

INVOERINGSTOETS WET OPEN OVERHEID

KNELPUNTEN, BEST PRACTICES EN NEVENEFFECTEN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

WOUTER ELSBURG, NILS VERHEUVEL, DERCK STÄBLER, ADAM KUCZYNSKI, DEMI BEERNINK, MIRKO HARTGERINK

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

AMSTERDAM, NOVEMBER 2023

Samenvatting

Vraagstelling en aanpak

Op 1 mei 2022 is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vervangen door de Wet open overheid (Woo). Op basis van de Woo kan iedereen informatie neergelegd in documenten bij overheidsorganisaties opvragen (Woo-verzoek). De overheidsorganisatie moet deze informatie binnen een wettelijke termijn openbaar maken, behalve informatie die onder een uitzonderingsgrond vallen. De Woo bevat ook een verplichting om informatie actief openbaar te maken, dit is nieuw ten opzichte van de Wob.

Er is toegezegd om een jaar na inwerkingtreding van de Woo een Invoeringstoets uit te voeren. De Invoeringstoets is een nieuw evaluatie-instrument gericht op de vraag wat er nog moet gebeuren om de regelgeving goed te laten werken op het moment dat bijstelling nog mogelijk is.

De hoofdvraag die het ministerie van BZK heeft geformuleerd is: *“Wat zijn volgens uitvoerders en gebruikers van de Wet open overheid (Woo) een jaar na inwerkingtreding van de wet de knelpunten en best practices in het huidige wettelijke kader en wat zijn concrete aanbevelingen voor de geconstateerde knelpunten?”*

Voor dit onderzoek zijn met 75 betrokkenen diepte-interviews gevoerd, is er een literatuuronderzoek uitgevoerd en er is een enquête onder overheidsorganisaties (n = 414) en een enquête onder Woo-verzoekers (n = 35) uitgezet. Een gemengd samengestelde begeleidingsgroep met experts heeft zich gericht op de methodologische kwaliteit van het onderzoek. Aan het einde van het onderzoekstraject zijn de voorlopige conclusies verrijkt met input uit vijf focusgroepen en een participatief evenement met 70 aanwezigen.

Van Wob naar Woo

De Wob bepaalde dat iedereen documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kon opvragen bij overheidsorganisaties. Tegen het einde van de jaren tien van deze eeuw werd voor velen duidelijk dat de Wob niet goed functioneerde. Zo was de Wob bedoeld om met een administratief proces stukken te kunnen opvragen, maar werd dit in de praktijk al snel een juridisch steekspel waarbij verzoeker en overheidsorganisatie tegenover elkaar kwamen te staan.¹ Er waren klachten van verzoekers over het vele lakken in documenten als gevolg van de wijze van toepassen van weigeringsgronden, over het niet halen van termijnen en het ter zijde schuiven van Wob-verzoeken zonder deugdelijke gronden. Omgekeerd klaagden overheidsorganisaties over de grote werklust en over misbruik van de Wob, wat in zou houden dat verzoekers complexe Wob-verzoeken indienen in de hoop dat deze niet op tijd beantwoord werden om zo dwangsommen op te kunnen strijken.

De Woo bouwt voort op het systeem van de Wob, de voornaamste aanpassingen in de Woo ten opzichte van de Wob zijn:

- Kortere beslistermijnen;
- Weigeringsgronden werden uitzonderingsgronden en zijn aangepast;
- De overgang naar verplichte actieve openbaarmaking;
- Instelling van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI);
- Beschikbaarheid van een Woo-contactpersoon voor elk bestuursorgaan;
- Bepalingen om de toegankelijkheid en kwaliteit van de documenten te verbeteren.

¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2011/ombudsman-wob-is-juridische-jungle>

Hoofdconclusies

Deze invoeringstoets maakt onderscheid tussen hoofdconclusies en conclusies per processtap. De tien hoofdconclusies zijn overkoepelend, zien op meerdere processtappen en gaan in op fundamentele knelpunten. De conclusies per processtap geven specifieke knelpunten en best practices weer.

1. Overheidsorganisaties voeren de Woo niet goed uit

De wetgever heeft ervoor gekozen om publieke informatie ruimhartig en eenvoudig toegankelijk te willen maken. Een groot deel van de overheidsorganisaties blijkt tot dusver niet in staat om deze ruime toegang te bieden. Overheden overschrijden systematisch de termijnen voor Woo-verzoeken, al speelt dit sterker bij ministeries dan bij gemeenten. Gebruikers van de Woo zijn niet tevreden met de uitvoering. Betrokken overheidsmedewerkers beklagen zich over de moeilijke uitvoerbaarheid van de wet.

2. De onvoldoende uitvoering ligt voor een deel in de beperkte capaciteit, al worden stappen gezet om die te vergroten

Bij de invoering van de Woo waren overheidsorganisaties niet toegerust om de Woo goed uit te voeren. De informatiehuishouding was niet op orde en de benodigde procesinrichting en personele capaciteit waren niet aanwezig. Inmiddels zijn duidelijk stappen gezet om het Woo-proces te verbeteren. Overheidsorganisaties zijn bezig met het inrichten van uitvoeringsprocessen, het verbeteren van de informatiehuishouding en het stimuleren van een cultuur van openheid. Deze ingezette verbeteringen kosten tijd en zijn nog niet terug te zien in de cijfers over doorlooptijden. Ook is niet duidelijk op welk moment de overheid in staat zal zijn om de termijnen van de Woo te halen en óf dat in het geheel zal gaan gebeuren.

3. Daarnaast ontbreekt het aan sturing en aan prioriteit bij de uitvoering van de Woo

Voor medewerkers die direct en exclusief betrokken zijn bij de Woo heeft de afhandeling van Woo-verzoeken en actieve openbaarmaking prioriteit, maar voor andere medewerkers en de ambtelijke top is dit niet altijd het geval. Een aanwijzing hiervoor is dat ook kleine verzoeken traag worden afgehandeld. Er zijn ook aanzienlijke verschillen in de doorlooptijden. Sommige ministeries of gemeenten slagen er veel beter in om Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen dan anderen. Er wordt te weinig gestuurd op de doorlooptijden van de verschillende deelstappen.

4. Ruimere openbaarheidswetgeving leidt via omvangrijke Woo-verzoeken tot een grote uitvoeringslast

De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor ruime en eenvoudige toegang tot publieke informatie. Het doen van een Woo-verzoek vergt slechts een kleine inspanning. Daarnaast kent de toegang qua reikwijdte geen beperking. Het doel van deze keuze is nobel, eenvoudig toegankelijke publieke informatie voor iedereen. De praktijk laat echter zien dat dit uitgangspunt in de uitvoering veel vraagt van overheidsorganisaties en soms tot uitwassen leidt die mogelijk niet voorzien waren door de wetgever. Vooral bij omvangrijke Woo-verzoeken vergt het verzamelen en beoordelen van stukken veel tijd en energie. Daarnaast worden Woo-verzoeken in een aantal gevallen ingezet om in een dispuut met de overheid de overheidsorganisatie met extra werk op te zadelen en zo overheidsprocessen te frustreren. Vooral vanuit gemeenten ontvangen we dit signaal, al komt het zeker ook elders voor. Daarmee is een deel van de onvoldoende uitvoering terug te leiden tot keuzes die zijn gemaakt bij het ontwerp van de Woo. De wet legt geen beperkingen op en voorziet niet in een belangenafweging tussen de maatschappelijke kosten en opbrengsten van een verzoek.

5. Best practices worden breed onderschreven, maar nog beperkt toegepast

Er is een opmerkelijke overeenstemming tussen verzoekers en betrokken ambtenaren over de wenselijkheid van het invoeren van een aantal best practices. Best practices op het gebied van contact met de verzoeker en om de

omvang van Woo-verzoeken in te perken worden enerzijds breed onderschreven, maar anderzijds nog maar beperkt toegepast.

6. De onvoldoende uitvoering schaadt het vertrouwen en bemoeilijkt zo het proces

De trage afhandeling van verzoeken, ruime toepassing van vooral uitzonderingsgrond 5.1.2.i (de i-grond: 'belang van de Staat'), beperkte interactie met de verzoeker tijdens het inventariseren en het opleveren van niet goed doorzoekbare documenten heeft het vertrouwen in het proces rond openbaarheid en daarmee in de overheid verlaagd bij verzoekers. Het beperkte vertrouwen leidt vervolgens tot extra werklust voor de overheidsorganisaties, onder meer doordat verzoekers als gevolg hiervan ruim definiëren waar ze naar op zoek zijn. Het afhandelen van een groot verzoek met een niet-haaltbare deadline is vervolgens demotiverend voor de betrokken overheidsmedewerkers, zeker wanneer een journalist of burger weinig doet met de verkregen informatie. Zo is een negatieve wisselwerking ontstaan die het vertrouwen aan beide kanten heeft aangetast en zo de uitvoering van Woo bemoeilijkt. Dit tast een belangrijke doelstelling van de Woo aan. Het idee was dat meer transparantie en controleerbaarheid tot meer vertrouwen in besluitvorming zouden leiden. De onvoldoende uitvoering van de Woo dreigt nu het tegenovergestelde te veroorzaken van wat met de Woo was bedoeld, namelijk minder vertrouwen. Overigens geldt deze negatieve wisselwerking minder sterk op plekken waar Woo-verzoeken sneller worden afgewikkeld, waaronder verschillende lokale overheden, die vaak ook minder verzoeken ontvangen.

7. De Woo draagt (net als de Wob) bij aan juridisering van de relatie tussen overheid en burger

De Woo is een juridisch proces geworden, terwijl de gedachte was dat het 'lekenrecht' zou zijn, met een laagdrempelige procedure. Dit zit gedeeltelijk in de uitvoeringslast. Omdat de overheid het niet lukt om termijnen te halen, neemt de verzoeker juridische stappen, zoals een ingebrekestelling en/of een gang naar de rechter. Ook speelt mee dat de Woo voor wat betreft de passieve openbaarmaking voortbouwt op het systeem van de Wob, wat inhoudt dat openbaarheid het hoofdprincipe is, maar dat dit gedeeltelijk weer teniet wordt gedaan door een aantal uitzonderingsgronden, die vragen om een juridische interpretatie.

8. Veel ambtenaren ervaren dat ze minder professioneel kunnen adviseren in hun werk

Ambtenaren zijn vaak wat voorzichtiger geworden door de Woo. Zij vrezen dat hun intern schriftelijk verkeer uit zijn verband wordt getrokken bij openbaarmaking daarvan zonder de juiste context en geven aan vaker te bellen en minder op papier te zetten. Zaken die uiteindelijk wel worden opgeschreven, bevatten dan bijvoorbeeld niet alle beleidsopties, maar vooral de meer gangbare ideeën. Deze ontwikkeling is zorgelijk, omdat het ambtelijk vakmanschap zo minder goed wordt uitgeoefend.

9. Internationaal perspectief

Nederland kent met de Woo in vergelijking met veel andere landen een ruime en laagdrempelige openbaarheidswetgeving (zie Drahmman et al., 2022). In veel Europese landen bestaat inkadering die in Nederland niet geldt. Verschillen betreffen bijvoorbeeld het type document dat kan worden opgevraagd, soms zijn interne e-mails uitgezonderd, het aantal documenten dat een verzoeker kan opvragen, die zijn soms gemaximeerd, of de tijd die een overheidsorganisatie mag besteden aan een verzoek. Daarnaast zijn verschillende landen verder dan Nederland met het actief openbaar maken van overheidsinformatie en met het instellen van een publiek documentenregister. Documenten in een dergelijk register zijn snel opvraagbaar. Hoewel in andere landen doorgaans meer informatieverzoeken worden gedaan dan in Nederland, kennen deze verzoeken vaak een kortere doorlooptijd.

10. Rol ACOI

Het ACOI heeft een stevige, aanjagende rol op zich genomen als het gaat om het bevorderen van openbaarheid. Daarmee probeert het college duidelijk bij te dragen aan de goede uitvoering van de Woo. Tegelijkertijd zijn er ook kwetsbaarheden. Zo zit er een zekere spanning tussen de bemiddelings- en adviesrol van het ACOI, vooral wanneer een advies voortkomt uit een niet-geslaagde bemiddeling.

Conclusies per processtap

Woo-proces als geheel

- **Woo-proces nog niet goed ingericht, er is nog veel werk te verzetten.** Ondanks dat passieve openbaarmaking in de Woo voortbouwt op de passieve openbaarmaking uit de Wob, zijn organisaties bezig om de processen (opnieuw) in te richten. Op basis van opgedane ervaringen tuigen organisaties processen op die passen bij hun situatie, maar dit is vaak nog niet volledig uitgewerkt en uitgevoerd.
- **Informatiehuishouding is niet op orde.** Het inventariseren van documenten gaat eenvoudiger als de informatiehuishouding goed op orde is, dit is nog niet zo. Documenten staan in verschillende systemen/op verschillende schijven opgeslagen en er is geen overzicht van de beschikbare informatie. Dit verhindert een goede uitvoering van de Woo.
- **Cultuur van openheid is niet bij gehele organisatie aanwezig.** De Woo legt nadruk op het 'openbaar, tenzij'-principe, maar in de praktijk blijkt het 'openbaar, mits'-principe ook te gelden binnen een deel van de organisatie. Dit leidt tot een tragere afhandeling van Woo-verzoeken omdat er minder prioriteit aan wordt gegeven en er komt minder informatie openbaar omdat uitzonderingsgronden ruimer worden toegepast.

In behandeling nemen van een Woo-verzoek

- **Omvangrijke verzoeken leiden tot een grote werklast.** Overheidsorganisaties krijgen regelmatig omvangrijke Woo-verzoeken. Verzoekers dienen een omvangrijk Woo-verzoek in omdat de kennisbehoefte breed is, omdat zij veelal niet weten welke informatie beschikbaar is of omdat ze niet vertrouwen dat de overheid een gespecificeerd verzoek oprecht zal behandelen. De werklast voor de overheidsorganisatie is dan groot, het gaat dan vaak om honderden of duizenden documenten inventariseren, beoordelen en openbaar maken.
- **Overheidsorganisaties wijzen op regelmatig misbruik.** Zij geven aan dat het aantonen van misbruik echter lastig is waardoor de antimisbruikbepaling weinig is benut. Dit vergt namelijk bewijs dat de verzoeker een ander doel nastreeft dan het verkrijgen van publieke informatie.
- **Verzoekers zijn ontevreden met de eerste reactie.** Zij geven aan dat overheidsorganisaties traag of niet constructief reageren op een Woo-verzoek. Dit verlaagt het vertrouwen in het proces.

Inventariseren documenten in het kader van een Woo-verzoek

- **Het zijn veel documenten.** Dit komt door een ruim wettelijk documentbegrip, brede verzoeken en doordat overheidsorganisaties veel verschillende documenten gebruiken in hun werkprocessen.
- **Er is te weinig capaciteit en prioriteit.** Overheden hebben moeite om nieuwe medewerkers aan te trekken om Woo-verzoeken te behandelen en inhoudelijk betrokken medewerkers geven er weinig prioriteit aan of zijn hiertoe niet in staat gesteld.
- **Het zoekproces is niet goed ingericht.** Goed zoeken vergt kennis van de software en zoekstrategieën. Beleidsmedewerkers hebben weinig zoekexpertise en ontvangen onvoldoende ondersteuning.
- **Er is te weinig interactie met de verzoeker.** Passend contact draagt bij aan begripsvorming bij de verzoeker en schept de juiste verwachtingen over het proces. Dit gebeurt onvoldoende.

Beoordelen van documenten en publicatie in het kader van een Woo-verzoek

- **Het interpreteren van uitzonderingsgronden vertraagt niet.** Hoewel dit zorgvuldigheid vergt en gepaard gaat met enige discussie, geven overheidsorganisaties aan dat het geen diepgaande juridische kennis vergt en goed uitgevoerd kan worden.
- **Het toepassen van uitzonderingsgronden is wel een knelpunt.** Verzoekers geven aan dat er een overmatig beroep wordt gedaan op 'goed functioneren van de staat' als uitzonderingsgrond (de i-grond).
- **Het betrekken van derden kost veel tijd.** Regelmatig moet er contact opgenomen worden met een groot aantal betrokkenen voor hun zienswijze en moeten die gerappelleerd worden wanneer ze traag reageren.
- **Documenten zijn niet goed doorzoekbaar.** Verzoekers geven aan dat documenten worden opgeleverd in een dusdanige vorm dat de zoekfunctie in de PDF-software niet werkt. Dit is onnodig en verlaagt de bruikbaarheid.

Actieve openbaarheid

- **Actieve openbaarmaking wordt constructief opgepakt door ministeries, gemeenten en andere overheden.** De stapsgewijze invoering van actieve openbaarmaking vergt een serieuze inspanning. Dit wordt goed opgepakt door de verschillende overheden. Een belangrijke meerwaarde ontstaat vooral wanneer overheden zich inspannen om die zaken openbaar te maken die duidelijk leven bij het publiek. Het is dus belangrijk dat overheden breder kijken dan alleen de informatiecategorieën die verplicht openbaar gemaakt moeten worden.

Aanbevelingen

Op basis van de geconstateerde knelpunten, best practices en neveneffecten doet dit rapport een aantal aanbevelingen. Een deel van deze aanbevelingen betreft een aanpassing van de wet zelf, of een onderzoek daartoe. Andere aanbevelingen betreffen het proces waarmee de wet wordt uitgevoerd. Ook op dit punt is nog veel winst te behalen. Een belangrijk knelpunt dat deze aanbevelingen proberen te adresseren is de zware werklast van omvangrijke Woo-verzoeken, die maar een beperkte maatschappelijke meerwaarde vertegenwoordigen. Tegelijkertijd stellen deze aanbevelingen de doelstelling van de Woo zeker niet ter discussie. Daarvoor is een politiek besluit vereist. De kunst is dan ook om ruime en eenvoudige toegang tot publieke informatie mogelijk te maken en tegelijkertijd om op punten kaders in te bouwen om de uitvoerbaarheid van de wet te verbeteren.

