



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Quick scan impact Wet open overheid (Woo)



ABD TOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Drs. R.IJ.M. Kuipers
Drs. K. van der Steenhoven
J.B.M. Staal

13 december 2016

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

Deze quick scan beziet de impact van de Wet open overheid (Woo).

In de Memorie van Toelichting wordt het doel van deze wet als volgt omschreven: overheden en semioverheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling beter te dienen.

We hebben tijdens het opstellen van onze quick scan veel positieve energie ontmoet. Positieve energie in de zin dat men het doel en de ambitie van de Woo in hoge mate ondersteunt. Deze positieve opstelling hebben we ontmoet in de diverse geledingen van de publieke dienst, zoals kerndepartementen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Men ziet nut en noodzaak voor modernisering van de huidige beleidspraktijk rond openbaarmaking van publieke informatie en men is ook bereid daarin te investeren. Er is discussie mogelijk over de beste weg die daarbij gevolgd kan worden, maar over de breed gedragen ambitie kan geen twijfel bestaan.

We achten het van belang dat deze notie meegenomen wordt bij de beoordeling van de uitkomsten van deze quick scan.

Managementsamenvatting

In deze quick scan verkennen we de impact van de Wet open overheid (Woo) op de Rijksoverheid, met inbegrip van enkele organisaties die formeel niet tot de Rijksoverheid behoren, maar die wel op het niveau van de centrale overheid opereren (de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's). We doen dat zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. We baseren ons op informatie die we verkregen hebben van bestuursorganen waarop de Woo van toepassing wordt, alsmede een aantal deskundigen die we hebben kunnen raadplegen.

Voor een goede interpretatie van onze bevindingen is van belang dat wij ons onderzoek gericht hebben op de Woo zoals die voorligt. Die Woo hebben we strikt juridisch geïnterpreteerd. Deze interpretatie leidt ertoe dat het aantal documenten waarop de bepalingen van de Woo van toepassing worden, extreem groot uitvalt: het gaat om vele miljarden documenten per jaar. Per document vergt de Woo een aantal handelingen. De combinatie van dit extreem grote aantal documenten met de vereiste handelingen per document, domineert onze bevindingen.

Op basis van onze verkenningen komen we tot de conclusie dat de Woo zoals die nu voorligt, niet uitvoerbaar is en tot hoge extra kosten leidt waarvoor in de meerjarencijfers geen dekking bestaat. Deze conclusie is onontkoombaar, gelet op de volgende bevindingen van ons onderzoek.

In de eerste plaats vereist de invoering van de Woo een zodanig groot 'implementatie-programma' dat de slaagkans daarvan op voorhand laag moet worden ingeschat. Anders gezegd: de risico's op een mislukking van de Woo zoals die nu voorligt, zijn te groot. Alleen al de consequenties op het gebied van ICT zijn zodanig groot dat de Woo niet voldoet aan de bevindingen die de tijdelijke parlementaire commissie inzake ICT-projecten bij de overheid (Commissie Elias) heeft geformuleerd. Daar komt bij dat de invoeringsbepalingen die de Woo bevat, praktisch niet te realiseren zijn.

In de tweede plaats wegen we in onze conclusie mee dat ons inmiddels is gebleken dat de Woo zoals die nu voorligt, op een aantal fronten niet overeenkomt met de bedoelingen die de indieners van de Woo hebben. Het verschil tussen de bedoelingen van de indieners en de formeel-juridische implicaties van de Woo, is medebepalend voor de impact die deze wet dreigt te hebben en daarmee ook voor de constatering dat de Woo niet uitvoerbaar is.

In de derde plaats signaleren we dat invoering van de Woo voor tal van organisaties in het domein van de Rijksoverheid ingrijpende consequenties voor hun primaire werkprocessen en voor een zorgvuldige uitvoering van de hen opgedragen wettelijke taken dreigt te hebben. Deze consequenties zijn in een aantal gevallen zelfs onoverkomelijk en vragen om een herbezinning van de Woo. Ten minste deels lijken die consequenties door de indieners niet te zijn voorzien.

De door ons betrokken organisaties hebben ook juridische risico's benoemd. Bij de uitvoering van de Woo kunnen spanningsvelden optreden met andere wettelijke arrangementen op het vlak van (openbaarheid van) gegevens en documenten. Ons is gebleken dat de Woo de toch al bestaande complexiteit rond openbaarheid eerder dreigt te vergroten dan te verkleinen. Organisaties die met de Woo te maken krijgen, hebben aangegeven dat er juist dringend behoefte is aan complexiteitsreductie.

Ten slotte indiceren onze kwantitatieve verkenningen dat een rijksbrede implementatie van de Woo hoge kosten met zich meebrengt. Zo zijn in de aanloop naar de implementatie van de Woo voor de Rijksdienst, inclusief de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's, extra investeringen in ICT nodig van ten minste vele honderden miljoenen euro's, waarschijnlijk zelfs oplopend tot ruim boven de miljard euro. Het gaat hierbij steeds om extra kosten die gemaakt moeten worden bovenop de normale (investerings)uitgaven die elk bestuursorgaan moet doen om zijn ICT-voorzieningen bij-de-tijd te houden.

Ook dient geïnvesteerd te worden in de benodigde cultuurverandering en het opleiden en trainen van de vele mensen die de werkzaamheden in het kader van de Woo gaan verrichten. Hierbij zal het snel gaan om enkele honderden miljoenen euro's rijksbreed. Daarnaast is becijferd dat de Woo structurele extra kosten van ten minste vele honderden miljoenen euro's per jaar - waarschijnlijk zelfs meer dan een miljard euro per jaar - met zich meebrengt als gevolg van de noodzakelijke extra inzet van menskracht. Omgerekend komt deze extra inzet neer op vele duizenden extra benodigde fte's.

Voor al die bedragen geldt dat daarvoor geen middelen beschikbaar zijn binnen de huidige meerjarencijfers. Voor zowel de eenmalige (aanloop)kosten als voor de jaarlijks terugkerende extra kosten van de Woo geldt dat onze analyse eerder een onderschatting dan een overschatting van de werkelijke kosten is. Immers, we hebben nog afgezien van mogelijke (ongewenste) gedragseffecten die de Woo kan oproepen, alsmede van de vraag hoe onder de Woo omgegaan moet worden met moderne vormen van communicatie en documentatie, zoals Whatsapp's, Facetime- en Skypegesprekken, videoconferencing en dergelijke. Een vraag die zich overigens ook onder het huidige Wob-regime aandient.

Tegenover de door ons geïndiceerde extra uitgaven uit hoofde van de Woo staan weliswaar besparingen op de uitvoering van de Archiefwet, inclusief eventueel achterstallig onderhoud, en (omdat de Wob gaat vervallen zodra de Woo in werking treedt) op de uitvoering van de Wob, maar die besparingen zullen niet meer dan fractioneel zijn ten opzichte van de extra kosten van de Woo zoals die nu in de Eerste Kamer ter behandeling voorligt.

In hoofdstuk 7 indiceren we waar aanknopingspunten liggen voor vermindering van de impact van de Woo. Dat mag niet zo opgevat worden als zouden we daarmee aangeven dat de Woo gemakkelijk uitvoerbaar kan worden gemaakt. Sterker: in onze slotbeschouwing vragen we ons af of het wetgevingsinstrument in deze fase het geschikte instrument is. De wereld van de (overheids)communicatie en (overheids)informatie en de daarmee samenhangende technologieën is zodanig complex en dynamisch dat het effectiever lijkt om stapsgewijs te werk te gaan. Een weloverwogen aanpak waarbij met behulp van pilots en concrete maatregelen stapsgewijs wordt verkend wat mogelijk is en wat toegevoegde waarde heeft. Dit alles vanuit het door velen onderschreven doel van de Woo: overheden en semioverheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling beter te dienen. Zo'n stapsgewijze aanpak kan uiteindelijk neerslaan in wetgeving die, op basis van *proven concepts*, codificeert en generieke toepassing kan afdwingen.

Inhoudsopgave

1	De opdracht.....	1
2	Korte karakterisering van de Woo.....	2
2.1	Actieve openbaarmaking (naast passieve openbaarmaking)	2
2.2	Actieve openbaarmaking binnen 14 dagen	2
2.3	Registerplicht	3
3	Aanpak quick scan.....	4
3.1	Oriëntatiefase.....	4
3.2	Verdiepingsfase	5
3.3	Rapportagefase.....	5
4	Kwalitatief-analytisch kader	7
4.1	De definitie van het begrip 'document' en de reikwijdte ervan	7
4.1.1	De reikwijdte in termen van variëteit.....	7
4.1.2	De reikwijdte in termen van aantallen documenten	8
4.2	De consequenties van een aantal fundamentele wijzigingen in de Woo ten opzichte van de Wob	8
4.2.1	Fundamentele wijziging naar actieve openbaarmaking	8
4.2.2	Fundamentele wijziging naar openbaarmaking binnen 14 dagen	9
4.2.3	Fundamentele wijziging naar registerplicht.....	10
4.3	De consequenties van schijnbaar kleine veranderingen die de Woo bevat.....	12
4.3.1	Het laten vervallen van de beperking tot 'bestuurlijke aangelegenheden'	12
4.3.2	Het omzetten van absolute weigeringsgronden in relatieve weigeringsgronden	13
4.4	Werkbelasting en problematiek uit hoofde van juridische complicaties Woo ..	14
5	Kwantitatieve uitkomsten van de quick scan	16
5.1	Korte beschouwing vooraf.....	16
5.2	Impact van de Woo in termen van menskracht en geld.....	16
5.2.1	Inleiding	16
5.2.2	Verkenning op basis van de rondetafelgesprekken en de verdiepingssessies	17
5.2.3	Zijlicht via cijferingen onzerzijds op basis van aantal kengetallen..	20
5.2.4	Aantekeningen bij deze kwantitatieve analyses	22

5.3	<i>Impact van de Woo in termen van de invoeringstermijn.....</i>	22
5.4	<i>Impact van de Woo in termen van beïnvloeding van primaire werkprocessen en uitvoering van wettelijke taken.....</i>	23
6	Enkele specifieke onderwerpen nader belicht	24
6.1	<i>Onze quick scan in relatie met de uitkomsten van het SEO-onderzoek uit 2013</i>	24
6.1.1	<i>Vershil in uitkomsten</i>	24
6.1.2	<i>Beperkte onderbouwing SEO-uitkomsten.....</i>	24
6.1.3	<i>Verklaring verschillen</i>	24
6.1.4	<i>Conclusie</i>	25
6.2	<i>De relatie tussen de Woo en de Archiefwet.....</i>	25
6.2.1	<i>Opgaven die voortvloeien uit de Archiefwet</i>	25
6.2.2	<i>Relatie tussen de Woo en de Archiefwet.....</i>	26
6.3	<i>Vergelijking met Zweden</i>	27
6.4	<i>Mogelijke besparingen uit hoofde van de Woo.....</i>	27
7	Kanttekeningen bij de (door de indieners) beoogde werking van de Woo	29
7.1	<i>Registerplicht in relatie tot documenten die expliciet zijn uitgezonderd van de (actieve) openbaarmaking</i>	29
7.2	<i>Registerplicht in relatie tot (onbedoelde) verstoring van primaire werkprocessen en uitvoering van wettelijke taken.....</i>	30
7.3	<i>Verplichting tot actieve openbaarmaking in relatie met (onbedoelde) verstoring van primaire werkprocessen, uitvoering van wettelijke taken en het maatschappelijk belang</i>	31
7.4	<i>Uitzonderingsregime rond openbaarmaking onvolledig?</i>	32
7.5	<i>Vereiste herijking openbaarmaking na 5 jaar</i>	32
8	Slotbeschouwing	33
	Bijlagen	34
	Bijlage 1: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 september 2016.	34
	Bijlage 2: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 september 2016.	35
	Bijlage 3: Overzicht van betrokken organisaties	38
	Bijlage 4: Bespreekpunten ABDTOPConsult t.b.v. het overleg met de indieners Woo en de daarop ontvangen schriftelijke reactie	39
	Bijlage 5: Format t.b.v. op te stellen quick scans	45

1 De opdracht

Deze rapportage bevat onze quick scan van de impactanalyse op de Wet open overheid (Woo). De Woo is een initiatiefwetsvoorstel vanuit de fracties van GroenLinks en D66. Dit wetsvoorstel is op 19 april 2016 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaard en ligt thans voor in de Eerste Kamer. De onderhavige quick scan is door de minister van BZK geïnitieerd met het oogmerk dat de Eerste Kamer bij haar beraadslagingen over dit wetsvoorstel kennis kan nemen van de impact die dit wetsvoorstel zal hebben. De opdracht tot het opstellen van deze quick scan is neergelegd bij ABDTOPConsult, in casu bij Rob Kuipers en Koos van der Steenhoven, met ondersteuning door Jeroen Staal. De quick scan is in onafhankelijkheid uitgevoerd zoals die gebruikelijk is bij opdrachten van ABDTOPConsult.

De opdrachtformulering is bijgevoegd als bijlage 1 en 2. We belichten graag een paar factoren die in die opdracht besloten liggen.

We benadrukken dat het gaat om een 'quick scan'. Dit is in de opdracht ook verwoord. Een precieze doorrekening van alle consequenties is simpelweg niet te realiseren in het korte tijdsbestek dat ons voor de uitvoering van deze opdracht ter beschikking stond. Afgesproken is dat deze quick scan in december 2016 voorafgaand aan de laatste procedurevergadering van de Eerste Kamer in 2016 ter beschikking komt.

Daarnaast is het van belang aan te geven dat de nu voorliggende quick scan zich, overeenkomstig de verstrekte opdracht, voorshands beperkt tot de Rijksoverheid, met inbegrip van enkele organisaties die formeel niet tot de Rijksoverheid behoren, maar die wel op het niveau van de centrale overheid opereren (de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's). Het domein van de medeoverheden is in deze quick scan buiten beschouwing gebleven. Ook sectoren als het onderwijs en de gezondheidszorg alsmede staatsdeelnemingen vallen buiten het beeld van deze quick scan. De Woo noemt deze als voorbeelden van sectoren en organisaties waarop de Woo van toepassing kan worden verklaard.

Wat we eveneens buiten onze quick scan hebben gelaten, zijn de maatregelen die de Woo voorstelt om misbruik van de wet tegen te gaan. Deze maatregelen liggen in het verlengde van maatregelen die ook al rond de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zijn gesuggereerd. Onze indruk is dat op dit issue geen majeure nieuwe ontwikkelingen bestaan en dat dergelijke maatregelen zowel zónder, als mèt de Woo zijn door te voeren. Een en ander heeft ons tot de conclusie gebracht dat het geen toegevoegde waarde heeft om onze schaars beschikbare tijd aan dit onderwerp te besteden.

Vanuit de Eerste Kamer is expliciet gevraagd om aandacht te besteden aan het gegeven dat de Archiefwet reeds tal van eisen oplegt aan de informatiehuishouding van de rijksdienst. Gevraagd is te voorkomen dat aan de Woo een impact wordt toegerekend die reeds vereist is op basis van de bestaande Archiefwet. In onze rapportage gaan wij expliciet op dit verzoek in.

We hebben ons niet beperkt tot de impact in termen van benodigde menskracht en geld, maar ook aandacht gegeven aan de kwalitatieve aspecten van de impact die de Woo kan hebben op de primaire processen van organisaties/bestuursorganen.

Tot slot: we hebben ons niet beperkt tot louter het schetsen van de impact, maar signaleren ook verschillen tussen de formeel-juridische tekst van de Woo en de bedoelingen van de indieners van deze wet.

2 Korte karakterisering van de Woo

Ter bevordering van de zelfstandige leesbaarheid van deze quick scan, geven we in dit hoofdstuk een korte karakterisering van de Woo door stil te staan bij drie belangrijke elementen uit deze wet die ten opzichte van de huidige Wob als 'fundamentele wijziging' kunnen worden gekenmerkt en voor onze quick scan, juist ook in de combinatie van hun effecten, het meest relevant te achten zijn. Overigens merken we op dat de Woo op meer dan deze drie onderdelen wezenlijk afwijkt van de huidige Wob.

2.1 Actieve openbaarmaking (naast passieve openbaarmaking)

Het eerste element betreft het introduceren van een brede toepassing van een regime van actieve openbaarmaking op publieke informatie neergelegd in documenten die bij bestuursorganen berusten. Dit is een fundamentele wijziging ten opzichte van de Wob. Ook onder de Wob worden uiteraard tal van stukken actief openbaar gemaakt, maar geldt toch in hoofdzaak dat stukken opvraagbaar zijn en dat het betreffende bestuursorgaan pas na ontvangst van een dergelijk verzoek over eventuele openbaarmaking beslist. Dit is te karakteriseren als passieve openbaarmaking. Onder de Woo is actieve openbaarmaking de regel.

Het begrip 'document' kent in de Woo een brede definitie: een bij een orgaan, persoon of college berustend schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens. In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op de verstrekkendheid van deze definitie en de implicaties daarvan. Overigens definieert de Woo ook het begrip 'publieke informatie' (zijnde 'informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college...', of informatie die ... door een bestuursorgaan kan worden gevorderd'), maar met het oog op de leesbaarheid van onze rapportage beperken we ons tot het gebruik van het begrip 'document'.

De Woo bevat bepalingen die aangeven onder welke voorwaarden geen actieve openbaarmaking vereist is. De voorschriften over actief openbaar maken zijn stringenter dan de overeenkomstige bepalingen van de huidige Wob. Voor documenten die niet actief openbaar worden gemaakt, geldt op grond van de Woo, zoals ook onder de Wob, dat alsnog een verzoek tot (passieve) openbaarmaking kan worden ingediend. Daarnaast schrijft de Woo voor dat dergelijke documenten na 5 jaar alsnog openbaar gemaakt moeten worden tenzij een hernieuwde toetsing duidelijk maakt dat openbaarmaking nog steeds niet aan de orde kan zijn. De Woo kent dus twee regimes die naast elkaar bestaan: zowel de verplichting tot actieve openbaarmaking (met uitzonderingen; zie artikel 3.3.2.k) als het regime van passieve openbaarmaking op verzoek (met uitzonderingen; zie artikelen 5.1 en 5.2).

De Woo bevat de bepaling dat alle voorschriften rond de actieve openbaarmaking ingaan een half jaar na plaatsing van de Woo in het Staatsblad.

2.2 Actieve openbaarmaking binnen 14 dagen

De tweede fundamentele wijziging is dat de actieve openbaarmaking die zojuist is genoemd, in beginsel dient plaats te vinden binnen 14 dagen nadat het desbetreffende document is ontvangen dan wel is vastgesteld. Een document is vastgesteld wanneer het zijn (externe of interne) adressant heeft bereikt. Een uitzondering geldt voor stukken die evident 'in concept/voor commentaar' aan collega's worden voorgelegd. Dat actieve openbaarmaking binnen 14 dagen na vaststelling van het desbetreffende document dient plaats te vinden, is niet alleen ten opzichte van de Archiefwet, maar ook ten opzichte van de Wob een wijziging met forse implicaties.

2.3 Registerplicht

De derde fundamentele wijziging betreft het introduceren van de verplichting aan alle onder de Woo vallende bestuursorganen om een openbaar toegankelijk register bij te houden. De Woo bepaalt in artikel 3.2, lid 2 dat ten minste de ter behandeling ontvangen documenten en de na behandeling verzonden documenten in een dergelijk register moeten worden opgenomen. Echter, de formulering in artikel 3.1, lid 1 in combinatie met de bepaling van het begrip 'document' leidt ertoe dat alle documenten in een register moeten worden opgenomen, ook die documenten die als zodanig niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Voor het overige bepaalt de Woo dat de minister bij AMvB nadere regels kan stellen over de inhoud van het register.

Elk bestuursorgaan wordt geacht zo'n register bij te houden. In het vervolg van deze rapportage gaan we nog in op de vraag of een bestuursorgaan meerdere (sub)registers aan mag houden. Het register (in casu het geheel van registers dat daarmee ontstaat) moet aan een ieder toegang bieden tot de documenten die openbaar zijn gemaakt, dan wel geeft aan op welke wijze kennis genomen kan worden van documenten die niet in machine leesbare vorm ter beschikking gesteld kunnen worden. Dit impliceert dat het register iedereen in staat moet stellen via een geautomatiseerde link alle documenten die wel in elektronische vorm beschikbaar zijn, te raadplegen.

De Woo bepaalt dat de registerplicht pas in werking treedt op een nader bij Koninklijk Besluit te bepalen moment.

3 Aanpak quick scan

3.1 Oriëntatiefase

We hebben ons langs verschillende wegen georiënteerd op de inhoud en de mogelijke impact van de Woo, mede in relatie tot de huidige Wob en de Archiefwet. We hebben daartoe documenten gelezen en met vele, maar niet alle, organisaties die tot de Rijksoverheid worden gerekend, de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's gesprekken gevoerd. Voor een overzicht verwijzen we naar bijlage 3.

