen van de termijn binnen de Wob al nauwelijks lukte. De termijn voor het vragen van zienswijzen beschouwen we in dit onderzoek als onderdeel van de maximale termijn van 42 dagen voor omvangrijke en gecompliceerde verzoeken. Welke acties worden hiervoor ondernomen, en werpen deze hun vruchten af?

Actieve openbaarmaking

Actieve openbaarmaking heeft betrekking op het uit eigen beweging publiceren van overheidsinformatie. De Woo bevat nieuwe bepalingen over actieve openbaarmaking. Ten eerste worden 17 informatiecategorieën genoemd die overheden actief openbaar moeten maken (artikel 3.3).

De invoeringsdatum van deze verplichting wordt nog per Koninklijk Besluit vastgesteld. Ten tweede stelt artikel 3.1 dat overheden een inspanningsverplichting voor actieve openbaarmaking hebben. Overheden moeten daarom zoveel mogelijk inzicht geven in de beleidsvoorbereiding, uitvoering en evaluatie, mits dit binnen redelijke grenzen en kosten mogelijk is. Hoe gaan overheden om met deze verplichtingen op het gebied van actieve openbaarmaking?

Cultuurverandering

Om de uitvoering van de Woo succesvol te laten zijn, is alleen het uitvoeren van de wet niet genoeg. De Woo vraagt om een ‘open, tenzij’ houding, en om dit in alle lagen van de organisatie te laten weerklinken is een cultuurverandering nodig. Hoe brengen overheden deze cultuuromslag teweeg, en welke concrete acties voeren ze uit?

Informatiehuishouding

Op de website digitaleoverheid.nl van de Rijksoverheid staat informatiehuishouding als volgt uitgelegd: *“De informatiehuishouding omvat de opslag, het beheer en de verstrekking van gegevens binnen een organisatie. Die gegevens kunnen variëren van brieven en e-mails tot foto’s, video’s, illustraties en zelfs een bierviltje met afspraken. Het is essentieel dat deze informatiehuishouding adequaat en professioneel is ingericht. Als dit het geval is, zijn alle documenten op het juiste moment in een bepaald werkproces, voor de juiste functionaris, in de juiste vorm beschikbaar.”*

- (digitaleoverheid.nl)

Een efficiënte informatiehuishouding van een overheid zorgt ervoor dat Woo-verzoeken sneller beantwoord kunnen worden, omdat de informatie makkelijker te vinden is. Zonder een adequate informatiehuishouding is het onmogelijk om verzoeken binnen de wettelijk maximale afhandelingstermijn af te handelen. Ook bevordert het de actieve openbaarmaking van overheidsinstanties.

PLOOI

PLOOI staat voor 'Platform Open Overheidsinformatie', en zou gaan dienen als centraal platform om alle actief openbaar gemaakte documenten te kunnen vinden. Dit is de digitale infrastructuur die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet organiseren conform artikel 3.3b. Eind 2022 heeft minister Hanke Bruins-Slot op advies van het Adviescollege ICT-toetsing (AclCT) besloten een pas op de plaats te maken. Het AclCT adviseert om terug te gaan naar de tekentafel en een nieuw platform in te richten. Dit advies kwam na de gesprekken met deelnemende overheden. De onduidelijkheid over het publicatieplatform zal daarmee nog enige tijd aanhouden. Voorlopig zullen overheden hun documenten op hun eigen website moeten publiceren.

1.4 Nog steeds ondraaglijk traag?

De conclusie van het vorige rapport was dat ministeries in 2021 ondraaglijk traag waren met het afdoen van toen nog Wob-verzoeken. Hoe staat het er nu voor, een jaar later en met een nieuwe wet? Hoe voeren overheden – gemeenten, provincies en ministeries – de Woo in? Lukt het ministeries nu wel om Woo-verzoeken binnen de vereiste termijn af te handelen? Dit rapport zal deze vragen beantwoorden.

Ministeries

2.1 Organisatie

2.1.1 Bereikbaarheid Woo-contactpersoon

Hoe bereikbaar is de Woo-contactpersoon?

Voor dit onderzoek hebben we van elk ministerie de Woo-contactpersoon benaderd. 11 van de 12 ministeries blijken een Woo-contactpersoon te hebben aangesteld. Voor dit onderzoek heeft BZK op 26 oktober 2022 een lijst met contactgegevens van de Woo-contactpersonen van alle ministeries gedeeld. Alleen het ministerie van J&V had toen nog geen contactpersoon aangesteld.

Voor tien ministeries zijn de contactgegevens van deze persoon te vinden op Rijksoverheid.nl. Op de webpagina van het departement, onder de link “contact met [ministerie]” worden de contactgegevens vermeld. Alleen AZ heeft de contactgegevens van de Woo-contactpersoon niet op deze webpagina gepubliceerd. Op de webpagina van AZ staat wel een e-mailadres voor het indienen van een Woo-verzoek, maar er wordt geen Woo-contactpersoon genoemd. De laatste check voor de vindbaarheid van deze gegevens vond plaats op 22 februari 2023. Officieel verplicht de Woo niet tot het openbaar maken van deze contactgegevens, maar artikel 4.7 kan niet uitgevoerd worden wanneer de contactinformatie niet te vinden is. Toch is het blijkbaar niet voor elk departement vanzelfsprekend om deze gegevens openbaar te maken.

Het contact met de Woo-contactpersonen voor dit onderzoek verliep wisselend. Vijf ministeries reageerden binnen één week (vijf werkdagen) op onze mail, waarvan twee zelfs binnen één dag. Bij andere ministeries duurde het een aantal weken tot het eerste contact plaatsvond met de desbetreffende Woo-contactpersoon. Dit lijkt erop te wijzen dat bij tweederde van de ministeries de Woo-contactpersoon goed bereikbaar is, terwijl in een derde van de gevallen de Woo-contactpersoon ofwel onvindbaar is, ofwel pas na herhaalde herinneringen reageert.

Tabel 1

Ministerie	Reactie Woo-contactpersoon in werkdagen
Infrastructuur en Waterstaat	0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	0
Economische Zaken en Klimaat	2
Landbouw, Natuur en Voeding	2
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	9
Financiën	12
Algemene Zaken	23
Buitenlandse Zaken	36
Justitie en Veiligheid	36
Defensie	50*

*Het ministerie van Defensie had 37 dagen na ons verzoek de beantwoording op onze vragen naar het ministerie van BZK gestuurd. In die periode heeft Defensie geen contact gezocht met IMI of Open State ondanks het sturen van herinneringen; na 50 dagen ontvingen wij de eerste mail van de Woo-contactpersoon van Defensie.

2.1.2 Organisatiestructuur Woo

Hoe is de uitvoering van de Woo georganiseerd binnen de ministeries?

In reactie op de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) het generiek actieplan 'Open op Orde' opgesteld om de informatiehuishouding van de Rijksoverheid op orde te brengen. Hierin staan vier actielijnen geformuleerd: 'Informatieprofessionals en medewerkers', 'volume en aard van informatie', 'informatiesystemen', en 'sturing en naleving'.

Elk departement heeft op zijn beurt een eigen actieplan en nulmeting 'Open op Orde' opgesteld waarin de actielijnen staan uitgewerkt. Hoe de uitvoering van de Woo ondergebracht is in deze actieplannen, verschilt per ministerie. Zo heeft BZK de Woo ondergebracht in de actielijn 'volume en aard van informatie', en heeft Financiën een vijfde actielijn opgezet voor het uitvoeren van de Woo: 'informatiehuishouding en politiek-ambtelijke verhoudingen'. Andere ministeries geven aan dat de Woo alle actielijnen raakt, en kiezen er daarom niet voor om het te classificeren onder één actielijn.

Uit ons onderzoek onder ministeries blijkt dat er grofweg drie manieren zijn om de uitvoering van de Woo te organiseren. In de eerste categorie vallen ministeries die een specifiek Woo-programma hebben opgericht. Vaak valt dit programma onder een breder programma rondom informatiehuishouding en transparantie. Bij OCW wordt de Woo uitgevoerd onder het 'Programma Implementatie Wet Open Overheid', wat weer onderdeel is van het bredere programma 'OCW Open'. In de tweede categorie vallen ministeries die geen specifiek Woo-programma hebben opgezet, maar de Woo uitvoeren onder een breder programma rondom informatiehuishouding en transparantie. De uitvoering van de Woo gebeurt dan vooral in de vorm van projecten. Zo is de Woo bij EZK en LNV ondergebracht in het programma 'Transparantie in Informatie'. De derde categorie omvat ministeries die de Woo hebben ondergebracht bij een bepaalde directie, om de uitvoering een structureel karakter te geven. Bij I&W is bijvoorbeeld het Programma Open Overheid in juni 2022 opgeheven, en sindsdien ondergebracht bij de Concerndirectie Informatiebeleid. AZ geeft aan geen projectorganisatie te hebben opgezet gezien de omvang van het ministerie. In plaats daarvan is een kwartiermaker aangesteld om de Woo tot uitvoering te brengen.

Tabel 2

Werkwijze	Ministeries
Specifiek Woo-programma	VWS, OCW, Fin, Def
Uitvoering Woo ondergebracht bij breder programma	BZK, EZK, LNV, SZW
Uitvoering Woo ondergebracht bij directie	I&W, BuZa
Geen projectorganisatie	AZ

In de meeste gevallen is de secretaris-generaal (SG) of de plaatsvervangend SG (pSG) de opdrachtgever van het Woo-programma. In enkele gevallen is de opdrachtgever de Chief Information Officer of de Bestuursraad.

Tabel 3

Opdrachtgever	Ministeries
SG	AZ, OCW, I&W, Def
pSG	EZK, BuZa, LNV, SZW, VWS
Chief Information Officer	BZK
Bestuursraad	FIN

2.2 Passieve openbaarmaking

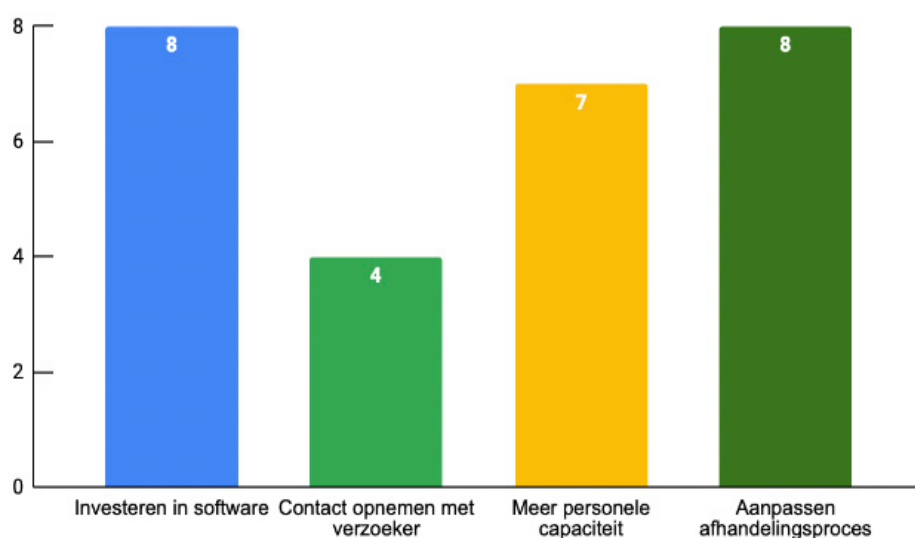
2.2.1 Acties voor het versnellen van afhandeling Woo-verzoeken

Welke acties zijn er in gang gezet om de afhandeling van Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn te realiseren?

De activiteiten om het afhandelingsproces te versnellen zijn in te delen in vier categorieën: het investeren in software zoals 'laktooling'; het contact opnemen met de verzoeker om het verzoek potentieel in te perken of te verduidelijken; het inzetten van meer personeel; en het aanpassen van het afhandelingsproces, zoals beslissingslijnen verkorten en meer taken centraal uitvoeren.

Figuur 1

Acties versnellen afhandeling Woo-verzoeken ministeries



Deze grafiek geeft de ondernomen acties weer van de 11 ministeries die hebben meegedaan aan dit onderzoek. Elk ministerie gaf aan meerdere acties uit te voeren, dus het aantal acties is hoger dan het aantal ministeries.

Tabel 4

Acties versnellen afhandeling Woo-verzoeken	Ministeries
Investeren in software	BZK, Def, EZK, Fin, I&W, LNV, OCW, SZW
Contact opnemen met verzoeker	BZK, EZK, I&W, LNV
Meer personele capaciteit	AZ, Def, BuZa, I&W, OCW, SZW
Aanpassen afhandelingsproces	BZK, EZK, Fin, I&W, LNV, OCW, SZW, VWS

Het investeren in software en aanpassen van het afhandelingsproces zijn de meest voorkomende acties. Zeven ministeries gaven aan te investeren in software. Bij EZK en LNV is een nieuw document-managementsysteem opgezet, en SZW gaat werken met een zoek- en vindfunctie in documenten. Vijf ministeries werken met laktools voor het onzichtbaar maken van passages in documenten.

BZK, EZK, LNV en I&W geven aan contact te zoeken met de verzoeker. Het doel is om het verzoek te specificeren, zodat duidelijk wordt waar de verzoeker naar op zoek is en er gericht gezocht kan worden naar documenten. In artikel 4.2.a van de Woo wordt bepaald dat het bestuursorgaan bij omvangrijke verzoeken in overleg treedt met de verzoeker over de gewenste prioritering en volgorde van de afhandeling van het verzoek. In ons onderzoek naar de afhandeling van Woo-verzoeken komt dit ook duidelijk naar voren: in een groot deel van de Woo-besluiten staat vermeld dat er contact is opgenomen met de verzoeker om de informatievraag te bespreken, te specificeren, of op te delen in deelbesluiten. Toch noemen slechts vier ministeries dit expliciet als actie om het proces te optimaliseren.

Zeven ministeries zetten in op het vergroten van de personele capaciteit rondom het afhandelen van Woo-verzoeken. Buitenlandse Zaken en SZW hebben beiden 10 fte aangetrokken om Woo-verzoeken tijdig af te handelen. Ook heeft Buitenlandse Zaken in 2022 nog eens 10 fte ingezet om een aantal zeer omvangrijke verzoeken af te handelen. I&W heeft een centrale afdeling ingericht om de Woo-afhandeling te ondersteunen, en is sindsdien meerdere keren uitgebreid. Voor Financiën is het werven van extra personele capaciteit ook een prioriteit, maar gaf aan dit moeilijk in te kunnen vullen door krapte op de arbeidsmarkt. Het verschil in personele capaciteit kan wellicht ook uitgelegd worden door de mate waarin ministeries anticiperen op de Woo: Buitenlandse Zaken en I&W zijn in 2020 al begonnen met het vergroten van de personele capaciteit.

Acht ministeries geven aan veranderingen aan te brengen in het afhandelingsproces. Deze variëren van het inkorten van goedkeuringslijnen tot het centraliseren van bepaalde taken binnen het proces, zoals het lakken van gevoelige informatie en het beoordelen van uitzonderingsgronden. Bij BZK is de beslislijn aangepast, waardoor de betreffende directeur-generaal (DG) in plaats van de SG de Woo-verzoeken afhandelt. Defensie implementeert een nieuw documentmanagementsysteem – DefDoc – waarmee het opslaan en ontsluiten van informatie vergemakkelijkt wordt. Bij SZW is het spel ‘de snelste schakel’ ontwikkeld om bewustwording te creëren rondom het afhandelingsproces en dit te optimaliseren. Dit spel heeft SZW op eigen initiatief en in de eerste plaats voor eigen gebruik ontwikkeld, maar SZW zal dit met andere ministeries delen.

De verschillende acties die uitgevoerd worden om het afhandelingsproces te versnellen laten zien dat elk departement zijn eigen afwegingen maakt over de handelingen die noodzakelijk zijn om binnen het ministerie het proces te optimaliseren. Er zijn vier ministeries – BZK, LNV, EZK en Financiën – die deelnemen aan een pilot-traject om de afhandeling van Woo-verzoeken te verbeteren. Er is geen Rijksbrede pilot waar alle ministeries aan meedoen.

2.2.2 Wob- en Woo-termijnen ministeries

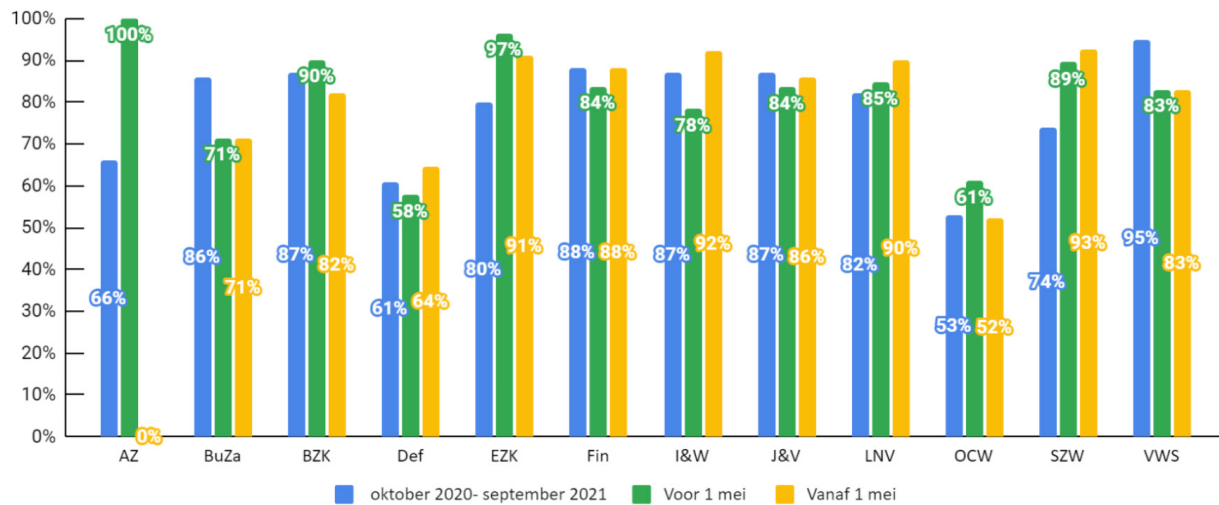
Worden de Wob- en Woo-verzoeken binnen termijn afgehandeld?

2.2.2.1 Afhandelingstermijn

De percentages van het niet behalen van de afhandelingstermijn van de Wob- en Woo-verzoeken per ministerie is in de grafieken hieronder te zien. Het gewogen gemiddelde percentage buiten de termijn behandelde verzoeken in het jaar 2022 was 83%. Na 1 mei was dit zelfs 84%. Deze percentages opvallend hoog: sinds de Woo is ingetreden, is er bij de meeste ministeries geen verbetering te zien in het aantal verzoeken die binnen de termijn wordt afgehandeld.

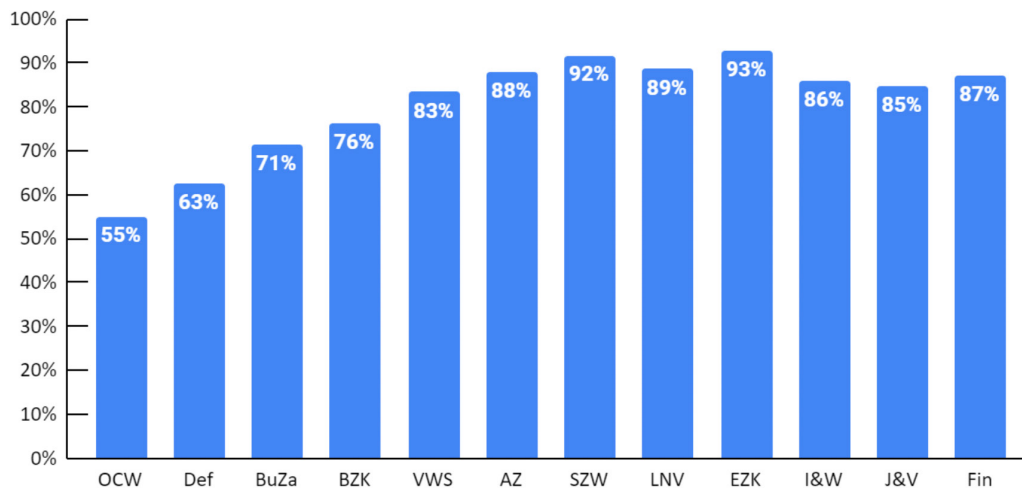
Figuur 2

Percentage buiten termijn behandeld



Figuur 3

Percentage buiten termijn behandeld - Overzicht 2022



Drie ministeries benoemen expliciet dat het nog te vroeg is om te zien of de Woo zijn vruchten afwerpt, omdat het optimaliseren van de informatiehuishouding een langetermijnproces is. Hieruit kan worden afgeleid dat de ministeries onvoldoende hebben geanticipeerd op de invoering van de Woo per 1 mei 2022.

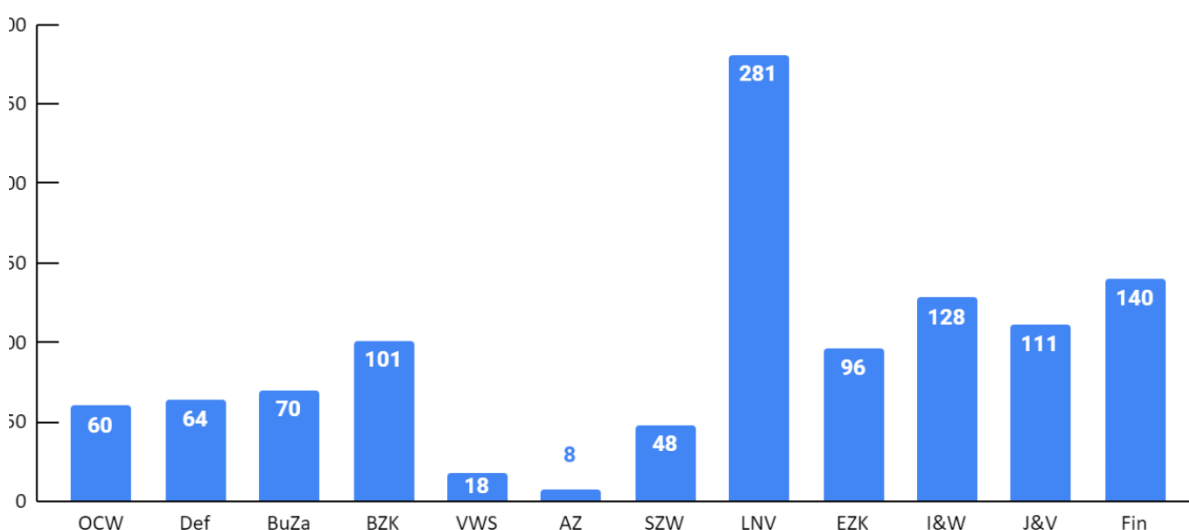
2.2.2.2 Aantal gepubliceerde Wob- en Woo-verzoeken

In 2022 zijn er in totaal 1.125 Wob en Woo-verzoeken gepubliceerd op Rijksoverheid.nl. Hiervan werden 378 Wob-verzoeken gepubliceerd vóór 1 mei en 747 Woo-verzoeken sinds 1 mei 2022. Figuur 4 bevat de cijfers van het aantal gepubliceerde Wob- en Woo-verzoeken in de onderzoeksperiode (januari 2022 tot en met december 2022, zie 1.2). In de periode oktober 2020 tot en met september 2021 werden er 981 Wob-verzoeken gepubliceerd. We zien dat bij acht van de 12 ministeries in 2022 een toename is in het aantal verzoeken vergeleken met de periode oktober 2020 tot en met september 2021. In totaal zijn er ongeveer 15% meer verzoeken gepubliceerd. Opmerkelijk is dat het ministerie van AZ in 2022 maar acht verzoeken heeft ontvangen, waarvan slechts één is beantwoord na 1 mei. Ook het hoge aantal door het ministerie van LNV gepubliceerde verzoeken (281) is opvallend. Net als in de periode oktober 2020 tot en met september 2021 kan dit wellicht worden verklaard door de ruime maatschappelijke aandacht voor stikstof en dierenwelzijn. Daarnaast wordt ook een deel van de verzoeken over de NVWA gepubliceerd door LNV.