Aanbeveling A.1: Veranker de processtappen voor grote Woo-verzoeken

Wij bevelen aan om de processtappen voor de afhandeling van omvangrijke Woo-verzoeken duidelijk vast te leggen en dit op zo'n manier te doen dat beide partijen (verzoeker en overheidsorganisatie) hierin verplichtingen hebben. Daarbij dient de vraag van de verzoeker centraal te staan, zodat de verzoeker ontvangt waar deze naar op zoek is. Tegelijkertijd dient een doelstelling te zijn dat niet onnodig veel documenten worden verzameld en beoordeeld.

Aanbeveling A.2: Koppel beperkingen niet aan informatiedragers

Wij adviseren niet om het documentbegrip in te perken. Een belangrijk argument hierbij is dat niet de informatiedrager (notitie, mail, bericht), maar de informatie zelf leidend dient te zijn. Wanneer een bestuurder ervoor kiest (en mag kiezen) om informatie over een publieke aangelegenheid via een bepaald medium te delen, dan is dat medium een relevante informatiedrager en dient deze informatie publiek te zijn, tenzij uitzonderingsgronden gelden.

Aanbeveling A.3: Maximeer het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten

Wij bevelen aan om onderscheid te maken tussen enerzijds journalistieke en andere professionele Woo-verzoeken en anderzijds particuliere Woo-verzoeken en om bij deze laatste categorie het aantal op te vragen documenten te maximeren, bijvoorbeeld tot 50 per Woo-verzoek. Op deze manier worden journalisten niet beperkt in het uitoefenen van hun maatschappelijke taak, maar wordt de uitvoeringslast van de Woo beperkt waar het gaat om particuliere verzoeken. Reden voor deze inperking is de groeiende uitvoeringslast die wordt veroorzaakt door individuen die veelvuldig grote Woo-verzoeken doen.

Aanbeveling A.4: Stel een handreiking op voor de vertrouwelijke voorinzage

Wij bevelen aan dat BZK in overleg met het ACOI duidelijk omschrijft hoe het nieuwe instrument van vertrouwelijke voorinzage door journalisten en andere professionele partijen ingezet dient te worden. Dit om ervoor te zorgen dat de verschillende overheden vaker en effectiever dit instrument inzetten.

Aanbeveling A.5: Werk met aparte verdagingstermijnen voor grote en kleine verzoeken

Werk met twee verdagingstermijnen, een voor grote en een voor kleine verzoeken. De huidige verdagingstermijn van twee weken kan blijven gelden voor kleine verzoeken. Voor grote verzoeken zou een langere verdagingstermijn kunnen gelden, van vier weken extra. Dit doet recht aan het feit dat het onderscheid tussen kleine en grote verzoeken tot een andere uitvoeringslast leidt.

Aanbeveling A.6: Verlaag de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling

Wij bevelen aan om de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling in de Woo te verlagen en ook hierbij onderscheid te maken tussen professionele en particuliere verzoekers. Verlaging van de antimisbruikbepaling kan door te verlangen van verzoeker dat deze aangeeft waarom de reikwijdte en omvang van het verzoek van belang zijn, wanneer de overheidsorganisatie een sterk vermoeden heeft van misbruik. Dit vermoeden kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de vele verzoeken die één verzoeker doet, het gegeven dat de verzoeker een partij is met wie een conflict speelt of omdat het een Woo-verzoek over een eerder Woo-verzoek betreft. Een rechter of andere onafhankelijke instantie kan dan beoordelen of het verzoek redelijk is.

Aanbeveling A.7: Herformuleer de i-grond bij de uitzonderingsgronden om ruimhartige toepassing te beperken

Herformuleer de i-grond ('belang van de Staat') zodanig dat deze niet langer ruimhartig kan worden ingezet door overheidsorganisaties. Dit kan door, in lijn met de bedoeling van de wetgever (zie Honée, 2023)², hierin het begrip "onevenredig nadeel" terug te brengen, zoals dat eerder ook bij de Wob het geval was. Dan geldt de uitzonderingsgrond alleen wanneer duidelijk is dat er een onevenredig nadeel ontstaat voor functioneren van de staat of andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Op die manier is sprake van een specifiekere grond dan in de Wob, zoals de bedoeling was van de wetgever.

Aanbeveling A.8: Overweeg het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt belang

Overweeg het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten die van onvoldoende bestuurlijk belang zijn geweest, omdat deze slechts intern en op laag ambtelijk niveau zijn gewisseld. Concreet zou dit kunnen inhouden dat een verzoeker alleen recht heeft op concepten, e-mails en berichten wanneer deze een bepaald ambtelijk niveau hebben bereikt, bijvoorbeeld schaal 15 Rijk en een vergelijkbaar niveau bij andere overheden. Documenten van lagere ambtenaren worden dan alleen openbaar gemaakt wanneer de verzoeker het belang

² <https://www.njb.nl/blogs/is-de-wet-open-overheid-minder-open-dan-de-wet-openbaarheid-van-bestuur>

daarvan aannemelijk maakt, bijvoorbeeld als duidelijk is dat een bepaalde ambtenaar een cruciale rol in de beleidsvoorbereiding heeft gespeeld.

Aanbeveling A.9: Onderzoek de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut

We onderschrijven de aanbeveling, zoals die ook door wordt gedaan in het onderzoek onder journalisten door Centerdata (2023), dat een Woo-verzoeker de mogelijkheid moet hebben om bij bezwaar over de afhandeling van een Woo-verzoek dit bezwaar neer te leggen bij een onafhankelijk bezwaarinstituut. Dit voorkomt dat bezwaar wordt gemaakt bij dezelfde overheidsinstantie die ook het verzoek behandelt. Mogelijkheden voor een (bezwaar/beroep)instituut zijn bijvoorbeeld een aparte kamer bij de rechtbank, gespecialiseerd in deze thematiek of het ACOI. Wat de beste mogelijkheid is, ook met oog op het reduceren van de werklast bij rechtbanken voortkomend uit de Woo, moet verder onderzocht worden.

Aanbeveling A.10: Stel een handreiking op voor de inspanningsverplichting bij actieve openbaarheid

De inspanningsplicht tot actieve openbaarmaking in artikel 3.1 is een zachte verplichting, maar wordt wel omarmd in de praktijk. De open formulering, namelijk dat bestuursorganen zelf bepalen welke informatie zij openbaar maken, past bij het gegeven dat overheidsorganisaties zelf het best kunnen nagaan welke informatie zij bezitten die ook interessant is voor het bredere publiek. Voorbeelden zoals het actief openbaar maken van beslisnotities of van bestuurskosten of van dossiers die in de publieke belangstelling staan (Formule 1 race in Zandvoort) illustreren dat deze aanpak resultaten oplevert. Artikel 3.1 geeft echter weinig richting aan overheidsorganisaties over welke informatie zij actief openbaar moeten maken. Daarom bevelen we aan dat BZK en/of het ACOI een handreiking opstelt over de invulling van deze inspanningsverplichting. Dit kan bijvoorbeeld door aan te sluiten bij het idee van hotspots zoals in de Archiefwet geformuleerd. Van zulke hotspots, ofwel belanghebbende dossiers, zouden de documenten dan actief openbaar gemaakt kunnen worden.

Aanbeveling A.11: Onderzoek een ‘digitale vingerafdruk’ voor documenten die reeds openbaar zijn

Door de toename van actief en passief openbaar gemaakte documenten wordt het steeds belangrijker om goed en op efficiënte wijze vast te leggen welke documenten reeds openbaar zijn. Als snel bekeken kan worden of een document reeds openbaar is, dan scheelt dit werk in de uitvoering van de Woo. Openbare documenten hoeven dan immers niet (nogmaals) beoordeeld te worden. Tegen deze achtergrond bevelen we aan dat BZK of het ACOI nagaat of het eenvoudig mogelijk is om documenten een unieke documentcode ofwel een digitale “vingerafdruk” mee te geven en als dit inderdaad praktisch goed mogelijk blijkt te zijn, bevelen we aan om het genereren van zo’n unieke documentcode te verplichten.

Aanbevelingen gericht op verbetering van het Woo-proces

Onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op best practices die tijdens dit onderzoek naar voren kwamen. Opvallend daarbij is dat deze best practices breed gedragen zijn onder zowel overheidsorganisaties als Woo-verzoekers. Invoering hiervan zal al in grote mate bijdragen aan het verbeteren van de uitvoering.

Aanbeveling B.1: Zet stappen die wederzijds vertrouwen herstellen (en daarmee het proces versnellen)

Het ontbreken van vertrouwen tussen verzoeker en overheidsinstelling is een belangrijke belemmering voor het goed functioneren van de Woo. Daarom is het van belang om stappen te zetten die dit vertrouwen herstellen. Voorbeelden vanuit de kant van overheidsorganisaties zijn: het tussentijds informeren over de voortgang, snel een inhoudelijk gesprek plannen, documenten die eenvoudig vindbaar snel toesturen, een inventarislijst delen en afspraken nakomen. Journalisten kunnen bijdragen aan vertrouwensherstel door mee te werken aan afspraken over het gefaseerd opleveren van documenten en het inperken van de te inventariseren en te beoordelen documenten.

Dit laatste onder meer door akkoord te gaan met het doorzoeken van e-mailboxen van alleen de sleutelspelers op een dossier.

Aanbeveling B.2: Zorg voor goede inrichting Woo-proces en zet daarbij meer in op informatiespecialisten

Voor grote organisaties die regelmatig met Woo-verzoeken te maken hebben, zoals ministeries, is het inrichten van een aparte multidisciplinaire Woo-afdeling waarschijnlijk een effectieve manier om het Woo-proces te ondersteunen. Zo'n afdeling neemt dan het zoeken, beoordelen en publiceren van documenten in grote mate op zich, zodat beleidsmedewerkers inhoudelijk minder betrokken hoeven te worden bij een Woo-verzoek. Binnen een Woo-afdeling dienen voldoende informatiespecialisten actief te zijn, om het werken met grote hoeveelheden informatie te bespoedigen. Bij kleinere organisaties, zoals kleinere gemeenten, is een aparte afdeling minder opportuun. Dit neemt niet weg dat ook daar de inzet van informatiespecialisten sterk kan bijdragen aan de goede uitvoering van de Woo.

Aanbeveling B.3: Verhoog prioriteit en sturing op doorlooptijden en zorg voor een cultuur van openheid

Voor Woo-medewerkers hebben Woo-verzoeken al prioriteit. Dit is echter niet altijd zo bij andere delen van de organisatie en tot op zeker hoogte is dat ook begrijpelijk. Woo-verzoeken zijn ad hoc en dus niet te plannen en het belang ervan is soms minder zichtbaar en blijkt soms zelfs beperkt. Om stappen te zetten richting een betere uitvoering is vooral bij de ambtelijke top en bij inhoudelijk betrokken medewerkers een hogere prioritering vereist, zodat Woo-termijnen beter gehaald worden. Van specifiek belang is dat overheidsorganisaties sturen op snellere doorlooptijden. Belangrijke elementen hierin zijn: kort na ontvangst van een Woo-verzoek een intern startgesprek plannen waarbij afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en doorlooptijden, snel contact opnemen met de verzoeker en wanneer opportuun een inhoudelijk gesprek plannen en snel een eerste inventarisatie uitvoeren van de beschikbare documenten. Sturing op doorlooptijden is een vereiste om de wettelijke termijnen te halen.

Daarnaast kunnen juist deze topambtenaren bijdragen aan een cultuur van openheid en daarmee Woo-proces ondersteunen. Als zij duidelijk aangeven dat sprake is van "open tenzij", dan werkt dat door in de andere delen van de organisatie.

Aanbeveling B.4: Breng periodiek in kaart wat de werklast is die gemoeid is met een goede uitvoering van de Woo

In Nederland heeft de wetgever principieel gekozen voor een ruime en laagdrempelige toegang tot overheidsinformatie. Zoals besproken aan het begin van dit stuk vertegenwoordigt toegang tot zulke informatie een belangrijke waarde voor de Nederlandse samenleving. Het is moeilijk om dit te kwantificeren en dat zou ook geen doel op zich moeten zijn, aangezien het om een principiële keuze gaat. Tegelijkertijd is het wel goed om in beeld te hebben wat de uitvoering van de Woo vergt in termen van werklast, de kwaliteit van het werk en de kosten. Met andere woorden, hoeveel tijd zijn medewerkers bezig met de uitvoering van de Woo en is het werk zo in te richten dat het een aantrekkelijke baan oplevert en personeel dus goed aangetrokken kan worden? Het is van belang deze aspecten in beeld te hebben, zodat de uitvoering van Woo geborgd blijft. Van belang is wel om zo'n inventarisatie pas uit te voeren nadat organisaties het Woo-proces hebben ingeregeld, zodat de gemeten werklast niet voortkomt uit een slecht ingerichte organisatie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Methodologie	2
1.4 Leeswijzer	3
2 Achtergrond Wet open overheid	4
2.1 De rol en het belang van openbaarheid	4
2.2 Ontwikkeling van de Wob richting de Woo	5
2.3 De afhandeling van Wob en Woo	10
2.4 Voorbeelden van een andere aanpak in het buitenland	13
3 Knelpunten	16
3.1 Het Woo-proces als geheel	16
3.2 In behandeling nemen van Woo-verzoek	21
3.3 Inventariseren van documenten	26
3.4 Beoordelen van documenten en publicatie	32
3.5 Actieve openbaarmaking	38
3.6 Rol ACOI	39
3.7 Woo-contactpersonen	41
3.8 Conclusies op basis van knelpunten	42
4 Best practices	48
4.1 Het Woo-proces als geheel	48
4.2 In behandeling nemen van Woo-verzoek	48
4.3 Inventariseren van documenten	52
4.4 Beoordelen van documenten	59
4.5 Publiceren van documenten	62
4.6 Conclusies en aanbevelingen op basis van best practices	62
5 Neveneffecten	66
5.1 Neveneffecten	66
5.2 Conclusies en aanbevelingen neveneffecten	70
6 Uitkomsten participatief evenement invoeringstoets Wet open overheid	71
6.1 Plenaire sessie	71

6.2	Deelsessie 1: contact tussen verzoeker en overheid	73
6.3	Deelsessie 2: inperken van grote Woo-verzoeken	73
6.4	Deelsessie 3: toekomst van de Woo	74
7	Conclusies en aanbevelingen	76
7.1	Hoofdconclusies	76
7.2	Aanbevelingen	78
	Literatuurlijst	84
	Bijlage A Lijst met gesprekspartners	85
	Bijlage B Enquête uitvoerders Woo	88
	Bijlage B.1 Vragenlijst enquête	88
	Bijlage B.2 Aanvullende resultaten enquête	95
	Bijlage C Enquête gebruikers Woo	99
	Bijlage C.1 Vragenlijst enquête	99
	Bijlage C.2 Aanvullende resultaten enquête	102

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 mei 2022 is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vervangen door de Wet open overheid (Woo). De Woo hanteert grotendeels dezelfde systematiek als de Wob, maar scherpt deze aan. De voornaamste aanpassingen zijn:

- Kortere beslistermijnen;
- Weigeringsgronden werden uitzonderingsgronden en zijn aangepast;
- De overgang naar verplichte actieve openbaarmaking;
- Instelling van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding;
- Beschikbaarheid van een Woo-contactpersoon voor elk bestuursorgaan;
- Bepalingen om de toegankelijkheid en kwaliteit van de documenten te verbeteren.

Er is toegezegd om een jaar na inwerkingtreding van de Woo een Invoeringstoets uit te voeren. De Invoeringstoets is een nieuw evaluatie-instrument, aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. De invoeringstoets is beschreven als een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. De toets is gericht op de vraag wat er nog moet gebeuren om de regelgeving goed te laten werken op het moment dat bijstelling nog mogelijk is.

De minister van BZK heeft in drie kamerbrieven gereflecteerd op de voortgang van de implementatie van de Woo.³ Het blijkt dat een groot deel van de verzoeken bij het Rijk nog buiten de wettelijke termijn wordt afgehandeld, ondanks de verschillende stappen die zijn genomen. Tegen deze onwenselijke achtergrond benadrukt de minister namens het kabinet het belang van de Woo-Invoeringstoets. Zo kan er specifiek in kaart worden gebracht waar verbeteringen mogelijk zijn.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek is vormgegeven als inventarisatiestudie waarin knelpunten, *best practices* en neveneffecten centraal staan in de analyse. Op basis van deze analyse zijn concrete aanbevelingen gedaan voor verbeteringen. Bij het opstellen van de aanbevelingen is onder meer het internationaal rechtsvergelijkende onderzoek naar openbaarheidswetgeving in naburige landen van de Universiteit Leiden (2023) in acht genomen.