Zo hebben we op 19 september 2016 en op 3 oktober 2016 twee rondetafel-gesprekken georganiseerd.

Tijdens het eerste rondetafelgesprek spraken we met een keur aan juridisch geschoolde ingewijden over de juridische interpretatie van de voorliggende Woo. Het oogmerk was zo veel mogelijk duidelijkheid en zekerheid te krijgen over wat de Woo in juridische zin wel en niet impliceert, en daarmee een gemeenschappelijk en zo consistent mogelijk vertrekpunt voor de uit te voeren quick scan op de impact van de Woo te creëren.

Tijdens de tweede rondetafel hebben we met tal van ingewijden die binnen landelijk opererende publieke (uitvoerings)organisaties inzicht hebben in de procesmatige impact van de Woo, gesproken over hoe vorm gegeven zou kunnen en moeten worden aan de Woo. Daarbij verkenden we ook in hoeverre gestandaardiseerde of zelfs gezamenlijke oplossingen behulpzaam kunnen zijn. Het oogmerk was enerzijds zicht te krijgen op mogelijke implicaties van de Woo op zowel primaire werkprocessen als bedrijfsvoeringsprocessen van organisaties, en anderzijds (opnieuw) om daarin ook zo veel mogelijk consistentie te bewerkstelligen met het oog op de uit te voeren quick scan.

Parallel aan deze twee rondetafelgesprekken hebben we ons georiënteerd op de samenhang tussen de Woo en de Archiefwet, via gesprekken met ambtenaren van het ministerie van OCW, de rijksarchivaris/het Nationale Archief en vertegenwoordigers van de Erfgoedinspectie. Ook hebben we naderhand kennis kunnen nemen van de resultaten van een werkbezoek aan Zweden in november 2016 dat het Nationaal Archief organiseerde en waarbij OCW en BZK aansloten. Het werkbezoek richtte zich specifiek op de Zweedse aanpak rond openbaarheid en de daarbij te hanteren registers.

We hebben daarnaast contacten gehad met de CIO Rijk en met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) gesproken. De NBA heeft ons ook schriftelijk geïnformeerd over haar zienswijze. Vermeldenswaardig is ook dat we gesproken hebben met de opsteller van het rapport 'Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur' (SEO; december 2013), waarin een aanzet is gedaan voor een kosten-batenanalyse op (een eerdere versie van) de Woo. In dat gesprek hebben we verkend hoe deze analyse en onze quick scan zich ten opzichte van elkaar verhouden. In paragraaf 6.1 gaan wij nader in op de uitkomsten hiervan. Bovendien spraken wij met een vertegenwoordiger van de Autoriteit Persoonsgegevens, met vertegenwoordigers van de VNG en met een vertegenwoordiger van VNO-NCW en MKB-Nederland. Van TNO ontvingen wij een schriftelijke zienswijze in de vorm van een position paper.

Medio oktober hebben we gesproken met de indieners van de Woo. Ten behoeve van dit gesprek hebben we een aantal schriftelijke vragen aan hen voorgelegd. Na dit gesprek hebben de indieners ook nog schriftelijk antwoord gegeven op onze vragen. In bijlage 4 treft u zowel onze vragen als de nadien van de indieners ontvangen schriftelijke beantwoording aan.

In het gesprek en in hun schriftelijke reactie hebben de indieners op een aantal onderdelen van de Woo aangegeven dat hun bedoelingen met de Woo anders zijn dan de formeel-juridische interpretatie die aan de nu voorliggende Woo gegeven moet worden. We gaan daar in hoofdstuk 7 van onze quick scan nog uitvoerig op in.

3.2 Verdiepingsfase

Op basis van de opbrengsten uit de oriëntatiefase en de hieruit voortvloeiende inzichten hebben we in de loop van oktober een format opgesteld. Dit format diende ertoe om op min of meer gesystematiseerde wijze van een aantal organisaties die tot de Rijksoverheid worden gerekend, de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's input voor onze quick scan te vragen. Het format geeft ook weer welke interpretatie van de Woo ons inziens gehanteerd moet worden. Die interpretatie is niet ingegeven door wat we wenselijk achten, maar door een zo zuiver mogelijke, formeel-juridische interpretatie van de Woo zelf, mede op basis van de door ons gehouden consultaties. Zoals gezegd, is ons bekend dat deze interpretatie niet in alle opzichten spoort met de bedoelingen die de indieners van de Woo voor ogen hebben.

Op 17 oktober 2016 hebben we een derde rondetafelgesprek gehouden, opnieuw met de desbetreffende organisaties, om onder ogen te zien of ze uit de voeten konden met genoemd format (zie als bijlage 5). Het op deze wijze vastgestelde format vormde het vertrekpunt voor elk van de organisaties om een eigen quick scan op te stellen.

Overeenkomstig de gemaakte afspraak konden we op 11 november 2016 over alle bijdragen beschikken. Het is van belang op te merken dat, vanwege de korte tijd die beschikbaar was, de rapportages vanuit deze organisaties niet altijd beschouwd kunnen worden als min of meer definitieve of complete impactanalyses. Wel vormden ze een uiterst nuttige input voor ons vervolgtraject, in het bijzonder het volgende rondetafelgesprek. Op basis van hun bijdragen heeft op 15 november 2016 dit vierde rondetafelgesprek met de bedoelde organisaties plaatsgevonden. Tijdens dit overleg zijn we ingegaan op de aan ons aangeleverde analyses en berekeningen en hebben we ruimschoots kunnen spreken over de bevindingen waartoe het geheel van bijdragen ons zou kunnen leiden. Ook hebben we in dat rondetafelgesprek onder ogen gezien in hoeverre de aangeleverde berekeningen zich lenen voor extrapolatie naar de centrale overheid als geheel.

In dit rondetafelgesprek bleek dat het voor elk van de organisaties een zeer lastige opgave was geweest om tot precieze berekeningen te komen. Dit is tot twee zaken te herleiden. In de eerste plaats bestaat lang niet altijd een gedetailleerd inzicht in de aantallen documenten die voor de Woo relevant zijn. In de tweede plaats valt lastig in te schatten welk tijdsbeslag de handelingen waartoe de Woo noopt, vergen. Om dit soort punten nader uit te diepen, hebben we, aanvullend op dit rondetafelgesprek, in de tweede helft van november een tweetal verdiepingsgesprekken gevoerd met enkele min of meer gelijksoortige organisaties om meer scherp te krijgen op de vraag in hoeverre hun analyses onderling consistent waren en wat dat voor onze quick scan zou kunnen betekenen. Deze verdiepingsgesprekken hebben tot betere inzichten geleid.

3.3 Rapportagefase

Op basis van de aldus verzamelde inzichten hebben we vervolgens onze eindrapportage opgesteld. Een conceptversie hebben we op 6 december 2016 in een vijfde rondetafelgesprek aan de deelnemers aan de eerdere rondetafelgesprekken voorgelegd. Zij hebben de gelegenheid gekregen ons van commentaar op ons concept te voorzien en ons te behoeden voor misinterpretaties van hun inbreng.

Op 5 december 2016 hebben we onze opdrachtgever, de minister van BZK, toegelicht tot welke bevindingen we zijn gekomen. Op 13 december 2016 voerden we een vergelijkbaar gesprek met de indieners van de Woo.

Ten slotte zij vermeld dat we, zoals bij elke opdracht en gedurende het gehele traject, regelmatig contact hebben onderhouden met de formele opdrachtgever, in dit geval met (ambtelijk) BZK. Het is van belang daarbij te vermelden dat die contacten zich hebben beperkt tot een toelichting op de feitelijke voortgang van ons onderzoek en het uitwisselen van feitelijke informatie. De overleggen met de opdrachtgever hebben geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid waarin we ons onderzoek hebben kunnen verrichten.

4 Kwalitatief-analytisch kader

Alvorens in te gaan op de meer kwantitatieve elementen van onze impactanalyse, geven we eerst een kwalitatief-analytisch kader weer dat we mede ontlelen aan de rondetafelgesprekken en de verdiepingssessies. Deze kwalitatief-analytische elementen zijn onmisbaar bij de interpretatie van de meer kwantitatieve uitkomsten die we in hoofdstuk 5 zullen weergeven.

In dit hoofdstuk richten we ons op de volgende drie kwalitatieve aspecten. Die aspecten betreffen:

- de definitie van het begrip 'document' en de reikwijdte ervan;
- de consequenties van een aantal in het oog springende systeemwijzigingen in de Woo ten opzichte van de huidige Wob;
- de consequenties van schijnbaar kleine veranderingen die de Woo ten opzichte van de huidige Wob bevat.

4.1 De definitie van het begrip 'document' en de reikwijdte ervan

Ten aanzien van de reikwijdte van de definitie van een document onderscheiden we die in termen van variëteit en in termen van aantallen documenten.

4.1.1 De reikwijdte in termen van variëteit

Artikel 2.1 van de Woo definieert het begrip 'document' als volgt: een bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, berustend schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens.

Mede uitgaande van deze definitie zal iedereen in eerste aanleg denken aan de meer traditionele, papieren documenten die al decennia in archieven worden opgeslagen: nota's, in- en uitgaande brieven, formele stukken. Sinds het einde van de vorige eeuw is echter een sterke digitalisering van de stukkenstroom op gang gekomen. Tal van document management systemen zijn inmiddels in gebruik en dragen er toe bij dat ook minder officiële stukken (notities, memo's e.d.) vastgelegd zijn en beschikbaar blijven.

Overigens merken we op dat de variëteit aan documenten steeds groter wordt en snel toeneemt. Denk aan moderne vormen van communicatie als e-mail, Whatsapp, Instagram, Facebook, Twitter en dergelijke. Maar ook Facetime- en Skypegesprekken, videoconferencing en sms'jes zijn in de tegenwoordige digitale wereld als 'document' aan te merken. Dat maakt de zaak beheertechisch en kostentechisch niet simpeler, maar anders dan de indieners ons hebben gemeld, achten we het formeel-juridisch onhoudbaar om de Woo zo te interpreteren dat dergelijke documenten en bestanden per definitie niet als document in de zin van de Woo zijn op te vatten. De (technologische) ontwikkelingen gaan zodanig snel dat elke vorm van uitsluiting door concrete benoeming van een medium snel achter de feiten aanloopt. In dit verband wijzen we ook op de jurisprudentie die onder de huidige Wob is gegroeid.

Daarnaast zijn ook de vele soorten van databestanden (camerabeelden, toegangscontroles e.d.) waarover de overheid beschikt, als 'document' aan te merken. Dat is de formeel-juridische implicatie van de gekozen definitie van het begrip 'document', mede nu ten opzichte van de Wob de inperking via het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' is vervallen. Op de implicaties van het laten vervallen van dit begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' gaan we in paragraaf 4.3 nog nader in.

Een aspect dat we in dit verband niet onvermeld kunnen laten, is het steeds vager wordende onderscheid tussen 'zakelijk' en 'privé'. Dit onderscheid wordt niet alleen vager in het dagelijkse werk van ambtenaren en bestuurders, maar ook in de wijze waarop wordt gecommuniceerd, en daardoor ook in de afgrenzing van documenten.

Maar al te vaak is sprake van berichten die deels privé en deels zakelijk zijn. En meer dan eens communiceert men deels zakelijk via kanalen die primair als privé zijn aan te merken, en vice versa. Voor zover hieraan niet via gedragsmaatregelen tegemoet valt te komen, is het onvermijdelijk dat het tijd en geld vergt om, met het oog op openbaarmaking, op verantwoorde wijze een splitsing tussen 'zakelijk' en 'privé' aan te brengen.

4.1.2 De reikwijdte in termen van aantallen documenten

Gegeven de hierboven beschreven (ontwikkeling in) variëteit aan documenten, behoeft het nauwelijks betoog dat het aantal aan de Woo onderworpen documenten hoog is. Ook in het 'papieren tijdperk' was al sprake van veel documenten, maar het aantal documenten is de laatste decennia sterk gestegen, met name als gevolg van moderne vormen van elektronische communicatie.

Zo is in het kader van deze quick scan een grove verkenning gedaan van het aantal e-mails dat binnen de departementen omgaat. Op basis van de breed gedeelde aanname dat iedere medewerker per werkbare dag 50 in- en uitgaande mails ontvangt respectievelijk verstuurt, kan worden becijferd dat het aantal e-mails per jaar voor alle departementen gezamenlijk in de orde van grootte van meer dan 1 miljard per jaar ligt. Dit is dus exclusief de Politie, Defensie en de ZBO's.

Een andere illustratie is dat de Belastingdienst heeft berekend dat alleen al het aantal jaarlijks 'ter behandeling ontvangen en na afdoening verzonden' documenten (dit is de formulering van de Woo rond de in het register op te nemen documenten), exclusief e-mails, rond de 1,4 miljard ligt. Bij andere grote uitvoeringsdiensten gaat het vermoedelijk ook om zeer grote aantallen.

We verwijzen verder naar de meer kwantitatieve analyse in hoofdstuk 5.

4.2 De consequenties van een aantal fundamentele wijzigingen in de Woo ten opzichte van de Wob

In vergelijking met de Wob bevat de Woo een aantal bewuste en in het oog springende fundamentele wijzigingen met majeure consequenties. Die fundamentele wijzigingen zijn, zeker wanneer zij in combinatie worden beschouwd en ook de factoren in ogenschouw worden genomen die we in paragraaf 4.3 nog nader duiden, een belangrijke verklaring van de cijfers die in hoofdstuk 5 worden genoemd. We zijn niet in staat om elke factor afzonderlijk te kwantificeren, maar proberen wel een duiding van de importantie te geven. De fundamentele wijzigingen die we hieronder behandelen, betreffen de actieve openbaarmaking, de openbaarmaking binnen 14 dagen en de registerplicht.

4.2.1 Fundamentele wijziging naar actieve openbaarmaking

Deze fundamentele wijziging impliceert dat voortaan niet alleen op documenten waarvoor een Woo-aanvraag (vgl. Wob-aanvraag; passieve openbaarheid) is ingediend, maar op in beginsel alle documenten de toets op mogelijke beperkingen van, en bezwaren rond openbaarmaking vereist is. Dit alles met inbegrip van alle procedurele vereisten die daarmee samenhangen, zoals de weging van belangen van derden en het gelegenheid geven aan derden om een zienswijze kenbaar te maken. Uiteraard valt niet uit te sluiten dat die toets voor een deel ingebouwd kan worden in geautomatiseerde systemen, maar een dergelijke techniek is op dit moment nog niet voorhanden en de mogelijkheden daartoe lopen al snel tegen duidelijke grenzen aan. Immers, vaak is een zorgvuldige, inhoudelijke afweging vereist, juist op basis van de Woo zelf, die in artikel 5.1, tweede lid, een aantal mogelijke uitzonderingsgronden noemt die alleen via een expliciete afweging van belangen in het geding kunnen worden gebracht.

Hier gaat het dan onder meer om belangen betreffende de economische of financiële belangen van de Staat, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en bedrijfs- en fabricagegegevens. In dergelijke gevallen is automatisering van die afweging in het algemeen niet mogelijk; dat zou immers een zorgvuldige afweging van belangen juist onmogelijk maken. Daar komt bij dat voorzichtig dient te worden omgegaan met automatisering van dit soort zaken, omdat de risico's met het oog op bijvoorbeeld privacy en bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens zodanig groot zijn dat 'systeemfalen' niet te accepteren is.

De consequentie is dus dat onder het regime van de Woo in veel gevallen niet of althans niet volledig geautomatiseerd getoetst kan worden. Zelfs als voor slechts een beperkt percentage van de documenten geldt dat een handmatige, min of meer 'zware' toets noodzakelijk is, dan nog betreft het (gegeven het totale aantal documenten; zie hoofdstuk 5) zeer hoge aantallen. Aantallen die ook extreem veel hoger liggen dan nu onder de Wob het geval is, met name aangezien bij de Wob alleen een toets plaatsvindt op het relatief beperkte aantal documenten dat een bestuursorgaan uit eigen beweging openbaar maakt en op de documenten waarbij om openbaarmaking is gevraagd. Dat veel hogere aantal documenten waarop onder de Woo de toets op openbaarheid moet plaatsvinden, brengt uiteraard zeer hoge kosten met zich mee. Zelfs wanneer gerekend wordt met een bescheiden tijdsbeslag per pagina die gecheckt moet worden, lopen de kosten op tot zeer forse bedragen per jaar.

4.2.2 Fundamentele wijziging naar openbaarmaking binnen 14 dagen

Toets op openbaarmaking binnen 14 dagen

De tweede fundamentele wijziging die de Woo ten opzichte van de Wob bevat, is dat de actieve openbaarmaking aan een strikte termijn gebonden is. De openbaarmaking moet in beginsel plaatsvinden uiterlijk binnen 14 dagen na vaststelling van het desbetreffende document. Dit vereiste impliceert dat ook de afwegingen omtrent die openbaarmaking in hetzelfde tijdschema dienen plaats te vinden. Alleen in een aantal specifieke gevallen, zoals genoemd in artikel 3.3.5, laat de Woo toe dat de termijn van openbaarmaking wordt opgerekt.

Hierbij moet worden bedacht dat openbaarmaking altijd met de nodige zorgvuldigheid omgeven moet zijn. Naast een zorgvuldige afweging van belangen, is ook een aantal procedurele stappen noodzakelijk, waaronder het vernemen van de zienswijze van belanghebbenden, met inbegrip van eventueel bezwaar en beroep. Daarnaast moet vaak ook tussen bestuursorganen worden afgestemd, wanneer één en hetzelfde document bij verschillende bestuursorganen berust. Elk bestuursorgaan kan weliswaar eigen afwegingsgronden hanteren, maar die afwegingen kunnen niet los van elkaar tot openbaarmaking leiden.

De standaardtermijn van 14 dagen leidt niet alleen tot extra druk op het proces in dat korte tijdsbestek, maar noopt ook tot het aanhouden van een organisatorische piekcapaciteit die niet nodig zou zijn bij een meer gespreid proces van (besluitvorming over) openbaarmaking. Daarenboven zal van een nauwkeurige termijnbewaking sprake moeten zijn. Tal van organisaties geven expliciet aan dat de standaardtermijn van 14 dagen onhaalbaar is, gegeven ook de vereisten die gepaard gaan met eventuele openbaarmaking.

Andere toets op openbaarmaking dan onder de Archiefwet

Men heeft wel gesuggereerd dat het stellen van een 14-dagentermijn slechts zou betekenen dat de openbaarmaking van stukken in de tijd naar voren wordt gehaald. Daarbij verwijst men naar de Archiefwet die bepaalt dat documenten veelal na 20 jaar openbaar gemaakt worden. Zo beschouwd zou de Woo op langere termijn bezien geen extra werk veroorzaken. Ons inziens is dat een misverstand.

Dat misverstand ligt er ten dele in dat, in lijn met de Archiefwet, in die 20 jaren tussen totstandkoming en openbaarmaking, een proces van scherpe selectie plaatsvindt en dat lang niet alle aanvankelijke documenten uiteindelijk in de openbare archieven van het Nationaal Archief hun plaats vinden. Zo geven diverse organisaties aan dat van hun documenten die onder de verplichtingen van de Woo komen te vallen, hooguit slechts enkele procenten uiteindelijk onder het regime van de Archiefwet openbaar worden gemaakt. Dit illustreert dat de Woo aanzienlijk meer werk rond openbaarmaking impliceert dan een versnelling van de werkzaamheden die toch al verricht moeten worden op grond van de Archiefwet. Sterker nog: vaak zijn organisaties volgens diezelfde Archiefwet (en andere wetgeving, zoals de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) gehouden documenten na een beperkt aantal jaren te vernietigen. De vraag is daarom hoe de Woo-bepalingen inzake openbaarmaking en registerplicht zich verhouden tot die vernietigingsplicht. Een eenmaal onder de Woo openbaar gemaakt stuk, kan nooit meer aan de openbaarheid worden onttrokken. Overigens komen wij in paragraaf 6.2 uitgebreider op de Archiefwet terug.

Een punt dat hierbij meegewogen moet worden, is dat openbaarmaking na 20 jaar een ander soort afweging vergt dan openbaarmaking binnen 14 dagen. Immers, een majeur ander tijdsperspectief impliceert ook een ander perspectief op (de wenselijkheid en de aanvaardbaarheid van) openbaarmaking als zodanig. Het is aannemelijk dat de afwegingen rond openbaarmaking binnen 14 dagen complexer zijn dan bij openbaarmaking na 20 jaar. Denk aan langdurige besluitvormingstrajecten waarin, in de vroege fase van beleidsvoorbereiding, stukken worden verstuurd, bijvoorbeeld naar de politieke leiding van een departement. Dergelijke stukken zijn, binnen het regime van de Woo, vastgesteld zodra ze de geadresseerde (in dit voorbeeld: de minister) hebben bereikt. Dat betekent dat ze vervolgens binnen 14 dagen openbaar moeten worden gemaakt, zij het met uitzondering van (onder andere) passages die als 'persoonlijke beleidsopvatting' worden aangemerkt. Deze verplichting tot openbaarmaking geldt dus terwijl het interne afwegingsproces in dat besluitvormingstraject in veel gevallen nog gaande is. Dit kan leiden tot spanning op de interne beleidsvoorbereiding binnen bestuursorganen. Daarbij speelt mee dat de uitzonderingsgrond op basis van het argument dat iets een persoonlijke beleidsopvatting betreft, slechts beperkte manoeuvreerruimte bevat.