Overigens is het aantal gepubliceerde Wob- en Woo-verzoeken iets anders dan het aantal Wob- en Woo-verzoeken. Publicatie blijft soms achterwege indien het gaat om verzoeken over een voornamelijk particuliere situatie, zoals bij een arbeidsongeval. Sommige ministeries publiceren alleen de verzoeken van het kerndepartement, terwijl andere ministeries ook verzoeken van uitvoeringsorganisaties publiceren. Het ontbreekt hierbij aan eenduidigheid en consistentie. Ook bestaat er verschil tussen formele afhandeling en informele afhandeling. Soms wordt een binnengekomen verzoek als een regulier informatieverzoek beschouwd. De gevraagde documenten worden dan wel aan de verzoeker verstrekt, maar het verzoek plus de geleverde documenten worden dan niet meer op Rijksoverheid.nl gepubliceerd. Geredeneerd vanuit de geest van de Woo is publicatie van informeel afgehandelde verzoeken wel wenselijk.

Figuur 4

Aantal gepubliceerde Wob- en Woo-verzoeken - Overzicht 2022

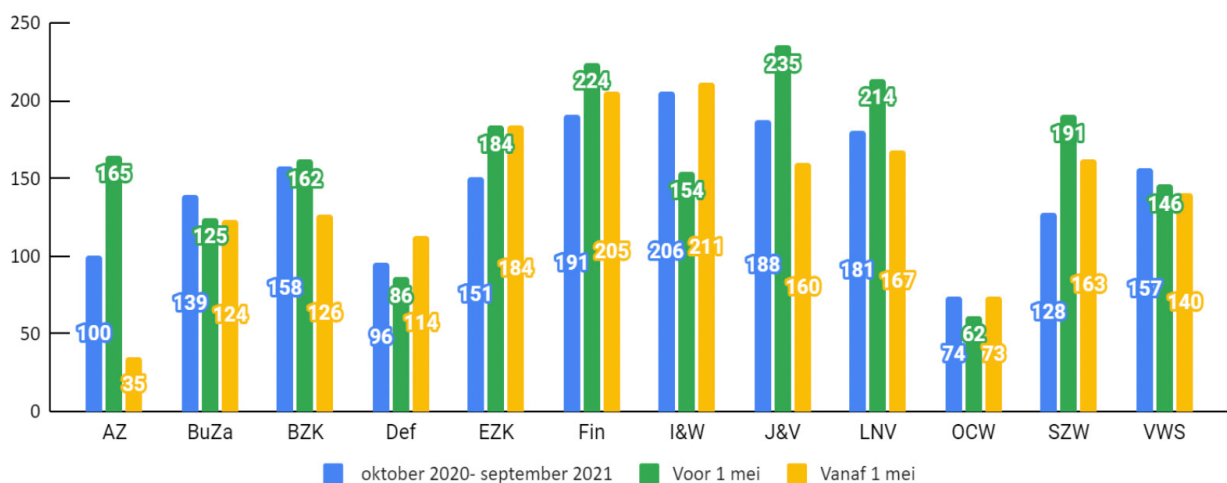


In dit onderzoek is de afhandelingstermijn berekend op basis van het verschil tussen de datum van binnenkomst van het Wob- of Woo-verzoek en de datum van beantwoording. De wettelijke termijn in de Wob bedraagt 28 dagen, die nog eens met 28 dagen verlengd kan worden in geval van omvang of gecompliceerdheid van de informatie (tot in totaal 56 dagen). De Woo heeft de maximale wettelijke termijn op 28 dagen plus 14 dagen verlenging bij complexe verzoeken bepaald (42 dagen dus). Het gemiddelde aantal dagen dat over een verzoek werd gedaan in 2022 was 167. Dit is zes dagen langer dan in de periode oktober 2020 tot en met september 2021 toen dit 161 dagen was. De Rijksoverheid is daarmee nog steeds ondraaglijk traag in het beantwoorden van informatieverzoeken. De mediaan in 2022 is 121 dagen. Specifiek voor Woo-verzoeken, dus na 1 mei 2022, is het gemiddelde 162 dagen en de mediaan 115 dagen. In alle gevallen gaat het om gewogen gemiddelden (AZ telt met weinig Woo-verzoeken minder zwaar mee dan LNV met veel Woo-verzoeken).

In onderstaande grafieken is te zien dat de maximale wettelijke termijn opnieuw zeer fors wordt overschreden. In sommige gevallen komt het zelfs voor dat, ondanks een kortere wettelijke termijn voor de afhandeling van de Woo-verzoeken, het afhandelen van Woo-verzoeken langer duurde dan Wob-verzoeken. Bij enkele ministeries lijkt er een verbetering ingezet sinds de intrede van de Woo. Maar de ministeries van LNV, I&W, EZK en Financiën nemen meer dan een half jaar voor het beantwoorden van Woo-verzoeken. Het ministerie van OCW is met gemiddeld 70 dagen voor het tweede jaar op rij in vergelijking met andere ministeries opvallend snel met het afhandelen van verzoeken. Bijna de helft van de Woo-verzoeken handelde dit ministerie af binnen de wettelijke termijn van de Woo.

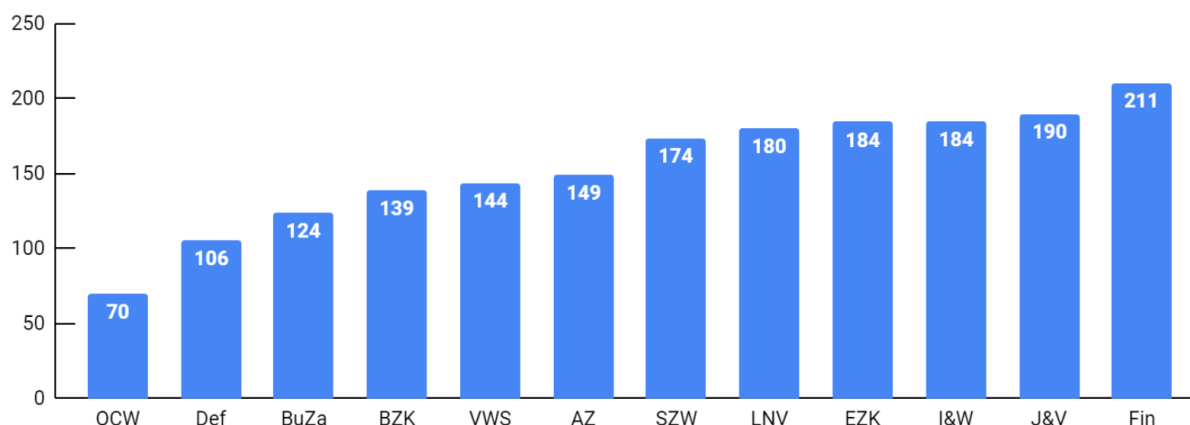
Figuur 5

Gemiddeld aantal dagen beantwoording



Figuur 6

Gemiddeld aantal dagen beantwoording - Overzicht 2022

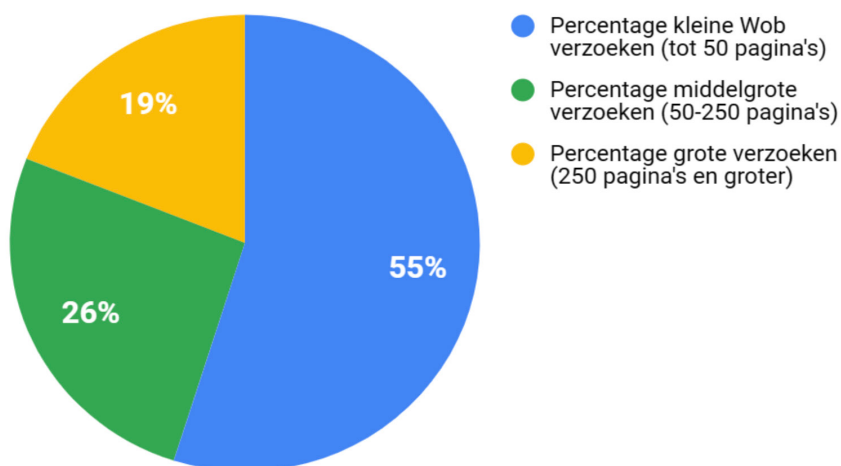


2.2.2.3 Omvang Wob- en Woo-openbaarmaking

In 2022 was meer dan de helft van de openbaarmakingen op verzoek relatief klein, namelijk minder dan 50 pagina's in omvang. Wel is er een groei te zien in het aantal grote verzoeken: waar dit tussen oktober 2020 en september 2021 nog zo'n 14% van alle verzoeken betrof, is dit aandeel in 2022 19%.

Figuur 7

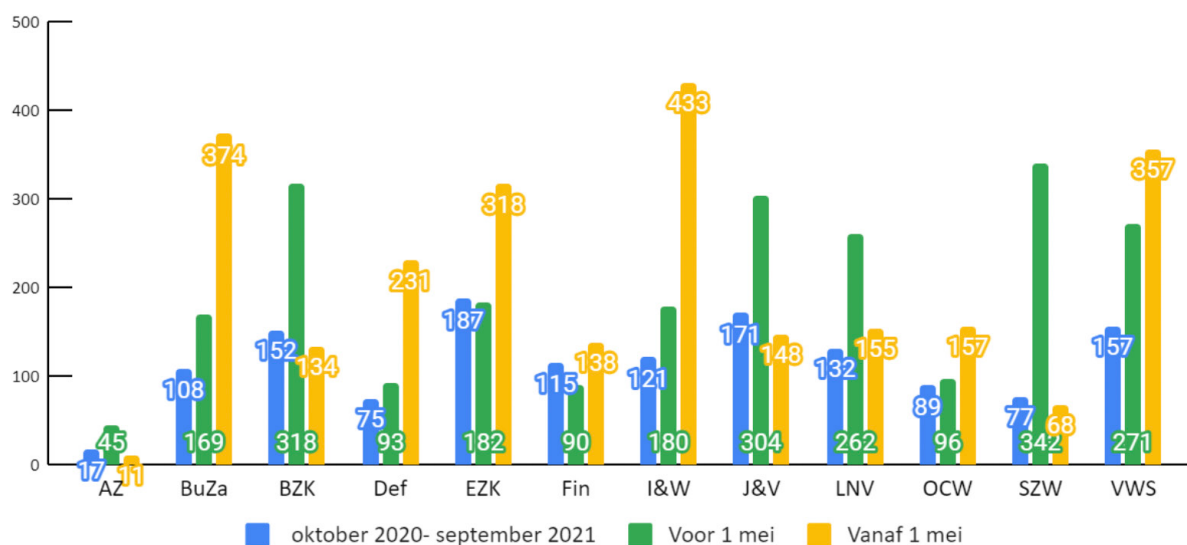
Omvang Wob/Woo-verzoeken 2022



Onderstaande grafieken geven het gemiddeld aantal geopenbaarde pagina's weer per verzoek. Het ministerie van I&W heeft in 2022 gemiddeld het grootste aantal pagina's, gevolgd door het ministerie van BuZa. Voor het ministerie van BuZa is dit relatief hoge gemiddelde te verklaren door een aantal Woo-verzoeken met betrekking tot de situatie in Afghanistan, die als één Woo-besluit zijn afgedaan; de vrijgegeven informatie bedroeg 11.365 pagina's. Bij het ministerie van I&W zien we voornamelijk dat er meerdere afrondende deelbesluiten zijn genomen die, samen met de eerder genomen deelbesluiten, groot in omvang waren. Het gemiddeld aantal pagina's van de Wob- en Woo-verzoeken in 2022 bedraagt 210, die van de Woo-verzoeken bedraagt 207.

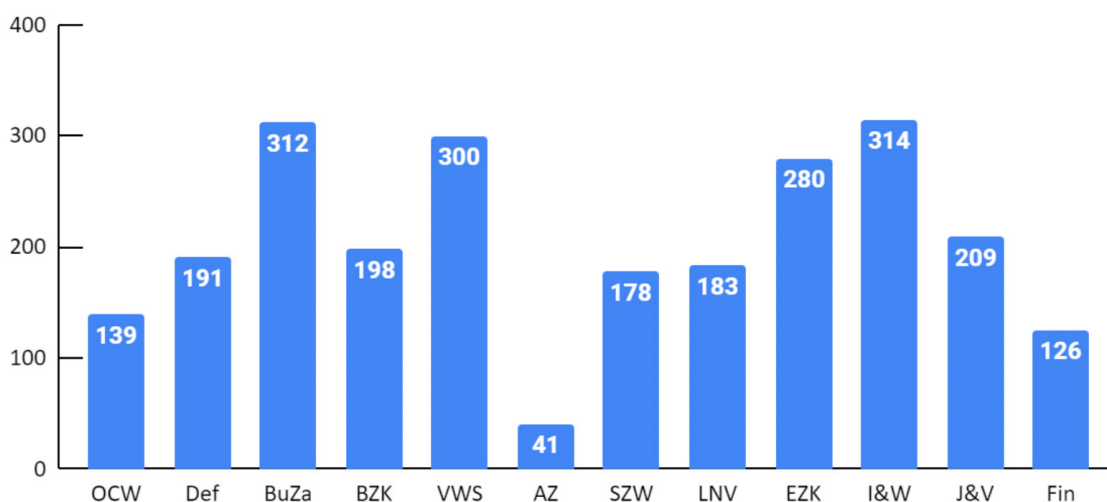
Figuur 8

Gemiddeld geopenbaarde pagina's



Figuur 9

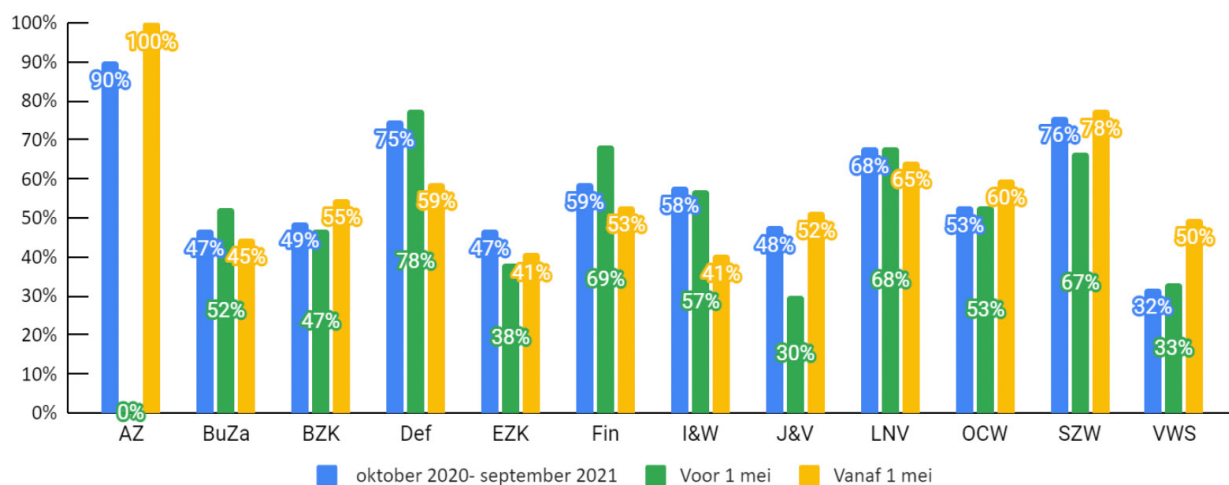
Gemiddeld geopenbaarde pagina's - Overzicht 2022



In onderstaande grafieken is het percentage kleine Wob- en Woo-verzoeken (tot 50 pagina's in omvang) te zien. Het percentage kleine verzoeken was in 2022 55%. Het percentage kleine Wob- en Woo verzoeken is bij acht van de 12 ministeries in 2022 gedaald vergeleken met de periode oktober 2020 tot en met september 2021.

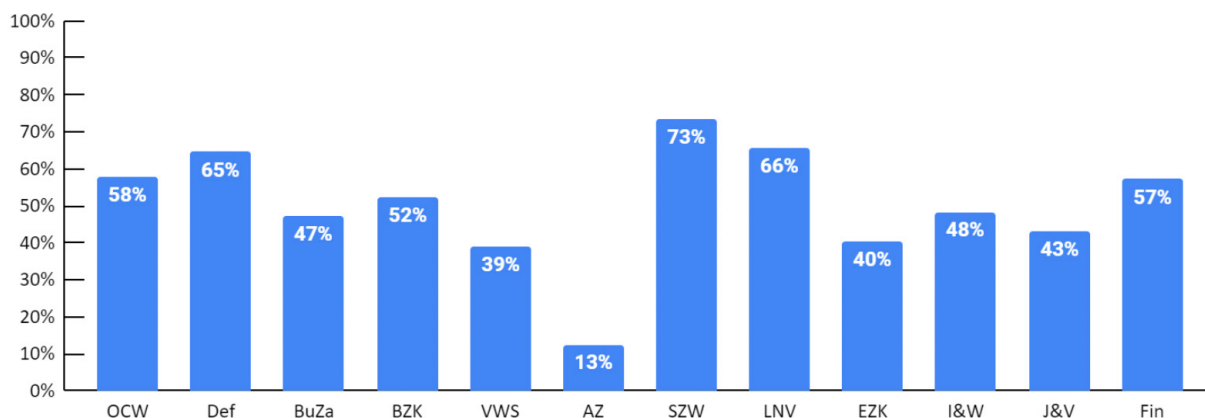
Figuur 10

Percentage kleine Wob- en Woo-verzoeken (tot 50 pagina's)



Figuur 11

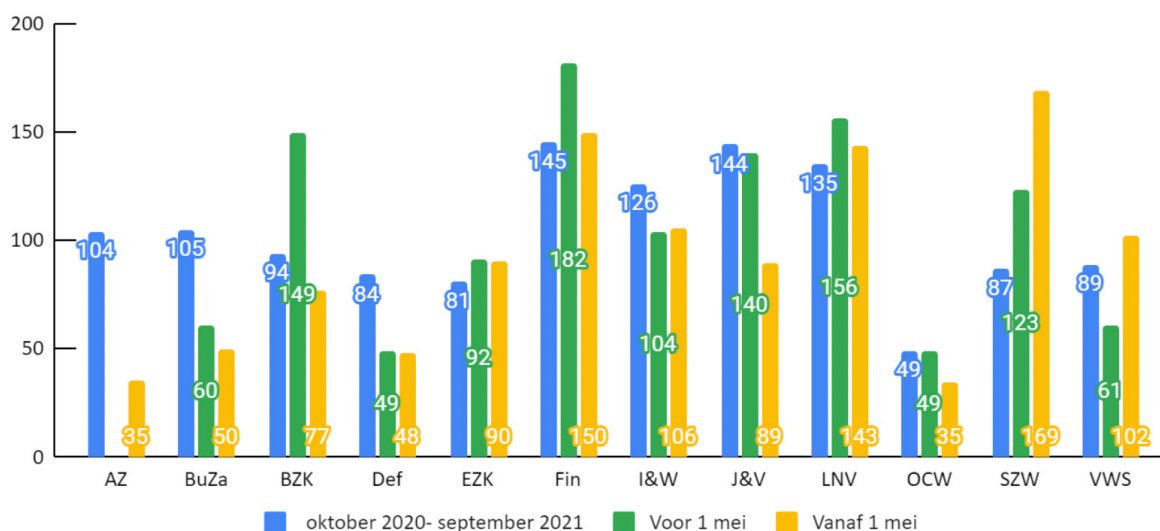
Percentage kleine Wob- en Woo-verzoeken (tot 50 pagina's) - Overzicht 2022



Zoals weergegeven in de onderstaande grafieken is te zien dat ook voor kleine Wob- en Woo-verzoeken geldt dat de termijn veelal overschreden wordt. Het gewogen gemiddelde aantal dagen voor het beantwoorden van de kleine Wob- en Woo-verzoeken in 2022 is 111 dagen, en voor alleen Woo-verzoeken 108 dagen. Alleen OCW en AZ slagen erin om kleine Woo-verzoeken binnen de termijn af te handelen. Hierbij moet (opnieuw) de kanttekening worden geplaatst dat het ministerie van AZ in het jaar 2022 slechts één klein Woo-verzoek heeft afgehandeld, binnen een totaal van acht Wob- en Woo-besluiten in het gehele jaar. De ministeries van Financiën, LNV en SZW hebben gemiddeld vier à vijf maanden nodig om kleine Woo-verzoeken te beantwoorden. Vergeleken met het rapport Ondraaglijk Traag is hier voor de ministeries Financiën en LNV geen verbetering in gekomen. Voor SZW is het proces zelfs aanzienlijk langer geworden, van gemiddeld 87 dagen in Ondraaglijk Traag naar nu 169 dagen voor kleine Woo-verzoeken.