De hoofdvraag die het ministerie van BZK heeft geformuleerd is: *“Wat zijn volgens uitvoerders en gebruikers van de Wet open overheid (Woo) een jaar na inwerkingtreding van de wet de knelpunten en best practices in het huidige wettelijke kader en wat zijn concrete aanbevelingen voor de geconstateerde knelpunten?”* Het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) valt buiten beschouwing van het onderzoek, omdat deze digitale infrastructuur voor actieve openbaarmaking nog in ontwikkeling is. De inwerkingtreding van PLOOI is gekoppeld aan de gefaseerde inwerkingtreding van artikel 3.3 van de Woo. Daarnaast vallen andere elementen van de Woo die nog niet in werking zijn getreden ook buiten de scope van het onderzoek.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 33 328, nr. 42, 43 en 46.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, is verzocht in ieder geval de volgende organisaties te betrekken:

- Ministeries;
- Medeoverheden, bestaand uit gemeenten, provincies en waterschappen;
- Uitvoeringsorganisaties en andere organisaties, belast met uitvoering van wetgeving, toezicht of advies zoals ZBO's, agentschappen of inspecties;
- Organen die niet onder de Wob vielen maar wel onder de Woo vallen zoals de Hoge Colleges van Staat, waaronder beide Kamers der Staten-Generaal;
- Verschillende groepen die gebruikmaken van de wet, zoals Woo-verzoekers in wetenschap en journalistiek;
- Het ACOI;
- De regeringscommissaris Informatiehuishouding.

1.3 Methodologie

In de analyse zijn de volgende methoden ingezet:

- **Interviews:** er zijn 75 personen geïnterviewd voor dit onderzoek (zie Bijlage A voor een overzicht). De gesprekken duurden een uur tot anderhalf uur. De opzet van de interviews was semigestructureerd. Dit houdt in dat alle gesprekspartners in ieder geval zijn gevraagd naar knelpunten, *best practices*, neveneffecten en aanbevelingen. Daarnaast zijn aanvullende vragen gesteld gericht op de expertise van de gesprekspartner. Een aantal interviews is gehouden in de verkennende fase van het onderzoek, maar het merendeel is gehouden in de verdiepende fase van het onderzoek. De gesprekspartners vertegenwoordigen zowel uitvoerders van de Woo als Woo-verzoekers, daarbij hebben wij ook onderscheid gemaakt tussen verschillende typen overheidsorganisaties en tussen verschillende functietypen. In de interviews lag de focus op knelpunten, best practices en neveneffecten bij Woo-verzoeken, maar zijn ook onderdelen als actieve openbaarmaking, op orde brengen van informatiehuishouding, de rol van de Woo-contactpersoon en het ACOI besproken;
- **Literatuuronderzoek:** er zijn wetenschappelijke artikelen, eerdere evaluaties, Kamerstukken en beleidsrapporten benut in de analyse. Een overzicht van de bestudeerde literatuur is beschikbaar in de literatuurlijst aan het eind van het rapport;
- **Enquête onder overheidsorganisaties:** Voor dit onderzoek is een enquête onder overheidsorganisaties uitgezet tussen 31 augustus 2023 en 6 oktober 2023. In de enquête lag de nadruk vooral op knelpunten, best practices en neveneffecten bij het uitvoeren van Woo-verzoeken. De enquête is verspreid onder ministeries, provincies, gemeenten, gemeentelijke regelingen, waterschappen, ZBO's, agentschappen, toezichthouders, Hoge Colleges van Staat, Eerste en Tweede Kamer (ambtelijke organisaties) en andere organisaties die onder de Woo vallen. Dit heeft geresulteerd in 414 compleet ingevulde responses.⁴ De vragen in de enquête zijn opgenomen in Bijlage B. De enquête is ingevuld door medewerkers van verschillende organisaties en bestuurslagen. 32,4 procent werkt bij een ministerie en 30,7 procent bij een gemeente. 4 tot 10 procent werkt bij een provincie, gemeenschappelijke regeling, waterschap, uitvoeringsorganisatie of ZBO. Meer achtergrondkenmerken zijn opgenomen in Bijlage B.2;
- **Enquête onder Woo-verzoekers:** Voor dit onderzoek is ook een enquête onder Woo-verzoekers uitgezet tussen 20 september 2023 en 24 oktober 2023. In de enquête lag de nadruk vooral op knelpunten en best practices bij het doen van Woo-verzoeken. De enquête is verspreid onder journalisten en andere gebruikers die eerder waren geïnterviewd en via de nieuwsbrief van Expertisecentrum SPOON. Dit heeft geresulteerd in 35 complete responses. De vragen in de enquête zijn opgenomen in Bijlage C. 40 procent van de respondenten

⁴ De laatste twee vragen in de enquête gingen over een deelname aan interviews of focusgroep. Een aantal respondenten hebben deze vragen niet ingevuld, maar alle voorgaande inhoudelijke vragen wel. Deze rekenen wij ook als complete responses.

is journalist, 40 procent van de respondenten is burger en de overige 20 procent betreft advocaten, wetenschappers, NGO's of andere Woo-verzoekers. Meer achtergrondkenmerken zijn opgenomen in Bijlage C.2. In aanvulling hierop is gebruikgemaakt van een enquête onder journalisten, een deel van de gebruikers, die recent is uitgevoerd door Centerdata (2022) voor het ACOI.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder begeleiding van verschillende experts, bestaande uit vertegenwoordigers van zowel gebruikers als bestuursorganen. De voorzitter van de begeleidingscommissie was prof. dr. Martijn van der Steen (NSOB). De begeleidingscommissie bestond verder uit Heleen Dekker (ministerie van Economische Zaken en Klimaat en ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), Wil van der Schans (KRO-NCRV), mr. dr. Juliette van der Jagt-Jobson (VNG) en dr. Guido Enthoven (Instituut Maatschappelijke Innovatie). De begeleidingscommissie is vijf keer bijeengekomen en heeft zich gericht op de methodologische kwaliteit van het onderzoek. Ambtenaren van het ministerie van BZK hebben als (adjunct)secretaris deelgenomen aan de bijeenkomsten van begeleidingscommissie. Zij hebben de verslaglegging verzorgd, maar niet inhoudelijk deelgenomen aan deze bijeenkomsten. Bij het afronden van dit rapport hebben ambtenaren van het ministerie van BZK het rapport op feitelijke onjuistheden gecontroleerd.

Aan het eind van het onderzoekstraject zijn de voorlopige conclusies van het rapport besproken in vijf focusgroepen met gemeenten, provincies, ministeries en journalisten. Deze focusgroepen hadden het doel van validatie van de conceptconclusies, alhoewel deelnemers niet is gevraagd om de conclusies te onderschrijven. Ook heeft er een participatief evenement plaatsgevonden over de Invoeringstoets Woo. Bij dit evenement waren ca. 70 betrokkenen aanwezig en zijn de conceptconclusies, aanbevelingen en stappen naar een betere uitvoering van de Woo besproken. De inzichten van de deelnemers zijn separaat beschreven in hoofdstuk 6. Deze inzichten zijn ook verwerkt in de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de literatuurstudie weer. Dit bestaat uit inzichten over het belang van openbaarheid, de voorgeschiedenis van de wet, een internationale vergelijking en een overzicht van adviezen.

Hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 gaan in op de knelpunten en *best practices* die op dezelfde wijze thematisch zijn onderverdeeld. De thema's zijn knelpunten gerelateerd aan het overkoepelende proces, het in behandeling nemen van Woo-verzoeken, de inventarisatie van documenten, het beoordelen van documenten en de publicatie daarvan, het proces van actieve openbaarmaking en de rol van de ACOI. De inzichten uit alle onderzoeksmethoden zijn verwerkt in deze hoofdstukken.

Hoofdstuk 5 is gericht op de neveneffecten. Dit zijn positieve neveneffecten en negatieve neveneffecten. Ook in dit hoofdstuk zijn de inzichten uit alle onderzoeksmethoden verwerkt.

Hoofdstuk 6 biedt de uitkomsten van het participatief evenement over de invoeringstoets Woo.

Hoofdstuk 7 geeft een overzicht van de conclusies en aanbevelingen, op basis van alle voorgaande hoofdstukken.

2 Achtergrond Wet open overheid

De Woo geeft invulling aan het principe dat overheidsinformatie openbaar dient te zijn, onder meer om zo de overheid te kunnen controleren. Een vergelijkbaar principe geldt ook in andere landen al verschilt de invulling. De Woo is de opvolger van de Wob. De Woo komt voort uit een initiatiefwetsvoorstel dat stamt uit 2012 en een aantal keer is aangepast.

2.1 De rol en het belang van openbaarheid

Openbaarheid van overheidsinformatie is te zien als een fundamenteel onderdeel van de democratie. De memorie van toelichting bij de Woo is hier in ieder geval duidelijk over. Daarin staat "Democratie verdraagt geen geheimhouding; alleen een goed geïnformeerd publiek kan overwogen keuzes maken." Bovendien stelt deze toelichting: "Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid, maar een recht van de burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren, fundamentele rechten uit te oefenen en economische en culturele waarde te creëren." Daarmee is duidelijk dat de wetgever streeft naar een breed toegankelijke en laagdrempelige openbaarheidswetgeving.

Openbaarheid is om meerdere redenen van belang. Zo stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) dat er zes functies zijn van openbaarheid van bestuursorganen:

- Controleerbaarheid van het bestuur;
- Een reinigende werking en waarborging van integriteit van handelen;
- Een prestatie van de publiek bekostigde overheid richting de financierende burger;
- Een randvoorwaarde voor het moderne burgerschap, waarin burgers gegevens toevertrouwd moeten krijgen om aan dit moderne burgerschap te voldoen;
- Een bevordering van het lerende vermogen van de overheid; en
- Een versterking van de informatiemarkt, die potentiële macro-economische rendementen kan opleveren.

Goede openbaarheidswetgeving ondersteunt deze functies, door het publiek expliciet rechten toe te kennen. Dit is een noodzakelijke randvoorwaarde. Ten eerste omdat het richting geeft aan de informatie die wel en niet openbaar gemaakt dient te worden. Niet alle informatie dient immers openbaar te zijn, of in ieder geval niet direct. Denk aan de militaire gegevens, de inzet bij onderhandelingen door de overheid of het borgen van de mogelijkheid van ambtenaren om onderling van gedachten te wisselen zonder dat dit direct openbaar wordt (beleidsintimiteit). Ten tweede is een wettelijke grondslag van belang omdat er bij overheidsorganisaties weerstand kan zijn om zaken openbaar te maken. De wet biedt dan de mogelijkheid om het recht op publieke informatie te bestendigen.

Hoe succesvol een wet met betrekking tot openbaarheid is hangt echter ook af van het omringende institutionele landschap.⁵ Een openbaarheidswet kan alleen functioneren wanneer deze goed is ontworpen en het institutionele landschap de uitvoering niet in de weg staat. Er moet bijvoorbeeld zo min mogelijk ruimte overblijven voor eigen

⁵ Een beknopte definitie van wat een institutie precies betekent is als volgt: Instituties zijn de formele en informele regels, normen en waarden die het gedrag van mensen en organisaties sturen. Wetten zijn een voorbeeld van formele instituties, terwijl culturele gewoontes een voorbeeld van informele instituties zijn. Zie North (1990) voor een uitgebreidere toelichting van het concept.

interpretaties van de wet en richtlijnen moeten aansluiten op het doel van de wet. Ook moet er animo zijn voor de naleving van de wet, een bijpassende cultuur. Zowel uitvoerders als gebruikers dienen het *nut* en *belang* van openbaarheid in te zien, om de wet te laten werken in de praktijk.

2.2 Ontwikkeling van de Wob richting de Woo

De Woo is als opvolger van de Wob bedoeld om te zorgen voor meer openheid en een snellere afhandeling van openbaarheidsverzoeken. De Wob functioneerde niet goed, mede door het niet op orde zijn van de informatiehuishouding.

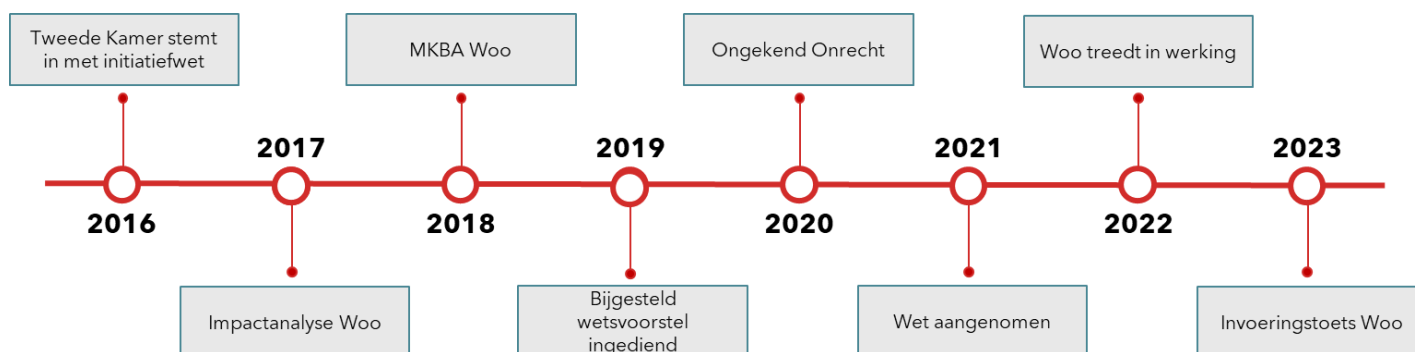
2.2.1 Voorgeschiedenis Woo

De Woo kent een lange voorgeschiedenis, uitgebeeld in Figuur 2.1. Al tegen het einde van de jaren tien van deze eeuw werd voor velen duidelijk dat de Wob niet goed functioneerde. Zo was de Wob bedoeld om met een administratief proces stukken te kunnen opvragen, maar werd dit in de praktijk al snel een juridisch steekspel waarbij verzoeker en overheidsorganisatie tegenover elkaar kwamen te staan. Ook werden termijnen niet gehaald, waren er klachten van verzoekers over het vele lakken in documenten op basis van een ruime toepassing van weigeringsgronden en het terzijde schuiven van Wob-verzoeken zonder deugdelijke gronden. Omgekeerd klaagden overheidsorganisaties over misbruik van de Wob, wat in zou houden dat verzoekers complexe Woo-verzoeken indienen in de hoop dat deze niet op tijd beantwoord werden om zo dwangsommen op te kunnen strijken.

Toelichting bij figuur:

In 2016 stemde de Tweede Kamer in met het initiatiefwetsvoorstel ter vervanging van de Wob. Vanwege zorgen over de hoge kosten en uitvoerbaarheid van de wet, zijn quick-scans en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. De uitkomst is een gewijzigd wetsvoorstel met lagere kosten in 2019. In 2020 publiceerde de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag het rapport 'Ongekend Onrecht'. De kritiek op de informatievoorziening in dit rapport heeft tot een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel voor de Woo geleid. De wet is in gewijzigde vorm aangenomen in 2021 en is een jaar later in werking getreden. De onderstaande paragrafen behandelen deze geschiedenis in meer detail.

Figuur 2.1 Tijdlijn ontwikkeling Wob naar Woo



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In 2012 diende GroenLinks het initiatiefwetsvoorstel in, dat sinds 2013 ook is verdedigd door D66. De Woo diende ter vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob stamde uit 1980 en was in 1991 herzien. Het hoofddoel van de Woo is een meer transparante en actief openbaar makende overheid. De systematiek van de

Wob en de daarbij behorende jurisprudentie werden grotendeels overgenomen. Opvallend in het initiatiefwetsvoorstel was een documentenregister.

Overheidsorganen, de private sector en de Raad van State hadden zorgen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel Woo. Die zorgen kwamen deels al voort uit de uitvoeringspraktijk van de Wob, waarbij het ook al lastig bleek om oplevertermijnen te halen. In het licht van de bezuinigingen werd benadrukt dat de potentieel grote gevolgen voor Woo-plichtige organisaties financieel beperkt waren onderbouwd. Dit leidde tot een gewijzigd en verduidelijkt voorstel dat in 2016 door de Tweede Kamer is aangenomen.

Een aantal ingrijpende aanpassingen stond centraal in de discussie ten tijde van de behandeling van dit wetsvoorstel. Dit zijn de overgang naar actieve openbaarmaking, het uitbreiden van de reikwijdte naar semipublieke instellingen, de verplichting om een documentenregister bij te houden en de instelling van een informatiecommissaris. Het voorstel werd onder meer gesteund door een coalitie van 37 organisaties, waaronder journalisten.⁶ Zij zagen de wet als verbetering van de informatiepositie van burgers en deden een oproep om de wet in te voeren. De kritiek kwam onder andere vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Zij wezen onder meer op de hoge uitvoeringslast van het voorgestelde documentenregister. Dit volgde uit het moeten bijhouden van dit register in combinatie met de gebrekkige informatiehuishouding.

Bij de wetsbehandeling in de Eerste Kamer heeft de minister van BZK naar aanleiding van vragen over de uitvoerbaarheid toegezegd twee quick-scans te laten uitvoeren naar de impact van de wet. De rapporten concludeerden dat de wet niet uitvoerbaar zou zijn en tot miljarden extra kosten zou leiden waar geen dekking voor was.⁷ De kosten hingen samen met vooral met de verplichting om een documentenregister in te voeren en te handhaven. Het tweede deel van de quick-scans werd tijdens de formatie van Rutte III gepubliceerd en de wet is, op verzoek van de indieners, niet verder in behandeling genomen door de Eerste Kamer. In het regeerakkoord is opgenomen dat er wordt onderzocht hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering.⁸

De initiatiefnemers zijn in overleg getreden met het kabinet en zijn gekomen tot een Wijzigingswet. De belangrijkste aanpassingen waren: 1) het vervallen van de informatiecommissaris, 2) het vervallen van het documentenregister in verband met de kosten daarvan, maar 3) in plaats daarvan de verplichting voor overheidsorganisaties om een Woo-contactpersoon in te stellen om vragen te beantwoorden, 4) een gefaseerde inwerkingtreding van de actieve openbaarmaking en een omschrijving van actieve openbaarmaking die meer is toegesneden op de uitvoeringspraktijk van bestuursorganen, 5) de verplichting om een meerjarenplan digitale informatiehuishouding op te stellen, waarmee het Rijk en de decentrale overheden hun digitale informatiehuishouding duurzaam toegankelijk maken en 6) de instelling van een (toen nog) tijdelijk Adviescollege Informatiehuishouding.