Vanuit de door ons geconsulteerde bestuursorganen bezien, wordt dit gezien als bedreigend voor hun interne primaire en/of bestuurlijke processen. Ook zijn er risico's voor de voorwaarden waaronder ambtenaren hun werk op professionele wijze vorm kunnen geven. Juist doordat deze afwegingen onder de Woo niet alleen in de actualiteit gemaakt moeten worden, maar ook in de actualiteit tot concrete gevolgen (openbaarheid) leiden, kan dit gevolgen hebben. Ambtenaren kunnen op een meer terughoudende en/of risicomijdende manier gaan rapporteren. Maar evenmin valt uit te sluiten dat ambtenaren juist de omgekeerde reactie gaan vertonen. In beide gevallen kan dat afdoen aan de kwaliteit van hun werk. Ook moet rekening worden gehouden met het risico dat betrokken ambtenaren de Woo ontwijken door gevoelige informatie niet meer in een document vast te leggen. Dit kan leiden tot minder transparante besluitvorming. In paragraaf 7.2 komen we op dit punt nog terug.

Onze conclusie is dat de stelling dat deze bepaling uit de Woo niets anders impliceert dan het naar voren halen in de tijd van activiteiten die (op basis van de Archiefwet) toch eens moeten gebeuren, niet correct is.

4.2.3 Fundamentele wijziging naar registerplicht

De derde fundamentele wijziging is de introductie van een registerplicht. Op het eerste gezicht lijkt dit een alleszins redelijke eis, omdat organisaties op grond van de Archiefwet nu al gehouden zijn hun documenten systematisch te ordenen. Maar er zijn enkele consequenties die niet voortvloeien uit de Archiefwet, maar wel tot majeure extra kosten leiden.

Toegankelijkheid voor een ieder

De Woo stelt als eis dat een bestuursorgaan een openbaar register bijhoudt van de bij dat bestuursorgaan berustende documenten. Dit register dient voor een ieder elektronisch toegankelijk te zijn. Op basis van de Archiefwet kan redelijkerwijs volstaan worden met een zodanige ordening en archivering dat de ingewijde functionarissen (de desbetreffende verantwoordelijken en de archivarissen) op redelijke wijze toegang hebben tot de documenten. Dat impliceert ook dat die toegang niet per se in directe zin op documentniveau ingericht hoeft te zijn. De vereiste uit de Woo (toegankelijkheid voor een ieder) impliceert dat ook niet-ingewijden de weg naar elk afzonderlijk document moeten kunnen vinden. Dat vergt een gecompliceerde, in casu meer gedetailleerde inrichting van het register dan waar de Archiefwet toe noopt.

Door kunnen klikken

De Woo vergt dat het register het mogelijk maakt te kunnen doorklikken naar elk van de elektronisch beschikbare documenten, voor zover die openbaar zijn. Het voldoen aan deze eis is systeemtechnisch geen sinecure en vergt ook een expliciete bezinning op privacy- en beveiligingsvraagstukken. Immers, direct kunnen doorklikken kan het risico met zich brengen dat ook voor bijvoorbeeld cybercriminelen of buitenlandse mogendheden slechts beperkte barrières bestaan voor de toegang tot interne documentatiesystemen van de overheid. Daartegen zijn maatregelen nodig die inspanningen vergen en overigens niet voortvloeien uit de eisen van de Archiefwet. Mogelijkerwijs moeten voor alle documenten die niet volledig maar wel deels actief openbaar worden gemaakt, schaduw-archiveringssystemen worden ontworpen, ten einde uit te sluiten dat nu of in de toekomst derden onbedoeld niet openbaar gemaakte passages alsnog kunnen lezen. Deze schaduw-archiveringssystemen zijn waarschijnlijk zowel nodig voor alle afzonderlijke documenten waarvoor niet op voorhand volledige openbaarheid geldt, als ook voor de registers waarin het bestaan van die documenten wordt bijgehouden. Voor de terugvindbaarheid zullen die archiveringssystemen wel tot elkaar herleidbaar moeten zijn, zonder dat dat als zodanig weer tot extra kwetsbaarheid op het vlak van de cybersecurity mag leiden.

Kwetsbaarheid via (beperkte) informatie in het register

Het opnemen van documenten in een openbaar register heeft consequenties, zelfs als een document niet openbaar wordt gemaakt. Indien opname in een openbaar register gepaard gaat met de aanduiding van zaken als het onderwerp, afzender en geadresseerde van het document, kan die beperkte informatie al veelbetekenend zijn en invloed hebben op de primaire en/of bestuurlijke processen van publieke organisaties. Niet denkbeeldig is dat dergelijke informatie schade toebrengt aan strafzaken, personen en hun privacy aantast en leidt tot publieke discussies over zaken die nog onderwerp van interne procesgang zijn. In paragraaf 7.2 gaan we hier nog nader op in.

Het risico van datamining

Zelfs wanneer de zojuist bedoelde aanduidingen ontdaan worden van informatie die in directe zin herleidbaar is naar concrete personen of concrete dossiers, bestaat het risico dat via de wereld van de *big data* (*datamining*) de wél verstrekte informatie in combinatie met geheel andere gegevensbestanden toch kan leiden tot een situatie waarin bij derden ongewenste informatie boven tafel komt. Hier liggen, naar het oordeel van de organisaties die we geraadpleegd hebben, majeure risico's, ook al zijn die niet altijd in concrete zin te duiden, laat staan te bewijzen. Daarbij kan ook gedacht worden aan hackers en buitenlandse inlichtingendiensten.

Effecten als gevolg van gedragsreacties

Het register kan een soort katalysator worden voor extra uitvraag van documenten. Immers, in het register wordt in beginsel ook aangegeven welke documenten er wel zijn, maar niet (actief) openbaar worden gemaakt.

Dat kan leiden tot het juist extra opvragen van dergelijke documenten. Dat betekent dat, waar de indieners beogen de lasten van de Wob-aanvragen te verlagen, het risico bestaat dat het volume van passieve Woo-aanvragen juist sterk gaat toenemen.

Kanttekening rond wetstekst registerplicht

Een apart aandachtspunt betreft de vrij strikte formulering van de registerplicht: 'een bestuursorgaan houdt een register aan'. We hebben dit niet zodanig geïnterpreteerd dat alle uiteenlopende documenten van elk afzonderlijk bestuursorgaan per se in één register ondergebracht moeten worden, laat staan dat alle registers binnen de (centrale) overheid in een overkoepelend geheel gebracht moeten worden. Dat laatste zou grote complicaties met zich kunnen brengen.

We gaan ervan uit dat een geordend geheel van uiteenlopende registers per bestuursorgaan niet evident strijdig is met de nu voorliggende Woo. Het overleg dat we met de indieners van de Woo voerden, sterkt ons in deze zienswijze. Overigens tekenen we hierbij aan dat een beperkte verduidelijking van de Woo, in die zin dat een bestuursorgaan ook meerdere registers aan mag houden, verstandig lijkt.

Dit alles heeft wel een belangrijke implicatie: burgers en andere gebruikers van de registers, krijgen met een veelheid van registers te maken. Dat kan de toegankelijkheid van overheidsinformatie belemmeren. Minimale voorwaarde is dan ook dat er standaarden worden afgesproken die overheidsbreed gelden en dat alle bestuursorganen zich verplichten een gezamenlijke taxonomie voor dergelijke registers te hanteren. Dat is geen sine cure. In de berekeningen in hoofdstuk 5 hebben we hier nog geen kostenpost voor opgevoerd.

4.3 De consequenties van schijnbaar kleine veranderingen die de Woo bevat

Naast de zojuist behandelde fundamentele wijzigingen ten opzichte van de Wob, bevat de Woo ook enkele, op het eerste gezicht beperkte wijzigingen, die soms een grotere impact hebben dan wellicht wordt vermoed. Hieronder gaan we daarom in op het begrip 'bestuurlijke aangelegenheden', het begrip 'persoonlijke beleidsopvatting' en de 'weigeringsgronden'.

4.3.1 Het laten vervallen van de beperking tot 'bestuurlijke aangelegenheden'

De Woo ziet af van de beperking die de Wob nog wel bevat: de beperking van de relevante documenten tot die documenten die 'een bestuurlijke aangelegenheid' betreffen.

We zijn ervan op de hoogte dat bij rechterlijke toetsing van huidige Wob-verzoeken de interpretatie van 'bestuurlijke aangelegenheid' in het algemeen heel ruim is uitgevallen. De rechter heeft maar zelden ingestemd met een weigering van een Wob-verzoek om de reden dat een stuk geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. Dit ervaringsgegeven impliceert echter niet dat afschaffing van dit criterium in de Woo nauwelijks consequenties heeft. Het ligt immers in de rede dat Wob-verzoeken altijd 'in de buurt van' bestuurlijke aangelegenheden hebben gelegen; dat is immers het kader waarbinnen Wob-verzoeken worden getoetst. Dan is het ook begrijpelijk dat rechters slechts zelden hebben hoeven te concluderen dat Wob-verzoeken betrekking hadden op aangelegenheden die in het geheel niets te maken hadden met bestuurlijke aangelegenheden.

Met de inwerkingtreding van de Woo ontstaat een geheel andere situatie waarin het loslaten van het criterium 'bestuurlijke aangelegenheid' een zwaarwegend effect sorteert. Onder het regime van de Woo bestaat immers juist nagenoeg geen enkele rem op de plicht om stukken (actief) openbaar te maken, ook al betreffen ze in het geheel geen bestuurlijke aangelegenheid.

In dit verband kan worden gedacht aan camerabeelden, toegangscontroles e.d. De min of meer automatische beperking die onder de Wob optreedt, omdat bij iedere Wob-aanvraag 'als vanzelf' vermoedelijk al min of meer rekening werd gehouden met het gegeven dat de Wob zich beperkt tot zaken die een bestuurlijke aangelegenheid betreffen, vervalt onder de Woo.

Op grond van het bovenstaande komen we tot de conclusie dat iets wat onder de Wob nog vrij 'klein' is (het aantal passief opgevraagde stukken dat niet een bestuurlijke aangelegenheid betreft), onder de Woo veel groter wordt (het aantal actief openbaar te maken stukken, ook als ze niet een bestuurlijke aangelegenheid betreffen). Dit noopt onder het regime van de Woo tot een aanzienlijk groter aantal gevallen waarin de stukken openbaar moeten worden gemaakt en waarin de afwegingen rond openbaarmaking tevens openbaar gemaakt moeten worden. Dit draagt bij aan de grote aantallen voor de Woo relevante documenten die in hoofdstuk 5 worden genoemd.

4.3.2 Het omzetten van absolute weigeringsgronden in relatieve weigeringsgronden

In de Woo zijn bepaalde gronden op basis waarvan afgezien kan worden van openbaarmaking, omgezet van een zogeheten 'absolute weigeringsgrond' in een 'relatieve weigeringsgrond'. Ter toelichting daarop het volgende.

Artikel 5.1, tweede lid, punt f van de Woo geeft aan dat openbaarmaking achterwege kan blijven als het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen aan de overheid zijn meegedeeld, alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- of fabricagegegevens. Onder de Wob geldt voor dergelijke gegevens een 'absolute uitzonderingsgrond' hetgeen wil zeggen dat dergelijke gegevens sowieso niet openbaar hoeven te worden gemaakt. De Woo bepaalt dat in een dergelijke situatie een afweging moet worden gemaakt tussen de belangen van de betreffende natuurlijke personen of rechtspersonen en het belang van openbaarmaking als zodanig. Dit laatste wordt aangeduid als 'relatieve weigeringsgrond'.

Deze verandering heeft grote gevolgen. In de eerste plaats wordt het afwegingsproces rond openbaarmaking complexer. Waar onder de Wob nog een vrij eenvoudige afweging geldt (wel of niet sprake van concurrentiegevoelige bedrijfs- of fabricagegegevens?), geldt dat onder de Woo een meer complexe afweging nodig is waarbij ook het algemene belang van openbaarmaking moet worden betrokken. Juist die afweging moet de motivering opleveren voor het te nemen besluit omtrent openbaarmaking. Daarmee bestaat de kans dat onbedoeld toch informatie wordt prijsgegeven. Juist bij opsporingsdiensten kan dit de uitvoering van de wettelijke taken bemoeilijken of onmogelijk maken, bijvoorbeeld in het geval van geheime aanbestedingen inzake de aanschaf van specifiek materieel ten behoeve van de criminaliteitsbestrijding.

In de tweede plaats kunnen bedrijven die op enigerlei wijze een relatie met de overheid onderhouden, er in veel mindere mate zeker van zijn dat de gegevens die ze aan de overheid verstrekken, vertrouwelijk blijven. Immers, de 'absolute' zekerheid die de Wob ter zake geeft, vervalt, en wordt vervangen door een altijd onzekere afweging tegen andere belangen en een meer concrete motiveringsplicht van besluiten. Dit kan bedrijven terughoudender maken in hun relaties met overheden en hun bereidheid om informatie aan die overheden te verschaffen. Zo is het niet uit te sluiten dat autofabrikanten zich terughoudender opstellen bij het verschaffen van informatie aan de RDW over de achtergronden van terugroepacties en dat ze typegoedkeuringen niet langer in Nederland laten uitvoeren.

Dit geldt in hoge mate voor bedrijven waarin de staat (financieel) participeert (staatsdeelnemingen). Rond dergelijke bedrijven beschikt de overheid over veel meer gegevens (en documenten) dan bij gewone bedrijven.

De vraag dient zich aan in hoeverre de geringere garanties die de Woo biedt rond de vertrouwelijkheid van dergelijke gegevens en documenten, de relatie tussen de staat en de hier bedoelde bedrijven kan schaden. De vraag rijst ook hoe deze eventuele schade zich verhoudt met het gegeven dat dergelijke bedrijven, ondanks de staatsdeelneming, toch gewoon private bedrijven zijn.

Ook doet zich de vraag voor in hoeverre de gegevens waarover de overheid beschikt uit hoofde van de vele toezichtsrollen die de overheid vervult, haar relatie met bedrijven kan beïnvloeden. De overheid houdt toezicht op alle bedrijven in Nederland en vergaart respectievelijk produceert in dat verband een veelheid aan gegevens en documenten. Het bereik van dit vraagpunt is derhalve breed. Ook hiervoor geldt immers dat er alleen een 'relatieve uitzonderingsgrond' resteert onder de Woo. Dit kan (negatieve) invloed uitoefenen op de bereidheid van bedrijven om richting toezichthouders volstrekt 'open kaart' te spelen, en kan dus ook het proces van toezicht op bedrijven door de overheid schaden.

Ten slotte noemen we de invloed die bedoelde wijziging kan hebben op de relatie die de overheid heeft met bedrijven in het kader van innovatiebeleid en subsidieregelingen voor bedrijven. Gedacht kan worden aan de relatie van private bedrijven met instellingen als TNO en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Ook in dat kader vergt en krijgt de overheid vaak veel informatie van bedrijven, veelal ook documenten die gevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten. Ook daar geldt dat bedrijven huiveriger kunnen worden in hun relaties met dergelijke instellingen, vanwege de geringere zekerheden dat die gegevens ook vertrouwelijk kunnen blijven. Dit kan impact hebben op de effectiviteit en het bereik van innovatiebeleid, subsidieregelingen en, meer in het algemeen gesteld, op de werkbaarheid van diverse vormen van publiek-private samenwerking.

4.4 Werkbelasting en problematiek uit hoofde van juridische complicaties Woo

Op tal van onderdelen hebben bestuursorganen en andere deskundigen ons gewezen op juridische onduidelijkheden die in de Woo staan. Die zullen, naar hun inzicht, zeker in de eerste jaren waarin de Woo van toepassing zou zijn, leiden tot een hoge werkbelasting vanwege de noodzaak die onduidelijkheden via jurisprudentie op te lossen.

Daarnaast hebben wij indicaties gekregen dat uitvoering van de Woo tot spanningsvelden met andere wetgevingscomplexen kan leiden. In dit verband memoreren we dat de Autoriteit Persoonsgegevens ons heeft gemeld dat zij vraagtekens zet bij de houdbaarheid van de Woo in relatie met de Grondwet, de Wet bescherming persoonsgegevens en internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Ook suggereren tal van ingewijden dat het waarschijnlijk veel verstandiger is om tal van zaken niet in de wet zelf te regelen, maar in de wet de mogelijkheid op te nemen deze zaken via lagere regelgeving vorm te geven. Op die wijze kan in de toekomst veel flexibeler worden ingespeeld op een maatschappelijke werkelijkheid die in hoog tempo aan verandering onderhevig is.

Meer in algemene zin is nog door diverse organisaties gesignaleerd dat de Woo de situatie rond wettelijke regimes met betrekking tot openbaarmaking van documenten eerder verder compliceert dan vereenvoudigt. Daarbij past de volgende schets. Op het meest algemene niveau vinden we regelgeving in (nu) de Archiefwet en de Wob. In de toekomst worden de Archiefwet en de Woo dus de vindplaatsen. Daarnaast zijn er generiek geldende wetten die specifiek betrekking hebben op aspecten van informatie. Denk aan de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, de Wet hergebruik overheidsinformatie en de Europese privacywetgeving. Daarnaast zijn er veel materiewetten en organisatiewetten in tal van beleidsdomeinen die tal van bepalingen bevatten rond de openbaarheid van specifieke vormen van informatie.

Ten slotte hebben we te maken met tal van internationale verdragen met bepalingen over de openbaarheid van informatie. Het probleem dat ons is aangedragen is dat de complexiteit van dit geheel aan regels reeds zeer groot is en dat de Woo die complexiteit eerder vergroot dan verkleint. Bepleit wordt dat de Woo juist zou bijdragen aan complexiteitsreductie. Aanvullend hierop is ook gesignaleerd dat het van belang is om een zorgvuldige afstemming te bewerkstelligen tussen enerzijds de voorstellen die in de Woo zijn vastgelegd en waarbij de begrippen 'document' en 'publieke informatie' centraal staan en anderzijds de beleidsvoornemens rond 'open data'.

Het is voor ons niet mogelijk om al deze feiten en argumenten inhoudelijk en juridisch goed te overzien. Het lijkt ons echter verstandig om niet voorbij te gaan aan deze signalen. Vanuit de diverse organisaties die we hebben geraadpleegd, is aangeboden om mee te denken bij het oplossen van dit soort problemen. Dat aanbod geldt evenzeer rond de vraag hoe de Woo zodanig vorm kan krijgen dat risico's rond *cybersecurity* en *datamining* ingeperkt kunnen worden.

5 Kwantitatieve uitkomsten van de quick scan

5.1 Korte beschouwing vooraf

We beginnen met een korte beschouwing die bepalend is voor hoe we de kwantitatieve impact van de Woo (kunnen) weergeven.

Onze aanvankelijke analyse en ook ons format (bijlage 5) waren in hoge mate geënt op de veronderstelling dat we de impact van de Woo het beste zouden kunnen weergeven langs de tweedeling van enerzijds de verplichting tot actieve openbaarmaking en anderzijds de registerplicht. Bij nader inzien bleek dat we deze insteek niet over de hele linie konden toepassen. Weliswaar zijn die twee elementen van de Woo goed te onderscheiden, maar uit de ontvangen bijdragen, de rondetafelgesprekken en de verdiepingsgesprekken kwam steeds duidelijker naar voren dat de verplichting tot actieve openbaarmaking vanuit een praktisch oogpunt niet valt los te zien van de registerplicht. Preciezer geformuleerd: de met de Woo beoogde grootschalige actieve openbaarmaking is niet mogelijk zonder die in te bedden in een geïmplementeerd register zoals de Woo dat verplichtstelt. Immers, het is anders voor de gebruikers van de ter beschikking gestelde informatie onmogelijk om op een werkbare wijze de informatie te benutten. Bovendien geldt dat het alleen op die manier voor alle overheidsorganisaties mogelijk is informatie op systematische wijze beschikbaar te stellen. Dit zijn twee zijden van dezelfde medaille. Een en ander laat uiteraard onverlet dat op overzienbare schaal informatie actief openbaar kan worden gemaakt zonder dat een veelomvattend register is geïmplementeerd. Maar de grootschaligheid van de actieve openbaarmaking waartoe de Woo noopt, maakt de verbinding tussen actieve openbaarmaking en register onontbeerlijk.