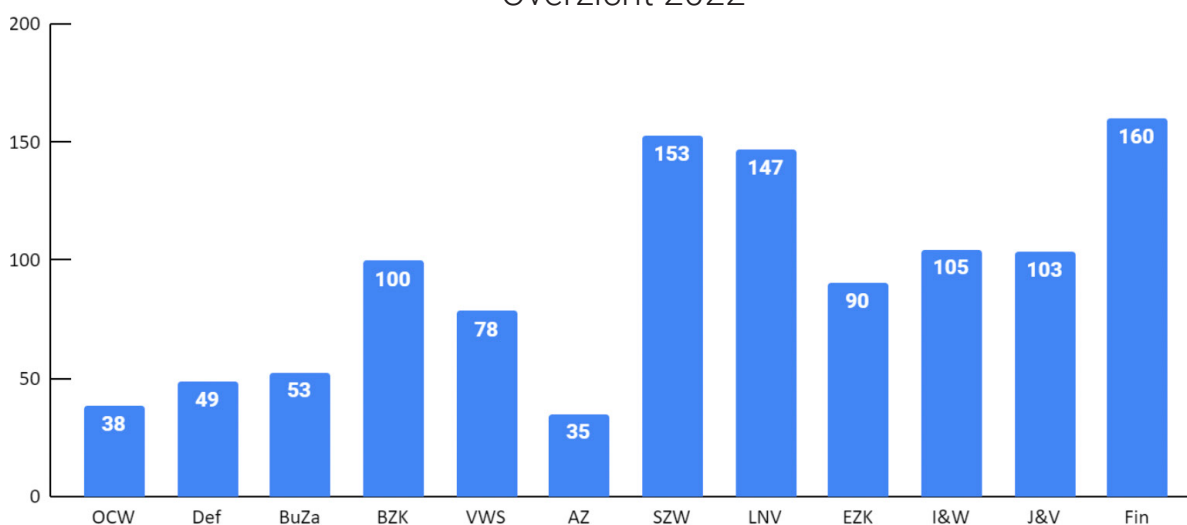
Figuur 12

Gemiddeld aantal dagen beantwoording kleine Wob- en Woo-verzoeken



Figuur 13

Gemiddeld aantal dagen beantwoording kleine Wob- en Woo-verzoeken - Overzicht 2022

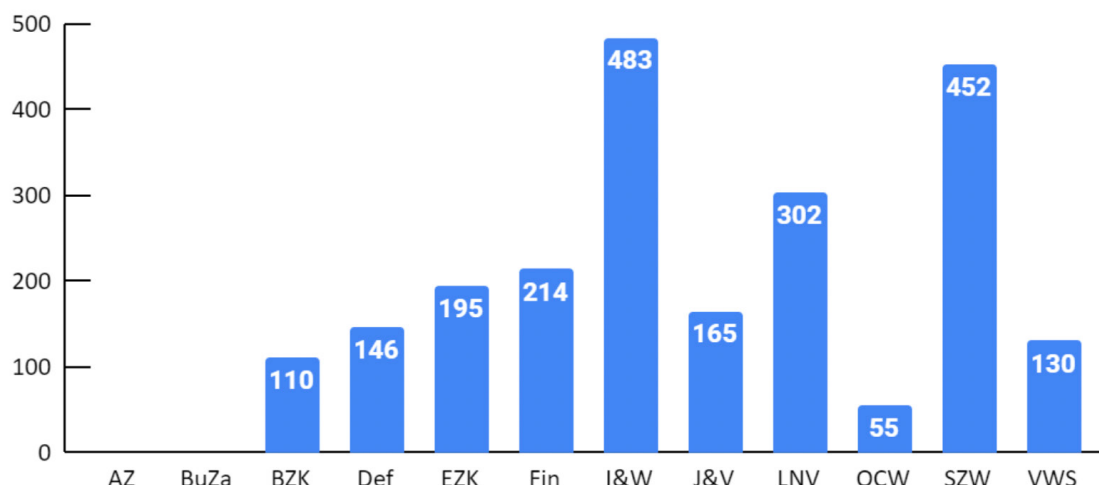


Indien een Woo-verzoek zo groot is dat er niet beslist kan worden binnen de wettelijke afhandelingstermijn, moet een bestuursorgaan, volgens artikel 4.2.a. van de Woo, in contact treden met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek, en de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde verstrekken. Onderstaande grafiek geeft de gemiddelde afhandelingstermijn van eerste deelbesluiten weer. Zelfs bij eerste deelbesluiten wordt voor elk ministerie gemiddeld de wettelijke afhandelingstermijn niet behaald. Het gewogen gemiddelde voor de afhandelingstermijn van eerste Woo-deelbesluiten in 2022 is 253 dagen, wat ver boven de wettelijke termijn uitstijgt. Dit is opmerkelijk, aangezien de deelbe-

sluiten er juist voor bedoeld zijn om binnen de wettelijke termijn toch nog (een deel van) de gevraagde informatie te kunnen delen met de verzoeker. De ministeries van AZ en BuZa hadden geen eerste Woo-deelbesluiten in 2022.

Figuur 14

Gemiddelde afhandelingstermijn in dagen eerste deelbesluit vanaf 1 mei



Kanttekening is dat de omvang van een openbaarmaking niet één-op-één iets zegt over de hoeveelheid informatie die door een bestuursorgaan doorzocht moest worden. Maar het is wel de best beschikbare indicator. Indien voor een 'klein verzoek' veel informatie moest worden doorzocht, zegt dat waarschijnlijk iets over gebreken in de informatiehuishouding. Daarnaast zal de traagheid bij de afhandeling van 'kleine verzoeken' ook verklaard kunnen worden door gebreken in het afhandelingsproces (geen prioriteit, langdurige parafenlijnen, etc.).

2.2.2.4 Wob- en Woo-verzoeken corona

De coronacrisis die voor Nederland in maart 2020 begon, leidde tot ingrijpende maatregelen met grote maatschappelijke gevolgen. Tot op heden heeft het verantwoordelijke ministerie van VWS in totaal 320 verzoeken gehad met betrekking tot de bestrijding van de coronapandemie. Uit het onderzoeksrapport Ondraaglijk Traag blijkt dat de wettelijke termijn voor het afhandelen van een verzoek ruim werd overschreden. De gemiddelde afhandelingstermijn voor Wob-verzoeken die betrekking hebben op Covid-19 in 2021 was 225 dagen.

In hoger beroep heeft de Raad van State op 20 oktober 2021 de aangepaste werkwijze van VWS voor het afhandelen van verzoeken gegrond verklaard, mits VWS snel zou besluiten op de verzoeken. De werkwijze houdt in dat er in tijdsfases en op basis van categorieën documenten openbaar gemaakt zullen worden. Deze categorieën zijn: opstarten, overleggen VWS, overleg overig, RIVM, digitale middelen, besmettelijkheid kinderen, scenario's en maatregelen, medische hulpmiddelen, capaciteit ziekenhuis, testen en vaccinaties. In totaal gaat het op dit moment over 7,2 miljoen documenten. Omdat VWS deze documenten afzonderlijk wil beoordelen, is er gekozen voor een maandelijkse openbaarmaking.

Er is opnieuw een kwantitatieve analyse uitgevoerd van de Wob/Woo-verzoeken op WOBCovid19. Rijksoverheid.nl. De resultaten laten zien dat de gemiddelde afhandelingstermijn 215 dagen is. Er zijn 62 Wob- en Woo-besluiten genomen in 2022 en het gemiddelde aantal pagina's van de openbaargemaakte documenten bedraagt 2.792. In vergelijking met het jaar 2021 is de afhandelingstermijn slechts met 10 dagen afgenomen, maar het gemiddelde aantal verstrekte pagina's is toegenomen met 2.482. De maandelijks openbaar gemaakte documenten per categorie zijn niet meegenomen in de gemiddelde afhandelingstermijn. Het is onduidelijk hoeveel Wob- en Woo-verzoeken er beantwoord worden met de documenten die maandelijks openbaar gemaakt worden. Dit is een verklaring voor het gemiddeld toegenomen aantal verstrekte pagina's in vergelijking met de genomen besluiten. De informatie die bekend is, staat in tabel 5 en 6.

Tabel 5

Wob-verzoeken corona 2021

Onderwerp	Totaal
Aantal beantwoorde Wob-verzoeken (indicatie o.b.v. scan WOBCovid19. Rijksoverheid.nl, 22 December 2021)	129 verzoeken
Gemiddelde omvang (aantal verstrekte pagina's)	310 pagina's
Afhandelingstermijn	225 dagen

Tabel 6

Wob-en Woo-verzoeken corona 2022

Onderwerp	Totaal
Aantal beantwoorde Wob-verzoeken (indicatie o.b.v. scan WOBCovid19. Rijksoverheid.nl, 22 December 2021)	62 verzoeken
Gemiddelde omvang (aantal verstrekte pagina's)	2792 pagina's
Afhandelingstermijn	215 dagen

2.3 Actieve openbaarmaking

2.3.1 De verplichte informatiecategorieën

Is er een invoeringsplanning van de verplicht actief openbaar te maken categorieën van artikel 3.3 Woo?

Het openbaar maken van documenten die binnen de verplichte informatiecategorieën vallen zal gefaseerd gebeuren. Welke categorieën gepubliceerd moeten worden is bekend, maar een definitieve planning vanuit het Rijk ontbreekt nog. Minister Bruins-Slot van BZK informeerde op 8 juli 2022 de Kamer over welke vier categorieën als eerste openbaar gemaakt zullen worden: bereikbaarheidsgegevens van het bestuursorgaan, vergaderstukken, convenanten en Woo-verzoeken. Sommige ministeries bereiden zich voor door te inventariseren wat de verschillende categorieën inhouden. Zo geeft SZW aan dat er pilots lopen om de categorieën 'onderzoeksrapporten' en 'beschikkingen' in kaart te brengen. OCW geeft aan dat de prioriteit ligt bij het openbaar maken van de informatiecategorieën zoals genoemd in artikel 3.3, maar vermeldt geen concrete actiepunten.

2.3.2 Inspanningsverplichting

Zijn er prioriteiten vastgesteld voor het voldoen aan de inspanningsverplichting actieve openbaarmaking van artikel 3.1 Woo, of zijn er pilots in gang gezet?

De potentiële invulling van de inspanningsverplichting rondom actieve openbaarmaking loopt uiteen. Een belangrijke kanttekening bij de invulling van de inspanningsverplichting is dat de meeste ministeries nog in de verkenningsfase zitten. AZ geeft aan dat de inspanningsverplichting slechts in beperkte mate relevant is voor het ministerie, omdat het vrijwel geen eigen beleid maakt. Defensie heeft een Transparantie ontwikkelfonds opgericht, waar Defensieonderdelen financiering aan kunnen vragen voor pilots in het kader van actieve openbaarmaking. Er is dus ruimte om te experimenteren, maar vanuit het ministerie zijn geen specifieke doelen geformuleerd. Buitenlandse Zaken geeft aan de inspanningsverplichting in te vullen door de verplichte informatiecategorieën reeds openbaar te maken, en doet dat door onderzoeks-, evaluatierapporten en jaarplannen te publiceren op Rijksoverheid.nl (zie kader). SZW inventariseert momenteel welke documenten naast de verplichte categorieën al openbaar worden gemaakt binnen het departement. Bij LNV is een pilot opgezet bij DG Stikstof. In deze pilot is gestart met het actief openbaar maken van bepaalde stukken van het DG-overleg. Bij I&W wordt middels pilots geëxperimenteerd met 'inzichtelijk openbaar maken'. Het doel is documenten in context openbaar te maken, bijvoorbeeld rondom bepaalde thema's. Zo lopen er pilots voor het publiceren van documenten over de vluchtgegevens van het regeringsvliegtuig, en het vuurwerkdossier. Ook BZK voert een pilot actieve openbaarmaking uit, waarbij ieder directoraat-generaal documenten over een bepaald dossier actief openbaar maakt.

Tabel 7

Invulling inspanningsverplichting	Ministeries
Het eerder openbaar maken van de verplichte informatiecategorieën	BuZa
Het openbaar maken van extra informatiecategorieën	BuZa, SZW, VWS
Documenten over bepaalde thema's openbaar maken	BZK, EZK, Fin, I&W, LNV

Actieve openbaarmaking door Buitenlandse Zaken

Het ministerie committeerde zich in 2016 aan het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten middels het 5-V model: Voorlichten, Verleiden, Vergemakkelijken, Voorwaarden stellen, Verplichten. Dit model vergemakkelijkt het proces van openbaarmaking voor medewerkers, onder andere door een nieuwe module binnen het informatiemanagementsysteem die het mogelijk maakt rapporten direct openbaar te maken. Ook publiceert BuZa een overzicht van de jaarplanning voor stukken die opgestuurd zullen worden naar de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken. Sinds 2019 maakt het ministerie ook een 'light' vorm van sociale jaarverslagen openbaar. Deze verslagen geven inzicht in de samenstelling van het personeel van het ministerie en de ontwikkelingen daarin. Zo wordt een kijkje gegeven in bijvoorbeeld het diversiteits- en inclusiebeleid van het ministerie.

I&W pilot Vuurwerkdossier

Met de pilot rondom het thema vuurwerk heeft het ministerie van I&W geëxperimenteerd met het in samenhang openbaar maken van documenten rondom een bepaald thema. Op [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl) heeft I&W achtergrondinformatie van het beleid vuurwerkverbod 2021-2022 gepubliceerd. Op deze pagina worden Kamerbrieven, beslisnota's, onderzoeksrapporten, beantwoordingen en publicaties in de Staatscourant openbaar gemaakt.

BZK pilot actieve openbaarmaking dossiers

Met de pilot Actieve openbaarmaking dossiers heeft ieder directoraat-generaal een dossier geselecteerd dat politiek en maatschappelijk in de aandacht staat. Voor dit dossier wordt een landingspagina ingericht, waarop ruimhartig informatie actief openbaar wordt gemaakt. Zo geeft BZK inzicht in de totstandkoming van beleid. Voorbeelden van deze dossiers zijn Woningbouwimpuls, Vreemdelingenbewaring Curaçao en Nederlandse gebarentaal. Door op deze maatschappelijk relevante onderwerpen informatie actief openbaar te maken, wil BZK ervaring opdoen met dit proces. Naar aanleiding van een evaluatie van de pilot wordt bekeken hoe dit proces kan worden doorvertaald naar een structurele aanpak voor actieve openbaarmaking.

Proeftuin openbaarheid DGO Stikstof

Op 9 december 2022 is door het ministerie van LNV [een reeks documenten](#) actief openbaar gemaakt. Het betreft onder andere achterliggende notities, redeneerlijnen en verslagen van het interdepartementaal DG-Overleg. De openbaarmaking vindt plaats in het kader van de 'proeftuin actieve openbaarmaking van DGO-stukken'. In de proeftuinopzet is gekozen voor het scenario 'Ruimhartige verantwoording'. In dit scenario worden na besluitvorming en na het versturen van de Kamerbrief de relevante achterliggende stukken, zoals agenda's, besluitenlijsten en verslagen van het DGO, nota's, analyses en/of kwartaalrapportages openbaar gemaakt via [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl) of een ander passend portal. De uitzonderingsgronden van de Wob/Woo blijven van toepassing. In dit scenario wordt informatie ruimhartig gedeeld op het moment dat het Kabinet haar afweging heeft gemaakt.

Bevindingen

In de periode tussen februari t/m mei 2022 zijn de vergaderdocumenten van het DGO geanalyseerd en getoetst op uitzonderingsgronden volgens de Wob/Woo. In een aantal gevallen is daarbij advies gevraagd aan de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) of de auteurs van de betreffende stukken. In deze fase werd gekozen voor een opzet waarbij de stukken voorbereid worden conform de vereisten voor openbaarmaking, maar nog niet feitelijk gepubliceerd. Er werd kortom eerst ‘droog geoefend’, in een veilige omgeving. Op basis van deze voorfase zijn de volgende conclusies getrokken:

- Openbaarmaking van de DGO-stukken biedt toegevoegde waarde. De stukken geven een goed beeld van hoe het beleid tot stand komt en welke argumenten en overwegingen daarbij een rol spelen. De inschatting van LNV is dat openbaarmaking van de DGO-stukken een toegevoegde waarde heeft in aanvulling op de Kamerbrieven en bijgevoegde beslisnota's. De informatie zal vooral van waarde zijn voor journalisten en belanghebbenden. In het dossier Stikstof gaat het om een aanzienlijke groep.
- Persoonsgegevens zoals namen worden gelakt. Namen van auteurs van nota's behoren te worden gelakt. De verslagen van het DGO zijn reeds 'open-by-design' opgesteld en bevatten geen namen. Het geanonimiseerd verstrekken van 'persoonlijke beleidsopvattingen' over politiek gevoelige dossiers is een onderdeel van het kabinetsbeleid. Tegelijkertijd geldt wel dat de namen van de betrokken DG's gemakkelijk via internet zijn te achterhalen. Eventueel kan standaard in de verslagen worden opgenomen dat de deelnemers aan de overleggen bestaan uit de betrokken DG's, en/of hun vervangers, en/of andere betrokken experts. Hierdoor wordt het minder makkelijk om uitspraken terug te voeren op personen.
- Openbaarmaking van de verslagen van het DGO is niet in strijd met de eenheid van het kabinetsbeleid. Volgens staand beleid kunnen discussies tussen ambtenaren openbaar worden gemaakt. Dit wordt slechts anders indien er een expliciete verwijzing naar de minister in staat, bijvoorbeeld in een zin als: 'Onze minister is hier faliekant tegen'. In dergelijke gevallen worden deze onderdelen gelakt met een beroep op 'de eenheid van het kabinetsbeleid'. De verslagen van het DGO in de proeftuinperiode bevatten geen brisante uitspraken.
- Namen van betrokken organisaties kunnen openbaar worden gemaakt. Dit is staand beleid. Daarbij is het zorgvuldig om de betrokken organisatie - zoals LTO - over deze openbaarheid te informeren. In uitzonderlijke gevallen kan deze informatie volgens de juristen van LNV gelakt worden met een beroep op 'het belang van de staat' of 'onevenredige benadeling'.
- Het actief openbaar maken van concepten is onwenselijk. Sommige stukken worden voorafgegaan door een reeks concepten, met inbreng en suggesties van tal van betrokkenen. Openbaarmaking van dergelijke concepten kan volgens LNV leiden tot verwarring en biedt weinig toegevoegde waarde in termen van transparantie.
- Aandacht voor hybride gespreksverslagen. Een aandachtspunt is dat bij de publicatie van een Kamerbrief alleen de stukken worden gepubliceerd die betrekking hebben op de beschreven besluitvorming. Het gaat dan om de vraag hoe om te gaan met hybride agenda's en gespreksverslagen, dat wil zeggen agenda's en verslagen waarin meerdere dossiers worden besproken die een verschillend ritme van besluitvorming – en daarmee ook van openbaarmaking – hebben. Vaak zal dat niet problematisch zijn, maar in gevallen waarin dergelijke vroegtijdige openbaarmaking problematisch wordt geacht kunnen deze passages van actieve openbaarmaking worden uitgezonderd.

Op basis van deze conclusies is besloten tot openbaarmaking van de stukken van het DGO stikstof. De eerste tranche van documenten is op 9 december 2022 actief openbaar gemaakt via Rijksoverheid.nl. Dit kan gezien worden als een invulling van de inspanningsverplichting op

het gebied van actieve openbaarheid (artikel 3.1 Woo). Het ministerie van LNV vervult hiermee een voorbeeldrol voor andere ministeries. Het feit dat vanuit het DGO ook DG's van andere ministeries als EZK, BZK, I&W, AZ, J&V, Defensie en Financiën hebben ingestemd met deze proeftuin openbaarheid, geeft hoop dat deze aanpak ook navolging krijgt rond andere thema's.

2.4 Cultuurverandering

Wordt er ook gewerkt aan een cultuurverandering naar meer openheid? Wat zijn concrete voorbeelden hiervan?

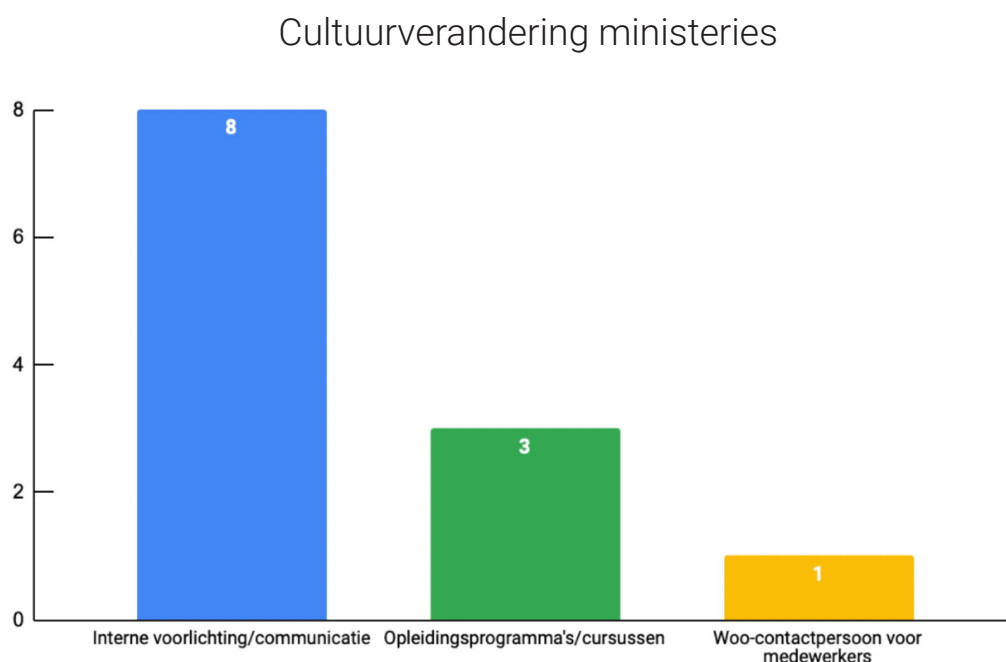
De ministeries voeren verschillende acties uit om intern een cultuur van transparantie te creëren. Alleen AZ en OCW vermelden geen concrete activiteiten in hun beantwoording. De antwoorden op de vraag naar hoe ministeries deze cultuuromslag realiseren zijn te categoriseren in drie verschillende activiteiten: het geven van interne voorlichting en communicatie; het opzetten van interne cursussen en het inrichten van een Woo-contactpunt voor medewerkers.