De effecten van de Wijzigingswet zijn in beeld gebracht met een MKBA. Deze analyse en uitvoeringstoetsen bij het Rijk en medeoverheden toonden substantieel lagere kosten als gevolg van de inhoudelijke aanpassingen. In de uitvoeringstoetsen dalen deze naar 48 miljoen euro voor het Rijk en 51 miljoen euro voor de medeoverheden. Het nieuwe voorstel werd daarom wel gesteund door de VNG, de UvW en het IPO. De Vereniging voor Onderzoeksjournalisten, gesteund door de hoofdredacties van een aantal media, verzoekt in een brief aan de

⁶ [Coalitie van 37 organisaties en journalisten roept de Tweede Kamer op om in te stemmen met Wet Open Overheid - Open State Foundation](#)

⁷ [Microsoft Word - Rapport Quick scan impact Woo DEFINITIEF 13dec'16 \(eerstekamer.nl\)](#)

⁸ [Regeerakkoord 2017-2021 \(overheid.nl\)](#)

commissie voor Binnenlandse Zaken om de wet niet te laten passeren vanwege het schrappen van de bovenstaande elementen uit het originele wetsvoorstel.⁹ Zij maakten dus vooral bezwaar vanwege het vervallen van een informatieregister, de informatiecommissaris en de tragere inwerkingtreding van actieve openbaarheid.

De behandeling van het bijgestelde wetsvoorstel viel samen met het onderzoek 'Ongekend onrecht'. Dit rapport was onder meer kritisch op het beschermen van persoonlijke beleidsopvattingen en de informatievoorziening van de overheid. Een deel van de kabinetsreactie gaat daarom in op het belang van openbaarmaking en de rol van de overgang van Wob naar Woo daarbinnen. De hernieuwde aandacht voor openheid leidde vervolgens tot verschillende wijzigingen aan de wet. Twee aanpassingen vallen in het bijzonder op. De eerste aanpassing is een amendement om persoonlijke beleidsopvattingen in grotere mate te verstrekken.¹⁰ De tweede aanpassing is een nota van wijziging van de initiatiefnemers om een permanent Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI) in te stellen met een adviesfunctie en een ombudsfunctie.¹¹ Het ACOI kreeg daarmee een rol indachtig de geschrapte informatiecommissaris. Ook heeft het kabinet bij de reactie op het rapport Ongekend Onrecht middelen vrijgemaakt voor het Rijk en de medeoverheden voor de implementatie en uitvoering van de Woo. Het gaat hierbij om zowel incidentele als structurele middelen. Voor de implementatie van de Woo heeft het kabinet incidenteel een bedrag van € 60 mln. voor het Rijk en € 140 mln. voor de medeoverheden vrijgemaakt. Daarnaast is voor de uitvoering van de Woo structureel een bedrag van € 48 mln. voor het Rijk en € 51 mln. voor de medeoverheden beschikbaar gesteld. Dit komt bovenop de €787 mln die voor de periode 2021 - 2026 beschikbaar is gesteld voor het op orde krijgen van de informatiehuishouding bij het Rijk. De gewijzigde wet is in 2021 aangenomen en is in 2022 in werking getreden.

2.2.2 Belangrijkste wijzigingen van Wob naar Woo

Bij de definitieve vormgeving van de wet springen er vier aanpassingen uit waar de onderstaande paragrafen in meer detail op ingaan:

- De nieuwe bepalingen omtrent informatiehuishouding en zorgplicht van documenten;
- Een grotere nadruk op *actieve* openbaarmaking;
- Oprichting van het onafhankelijke ACOI dat de overheid adviseert over het beheer van overheidsinformatie, de publicatie van deze informatie. Het ACOI heeft ook een bemiddelende rol bij klachten van Woo-verzoekers;
- De verplichting voor elk bestuursorgaan om een Woo-contactpersoon aan te wijzen, die opgevraagde informatie verstrekt of een brug vormt naar Woo-juristen of andere specialisten.

Informatiehuishouding

De Woo kent bepalingen over hoe publieke informatie (documenten) moet worden bewaard en gepresenteerd aan gebruikers. Daarbij is de zorgplicht uit de Archiefwet overgenomen, die inhoudt dat documenten in een dusdanige staat moeten worden bewaard dat de kwaliteit van de informatie gewaarborgd is.

Qua informatiehuishouding moeten bestuursorganen maatregelen treffen om documenten toegankelijk te maken én op duurzame wijze toegankelijk te houden. Digitalisering en investeringen in IT-infrastructuur spelen hier een belangrijke rol in. Het volume aan documenten die onder de Woo vallen en de diversiteit qua datatype zijn omvangrijk, aangezien de Woo (net als de Wob) geen inkadering hiervoor kent. Alle publieke informatie die berust

⁹ [Wayback Machine \(archive.org\)](#)

¹⁰ [Kamerstuk 35112, nr. 27 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

¹¹ [Kamerstuk 35112, nr. 16 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

bij een overheidsorgaan is een document, ongeacht de vorm of status. De goede uitvoering van de Woo vereist dat de informatiehuishouding voldoende op orde is.

Actieve openbaarmaking

Een tweede grote herziening betreft actieve openbaarmaking als standaard, die in potentie gedeeltelijk de passieve openbaarmaking vervangt en verzoekers helpt om gerichtere vragen te stellen. Actieve openbaarmaking bestond onder de Wob ook al. Deze vorm van openbaarmaking was slechts een inspanningsverplichting (artikel 8), maar omvatte geen concrete eisen. Ofschoon het werd aangemoedigd bleef het grotendeels afhankelijk van de “goede wil van bestuurders en ambtenaren” (Drahmann et al., 2022, p104). Het relevante artikel betreffende actieve openbaarmaking bleef onder de Wob minimaal benut aangezien het beleidsmatig niet werd ingevuld. Om actieve openbaarmaking te bevorderen zijn hiervoor explicietere eisen in de Woo opgenomen.

Actieve openbaarmaking houdt in dat bestuursorganen uit eigen initiatief documenten naar buiten brengen, zonder dat er een Woo-verzoek heeft plaatsgevonden. De intentie achter de plicht tot actieve openbaarmaking is dat er informatie is die van belang kan zijn voor de samenleving. De introductie van actieve openbaarmaking vindt stapsgewijs plaats. Het doel is om uiteindelijk 17 verschillende informatiecategorieën openbaar te maken. Op 17 juli 2023 zijn de eerste vier categorieën en concrete, praktijkgerichte, werkdefinities vastgelegd, die actieve openbaarmaking praktisch uitvoerbaar moeten maken.¹² De overige set van negen categorieën volgt op een nader te bepalen datum. Het openbaar maken van deze categorieën is in de periode dat deze Invoeringstoets wordt uitgevoerd echter nog geen wettelijke verplichting. Op dit moment is vooral artikel 3.1 van belang, wat inhoudt dat voor overheidsorganisaties een inspanningsverplichting geldt.

Als richtlijn geldt er dat documenten *actief* openbaar moeten worden gemaakt, tenzij er weloverwogen redenen zijn om van openbaarmaking af te wijken (uitzonderingsgronden). Documenten kunnen gevoelige gegevens bevatten waarvan de openbaarmaking bijvoorbeeld de veiligheid van de Staat in gevaar zou kunnen brengen, of die een inbreuk maken op de levenssfeer van personen. Dezelfde uitzonderingsgronden bepalen of Woo-verzoeken (i.e. passieve openbaarmaking) worden toegekend of niet.

Verandering in uitzonderingsgronden

Zoals Drahmann et al. (2022) benadrukken is er een bewuste keuze gemaakt om in de Woo te spreken van uitzonderingsgronden in plaats van weigeringsgronden zoals in de Wob. Weigeringsgronden impliceren namelijk dat het weigeren van informatieverzoeken de standaard vormt, terwijl openbaarmaking onder de Woo juist de norm behoort te zijn. Drahmann et al. benoemen dat de uitzonderingsgronden wel grotendeels ongewijzigd zijn ten opzichte van de weigeringsgronden van de Wob. Qua systematiek bouwt de Woo voort op de Wob. Tabel 2.1 biedt een overzicht van de voornaamste wijzigingen in de uitzonderingsgronden, aan de hand van de Rijksbrede instructies voor het behandelen van Woo-verzoeken (BZK, 2022).

Dit overzicht laat zien dat de verschillende wijzigingen de uitzonderingsgronden in het algemeen specifieker maken dan de weigeringsgronden van de Wob. Drahmann et al. (2022) benoemen desalniettemin dat de gronden veelal breed geformuleerd zijn, waardoor uiteenlopende casussen onder dezelfde grond kunnen vallen. Drahmann (2021) schrijft over de Artikel 10.2.g van de Wob: “Deze uitzonderingsgrond werd in de praktijk vaak gebruikt als ruime restcategorie om informatie niet openbaar te maken.” Ofschoon de relevante uitzonderingsgrond (artikel 10.2.g van de Wob) is gewijzigd, heeft de nieuwe uitzonderingsgrond (artikel 5.1.2.i van de Wob) nog steeds een relatief

¹² Twee relevante websites betreffende de informatiecategorieën zijn: www.open-overheid.nl en www.informatiehuishouding.nl

breed bereik. Waar de Wob sprak over een onevenredige benadeling, is dit in de Woo opgesplitst in verschillende uitzonderingsgronden, inclusief de breed geformuleerde i-grond.

Tabel 2.1 Wijzigingen in de uitzonderingsgronden tussen de Wob en de Woo

Uitzonderingsgrond Wob	Uitzonderingsgrond Woo	Verschillen
Bijzondere persoonsgegevens (10.1.d)	A. Bijzondere persoonsgegevens (5.1.1.d) B. Nationale identificatienummers (5.1.1.e)	De Woo introduceert nationale identificatienummers (zoals het BSN) als afzonderlijke uitzonderingsgrond.
Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (10.2.g)	A. Bescherming van andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (5.1.2.f) B. De bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft (uitgezonderd milieu-informatie) (5.1.2.g) C. De beveiliging van personen of bedrijven en het voorkomen van sabotage (uitgezonderd milieu-informatie) (5.1.2.h) D. Het goed functioneren van de staat (...) of bestuursorganen (5.1.2.i)	De uitzonderingsgrond onder de Wob is nader gespecificeerd aan de hand van vier afzonderlijke uitzonderingsgronden. Het doel van de vier afzonderlijke gronden was om de Wob-uitzonderingsgrond minder generiek te maken.
Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (11.1)	A. Is er sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming? Verstrekken, tenzij het voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad (5.2.3) B. Wel verstrekken persoonlijke beleidsopvatting in het kader van goed en democratisch bestuur (5.2.2) C. Niet verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen (5.2.1)	Persoonlijke beleidsopvattingen worden de Woo wel openbaar gemaakt.
	Informatie ouder dan vijf jaar (5.3)	Als een document ouder dan vijf jaar is, is er sprake van een vereiste om het gebruik van uitzonderingsgronden extra te motiveren. Het uitgangspunt is dat openbaarheid zwaarder weegt dan het belang dat de uitzonderingsgrond belicht.
Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (uitgezonderd milieu-informatie) (10.2.g)	Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (5.1.5)	Onder de Woo kan deze uitzonderingsgrond alleen in uitzonderlijke gevallen worden gebruikt. Onder de Wob werd deze uitzonderingsgrond breed ingezet.

Bron: Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken (BZK, 2022)

Onder de Wob werden persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar gemaakt (artikel 11.1 Wob). Onder de Woo geldt dat persoonlijke beleidsopvattingen, in niet tot personen herleidbare vorm, openbaar worden gemaakt wanneer het gaat om documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming. Dit wel onder de voorwaarde dat het voeren van intern beraad hiermee niet onevenredig wordt geschaad. Bij documenten die

bedoeld zijn voor intern beraad hoeven de persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar gemaakt te worden. Wel roept de Woo op om “met het oog op een goede en democratische bestuursvoering” persoonlijke beleidsopvattingen wel te verstrekken, in niet tot personen herleidbare vorm. Onder de Woo dienen persoonlijke beleidsopvattingen dus in veel ruimere zin openbaar gemaakt te worden dan onder de Wob.

Verandering in termijnen

De maximale termijnen zijn onder de Woo aangepast. Onder de Wob bedroeg de maximale wettelijke termijn voor de beantwoording van een Wob-verzoek 28 dagen. Hierbij was het mogelijk om de termijn met nog eens 28 dagen te verlengen voor een totale looptijd van 56 dagen. Onder de Woo is dit verkort naar 42 dagen.

Instellen van het ACOI

De Woo bepaalt dat er een Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding wordt ingesteld. Dit college heeft zowel een adviserende als een bemiddelende taak.

Zo adviseert het ACOI de regering en de beide Kamers gevraagd en ongevraagd over de uitvoering van de regels over openbaarmaking van publieke informatie. Ook adviseert het college de minister periodiek over aanpassing van het meerjarenplan informatiehuishouding. Daarnaast wordt het ACOI om advies gevraagd over wetsvoorstellen en maatregelen die betrekking hebben op de openbaarmaking van publieke informatie.

Ook kunnen Woo-verzoekers met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie een klacht bij het ACOI indienen over de wijze waarop een bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt. Het ACOI dient dan daarin te bemiddelen en het bestuursorgaan moet aan deze bemiddeling meewerken. Op basis van deze bemiddeling kan het ACOI een advies opstellen. Dit type advies heeft daarmee een iets ander karakter dan de eerdergenoemde adviesfunctie, aangezien zulke adviezen voortkomen uit een bemiddelingstraject waarbij het niet gelukt is om tot een voor beide partijen gedragen uitkomst te komen. Daarmee heeft het ACOI een drukmiddel richting overheidsorganisaties.

Daarnaast heeft het ACOI als taak om de toepassing van de Woo te bevorderen, onder meer door het geven van voorlichting aan bestuursorganen, het opleiden van personen werkzaam bij overheidsorganen, het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie en het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de openbaarmaking uit eigen beweging en de ontsluiting van informatie. Deze laatste functie komt evenals de bemiddelingsrol terug in enkele aanbevelingen van deze Invoeringstoets, waarbij we een (mogelijke) rol voor het ACOI zien weggelegd.

Instellen van een Woo-contactpersoon

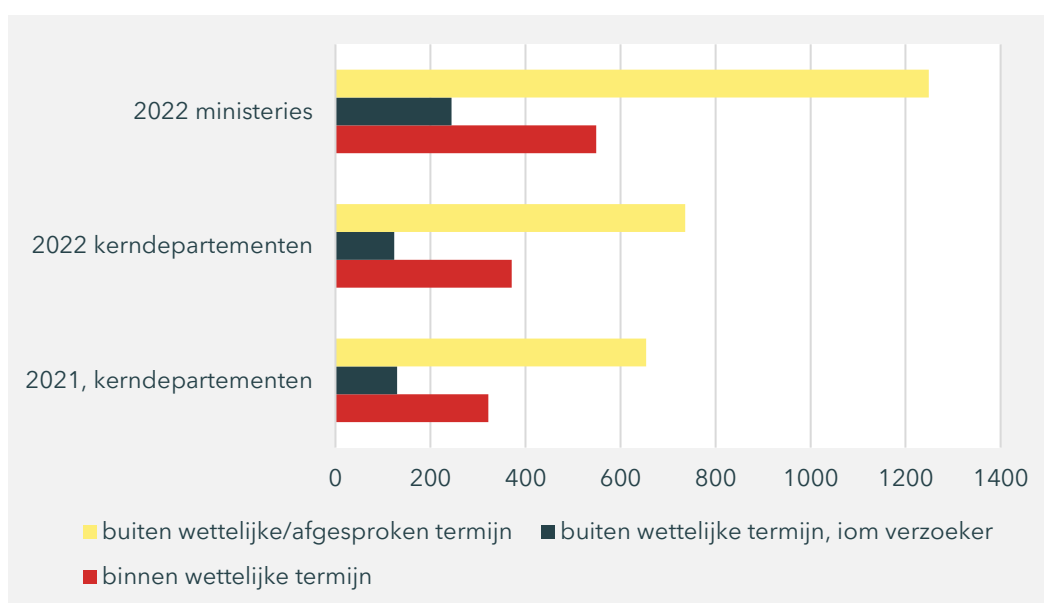
Artikel 4.7 van de Woo luidt: “Ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie wijst het bestuursorgaan een of meer contactpersonen aan.” De Woo-contactpersoon is er voor het externe contact over de Woo en publieke informatie. Onder de Wob was dit niet verplicht en kwam het voor dat Wob-verzoeken op verschillende plekken in de organisatie binnenkwamen.

2.3 De afhandeling van Wob en Woo

Er zijn enkele onderzoeken gedaan naar de afhandeling van Wob- en Woo-verzoeken in de praktijk. Zo beschrijft het rapport Matglas van OSF en IMI (2023) dat de inwerkingtreding van de Woo onder de verschillende bestuursorganen heeft geleid tot een nieuwe dynamiek. In alle bestuurslagen is men bezig met het op orde brengen

van de informatiehuishouding en instellen van Woo-contactpersonen. Desondanks overschrijdt men gemiddeld nog altijd veelal de maximale wettelijke termijnen van beantwoording. Waar het gemiddelde onder de Wob in 2021 bij de ministeries op 161 dagen lag, is dat sinds de invoering van de Woo licht gestegen naar 162 dagen. Het aandeel omvangrijke besluiten is sinds de invoering van de Woo wel toegenomen, zie ook Figuur 2.2. In 2021 ging het om gemiddeld 135 pagina's, wat onder de Woo is toegenomen tot 210 pagina's. Het merendeel van de besluiten op Woo-verzoeken is nog steeds beperkt qua omvang (maximaal 50 pagina's). Ook bij de kleinere verzoeken is er, net als onder Wob, sprake van een overschrijding van de maximale wettelijke termijn. Een nuancering hierbij is dat ook kleinere verzoeken, in termen van opgeleverde documenten, arbeidsintensief kunnen zijn. Ze vergen mogelijk flinke inventarisaties en beoordeling. Desalniettemin is het een indicatie van de omvang van de werklast.