Bovengenoemde analyse laat onverlet dat we in het navolgende een betekenisvolle indicatie kunnen en zullen geven van welk soort kosten qua impact dominant zijn. Tegen deze achtergrond beschrijven we de uitkomsten van onze analyse langs de volgende drie lijnen:

- de impact in termen van menskracht en geld;
- de impact in termen van de invoeringstermijn;
- de impact in termen van beïnvloeding van primaire processen.

5.2 Impact van de Woo in termen van menskracht en geld

5.2.1 Inleiding

De impact van de Woo in termen van benodigde menskracht en geld, is alleen in grove contouren te kwantificeren. Een belangrijke reden daarvan is dat de Woo zodanig grote veranderingen ten opzichte van de Wob impliceert, dat we geen nauwkeurig rekenmodel hebben om de effecten van de Woo te becijferen. Zo hebben we geen precies inzicht in de tijd die het vergt om de handelingen te verrichten die de Woo vereist. Ook is het ondoenlijk om een precies zicht te krijgen op de organisatie- en ICT-inspanningen die vanwege de Woo noodzakelijk zijn. Tevens speelt mee dat we geen precieze cijfers hebben voor het aantal documenten dat voor de Rijksoverheid als geheel in het kader van de Woo relevant is. Uiteraard hebben de onderscheiden organisaties die in deze quick scan participeerden vaak wel een redelijk inzicht, met name in de aantallen van 'officiële' documenten, maar in de volle breedte, met inbegrip van de moderne vormen van documenten (waarover later meer) is dat niet het geval. Desondanks zijn we in staat de contouren te schetsen.

Centraal staan de verkenningen van de organisaties die input hebben geleverd, het daarover gevoerde rondetafelgesprek en de nadien gevoerde verdiepingssessies. We gaan daar in paragraaf 5.2.2 op in.

Als 'zijlicht' daarop geven we in paragraaf 5.2.3 weer wat de uitkomsten zijn van enkele becijferingen onzerzijds op basis van een aantal kengetallen. We verkennen daarbij ook de gevoeligheid van de veronderstellingen.

5.2.2 Verkenning op basis van de rondetafelgesprekken en de verdiepingssessies

Op basis van de rondetafelgesprekken, met name die van 15 november 2016, en de verdiepingssessies komen we, met de desbetreffende organisaties, tot de conclusie dat de Woo tot zeer veel extra inspanningen noopt en tot zeer hoge extra kosten leidt.

Structureel benodigde menskracht...

Het beeld dat zich aftekent, is dat (grote) organisaties ieder afzonderlijk al gauw vele tientallen miljoenen euro's (en soms zelfs meer dan dat) extra aan structurele kosten per jaar kwijt zijn ten opzichte van de huidige bedrijfsvoering. Deze structurele meerkosten zijn in hoge mate te herleiden tot benodigde extra menskracht.

... voor de toets op actieve openbaarmaking

Het jaarlijks toetsen van documenten op de vraag of en in hoeverre ze actief openbaar kunnen worden gemaakt, brengt hoge kosten met zich, zelfs bij een gemiddeld gering tijdsbeslag per document. De organisaties hebben aannemelijk gemaakt dat het, gegeven de formuleringen in de Woo, om zeer hoge aantallen documenten gaat: vaak vele tientallen miljoenen documenten per organisatie per jaar, en soms nog meer. Zij plaatsen daarbij de kanttekening dat daarbij dan nog is afgezien van moderne vormen van documenten zoals sms'jes, Whatsapp-berichten, Facetime- en Skypegesprekken, videoconferencing en dergelijke. In wezen is daarmee dus nog van een forse onderschatting sprake.

Al die documenten moeten met de nodige zorgvuldigheid worden getoetst op eventuele uitzonderingsgronden rond de actieve openbaarmaking en op het eventueel elimineren van passages die niet voor openbaarmaking in aanmerking komen. Tevens is tijd nodig voor het wegen van de belangen van derden die zich mogelijk tegen openbaarmaking verzetten. Daarnaast zal het vaak voorkomen dat één en hetzelfde document bij een aantal verschillende bestuursorganen berust. In die gevallen moet ook nog eens sprake zijn van onderlinge afstemming tussen die bestuursorganen. De rondetafelgesprekken hebben aannemelijk gemaakt dat het in tal van gevallen illusoir is dergelijke afwegingen in hoge mate te automatiseren. En waar automatisering wel mogelijk is, leidt dat tot forse ICT-inspanningen (daarop gaan we iets verderop in). Dit beeld geldt in de volle breedte van de soorten organisaties die we raadpleegden.

Bijzondere diensten als het OM en de Politie hebben aangegeven dat de dossiers die zij beheren, een veelheid van vaak zeer gevoelige en complexe documenten bevatten. Bij de Politie gaat het ook om zeer gevoelige en complexe documenten aangaande de openbare orde, veiligheid en hulpverlening. De vereiste toets rond actieve openbaarmaking zal bij beide organisaties grote inspanningen vergen; zowel bij het OM als bij de Politie ten minste vele tientallen miljoenen euro's per jaar. In paragraaf 4.2 en paragraaf 8.2 geven we daarnaast aan dat zij zich ook grote zorgen maken over de impact van de bepalingen rond openbaarmaking (en de registerplicht) op hun primaire werkprocessen en op een zorgvuldige uitvoering van alle aan hen wettelijk opgedragen taken.

De door ons geraadpleegde uitvoeringsorganisaties beheren ook zeer grote aantallen documenten waarvoor de toets op actieve openbaarmaking onvermijdelijk is. Weliswaar zijn tal van beschikkingen die zij afgeven, in de Woo uitgezonderd van de actieve openbaarmaking, maar tal van andere beschikkingen en documenten niet. Voor de grotere uitvoeringsorganisaties gaat het snel om jaarlijkse extra kosten van vele tientallen miljoenen euro's per organisatie, soms zelfs oplopend tot meer dan honderd miljoen euro per jaar. Voor alle uitvoeringsorganisaties tezamen leidt dit tot een additionele kostenpost van jaarlijks ten minste vele honderden miljoenen euro's.

Ook voor toezichthouders blijkt dat het aannemelijk is dat de toets op actieve openbaarmaking zeer grote impact heeft. Denk aan de vele documenten met bedrijfsgevoelige informatie. Het is te verwachten dat het voor de grotere toezichthoudende organisaties om jaarlijkse extra kosten van enkele tientallen miljoenen euro's kan gaan. Voor alle toezichthouders tezamen moet snel gedacht worden aan een additionele kostenpost van jaarlijks meer dan honderd miljoen euro's.

Ten slotte noemen we de bestuursdepartementen. Ook daar gaan grote aantallen gevoelige documenten om waarbij de toets op actieve openbaarmaking grote inspanningen vergt. Uit de ons door enkele departementen aangereikte informatie blijkt dat ook voor deze organisaties de jaarlijkse extra kosten uit hoofde van de actieve openbaarmaking snel in de (wellicht zelfs vele) tientallen miljoenen euro's per departement kunnen lopen. Extrapolatie daarvan naar alle bestuursdepartementen levert een extra kostenpost op van jaarlijks vermoedelijk meer dan honderd miljoen euro's.

... voor de registerplicht

Ook het opnemen van documenten in een openbaar register vergt menskracht. Bij elk document moeten relevante metadata worden opgenomen, terwijl er nog geen zicht bestaat op uniformering van de daarbij te hanteren standaarden. Daarnaast moet getoetst worden of en in hoeverre opname in het register (al dan niet nadat de documentaanduiding is ontdaan van gevoelige gegevens) schade kan berokkenen aan het organisatiebelang, het zaakbelang, aan derden en/of aan het maatschappelijk belang.

Een min of meer precieze kwantificering van de werklast rond de registerplicht is moeilijk te geven omdat het gaat om activiteiten waarmee de diverse organisaties in het geheel geen ervaring hebben. Hun inschatting is dat er sprake zal zijn van extra werkzaamheden in het kader van de metadatering van stukken om de documenten in het register daadwerkelijk voor een ieder toegankelijk te maken. Daarnaast moet, soms voor grote groepen van soortgelijke documenten, maar vaak ook per afzonderlijk document, beoordeeld worden welke aanduiding van het document in het register acceptabel kan zijn.

De organisaties geven hierbij aan dat rond de registerplicht enige vorm van automatisering zeker denkbaar is. Met name voor grote aantallen min of meer identieke documenten mag verwacht worden dat automatisering kan helpen de werklast te beperken. Desondanks kan niet alles aan computers worden 'uitbesteed'. Ook het aantal niet (min of meer) identieke documenten is zeer groot en vergt menselijke aandacht.

Benodigde ICT-investeringen en daarmee samenhangende beheerslasten

Daarnaast signaleren de betrokken organisaties dat ook de benodigde extra investeringen in ICT zeer fors zullen zijn. De taxaties daarover lopen uiteen, maar het beeld is dat het, zeker voor de grotere organisaties, vaak investeringen van tientallen miljoenen euro's vereist, soms zelfs oplopend tot ruim boven de honderd miljoen voor een afzonderlijke organisatie. Daarbij moet worden bedacht dat die ICT-inspanningen juist mede gericht zijn op het zo beperkt mogelijk houden van de totale impact aan (arbeids)kosten van de Woo door te voorkomen dat elke handeling via menselijke arbeid verricht moet worden.

In onze besprekingen met de organisaties hebben we ook verkend in hoeverre gemeenschappelijke oplossingen kunnen bijdragen aan het beperken van de kosten van ICT-investeringen. Breed wordt onderschreven dat, waar dat mogelijk is, een zo veel mogelijk gestandaardiseerde aanpak waarschijnlijk de voorkeur verdient, mede omdat een gestandaardiseerde aanpak de gebruikers van de Woo een groter gebruiksgemak oplevert.

Maar men zet wel grote vraagtekens bij alomvattende ICT-oplossingen; daarvoor zijn de verschillen tussen de diverse organisaties en de soorten van documenten te groot. Tevens geldt dat alomvattende ICT-oplossingen al snel aanlopen tegen de grenzen van het haalbare; we komen daar nog op terug.

De benodigde ICT-investeringen hebben onder andere betrekking op het aanpassen van bestaande ICT-systemen. Lang niet alle bestaande ICT-systemen die organisaties hanteren, zijn simpelweg aan te sluiten op datgene waartoe de Woo noopt. Daarnaast vergt de Woo forse investeringen in nieuwe ICT-systemen. Denk aan de registerplicht die noopt tot het opnemen van miljarden documenten in een openbaar register, de doorklikfaciliteit waar de Woo toe verplicht en het aan iedereen toegang geven tot zeer veel documenten. Daarbij moet ook fors geïnvesteerd worden in het op hoog niveau waarborgen van de privacy, alsmede in het tegengaan van de risico's die dergelijke systemen met zich brengen in termen van *cybersecurity*. Vermoedelijk moeten op grootschalig niveau schaduwregistraties bijgehouden worden, teneinde het *hacken* van interne document management systemen tegen te gaan. Hier gaat het om een aanzienlijke uitbreiding van functionaliteit en dus van programma's van eisen in vergelijking met de huidige ICT-systemen. Daarom gaat de redenering niet op dat dit in de reguliere vervangingsinvesteringen kan worden meegenomen. Meer functiepunten betekent in de ICT nu eenmaal meer kosten in investeringen en in onderhoud en beheer.

De betrokken organisaties benadrukken dat dergelijke investeringen in ICT-systemen in de jaren daarna bovendien leiden tot structurele beheerslasten van zeker 10 à 20% van de initiële kosten.

We tekenen hierbij aan dat in de rondetafelgesprekken grote vraagtekens zijn gezet bij de uitvoerbaarheid van de grote, al dan niet alomvattende ICT-inspanningen zoals hierboven geschetst, en dus ook bij de uitvoerbaarheid van de Woo als geheel. In dit verband wijzen we ook op het eindrapport van de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid: "Naar grip op ICT - Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid" (Tweede Kamer 2014-2015; 33 326, nr. 5). De commissie constateert onder andere dat grote ICT-projecten vaak worden onderschat en significant vaker mislukken dan kleine.

Benodigde investeringen in mensen

Daarnaast signaleren de organisaties dat flinke kosten gemoeid zijn met het trainen en voorbereiden van hun medewerkers op datgene wat de Woo vereist. Iedere ambtenaar moet zowel qua 'mindset' als qua concrete dagelijkse activiteiten ingespeeld raken op de eisen die de Woo stelt. Dat geldt dus voor de ruim tweehonderdduizend ambtenaren in het domein van de Rijksoverheid (rijk, ZBO's, en organisaties als de Politie). Dit vergt, zeker in de aanloop naar de Woo toe, forse budgetten voor opleidings- en cultuurtrajecten. Op basis van ervaringen met dit soort trajecten moet al snel gerekend worden op ten minste enkele miljoenen euro's per (grotere) organisatie. Gelet op het personeelsverloop kunnen dergelijke kosten niet volstrekt als eenmalig worden gekarakteriseerd.

Concluderend en extrapolierend

Het beeld dat we via de rondetafelgesprekken en de verdiepingssessies hebben verkregen, indiceert dat de impact van de Woo voor de totale Rijksoverheid, inclusief de Politie en een aantal ZBO's, zeer groot is. Zowel qua initieel benodigde investeringen als qua structurele kosten gaat het om grote bedragen. Alleen al voor (de optelsom van) de organisaties die bijdragen hebben geleverd aan onze quick scan, gaat het om initiële investeringen van vele honderden miljoenen euro's en om structurele uitvoeringskosten van eveneens ten minste vele honderden miljoenen euro's per jaar. Wanneer we dit beeld extrapoleren naar het geheel van de Rijksoverheid, dan vereisen zowel de benodigde initiële investeringen als de benodigde structurele, jaarlijks terugkerende uitvoeringskosten nog aanzienlijk hogere bedragen. Beide kunnen de miljard euro snel en zelfs fors overschrijden.

Ter illustratie: een extra structurele kostenverhoging van grofweg een miljard euro komt overeen met maar liefst structureel tienduizend extra FTE.

Enkele kanttekeningen

In de rondetafelgesprekken en de verdiepingssessies is gebleken dat er nog enkele bijzondere factoren zijn die bij de impact van de Woo moeten worden betrokken en die, ten opzichte van bovengeschetst beeld, de kosten verder kunnen verhogen.

In de eerste plaats hebben de organisaties in de hierboven weergegeven berekeningen wel de gebruikelijk documenten, in het algemeen met inbegrip van e-mails, meegerekend, maar nog niet gerekend met de kosten die gemoeid zijn met documenten die de vorm hebben van minder geformaliseerde, respectievelijk meer 'moderne' media. Denk aan sms'jes, Whatsapp-berichten, Facetime- en Skypegesprekken en uitingen op sociale media. Daarnaast is geabstraheerd van de autonome groei van berichtensoorten als e-mails. Ons is gemeld dat het aantal daarvan jaarlijks met 15% toeneemt.

In de tweede plaats leert de ervaring dat de ontwikkelingen op het technologisch vlak zeer snel gaan. Dat zal gevolgen hebben, ook wat betreft de reikwijdte van het begrip 'document'. De toenemende verscheidenheid van vormen van communicatie zal het naar verwachting steeds lastiger maken om op beheersbare wijze om te gaan met de consequenties daarvan. Een bijzonder element daarbij is dat encryptie van digitale communicatie de openbaarmaking daarvan kan compliceren.

In de derde plaats zal de verplichting om na 5 jaar nader te toetsen in hoeverre tot dan toe niet openbaar gemaakte informatie alsnog openbaar moet worden gemaakt, sterk kostenverhogend werken. Die verplichting noopt niet alleen tot een herhaling van activiteiten (en dus verdubbeling van de kosten) die gemoeid zijn met de afwegingen omtrent actieve openbaarmaking van de desbetreffende stukken, maar ook tot een precieze termijnbewaking en het bijhouden van schaduwregistraties. Daarnaast doet zich de vraag voor hoe geborgd wordt dat na 5 jaar de voor die toetsing vereiste kennis nog aanwezig is.

In de vierde plaats is gewezen op het risico dat van het bestaan van een register een uitlokkende werking uitgaat. Opname van documenten in een dergelijk register kan leiden tot een explosieve toename van het aantal verzoeken om stukken, die aanvankelijk niet openbaar zijn gemaakt, tóch openbaar te maken.

5.2.3 Zijlicht via becijferingen onzerzijds op basis van aantal kengetallen

Kengetallen over aantallen documenten

Uit de veelheid aan informatie die ons is aangereikt, valt af te leiden dat het aantal documenten waarvoor de bepalingen van de Woo met betrekking tot actieve openbaarmaking gelden, ten minste in de orde van grootte van 2,5 miljard zal belopen. Alleen al aan de hand van het aantal e-mails dat de door ons in ogenschouw genomen overheidsorganisaties ontvangen en versturen, kan, bij benadering, een aantal van tegen de 2 miljard worden becijferd. Daarenboven mogen we rekenen met een fors aantal min of meer 'traditionele' documenten (notities, nota's, brieven en dergelijke) die veelal in de bestaande document management systemen hun plek vinden. Daarnaast valt ook de veelheid van documenten van heel andere orde, zoals camerabeelden en toegangsinformatie onder de brede definitie van het begrip 'document' in de Woo. We laten hierbij dan de minder geformaliseerde en meer moderne vormen van documenten als sms'jes, Facetime- en Skypegesprekken en Whatsapp-berichten nog buiten beschouwing.

Ook kunnen we uit de ons aangereikte informatie afleiden dat het aantal documenten dat op basis van de Woo in het openbare register vermeld dient te worden, bij de Rijksoverheid, inclusief de Politie en een aantal landelijk opererende ZBO's ten minste in de orde van grootte van 4,5 miljard ligt. Dit aantal is fors hoger dan de bovengenoemde 2,5 miljard, omdat de Woo voor de registerplicht niet de uitzonderingen hanteert die de Woo wel hanteert voor de verplichting tot actieve openbaarmaking.

Kengetallen vanuit de Wob over behandelingskosten

Uit analyses rond de Wob (zie verkenningen in het SEO-rapport waarop we in paragraaf 6.1 nog nader ingaan), blijkt dat een gemiddeld Wob-verzoek (exclusief de bijzondere categorie van Wob-verzoeken bij de Politie) uitvoeringskosten met zich brengt van rond de 5.000 euro per Wob-verzoek. Een deel van die kosten wordt gemaakt voor het vinden van de benodigde documenten, maar het is aannemelijk dat zeker 3.000 euro of meer besteed wordt aan het beoordelen van de relevante stukken op de vraag in hoeverre ze openbaar kunnen worden gemaakt.

We hebben geen inzicht in hoeveel documenten per Wob-verzoek aan de orde zijn. Stel dat het zou gaan om gemiddeld enkele tientallen documenten per Wob-verzoek, dan kan becijferd worden dat de beoordelingskosten per document snel in de orde van grootte van 100 euro per document liggen.

Het is niet verantwoord dat bedrag van 100 euro per document te vermenigvuldigen met het eerdergenoemde aantal van 2,5 miljard documenten dat onder de Woo op actieve openbaarmaking moet worden getoetst. Immers, voor een groot deel van die 2,5 miljard documenten zal gelden dat ze eenvoudiger te beoordelen zijn dan de documenten die nu vaak onder de Wob worden opgevraagd. Maar zelfs als voor 1%, of zelfs aanzienlijk minder dan 1%, van die 2,5 miljard documenten dat bedrag van 100 euro per document benodigd zou zijn voor het maken van de afwegingen waartoe de Woo noopt, dan nog komen de extra uitvoeringskosten van de Woo zeer hoog uit.

Een ander kengetal rond de kosten van de Wob is dat de totale uitvoeringskosten rond de Wob worden ingeschat op jaarlijks 50 à 100 miljoen. Gegeven het feit dat de actieve openbaarmaking conform de Woo al gauw vele tientallen, zo niet honderden malen meer documenten betreft dan wat nu onder de Wob wordt opgevraagd, kan ook hier de conclusie zijn dat de Woo al snel tot jaarlijks zeer hoog oplopende extra uitvoeringskosten leidt.

Andere kengetallen over behandelingskosten

Om te beginnen is het goed om in het achterhoofd te hebben dat de integrale kosten per ambtenaar grofweg neer zullen komen op 1 euro per te besteden minuut. Dit hebben we afgeleid uit de relevante jaarsalarissen en de bijkomende kosten, conform vaststaande overheidstarieven.

Een factor die zeer moeilijk in te schatten valt, is de hoeveelheid behandelingstijd die de Woo per gemiddeld document met zich brengt. Afgezien van het feit dat we hier geen representatieve ervaringscijfers over hebben (alleen bovengenoemde kengetallen uit de Wob-praktijk), speelt ook mee dat zeer moeilijk valt in te schatten hoeveel van het benodigde werk geautomatiseerd kan worden. Een simulatie is niet goed denkbaar, vanwege de grote diversiteit aan documenten. Toch wagen we een poging, om duidelijk te maken in welke ordes van grootte gedacht moet worden. We hanteren daartoe een aantal ons inziens optimistische veronderstellingen, die in dit verband meer als hypotheses dan als realistische inschattingen zijn op te vatten.