Drie ministeries hebben een opleidingsprogramma of cursus opgezet, of zijn van plan dit te doen. Deze cursussen geven medewerkers de mogelijkheid om op een meer structurele manier kennis te maken met de Woo door bijvoorbeeld e-learning tools of periodieke trainingen. Defensie maakt gebruik van de e-learning tools en platforms die Rijksbreed zijn opgezet, en bij EZK en LNV zijn organisatie-ontwikkelingsprogramma's opgezet, waar openbaarheid een onderdeel van is. VWS vermeldt een Woo-contactpunt voor medewerkers als één van de acties om een cultuurverandering teweeg te brengen. Er wordt geëxperimenteerd met een loketfunctie, waar medewerkers terecht kunnen met hun vragen over de Woo.

Negen ministeries noemen interne voorlichting en communicatie als instrumenten om een cultuurverandering te bewerkstelligen. Zo gaan Woo-coördinatoren langs bij verschillende directies om medewerkers in te lichten over de Woo en de veranderingen die dit met zich meebrengt voor de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers. Ook worden verschillende communicatiekanalen benut: bij BZK worden artikelen rondom openheid op intranet geplaatst, bij EZK en LNV wordt in communicatie vanuit de ambtelijke top naar medewerkers het thema regelmatig besproken, en bij I&W worden (video)boodschappen gedeeld waarin de minister of secretaris-generaal het belang van transparantie benadrukt.

Het verplicht openbaar maken van beslisnota's wordt door veel ministeries genoemd als een belangrijke stap richting een open cultuur. Medewerkers schrijven nu voor openbaarheid: ambtenaren zijn zich er nu van bewust dat deze informatie openbaar wordt, en kunnen daar op inspelen tijdens het schrijven zodat er minder gelakt hoeft te worden. Het creëren van bewustzijn dat alle informatie in principe openbaar kan worden is belangrijk voor de uitvoering van de Woo.

Figuur 15



Tabel 8

Concrete maatregelen	Ministeries
Interne voorlichting/communicatie	BZK, EZK, Fin, BuZa, I&W, LNV, SZW, VWS
Opleidingsprogramma's/cursussen	Def, EZK, I&W, LNV
Woo-contactpersoon voor medewerkers	SZW

2.5 Uitdagingen

Wat zijn de grootste opgaven op het gebied van Open Overheid?

De uitdagingen die ministeries ondervinden in het uitvoeren van de Woo zijn op te delen in vier categorieën: de informatiehuishouding; personele capaciteit; cultuurverandering en het afhandelen van Woo-verzoeken binnen de termijn.

Acht ministeries bestempelen het optimaliseren van de informatiehuishouding als één van de grootste opgaven. Als eerste moet de techniek up-to-date worden gebracht; welke software kan het beste gebruikt worden om te lakken en sjablonen te creëren? Ook moeten de processen achter het archiveren van informatie anders ingericht worden. Hoe moet informatie opgeslagen worden, hoe worden documenten doorgestuurd en welk documentmanagementsysteem faciliteert samenwerken in documenten het beste? Zo geven BZK en SZW aan dat er processen ingericht moeten worden voor het opstellen van documenten en juiste archivering hiervan. Deze veranderingen moeten doorgevoerd worden en tegelijkertijd moeten documenten openbaar gemaakt blijven worden. Een departement noemt deze uitdaging "verbouwen met de winkel open".

Drie ministeries ervaren personele capaciteit expliciet als een opgave. Financiën geeft aan moeite te hebben met het aantrekken van extra personeel om Woo-verzoeken tijdig af te handelen. Het dilemma hier is dat het haast onmogelijk is om bestaande medewerkers intensief bij het afhandelen van verzoeken te betrekken, omdat ze al genoeg taken uit moeten voeren. Een oplossing is om zoveel mogelijk centraal Woo-verzoeken af te doen en medewerkers een beperktere rol te geven, maar het aantrekken van nieuw personeel om deze posities te vullen blijft een uitdaging.

Vijf ministeries zien het bewerkstelligen van een cultuuromslag als grote uitdaging. Medewerkers moeten bekend raken met de Woo en zich nieuwe werkwijzen eigen maken. Om de Woo succesvol te laten zijn is het van belang dat medewerkers zich bewust zijn van het belang van transparantie, en dit in hun dagelijkse werkzaamheden uitdragen door documenten in begrijpelijke taal te schrijven en juist te archiveren. Zoals een programmamanager omschreef, moet openheid "onderdeel van het DNA worden".

Zes ministeries noemen nadrukkelijk als uitdaging het tijdig afhandelen van Woo-verzoeken, maar uit onze analyse van de afhandelingstermijnen blijkt dat dit een uitdaging is voor elk ministerie. Het tijdig afhandelen is gebonden aan de eerder genoemde uitdagingen; wanneer de informatiehuishouding niet op orde is, er niet genoeg capaciteit is om verzoeken te behandelen, en ambtenaren zich niet bewust zijn van het belang van openheid, is het onmogelijk om een Woo-verzoek binnen de termijn af te doen.

"Dat het alomvattend is en (in potentie) raakt aan diverse zo niet alle onderdelen van het werk. Binnen de informatiehuishouding is ook zicht (blijven) houden op wat al geheel of gedeeltelijk openbaar is en wat nog niet een uitdaging, vooral voor de toekomst."

- OCW

"Het verbeteren van de toegankelijkheid tot de (juiste) informatie beperkt zich niet tot één discipline. Het is de combinatie van gedrag (medewerkers en leidinggevenden), processen, organisatie (verantwoordelijkheid en afspraken) en techniek. Dit maakt het verbetertraject complex. Daarbij hebben we te maken met een forse hoeveelheid Woo-verzoeken, soms met een flinke omvang, waarvoor de doorlooptijd naar verhouding kort is."

- BZK

"Ondanks eerdergenoemde inzet blijkt het in de praktijk lastig om te voldoen aan de wettelijke termijn voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Dit heeft een aantal oorzaken. Enerzijds komt dit doordat informatie zich momenteel op tal van plaatsen in de organisatie en in verschillende systemen bevindt. Anderzijds zorgt de complexiteit en de omvang van de Woo-verzoeken ervoor dat het vaak uitdagend is om de termijn te behalen. Het feit dat de Woo-termijn ten opzichte van de Wob-termijn met twee weken is verkort, draagt hieraan bij."

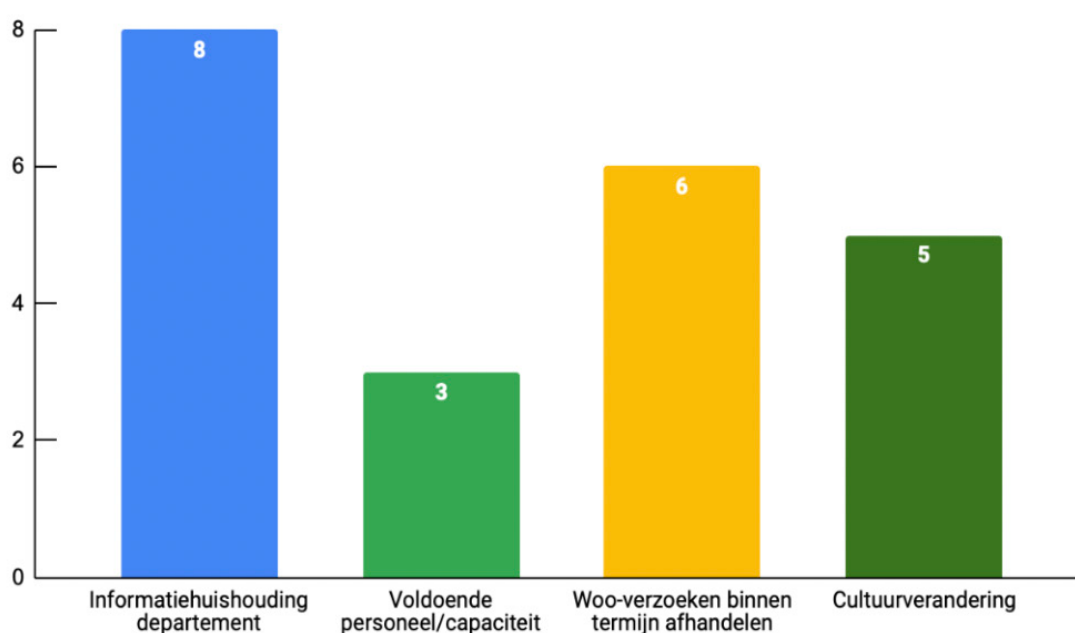
- I&W

“De grootste opgave blijkt het (snel) vinden van goede mensen; wij merken hierbij dat de vijver door de ‘strijd’ tussen ministeries om mensen grotendeels is leeggevestigd. Een bemoeilijkende factor hierbij is dat de Woo-functies binnen AZ vertrouwensfuncties zijn, waardoor een veiligheidsonderzoek A dient te worden ondergaan. Dit AIVD-onderzoek duurt in de regel minstens twee maanden, wat als resultaat heeft dat tussen het moment van uitzetten vacature en de start van een nieuwe medewerker minstens vier maanden zitten. Dit maakt het lastig om de ontstane achterstanden voortvarend op te pakken.”

- AZ

Figuur 16

Uitdagingen voor ministeries



Tabel 9

Uitdagingen	Ministeries
Informatiehuishouding departement	BZK, Def, Fin, BuZa, I&W, OCW, SZW, VWS
Voldoende personeel/capaciteit	AZ, Fin, VWS
Woo-verzoeken binnen termijn afhandelen	BZK, EZK, Fin, I&W, LNV, VWS
Cultuurverandering	BZK, Fin, BuZa, I&W, SZW

2.6 Behaalde resultaten

Zijn er al resultaten geboekt op het gebied van Open Overheid, zo ja welke? Waar is het ministerie als het gaat om zijn inzet op het gebied van Open Overheid het meest trots op?

Hoewel ministeries aangeven dat er nog een lange weg te gaan is voordat de Woo optimaal functioneert binnen de organisatie, kunnen ze toch ook enkele successen benoemen. Veel ministeries benoemen de aandacht voor en het groeiende bewustzijn van het belang van transparantie binnen de organisaties. Ook worden er concrete successen benoemd zoals het openbaar maken van beslisnota's en documenten rondom bepaalde thema's, en het creëren van nieuwe functies om de Woo tot uitvoering te brengen.

"We [zijn] er trots op dat er binnen onze organisatie over de gehele linie meer aandacht is voor de onderwerpen openbaarmaking en informatiehuishouding. Dat onze medewerkers keihard – vaak nog extra in avonden en weekenden – werken om Woo-verzoeken zo snel mogelijk goed te beantwoorden. Ook zijn we blij dat onze ambtelijke top en bewindspersonen nauw betrokken en gemotiveerd zijn op dit thema."

- EZK & LNV

"Een concreet resultaat is dat DOO snel in staat is geweest om ruim 250 beleids- en stafmedewerkers te trainen in de nieuwe werkwijze met betrekking tot beslisnota's. Merkbaar effect daarvan is dat men zich veel meer bewust is van het belang van openheid; niet alleen naar buiten toe maar ook in de interne advisering. De trainingen hebben waardevolle gesprekken op uitvoerend én bestuurlijk niveau opgeleverd over de dilemma's die men ervaart en hoe daarmee om te gaan."

- Defensie

"Bij Financiën hebben we in de zomer van 2022 met een aantal specialisten intensief gebrainstormd over hoe we beter, sneller en efficiënter kunnen reageren op Woo-verzoeken. Dit heeft geleid tot voorstellen voor aanpassingen in afspraken, processen, systemen en personele capaciteit (aantal en opleidingen), die we nu voor een groot deel implementeren."

- Financiën

"We zijn geen afwachtend departement; we zitten in de voorhoede. We hebben het programma opgezet in 2019 en een visie opgezet. Er zijn ook een aantal functies in onze organisatie opgezet, zoals goed-bewaar-coaches en coördinatoren huishouding."

- SZW

“Er zijn een tiental adviseurs Open Overheid geworven die directies met raad en daad terzijde staan. Zo zijn er in het afgelopen jaar met de inzet van de nieuwe adviseurs een groot aantal documenten openbaar gemaakt die inzage geven in de periode voorafgaand, tijdens en na de evacuatie vanuit Kabul die veroorzaakt werd door de machtsovername van de Taliban.”

- BuZa

“Het onderwerp leeft binnen de gehele organisatie, ook binnen uitvoeringsorganisaties, inspectie en ZBO's. Zo zijn er bij sommige onderdelen specifieke programma's opgezet om verder met dit onderwerp aan de slag te gaan.”

- I&W

2.7 De Woo Readiness Index

Met de verzamelde informatie is een Woo Readiness Index opgesteld, om een indicatie te geven van de mate waarin elk ministerie is voorbereid op de Woo. De Woo Readiness Index voor ministeries is gebaseerd op vier categorieën: de gemiddelde termijn waarop een ministerie in 2022 Wob- en Woo-verzoeken heeft afgehandeld, de vindbaarheid van de gegevens van de Woo-contactpersoon, de reactietijd van de Woo-contactpersoon op het verzoek om medewerking aan dit onderzoek en het uitvoeren van pilots.

De index is voornamelijk gebaseerd op informatie afkomstig van deskresearch, om niet afhankelijk te zijn van de percepties van ministeries van hun eigen prestaties. Om die reden zijn een aantal elementen van dit onderzoek – zoals de invulling van de inspanningsverplichting, acties om het afhandelen van Woo-verzoeken te versnellen en een cultuurverandering realiseren – niet meegenomen in de index. Alleen voor de laatste vraag – worden er pilots uitgevoerd? – is de score gebaseerd op de reflecties van ministeries. Deze vraag is onderdeel van de index, omdat het uitvoeren van pilots een goede indicatie is van een proactieve houding tegenover de Woo.

Tabel 10

Uitdagingen	Fin	VWS	BuZa	Def	SZW	EZK	I&W	LNV	AZ	BZK	OCW
Gemiddelde termijn afhandeling verzoeken*	0	2**	4	4	0	0	0	0	9	2	7
Vindbaarheid contactgegevens Woo-contactpersoon	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Reactietijd Woo-contactpersoon	1	2	0	0	2	3	3	3	0	2	3
Worden er pilots uitgevoerd?	2	0	0	0	2	4	4	4	0	4	0
Totaal	4	5	5	5	5	8	8	8	9	9	11

Punten per categorie:

1) Gemiddelde termijn afhandeling verzoeken

Binnen termijn + verlenging (42) = 9

Binnen 50 dagen = 8

Tussen 51 – 75 dagen = 7

Tussen 76 – 100 dagen = 6

Tussen 101 – 125 dagen = 4

Tussen 126 – 150 dagen = 2

151 dagen of meer = 0

2) Vindbaarheid gegevens Woo-contactpersoon

Ja = 1

Nee = 0

3) Reactietijd Woo-contactpersoon

Binnen 5 dagen = 3

Binnen 10 dagen = 2

Binnen 20 dagen = 1

Meer dan 20 = 0

4) Uitvoering van pilots

Veel = 4

Weinig = 2

Geen = 0

* Dit betreft de periode na de invoering van de Woo.

** Hierbij zijn de corona-Woo-verzoeken niet meegerekend.

*** J&V doet niet mee aan dit onderzoek.

OCW scoort het hoogste op de Woo Readiness Index, met een score van 11. Dit wordt vooral veroorzaakt door het hoge puntenaantal voor de gemiddelde afhandeltermijn van Wob- en Woo-verzoeken. OCW is namelijk samen met AZ het enige ministerie waarbij het gemiddelde onder de 100 dagen ligt. Ook zijn de gegevens van de Woo-contactpersoon goed vindbaar op de website en is de Woo-contactpersoon responsief. Alleen in de laatste categorie scoort OCW geen punten. Belangrijk om op te merken is dat de index uit vier categorieën bestaat, en dus geen brede representatie is van de implementatie van de Woo. OCW heeft in haar schriftelijke reactie bijvoorbeeld geen concrete acties voor het tweegbrengen van een cultuurverandering gemeld. Als deze categorie was meegenomen in de index, was de score waarschijnlijk lager uitgevallen. Deze index is dus geen volledige representatie van de mate waarin ministeries voorbereid zijn op de Woo, maar een indicatie van de stand van zaken omtrent factoren die objectief te analyseren zijn.

Van de deelnemende ministeries scoort Financiën het slechtste op de Woo Readiness Index, met een score van 4. Dit wordt vooral veroorzaakt door de lange afhandeltermijn voor Woo-verzoeken. Verder laat het ministerie punten liggen in de categorieën reactietijd van de Woo-contactpersoon en het uitvoeren van pilots.

Opmerkelijk is dat AZ hoog scoort op deze index, terwijl dit ministerie in drie van de vier categorieën geen punten scoort. De verklaring voor deze hoge score is dat AZ in de periode vanaf 1 mei slechts één Woo-verzoek heeft afgehandeld, dat in 35 dagen is afgedaan. Verder scoort het ministerie slecht; de contactgegevens van de Woo-contactpersoon zijn niet vindbaar op de webpagina van het ministerie, de reactietijd bedroeg meer dan 20 dagen, en er worden geen pilots uitgevoerd om de uitvoering van de Woo te optimaliseren. Bovendien deed AZ er in de periode voor de ingang van de Woo er 165 dagen over om een Woo-verzoek te beantwoorden, en komt uit op een gemiddelde van 149 dagen over heel 2022. Dit bevestigt nogmaals dat deze index geen volledige representatie is van de stand van zaken.

Ook opvallend is dat een paar ministeries goed scoren op de index, ookal krijgen ze geen punten voor de gemiddelde afhandeltermijn van Woo-verzoeken. EZK, I&W en LNV hebben respectievelijk afhandeltermijnen van 184 dagen, 211 dagen en 167 dagen, maar investeren veel in het uitvoeren van pilots en hebben een responsieve Woo-contactpersoon.

Voorbeeld verloop Woo-verzoek

Ministerie stopt meer energie in mij van mijn Woo-verzoek afhouden dan in de beantwoording daarvan...

Op 17 november 2022 dien ik een Woo-verzoek – mijn eerste – in bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Ik doe onderzoek naar waterstofsubsidies; een actueel onderwerp waarbij de Rijksoverheid zeer grote ambities (en diepe subsidiezakken) heeft. Mijn verzoek geeft van a tot z aan welke informatie ik graag ontvang, en in welke vorm, inclusief sms'jes en e-mails. De drie kantjes doe ik aangetekend op de bus.

Mijn track-and-trace-code mag echter niet baten: drie weken later staat er nog steeds "bezorgmoment onbekend". De PostNL klantenservice stelt me gerust met de mededeling "dat mijn brief waarschijnlijk wel aangekomen is, maar er alleen niet voor getekend is".

Op 8 december ontvang ik een mail van het ministerie met de mededeling dat mijn Woo-verzoek inderdaad is aangekomen, maar met een verzoek om specificatie en de mededeling dat de beslistermijn tot die tijd wordt opgeschort.

Op 19 december (ruim een maand na mijn indiening) krijg ik een afspraak op het ministerie om mijn Woo-verzoek toe te lichten. Ik word bij de entree opgehaald door twee heren, en in het achterkamertje sluit nog een derde Woo-jurist online aan. Drie ambtenaren maken 1,5 uur tijd vrij om mij met mijn Woo-verzoek te helpen! Maar mij daadwerkelijk verder helpen lukt niet direct. Eén van de ambtenaren licht toe "nog nooit eerder zo'n gesprek te hebben gehad" en drukt mij vooral op het hart "wat een opgave het is om deze informatie te verstrekken". Als toelichting krijg ik te horen dat veel van deze informatie bij uitvoerende organen ligt zoals het RVO. Toch kunnen ze de vraag over hoeveel documenten of e-mails het dan gaat niet beantwoorden.

Aan het einde van het gesprek vraag ik om een concrete datum voor de beantwoording van mijn verzoek. "Vanwege het kerstreces zit niemand bij zijn e-mail en ligt alles in de politiek drie weken stil dus dat gaat in januari echt niet lukken".

Na afloop ontvang ik een e-mail met een bedankje voor het constructieve gesprek en dat het doel is de gevraagde informatie uiterlijk 28 februari 2023 digitaal aan te leveren. Niets is minder waar: twee dagen voor de deadline ontvang ik een mail met excuses: mijn Woo-verzoek bevat informatie van externen (welk Woo-verzoek niet?) en zij krijgen eerst nog de kans om hun zienswijze te delen. De nieuwe toezegging is nu de eerste week van april.

- Rosa Juffer

Provincies

3.1 Organisatie

Van de twaalf provincies die zijn benaderd hebben er negen meegewerkt aan dit onderzoek door onze vragen te beantwoorden. De provincie Drenthe liet na twee herinneringsmails weten geen interesse te hebben in medewerking; de provincies Utrecht en Noord-Brabant hebben (ook na herhaaldelijke herinneringsmails) niet gereageerd op onze pogingen tot contact.

3.1.1 Bereikbaarheid Woo-contactpersoon

Artikel 4.7 van de Wet open overheid vereist dat een overheidsorgaan “een of meer” contactpersonen aanwijst. Eén provincie was op het moment van interviewen nog bezig met een sollicitatieprocedure voor het vinden van een specifieke Woo-contactfunctionaris; een senior-jurist is verantwoordelijk voor het afhandelen van Woo-verzoeken. Alle andere bevraagde provincies hebben wel een of meer Woo-contactpersonen.

Zes provincies delen de contactgegevens van de Woo-contactpersoon op de website van de provincie, waarbij gebruik wordt gemaakt van een specifiek e-mailadres voor Woo-verzoeken. In een aantal gevallen wordt er ook een telefoonnummer vermeld, wat vaak het telefoonnummer is van het algemene loket van de provincie. Hierbij is het de vraag of iemand met vragen over overheidsinformatie een medewerker van het Woo-team te spreken krijgt.

De reactietijd van provincies op ons verzoek voor deelname aan een interview verschilt. Vier provincies reageerden op het verzoek in dezelfde week, waarvan drie provincies op dezelfde dag een reactie hebben gegeven op de aanvraag voor een interview. Daarentegen namen vier andere provincies twaalf of meer werkdagen de tijd om te reageren, met negentien werkdagen als uitschieter. Na tien werkdagen hebben provincies een herinneringsmail ontvangen.

Tabel 11

Provincie	Reactietijd provincies in werkdagen
Gelderland	0
Limburg	0
Noord-Holland	0
Zeeland	2
Overijssel	4
Zuid-Holland	12
Groningen	16
Flevoland	17
Friesland	19

3.1.2 Organisatiestructuur Woo

Acht van de negen provincies hebben een specifiek project of programma opgezet voor de implementatie van de Woo. Deze programmalijnen vallen soms ook weer onder een breder programma of een beleidslijn die te maken heeft met informatiehuishouding. Bij de provincie Noord-Holland valt de Woo-implementatie bijvoorbeeld onder de beleidslijn Openbaarheid.