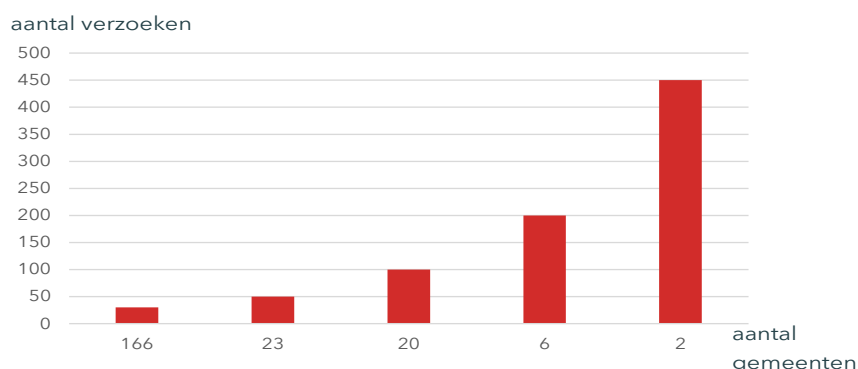
Figuur 2.2 Overschrijding Woo- en Wob-termijnen in 2022 en 2021



Bron: Ministerie van BZK (2023). Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk

Er is veel heterogeniteit onder de verschillende bestuursorganen als het gaat om naleving van de wettelijke termijnen, aldus OSF en IMI (2023). Zo is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) relatief snel met het behandelen van de daar ingediende Woo-verzoeken. De gemiddelde doorlooptijd ligt voor OCW op 70 dagen, hetgeen nog altijd langer is dan de maximale wettelijke termijn, maar wel ruim onder het gemiddelde ligt. Onder de provincies is Noord-Holland het snelst. Van alle gemeentes scoren Amsterdam en Eindhoven qua snelheid het best. De oorzaak van deze verschillen kan uiteenlopen (typen verzoeken, omvang, cultuur van openheid en opbouw archief etc.)

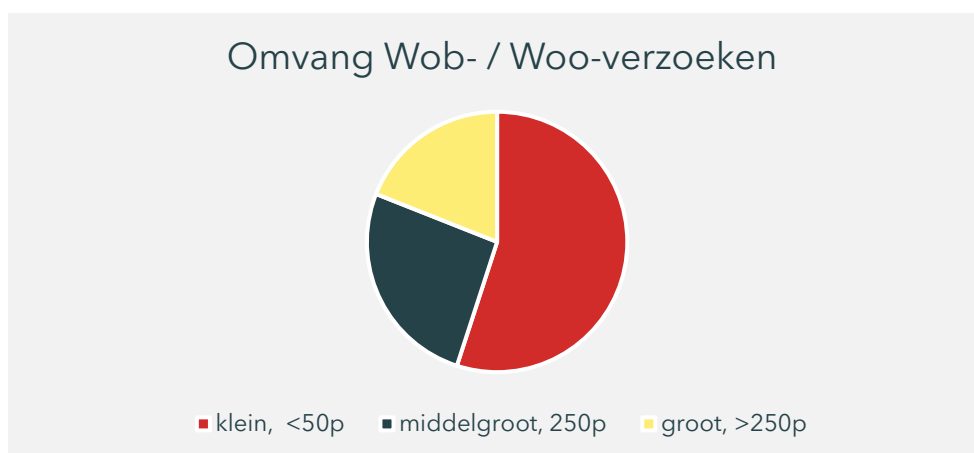
Figuur 2.3 Aantal Woo-verzoeken bij gemeenten



Bron: VNG

Ook de VNG heeft onderzoek gedaan naar Woo-verzoeken (2023). Hieruit blijkt dat het aantal Woo-verzoeken heel scheef is verdeeld. Een klein aantal gemeenten ontvangt veel Woo-verzoeken, maar het overgrote deel van de gemeenten ontvangt een beperkt aantal verzoeken. Dit laat zien dat tussen gemeenten de uitvoeringslast van Woo-verzoeken sterk verschilt. Dit ligt anders voor de verplichting om documenten actief openbaar te maken. Die geldt voor elke gemeente en zal een uitvoeringslast vragen die min of meer proportioneel is met de omvang van de gemeente.

Figuur 2.4 Omvang Wob-/Woo-verzoeken in 2022 in Nederland



Bron: OSF/IMI

De werklast per verzoek hangt sterk samen met de omvang van Woo-verzoeken. In 2022 was 55 procent van de verzoeken in Nederland klein, zie ook Figuur 2.4, een kwart was middelgroot en een vijfde betrof grote verzoeken met als uitkomst besluiten van meer dan 250 pagina's. Of een verzoek door behandelaars wordt ervaren als groot of klein hangt vooral samen met de benodigde hoeveelheid te doorzoeken documenten, want kan verschillen van het uiteindelijke aantal gepubliceerde documenten.

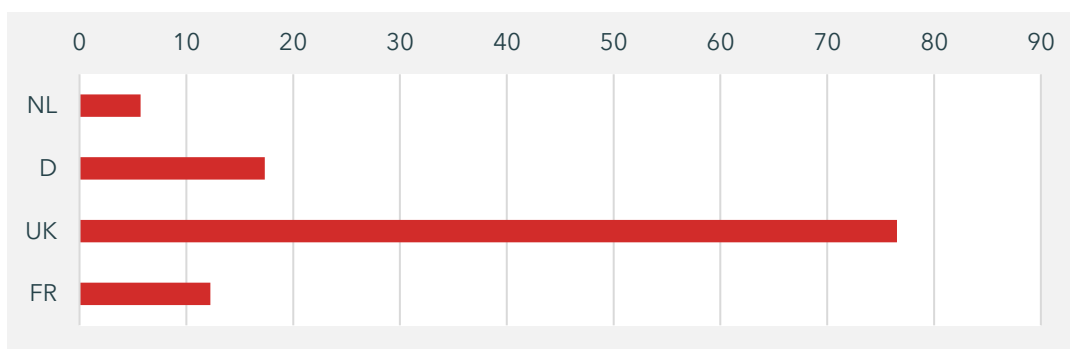
Recent heeft ook het ACOI een onderzoek laten uitvoeren onder journalisten over hoe zij de uitvoering van de Woo ervaren, nu deze een jaar actief is (Centerdata, 2023). Hieruit blijkt dat journalisten meerwaarde zien in de Woo als manier om aan overheidsinformatie te komen, met als voornaamste doel het onderzoeken hoe de besluitvorming

achter de schermen tot stand is gekomen. Belangrijke redenen voor vertraging volgens de geënquêteerden zijn bewuste, politiek gemotiveerde vertraging, capaciteitsproblemen bij de overheid en dat de informatiehuishouding niet op orde is. Ze zijn niet tevreden over de medewerking van Woo-contactpersonen en andere overheidsmedewerkers. Ook zijn ze niet tevreden over de doorlooptijd, de manier van lakken en het inzetten van uitzonderingsgronden. Ze zien vooral verbetermogelijkheden in een nauwere samenwerking met de overheid in de afhandeling van een Woo-verzoek.

2.4 Voorbeelden van een andere aanpak in het buitenland

In Nederland werden in 2021 ongeveer 1000 Wob-verzoeken gedaan. Dit is ongeveer 5,7 per honderdduizend inwoners, zie ook Figuur 2.5. Dat is relatief weinig in vergelijking met verschillende andere landen. Zo worden in het VK naar verhouding ruim tien keer zo veel verzoeken gedaan.

Figuur 2.5 Aantal openbaarheidsverzoeken per land per 100.000 inwoners



Bron: Drahmman et al. (2022)

Toch kennen in meerdere landen informatieverzoeken een kortere doorlooptijd dan in Nederland. Dit hangt samen met een andere inrichting van de openbaarheidswetgeving. Zulke verschillen tussen landen biedt de mogelijkheid om van andere landen te leren¹³. Verschillen tussen landen hebben vooral te maken met de volgende punten:

- De definitie van de term 'document';
- Wat precies onder (actieve) openbaarmaking valt;
- Systemen van informatiehuishouding; en
- De maximale werkdruk behorende bij de uitvoering van informatieverzoeken.

Documentbegrip

Het documentbegrip is in Nederland relatief breed geformuleerd, in vergelijking met sommige andere landen, al is het niet veranderd bij de overgang van Wob naar Woo. In Nederland vallen alle typen documenten onder de Woo. De enige voorwaarde is dat de daarop aanwezige informatie verband houdt met de publieke taak van de overheidsorganisatie. Ook Duitsland kent een ruim documentbegrip. In andere landen is soms voor een andere aanpak gekozen. Zo bestaat in Frankrijk het recht op documenten, maar niet het recht op informatie, waardoor de verzoeker preciezer moet specificeren om welke documenten het gaat. In Scandinavische landen is het documentbegrip vaak op enigerlei wijze ingeperkt, zie ook Tabel 2.2, die is gebaseerd op verslagen van werkbezoeken van het Rijksbrede Programma Open Overheid. Uit deze vergelijking blijkt dat de scope van

¹³ Zie ook Drahmman, Honée en Al-Khatib (2022) voor een uitgebreide vergelijking tussen Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland.

informatieverzoeken soms is ingeperkt op basis van de informatiedrager of op basis van het wel of niet extern delen van informatie.

Voorbeelden van inkadering van verzoeken in andere landen

Enige inperking van welke documenten openbaar moeten worden gemaakt heeft als gevolg dat het zoek-en-lakproces korter duurt en minder arbeidsintensief is doordat er minder relevante documenten zijn om te behandelen/beoordelen. Maar het leidt er ook toe dat informatie die mogelijk van belang is niet openbaar wordt gemaakt. Er wordt dus minder informatie betrokken en daardoor sneller beslist. De kern van wél openbaar te maken documenten bestaat in de meeste onderzochte landen uit *officiële* documenten en *externe* e-mails.

Tabel 2.2 Overzicht van welke soorten documenten men kan opvragen in vijf Europese landen

Land	Denemarken	Finland	Noorwegen	Letland	Estland
Berichtenapps					
Interne e-mail					
Externe e-mail					
Officiële documenten					
Conceptversies documenten					
Ambtelijke adviezen					

Bron: Toelichting: groen = openbaar, rood = niet openbaar, geel = gedeeltelijk openbaar. Zie verder ook de teksten per land hieronder

Er zijn nog twee andere vormen van het inkaderen van het verzoek. De eerste vorm is op basis van administratieve last, die wordt toegepast in Duitsland. Een autoriteit maakt per geval een afweging tussen de ingeschatte informatiewinst voor de maatschappij of verzoeker en de administratieve last die de behandeling van het verzoek creëert. Eerder is het doorzoeken en lakken van ongeveer 10 duizend documenten als onredelijk aangemerkt. De tweede vorm is het in rekening brengen van kosten aan verzoeker, wat wordt toegepast in Duitsland en Frankrijk. In Duitsland is het bedrag gemaximeerd op 500 euro en hangt de hoogte af van de administratieve last. In Frankrijk wordt het deel van de kosten doorberekend die samenhangen met het ondersteunen van de verzoeker, softwarekosten en verzendingskosten. Het deel van de kosten dat wordt gemaakt om de documenten te zoeken, bewerken en versturen wordt niet doorberekend. Voor bekende media gelden er eveneens maximumbedragen.

Registers en portalen

Andere landen maken veelal gebruik van documentenregisters en portalen. Deze registers moeten worden opgezet en onderhouden, maar zij maken het voor aanvragers eenvoudiger om te zien welke documenten er beschikbaar zijn voor een aanvraag. Daarnaast versimpelen ze de behandeling van de aanvraag, doordat bestuursorganen precies weten welk document men moet behandelen en verwerken. Landen die gebruikmaken van documentenregisters kennen in het algemeen een hoge mate van digitalisering en standaardisering qua informatiehuishouding.

Beperkingen gesteld aan verzoeken in tijd en geld

Sommige landen leggen een beperking op hoeveel tijd of moeite de behandeling van een informatieverzoek mag kosten. In Denemarken mag het bijvoorbeeld niet meer dan 25 uur kosten, tenzij er sprake is van een bijzonder belang, waar onder andere aanvragen door journalisten onder vallen. Wanneer er sprake is van zulk bijzonder belang mag de aanvraag niet meer dan 60 uur in beslag nemen. Het Verenigd Koninkrijk hanteert een vergelijkbare richtlijn. Daar mag een informatieverzoek niet meer dan £600 kosten, hetgeen overeenkomt met ongeveer 24 werkuren. Aanvragers kunnen dit kostenlimiet daarnaast niet omzeilen door meerdere parallelle informatieverzoeken in te dienen (Drahmann et al., 2022). Ook Noorwegen stelt grenzen aan wat de toegestane werklast is behorende bij een informatieverzoek. De overheid mag een onvoldoende gespecificeerd verzoek hierdoor afwijzen. Het Noorse documentenstelsel vereenvoudigt het uitvoeren en aanvragen van informatieverzoeken; daarnaast is er ook nog sprake van een documentenlimiet, waarbij men maximaal 30 documenten in één keer mag aanvragen.

3 Knelpunten

Er bestaat een breed gedragen beeld dat sprake is van knelpunten bij de uitvoering van de Woo. De lange oplevertermijnen bij Woo-verzoeken illustreren dit. Over wat precies de knelpunten zijn verschillen de meningen. Overheidsorganisaties benadrukken veelal andere kwesties dan verzoekers, maar ook tussen overheidsorganisaties bestaan verschillende beelden. Bij actieve openbaarmaking is in veel mindere mate sprake van knelpunten.

Het uitvoeren van Woo-verzoeken (passieve openbaarmaking) kent een aantal stappen. Tijdens de interviews en in de enquêtes hebben we onderscheid gemaakt tussen drie fasen, namelijk: 1) het in behandeling nemen van het verzoek, 2) het inventariseren van documenten en 3) het beoordelen van documenten. Per fase zijn knelpunten te onderscheiden, waarbij geldt dat deze vaak anders ervaren worden door de Woo-verzoekers dan door de Woo-uitvoerders. Ook blijkt uit de analyse een aantal overkoepelende knelpunten over het proces als geheel. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op knelpunten bij de inspanningsverplichting van actieve openbaarmaking, de invoering van de Woo-contactpersoon en de rol van het ACOI.¹⁴

3.1 Het Woo-proces als geheel

Deze paragraaf beschrijft de knelpunten die het proces als geheel betreffen.

De Woo-termijnen zijn zo krap dat het moeilijk is om ze te halen. In veel gesprekken met overheidsorganisaties van de Woo komt naar voren dat Woo-termijnen zo krap zijn dat het moeilijk is om ze te halen. Dit hangt wel sterk samen met zaken als: de omvang van het verzoek, het aantal lopende verzoeken, de mate waarin de overheidsorganisatie het Woo-proces op orde heeft, het aantal betrokken derden en het belang dat de organisatie hecht aan tijdige openheid. De termijnen onder de Woo zijn krasser dan onder de Wob, met als doel om de afhandeling van Woo-verzoeken te versnellen. Het risico bestaat echter dat juist omdat termijnen in de praktijk niet haalbaar zijn, ze hun waarde als richtsnoer verliezen. Als van een onhaalbaar korte termijn minder druk uitgaat dan van een haalbare langere termijn, kan het gevolg zijn dat stukken juist later vrijkomen. Enkele gesprekspartners wijzen op dit risico.

De uitvoering van Woo-verzoeken kost veel tijd en energie van overheidsmedewerkers. Uit gesprekken met vooral de ministeries en in mindere mate ook andere overheidsinstellingen blijkt dat de uitvoering van de Woo met een grote werklast gepaard gaat. Bij ministeries zijn een fors aantal (veelal) juridisch medewerkers aangenomen om de Woo uit te voeren. Tegelijkertijd neemt de hoeveelheid werk die de Woo vergt ook toe en lukt het beperkt om zelfs met een fors aantal extra medewerkers de Woo goed uit te voeren. In gesprekken met ministeries wijzen medewerkers op een combinatie van factoren die de uitvoering van de Woo zo lastig maken. Daarbij gaat het om het ruime documentbegrip in combinatie met de nog onvoldoende op orde zijnde informatiehuishouding en een toenemend aantal grote Woo-verzoeken. Vooral het vinden, beoordelen en voorleggen aan derden van e-mails kost veel tijd. Om een indruk te krijgen van het aantal medewerkers dat ministeries in dienst hebben om aan Woo-verzoeken te voldoen hebben we in gesprekken gevraagd in hoeverre ministeries daar zelf zicht op hebben. Hierbij

¹⁴ Deze aspecten zijn voornamelijk in interviews besproken en kwamen in de enquêtes minder aan bod.

blijkt dat ze vaak geen exact aantal kennen, wat logisch is omdat veel Woo-gerelateerd werk door beleidsmedewerkers wordt uitgevoerd en omdat organisaties qua proces-inrichting nog in beweging zijn. Enkele van de gesproken ministeries gaan dit is zelf onderzoeken. Voor ons onderzoek betekent dit dat we geen exacte cijfers kunnen geven van het aantal FTE dat gepaard gaat met het uitvoeren van de Woo. Wel is duidelijk dat het een fors aantal medewerkers betreft, van regelmatig enkele tientallen per ministerie. Opvallend is ook dat veelal juridisch geschoolde medewerkers belast zijn met de uitvoering van de Woo. Dit is begrijpelijk, in de zin dat juridische kennis nodig is om stukken te kunnen beoordelen, maar het roept wel de vraag op of dit voldoende past bij de andere uitvoeringstaken, zoals de inventarisatie van documenten.