Het aantal documenten dat getoetst moet worden op actieve openbaarmaking beloopt jaarlijks ten minste 2,5 miljard.

Stel dat de te verrichten handelingen rond de actieve openbaarmaking voor 99% van de documenten beperkt kunnen blijven tot een zeer vlotte scan van het document plus een zeer beknopte check bij betrokken partijen; en dat die activiteiten in enkele tientallen seconden per document te verrichten zijn.

Stel tevens dat voor de resterende 1% van de documenten een echt zorgvuldige analyse benodigd is plus een zorgvuldig proces van het vernemen van de zienswijze van betrokkenen; en dat die activiteiten in grofweg een kwartier per document te verrichten zijn. Dit kwartier wordt onzerzijds als geenszins te hoog ingeschat. Uit praktijkgevallen is gebleken dat dit zeker geen overschatting is voor een middelzwaar document. Tevens is ons gemeld dat er daarnaast ook tal van documenten zijn waarvoor een behandeltime van 15 minuten veel te krap bemeten is. Onder deze (nogmaals: ons inziens optimistische) veronderstellingen resulteert, gegeven een aantal van ten minste 2,5 miljard documenten, een jaarlijks terugkerend tijdsbeslag van ten minste vele honderden miljoenen minuten, overeenkomend met een kostenpost van vele honderden miljoenen euro's.

Het aantal documenten dat jaarlijks op ordelijke wijze in het register moet worden opgenomen, belooft (zoals de Woo nu luidt) 4,5 miljard. Stel dat we erin slagen om de handelingen rond de registerplicht voor 99% van de documenten volledig te automatiseren, zodat daarvoor geen menskracht nodig is, dan staat daar uiteraard wel een grote ICT-inspanning tegenover. Stel tevens dat de handelingen voor het in het register opnemen van de resterende (1%) documenten in enkele tientallen seconden zijn te verrichten. Zelfs dan resulteert alleen al in het kader van de registerplicht nog een extra kostenpost van jaarlijks vele tientallen miljoenen.

Deze zeer globale begrepingen illustreren de ordes van grootte waaraan gedacht moet worden, alleen al voor de jaarlijks benodigde menskracht en dus de jaarlijks terugkerende extra kosten uit hoofde van de Woo.

Bevindingen naar aanleiding van de begrepingen op basis van de kengetallen

Onze begrepingen met behulp van enkele kengetallen leveren geen eigenstandig bruikbare uitkomsten op, maar bevestigen wel dat de begrepingen die we ontleend hebben aan de inbreng van de diverse organisaties en aan de rondetafelgesprekken en de verdiepingssessies, qua orde van grootte niet onaannemelijk zijn.

5.2.4 Aantekeningen bij deze kwantitatieve analyses

Bij de voorgaande analyses past de aantekening dat de uitkomsten in belangrijke mate bepaald worden door de formeel-juridische interpretatie die we aan de Woo geven. Uit contacten met de indieners van de Woo is ons bekend dat zij de Woo op onderdelen anders bedoeld hebben dan zoals de Woo formeel-juridisch moet worden verstaan. In hoofdstuk 7 gaan we hier nader op in.

Tevens verwijzen we naar hoofdstuk 6. In paragraaf 6.2 gaan we in op de relatie tussen de Archiefwet en de Woo en in paragraaf 6.4 staan we stil bij de mogelijke besparingen op grond van de Woo.

5.3 Impact van de Woo in termen van de invoeringstermijn

Zoals in paragraaf 5.1 al aangegeven, hebben de rondetafelgesprekken en de verdiepingssessies ons duidelijk gemaakt dat de verplichting om vorm te geven aan de actieve openbaarmaking niet kan plaatsvinden zonder dat ook de registerplicht wordt geïmplementeerd. Dit betekent dat de Woo-bepalingen betreffende de inwerkingtreding, die deze samenhang miskennen, herziening behoeven.

Afgezien van bovenstaande, is ons uit de inbreng van de betrokken partijen duidelijk geworden dat een snelle invoering van de Woo onuitvoerbaar is. Zowel voor de bepalingen omtrent de actieve openbaarmaking als voor de registerplicht geldt dat volledige invoering daarvan, indien al mogelijk, een implementatietraject van vele jaren vergt, ook indien alle benodigde middelen tijdig beschikbaar zouden zijn.

Verwijzend naar de bevindingen van de commissie-Elias onderstrepen we dat de ervaringen leren dat grote ICT-projecten significant vaker mislukken dan kleine en dat projecten met een omvang als hier geschetst, beter in kleinere, minder risicovolle deelprojecten kunnen worden opgeknipt om daardoor de kans op succes te vergroten.

5.4 Impact van de Woo in termen van beïnvloeding van primaire werkprocessen en uitvoering van wettelijke taken

Voor tal van organisaties in het domein van de Rijksoverheid geldt dat hun primaire werkprocessen en een zorgvuldige uitvoering van de hen opgedragen wettelijke taken ernstig in het gedrang kunnen komen bij implementatie van de Woo zoals die nu voorligt. In tal van gevallen kan dat tevens tot maatschappelijke schade leiden. Dat geldt voor heel herkenbare en bijzondere diensten als de Politie en het Openbaar Ministerie. Ook valt te denken aan bijzondere opsporingsdiensten, toezichthouders, inspectiediensten, talloze uitvoeringsinstanties die met privacygevoelige informatie werken en instanties die met bedrijfsgevoelige gegevens werken. Maar ook op de primaire processen van de beleidsdepartementen is de impact van de Woo in zijn huidige vorm niet te onderschatten. We zijn daar in hoofdstuk 4 al op ingegaan, maar lichten het ook in hoofdstuk 7 uitvoerig toe.

Het is aannemelijk dat een dergelijke impact van de Woo op de primaire werkprocessen (deels) ontweken zal worden door een gedocumenteerde uitwisseling van stukken te vervangen door mondeling overleg. Dergelijke gedragseffecten kunnen afbreuk doen aan datgene wat de Woo beoogt: een transparantere overheid.

6 Enkele specifieke onderwerpen nader belicht

In dit hoofdstuk gaan we in op enkele specifieke onderwerpen: het SEO-rapport uit 2013, de relatie van de Woo met de Archiefwet, de systematiek rond openbaarmaking en registervoering in Zweden en de mogelijke besparingen die uit de Woo kunnen voortvloeien.

6.1 Onze quick scan in relatie met de uitkomsten van het SEO-onderzoek uit 2013

6.1.1 Verschil in uitkomsten

Eind 2013 is door het SEO, in opdracht van de minister van BZK, een kosten-batenanalyse verricht op de toen voorliggende Woo; zie het rapport *'Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur'*. In de samenvatting geeft het SEO-rapport aan dat de Woo kan leiden tot extra uitgaven van 50 à 100 miljoen per jaar, maar dat daartegenover ook besparingen mogelijk zijn.

Zoals we in paragraaf 4 al aanstipten, hebben we met de (hoofd)auteur van dit rapport gesproken. In dat gesprek hebben we gezamenlijk geconstateerd dat het toenmalige onderzoek gebaseerd was op een inmiddels niet meer actuele versie van de Woo. Zo werden de berekeningen in hoge mate bepaald door twee factoren die wij nu, bij onze quick scan, niet hebben meegenomen: enerzijds de toen nog voorgenomen instelling van een 'Informatiecommissaris' en anderzijds de uitbreiding van het bereik van de Woo naar semipublieke sectoren als onderwijs, zorg en dergelijke. Wanneer, ter wille van de vergelijkbaarheid met onze quick scan, die onderdelen uit de toenmalige berekeningen zouden worden geëlimineerd, resteert in de SEO-rapportage per saldo maar een heel klein bedrag aan extra uitgaven uit hoofde van de Woo. Dat is een heel andere uitkomst dan hetgeen onze quick scan oplevert.

6.1.2 Beperkte onderbouwing SEO-uitkomsten

De (hoofd)auteur van de SEO-rapportage onderkent dat hij toen slechts kon beschikken over zeer gebrekkige informatie. Het SEO-onderzoek heeft zich beperkt tot een zeer gering aantal interviews die in hoge mate kwalitatief van aard bleven. Deze interviews leidden niet tot eensluidende bevindingen en om die reden heeft de (hoofd)auteur van het SEO-rapport een flink aantal 'disclaimers' in zijn rapportage opgenomen. Onze analyse is, ondanks het gegeven dat zij het karakter van een quick scan draagt, grondiger dan de toenmalige berekeningen van het SEO. De SEO-onderzoeker geeft aan dat hij zijn rapportage zag als een eerste stap naar een meer gedegen doorrekening.

6.1.3 Verklaring verschillen

Ook wanneer we rekening houden met het bovenstaande, is het opvallend dat de SEO-rapportage tot een bijna verwaarloosbaar budgettair beslag leidt en onze quick scan een veel hogere kwantitatieve impact te zien geeft. Ook hierover hebben we met de (hoofd)auteur gesproken. Onze analyse is dat in het SEO-onderzoek niet de fundamentele wijzigingen zijn onderkend die in onze quick scan juist centraal staan (zie paragraaf 4.2) en dat ook de factoren die in paragraaf 4.3 zijn benoemd de facto buiten beeld zijn gebleven. Wat betreft de actieve openbaarmaking en de registerplicht hebben de SEO-onderzoekers zich alleen gericht op de documenten die uiteindelijk aan het Nationaal Archief worden overgedragen. Daarnaast heeft men niet onderkend dat ook niet openbaar te maken stukken in een openbaar register moeten worden opgenomen. In de destijds gehouden interviews is niet aan de orde gekomen hoe om te gaan met e-mails en andere moderne vormen van 'documenten' en met de vaak lastige verwevenheid tussen zakelijke communicatie en privécommunicatie.

Ten slotte, en daar is in de SEO-rapportage ook op gewezen, heeft men toentertijd geen kwantificering van eventuele ICT-kosten gegeven.

6.1.4 Conclusie

Op basis van het gevoerde gesprek concluderen we dat er verklaringen zijn voor de grote verschillen in uitkomsten tussen de SEO-rapportage uit 2013 en de nu voorliggende quick scan. We zien in die verklaringen geen reden om op onze quick scan af te dingen.

6.2 De relatie tussen de Woo en de Archiefwet

Bij de opdrachtverstrekking is ons verzocht na te gaan in hoeverre de impact die we berekenen voor de Woo, eigenlijk aan de Archiefwet moeten worden toegerekend. Daarmee zou dan tegelijkertijd de impact van de Woo lager uitvallen.

Met het oog op dit element van onze opdracht, hebben we gesprekken gevoerd met zowel ambtelijk OCW als de nationaal rijksarchivaris en medewerkers van het Nationaal Archief en met vertegenwoordigers van de Erfgoedinspectie. Uit die gesprekken is naar voren gekomen dat het onmogelijk is om met grote mate van precisie de gestelde vraag te beantwoorden. Daarvoor zijn de verschillen die er nu zijn in de staat van de archivering, te groot, en is het precieze inzicht daarin ook te gering. Het navolgende is dan ook niet meer dan een grove, vooral kwalitatieve benadering.

6.2.1 Opgaven die voortvloeien uit de Archiefwet

De Archiefwet verplicht bestuursorganen tot acties die al bij het tot stand brengen of ontvangen van documenten aandacht behoeven. Zo bepaalt de Archiefwet dat alle documenten op ordelijke wijze worden gearcheeerd. Die eis wordt thans, ook naar het oordeel van de rijksarchivaris, in het algemeen op acceptabele wijze nageleefd. Een belangrijk aandachtspunt c.q. probleempunt daarbij is wel hoe om te gaan met de grote aantallen e-mails en andere vormen van elektronische communicatie, voor zover die nu als 'document' worden aangemerkt. De digitale opslag van e-mails is nog relatief eenvoudig te regelen, maar het probleem is vooral dat de enorme hoeveelheid een ordelijke en vooral toegankelijke archivering in de weg staat. Hierover vindt thans, in overleg tussen BZK, OCW en de rijksarchivaris, gedachtevorming plaats in het kader van het programma 'Rijk aan Informatie'. Dit programma beoogt de informatiehuishouding van de Rijksoverheid op orde te brengen, zodat zij zich beter en sneller kan verantwoorden, informatie over de organisatieonderdelen heen toegankelijk wordt en deze duurzaam wordt bewaard. Het lijkt ons onvermijdelijk dat er, als onderdeel van het programma 'rijk aan Informatie', een fundamenteel nieuw en zeer selectief regime komt rond de archivering van e-mails en andere elektronisch vormgegeven documenten. Inhoudelijk gaan we hier niet nader op in aangezien dat te ver buiten onze opdracht ligt.

De Archiefwet bepaalt tevens dat bestuursorganen na 20 jaar hun daartoe geselecteerde documenten naar het Nationaal Archief overbrengen. Vanaf dat moment zijn die documenten in principe ook openbaar. Deze overbrenging wordt in de daaraan voorafgaande periode voorbereid via een geordend en voorgeschreven proces van selectie, vernietiging, ordening en toetsing op openbaarmaking. Het is dus niet zo dat de voorbereidingen van die overbrenging pas aanvangen op het moment dat die 20 jaar bijna voorbij zijn.

Op dit moment slagen de verantwoordelijke functionarissen van de diverse publieke organisaties er nog redelijk goed in om deze overdracht aan het Nationaal Archief op acceptabele wijze te realiseren. Soms vergt het extra inspanningen, maar het is niet zo dat in dit opzicht de Archiefwet niet wordt nageleefd. Wel bestaan er zorgen over de 'golf' die eraan komt nu de eerste grote aantallen e-mails worden overgedragen (het e-mailverkeer kwam zo'n 20 jaar geleden goed op gang).

Ook hier geldt dus dat een fundamentele herbezinning nodig is op de vraag hoe met deze nieuwe vorm van documenten om te gaan. Dit loopt mee in het zojuist genoemde programma 'Rijk aan Informatie'.

6.2.2 Relatie tussen de Woo en de Archiefwet

Tegen de achtergrond van het hierboven genoemde kan het volgende worden opgemerkt over de relatie tussen de Woo en de Archiefwet.

In algemene zin is het ten eerste de vraag of de oplossing rond e-mails en andere vormen van moderne elektronische communicatie, gelegen is in het over de hele linie beter ordenen en op grote schaal toegankelijk maken daarvan. Vermoedelijk zal een meer rigoureuze herbezinning nodig zijn (zie het programma 'Rijk aan Informatie'). Deze kanttekening is zowel onder de Archiefwet als onder de Woo relevant. In aanvulling hierop wijzen we op drie belangrijke verschillen tussen de Archiefwet en de Woo.

Archiefwet: rigoureuze selectie voorafgaand aan openbaarmaking

Binnen het regime van de Archiefwet en de daarin opgenomen vernietigingsplicht vindt eerst een heel rigoureuze selectie plaats van documenten, voordat, alleen voor de dan resterende documenten, de toets op openbaarmaking behoeft plaats te vinden. Onder de Woo dient die toets op openbaarmaking in een veel groter aantal gevallen plaats te vinden. Zie ook wat we daarover in paragraaf 4.2.2 reeds hebben opgemerkt.

Openbaarmaking binnen 14 dagen in plaats van na 20 jaar

De Archiefwet kent openbaarmaking na 20 jaar als standaard, terwijl de Woo actieve openbaarmaking na 14 dagen als norm stelt. In paragraaf 4.2.2 is al betoogd dat deze eis uit hoofde van de Woo tot complexere afwegingen en tot meer werkzaamheden leiden dan onder de Archiefwet het geval is. Uiteraard is het wel zo dat, wanneer de Woo wordt geïmplementeerd, de openbaarmaking na 20 jaar, conform de Archiefwet, niet meer, of althans niet meer in de huidige mate, hoeft plaats te vinden. In die zin treedt er binnen de Archiefwet wel een besparing op. Het is echter aannemelijk dat deze besparing fractioneel zal zijn ten opzichte van de door ons becijferde kosten van de actieve openbaarmaking die de Woo vergt.

Andere normstelling rond toegankelijkheid

Het in de Woo voorgeschreven openbare register vertoont duidelijke verschillen ten opzichte van wat de Archiefwet voorschrijft in termen van het aanhouden van een ordelijke archief. We hebben dit in paragraaf 4.2.3 al uitgewerkt. Met name het openbare karakter ervan en de in de Woo gestelde eis dat het register voor een ieder toegankelijk moet zijn en ook een 'doorklikfaciliteit' moet bevatten naar alle documenten die elektronisch ter beschikking kunnen worden gesteld, leiden ertoe dat het register conform de Woo veel duurder uit gaat vallen dan wat de Archiefwet nu vergt.

Uiteraard is het wel zo dat binnen de Archiefwet besparingen denkbaar zijn wanneer het register van de Woo functioneert, omdat dit openbare register ook de interne archieffunctie kan vervullen. Het is evenwel aannemelijk dat deze besparing binnen de Archiefwet fractioneel zal zijn ten opzichte van de door ons becijferde kosten van het Woo-register.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat heel precieze becijferingen over de interactie tussen Woo en Archiefwet niet mogelijk zijn, maar dat alles erop wijst dat de kosten die we hebben becijferd voor de Woo, niet grotendeels aan de Archiefwet toegerekend kunnen worden.

Ons inziens kan hooguit gesteld worden dat een fractie van de kosten van de Woo kan worden terugverdiend binnen de kosten die nu voor de Archiefwet worden gemaakt.

Verder valt niet te ontkomen aan de constatering dat de overheid geconfronteerd wordt met de vraag hoe op ordelijke wijze om te gaan met (de archivering van) de enorme hoeveelheid e-mails en andere moderne vormen van elektronische communicatie. In het kader van het programma 'Rijk aan Informatie' wordt gezocht naar een passend regime. Het is niet aannemelijk dat de aanpak die de Woo afdwingt, hiervoor een passende oplossing aanreikt.

6.3 Vergelijking met Zweden

Mede in overleg met ons heeft in november een werkbezoek plaatsgevonden aan Zweden. De Nederlandse delegatie (Nationaal Archief, OCW en BZK) heeft zich daar een goed beeld kunnen vormen van de Zweedse aanpak rond de openbaarmaking van documenten en de vorming van registers. Bestudering van het Zweedse systeem levert interessante inzichten op die ook voor Nederland van belang kunnen zijn. Wij beperken ons hier tot het in kaart brengen van een aantal verschillen tussen de Zweedse aanpak en datgene wat de Woo voorschrijft.

In de eerste plaats onderscheidt men in Zweden twee begrippen rond de term 'document': als deelverzameling van 'alle documenten' kent men ook het begrip 'officiële documenten'. De verplichting tot openbaarmaking en de registerplicht geldt in Zweden alleen voor de deelverzameling van 'officiële documenten'. Dit onderscheid kent de Woo niet. De Woo geldt voor alle documenten.

Hier moet nog bij worden aangetekend dat ook Zweden worstelt met vragen als hoe om te gaan met e-mails. Hoewel e-mails met een zakelijk karakter en voor zover die niet louter binnen de organisatie zelf worden verspreid, in beginsel ook de status van 'officieel document' behoren te krijgen, gebeurt dat maar al te vaak niet. De leer is (ook) in Zweden dus vaak strenger dan de praktijk.

In de tweede plaats is in Zweden (vooralsnog) geen sprake van het over de hele linie elektronisch toegankelijk zijn van de registers. Men wil daar wel heen, maar het is nog geenszins zo ver.

In de derde plaats kent men in Zweden in het algemeen niet de mogelijkheid dat de gebruiker van een register automatisch kan doorklikken naar de documenten die het betreft. De Woo stelt dit wel verplicht voor alle documenten die elektronisch ter beschikking kunnen worden gesteld.

Ook op tal van andere fronten verschilt het Zweedse stelsel rond openbaarmaking duidelijk van het onze. Maar bovengenoemde drie factoren bieden voldoende grond voor onze conclusie dat de Zweedse situatie niet gezien kan worden als een praktijkvoorbeeld van de implementatie van de Woo.

6.4 Mogelijke besparingen uit hoofde van de Woo

Wij hebben globaal verkend in hoeverre te verwachten is dat invoering van de Woo tot besparingen zal leiden.

In paragraaf 6.2 is reeds beredeneerd dat, wanneer de Woo geheel geïmplementeerd is, zeker besparingen optreden op de kosten die nu gemaakt worden in het kader van de Archiefwet. Daar is echter ook aangegeven dat die besparingen vermoedelijk niet meer dan een fractie zijn van de extra uitgaven waartoe de Woo noopt.

Een vergelijkbare conclusie achten we gerechtvaardigd rond de relatie tussen de Woo en de huidige Wob. Het is evident dat, wanneer de Woo is geïmplementeerd, de huidige kosten van de Wob komen te vervallen, omdat de Wob zelf dan komt te vervallen.

Maar in de voorgaande beschouwingen is ons inziens gebleken dat de kosten van de Woo zeer veel hoger liggen dan de kosten die de uitvoering van de Wob vergt.