Een aantal provincies meldt een centrale projectorganisatie voor de implementatie van de Woo te hebben. De provincie Noord-Holland had bijvoorbeeld in de tijd van de Wob nog een decentrale afhandeling van verzoeken, maar sinds 2020 heeft de provincie een centraal team van juristen en ondersteuners. Ook de provincie Gelderland heeft een centraal team, dat bestaat uit Woo-regisseurs, ondersteuners en juristen. De provincie Zeeland heeft voor het project Open Zeeland een interdisciplinaire, centrale projectorganisatie die bestaat uit onder andere een stuurgroep, kernteam, en klankbordgroep; leden komen uit allerlei verschillende plekken binnen de provincieorganisatie. Hoewel de provincie ervoor kiest om de Woo-besluiten decentraal af te handelen, wordt er desondanks een bepaalde mate van centrale sturing gegeven aan deze taak.

De provincie Flevoland heeft een vaste programmamanager voor de Woo, maar het werk wordt uitgevoerd door mensen met andere taken binnen de organisatie van de provincie. Dit heeft volgens de provincie ook te maken met een gebrek aan budget, waardoor het moeilijker is om vaste medewerkers aan te stellen die zich alleen bezighouden met de Woo. Flevoland heeft vooralsnog wel plannen om op termijn een centraal Woo-team op te stellen, omdat men dit als een duurzame oplossing ziet.

Bij de provincie Groningen is er geen apart programma voor de Woo, maar wordt de implementatie hiervan als een integraal onderdeel van een breder programma uitgevoerd. De Woo is in dit geval ondergebracht bij een actieplan e-wetten, zoals de Archiefwet en de Single Digital Gateway (SDG); deze maken weer onderdeel uit van de digitaliseringsstrategie van de provincie.

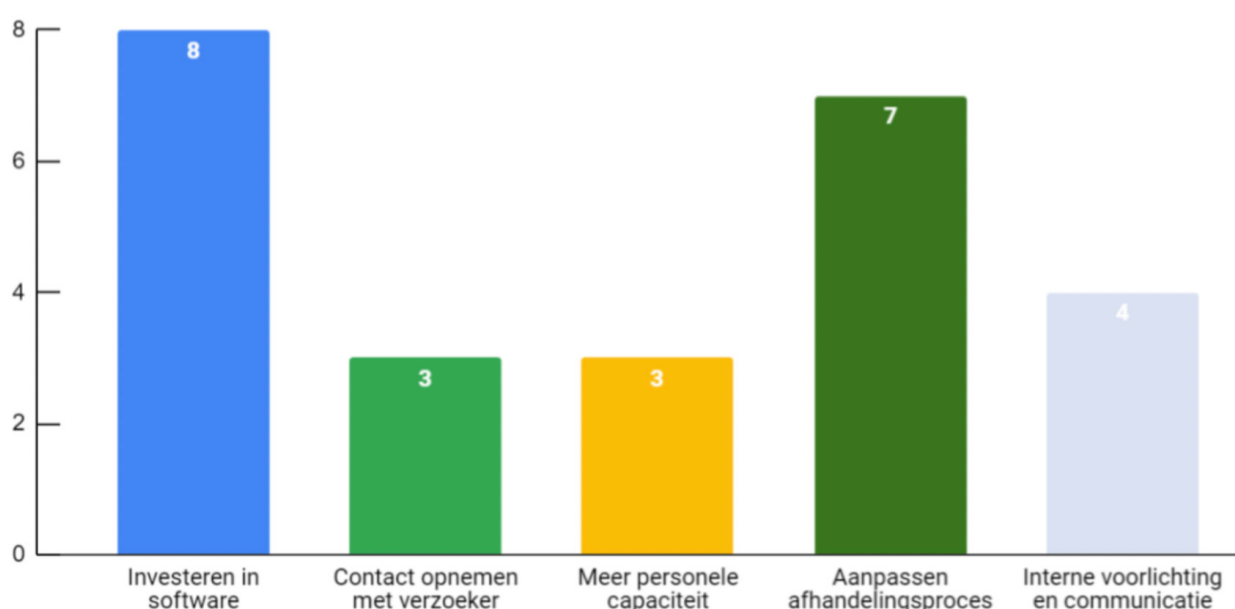
3.2 Passieve openbaarmaking

Welke acties zijn er in gang gezet om de afhandeling van Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn te realiseren?

De ondernomen acties van de provincies zijn in te delen in vijf categorieën: het investeren in software zoals laktooling; het contact opnemen met de verzoeker om het verzoek potentieel in te perken of te verduidelijken; het inzetten van meer personele capaciteit; het aanpassen van het afhandelingsproces, zoals beslissingslijnen verkorten en meer taken centraal uitvoeren; en het verbeteren van de interne communicatie en kennis, waarbij gedacht kan worden aan interne presentaties en workshops, en/of het opstellen of verbeteren van handleidingen voor medewerkers.

Figuur 17

Acties versnellen afhandeling Woo-verzoeken provincies



Tabel 12

Acties versnellen afhandeling Woo-verzoeken	Provincies
Investeren in software	Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Overijssel, Zeeland, Zuid-Holland
Contact opnemen met verzoeker	Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland
Meer personele capaciteit	Limburg, Noord-Holland, Overijssel
Aanpassen afhandelingsproces	Friesland, Groningen, Limburg, Noord-Holland, Overijssel, Zeeland, Zuid-Holland
Interne voorlichting en communicatie	Flevoland, Limburg, Overijssel, Zeeland

Er zijn acht provincies die het afhandelingsproces van een Woo-verzoek willen versnellen met behulp van software. Er wordt meerdere malen gerefereerd aan anonimiseringssoftware en zoekmachines die hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. De provincie Friesland noemt ook een tool die een waarschuwing zou geven als de wettelijke termijn voor de afhandeling van een Woo-verzoek is overschreden. Uit de interviews blijkt dat bij de helft van de provincies deze aanpassingen nog niet zijn aangebracht aan de bestaande systemen, maar dat er wel wensen of plannen zijn dit te doen.

Drie provincies noemen contact opnemen met de verzoeker als middel om het afhandelingsproces te versnellen. Vooral bij ingewikkelde en omvangrijke verzoeken is dit wenselijk. Dit gebeurt meestal telefonisch, waarbij de provincie Flevoland aangeeft incidenteel een verzoeker uit te nodigen op het provinciehuis voor precisering van het Woo-verzoek. Eén van de redenen die de provincie hiervoor geeft, is het gevoel van afstand tussen de provincie en inwoner te verkleinen.

Interne communicatie en voorlichting worden door vier provincies aangegeven als een manier waarop zij het afhandelingsproces denken te kunnen versnellen. Dit varieert van het aanpassen van een Woo-handleiding voor medewerkers en andere gerelateerde documenten, tot het organiseren van workshops. De provincie Zeeland plaatst berichten over de Woo op het intranet en biedt workshops en trainingen aan medewerkers aan, om zo de kennis en het bewustzijn te vergroten.

Zeven provincies geven aan dat het aanpassen van het afhandelingsproces zal bijdragen aan het versnellen. Een voorbeeld dat hierbij vaak genoemd wordt, is het centraliseren van de afhandeling van Woo-verzoeken, bijvoorbeeld door het aanstellen van een Woo-team. Bijna alle provincies hebben deze centralisatie al in gang gezet. Eén provincie (Zeeland) geeft aan op dit moment een decentraal systeem te hanteren, waarbij inhoudelijk betrokken ambtenaren zorgen voor de afhandeling van Woo-verzoeken, zonder dat zij deel uitmaken van een centrale Woo-unit. Volgens de contactpersoon bestaat er onder deze medewerkers echter de wens om bepaalde onderdelen van het proces, zoals anonimisering, juist wel centraal te doen. De provincie geeft hierbij aan bezig te zijn met het opstellen van een loket voor het anonimiseren en digitoegankelijk maken van documenten.

3.3 Actieve openbaarmaking

3.3.1 De verplichte informatiecategorieën

Is er een invoeringsplanning van de verplicht actief openbaar te maken categorieën van artikel 3.3 Woo?

Ook voor de provincies ontbreekt er een concrete invoeringsplanning vanuit het Rijk voor de verplicht openbaar te maken categorieën. De meeste provincies richten zich tot die tijd op het inventariseren van deze categorieën. Het ontbreken van een planning laat ook ruimte voor provincies om hun eigen plan te trekken. Sommige provincies pleiten wel voor een meer consistente samenwerking tussen de provincies onderling. De provincie Flevoland zegt bijvoorbeeld dat het zou helpen als de provincies één lijn zouden trekken met betrekking tot het definiëren van de verplichte informatiecategorieën. De provincie Zuid-Holland zegt eveneens te willen streven naar meer

cohesie tussen de provincies op het gebied van actieve openbaarmaking. Zij zijn actief lid van de door het Interprovinciaal Overleg (IPO) opgerichte werkgroep Bewustwording & Opleiding. Binnen deze werkgroep wordt onderzocht wat provincies gezamenlijk, en waar mogelijk in samenwerking met andere overheden, aan voorlichtingsmateriaal over actieve openbaarmaking kunnen ontwikkelen. Voor het definiëren van de informatiecategorieën bestaat eveneens een IPO-werkgroep, waar Zuid-Holland ook deel van uit maakt. Toen het interview werd afgenomen was 80 % van de definities van de verplichte informatiecategorieën binnen deze werkgroep afgerond.

3.3.2 Inspanningsverplichting actieve openbaarmaking

Zijn er prioriteiten vastgesteld voor het voldoen aan de inspanningsverplichting actieve openbaarmaking van artikel 3.1 Woo, of zijn er pilots in gang gezet?

Net zoals bij de ministeries kunnen de manieren waarop deze inspanningsverplichting door de provincies vervuld wordt, worden ingedeeld in drie categorieën: het eerder openbaar maken van verplichte categorieën op een eigen platform; het openbaar maken van extra informatiecategorieën; en het openbaar maken van documenten omtrent bepaalde thema's.

Een aantal provincies inventariseert of de verplichte categorieën al eerder gepubliceerd kunnen worden dan de Rijksplanning voorschrijft. Drie provincies zijn hier al mee bezig of zullen dit binnenkort doen. De provincie Limburg geeft aan bij het inventariseren van de verplichte categorieën ook te willen kijken of deze informatie al eerder openbaar kan worden gemaakt dan de planning voorschrijft. De provincie Zeeland heeft nog geen ambitieniveau vastgesteld, maar is van plan om per categorie te bepalen of Zeeland de planning van het Rijk volgt, of een eigen planning hanteert. Daarnaast gaf men tijdens het interview aan dat inwoners van de provincie geraadpleegd zouden kunnen worden voor het inventariseren van het ambitieniveau. Ook de provincie Zuid-Holland (zie kader) is al vervroegd bezig met het openbaar maken van de verplichte categorieën, volgens een eigen planning dus.

Twee provincies willen kijken of zij meer openbaar kunnen maken dan alleen de verplichte categorieën. Naast de provincie Zuid-Holland (zie kader), is ook de provincie Limburg van plan te kijken welke informatie men kan publiceren die buiten de verplichte categorieën van de Woo valt. Hierbij refereert Limburg aan achterliggende informatie die bijvoorbeeld gebruikt wordt voor ambtelijke besluiten, of informatie waar vanuit inwoners van de provincie veel vraag naar is. Dit is echter nog geen formele ambitie.

Actieve openbaarmaking door de provincie Zuid-Holland

Actieve openbaarmaking door de provincie Zuid-Holland De provincie Zuid-Holland loopt op het gebied van actieve openbaarmaking al een paar jaar voor op de Woo. Sinds 2017 publiceert de provincie actief alle Gedeputeerde Staten-besluiten, alsmede de ambtelijke beslissingen en andere onderliggende stukken die niet binnen de verplichte categorieën van de Woo vallen. In 2022 heeft Zuid-Holland zij hiervoor de Aanmoedigingsprijs Open Dossiers van staatssecretaris Van Huffelen in ontvangst mogen nemen. Het publiceren van de Woo-verzoeken doet de provincie al sinds begin 2022, voordat de Wet open overheid in werking trad. Volgens de provincie heeft het openbaar maken van ambtelijke stukken positieve gevolgen voor de kwaliteit ervan.

De provincie Noord-Holland heeft gekozen voor het openbaar maken van documenten over een specifiek thema, als onderdeel van een pilot actieve openbaarmaking. Deze pilot staat beschreven in onderstaand kader.

Pilot Noord-Holland Zonneweide Jaagweg

In 2021 heeft de provincie Noord-Holland op de website naar aanleiding van de aanstaande implementatie van de Woo een pilot actieve openbaarmaking opgezet. De provincie heeft hierbij gekozen zoveel mogelijk informatie te publiceren over het project Zonneweide Jaagweg. Binnen deze pilot wordt iedere maand opnieuw geëvalueerd welke documenten openbaar worden gemaakt, en deze worden vervolgens op de website van de provincie geplaatst. Deze pilot zou mogelijk tot een provincie-brede werkwijze op het gebied van actieve openbaarmaking kunnen leiden, alsmede tot beleidsregels waarin de uitgangspunten van actieve openbaarmaking staan beschreven.

3.4 Cultuurverandering

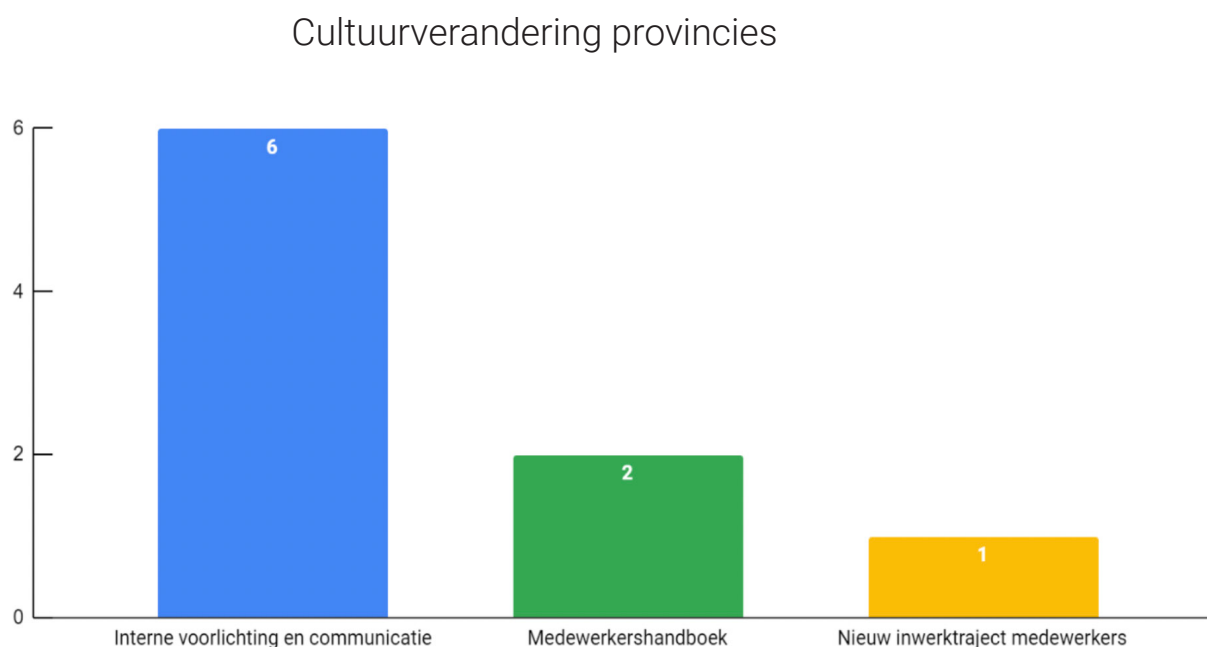
Hoe wordt ervoor gezorgd dat er een cultuurverandering plaatsvindt in de geest van openheid met de overgang van de Wob naar de Woo?

Zes provincies leggen de nadruk op het creëren van “bewustwording” bij medewerkers rond het Woo-thema, door gebruik te maken van interne voorlichtingen en communicatie. Dit wordt door deze provincies op een aantal verschillende manieren gedaan. Zo heeft de provincie Friesland plannen voor een communicatieadviseur voor het Woo-team en heeft de provincie Limburg een communicatiecluster dat het Woo-team aanspoort om zichtbaar te blijven binnen de organisatie van de provincie. De provincie Zuid-Holland geeft voorlichtingen aan nieuwe medewerkers en maakt ook gebruik van pilots om medewerkers bewust te maken van de implementatie van de

Woo, vanaf de creatie van een document. De provincies Zeeland, Noord-Holland, Groningen en Limburg proberen bewustwording te creëren door het plaatsen van berichten of blogs op het intranet van de provincie, of schrijven over de Woo in hun nieuwsbrieven. Daarnaast heeft Limburg ook een podcast over het Woo-project van de provincie. Een andere actie die genoemd wordt door Zeeland en Noord-Holland is het geven van presentaties aan medewerkers over de Woo-wetgeving. Tenslotte geeft de provincie Groningen aan dat er teamsessies worden georganiseerd binnen het kader van de Woo, en wordt er gewerkt aan een communicatieplan.

Twee provincies geven aan een speciaal handboek omtrent de Woo te hebben opgesteld voor medewerkers. Ook heeft één provincie het inwerktraject voor nieuwe medewerkers aangepast, zodat zij vanaf het begin meer bewustzijn en kennis hebben over de Woo-wetgeving.

Figuur 18



Tabel 13

Concrete maatregelen voor cultuurverandering	Provincies
Interne voorlichting en communicatie	Friesland, Groningen, Limburg, Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Holland
Handboek met instructies voor medewerkers	Gelderland, Zeeland
Nieuw inwerktraject medewerkers	Overijssel

De Woo wordt binnen provincies verschillend ontvangen door medewerkers. Drie provincies geven aan dat er vanuit deze hoek weerstand komt wanneer het onderwerp wordt besproken. Dit heeft voornamelijk te maken met een verandering in de werkzaamheden. De provincie Flevoland legt bijvoorbeeld uit dat de weerstand die medewerkers hebben tegen het verwerken en beantwoorden van Woo-verzoeken niet voortkomt uit een weerzin tegen transparantie, maar omdat dit werk bovenop de 'normale' werkzaamheden wordt gelegd. Een probleem dat wordt ervaren is dat medewerkers er soms (te) laat achter komen dat ze belangrijke informatie niet op de juiste manier hebben opgeslagen. Dit heeft als gevolg dat een medewerker extra werk moet verrichten.

De provincie Zeeland constateert een vergelijkbaar probleem en zegt dat veel medewerkers moeite hebben met de verandering in hoe informatie moet worden opgeslagen. De contactpersoon geeft aan dat het belangrijk is dat er "duidelijkheid" ontstaat over hoe systemen werken, maar ook hoe medewerkers bijvoorbeeld een nota moeten schrijven. Ook binnen de provincie Zuid-Holland, waar volgens de contactpersoon helemaal geen weerstand is, is er vanuit de medewerkers behoefte aan meer informatie over het juist opslaan van documenten.

3.5 Uitdagingen

Wat is voor de provincie de grootste opgave op het gebied van Open Overheid?

De meeste provincies zien een uitdaging in het op orde krijgen van de informatiehuishouding. Zeven provincies beschouwen dit als grote opgave voor het bewerkstelligen van de actieve openbaarmaking volgens artikel 3.1 van de Woo. De provincie Friesland geeft bijvoorbeeld aan dat er problemen kunnen ontstaan wanneer er oude documenten openbaar gemaakt moeten worden waarbij het niet mogelijk is deze digitaal te bewerken.

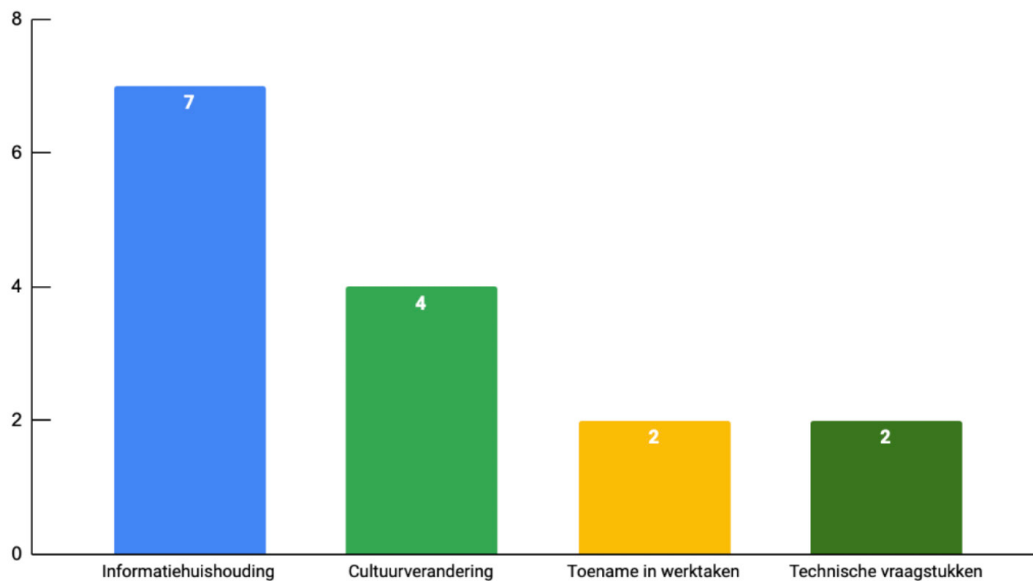
Een volgende uitdaging is het komen tot een cultuurverandering; hierover geven vier provincies aan dit als een grote opgave te zien. De provincie Flevoland heeft aangegeven dat oudere generaties ambtenaren nog te veel vastzitten in de oude gedachtegang ("gesloten, tenzij"), en dragen de verantwoordelijkheid voor verandering hierin over aan de nieuwe generatie ambtenaren, die een andere mindset zou hebben en er minder moeite mee heeft om bevraagd te kunnen worden.

De provincie Limburg vindt één van de grootste opgaven dat de agenda bepaald wordt door het Rijk. Limburg geeft aan het lastig te vinden veel ontwikkelingen door te voeren op het gebied van actieve openbaarmaking, omdat er vanuit de Rijksoverheid nog weinig duidelijk is over bijvoorbeeld een centrale invoeringsplanning. Twee provincies zien technische vraagstukken als de aansluiting op PLOOI als een belangrijke opgave.