Tegelijkertijd blijkt ook het aannemen en behouden van geschikte medewerkers geen eenvoudige opgave. In gesprekken is veel gewezen op het hoge verloop onder Woo-medewerkers en de openstaande vacatures. Een punt van aandacht hierbij is dat de tijdsdruk en het type werk dit zwaar werk maken, dat ook niet elke (juridisch) medewerker past. Daarmee is goed personeelsbeleid een uitdaging. Overigens wijzen ook de goed ingevoerde journalisten op dit punt. Een belangrijk aandachtspunt bij het aantrekken en behouden van personeel is de informatiehuishouding en daarnaast de wijze waarop het Woo-proces vaak is ingericht. Op dit punt is nog veel te verbeteren (zie ook hieronder).

Overheidsorganisaties sturen niet altijd op het tijdig behalen van wettelijke termijnen. Uit de interviews met uitvoerders blijkt dat er doorgaans geen expliciete afweging is tussen zorgvuldigheid en snelheid, in bijna alle gevallen wordt gekozen voor zorgvuldigheid. Het niet behalen van wettelijke termijnen wordt slechts in beperkte mate als een zorg gezien door overheidsorganisaties. De termijnen worden beschouwd als weinig reëel. Veel organisaties gaan al uit van het niet behalen van de Woo-termijnen. Tegelijkertijd is het voor journalisten en andere verzoekers veelal juist van belang dat termijnen worden gehaald, zodat bijvoorbeeld een analyse over het COVID-beleid, kan plaatsvinden kort nadat dit beleid van belang was en niet jaren nadien.

Uit de enquête onder uitvoerders blijkt dat 75 procent van de respondenten aangeeft dat de organisaties sturen op het behalen van doorlooptijden (50 procentpunt met een stappenplan en 15 procentpunt op een andere manier).¹⁵ Dat dit vaak niet lukt, heeft te maken met de mate waarin overheidsorganisaties zijn toegerust op de vragen die op hen afkomen. Zo blijkt uit de enquête dat slechts 25 procent van de respondenten van mening is dat de organisatie goed is toegerust op het uitvoeren van de Woo. Een kwart vindt de organisatie niet toegerust en de helft slechts in enige mate. Medewerkers bij ministeries vinden hun organisatie minder vaak goed toegerust op het uitvoeren van de Woo dan andere bestuursorganen. 87 procent van de medewerkers bij ministeries vindt hun organisatie niet of slechts in enige mate toegerust. Dit is hoger dan bij provincies (71 procent) of gemeenten (59 procent).

Er is soms nog onvoldoende een cultuur van openheid. Veel organisaties zien de uitvoering van Woo-verzoeken niet als prioriteit. Ook is de cultuur vaak dat transparantie "lastig" en "riskant" is met "weinig toegevoegde waarde", zo blijkt uit enkele interviews. Uitvoerders die openheid en transparantie wel belangrijk vinden (bijvoorbeeld de Woo-contactpersonen) merken vaak dat anderen in organisaties hier minder waarde aan hechten. Hierdoor krijgen Woo-verzoeken minder prioriteit, wordt minder informatie openbaar gemaakt, omdat uitzonderingsgronden ruimer worden toegepast dan de bedoeling is en krijgen de Woo-processen minder aandacht dan nodig voor een efficiënte organisatie. Tegelijkertijd wordt in gesprekken ook genoemd dat de cultuur wel aan het veranderen is richting meer openheid. Dit hangt samen met de invoering van de Woo en loopt via verschillende kanalen. Zo

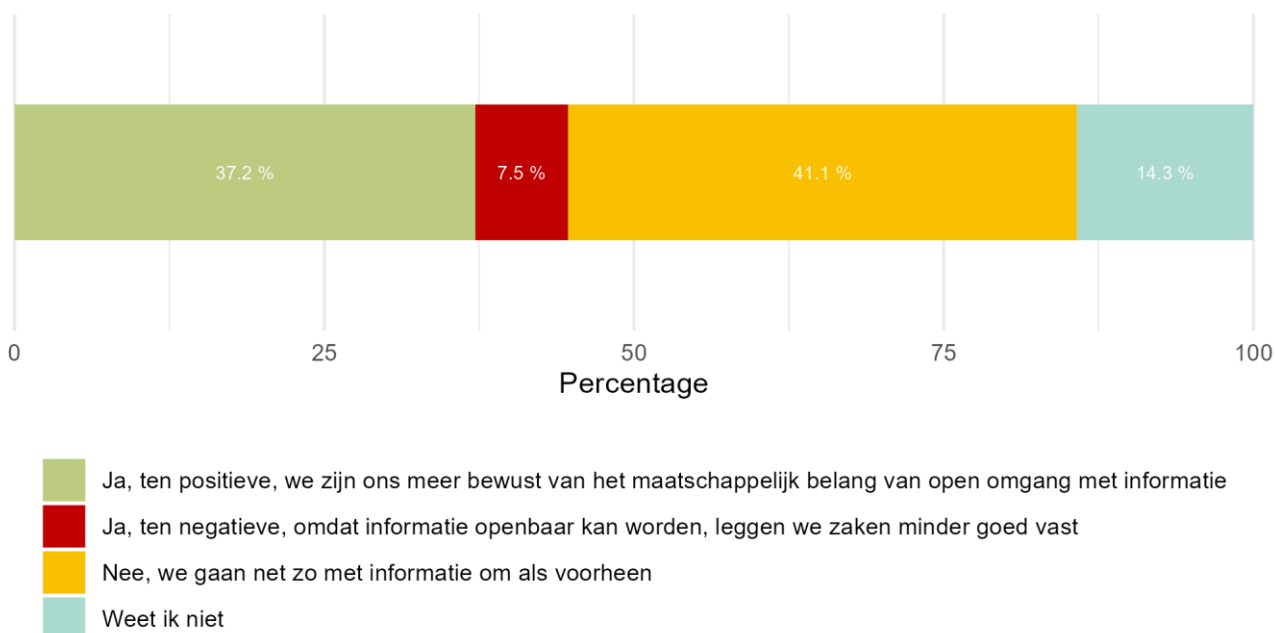
¹⁵ Met name gemeenschappelijke regelingen, uitvoeringsorganisaties en ZBO's geven vaker dan gemiddeld aan geen stappenplan te hebben ingericht.

draagt het instellen van een Woo-contactpersoon, samen met de toegenomen actieve openbaarmaking en de eis om informatie op orde te krijgen, bij aan bewustwording over het belang van openbaarheid.

De enquête onder uitvoerders bevestigt dat de Woo enigszins bijdraagt aan een cultuur van openheid. 37 procent van de respondenten benoemt dat ze door de Woo meer bewust zijn van het maatschappelijk belang van een open overheid. Een kleiner aantal respondenten geeft aan dat de cultuur in negatieve zin is veranderd doordat vanwege de Woo minder wordt vastgelegd, zie ook Figuur 3.1. Een groot deel van de respondenten, 41 procent, geeft echter ook aan dat de Woo niet tot een cultuurverandering heeft geleid. Box 3.1 bevat enkele quotes uit de open vraag van de enquête over de ervaren cultuurverandering.

Figuur 3.1 Ruim 40 ervaart cultuurverandering, even groot deel ervaart dat niet

Heeft de invoering van de Woo in uw organisatie geleid tot een cultuurverandering ten aanzien van openheid?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Box 3.1 Toelichting over ervaren cultuurverandering

Ministerie: *"Er vinden forse discussies plaats over openbaarmaking van stukken/overleggen die daar niet op waren ingericht."*

Ministerie: *"De toename van het aantal verzoeken en de complexiteit ervan heeft er wel voor gezorgd dat medewerkers geen positieve associatie hebben met openbaarheid, want het is bijna niet uit te voeren. Dit ligt niet aan het feit dat men het erover eens is dat verantwoording naar de samenleving onmisbaar is, maar de vorm waarin het nu gebeurt is niet uitvoerbaar."*

Ministerie: *"Informatie wordt op eenzelfde manier vastgelegd, er wordt wellicht meer 'met de handrem' geschreven."*

Ministerie: *"Notities worden vooraf openbaar gemaakt, waardoor al veel informatie in vroeger stadium verkrijgbaar is. Verder gaan wij gemakkelijker het gesprek aan met de aanvragers."*

Ministerie: *"Ik merk in de beoordeling van de documenten dat het uitgangspunt meer dan bij de Wob is 'openbaar, tenzij'."*

Ministerie: *"Een soort 'schaduwadministratie': bellen i.p.v. mailen, bellen in aanvulling op inhoud mail, voorzichtigheid in taal in adviezen. De intimiteit en veiligheid 'binnenshuis' is sterk verkleind."*

Provincie: *"Het belang van een goede informatiehuishouding wordt onderkend en er worden steeds meer documenten actief openbaar gemaakt."*

Gemeente: *"Door middel van verschillende projecten wordt gewerkt aan de inpassing van de Woo in de organisatie en wordt ambtelijk aandacht besteed aan de komst van de Woo, wat dat voor ieder betekent binnen de verschillende onderdelen van de organisatie en wat men kan doen om hieraan een bijdrage te leveren. Openheid en transparantie is ook een van de bestuurlijke prioriteiten."*

Gemeente: *"Men geeft aan minder op papier te zullen zetten. Dit is in de praktijk nog niet gebleken."*

Gemeente: *"Ik zie geen cultuurverandering. Voor de meeste medewerkers leeft dit onderwerp pas wanneer er een verzoek is die hun werk raakt."*

Waterschap: *"We proberen nog een cultuurverandering teweeg te brengen en collega's op de hoogte te stellen van de gevolgen van de Woo. Tot nu toe is er sinds de invoering van de Woo nog niet heel veel veranderd. Er wordt aan gewerkt."*

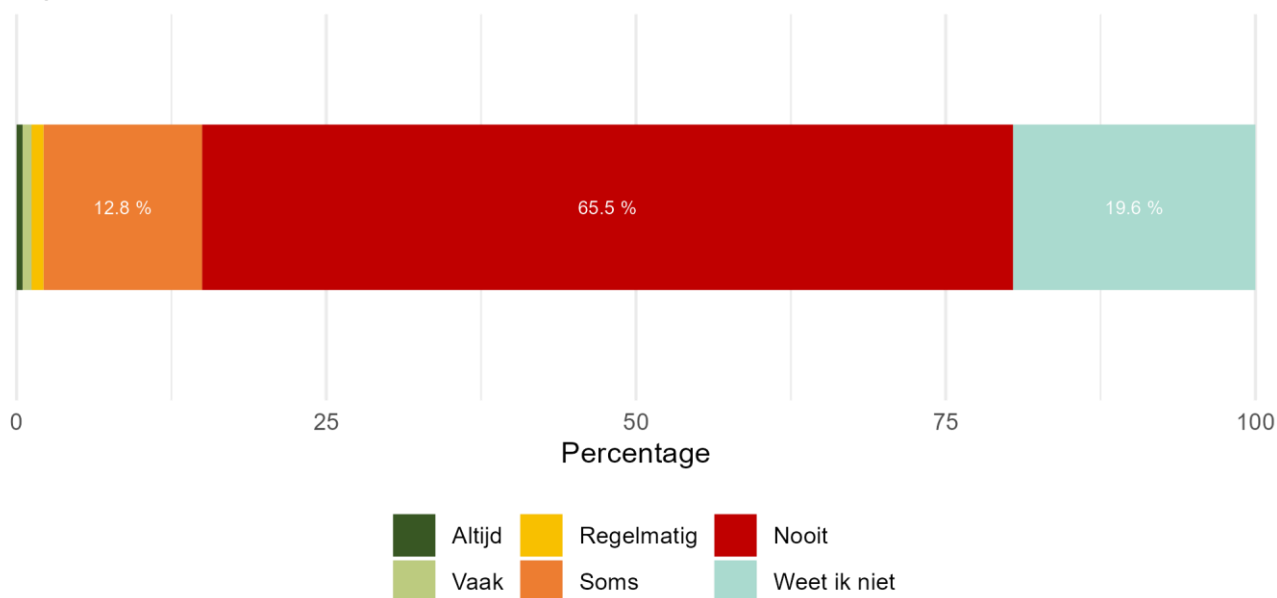
Uitvoeringsorganisatie: *"Ik merk dat ik zelf eerder telefonisch over zaken spreek dan via de mail. Qua dossiers leggen we zaken weer wel goed vast."*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties

Het beeld ontstaat dat overheidsorganisaties soms bewust het Woo-proces vertragen. Hoewel dit zeker niet van toepassing is op alle uitvoerders (zie Figuur 3.2), komt uit de interviews het beeld naar voren dat Woo-processen soms bewust worden vertraagd. Dit hebben vooral verzoekers vaak genoemd. In de enquête onder verzoekers noemt 80 procent het een groot knelpunt dat de overheid om politieke redenen verzoeken vertraagt. In de enquête van Centerdata, wordt politiek gemotiveerde vertraging als belangrijkste reden genoemd voor trage oplevering van documenten, 57 procent van de journalisten geeft aan dat dit een reden van de vertraging was. In de enquête onder uitvoerders geven de meeste respondenten echter aan dat het in hun organisatie nooit voorkomt dat een Woo-verzoek bewust wordt vertraagd (66 procent). Een minderheid van 15 procent geeft aan dat dit soms wel gebeurt.

Figuur 3.2 Twee derde meent nooit Woo-verzoeken expres traag af te handelen

Hoe vaak komt het voor dat uw organisatie expres Woo-verzoeken traag afhandelt, bijvoorbeeld vanwege druk van het hogere management of de politiek?

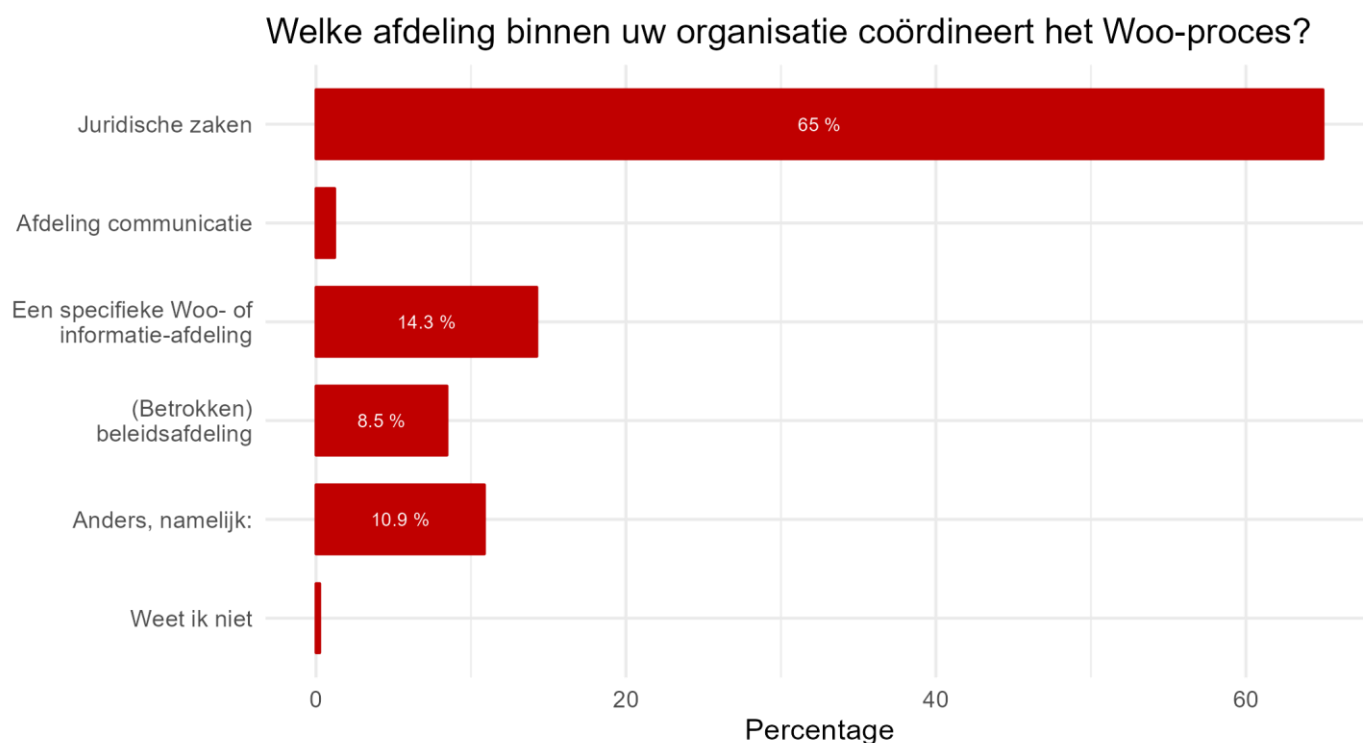


Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Woo-processen zijn vaak nog niet volledig ingericht, al wordt hier wel aan gewerkt. Uit de interviews met overheidsorganisaties blijkt dat bijvoorbeeld niet in alle organisaties helder is bepaald welke afdeling een Woo-verzoek behandelt of wie verantwoordelijk is voor de inventarisatie van opgevraagde documenten. Ook zijn verschillende ministeries nog bezig om het Woo-proces beter in te richten, soms door het instellen van een aparte Woo-afdeling. Daarnaast bestaat bij enkele provincies, gemeenten, gemeentelijke regelingen, ZBO's en agentschappen soms onduidelijkheid over hoe de Woo op hen van toepassing is en welke documenten onder de Woo vallen, zo blijkt uit interviews en de enquête. Deze gesprekspartners geven daarbij aan dat ze meer richting en handreikingen van het ministerie van BZK hadden gewenst. De ervaring bij een aantal organisaties is dat het ministerie van BZK te weinig aandacht heeft gehad voor de implementatie van de Woo bij organisaties anders dan ministeries. Wel geven de meeste organisaties in interviews aan dat de Woo-processen intern in ontwikkeling zijn en dat eraan wordt gewerkt om dit zo goed mogelijk te organiseren.