Tevens tekenen we aan dat de Woo, als gevolg van onbedoelde gedragseffecten, in vergelijking met de Wob kan leiden tot een stijgend aantal aanvragen voor (passieve) openbaarmaking. Daardoor kunnen de kosten van de Woo nog hoger uitvallen dan hierboven reeds becijferd. We verwijzen in dit verband naar wat we in paragraaf 4.2.3 reeds opmerkten.

Ook is her en der geopperd dat de openbaarheid die inherent is aan de Woo, een positieve impuls kan geven aan beleidsvorming, en aldus op langere termijn tot lagere publieke uitgaven kan leiden. We achten dit in bepaalde situaties denkbaar, maar het omgekeerde is evenzeer denkbaar. Het is ons inziens uitermate speculatief om op dit soort verwachtingen te koersen. Daar komt bij dat ook zonder invoering van de Woo al veelvuldig diverse vormen van interactieve beleidsvorming worden toegepast en dat zonder de Woo geen (wettelijke) belemmeringen bestaan tegen interactieve beleidsvorming, waar die vorm van beleidsvorming toegevoegde waarde kan hebben.

Samenvattend komen we tot de conclusie dat, bij implementatie van de Woo, zeker besparingen optreden op de uitgaven die nu gemaakt worden ter uitvoering van de Wob, maar dat die besparingen slechts een fractie bedragen van de kosten die implementatie van de Woo met zich meebrengt.

7 Kanttekeningen bij de (door de indieners) beoogde werking van de Woo

In het gesprek dat we in oktober met de indieners van de Woo voerden, bleek ons dat zij met een aantal onderdelen van de Woo een andere bedoeling hebben dan wat in formeel-juridische zin de betekenis en uitwerking van de Woo is. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben uiteengezet, hebben wij deze formeel-juridische betekenis en uitwerking als leidend genomen. Die interpretatie is in hoge mate bepalend voor de uitkomsten van onze quick scan.

Hieronder benoemen we de verschillen tussen wat er in de Woo formeel-juridisch staat en wat mogelijk door de indieners is beoogd. Indien de Woo op de genoemde onderdelen alsnog wordt vormgegeven op een manier die de bedoelingen van de indieners weerspiegelt, heeft dat op die onderdelen een wijziging van de impact van de Woo tot gevolg.

7.1 Registerplicht in relatie tot documenten die expliciet zijn uitgezonderd van de (actieve) openbaarmaking

We wijzen op de formuleringen rond de registerplicht, in het bijzonder artikel 3.2 van de Woo. Artikel 2 geeft aan dat het register 'ten minste de documenten dient te bevatten die ter behandeling zijn ontvangen en na behandeling zijn verzonden'. De vervolgzin in datzelfde artikellid geeft aan dat de minister bij AMvB nadere regels kan stellen over de inhoud van het register.

Op basis van de informatie die we hebben ingewonnen, komen we tot de conclusie dat het juridisch niet correct is om in de bedoelde AMvB elementen die in de eerstbedoelde zin uitdrukkelijk aan de orde zijn, alsnog uit te zonderen van de registerplicht. De AMvB kan ertoe dienen om bijvoorbeeld vormvoorschriften te geven. Ook kan de AMvB documenten aanwijzen die, naast de documenten die in de eerste zin al zijn aangewezen, ook in het register moeten worden opgenomen. Daarnaast kan de AMvB soorten van documenten aanwijzen die niet in het register behoeven te worden opgenomen, wanneer die soorten documenten niet zijn vervat in de verzameling van documenten die is vastgelegd via de eerste zin van het artikellid. Maar er treedt een evident spanningsveld op wanneer via een AMvB beperkingen worden aangebracht ten opzichte van de wetstekst die expliciet formuleert wat er 'ten minste' wel in het register moet worden opgenomen.

De indieners hebben ons te kennen gegeven dat zij dat laatste juist wel beogen. Zo willen zij bijvoorbeeld de documenten die in artikel 3.3.2.k zijn uitgezonderd van de eis tot openbaarmaking, ook uitzonderen van de verplichting ze op te nemen in een register. Dit punt is kwantitatief van groot belang, omdat het hierbij om miljarden documenten per jaar handelt.

Inherent hieraan is dat opname van dit soort documenten (bijvoorbeeld: individuele belastingaanslagen of beschikkingen rond het toekennen van uitkeringen) in een register leidt tot de vraag wat dan feitelijk in dat register wordt opgenomen. Immers, een verantwoorde aanduiding van dit soort stukken kan niet plaatsvinden zonder zelfs de documentnaam te ontdoen van alle privacygevoelige informatie. Dit maakt duidelijk dat opname van dergelijke documenten in een register zinloos (want: nietszeggend) is. Dit benadrukt de wenselijkheid van aanpassing van de Woo op dit punt. Ook hier gaat het om honderden miljoenen documenten die dan niet meer bewerkt behoeven te worden. In dit verband is ook gesignaleerd dat het nuttig is wanneer de Woo het mogelijk maakt om niet elk afzonderlijk document in een openbaar register op te nemen, maar bijvoorbeeld te kunnen volstaan met het opnemen van modelbrieven, modelformulieren en dergelijke. In kwantitatieve zin is dit effect vermoedelijk majeur, maar becijferingen daaromtrent hebben we niet kunnen maken.

Bij dit alles moet worden bedacht dat allerlei relevante informatie rond privacygevoelige gegevens op dit moment reeds door sommige uitvoeringsorganisaties aan het CBS wordt aangeleverd en door het CBS wordt verwerkt. Alle betrokken uitvoeringsorganisaties hebben daartoe zorgvuldige afspraken met het CBS gemaakt. De wijze waarop het CBS deze gegevens intern verwerkt en op geaggregeerd niveau extern gebruikt, is tevens met allerlei benodigde privacywaarborgen omgeven. In dat licht gezien heeft aparte openbaarmaking van grote aantallen afzonderlijke documenten door de betrokken uitvoeringsorganisaties geen toegevoegde waarde. Dit bevestigt dat het publiceren van modelbrieven en standaardformulieren veelal voldoende transparantie betekent.

7.2 Registerplicht in relatie tot (onbedoelde) verstoring van primaire werkprocessen en uitvoering van wettelijke taken

Tijdens het tot stand brengen van onze quick scan zijn ons herhaaldelijk gevallen aangereikt waarin de potentiële risicovolle uitwerking van de Woo op de primaire werkprocessen en bestuurlijke processen van bestuursorganen zichtbaar wordt. Voor een deel daarvan geldt dat ons is gebleken dat ook de indieners dergelijke effecten niet beoogen. We zien het navolgende als de toespitsing van één van de in hoofdstuk 4.2 al genoemde consequenties van de introductie van de registerplicht.

Zo gaf het Openbaar Ministerie aan dat de verplichting om ontvangen documenten in een openbaar register op te nemen, een ernstige bedreiging kan zijn van hun opsporingsactiviteiten en de rechtshandhaving in het algemeen. Los van de inhoud ervan, geldt dat alleen al het loutere bestaan van bepaalde of zelfs onbepaalde documenten het opsporingsproces kan verstoren. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij de Politie en het is aannemelijk dat bij de Rechterlijke Macht en bij tal van bijzondere opsporingsdiensten zich vergelijkbare problemen voordoen. Voor de Politie en het bevoegd gezag (burgemeesters) geldt hetzelfde voor hun taken op het gebied van openbare orde en hulpverlening.

De indieners van de Woo hebben aangegeven dit punt te onderkennen en van oordeel te zijn dat dergelijke documenten via de AMvB die in artikel 3.2 is vermeld, van opname in een register uitgezonderd zouden moeten worden. Om dezelfde reden als die welke we in paragraaf 7.1 hebben toegelicht, achten wij die weg binnen de nu voorliggende Woo niet mogelijk. Een eventuele aanpassing van de Woo kan aan de bedoelingen van de indieners tegemoet komen.

Ook binnen toezichthoudende instanties, zoals rijksinspecties en autoriteiten, speelt het punt dat alleen al het in een openbaar register melden van het bestaan van bepaalde documenten, hun primaire werkprocessen ernstig in het ongereede kan brengen. Ons is niet gebleken of de indieners ook dit punt onderkennen en als bezwaarlijk zien.

Ook binnen beleidsdepartementen, maar evenzeer binnen uitvoeringsorganisaties kan het primaire werkproces uit balans raken wanneer als gevolg van de registerplicht het bestaan van stukken bekend wordt, zelfs indien die stukken zelf niet openbaar worden gemaakt. Dat doet zich met name voor in langdurige beleidstrajecten waarbij in de vroege fase van beleidsvoorbereiding, stukken worden verstuurd, bijvoorbeeld naar de politieke leiding van een departement. Dergelijke stukken zijn, binnen het regime van de Woo, als 'vastgesteld' te beschouwen zodra ze de geadresseerde hebben bereikt. Dat betekent, zo is onze interpretatie, dat ze dan (dus de facto onmiddellijk) in het register moet worden vermeld. De Woo bevat hiervoor geen enkele voor ons herkenbare uitzonderingsgrond. Ons is niet gebleken of de indieners dit punt zien als onbedoeld effect van de Woo.

Overigens geldt dat ons vanuit de wereld van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) is gemeld dat de consequenties van de Woo voor de werkwijze van accountants in het publieke domein, groot zijn.

Opneming van door accountants benutte en vervaardigde documenten in een openbaar register, in casu het melden van het loutere bestaan van die stukken (en dus van de onder handen zijnde onderzoeken) kan niet alleen een serieuze verstoring van hun primaire werkprocessen impliceren, maar ook leiden tot strijdigheid met internationaal overeengekomen werkwijzen in hun vak. Ons is niet gebleken of de indieners ook dit punt onderkennen en als bezwaarlijk zien.

Verwijzend naar de in de vorige alinea genoemde verstoring van het onderzoeksproces bij accountants, merken wij op dat de Algemene Rekenkamer (AR) met haar onderzoeken aanvankelijk ook onder de reikwijdte van de Woo viel. De AR heeft hier met de initiatiefnemers van de Woo over gesproken en hen bereid gevonden het onderzoeksproces van de AR buiten de Woo te houden. Daarmee kan de AR de vertrouwelijkheid van haar onderzoeksproces en de daarin begrepen procedure van hoor en wederhoor blijven garanderen. Het lijkt goed verdedigbaar dat een dergelijke regeling naar analogie ook voor de interne auditor van de rijksdienst, de Auditdienst Rijk, zou gelden.

7.3 Verplichting tot actieve openbaarmaking in relatie met (onbedoelde) verstoring van primaire werkprocessen, uitvoering van wettelijke taken en het maatschappelijk belang

Naar analogie van wat in paragraaf 7.2 is betoogd rond de registerplicht, doet zich ook de vraag voor in hoeverre het zinvol is om bestuursorganen op grote schaal afwegingen te laten maken inzake de actieve openbaarmaking van stukken, daar waar op het eerste gezicht te onderkennen is dat de uitkomst daarvan, juist in relatie tot de primaire werkprocessen en ook in relatie tot bredere maatschappelijke belangen, negatief zal zijn.

Zoals eerder betoogd, dwingt de Woo in veel gevallen tot een afweging van belangen als het gaat om de vraag of en in hoeverre documenten openbaar gemaakt moeten worden. Automatisering van dergelijke zorgvuldig uit te voeren afwegingen is volgens de landelijk opererende (uitvoerings)organisaties die een bijdrage aan onze quick scan leverden nu en op korte termijn niet mogelijk. De consequentie is dat de Woo als het ware dwingt tot afwegingen die niet alleen veel menskracht vragen en dus duur zijn, maar waarbij ook nog eens op voorhand evident is dat de kern van de werkzaamheden van de desbetreffende organisaties daarmee in gevaar komt en daardoor maatschappelijke schade zal ontstaan.

In het verlengde van wat in paragraaf 4.2 en paragraaf 7.2 al is aangegeven, wijzen we in dit verband op documenten die bij het Openbaar Ministerie, de Politie, de Rechterlijke Macht en de bijzondere opsporingsdiensten berusten. Ons is gebleken dat de indieners van de Woo niet hebben beoogd dat voor dergelijke documenten telkenmale een afweging nodig zou zijn van de diverse belangen rond actieve openbaarmaking. In hoeverre dat ook het geval is waar het gaat om documenten die berusten bij accountantsdiensten en bij toezichthouders, is ons niet gebleken.

Een specifieke categorie van documenten mag hier ook niet onvermeld blijven, aangezien ook daar de primaire werkprocessen en zelfs het maatschappelijk belang in het geding kan komen. Bij tal van uitvoeringsdiensten komen documenten voor die gaan over beleidskaders die de organisaties intern hanteren. Denk aan documenten die beschrijven op welke wijze men fraude bestrijdt of risicoanalyses uitvoert. Wanneer dergelijke documenten ook extern bekend worden, kan dat ernstige schade teweeg brengen. Ons is niet gebleken in hoeverre de indieners dit ook onderkennen en bezwaarlijk achten.

Voor zover we hebben kunnen nagaan, is een aanpassing van de Woo geboden om op voorhand dergelijke categorieën van documenten buiten de afwegingen rond actieve openbaarmaking te houden.

7.4 Uitzonderingsregime rond openbaarmaking onvolledig?

Artikel 3.3 van de Woo bevat bepalingen rond de openbaarmaking van documenten. Onze aandacht is gevraagd voor artikellid 3.3.2.k, dat een aantal specifieke soorten beschikkingen noemt die niet actief openbaar behoeven te worden gemaakt. Door een aantal organisaties is ons aangereikt dat het, in de geest van artikellid 3.3.2.k, in de rede zou liggen dat artikellid ruimer te formuleren.

In de eerste plaats heeft bijvoorbeeld de IND geïndiceerd dat er ook individuele beschikkingen worden afgegeven op basis van andere wettelijke regelingen dan die welke in artikellid 3.3.2.k worden genoemd. Ook het Openbaar Ministerie wees ons in dit verband op verschillende wettelijke regelingen die niet in het betreffende Woo-artikel worden genoemd. We achten het aannemelijk dat in artikel 3.3.2.k meer regelingen (abusievelijk) niet zijn genoemd.

In de tweede plaats staan de hier genoemde beschikkingen zelden of nooit op zichzelf. Vrijwel altijd liggen aan dergelijke beschikkingen tal van stukken ten grondslag, zoals een aanvraag, een aangifte, een verzoek en dergelijke. Vaak volgen ook nog bezwaarschriften en beroepsprocedures. Het ligt in de rede dat alle documenten die één op één samenhangen met de in artikellid 3.3.2.k uitgezonderde categorieën van beschikkingen, ook al via de wetstekst worden uitgezonderd van openbaarmaking en van de registerplicht. Het gaat hierbij om grote aantallen documenten. Aanpassing van de Woo in deze richting maakt het mogelijk om op voorhand tal van documenten buiten de openbaarmaking te houden en daarmee kosten die gepaard gaan met afwegingsgronden, te vermijden.

Uit ons contact met de indieners menen we te kunnen concluderen dat deze lijn niet op inhoudelijke bezwaren bij de indieners van de Woo stuit. Het ligt derhalve in de rede ook op dit punt een aanpassing van artikel 3.3.2.k van de Woo te overwegen. Ten dele zou die aanpassing wellicht de vorm krijgen via artikellid 3.3.3.b. Daarbij tekenen we aan dat ons inziens dit artikellid 3.3.3.b niet volstrekt eenduidig is geformuleerd en dat een verheldering daarvan (inhoudende dat met dat artikellid bedoeld wordt dat een uitbreiding plaats kan vinden van het aantal categorieën van beschikkingen dat op voorhand is uitgezonderd van openbaarmaking) behulpzaam kan zijn.

7.5 Vereiste herijking openbaarmaking na 5 jaar

Bijzondere aandacht vragen we voor de formulering van artikel 5.3 van de Woo. Het gaat daar om de eventuele openbaarmaking van informatie die ouder is dan 5 jaren. Zoals de Woo nu luidt, betekent dit artikel dat alle informatie die niet openbaar is gemaakt, na 5 jaar alsnog openbaar moet worden gemaakt, tenzij uit nadere toetsing blijkt dat openbaarmaking nog steeds niet aan de orde kan zijn. Dit impliceert dat voor alle stukken die tot dan toe niet openbaar of niet geheel openbaar zijn gemaakt na 5 jaren die afweging weer in volle omvang dient plaats te vinden.

De indieners van de Woo zien dit anders. Zij hebben ons aangegeven dat hiermee niet meer is beoogd dan dat expliciete Woo-verzoeken (dus: verzoeken om passieve openbaarmaking) na 5 jaren herijkt moeten worden. Deze interpretatie betekent dat het volume voor deze hertoets veel geringer uitvalt dan op basis van onze formeel-juridische interpretatie het geval is. We zien echter, op basis van de Woo zoals die nu voorligt, geen enkel houvast voor de interpretatie van de indieners. Noch de tekst van het artikel, noch de plaats ervan in de wetstekst, indiceren de door hen bepleite interpretatie. Om die reden zijn we er in onze quick scan van uitgegaan dat de herijking na 5 jaar in de volle breedte moet plaatsvinden. Tegemoetkomend aan de bedoelingen van de indieners zijn bij een herformulering van artikel 5.3 van de Woo de daarmee samenhangende kosten substantieel te verlagen.

8 Slotbeschouwing

Bij het tot stand komen van onze quick scan hebben we ons gerealiseerd dat een aantal spanningsvelden aan het ontstaan is. Aan de ene kant een inhoudelijk spanningsveld doordat onze formeel-juridische interpretatie van de Woo op belangrijke onderdelen niet spoort met datgene wat de indieners van de Woo hebben beoogd. Aan de andere kant een spanningsveld doordat onze becijferingen tot een zodanige getalsmatige en financiële impact leiden, dat daardoor vragen zouden kunnen rijzen over het realiteitsgehalte respectievelijk over de bruikbaarheid ervan. Daaraan valt nog toe te voegen het spanningsveld dat zichtbaar werd rond de vraag of de nu voorliggende Woo wel uitvoerbaar te achten is.

We menen een realistische quick scan/ impactanalyse te hebben gemaakt van de Woo zoals die nu voorligt, gegeven de interpretatie die wij eraan hebben moeten geven. De grote impact van de Woo valt goed te verklaren. Daartoe hebben we enerzijds onze interpretatie zo helder mogelijk verwoord (in hoofdtekst en in de bijlage) en anderzijds de verklarende factoren zowel kwalitatief-analytisch als, waar mogelijk, kwantitatief vrij uitvoerig toegelicht.

Deze aanpak heeft er ons inziens ook toe bijgedragen dat de quick scan bruikbare resultaten oplevert, ook voor de situatie dat de Woo een vorm zou krijgen die beter past bij de bedoelingen van de indieners. Wat we niet hebben kunnen doen, is voor elke verklarende factor een afzonderlijke kwantificering te maken. Onze quick scan biedt ook geen precies spoorboekje voor de doorwerking van eventuele veranderingen in de Woo, maar geeft wel indicaties waardoor de grote impact ontstaat en langs welke wegen een inperking daarvan mogelijk zou zijn. Eventuele veranderingen kunnen ook de praktische uitvoerbaarheid van de Woo bevorderen.

Zo maakt de quick scan bijvoorbeeld duidelijk dat, wanneer voor de in hoofdstuk 7 genoemde factoren de Woo anders geformuleerd zou worden, de impact van de Woo als geheel fors lager kan worden. Dit geldt evenzeer voor een aantal van de in hoofdstuk 4 genoemde factoren. En ook de vergelijking met Zweden (paragraaf 6.3), eventueel gecombineerd met de gedachtevorming die reeds plaatsvindt in het kader van de operatie 'Rijk aan Informatie', geeft handvatten voor eventuele aanpassingen in de Woo die tot een forse verlaging van de impact van de Woo kunnen leiden.

Dit alles mag niet zo opgevat worden als zouden we daarmee aangeven dat de Woo gemakkelijk uitvoerbaar kan worden gemaakt. Sterker: we vragen ons af of het wetgevingsinstrument in deze fase het geschikte instrument is. De wereld van de (overheids)communicatie en (overheids)informatie en de daarmee samenhangende technologieën is zodanig complex en dynamisch dat het effectiever kan zijn om stapsgewijs te werk te gaan. Een weloverwogen aanpak waarbij met behulp van pilots en concrete maatregelen stapsgewijs wordt verkend wat mogelijk is en wat toegevoegde waarde heeft. Dit alles vanuit het door velen onderschreven doel van de Woo: overheden en semioverheden transparanter te maken, om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling beter te dienen. Zo'n stapsgewijze aanpak kan uiteindelijk neerslaan in wetgeving die, op basis van *proven concepts*, codificeert en generieke toepassing kan afdwingen. Daarbij lijkt het gewenst de wetgeving zo veel als mogelijk 'technologieonafhankelijk' te formuleren.