"De meeste provincies zien een uitdaging in het op orde krijgen van de informatiehuishouding. [...] Een volgende uitdaging is het komen tot een cultuurverandering."

Figuur 19

Uitdagingen voor provincies



Tabel 14

Uitdagingen actieve openbaarmaking	Provincies
Informatiehuishouding	Flevoland, Friesland, Gelderland, Limburg, Noord-Holland, Overijssel, Zeeland
Cultuurverandering	Flevoland, Gelderland, Overijssel, Zeeland
Toename in werktaken	Gelderland, Groningen
Technische vraagstukken	Limburg, Zuid-Holland

Provincie Gelderland

Voor de provincie Gelderland is een van de grootste uitdagingen het inzichtelijk maken van de werkprocessen. Er moet achterhaald worden waar alles vandaan komt, wat je wel en niet moet ontsluiten, en of dit voldoet aan de regels van de IPO. Hierbij zijn niet alleen het op orde maken van de informatiehuishouding, maar ook de cultuurverandering opgaven, zowel in het creëren van bewustwording als het meekrijgen van alle medewerkers in dezelfde richting.

Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland benoemt als grootste opgave het lokaliseren van documenten voor categorieën die nog niet zijn openbaar gemaakt. Alle benodigde documenten includeren is lastig, omdat deze niet op slechts één plek te vinden zijn, en daardoor moeilijk te vinden. Er moet dus meer overzicht komen.

3.6 Behaalde resultaten

Zijn er al resultaten geboekt op het gebied van Open Overheid, zo ja welke? Waar is de provincie als het gaat om haar inzet op het gebied van Open Overheid het meest trots op?

Sommige provincies vinden het nog lastig concrete resultaten te benoemen, omdat zij zich nog in de opstartfase bevinden. Desondanks weten de meeste provincies iets te noemen waar zij trots op zijn, zoals de stappen die zijn gezet op het gebied van actieve openbaarmaking en de manier waarop contact wordt opgenomen met een Woo-verzoeker. Ook geeft een aantal provincies aan dat er door de Woo-teams echt gestreefd wordt naar transparantie, en dat zij hun best doen om de gehele organisatie mee te nemen in het implementatieproces, ondanks eventuele weerstand die wordt ervaren.

Provincie Groningen

De provincie Groningen is er trots op dat zij al actief bezig is met het publiceren van de Woo-besluiten.

Provincie Overijssel

De provincie Overijssel is vooral tevreden over het feit dat zij Woo-verzoekers op een persoonlijke manier benadert. De provincie ziet dit niet alleen als een effectieve aanpak om het proces van informatievoorziening te verkorten, maar ook als een manier om het vertrouwen van inwoners te herwinnen.

Provincie Zuid-Holland

Zuid-Holland is er trots op dat zij al in 2017 begonnen is met het publiceren van de GS-besluiten. De provincie geeft aan dat hier een verandering van gedachte achter zit: iedereen die een GS-stuk schrijft, is zich ervan bewust dat dit ook openbaar zal zijn. Zuid-Holland wil hiermee laten zien dat het mogelijk is voor provincies om transparant te zijn met betrekking tot overheidsinformatie en dat openbaarheid ook een positief effect heeft op de kwaliteit van de stukken.

Provincie Noord-Holland

Noord-Holland beschouwt zichzelf als "aardig transparant". Woo-besluiten worden op de website gepubliceerd en de beleidslijn bij de provincie is al veranderd naar 'openbaar, tenzij'.

Provincie Limburg

De provincie Limburg is er trots op dat zij bij het gros van de Woo-verzoeken een formele aanpak hanteert, waarbij slechts een fractie van de verzoeken informeel afgehandeld wordt. Dit betekent niet dat de provincie geen contact opneemt met de verzoekers; dit gebeurt juist regelmatig, waarbij de provincie ook het gevoel heeft dat dit erg gewaardeerd wordt door inwoners. Daarnaast vindt de provincie het belangrijk samen te werken met gemeenten binnen de provincie en hen in het kader van de Woo te steunen. Tenslotte is de provincie er ook trots op dat Limburg goed naar voren is gekomen uit het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar de afhandeling van Wob-verzoeken.

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland geeft aan nog in de opstartfase te zitten. Het kan nog een aantal jaren duren voor er “ambtelijk vakmanschap” in het kader van de Woo is ontwikkeld. Desondanks is de provincie er trots op dat het onderwerp leeft binnen de organisatie: het bestuur en de Provinciale Staten willen echt werk maken van overheidstransparantie. Flevoland hoopt vanaf volgend jaar het proces van actieve openbaarmaking te kunnen verbeteren door middel van tooling.

3.7 De Woo Readiness Index

Deze Woo Readiness Index is ingevuld op basis van de meest objectieve data: twee vragen over de bereikbaarheid van de Woo-contactpersoon, en één vraag over het aantal pilots. Voor de gegevens van de Woo-contactpersoon krijgen de provincies één punt wanneer er op de website een telefoonnummer of e-mailadres staat waarop de Woo-contactpersoon te bereiken is. Bij de vraag over de bereikbaarheid van de provincies kunnen er maximaal drie punten worden verkregen: drie punten wanneer de Woo-contactpersoon binnen vijf werkdagen reageerde op ons verzoek om een interview; twee punten als dit binnen tien werkdagen gebeurde; één punt als dit binnen 20 werkdagen gebeurde; en nul punten als er meer dan 20 werkdagen werd gedaan over een reactie. Voor de pilots kunnen er vier, twee of nul punten gekregen worden: nul wanneer de provincie (nog) geen pilots uitvoert; twee wanneer de provincie meedoet aan de pilot Open Stateninformatie (OSI); en vier punten wanneer zij naast de OSI ook nog een eigen initiatief hebben voor één of meerdere pilots. Er moet hierbij gelet worden op het feit dat een lage of hoge score niets zegt over de manier waarop een provincie omgaat met het bewerkstelligen van cultuurverandering of wat zij doet om het proces van afhandeling van Woo-verzoeken te versnellen.

Tabel 15

Uitdagingen	NH	Lim	ZH	Gel	Fle	Zee	Ove	Gro	Fri
Gemiddelde termijn afhandeling verzoeken*	1	1	1	0	1	1	0	1	0
Vindbaarheid contactgegevens Woo-contactpersoon	3	3	1	3	1	3	3	1	1
Reactietijd Woo-contactpersoon	4	2	4	2	2	0*	0	0	0
Totaal	8	6	6	5	4	4	3	2	1

* De provincie Zeeland heeft in het interview aangegeven dat er wel ideeën gepland staan voor pilots.

Gemeenten

4.1 Organisatie

Door gemeentelijke herindelingen telt Nederland sinds 24 maart 2022 in totaal 344 gemeenten. Er zijn 46 gemeenten benaderd voor dit onderzoek. Deze bestaan uit de G40 gemeenten, zes grote, drie middelgrote en drie kleine gemeenten.

Er werkten 23 gemeenten mee aan dit Woo-onderzoek. De gemeenten zijn benaderd via de Woo-contactpersoon, of een algemeen loket indien er geen Woo-contactpersoon was. De beantwoordingswijze verschilt per gemeente: de helft van de deelnemende gemeenten heeft de vragen schriftelijk (per e-mail) beantwoord. Elf gemeenten hebben deelgenomen aan een digitaal interview.

4.1.1 Bereikbaarheid Woo-contactpersoon

Tabel 16

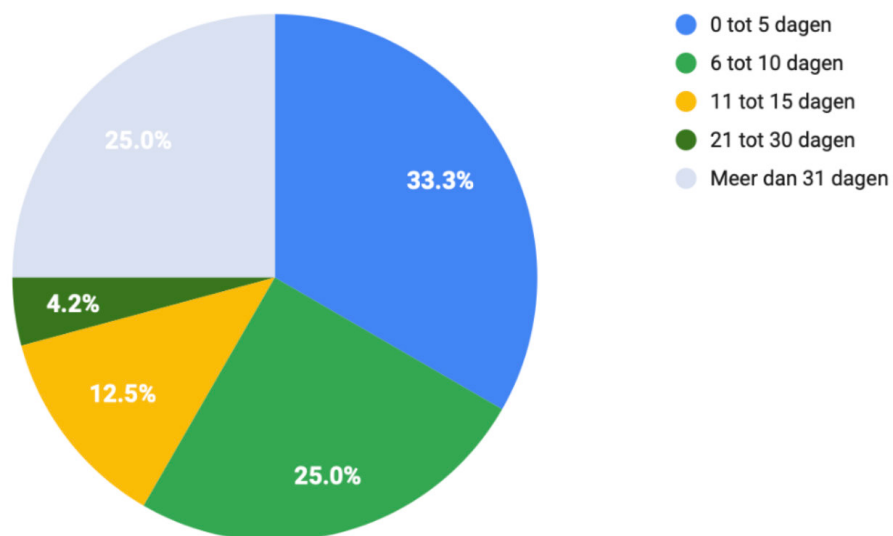
Gemeente	Reactietijd in werkdagen
Alkmaar	0
Eindhoven	0
Leeuwarden	0
Amersfoort	1
Enschede	1
Hilversum	2
Haarlemmermeer	5
Almelo	7
Deventer	8
Breda	9

Gemeente	Reactietijd in werkdagen
Groningen	9
Amsterdam	10
Tilburg	10
Almere	12
Arnhem	12
Venlo	15
Pekela	26
Assen	32
Staphorst	35
Utrecht	34
Alphen aan den Rijn	48
Delft	48
Hoorn	50

Het blijkt dat de Woo-contactpersoon niet altijd direct te bereiken is. Voor dit onderzoek is in dat geval contact opgenomen met het algemene informatiepunt van de gemeente, het gemeenteloket of is een verzoek ingediend via een online contactformulier. Er zijn wezenlijke verschillen tussen de gemeenten wat betreft de bereikbaarheid en reactietijd. Van 33% van de deelnemende gemeenten is een reactie ontvangen binnen vijf werkdagen, 25% heeft gereageerd binnen tien werkdagen, 13% binnen 15 werkdagen en 29% reageerde na 21 werkdagen of meer.

Figuur 20

Reactietijd Woo-contactpersoon in werkdagen gemeenten



N = 23

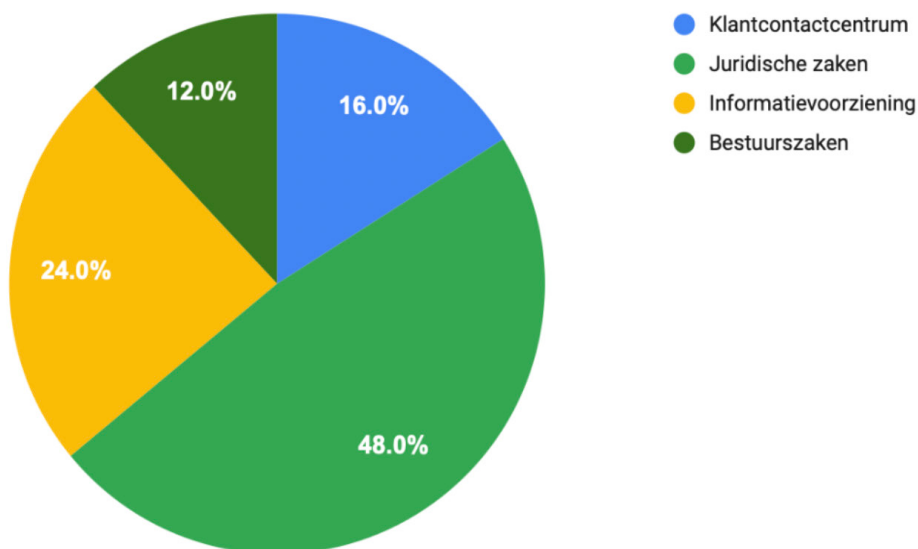
Zoals eerder aangegeven is het belangrijk om te kijken naar de bereikbaarheid van de Woo-contactpersoon, aangezien deze het aanspreekpunt is voor een inwoner met een Woo-verzoek of algemene vragen over beschikbare overheidsinformatie. Artikel 4.7 van de Woo vereist dat een lokale overheid “een of meer” contactpersonen aanwijst. Uit het onderzoek blijkt dat 91% één of meerdere Woo- contactpersonen hebben aangewezen. Bij 9% ontbreekt een Woo-contactpersoon. Deze gemeenten hebben aangegeven dat het aanstellen van een Woo-contactpersoon nog in het besluitvormingsproces zit.

Omdat er in de Woo niet staat op welke manier overheden hier invulling aan moeten geven, wordt er verschillend omgegaan met de bereikbaarheid van deze contactpersoon. Bij 35% staat de naam en contactgegevens vermeld op de website van de gemeente. Hierdoor is de Woo-contactpersoon direct te bereiken voor de inwoners. Bij de overige 65% van de gemeenten kan een inwoner contact opnemen met de Woo-contactpersoon via het klantencontactcentrum of via een online contactformulier waarnaar wordt verwezen op de website.

Er zijn gemeenten die meerdere Woo-contactpersonen hebben aangewezen, verspreid over verschillende afdelingen binnen de organisatie. Van de gemeenten die één of meerdere Woo-contactpersonen hebben aangewezen, bevindt 50% van deze contactpersonen zich binnen de afdeling juridische zaken. Naast juridische zaken zijn Woo-contactpersonen gepositioneerd binnen de afdelingen informatievoorziening (25%) en het klantencontactcentrum (17%).

Figuur 21

Positie Woo-contactpersoon binnen de gemeente



4.1.2 Organisatiestructuur Woo

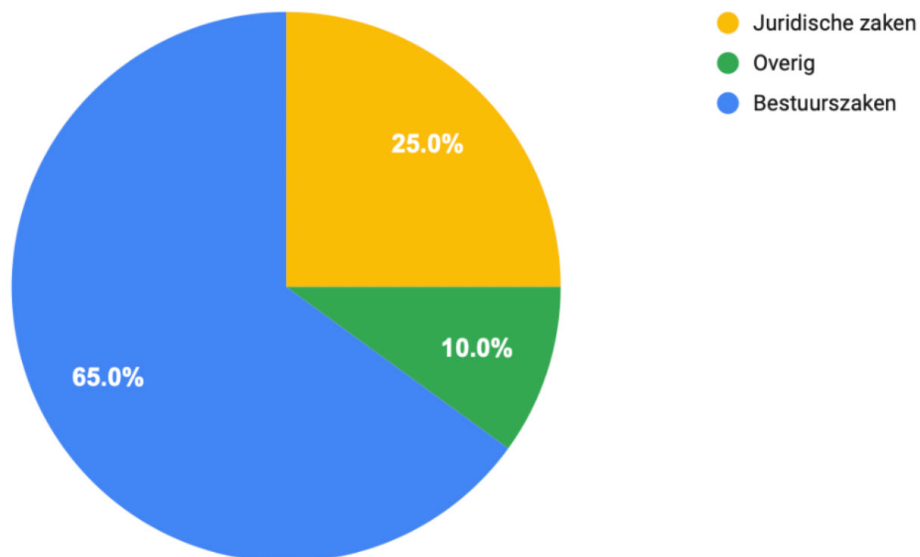
Hoe is de uitvoering van de Woo georganiseerd binnen de gemeente?

Voor de implementatie van de Woo heeft 91% van de gemeenten een projectorganisatie ingericht. De gemeenten Assen en Pekela (9%) geven aan dat de oprichting van een projectorganisatie nog in het besluitvormingsproces zit. De vormgeving van de Woo-projectorganisaties is verschillend onder de gemeenten. Zo geven de gemeenten Arnhem en Amersfoort aan dat de organisatiestructuur is onderverdeeld in een project passieve openbaarmaking en een project actieve openbaarmaking. De gemeente Haarlemmermeer heeft aangegeven dat er meerdere projectgroepen zijn opgericht voor de implementatie van de Woo. Vijf van de zeven projectgroepen zijn werkzaam voor de actieve openbaarmaking. Er zijn ook gemeenten die de actieve en passieve kant van de Woo in één project implementeren. De gemeente Hoorn geeft bijvoorbeeld aan dat er één project is opgericht voor de actieve openbaarmaking, de passieve openbaarmaking en de informatiehuishouding.

De opdrachtgever van de projectorganisatie Woo is aangewezen binnen verschillende afdelingen van gemeenten. De meeste gemeenten (65%) hebben binnen de afdeling bestuurszaken een opdrachtgever benoemd. De gemeenten Amersfoort en Delft hebben aangegeven dat de opdrachtgever benoemd is binnen de afdeling informatievoorziening.

Figuur 22

Afdeling opdrachtgever projectorganisatie gemeenten



N=21, Assen en Pekela hebben geen opdrachtgever omdat de projectorganisatie nog niet is ingericht.

4.2 Passieve openbaarmaking

Welke acties zijn er in gang gezet om de afhandeling van Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn te realiseren?

Gemeenten geven aan moeite hebben met het afhandelen van Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn. Om hier verandering in te brengen worden er verschillende acties ondernomen om het afhandelingsproces van een Woo-verzoek te optimaliseren. Gemeenten geven aan dat het behalen van de afhandelingstermijn afhankelijk is van de complexiteit van het Woo-verzoek. De gemeenten Leeuwarden, Venlo, Assen en Staphorst geven aan dat er geen veranderingen zijn doorgevoerd sinds de overgang van Wob naar Woo en het huidige afhandelingsproces wordt aangehouden. Gemeente Hilversum heeft aangegeven dat alle Woo-verzoeken binnen de termijnen worden afgehandeld en er hierdoor geen veranderingen nodig zijn geweest in het afhandelingsproces.

De verschillende acties om het afhandelingsproces te versnellen zijn onderverdeeld in vijf categorieën: investeren in software zoals laktooling; contact opnemen met de verzoeker om het verzoek potentieel in te perken of te verduidelijken; inzetten van meer personele capaciteit; en aanpassen van het afhandelingsproces, zoals beslissingslijnen verkorten; en het afhandelingsproces centraal uitvoeren. Gemeenten hebben één of meerdere acties genoemd.

Er zijn acht gemeenten die aangeven dat er geïnvesteerd wordt in het aanschaffen van software. Deze software kan gebruikt worden voor het anonimiseren en laktooling van documenten. Er is ook aangegeven dat er sjablonen ontwikkeld worden voor een Woo-besluit. Hierdoor zal een medewerker minder tijd nodig hebben voor het afhandelen van een Woo-verzoek.

Er zijn drie gemeenten die specifiek aangeven dat het nodig is de personele capaciteit te vergroten om de afhandelingstermijnen te behalen. Op de huidige krappe arbeidsmarkt wordt dit door gemeenten als een uitdaging ervaren. Deze personele capaciteit zal ook ingezet worden om de informatiehuishouding op orde te krijgen. Zodra de informatiehuishouding op orde is, kunnen gemeenten gemakkelijker informatie opzoeken voor een bepaald Woo-verzoek. Voor het afhandelen van een Woo-verzoek zijn over het algemeen de dossierhouders verantwoordelijk. De medewerker met het desbetreffende dossier zal het Woo-verzoek afhandelen.

Er zijn acht gemeenten die hebben aangegeven dat de handleiding voor het afhandelen van een Woo-verzoek wordt aangepast. Niet iedere medewerker van de gemeente beschikt over de juridische kennis die vereist is voor het beoordelen van de uitzonderingsgronden. Hiervoor hebben vijf gemeenten aangegeven dat medewerkers meer juridische ondersteuning krijgen tijdens het afhandelen van een Woo-verzoek.

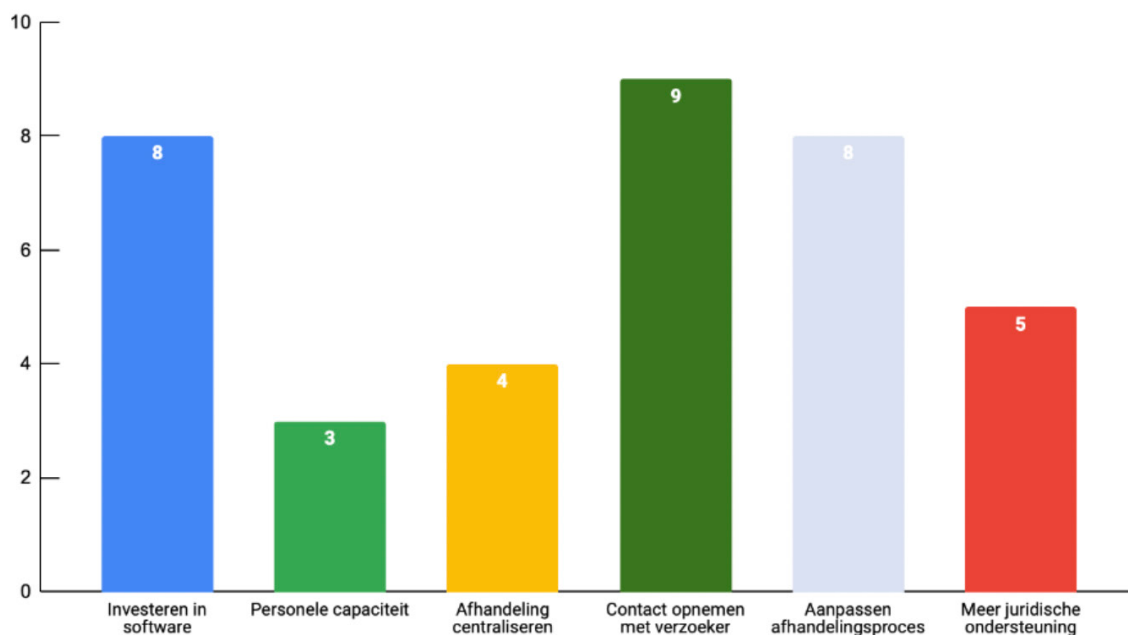
Er zijn vier gemeenten die aangeven dat er toegewerkt wordt naar het centraliseren van taken. De verantwoordelijkheid voor het afhandelen van het Woo-verzoek kan bij de Woo-coördinator, Woo-team of Woo-contactpersoon komen liggen. De gemeente Amsterdam geeft aan dat er een verandering plaatsvindt van een decentrale afhandeling naar een centrale afhandeling. Deze verandering wordt ingezet om ervoor te zorgen dat de Woo-verzoeken binnen de termijn afgehandeld zullen worden. De gemeente Eindhoven streeft ernaar om taken te centraliseren zoals het bieden van ondersteuning, het overzicht houden en centrale coördinatie. De proces-verantwoordelijkheid zal decentraal blijven.