Uit de enquête onder uitvoerders blijkt dat het overgrote deel van de overheidsorganisaties de coördinatie voor de uitvoering van de Woo heeft belegd bij de juridische afdeling, 65 procent (Figuur 3.3). Zo'n 14 procent van de organisaties heeft een specifieke Woo-afdeling/-dienst in het leven geroepen en op 8,5 procent van de organisaties voert een beleidsafdeling de Woo uit.

Figuur 3.3 Bij twee derde van organisaties coördineert Juridische Zaken het Woo-proces



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Ook uit de analyse van Centerdata komen capaciteitsproblemen bij de overheid naar voren als een van de drie belangrijkste redenen waarom volgens journalisten een Woo-verzoek niet op tijd is afgehandeld, 48 procent van hen noemt dit als vermoedelijke reden. Uit onze enquête onder Woo-verzoekers blijkt dat 80 procent van hen capaciteitsproblemen bij de overheid als een van de knelpunten ziet.

3.2 In behandeling nemen van Woo-verzoek

Knelpunten vanuit Woo-uitvoerders

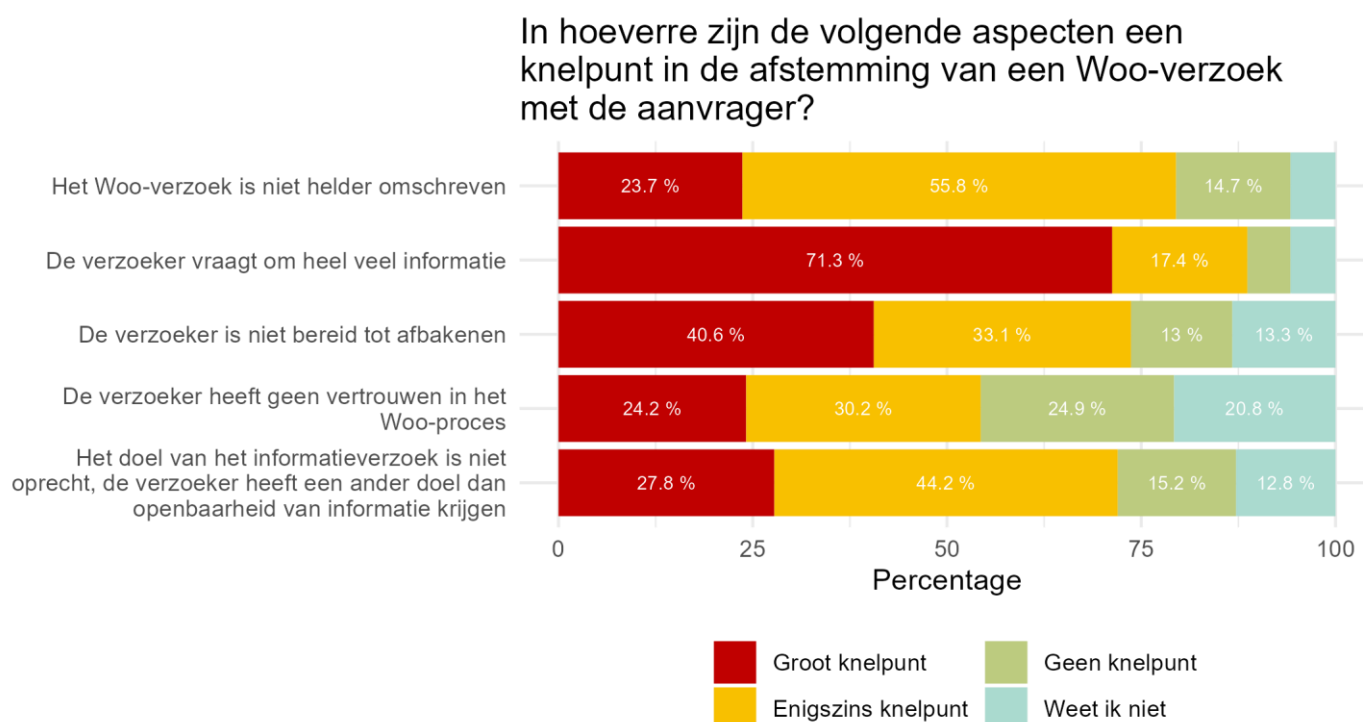
Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste knelpunten vanuit Woo-uitvoerders bij het in behandeling nemen van Woo-verzoeken.¹⁶

Het Woo-verzoek is niet helder omschreven. Uitvoerders ervaren regelmatig dat een Woo-verzoek niet helder is omschreven. Er is dan verduidelijking nodig van de verzoeker om te weten welke documenten worden gevraagd. Zoals bepaald in artikel 4.1 van de Woo dient de verzoeker daarbij behulpzaam te zijn. Dit leidt tot een extra stap in het Woo-proces, waarin de verzoeker duidelijker aangeeft wat hij of zij zoekt. Als het contact tussen verzoeker en overheidsorganisatie goed is, dan leidt dit niet tot veel extra werk. Soms blijken zaken ook mondeling te kunnen worden opgehelderd of blijkt snel welke typen documenten van belang zijn. Als het contact stroever verloopt, dan kost ook deze tussenstap extra tijd. Uit de enquête onder overheden blijkt dat zo'n 24 procent van hen het als groot

¹⁶ Uit de enquête blijkt dat deze knelpunten spelen bij medewerkers die ervaring hebben met kleine verzoeken (minder dan 50 documenten) als bij medewerkers die ervaring hebben met grote verzoeken (meer dan 50 documenten). M.u.v. het laatste knelpunt geldt dat deze knelpunten vaker een groot knelpunt worden gevonden door medewerkers die ervaring hebben met grote verzoeken.

knelpunt ervaart dat Woo-verzoeken niet helder zijn omschreven. Een ambtenaar bij een gemeente licht toe in de enquête: *“Woo-verzoek is vaak niet helder, maar de wet biedt voldoende mogelijkheden om daar verduidelijking in te krijgen, dus dat zie ik niet als knelpunt.”*

Figuur 3.4 Uitvoerders ervaren omvang van Woo-verzoek als grootste knelpunt



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

De verzoeker vraagt om heel veel informatie. Uitvoerders vinden dit het grootste knelpunt van Woo-verzoeken. Verzoeken zijn soms zeer omvangrijk, regelmatig wordt alle informatie over een bepaald onderwerp opgevraagd. Dit betreft soms vele duizenden documenten. Zulke verzoeken vragen om veel capaciteit van een organisatie. Hierbij speelt mee dat de informatiehuishouding vaak niet goed op orde is. Maar zelfs als dit wel zo zou zijn kost het nog steeds veel capaciteit, is de indruk van veel medewerkers. Dit speelt bij ministeries, maar ook her en der bij andere organisaties. In de enquête onder overheidsorganisaties geeft 71 procent van de respondenten aan dat de omvang van Woo-verzoeken een groot knelpunt is. Kijken we specifiek naar ministeries dan is dit percentage zelfs 86 procent.

De verzoeker is niet bereid tot afbakenen. Bij grote verzoeken vragen veel uitvoerders de verzoeker om het verzoek in te perken en te faseren. Een deel van de verzoekers doet dit en dat bevordert de uitvoering en de snelheid van het proces al betekent dit nog niet dat termijnen wel worden gehaald. Deze verzoekers hebben vaak een positieve afdrank van een constructief gesprek over afbakening, vooral als hierbij de vraag van de verzoeker centraal blijft staan. Soms is een verzoeker niet bereid tot afbakening. Een gesprek over eventuele inperking van het verzoek wordt dan slecht ontvangen en leidt tot een minder constructieve relatie tussen verzoeker en uitvoerder. De uitvoerder heeft dan een zeer hoge werklast, terwijl de verzoeker ontevreden is over het verzoek om in te perken en ook over de voortgang van het proces. Ook dit knelpunt wordt duidelijk bevestigd in de enquête onder overheden. Ruim 40 procent van de respondenten noemt de beperkte bereidheid tot afbakenen als een groot knelpunt. Dat dit als groot knelpunt wordt gezien hangt waarschijnlijk samen met de grote behoefte aan inperking

vanuit overheden, die daarmee de werklust graag beperkt zouden zien. Een medewerker van een ministerie verwoordt dit als volgt: *“Door in alle gevallen contact te zoeken met de aanvrager en daarbij een open dialoog te voeren vormen de meeste van de genoemde punten eerder een onderwerp van gesprek dan een knelpunt. Een vraag om heel veel informatie vormt een (extra) knelpunt voor tijdige afhandeling maar niet voor het contact. Als een verzoeker ook na het contact niet bereid is zijn verzoek helder af te bakenen vormt dat een knelpunt voor het totale proces.”*

Hoewel overheidsorganisaties aangeven dat de beperkte bereidheid tot afbakenen een knelpunt is, geven journalisten in gesprekken juist aan hier wel toe bereid te zijn. Zij zitten niet te wachten op grote hoeveelheden documenten waar ze journalistiek toch niets aan hebben. Ook uit de enquête van Centerdata onder journalisten komt dit beeld naar voren. Op de vraag of ze bereid zijn een complex verzoek in te perken antwoordt 70 procent positief. In interviews verhelderen enkele journalisten dat inperken van een verzoek geen probleem hoeft te zijn als de vraag van de verzoeker maar centraal staat. Het kan wel als problematisch worden ervaren als de overheidsorganisatie het alleen vraagt uit eigen overweging zonder een constructief gesprek over de inhoud.

In de wet (artikel 4.2a) is vastgelegd dat wanneer een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen de termijn kan worden beslist, het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg treedt met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. De wet geeft hiermee de mogelijkheid om een omvangrijk verzoek over een langere termijn af te handelen. De wet verplicht echter niet om een omvangrijk verzoek in te perken.

De verzoeker heeft geen vertrouwen in het Woo-proces. Aan het ontbreken van bereidheid tot afbakenen ligt vaak ten grondslag dat de verzoeker geen vertrouwen heeft in het Woo-proces. Daarom is het verzoek omvangrijk. De verzoeker verwacht dat bij een afgebakend verzoek de gewenste informatie niet boven tafel komt. Er is dan vanaf de start van het Woo-proces geen constructieve relatie. Zowel overheidsorganisaties als verzoekers stellen juist dat een goede relatie en een goed startgesprek tot meer wederzijds begrip en een soepeler proces leiden. Uit de enquête onder overheidsorganisaties blijkt dat in hun optiek een gebrek aan vertrouwen bij verzoekers in het Woo-proces als knelpunt wordt gezien. Ongeveer een kwart ziet dit als groot knelpunt en ongeveer 30 procent van de respondenten ziet dit enigszins als knelpunt. Dit wantrouwen kan een oorzaak zijn van omvangrijke Woo-verzoeken, aldus een ministerie: *“Het bestuursorgaan wordt vaak met wantrouwen gezien. De verzoeker is bang dat hij of zij in de afbakening wordt pootje-gelicht door het bestuursorgaan, met andere woorden: verzoeker is bang dat hij zonder het zich te beseffen iets weggeeft. Hierdoor moet in de volle breedte worden beslist op een verzoek met medeneming van grote hoeveelheden informatie die de verzoeker niet voor ogen heeft gehad bij het indienen van het verzoek.”*

Het doel van het Woo-verzoek is niet oprecht, de verzoeker heeft een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie over een bestuurlijke aangelegenheid. Uit interviews met uitvoerders blijkt dat er regelmatig verzoeken zijn waarbij het doel niet openbaarheid van informatie is, maar iets anders. Voorbeelden zijn geschillen over een vergunning, waarna een burger een zeer omvangrijk Woo-verzoek doet om de organisatie “plat te leggen”. Soms wordt heel veel informatie opgevraagd en is al snel duidelijk dat de verzoeker daar eigenlijk niets mee gaat doen, maar dat kost de uitvoerende organisatie wel veel tijd en geld. Artikel 4.6 van de Woo, de antisubsidie bepaling, geeft mogelijkheden om dergelijke verzoeken niet in behandeling te nemen, maar uitvoerende organisaties ervaren dat niet altijd als voldoende waarborg. Andere gesprekspartners geven wel aan dat de Woo voldoende grond biedt om dergelijke verzoeken te weigeren. Hierover verschillen de meningen dus enigszins onder overheden. De enquête onder overheidsorganisaties bevestigt dat het regelmatig voorkomt dat een Woo-verzoek niet oprecht is. Zo’n 28 procent van de respondenten ziet dit als groot knelpunt. Een gemeente noemt in de enquête: *“Het Woo-verzoek wordt regelmatig gebruikt wanneer een inwoner een dispuut heeft met de*

gemeente. Door veel informatie te vragen wordt de gemeente 'gepest'." En een medewerker van een ZBO: "Daarnaast zien we dat partijen die informatie opvragen dit niet doen om bij te dragen aan het publieke debat, maar om 'munitie' te vergaren in hun eigen (juridische) procedures richting ons, of om informatie te verkrijgen om andere ondertoezichtstaanden 'zwart' te maken."

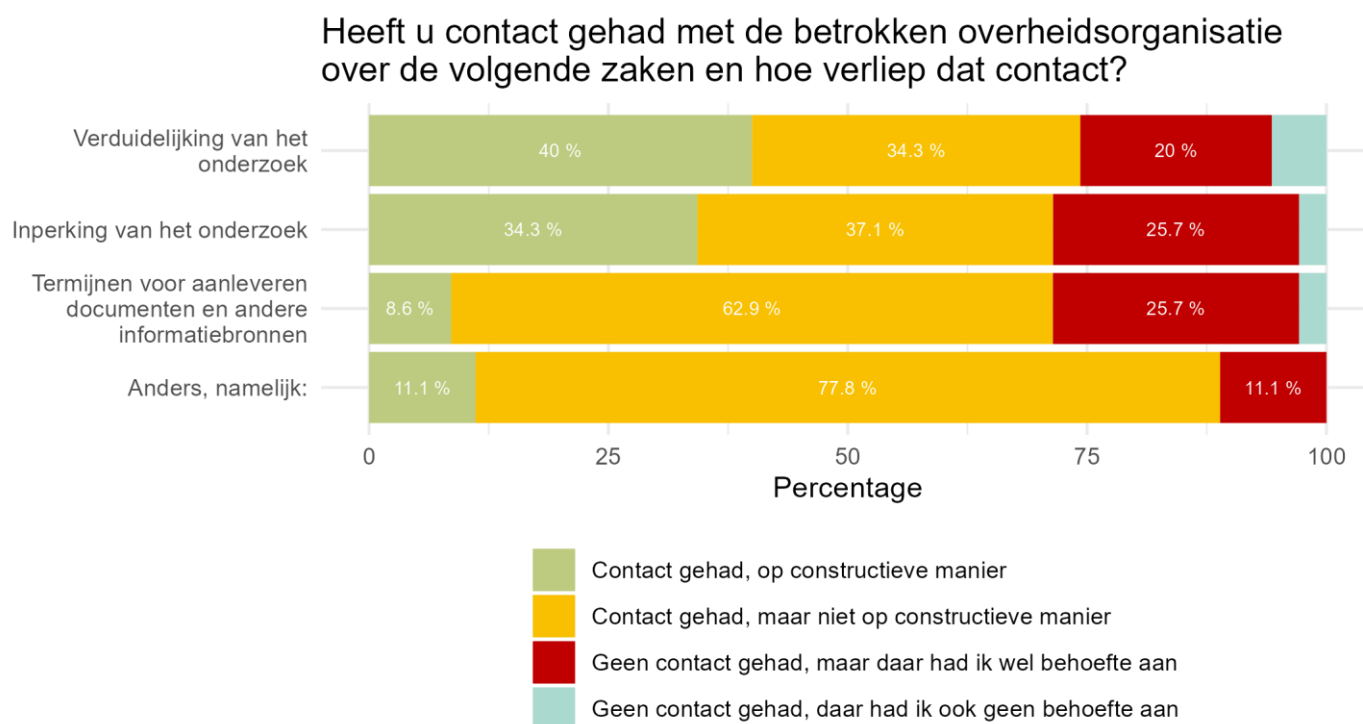
Knelpunten vanuit Woo-verzoekers

Deze paragraaf bespreekt de belangrijkste knelpunten vanuit Woo-verzoekers bij het indienen van Woo-verzoeken.