Bijlagen

Bijlage 1: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 september 2016.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2016-0000492905

Uw kenmerk

Datum 1 september 2016
Betreft Uitvoeren impactanalyse initiatiefwetsvoorstel open overheid

Op 19 april jl. heeft uw Kamer het initiatiefvoorstel Voortman en Van Weyenberg Wet open overheid (Woo) aanvaard.

Minister Plasterk heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer namens het kabinet de te verwachten grote impact van het initiatiefwetsvoorstel voor bestuursorganen en het ontbreken van een inschatting van bijbehorende kosten en uitvoeringslasten aan de orde gesteld.

Een impactanalyse verschaft inzicht in de bovengenoemde aspecten voor de praktijk. Daarom heb ik besloten een dergelijke analyse te laten uitvoeren voor het initiatiefvoorstel Woo. Deze impactanalyse, die tevens kan worden gezien als een globale uitvoeringstoets, zal het karakter hebben van een quick scan.

ABD TOPConsult voert het onderzoek uit. Vanwege de omvang van een dergelijke impactanalyse zal het onderzoek zich eerst richten op de rijksdienst en de landelijke uitvoeringsorganisaties, inclusief ZBO's. Ik verwacht uw Kamer de bevindingen hierover eind november 2016 te kunnen aanbieden. In het vervolgonderzoek komen de andere bestuursorganen en organisaties waarop het initiatiefvoorstel Woo van toepassing zal zijn, aan bod. Ik verwacht dat de resultaten van dit onderzoek begin volgend jaar beschikbaar zullen zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


drs. S.A. Blok

Bijlage 2: Brief van minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal
d.d. 12 september 2016.



AFSCHRIFT

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
Uw kenmerk

Datum 12 september 2016

Betreft Aanpassing impactanalyse initiatiefwetsvoorstel open overheid

Tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 7 september jl. over open overheid heb ik uw Kamer toegezegd u nader te informeren over de opdrachtformulering aan ABDTOPConsult voor de impactanalyse van het initiatiefwetsvoorstel open overheid (Woo). Op 1 september jl. informeerde ik uw Kamer over deze impactanalyse (Kamerstukken II, 2015-16, 33 328, nr. 35).

Mijn eerdere verzoek aan ABDTOPConsult betrof het in kaart brengen van de te verwachten uitvoeringsconsequenties en de financiële consequenties van een zorgvuldige uitvoering van de Woo. Daarbij gaat het om de impact in brede zin, dat wil zeggen de consequenties voor financiën, capaciteit, ICT-voorzieningen, governance, benodigde faciliteiten (voorlichting, trainingen, handreikingen) en ambtelijke cultuur/attitude.

Het verzoek van uw Kamer, dat tijdens het algemeen overleg van 7 september is besproken, is om aanvullend onderscheid te maken tussen de kosten die voortkomen uit de impact van de Woo en de kosten die voortvloeien uit de vereisten van de Archiefwet. In de bijlage vindt u de aan uw verzoek aangepaste opdrachtformulering voor ABDTOPConsult.

Ik heb overlegd met ABDTOPConsult over de gevolgen van de door uw Kamer gewenste aanvulling van de opdrachtformulering. ABDTOPConsult heeft mij toegezegd deze invalshoek en het gevraagde onderscheid in het onderzoek te betrekken en daar zo goed als mogelijk blijkt, vorm aan te geven en verslag over te doen.

De suggestie van uw Kamer voor uitbreiding van het onderzoek laat onverlet dat ik er naar blijf streven de bevindingen van de impactanalyse voor het Rijk en de landelijke uitvoeringsorganisaties, inclusief ZBO's, eind november af te ronden. Een lichte vertraging van toezending van de bevindingen van de impactanalyse door uw aanvulling is echter niet uitgesloten. Ik heb ABDTOPConsult gevraagd de opdracht zo spoedig mogelijk af te ronden.

Datum
12 september 2016
Kenmerk

De vraag welke consequenties uw aanvulling van de impactanalyse heeft voor de impactanalyse bij de andere bestuurslagen (gemeenten en provincies) en organisaties waarop de Woo van toepassing gaat zijn, zal ik opnemen met de VNG. Ik informeer u daarover bij aanbieding van de bevindingen voor het Rijk.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



drs. S.A. Blok

Opdracht impactanalyse/ quick scan Woo

De SG BZK vraagt aan ABDTOPConsult om een impactanalyse rond de Woo. Deze opdracht zal worden uitgevoerd door Rob Kuipers en Koos van der Steenhoven (de opdrachtnemers). Zij voeren deze opdracht uit in de inhoudelijke onafhankelijkheid die gebruikelijk is bij dit soort adviesopdrachten van ABDTOPConsult. Afsproken is dat de eindrapportage rond medio november 2016 beschikbaar zal zijn.

Woo staat voor het initiatiefwetsvoorstel Open Overheid. Dit initiatiefwetsvoorstel is inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu in de Eerste Kamer voor behandeling.

Onder impact wordt in dit verband verstaan: wat zijn de te verwachten uitvoeringsconsequenties en wat zijn de financiële consequenties die een zorgvuldige uitvoering van de Woo zou vergen? Daarbij gaat het om consequenties in brede zin (zowel in termen van financiën en capaciteit als in termen van ICT-voorzieningen, governance en facilitering (voorlichting, trainingen, handreikingen) en ambtelijke cultuur/attitude die nodig is voor de uitvoering van de Woo). Tevens zal in kaart worden gebracht welke de belangrijkste determinerende factoren zijn bij die impact. De impactanalyse blijft om redenen van beperkte beschikbare tijd, beperkt tot de rijksdienst, ook al is bekend dat het bereik van de Woo aanzienlijk breder is dan de rijksdienst.

De gevraagde impactanalyse zal de vorm moeten krijgen van een quick scan: het is in het beschikbare tijdsbestek niet mogelijk dat tot op het ultieme detailniveau alle consequenties van de Woo in beeld worden gebracht. Daarom zal, op basis van zo goed mogelijk onderbouwde, maar soms onvermijdelijk toch globale indicaties, waar mogelijk via kengetallen en via extrapolaties, een globaal beeld geschetst worden van de impact die de Woo zou hebben op de rijksdienst. Waar dat opportuun is, zal de analyse met inbreng vanuit departementen en uitvoeringsorganisaties tot stand komen.

Het eindadvies zal tevens onderscheid maken tussen de kosten die voortkomen uit de impact van de Woo en de kosten die voortvloeien uit de vereisten van de Archiefwet.

Opdrachtgever van deze impactanalyse is de SG van BZK. De Directeur Democratie en Burgerschap is gedelegeerd opdrachtgever en zit het opdrachtgeversoverleg (OGO) voor. De gedelegeerd opdrachtgever bespreekt in dat OGO minimaal eens per 3 weken de voortgang van de totstandkoming van het advies met de opdrachtnemers en laat zich daarbij begeleiden door enkele van zijn medewerkers. Deze voortgangsgesprekken laten de inhoudelijke onafhankelijkheid van de opdrachtnemers bij de uitvoering van de opdracht onverlet. Indien nodig, kunnen de opdrachtnemers ook direct contact opnemen met de opdrachtgever.

De opdrachtnemers organiseren een eigen ondersteuning bij het schrijven van hun advies (buiten BZK).

De eindrapportage zal een vorm krijgen die tevens geschikt is voor extern gebruik.

Bijlage 3: Overzicht van betrokken organisaties

Organisaties die actief hebben bijgedragen door een eigen quick scan uit te voeren
(in willekeurige volgorde)

- Belastingdienst
- Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Sociale Verzekeringsbank (SVB)
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Politie
- Nationale Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Kadaster
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
(inclusief Rijkswaterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(inclusief Inspectie SZW)

Overige organisaties waarmee wij contact hebben gehad
(in willekeurige volgorde)

- Landsadvocaat
- Autoriteit Persoonsgegevens
- Erfgoedinspectie
- Nationaal Archief
- Zorginstituut Nederland
- SEO
- VNG
- Gemeente Utrecht
- Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)
- TNO
- VNO/NCW en MKB-NL
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Bijlage 4: Bespreekpunten ABDTOPConsult t.b.v. het overleg met de indieners Woo en de daarop ontvangen schriftelijke reactie

Bespreekpunten, ingediend door ABDTOPConsult

Vooraf

Wij kunnen onze impactanalyse alleen baseren op de tekst van de WOO zoals die nu luidt en de ons inziens te hanteren (vaak onontkoombare) interpretatie daarvan. Het kan zijn dat die interpretatie niet spoort met de bedoelingen van de indieners. Het gesprek is bedoeld om dergelijke punten aan de orde te stellen. De bedoeling is om te voorkomen dat pas aan het einde van onze impactanalyse zaken boven water komen die nu al onderkend kunnen worden.

Onze bedoeling van het gesprek is niet om de juistheid van elkaars opvattingen te betwisten. De bedoeling is evenmin om elkaar per se te overtuigen. Afhankelijk van de bespreking kan het zijn dat wij, in onze verdere activiteiten in het kader van de impactanalyse, enige sturing kunnen geven waardoor bijzondere factoren helderder afgebakend kunnen worden dan zonder het gesprek het geval zou zijn geweest; dat kan bevorderlijk uitwerken op de bruikbaarheid van de impactanalyse.

We willen graag de volgende bespreekpunten aan de orde stellen. We tekenen daarbij aan dat we er niet aan ontkomen dat deze bespreekpunten een op het eerste oog 'complicerend karakter' hebben. Dat kan snel het misverstand wekken dat we 'complicaties (willen) opwerpen'. Dat laatste is geenszins onze insteek. Wij onderkennen tal van zinvolle en waardevolle elementen in de WOO. Maar voor een gedegen impactanalyse moeten ook mogelijke complicaties nu eenmaal onder ogen worden gezien en juist het beoogde gesprek kan daartoe dienstbaar zijn. Daarmee wordt uiteindelijk juist beoogd dat ook oplossingsgericht kan worden gewerkt.

Bespreekpunten

1.

De registerplicht (artikel 3.2) kent niet de uitzonderingsgronden rond de vele beschikkingen die (zie in het bijzonder artikel 3.3.2.k) wel gelden voor de verplichting tot actieve openbaarmaking. De wetgevingstechniek maakt het niet mogelijk om per AMvB (zie artikel 3.2.2) beperkingen aan te brengen ten opzichte van de in artikel 3.2.1 gestelde regel. Dit impliceert dat alle beschikkingen en soortgelijke documenten die in artikel 3.3.2.k zijn uitgezonderd voor de actieve openbaarmaking, wel opgenomen moeten gaan worden in het register. Naar eerste schattingen zal het gaan om zeer veel documenten, wellicht zelfs oplopend naar tientallen of zelfs honderden miljoenen documenten per jaar (aantallen gaan we nog na).

2.

Naast de beschikkingen als bedoeld onder punt 1, kennen uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, UWV, SVB, DUO en vermoedelijk nog tal van andere organisaties (denk ook aan alle gemeenten), ook vele andere documenten die binnen de registerplicht gaan vallen. Denk aan mensen die om uitstel van betaling vragen, die een toeslag of een uitkering aanvragen of een betaling in het kader van de studiefinanciering en dergelijke. Ook hier gaat het om zeer grote aantallen.

3.

Het lijkt geboden dat alle onder punt 1 en onder punt 2 bedoelde documenten geschoond worden van alle informatie die de privacy aantasten. Dit betekent dat de opname in de registers een vermoedelijk vrijwel nietszeggende uitkomst gaat opleveren: vele tientallen miljoenen of zelfs honderden miljoenen documenten die ontdaan zijn van vrijwel elke relevantie.

4.

Naast de in punt 1 en 2 genoemde categorieën van beschikkingen, geldt de verplichting rond het aanhouden van een register, ook voor organisaties als de Nationale Politie, het OM, tal van bijzonder opsporingsdiensten (zoals de FIOD) en diverse toezichthouders. Ook hier gaat het om zeer grote aantallen documenten die vaak betrekking hebben op bijzondere 'cases' (we doelen dus niet op stukken van meer generieke aard). Het opnemen van documenten van dit soort organisaties in een register kan hun primaire processen verstoren (en daarmee maatschappelijke onrust veroorzaken), nog los van de pure persoonsgevoelige gegevens (en dus de privacydiscussie). Het loutere bestaan van bepaalde stukken kan al een groot risico met zich brengen. Dergelijke risico's zijn alleen in te perken door die stukken inhoudelijk te ontdoen van allerlei relevante informatie, maar ook moet de wijze van opname in het register gescreend worden op risico's. Daarmee wordt opname in een register waarschijnlijk vrijwel nutteloos.

5.

Het zal nadere jurisprudentie vergen tot waar zich het begrip document (zie de brede definitie daarvan in artikel 2.1) uitspreidt. De rijksdienst zal zich moeten voorbereiden op een brede interpretatie omdat anders wellicht halfslachtige oplossingen worden gekozen waar de rijksdienst later spijt van krijgt. Dit betekent dat, naast de voor de hand liggende soorten zoals ambtelijke notities en te publiceren stukken, ook mails, sms'jes, Whatsapp-berichten, telefoongesprekken en uitingen op sociale media en dergelijke onder het begrip document (gaan) vallen. Daarnaast zijn er geen redenen om te veronderstellen dat bijvoorbeeld de opnames van bewakingscamera's, de bestanden rond de toegang tot overheidsgebouwen, en tal van andere 'datasets' niet onder het begrip document vallen. Voor al dit soort documenten gaat dus zowel de verplichting tot het opnemen in een register als de verplichting tot actieve openbaarmaking gelden (uiteraard met de mogelijke beperkingen die de WOO daarbij noemt).

6.

Een bijzonder punt dat verdere bestudering vergt, is hoe om te gaan met berichten die versleuteld worden; zie Whatsapp. Is het mogelijk die ontsleuteld te krijgen ten behoeve van opname in de registers en actieve openbaarmaking? Hoe valt dat te realiseren (en willen we dat wel?) en hoe verhoudt zich dat tot de privacy?

7.

Een ander bijzonder punt is in hoeverre het mogelijk (en wenselijk) is om zakelijke en privé-berichten ('ik kom wat later thuis' of 'zullen we even samen gaan lunchen?') te onderscheiden. Nu de verplichtingen niet meer alleen gelden voor bestuurlijke aangelegenheden en nu er via de WOO een actieve (in plaats van een passieve) verplichting tot openbaarmaking gaat gelden, is die vraag en is de mogelijke impact daarvan aanzienlijk indringender dan onder de WOB.

8.

Aangezien het register en de actieve openbaarmaking via het internet gaan verlopen, zijn de webrichtlijnen van toepassing. Dat betekent onder andere dat voorzieningen moeten worden getroffen ten behoeve van blinden en slechtzienden (wat de technische implicaties daarvan zijn, moet nog uitgezocht gaan worden). Omdat dat voor vele tientallen miljoenen of zelfs honderden miljoenen documenten gaat gelden, zijn de implicaties daarvan vermoedelijk niet gering.

9.

Een verwant punt betreft de vraag in welke taal/talen documenten beschikbaar moeten komen. Uiteraard in het Nederlands. We moeten nog nagaan hoe het zit met de Friese taal. Maar een andere vraag die zich voordoet is of documenten die niet in het Nederlands zijn opgesteld (denk aan inkomende stukken), alsnog in het Nederlands moeten worden vertaald; dit vanwege de wettelijke eis dat documenten 'voor een ieder toegankelijk' moeten zijn. Dit laatste doet overigens ook de vraag rijzen of alle documenten niet ook op papier beschikbaar moeten worden gesteld; dit om 'digibeten' niet te benadelen.

10.

De WOO stelt dat iedere organisatie 'een register' moet aanhouden met daarin alle documenten die het betreft. Blijkbaar kan niet worden volstaan met diverse registers per organisatie. Dit vergt dat er consolidatieslagen gemaakt worden ten einde uiteenlopende documentsystemen (formele documenten, mails, sms'jes, filmopnames, toegangsregelingen tot gebouwen, verzoeken tot betalingsregelingen) uiteindelijk samen te brengen in één register per organisatie.

11.

De WOO bevat geen uitzondering op de verplichting tot actieve openbaarmaking van documenten, voor gevallen waarin een dergelijk document weliswaar definitief is geworden, maar uitdrukkelijk onderdeel uitmaakt van een meeromvattend dossier dat nog 'in bewerking' is en waarover nog besluitvorming moet gaan plaatsvinden. Dit kan gaan leiden tot specifieke vormen van afwegingen rond de uitzonderingsgronden op de actieve openbaarmaking, die van belang zijn voor de impact van de WOO.

12.

Artikel 2.4 van de WOO duidt op het opnemen van metadata. We zullen nog nader moeten nagaan waartoe de huidige regelgeving noopt dan wel waartoe deze wetsbepaling noopt en wat de consequenties daarvan zijn. Duidelijk is dat een intensiever gebruik van metadata behulpzaam kan zijn voor de afnemers van de informatie, maar ook hogere eisen stelt aan de verschaffer van informatie en dus impact heeft op de implementatie van de WOO.

13.

Wat is de reden geweest om bij de totstandkoming van de WOO geen formeel advies te vragen van de Autoriteit Persoonsgegevens? Uit stukken van de AP blijkt dat zij expliciete twijfels hebben bij de vraag of de WOO in overeenstemming is met de Grondwet en met het EVRM. Ook stelt de AP vragen bij de verhouding tussen de WOO en de Wbp en het wetsvoorstel Open overheid. De AP geeft aan dat de gesignaleerde spanningsvelden impact kunnen hebben op de eventuele uitvoering van de WOO (daarmee zijn ze dus relevant voor onze impactanalyse).

14.

De vraag rijst in hoeverre strijdigheid dreigt met de Grondwet, in het bijzonder artikel 23, wanneer (bij AMvB) ook de sector onderwijs aangewezen wordt als sector waarvoor de WOO geldt. Indien daarmee strijdigheid optreedt, heeft dat majeure complicaties voor de uitvoerbaarheid van de WOO, dus voor de impact van de WOO.

15.

Artikel 5.3 noopt tot een integrale nieuwe afweging van de in dit artikel aangeduide uitzonderingsgronden voor openbaarmaking na 5 jaren. Die nieuwe afweging zal gepaard moeten gaan met opnieuw het in de gelegenheid stellen van belanghebbenden om bezwaar aan te tekenen tegen openbaarmaking. Voor zover wij overzien, betreft dit dus alle stukken die tot dan toe niet openbaar zijn gemaakt alsmede alle stukken die tot dan toe gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. In lijn met wat in eerdere punten is aangegeven, zal het dus gaan om zeer grote aantallen documenten, en dus een majeure impact.

Koos van der Steenhoven en Rob Kuipers, 6 oktober 2016

Reactie indieners per punt:

1. Wat ons betreft is het de bedoeling dat er bij AMvB uitzonderingen op de registerplicht komen. De totstandkoming van het register zal zorgen voor verbeterde archivering en daardoor het eenvoudiger kunnen afdoen van informatieverzoeken. Vervolgens is de vraag of de documenten die zijn uitgezonderd van actieve openbaarmaking zichtbaar moeten zijn in het register.

De gedachte is dat het register aansluit op wat er al is of toch zou moeten zijn (postregistratiesystemen, verzendadministraties). Wij zijn van mening dat de wet voldoende ruimte biedt om in de AMvB te regelen dat de namen van degenen aan wie bijvoorbeeld beschikkingen gericht zijn, niet leesbaar zijn. Dat maakt niet dat een Wob-verzoek is uitgesloten, ook al zal dat in de meeste gevallen worden afgewezen wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

2. Ons inziens moeten ook deze documenten al onder de huidige wetgeving ordentelijk worden gearcheveerd. Als de archivering niet via het register loopt, zal het alsnog op een andere wijze moeten plaatsvinden.
3. Opname in het register is niet hetzelfde als het openbaar maken van de informatie. Alleen informatie die reeds openbaar gemaakt is, wordt via het register ontsloten (aanklikbaar gemaakt). Voor andere informatie zal een belangstellende een informatieverzoek moeten indienen.
4. We achten het verdedigbaar dat wanneer de registerplicht evident tot verstoring van het primaire proces leidt, een afweging wordt gemaakt of deze verstoring opweegt tegen het belang van het openbaar maken van de informatie. Indien dat niet het geval is, kan een uitzondering op zijn plaats zijn. Daar is wat betreft de indieners de AMvB van het tweede lid voor bedoeld.
5. Wij kunnen ons goed voorstellen dat in de AMvB een regel moet komen voor welke soorten communicatie in het register moeten komen. Criterium moet zijn of het gearcheveerd zou moeten worden. Zo zijn er regels op grond waarvan camerabeelden maar beperkt mogen worden bewaard. Het is logisch om voor wat het register betreft aan te sluiten op daarover reeds bestaande regels. De aard van Whatsapp-berichten is niet dusdanig dat het vaak voorkomt dat een Whatsapp-bericht als een 'geheel van schriftelijke gegevens' zou kunnen worden aangemerkt. Het medium leent zich daar immers slecht voor. Wij vrezen dan ook niet voor een (te) ruime interpretatie van door de rechter, mede gelet op het feit dat de rechter in onze beleving uitvoerbaarheidsvraagstukken doorgaans meeweegt.
6. Whatsapp-berichten kunnen worden beschouwd als schriftelijke telefoongesprekken. Telefoongesprekken worden ook niet gearcheveerd. Het register dwingt in onze ogen niet tot opslaan en bewaren van Whatsapp-berichten.
7. Er geldt in de Woo geen actieve verplichting tot het standaard openbaar maken van alle e-mail communicatie. Die verplichting geldt slechts voor de documenten bedoeld in art 3.3, en daarbij kan worden gecensureerd wat onder de uitzonderingsgronden valt. Op grond van art 3.1 geldt een inspanningsverplichting om zo veel mogelijk actief openbaar te maken, en wordt een specificatie gegeven van het soort informatie waar het vooral over gaat: te weten beleid, voorbereiding, naleving, handhaving en evaluatie.. Daaronder valt evident niet het bericht dat ambtenaar X later thuis komt.