Er wordt steeds eerder contact opgenomen met de verzoeker. Er zijn acht gemeenten die dit noemen als een actie om het proces van afhandeling te versnellen. Hiervoor worden meerdere voordelen genoemd: de verzoeker krijgt een groter gevoel van vertrouwen dat het verzoek serieus wordt genomen; de verzoeker voelt een minder grote afstand tot de gemeente; de precisering van het verzoek vindt eerder plaats; en als het in het belang is van de verzoeker, zal een verzoek informeel afgehandeld worden.

Al eerder werd genoemd dat Woo-verzoeken verschillend zijn in de mate van complexiteit. Hierdoor werken de meeste gemeenten niet met schema's voor doorlooptijden om het afhandelingsproces te versnellen. Het is lastig om een schema op te stellen dat geschikt is voor ieder binnenkomend Woo-verzoek. Toch geven de gemeenten Almelo, Almere en Haarlemmermeer aan dat er een processchema is opgesteld. Zie tabel 8 voor een schema van de gemeente Almelo voor het afhandelen van een Woo-verzoek met indicatieve doorlooptijden.

Figuur 23

Acties afhandeling Woo-verzoeken gemeenten



N=23. Gemeenten hebben één of meerdere acties benoemd, waardoor het aantal acties hoger is dan het aantal deelnemende gemeenten.

Schema indicatieve doorlooptijden Woo-verzoek gemeente Almelo

Stap	Gereed op dag
Binnenkomst Woo-verzoek Het kan binnenkomen via verschillende media. Wanneer telefonisch een verzoek wordt ingediend, moet de medewerker waarbij het verzoek binnenkomt, het schriftelijk aanleveren. Desnoods in overleg met de Woo-contactpersoon. Er is een web-portal voor een web-formulier in ontwikkeling.	1
Intake en registratie Via het e-formulier wordt het automatisch geregistreerd in JOIN en komt terecht in de werkvoorraad van de Woo-behandelgroep. De leden ontvangen een email dat een Woo-verzoek in JOIN staat en kijken binnen 24 uur of zij de behandelaar worden van het verzoek, zij plaatsen dit dan in hun eigen werkvoorraad.	2
Werkvoorraad toewijzen eventueel in overleg Wanneer het Woo-verzoek niet binnen 24 uur een behandelaar heeft grijpt de Woo-contactpersoon in en kan overleggen of zelf verdelen. Eventueel wordt in een Teams overleg per direct afgestemd wie de behandeling op zich neemt afhankelijk van de aard van het verzoek. Binnen 48 uur heeft ieder verzoek een behandelaar.	3
Verzamelen, eerste inzicht documenten Wanneer men de documenten niet terug kan vinden in JOIN is het verstandig een afspraak te maken met een van de medewerkers van CR.	8
Overleg met indiener Neem bij het overleg een klein overzicht mee van de bij elkaar gezochte documenten. Samen met de indiener kan worden doorgenomen via een stoplicht-methode welke documenten diegene zoekt.	10
Verzamelen documenten, vervolg, opstellen inventarisatielijst Naar aanleiding van het overleg kunnen de documenten worden verzameld die de verzoeker zou willen.	17
Toetsen op uitzonderingsgronden en anonimiseren De verzamelde documenten moeten worden getoetst op uitzonderingsgronden. Men kan de hulp van de concernjuristen inschakelen. Deze uitzonderingsgronden kunnen onleesbaar worden gemaakt met behulp van een tool. Eind 2022 komt er een werkinstructie beschikbaar over op welke manier het best kan worden geanonimiseerd. De geanonimiseerde stukken dienen te worden opgeslagen in het dossier waar het vandaan komt, t.z.t. gaat het automatisch. Via een koppeling kan het worden toegevoegd bij het te behandelen Woo-verzoek.	21
Indien van toepassing, vragen zienswijzen Wanneer derden worden genoemd in de verzamelde documenten, moeten er zienswijzen worden gevraagd. De beslistermijn wordt opgeschort totdat de zienswijze-periode is verstreken of de laatste zienswijze is ontvangen. Veelal wordt een termijn van twee weken aangehouden voor de derden om een zienswijze in te dienen.	PM
Opstellen concept-besluit Hierbij kan het sjabloon worden gebruikt. Die is te vinden via kennisnet en wanneer Xential beschikbaar is, wordt het daarin overgezet.	23

Indien van toepassing, overleg met concernzaken en communicatie Er kan contact worden opgenomen met medewerkers van concernzaken en/of communicatie.	25
Opstellen definitief besluit	27
Brief aan Woo-verzoeker (bij voorkeur via de mail) Met verwijzing naar de vindplaats van de verzochte documenten.	28
Publicatie via PLOOI (nu nog via iBabs) PLOOI is op dit moment nog niet beschikbaar. In de tussentijd kan worden gepubliceerd via iBabs inclusief het verzoek en de beantwoording. Voor zover het openbaar gemaakt mag worden: de verzochte documenten. In bepaalde gevallen hoeven deze niet te worden gepubliceerd. Bijvoorbeeld wanneer het om een bijzondere verzoeker gaat.	28

4.3 Actieve openbaarmaking

4.3.1 De verplichte informatiecategorieën

Is er een invoeringsplanning van de verplicht actief openbaar te maken categorieën van artikel 3.3 Woo?

91% van de gemeenten geeft aan de planning van het Rijk voor de verplicht actief openbaar te maken categorieën te volgen. De gemeenten Leeuwarden en Amsterdam geven aan dat er volgens een eigen planning wordt gewerkt voor het openbaar maken van de informatiecategorieën. Een aantal gemeenten is momenteel bezig met het inventariseren van de openbaar te maken informatiecategorieën en het opzetten van pilots.

4.3.2 Inspanningsverplichting

Zijn er prioriteiten vastgesteld voor het voldoen aan de inspanningsverplichting actieve openbaarmaking van artikel 3.1 Woo, of zijn er pilots in gang gezet?

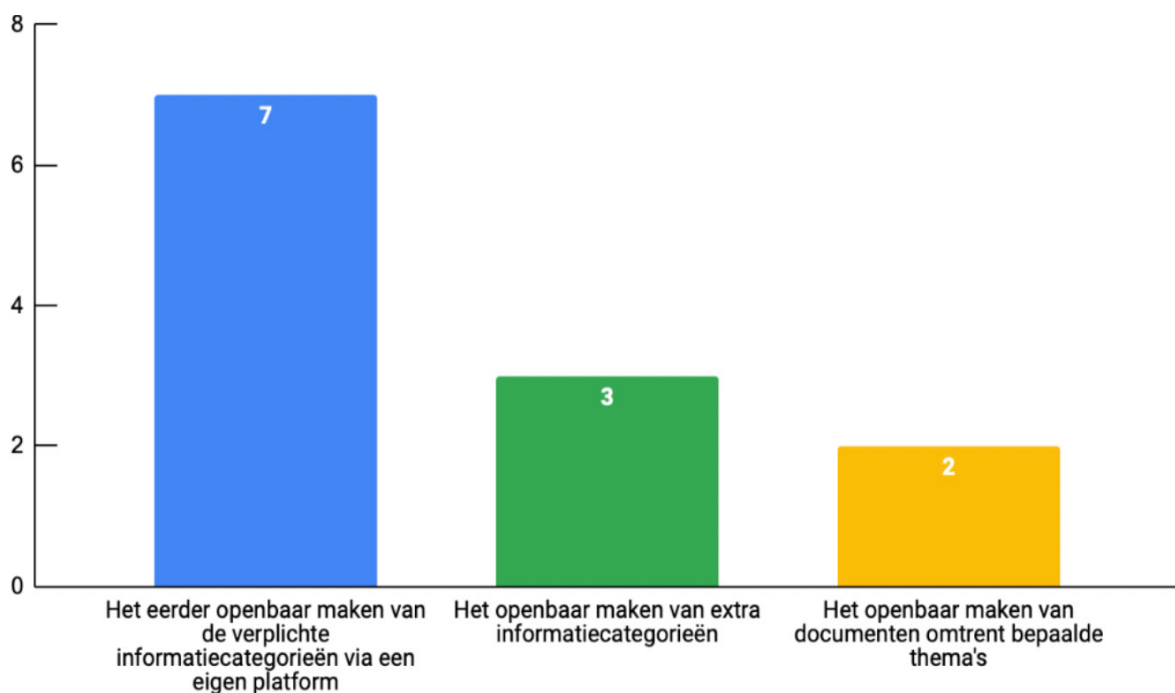
Er zijn zeven gemeenten die aangeven niet te wachten op toegang tot PLOOI; zij publiceren al informatiecategorieën op een eigen platform. Voorbeelden hiervan zijn de gemeente Alkmaar, die op de eigen website DROP en andere kanalen documenten openbaar maakt. De gemeente Amsterdam heeft een platform ontwikkeld genaamd Open Amsterdam waar verschillende informatiecategorieën openbaar gemaakt worden. De gemeente Almelo maakt de Woo-besluiten openbaar op de eigen website. De gemeente Leeuwarden geeft aan dat alle categorieën al openbaar gemaakt worden, afgezien van de Woo-verzoeken, klachten en beschikkingen. Hier wordt nog aan gewerkt.

Door drie gemeenten worden extra informatiecategorieën openbaar gemaakt, naast de vier verplichte categorieën. Dit zijn de gemeenten Leeuwarden, Amsterdam en Tilburg. De gemeenten Utrecht en Amsterdam hebben aangegeven dat er informatie openbaar gemaakt wordt omtrent

een bepaald thema. Utrecht merkt bijvoorbeeld dat er behoefte is naar informatie over omgevingsvergunningendossiers. Verzoekers willen meer zien dan alleen de omgevingsvergunning, zoals tekeningen en rapporten. Amsterdam geeft aan dat er ingespeeld wordt op bepaalde 'hot-spots'. Een voorbeeld hiervan zijn de stakingen in Amsterdam. De dossierstukken over dat thema worden uit eigen beweging actief openbaar gemaakt.

Figuur 24

Invulling van inspanningsverplichting gemeenten



Van de deelnemende gemeenten hebben zeventien zich aangesloten bij Open Raadsinformatie (ORI). Dit is een initiatief om de besluitvorming van Nederlandse gemeenten transparanter te maken. In totaal zijn er 277 gemeenten aangesloten bij ORI. Hiernaast geeft 26% aan dat er binnen de gemeente een Woo-pilot in gang is gezet. Genoemde voorbeelden zijn een pilot in de gemeente Amsterdam voor richtlijnen en kaders voor anonimisering; pilots in de gemeente Breda voor Woo-verzoeken en raadsstukken; pilots in de gemeente Eindhoven voor Woo-verzoeken en bestuurlijke besluitprocessen; pilots in de gemeente Utrecht voor convenanten en klachten; en pilots in de gemeente Venlo voor werkprocessen afhandelen Woo-verzoeken en aanvragen collegebesluiten.

4.4 Cultuurverandering

Hoe wordt ervoor gezorgd dat er een cultuurverandering in gang wordt gezet?

Het is van belang dat de Woo draagvlak heeft binnen de organisatie. Transparantie begint bij de medewerkers. Gemeenten geven aan dat er stappen worden ondernomen voor een cultuurverandering, maar benadrukken tegelijkertijd dat een cultuuromslag niet van de ene op de andere dag bereikt is. Er zijn 23 gemeenten die hebben aangegeven dat er interne voorlichting wordt gegeven. Breda heeft aangegeven dat er op dit moment een animatie in de maak is voor intern gebruik, die medewerkers kennis laat maken met de Woo. Arnhem heeft in het verleden lunchlezingen en informatiesessies georganiseerd op verschillende afdelingen. Op bestuurlijk niveau worden er ook presentaties gegeven.

Er zijn negen gemeenten die een opleidingsprogramma hebben ingericht voor het bewerkstelligen van een cultuurverandering. De gemeente Enschede is op dit moment bezig met het maken van trainingen die onder collega's gegeven zullen worden. Binnen de gemeente Amsterdam is een communicatiestrategie in samenwerking met een gedragsdeskundige verantwoordelijk gesteld voor het ontwikkelen van opleidingen, summerschool en e-learningen. Binnen de gemeente Almere krijgen nieuwe medewerkers meteen een training over hoe ze hun documenten kunnen opslaan zodat ze eventueel meteen openbaar gemaakt kunnen worden.

Meerdere gemeenten geven aan dat medewerkers in eerste instantie enigszins huiverig zijn voor de Woo. Dit ligt niet aan onwil, maar aan de vragen die het bij ze oproept: Wat houdt de Woo precies in? Wat betekent dat voor mij? Wat verandert er aan mijn werkprocessen? Hoe combineer ik dit met mijn andere taken? Deze vragen onderstrepen het belang van voorlichtingen en trainingen, en aandacht voor het onderwerp transparantie.

4.5 Uitdagingen

Wat zijn de grootste opgaven op het gebied van Open Overheid?

Voor gemeenten zijn cultuurverandering en informatiehuishouding de grootste opgaven. Het belang van transparantie zal erkend en doorleefd moeten worden op alle niveaus van de organisatie. Hier zullen bestuurders, managers en directieleden een voorbeeldfunctie moeten vervullen. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat voorlichting, trainingen en bewustwordingscampagnes een positieve bijdrage leveren aan de houding van medewerkers ten opzichte van openbaarheid. Er zijn 11 gemeenten die aangeven dat bewustwording onder werknemers en het plaatsvinden van een cultuurverandering een grote uitdaging is. Voor de gemeente Deventer is het een uitdaging om iedereen te betrekken bij veranderingsprocessen. De gemeente Eindhoven ziet naleving van de Woo door medewerkers als uitdaging. De voorbereiding en de bekendheid van een wetswijziging gaat goed, maar het is spannend of medewerkers het blijven uitdragen.

De informatiehuishouding wordt door tien gemeenten als een grote opgave gezien, omdat medewerkers binnen de organisaties niet weten waar alles is opgeslagen. Gemeenten hebben aangegeven dat het een grote klus is om de huidige informatiehuishouding te optimaliseren, zodat documenten vanaf nu gemakkelijk teruggevonden kunnen worden. De gemeente Assen heeft

moeite met het krijgen van inzicht in waar informatie zich bevindt. De gemeente Hilversum geeft ook aan dat de informatiehuishouding de grootste opgave is op dit moment. Die moet op orde gemaakt worden, zodat alles gereed is voor openbaarmaking: "Er kan morgen besloten worden dat bepaalde documenten openbaar gemaakt moeten worden. We moeten ervoor zorgen dat dit gereed is."

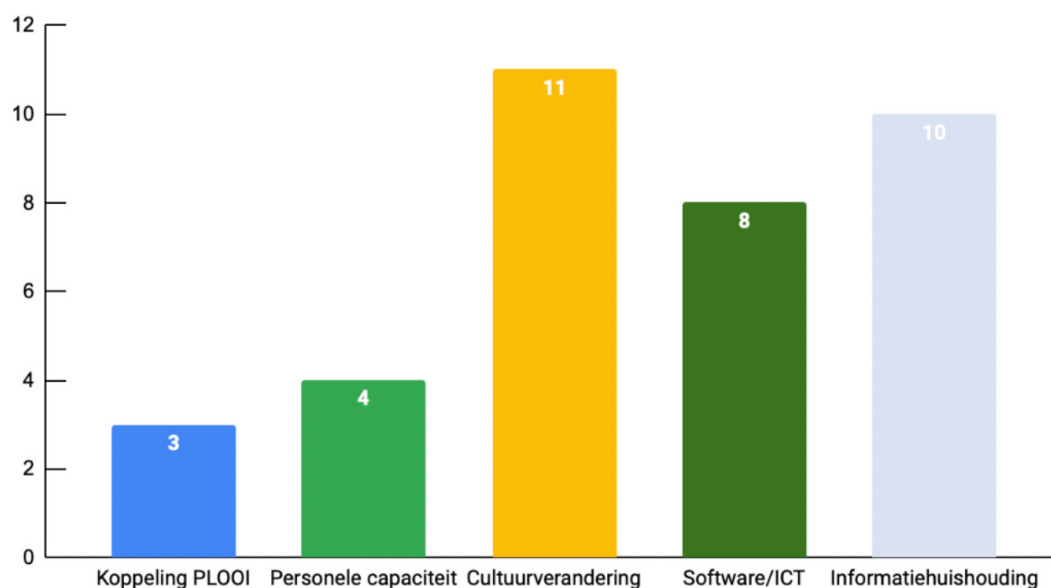
Er zijn acht gemeenten die uitdagingen ondervinden op het gebied van software en ICT. De gemeente Pekela geeft aan dat de gemeente er tegenaan loopt dat er nog geen IT-oplossing is voor het machineleesbaar plaatsen van documenten op de website. Tot op heden kunnen er alleen PDF-bestanden gepubliceerd worden. Ook de gemeente Almelo ervaart uitdagingen op het gebied van IT. Softwaretools zijn toe aan vervanging om documenten eenvoudig actief openbaar te maken. "Het vervangen van software neemt veel tijd in beslag; op welke manier moet de gemeente dit dan tijdelijk oplossen?"

Een uitdaging in personele capaciteit is door vier gemeenten expliciet benoemd. De gemeente Hoorn heeft aangegeven dat überhaupt aan personeel komen een uitdaging is. Er worden op dit gebied ook uitdagingen ervaren door de gemeente Tilburg, die aangeeft dat de grootste drempel ligt op het gebied van capaciteit en prioriteit. Naast een tekort in personele capaciteit hebben een aantal gemeenten ook aangegeven dat er nog vacatures open staan voor functies die betrekking hebben op de Woo.

Ten tijde van het onderzoek heerste er nog onduidelijkheid over PLOOI. Drie gemeenten maken zich zorgen over de aansluiting met PLOOI. De gemeenten Enschede, Haarlemmermeer en Breda hebben aangegeven dat het koppelen van documenten met het platform PLOOI een uitdaging zal worden. Deze uitdaging is mede veroorzaakt door de onduidelijkheden die er bestaan omtrent het platform.

Figuur 25

Uitdagingen voor gemeenten



Citaten gemeenten:

"Je moet kijken hoe je zo slim mogelijk de documenten al geschikt maakt voor openbaarmaking. Dat kan doordat de gegevens die voor anonimiseren moeten worden verwijderd bijvoorbeeld in aparte velden op te slaan. Dat draagt ook bij aan het bewustzijn dat je documenten openbaar worden en voor de samenleving zijn."

"Tijd, geld, aandacht geven aan de Woo in tijden van vele andere problemen (energiearmoede, bestaanszekerheid, omgevingswet): de Woo moet een plekje krijgen tussen deze grote onderwerpen. De grootste drempel zit in capaciteit en prioriteit. Je komt moeilijk op gang, omdat iedereen ook met andere dingen bezig is."

"De opgave zit in de schaarste aan mensen en de middelen. Het is überhaupt moeilijk om personeel te krijgen. De grootste uitdaging is dat je mensen in beweging krijgt en anders laat werken. De grootste zorgen maak ik me om de menselijke aspecten."

"Hoe moeten we met PLOOI koppelen? Indien dit niet rechtstreeks kan via de leverancier van een zaakstelsel, welke interne oplossing gaan we dan creëren?"

"De techniek vormt een uitdaging. Onze anonimiseringstool moet worden aangepast. Dat betekent inkopen, maar daar ben je bijna driekwart jaar mee bezig. De grootste opgave: dat er nog zoveel onbekend is. Een wet wordt ingesteld, maar als organisatie moet je zelf het wiel uitvinden. Het is zonde als je hier als organisatie tijd aan kwijt bent."

4.6 Behaalde resultaten

Zijn er al resultaten geboekt op het gebied van Open Overheid, zo ja welke? Waar is de gemeente als het gaat om haar inzet op het gebied van Open Overheid het meest trots op?

Met ingang van 1 mei 2022 is de Woo van kracht. Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat de Woo niet als een verrassing kwam. Op voorhand zijn er al stappen ondernomen om het implementatieproces soepel te laten verlopen. Toch wordt er opgemerkt dat het lastig is om op dit moment al concrete successen te benoemen. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden met het feit dat medewerkers op de hoogte zijn van de Woo, dat er gewerkt wordt aan bewustwording en er aandacht is voor openheid. Er zijn plannen opgesteld, ambitieniveaus bepaald en er wordt gewerkt aan de informatiehuishouding. Het op orde krijgen van de informatiehuishouding levert een positieve bijdrage aan het binnen de wettelijke termijn afhandelen van Woo-verzoeken en voor de verplicht openbaar te maken informatie categorieën.

Citaten gemeenten:

"We zijn trots op het feit dat we al een hele tijd de Woo-verzoeken en stukken openbaar hebben staan. Dat proces verloopt goed. Het kan altijd beter, maar binnen de organisatie zijn we trots dat het bestuur hier achter staat om die weg in te zetten."

"Het college heeft een ambitie vastgesteld voor de Woo (actieve openbaarmaking), er is een project Digitaal Werken die stappen heeft gezet m.b.t. informatiehuishouding op orde. Woo-verzoeken kunnen elektronisch worden ingediend en wordt geautomatiseerd opgevangen in het zaaksysteem en kunnen vandaaruit worden behandeld. Diverse informatie wordt al (o.a. via DROP, eigen website) actief openbaar gemaakt. Passieve openbaarmaking wordt adequaat opgepakt."

"Het is nog te vroeg om successen te benoemen. We zijn nog bezig met het verkrijgen van informatie vanuit verschillende afdelingen. Wat je nu al ziet is dat er binnen de gemeente goed samengewerkt kan worden. Dat is een grote winst en een kans om deze transitie goed te laten verlopen."

"Er is een vastgesteld uitvoerbaar plan van aanpak om de Woo duurzaam te implementeren. Er is commitment en ambassadeurschap op directieniveau."

"We hebben een inventarisatie gemaakt van alle soorten Woo-documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden. Nu is inzichtelijk in welk proces het document gemaakt wordt, wie de proceseigenaar is, wat archieftermijnen zijn per document en welk systeem gebruikt wordt (en dus ook inzichtelijk als geen systeem gebruikt wordt)."

4.7 De Woo Readiness Index

Op basis van de gegeven antwoorden vanuit de gemeenten, is de Woo Readiness Index ingevuld. Er is bewust gekozen om alleen objectieve informatie weer te geven. Dit neemt het belang van cultuurverandering niet weg. De deelnemende gemeenten zijn bewust bezig met acties om een cultuurverandering teweeg te brengen binnen de organisatie. De acties die gemeenten hebben genomen ten aanzien van het afhandelingsproces van een Woo-verzoek zijn ook buiten beschouwing gelaten in de Woo-readiness Index. De lage score van gemeenten als Pekela en Staphorst kan erop wijzen dat kleine gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning (vanuit BZK en/of VNG).