Daarnaast is de AMvB van art 3.2 geschikt om nadere regels te stellen over de behandeling van e-mail in het kader van het register.

8. Het register moet nog gebouwd worden, en dat kan dus zo worden georganiseerd dat het aan de webrichtlijnen voldoet. Via het register zijn alleen de reeds openbare artikelen te openen. Als die berichten bijvoorbeeld niet machine leesbaar zijn (een scan van een fotokopie bv die als bijlage bij een email zit) zal allicht wel een handeling noodzakelijk zijn, maar dat zal dus over een beperkt aantal documenten gaan.
9. Onder de Wob worden documenten ter beschikking gesteld in de taal waarin zij zijn opgesteld. Noch de Wob, noch de Woo nopen tot de verplichting om te vertalen. Vertaling lijkt ons slechts aan de orde bij een document dat in een buitenlandse taal is opgesteld en dat dan in het Nederlands moet worden vertaald in het kader van de begrijpelijkheid.
10. Dit valt in onze ogen technisch op te lossen. De Archiefwet schrijft voor wanneer met het oog op bewaring een document van het ene medium in het andere mag worden overgezet, om het origineel vervolgens te vernietigen. Met betrekking tot het register lijkt ons dat iets niet hoeft te worden omgezet als het niet bewaard hoeft te worden.
11. De Wob kent een dergelijke uitzondering voor dossiers in bewerking ook niet. Er ontstaat dus niet zozeer een nieuwe situatie, aangezien de actief openbaar te maken informatie nu al reeds opvraagbaar is en bestuursorganen daar rekening mee moeten houden.
12. De tekst over metadata is ontleend aan de hergebruikrichtlijn en zou ook gelden als de Woo niet wordt ingevoerd. Het is bovendien een eerste voorkeur: art 2.4 geeft alternatieven voor situaties waarin dit niet mogelijk is (net als de hergebruikrichtlijn).
13. De bedoeling van de indieners is dat de verhouding tussen de Woo en de Wet bescherming persoonsgegevens ongewijzigd blijft ten opzichte van de Wob. De verhouding tussen Wob en Wbp is dat bijzondere persoonsgegevens nooit openbaar worden en bij andere persoonsgegevens de afweging wordt gemaakt tussen openbaarheid enerzijds en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Als de afweging in het voordeel van de openbaarheid uitvalt, is de openbaarmaking ook op grond van artikel 8 Wbp toegestaan. Bij actieve openbaarmaking houdt dat in dat vaker namen moeten worden gecensureerd. Dat is echter niet alleen zo bij de Wob/Woo, maar ook bijvoorbeeld bij de terinzagelegging van een aanvraag voor een vergunning en de daarop ingebrachte zienswijzen van omwonenden, die al voor een deel zijn gedigitaliseerd en in de komende jaren nog meer gedigitaliseerd zullen worden.
14. De vrijheid van onderwijs en de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van drukpers zijn geen vrijheden die zover strekken dat daaraan geen beperkingen kunnen worden opgelegd. Sterker nog, elk van deze artikelen in de Grondwet kennen beperkingsclausules.

Het bijzonder onderwijs moet gewoon verantwoording afleggen over de besteding van bekostiging en in dat kader is er geen belemmering om de belastingbetaler daarover te informeren. Zo moet het bijzonder onderwijs ook gewoon rapporteren over de uitvoering van de Wet normering topinkomens.

15. Artikel 5.3 betekent niet meer dan dat na vijf jaar een nieuwe afweging moet worden gemaakt als er een nieuw Wob-verzoek komt, terwijl bij een eerder nieuw Wob-verzoek aansluiting kon worden gezocht bij een eerdere beslissing. Art 5.23 vergt niet de verplichting om alles standaard na vijf jaar opnieuw af te wegen.

Linda Voortman, Tweede Kamerlid GroenLinks
Steven van Weyenberg, Tweede Kamerlid D66
26-10-2016

Format berekeningen WOO

I. Impact actieve openbaarmaking

Uitgangspunten

1. Ga uit van actieve openbaarmaking van alle documenten binnen 14 dagen na het definitief worden van het desbetreffende document, ongeacht de vraag of dat document deel uitmaakt van een breder dossier dat eventueel nog (lang) niet definitief is afgerond. Met uiteraard de uitzonderingen/uitzonderingsgronden die de WOO bevat.
2. Ga ervan uit dat de selectie rond openbaarmaking reeds plaatsvindt aan de voorkant, dus via initiatief van de auteur, liefst al bij het opmaken van het desbetreffende document, uiteraard met toetsing van zijn superieuren.
3. Ga na in hoeverre bij categorieën van documenten de selectie rond het (al dan niet deels) actief openbaar maken geautomatiseerd kan worden respectievelijk ingebed kan worden in (nieuwe) werkprocessen.
4. Ga uit van de meest brede definitie van het begrip document; dat is niet meer beperkt tot het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' en evenmin tot documenten die voorheen als archiveerbaar werden aangemerkt (omvat bijvoorbeeld dus ook camera-opnames en toegangscontrolebestanden). Ga ervan uit dat ook communicatie via mail, maar ook bijvoorbeeld telefoongesprekken, sms'jes, Whatsapp-berichten en uitingen op sociale media relevant is voor openbaarmaking.
5. Maak in uw berekeningen een onderscheid naar soorten van documenten, zodanig dat dit de uitlegbaarheid van uw berekeningen bevordert. Onderscheid bijvoorbeeld verzoeken van burgers rond een uitkering of rond een betalingsregeling en de aangifte van bepaalde feiten (overtredingen, belastingaangiftes, ziektemeldingen en dergelijke), de daarop betrekking hebbende beschikkingen, bezwaarschriften en daarop betrekking hebbende beslissingen, interne beleidsnotities, algemene regelingen, jaarverslagen en dergelijke.
6. Ga uit van de verplichting om bij openbaarmaking van documenten een belangenafweging te maken en eventueel derden die belanghebbend zijn in de gelegenheid te stellen bedenkingen tegen openbaarmaking in te dienen.
7. Ga ervan uit dat in de WOO de lijst van documenten die sowieso niet openbaar hoeven te worden gemaakt, een limitatieve lijst is: alle documenten waarvoor in de wet geen expliciete absolute uitzonderingsgrond is genoemd, behoren dus wel openbaar te worden gemaakt, tenzij daarvoor geldt dat de belangenafweging (relatieve uitzonderingsgronden) alsnog ertoe leidt dat ze niet of niet geheel openbaar hoeven te worden gemaakt.
8. Ga telkens na in hoeverre de afweging rond openbaarmaking afstemming vergt over de organisatiegrenzen heen en betrek de daarmee gepaard gaande coördinatielasten bij uw berekeningen.
9. Ga na welke inspanningen het vergt om de informatie die openbaar moet worden gemaakt, ook daadwerkelijk in de vereiste vorm bij de gebruikers terecht te laten komen: digitaal en in een open formaat. Vergt dat bijvoorbeeld aanpassingen in de eigen automatiseringssystemen?
10. Ga ervan uit dat de openbaar te maken documenten digitaal beschikbaar komen en dat (dus) de zogeheten webrichtlijnen van toepassing zijn.

11. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de privacy optimaal in acht te nemen.
12. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de beveiliging van de overheidsinformatiesystemen in acht te nemen en de overheid optimaal te blijven beschermen tegen misbruik van informatie en cybersecurity, voor zover de risico's daaromtrent bedreigd zouden kunnen worden door de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de openbaarmaking.
13. Ga er, bij alle redeneringen en bij alle berekeningen, van uit dat u uw eigen informatiehuishouding in die zin op orde hebt, dat u voldoet aan de voorschriften van de Archiefwet, dan wel geef, indien dat niet het geval is, een heldere indicatie waar het wat dat betreft aan schort.

Gevraagde berekeningen en taxaties

1. Geef, liefst uitgesplitst naar (grote) categorieën van documenten, aan om welke aantallen het gaat, tot welke continu te verrichten activiteiten het regime van actieve openbaarmaking van de WOO noopt, welk tijdsbeslag dat per document (of bijvoorbeeld per x documenten) vergt en tegen welke prijs (bijvoorbeeld uurloon), en tot welke jaarlijkse uitgaven dat leidt. Geef telkens een indicatie in hoeverre openbaarmaking evident wel in de rede ligt of evident niet in de rede ligt (in deze gevallen kan een belangrijk deel van het benodigde werk waarschijnlijk in hoge mate geautomatiseerd worden) en in hoeverre er sprake is van 'niet-evidente' gevallen waarin een menselijke afweging per document onvermijdelijk is (en ga in die gevallen na hoe een moderne werkwijze daarbij impactbesparend kan werken). Geef zo veel als mogelijk ook aan welke inspanningen toe te rekenen zijn aan het vereiste om belanghebbenden in staat te stellen om bedenkingen tegen openbaarmaking in te brengen.
2. Geef aan welke eenmalige investeringen in ICT het regime van actieve openbaarmaking in de WOO noopt en tot welke structurele beheerslasten dat leidt.
3. Geef aan tot welke aanloopkosten implementatie van de actieve openbaarmaking van de WOO leidt, in termen van het bevorderen van vaardigheden (opleidingen/training) en het 'wennen' aan nieuwe werkwijzen (cultuuromslag).
4. Geef apart weer welke inspanningen het vergt om na 5 jaar een herijking te doen rond de openbaarmaking van tot dan toe nog niet openbaar gemaakte documenten.
5. Geef apart weer in hoeverre de inspanningen rond de actieve openbaarmaking samenvallen met de reeds bestaande verplichting tot openbaarmaking na 20 jaar, conform de Archiefwet.
6. Geef een indicatie van de impact die de actieve openbaarmaking conform de WOO zal hebben op de primaire processen binnen uw organisatie; het mag daarbij ook gaan om kwalitatieve indicaties.

II. Impact Registerplicht

Uitgangspunten

1. Ga uit van de brede registerplicht zoals opgenomen in artikel 3.2 van de WOO. Ga ervan uit dat bij AMvB (artikel 3.2.2) geen beperkingen aangebracht kunnen worden ten opzichte van de formulering van artikel 3.2.1. Neem er nota van dat de uitzonderingscategorieën die in de WOO zijn genoemd voor de actieve openbaarmaking (zie onder andere artikel 3.3.2.k) niet genoemd zijn en dus niet van toepassing zijn op de registerplicht.
2. Ga uit van de meest brede definitie van het begrip document; dat is niet meer beperkt tot het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' en evenmin tot documenten die voorheen als archiveerbaar werden aangemerkt (omvat bijvoorbeeld dus ook camera-opnames en toegangscontrolebestanden).

Ga ervan uit dat ook communicatie via mail, maar ook bijvoorbeeld telefoongesprekken, sms'jes, Whatsapp-berichten en uitingen op sociale media relevant is voor de registerplicht.

3. Maak in uw berekeningen een onderscheid naar soorten van documenten, zodanig dat dit de uitlegbaarheid van uw berekeningen bevordert. Onderscheid bijvoorbeeld verzoeken van burgers rond een uitkering of rond een betalingsregeling en de aangifte van bepaalde feiten (overtredingen, belastingaangiftes, ziektemeldingen en dergelijke), de daarop betrekking hebbende beschikkingen, bezwaarschriften en daarop betrekking hebbende beslissingen, interne beleidsnotities, algemene regelingen, jaarverslagen en dergelijke.
4. Ga uit van de in artikel 3.2.3 genoemde faciliteit dat het register de mogelijkheid biedt tot toegang tot alle elektronisch openbaar te maken documenten.
5. Ga ervan uit dat uw organisatie zo veel als mogelijk is gebruik kan maken van reeds beschikbare technische oplossingen dan wel zal aansluiten bij breed toepasbare standaarden.
6. Ga er, bij alle redeneringen en bij alle berekeningen, van uit dat u uw eigen informatiehuishouding in die zin op orde hebt, dat u voldoet aan de voorschriften van de Archiefwet, dan wel geef, indien dat niet het geval is, een heldere indicatie waar het wat dat betreft aan schort.
In het verband van de registerplicht zij met name gewezen op de reeds in de Archiefwet opgenomen verplichting tot het hanteren van een 'informatieoverzicht' (met daarbij de notie dat dit informatieoverzicht niet de externe werking heeft die wel is beoogd met het register).
7. Ga ervan uit dat alle activiteiten die nodig zijn om te voldoen aan de registerplicht, zo veel als mogelijk reeds aan de voorkant gaan plaatsvinden. Dus via het initiatief van de auteur, liefst al bij het opmaken van het document, uiteraard met toetsing door zijn superieuren.
8. Ga ervan uit dat zo veel als mogelijk de verrichten handelingen vanaf de start neergelegd worden in geautomatiseerde werkwijzen en systemen en dat de verdere procesgang, ook richting een register, zo min mogelijk 'handwerk achteraf' vergt.
9. Ga ervan uit dat de bepaling dat iedere organisatie 'een register' moet bijhouden, ruimte laat om te werken met diverse registers per organisatie, mits er een adequaat inzicht wordt gegeven aan gebruikers over welke informatie waar te vinden is.
10. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de privacy optimaal in acht te nemen.
11. Betrek bij uw berekeningen al datgene wat nodig is om de beveiliging van de overheidsinformatiesystemen in acht te nemen en de overheid optimaal te blijven beschermen tegen misbruik van informatie en cybersecurity, voor zover de risico's daaromtrent bedreigd zouden kunnen worden door de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de registerplicht (met daarbij de notie dat in sommige gevallen zelfs al het kenbaar zijn van bestaan van een document een bedreiging kan zijn voor het functioneren van de desbetreffende overheidsorganisatie).
12. Ga telkens na in hoeverre de afweging rond opneming (wel of niet opneming respectievelijk het verwijderen van elementen in de aanduiding van het document die schadelijk kunnen zijn) van documenten in het register afstemming vergt over de organisatiegrenzen heen en betrek de daarmee gepaard gaande coördinatielasten bij uw berekeningen.
13. Ga ervan uit de registers digitaal beschikbaar komen en dat (dus) de zogeheten webrichtlijnen van toepassing zijn.

Gevraagde berekeningen en taxaties

1. Geef, liefst uitgesplitst naar (grote) categorieën van documenten, aan om welke aantallen het gaat, tot welke continu te verrichten activiteiten de registerplicht noopt, welk tijdsbeslag dat per document (of bijvoorbeeld per x documenten) vergt en tegen welke prijs (bijvoorbeeld uurloon), en tot welke jaarlijkse uitgaven dat leidt. Geef telkens een indicatie in hoeverre er evidente redenen kunnen zijn om beperkingen op te leggen rond de registerplicht: redenen om documenten niet op te nemen dan wel beperkingen te hanteren bij de aanduiding van de documenten.
Geef zo veel als mogelijk ook aan welke inspanningen toe te rekenen zijn aan het vereiste om belanghebbenden in staat te stellen om bedenkingen tegen opname in het register in te brengen.
2. Geef aan welke eenmalige investeringen in ICT de registerplicht noopt en tot welke structurele beheerslasten dat leidt.
3. Geef aan tot welke aanloopkosten implementatie van de registerplicht leidt, in termen van het bevorderen van vaardigheden (opleidingen/training) en het 'wennen' aan nieuwe werkwijzen (cultuuromslag).
4. Geef apart weer in hoeverre de inspanningen rond de registerplicht zich verhouden tot het al bestaande voorschrift (Archiefwet) van het zogeheten informatieoverzicht.
5. Geef een indicatie van de impact die de registerplicht zal hebben op de primaire processen binnen uw organisatie; het mag daarbij ook gaan om kwalitatieve indicaties.

III. Impact WOO via technologische drivers en gedragsreacties

Overwegingen

1. De WOO is meer dan de geïsoleerde werking van de twee meest in het oog springende elementen van de WOO, te weten de actieve openbaarmaking en de registerplicht. We doelen enerzijds op de wisselwerking tussen die twee elementen, maar ook op een aantal andere elementen van de WOO, in het bijzonder het loslaten van de inperking die de WOB kent tot documenten betreffende een 'bestuurlijke aangelegenheid'.
2. Daarnaast kan de WOO niet los gezien worden van de dynamische ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en zeer waarschijnlijk nog verder gaan voordoen op het vlak van de technologische ontwikkelingen. Die hebben al geleid tot en zullen verdergaand leiden tot niet alleen een explosieve groei van het aantal documenten, maar ook een steeds verder uiteenlopende variëteit aan soorten documenten: digitalisering maakt van elk soort gegevens een soort document.
3. Verwant aan de technologische ontwikkeling, is ook de ontwikkeling van sociale media. Die laatste ontwikkeling is niet alleen een dominante factor die medebepalend is voor de toename van het berichtenverkeer, ook in het publieke domein, maar roept ook complicaties op rond aan de ene privacy en aan de andere kant cybersecurity en beveiliging, waarbij ook het verschijnsel van encryptie een rol speelt.
4. Maar ook wanneer we ons beperken tot bijvoorbeeld het (beveiligde) mailverkeer, zien we dat de mogelijkheden die deze vorm van verkeer biedt, ook complicaties oproept die, met of zonder WOO, tot een bezinning nopen. Denk alleen al aan de explosie van het aantal documenten. Denk ook aan het steeds meer met elkaar vervlochten raken van privé en werk. Denk ook aan het verschijnsel dat documenten steeds vaker in de schemerfase tussen concept en definitief verkeren.

Gevraagde taxaties

1. Welke impact ziet u vanuit de WOO als geheel, met inbegrip van de zojuist genoemde overwegingen, afkomen op uw organisatie?
2. Welke mogelijkheden maar ook welke beperkingen ziet u op uw organisatie afkomen in termen van al dan niet interactieve beleidsvorming?
3. Welke gedragsreacties zijn naar uw inzien te verwachten in termen van de openheid waarmee bedrijven, instellingen en burgers zaken (durven) doen met de overheid?
4. Welke gedragsreacties zijn te verwachten van ambtenaren en bestuurders die onderworpen zijn aan de WOO? Valt bijvoorbeeld 'ontwijkend gedrag' te verwachten? En zo ja, hoe daarmee om te gaan?
5. Welke gedragsreacties zijn te verwachten vanuit de burgers, journalisten en andere gebruikers van de WOO?
6. Valt een taxatie te geven van een antwoord op de vraag in hoeverre de WOO ertoe zal leiden dat er, na de actieve openbaarmaking, minder of juist meer verzoeken tot alsnog openbaarmaking van niet of niet geheel openbaar gemaakte documenten komen dan onder de huidige WOB?
7. Valt te verwachten dat naleving van de Archiefwet verbeterd wordt door implementatie van de WOO?

IV. Wisselwerking tussen WOO en andere rechtsdomeinen en beleidslijnen

Overweging

1. Via de WOO worden maatregelen effectief die kunnen interfereren met wettelijke of andersoortige bepalingen uit andere rechtsdomeinen en beleidslijnen. Uit voorlopige inventarisaties komen signalen die op eventuele spanningsvelden duiden. Denk aan de EU-regels rond dataprotectie, de privacywetgeving/Wbp, het EVRM, mogelijk zelfs de Grondwet, de Wet hergebruik overheidsinformatie, initiatieven rond 'open data' en dergelijke.

Gevraagde taxatie

1. Ga in op mogelijke spanningsvelden die u vanuit uw organisatie ziet: zijn die er, wat is het karakter ervan en wat kan de impact ervan op uw organisatie zijn?

V. Over ingangstermijnen

Overweging

1. De WOO gaat gelden vanaf een half jaar nadat de wet in het Staatsblad is gepubliceerd. Alleen voor de registerplicht geldt dat de WOO een bepaling bevat dat de registerplicht pas ingaat op een bij KB te bepalen moment.

Gevraagde taxaties

1. Geef aan in hoeverre de wettelijke vereisten van de WOO rond de actieve openbaarmaking vorm zijn te geven zonder dat uw organisatie al kan beschikken over het register als bedoeld in de WOO.
2. Geef een taxatie van de termijn die geboden is voor het treffen van maatregelen om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen die de WOO stelt rond actieve openbaarmaking.