Tabel 18

Gemeente	Gegevens van de Woo-contactpersoon vindbaar	Bereikbaarheid gemeente	Worden er pilot actieve openbaarheid uitgevoerd?	Totaal
Amsterdam	1	2	4	7
Eindhoven	0	3	4	7
Breda	0	2	4	6
Leeuwarden	1	3	2	6
Alkmaar	0	3	2	5
Almelo	1	2	2	5
Amersfoort	0	3	2	5
Enschede	0	3	2	5
Groningen	1	2	2	5
Haarlemmermeer	0	3	2	5
Hilversum	0	3	2	5
Utrecht	0	1	4	5
Venlo	0	1	4	5
Almere	1	1	2	4
Deventer	0	2	2	4
Arnhem	0	1	2	3
Tilburg	1	2	0	3
Delft	0	0	2	2
Alphen aan den Rijn	0	0	0	0
Assen	0	0	0	0
Hoorn	0	0	0	0
Pekela	0	0	0	0
Staphorst	0	0	0	0

Gegevens van Woo-contactpersoon vindbaar : Ja=1, nee=0

Bereikbaarheid gemeente: binnen 5 dagen=3, binnen 10 dagen= 2, binnen 20 dagen= 1 , meer dan 20 =0

Worden er pilots actieve openbaarheid uitgevoerd: veel=4, weinig=2, geen=0

Conclusies

5.1 De inwerkingtreding van de Woo heeft geleid tot een nieuwe dynamiek

Overheden hebben het afgelopen jaar veel tijd en energie geïnvesteerd om te kunnen voldoen aan de ambities en verplichtingen van de nieuwe Woo. In alle bestuurslagen – rijk, provincies en gemeenten – zijn plannen ontwikkeld, mensen in beweging gekomen en acties in gang gezet. Sommige overheden geven daarbij prioriteit aan het op orde brengen van de informatiehuishouding. Veel Woo-coördinatoren zien het bewerkstelligen van een cultuuromslag als een essentiële voorwaarde voor een succesvolle uitvoering van de Woo. Zonder de overtuiging van alle medewerkers dat transparantie de kern is van democratie, zal het doel van een nieuwe bestuurscultuur niet worden gehaald. Op veel plaatsen zijn nieuwe Woo-projectteams of programmateams gevormd die de uitvoering van de Woo ter hand nemen. Meer dan de helft van de overheden in dit onderzoek heeft inmiddels een Woo-contactpersoon die ook nog snel blijkt te reageren op een verzoek om contact.

Hierbij past een belangrijke kanttekening. De Woo heeft een jarenlange aanloop gehad voor de wet op 1 mei 2022 in werking trad. Sommige overheden geven aan al een paar jaar bezig te zijn met het anticiperen op en uitvoeren van de Woo, maar de meeste overheden bevinden zich nog in het proces van oriëntatie en inventarisatie. Wat impliceert dit voor de betekenis van een wet? Is het de bedoeling dat het proces van de invoering van een wet binnen bestuursorganen pas begint wanneer de wet in werking is getreden? Wanneer kunnen burgers verwachten dat overheden wetten kunnen uitvoeren als dat niet op het moment van inwerkingtreding is?

5.2 De afhandeling van Woo-verzoeken gaat nog steeds ‘ondraaglijk traag’

Ook dit jaar werden de maximale wettelijke termijnen voor het afhandelen van Woo-verzoeken zeer fors overschreden. In het jaar 2022 deden ministeries gemiddeld 167 dagen over een Wob- of Woo-verzoek. Sinds 1 mei (de inwerkingtredingsdatum van de Woo) doen de ministeries er gemiddeld 162 dagen over om een Woo-verzoek te beantwoorden, grosso modo even lang als in 2021. Het is schokkend dat ministeries gemiddeld vier keer langer doen over het beantwoorden van Woo-verzoeken dan wettelijk maximaal is toegestaan (namelijk 28 dagen met een verlenging van 14 dagen bij complexe verzoeken).

Dit onderzoek geeft geen beeld van eventuele termijnoverschrijding op decentraal niveau.

Het aantal omvangrijke verzoeken is dit jaar toegenomen. Gemiddeld worden er per Wob/Woo-verzoek 210 pagina's verstrekt (dit was in 2021 nog 135 pagina's). Het merendeel van de Wob/Woo-verzoeken (55 %) is echter beperkt van omvang (maximaal 50 pagina's). Ook bij deze kleine verzoeken duurt het gemiddeld 111 dagen om deze te beantwoorden.

Bij enkele ministeries lijkt er een verbetering ingezet sinds de intreding van de Woo. Maar de ministeries van I&W, EZK en Financiën nemen meer dan een half jaar voor het beantwoorden van Woo-verzoeken. Het ministerie van OCW is met gemiddeld 70 dagen voor het tweede jaar op rij in vergelijking met andere ministeries opvallend snel. Bijna de helft van de Woo-verzoeken handelde dit ministerie af binnen de wettelijke termijn van 42 dagen van de Woo. Blijkbaar kan het dus wél. Op onze Woo Readiness Index is het ministerie van OCW dan ook het best presterende departement. De provincie Noord-Holland voert de lijst aan van provincies en Amsterdam en Eindhoven scoren het best als gemeente.

Deze cijfers suggereren dat het tijdig beantwoorden van Woo-verzoeken geen prioriteit is. Moeten Nederlandse burgers er niet van op aan kunnen dat wanneer een wet in werking is getreden, overheden zich aan deze wet kunnen houden? Indien een burger zich niet aan de wettelijke termijn houdt, volgt vaak een boete of verspeelt hij zijn rechten. Overheden komen er vaak gewoon mee weg.

Een deel van de trage afhandeling wordt wel geweten aan de extra tijd die het vragen van een zienswijze (op de te verstrekken informatie) aan derde belanghebbenden met zich meebrengt. Zo'n zienswijze zorgt voor het opschorten van de termijn. Nader onderzocht moet worden wat het precieze effect is en hoe hier beter mee om kan worden gegaan. Daarbij kan men denken aan het gebruiken van de twee weken verlenging (die staat boven op de standaard maximale termijn van vier weken bij complexe verzoeken), aan het beter selecteren van de informatie die aan derde belanghebbenden wordt voorgelegd (zodat de derden efficiënter en dus sneller kunnen oordelen), en aan voorafgaande duidelijkheid in relaties tussen overheid en derden (open by design). Daarnaast komt het ook voor dat in onderling overleg tussen aanvrager en overheidsorgaan de termijn wordt opgeschort. De vraag daarbij is dan in hoeverre dit altijd geheel vrijwillig is; zie bijvoorbeeld het kader op blz. 36.

5.3 De actieve openbaarmaking komt nog nauwelijks van de grond

Overheden moeten volgens artikel 3.3 van de Woo een reeks categorieën verplicht openbaar maken. Het afgelopen jaar is er weinig vooruitgang geboekt op dit terrein. Dat komt mede doordat de oplevering van PLOOI als publicatieplatform telkens vertraging opliep. De meeste overheden wachten op een bericht vanuit BZK waarin helder wordt gemaakt op welk moment welke informatiecategorieën gepubliceerd moeten worden. Sommige provincies en gemeenten zijn alvast aan de slag gegaan met het sinds 1 mei publiceren van Woo-verzoeken. Ook de inspanningsverplichting van artikel 3.1 wordt nog nauwelijks nageleefd. Er zijn enkele overheden die pilots hebben gestart (o.a. LNV, SZW, BZK, Noord-Holland, Zuid-Holland), maar het gros van de overheden geeft aan zich eerst te willen richten op de verplichte categorieën.

5.4 Gebrek aan centrale regie

Dit onderzoek laat zien dat er veel variëteit bestaat in hoe de verschillende overheden de Woo uitvoeren. Ministeries, provincies en gemeenten kiezen hun eigen aanpak. Ook binnen een bestuurslaag bestaan er grote verschillen. De ene gemeente zet voluit in op het aanpassen van ICT-systemen, terwijl de andere gemeente de kaarten vooral zet op een cultuurverandering. De één inventariseert nog welke categorieën verplicht openbaar gemaakt moeten worden, de ander publiceert deze categorieën al. Dat de inhoudelijke invulling van de Woo verschilt per bestuursorgaan is enerzijds begrijpelijk; een gemeente heeft andere middelen tot haar beschikking dan een groot ministerie. Iedere gemeente heeft haar informatiehuishouding op een andere manier georganiseerd. Ministeries hebben elk een eigen documentmanagementsysteem. Overheden hebben ook een zekere mate van beleidsvrijheid bij de implementatie van een wet. Dit leidt tot de verschillen.

Tegelijkertijd lijkt er sprake van een minimale regie van het verantwoordelijk ministerie van BZK in dit proces. Omdat er vanuit BZK geen heldere definities gecommuniceerd worden, moeten gemeenten en provincies zelf maar uitvogelen wat de precieze betekenis is van bijvoorbeeld 'convenanten' of 'onderzoeksrapporten'. Er heerste lange tijd onduidelijkheid over welke informatiecategorieën als eerste verplicht openbaar gemaakt moesten worden, omdat er telkens nieuwe informele lijstjes circuleerden. Duidelijke prioriteiten en tijdspaden ontbreken, waardoor ieder het wiel zelf lijkt te moeten uitvinden. Incidenteel zoeken overheden elkaar op om in samenwerking bepaalde vraagstukken op te lossen, maar tijdens dit onderzoek kwam vooral vanuit decentrale overheden de roep om meer structurele samenwerking. Vanuit de gemeenten en provincies klinkt hierdoor de wens om meer facilitering vanuit BZK, waarbij de overheden zelf de regie behouden over de invulling van de Woo maar wel met behulp van instrumenten vanuit het Rijk (zoals heldere definities, een centrale invoeringsplanning, formats voor 'open by design') allemaal aan de slag kunnen gaan. Dit rapport laat zien dat gemeenten, provincies en ministeries actief bezig zijn met het uitvoeren van de Woo, maar brengt vooral aan het licht dat ieder zijn eigen weg probeert te vinden bij gebrek aan een centrale aanpak. Niet alleen zouden samenwerking en een sterk coördinerende rol voor BZK het implementatieproces kunnen optimaliseren, ze zijn essentieel om deze grote veranderopgave naar een open cultuur en efficiënte informatiehuishouding te realiseren.

Aanbevelingen

Algemene aanbeveling: politieke moed om wantrouwen op te ruimen

De ontwikkeling naar meer transparantie zal de komende jaren verder gestalte moeten krijgen. Hoewel bij veel bestuursorganen goed werk wordt gedaan, zien we ook een kloof tussen overheid en burger die wordt gevoed door wederzijds wantrouwen. Het is aan de overheid om de eerste stappen te nemen en het vertrouwen terug te winnen. Dat vereist moed. Vanuit de bestuurlijk top moet gestuurd worden op het binnen de wettelijke termijnen bedienen van de geïnteresseerde burger (journalist, ondernemer, wetenschapper, NGO ...), en niet op het uitsluiten van ieder risico. Want die laatste houding leidt tot ondraaglijke vertragingen die het wantrouwen verder voeden.

Verder stellen wij de volgende acties voor:

1. Woo-verzoeken snel en goed beantwoorden

In Noorwegen is iedere ambtenaar verplicht het reguliere werk uit handen te laten vallen als er een informatieverzoek binnenkomt. Zo'n verzoek moet binnen uiterlijk drie dagen zijn beantwoord. In Nederland springen ambtenaren in die houding als de minister om informatie vraagt, maar een Woo-verzoek wordt vooral als corvee gezien. Hierdoor bedraagt de gemiddelde afhandelingstermijn bij ministeries 167 dagen, terwijl de maximale wettelijke termijn van de Woo 28 dagen is (met 14 dagen verlenging bij complexe verzoeken). Een ambtenaar zou een Woo-verzoek ook als een compliment kunnen zien; er is kennelijk interesse uit de maatschappij.

Concreet:

- Stuur nadrukkelijk op doorlooptijden en deadlines voor de verschillende deelstappen. Ook al is elk Woo-verzoek uniek in complexiteit en omvang, een indicatief doorloopschema afgestemd op het type overheidsorganisatie kan het proces stroomlijnen. Het biedt houvast en overzicht voor alle medewerkers die betrokken zijn bij het afhandelen van een verzoek. Zie als voorbeeld het schema van de gemeente Almelo.
- Pak de telefoon en probeer de verzoeker zo goed en snel mogelijk te bedienen door de belangrijkste informatie snel te verstrekken.
- Kort de parafenlijn in. Bij sommige ministeries zijn er wel tien parafen nodig om een Woo-verzoek af te handelen. Dat kost onevenredig veel tijd en ambtelijke capaciteit.

2. Ruimhartig invulling geven aan actieve openbaarheid

Een aantal overheden is recentelijk gestart met pilots met actieve openbaarheid. Regelmatig gaat het daarbij om stukken die niet als verplichte categorie worden genoemd in de Woo, maar waar-

bij om andere (maatschappelijke) redenen wordt overwogen deze informatie actief openbaar te maken. Recente voorbeelden zijn de adviezen van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, of de informatie uit het DG-Overleg Stikstof. Sommige soorten documenten worden veel gevraagd bij Woo-verzoeken. Actieve openbaarmaking van bijvoorbeeld rapporten, nota's en verslagen ligt voor de hand.

Concreet:

- Wees duidelijk over welke verplichte informatiecategorieën vanaf wanneer openbaar gemaakt moeten worden. Stel een duidelijke invoeringsplanning op en communiceer deze eenduidig naar bestuursorganen.
- Start in elke gemeente, elke provincie en elk Directoraat-Generaal pilots met actieve openbaarheid.

3. Woo-verzoeken FAIR ontsluiten

Hergebruik van dossiers en documenten die gepubliceerd worden onder de Woo is erg lastig. De stukken zijn niet eenvoudig op te halen en er is geen goede verwijsindex. Daarnaast zijn de stukken meestal niet machine-leesbaar, zo blijkt uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Het is een merkwaardige gewoonte om alle vrijgegeven documenten aan elkaar te plakken tot één (vaak omvangrijk) PDF-bestand, en deze dan openbaar te maken. De grenzen tussen de losse onderdelen worden niet, of in ieder geval niet machine-leesbaar aangegeven. Dit maakt het onmogelijk om deze bestanden geautomatiseerd te doorzoeken. Op basis van Europese Richtlijnen, de Wet hergebruik overheidsinformatie en artikel 2.4.3.a van de Woo zijn overheden verplicht informatie in een machinaal-leesbaar open formaat aan te bieden.

Concreet:

- Zorg ervoor dat Woo-dossiers voldoen aan de FAIR-principes. Overheidsinformatie moet vindbaar, toegankelijk, koppelbaar en herbruikbaar zijn.

Best practice: Hoeksche Waard en Waalwijk

Dat Woo-verzoeken FAIR ontsluiten kan, bewijzen twee gemeenten, die overigens geen onderwerp waren van dit onderzoek. De gemeente Hoeksche Waard publiceert de informatieverzoeken met de besluiten en bijlagen op een pagina met rijke metadata en in de vorm van doorzoekbare pdf's. Ook de gemeente Waalwijk publiceert de informatieverzoeken en besluiten met bijlagen met rijke metadata, en wel via het externe platform Woogie.wooverheid.nl van de Universiteit van Amsterdam (UvA).

4. Meer regie, sturing en samenwerking

Het ontbreekt tot dusver aan een centrale regie. Daardoor moeten overheden te vaak zelf het wiel uitvinden, terwijl de opgaven heel vergelijkbaar zijn. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van BZK. Dit ministerie vervult ook een belangrijke rol in de verdeling van de gelden om de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren (780 miljoen euro).

Uit dit onderzoek blijkt dat dat er behoefte is aan structurele samenwerking tussen bestuursorganen. Incidenteel worden de handen ineengeslagen om in samenwerkingsverbanden bepaalde vraagstukken rondom de Woo te onderzoeken. VNG en IPO kunnen dit proces voor gemeenten en provincies faciliteren.

Concreet:

- BZK neemt een sterkere coördinerende rol op zich en biedt definities voor de verplicht openbaar te maken informatiecategorieën. Zo wordt gewaarborgd dat elk bestuursorgaan dezelfde definities hanteert. Dit bespaart decentrale overheden veel werk. Daarbij horen ook heldere afspraken over metadatering en de wijze van ontsluiting.
- BZK dient voorwaarden te stellen bij de verdeling van de budgetten ten behoeve van de verbetering informatiehuishouding Rijk. Met ingang van 2024 zou dan kunnen gelden dat minimaal de helft van de Woo-verzoeken wordt afgehandeld binnen de maximale wettelijke termijn (28 dagen plus 14 dagen voor het vragen van zienswijzen). Voor andere meer omvangrijke Woo-verzoeken geldt de verplichting om binnen de wettelijke termijn een eerste deelbesluit te nemen. Deze normen worden als voorwaarden opgenomen bij de verdeling van informatiehuishouding -budgetten en de departementen worden bij niet nakoming naar rato gekort. Op deze wijze is er voor ministeries ook een financiële prikkel om de afhandeling van Woo-verzoeken te versnellen.
- Uniformeer vanuit een centrale regie het vinden van de optimale ICT-oplossingen (ordenen, beheren, zoeken, anonimiseren), het aanpassen van werkprocessen en het realiseren van een cultuuromslag.
- Deel kennis en best practices, voer samen pilots uit etc.

5. Een cultuur van openheid

Uiteindelijk gaat het om een cultuurverandering en het creëren van een cultuur van werkelijke openheid. 'Gesloten, tenzij' moet worden omgebogen tot daadwerkelijk 'open, tenzij'. Het openhartig delen van informatie kan eraan bijdragen de machtsafstand tussen overheid en burger te overbruggen. Ambtenaren moeten zich realiseren dat zij primair werken voor de publieke zaak en dat ze behalve loyaliteit aan de minister ook loyaliteit aan de samenleving moeten betrachten. Ambtenaren worden met publiek geld gefinancierd, en met publiek geld gefinancierde informatie behoort – uitzonderingen daargelaten – ook voor het publiek toegankelijk te zijn. Deze cultuurverandering moet op alle niveaus van de overheid plaatsvinden, maar begint bij sterke en duidelijke signalen vanuit de top.

Concreet:

- Beleidsdirecties zullen zich de nieuwe manier van werken echt 'eigen' moeten maken, door zelf dilemma's rond openbaarheid te bespreken, bijvoorbeeld aan de hand van concrete passages of cases. Daarnaast is het belangrijk om het ambtelijk vakmanschap verder te ontwikkelen via cursussen 'schrijven voor openbaarheid'.
- Het kabinet en de ambtelijke top van departementen moeten het goede voorbeeld geven en een cultuur van openheid uitstralen. Het UWV maakt sinds kort de verslagen en vergaderstukken van de Raad van Bestuur actief openbaar, zie <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/uwv-documenten/rvb-publicaties/index.aspx>. Dit laat zien dat de top ook zelf transparanter wil opereren, en een dergelijke proeftuin verdient dan ook navolging.

6. Maak een directe koppeling tussen een goede – interne – informatiehuishouding en een goede – externe – digitale infrastructuur voor openbaarmaking

Een belangrijke oorzaak van vertraging van afhandeling van Wob/Woo-verzoeken is het feit dat de informatiehuishouding van de meeste overheidsorganen niet op orde is. Door de vele en ongestructureerde IT-systemen is informatie soms lastig terug te vinden. Dit is een probleem voor passieve openbaarheid (op verzoek), maar ook voor actieve openbaarmaking. Volgens de Woo moet de minister zorgen voor een algemeen toegankelijke digitale infrastructuur (artikel 3.3b). Hiervoor was de website PLOOI bedacht, maar de ontwikkeling van het bestaande ontwerp is december 2022 stopgezet. Er wordt nu op korte termijn gewerkt aan een minimale variant die eenvoudiger te implementeren moet zijn. Eenvoudige implementatie is natuurlijk aantrekkelijk, maar functionaliteit voor de gebruiker (hoe vindt de burger zijn actuele informatie) moet voorop staan. Een direct verband tussen de interne informatiehuishouding en externe infrastructuur voor openbaarmaking zorgt ervoor dat er geen dubbel werk hoeft te worden gedaan en dat actieve en passieve openbaarmaking naar elkaar toe groeien.

Concreet:

- Overheden dienen zich bij de nu geplande investeringen in een betere informatiehuishouding te laten leiden door openbaarmaking. 'Open by design' kan leiden tot koppeling van interne informatiehuishouding aan externe infrastructuur voor openbaarmaking.
- Zorg voor creatieve concurrentie bij de ontwikkeling van PLOOI, zet in op open source oplossingen en benut de expertise van bedrijven en van instellingen als de UvA en de Waag.
- Leer van landen als Noorwegen waar burgers een groot deel van hun informatie kunnen halen bij een gebruiksvriendelijke website waarop de meeste overheden zijn aangesloten.
- Zorg voor een gestandaardiseerde metadatering van documenten en andere data waardoor burgers makkelijk en compleet kunnen zoeken.

Ten slotte: Informatiehuishouding uniform op orde

Zoals hierboven aangegeven is het voor een succesvolle implementatie van de Woo – met name een tijdige afhandeling van informatieverzoeken en uitrol van actieve openbaarmaking – noodzakelijk dat de informatiehuishouding van de (Rijks)overheid op orde wordt gebracht. Standaardisering en uniformering is hiervoor noodzakelijk. Op dit moment kunnen adequate gegevens over de afhandeling van Woo-verzoeken door de ministeries niet eens worden [gegenereerd](#).

Er wordt wel eens gewezen naar de autonomie van departementen en decentrale overheden als reden waarom een uniforme aanpak niet mogelijk zou zijn. Natuurlijk zijn ministers verantwoordelijk voor hun departementen, maar dat kan een uniforme, gestandaardiseerde aanpak niet tegenhouden. De Woo geldt voor alle overheden, ongeacht hun autonomie. De termijnen zijn voor iedereen gelijk. Andere operaties zoals de invoering van een Rijkshuisstijl hebben ook veel tegenwerking ontmoet, maar zijn uiteindelijk succesvol doorgevoerd. Het gaat hier om de politieke wil en het gevoel van urgentie. De opstellers van dit rapport hopen dat met de kinderopvangtoeslagaffaire, de invoering van de Woo, het dalende vertrouwen van de burger in de overheid en de lange afhandelingstermijnen van Wob/Woo-verzoeken het gevoel van urgentie op dit dossier groot is.

Alles bij elkaar genomen is er het afgelopen jaar veel overlegd, vergaderd en voorbereid, maar de burger merkt er nog weinig van. Matglas moet glashelder worden.