De uitvoerder reageert traag op verzoeken. Uit gesprekken met verzoekers komt duidelijk het beeld naar voren dat overheidsorganisaties vaak traag reageren op een Woo-verzoek. Er zijn zeker positieve uitzonderingen, maar regelmatig duurt het lang voordat een verzoek serieus in behandeling is genomen. De aanstelling van een Woo-contactpersoon heeft het leggen van een eerste contact wel verbeterd, in de zin dat er sneller een eerste reactie is. Dit betekent echter nog niet dat ook snel vervolgstappen worden gezet. De trage afhandeling leidt er ook toe dat verzoekers vaak weinig voordeel zien in het opdelen van hun verzoek in deelstappen, waarbij bijvoorbeeld eerst alle eindversies van notities worden gedeeld. Veel verzoekers zien hier wel voordelen in, maar alleen als zo'n eerste set van documenten ook echt op korte termijn wordt verstrekt. Als ook dit traag gaat, dan heeft het voor verzoekers weinig zin om een fasering aan te brengen in het verzoek. Een advocaat licht toe: *"Uit mijn ervaring met het indienen van Woo-verzoeken blijkt dat het bevoegd bestuursorgaan nooit de eerste termijn haalt en altijd om uitstel vraagt. Vervolgens wordt de tweede termijn ook nooit gehaald. Vanaf dan is er vaak geen concreet houvast: de wet spreekt niet meer van termijnen - die zijn immers verstreken - en het contact met het bevoegde bestuursorgaan loopt stroef. Weinig contact, afspraken worden niet nagekomen. Als ik geen actieve houding inneem, dan lijkt het wel alsof het een jaar kan duren. Dat vind ik erg jammer, dat zorgt voor minder vertrouwen en begrip vanuit mij voor het bestuursorgaan."*

De uitvoerder reageert vaak niet op een constructieve manier. In veel gesprekken met verzoekers komt naar voren dat ze de reactie van overheidsinstellingen vaak als niet-constructief ervaren, al geldt dit zeker niet in alle gevallen (zie ook Figuur 3.5). Zo is de eerste reactie bijvoorbeeld direct vragen om een verzoek te verduidelijken, terwijl het verzoek al heel duidelijk is. Of de eerste reactie is dat termijnen niet gehaald zullen worden, terwijl de verzoeker een relatief klein verzoek doet. Ook komt het voor dat verzoekers worden benaderd vanuit de afdeling woordvoering, waardoor al vanaf het begin argwaan ontstaat over de oprechtheid waarmee informatie wordt verstrekt. Soms krijgen verzoekers ook het advies een persvraag te stellen, die wel snel beantwoord zal worden, terwijl dit niet past bij de intentie van het verzoek. De enquête onder verzoekers geeft inderdaad een gemengd beeld over het leggen van contact. Als het contact gaat om verduidelijking, zijn meer verzoekers positief dan negatief over het contact dat de overheidsorganisatie legt. Als het gaat om inperken, dan zijn ervaringen even vaak positief als negatief, maar vooral wanneer het termijnen betreft is het contact tussen verzoeker en overheidsorganisatie negatief. Wij interpreteren deze resultaten als een indicatie dat er overheidsorganisaties zijn die minder constructief het contact aangaan door vooral op het proces te wijzen en specifiek op de lastigheid om op tijd te leveren. Wanneer het gesprek inhoudelijker is en gaat over inperken of verduidelijking, gaat dit gepaard met beter contact, meer begrip bij de verzoeker. Een journalist licht toe: *"Het is wisselend: sommige bestuursorganen nemen proactief contact op over Woo-verzoeken (verduidelijking, afhandeling van termijnen), terwijl andere dat niet doen."* Een andere journalist merkte pas toezegging na het zetten van juridische stappen: *"Termijnen zijn royaal overtreden. Daarover regelmatig informeel contact gehad, waarbij steeds werd toegezegd dat het er snel aan zou komen. Dat gebeurde echter pas na ingebrekestelling en stap richting rechtbank."* Een andere verzoeker benadrukt dat er wel een verschil zit in het contact en het nakomen van afspraken: *"Het contact verloopt vaak prettig. De mensen die ik spreek zijn uiterst vriendelijk. Het helpt de behandeling van mijn verzoeken alleen helaas niet verder, want de afspraken worden vervolgens niet nageleefd."*

Figuur 3.5 Woo-verzoekers hebben vaak wel contact met behandelaar Woo-verzoek, maar niet altijd op constructieve manier



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35. De categorie 'Anders, namelijk' is door 9 respondenten ingevuld, de percentages corresponderen dus niet met de andere categorieën, die door 35 respondenten zijn ingevuld. Respondenten noemen bij Anders o.a. aanleveren van laatste stukken, naleving van gemaakte afspraken en wijze van verstrekking

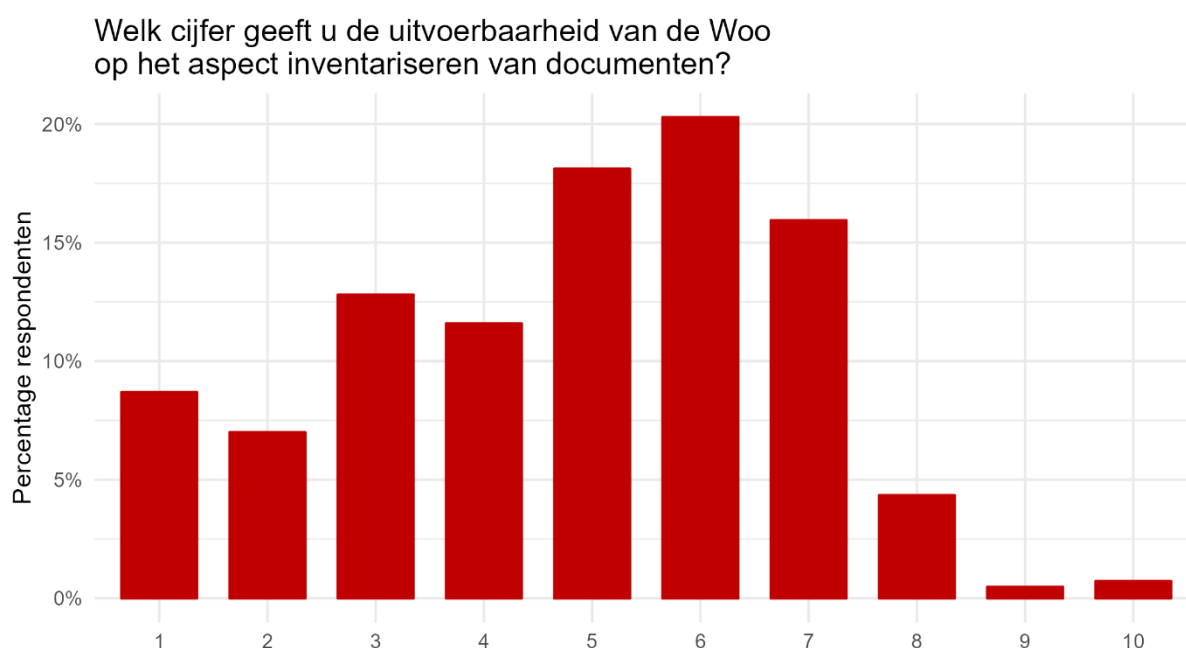
In de optiek van verzoekers streeft de overheidsorganisatie niet naar een snelle beantwoording van het Woo-verzoek. Verzoekers geven aan dat zij niet de indruk hebben dat overheidsorganisaties streven naar een snelle beantwoording van het Woo-verzoek. Tijdige beantwoording lijkt niet te worden gezien als prioriteit, ten opzichte van andere zaken. 83 procent van de respondenten had ervaring met het indienen van een eenvoudig Woo-verzoek (uitkomst minder dan 50 pagina's). Daarvan zijn bij 6,5 procent de stukken binnen de wettelijke termijn geleverd en bij 90,3 procent was dit niet het geval. Dit toont aan dat de ervaring van respondenten is dat er niet wordt gestreefd naar een snelle beantwoording van het Woo-verzoek. Zo meldt een journalist: *"Dat overheden zich niet aan de termijnen houden wordt als een gegeven medegedeeld. Niet iets waar je wat aan kan doen."* Een burger stelt: *"Nooit worden termijnen gevolgd. De duur van afhandeling is gekoppeld aan politieke gevoeligheid. Wordt zeer veel geweigerd in eerste instantie."*

Vaak weten respondenten niet wat de reden is waarom eenvoudige verzoeken niet binnen termijnen zijn afgehandeld. Een aantal heeft wel een vermoeden. Genoemde redenen zijn dan vakantie, zieke collega's bij overheidsorganisatie, slecht bereikbare contactpersonen, verzoek is lang intern blijven liggen, betrekken van derden voor zienswijze en politieke motieven om te vertragen.

3.3 Inventariseren van documenten

Deze paragraaf gaat in op knelpunten bij het inventariseren van documenten. In de enquête onder overheden hebben we aan medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de Woo gevraagd welk cijfer zij geven aan de uitvoerbaarheid van de Woo als het gaat om het inventariseren van documenten. Hieruit blijkt dat de Woo op dit aspect slecht scoort. De overgrote meerderheid van de respondenten geeft de Woo een onvoldoende op dit punt, zie ook Figuur 3.6. Gemiddeld geven ze een 4,8.¹⁷ Box 3.2 toont enkele motiveringen voor de gegeven cijfers.

Figuur 3.6 Gemiddeld cijfer voor uitvoerbaarheid van de Woo bij inventariseren van documenten is een 4,8



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Box 3.2 Motivering cijfer voor uitvoerbaarheid Woo op het aspect inventariseren van documenten

Ministerie (1): "Het meest bepalend is het brede documentbegrip: er zijn met de Woo (en ook de Wob) nauwelijks (geen, eigenlijk) vastomlijnde handreikingen rond al dan niet te betrekken documenten. Alles moet betrokken worden, waardoor je vaak blijft zoeken en nooit helemaal zeker bent of alles dat is aangetroffen ook echt alles is over het gevraagde onderwerp."

Gemeente (2): "Het is geen onwil om stukken niet te verstrekken maar het is ongelooflijk veel werk om ze bij elkaar te zoeken. Dit staat niet in verhouding met het doel van de wet."

Provincie (3): "Informatiehuishouding is niet op orde. Dat staat inventarisatie en automatisering in de weg. De DMS werkt goed, maar bevat vrijwel nooit alle relevante informatie."

Gemeente (3): "Officiële documenten lukt wel i.v.m. ons zaakstelsel (archief) maar als het om mails, chat berichten of WhatsApp gaat dan is het heel lastig om volledig te zijn en om überhaupt in deze communicatiekanalen informatie terug te vinden."

¹⁷ Medewerkers die ervaring hebben met kleine verzoeken (minder dan 50 documenten) geven gemiddeld een 5,6. Medewerkers die ervaring hebben met grote verzoeken (meer dan 50 documenten) geven gemiddeld een 4,5.

Ministerie (4): *"Vaak zijn het zo veel documenten die je moet inventariseren, waardoor je er dagen mee bezig bent. Medewerkers hebben geen tijd voor het inventariseren van documenten en de interne informatiehuishouding is onvoldoende geordend"*

Provincie (4): *"Een grote organisatie met verschillende systemen waarin informatie staat. Ook is niet altijd helder wie de inhoudelijk betrokken collega is."*

Gemeente (6): *"Er zijn vaak erg veel documenten en je bent afhankelijk van andere afdelingen (om de stukken aan te leveren) welke zelf ook al veel werk hebben liggen. Een termijn van 4 of 6 weken vind ik vaak dan ook niet redelijk."*

Waterschap (6): *"Interne mailberichten worden veelal niet gearhiveerd en bevinden zich in persoonlijke outlookmappen. Dit bemoeilijkt de inventarisatie."*

Ministerie (8): *"Het is heel nuttig om tot een inventarislijst te komen want dit helpt het verzamelen van de documenten/informatie."*

Gemeente (8): *"SharePoint zoeken, hulp van de coördinator met de vertaling van de vraag naar zoektermen en het bijhouden waar iets gezocht kan worden. Daarnaast weten inhoudelijk betrokken werknemers ambtenaren vaak wel waar de documenten staan."*

Provincie (10): *"Als dataspecialist beschik ik zowel over de juiste tooling als vaardigheden om snel en efficiënt, op basis van een met indiener afgestemde query, over meerdere bronnen te kunnen bepalen welke documenten binnen de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen."*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties

Knelpunten vanuit Woo-uitvoerders

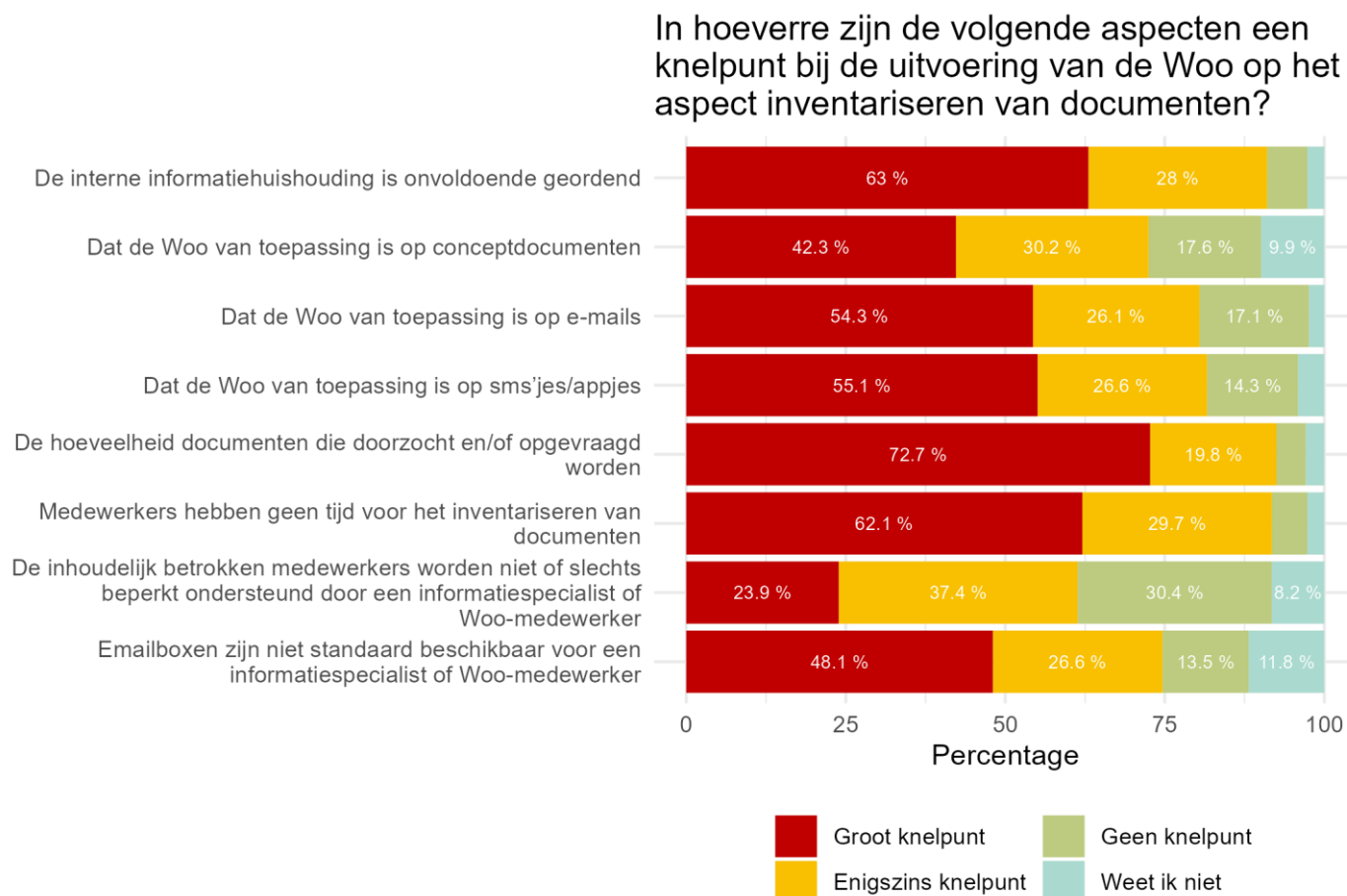
Deze paragraaf bespreekt de belangrijkste knelpunten vanuit Woo-uitvoerders bij het inventariseren van documenten.¹⁸

Informatiehuishouding van overheidsorganisaties is niet goed op orde. In veel gesprekken met overheidsorganisaties komt naar voren dat de informatiehuishouding nog niet op orde is. Dit speelt bij vrijwel elk type organisatie dat we hebben gesproken (ministeries, gemeenten, ZBO's). Wel zijn er verschillende gradaties van wel en niet op orde zijn. Ook zijn de finale versies van documenten doorgaans beter te vinden dan eerdere niet afgeronde versies. Daarnaast wijzen veel partijen op de moeilijkheid om e-mail goed te doorzoeken. Dit blijkt vaak een lastig en tijdrovend proces. Tevens hebben organisaties vaak verschillende systemen waarin informatie is opgeslagen. Het blijkt in de praktijk lastig om bij inventarisatie van documenten alle systemen integraal te doorzoeken. Tegelijkertijd valt in gesprekken met personen die meer georiënteerd zijn op het analyseren van informatie dat zij aangeven ook behoorlijk goed uit de voeten te kunnen met informatiesystemen die niet op orde zijn. Ondersteuning door zoekspecialisten en goede zoeksoftware kan in hun optiek bijdragen aan het snel inventariseren van de gevraagde documenten. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat deze systemen, inclusief e-mailboxen, bereikbaar zijn voor zulke zoekacties. De enquête onder overheden bevestigt het beeld dat het niet op orde zijn van de informatiehuishouding als belangrijk knelpunt wordt ervaren bij het uitvoeren van een Woo-verzoek. 63 procent van de respondenten noemt dit een groot knelpunt. Een medewerker van een gemeenschappelijke regeling noemt in de enquête: *"Met name documenten die niet in onze systemen worden opgeslagen, zoals sommige e-mails, whatsapp berichten en dergelijke zijn moeilijk uit systemen te halen. Daarbij*

¹⁸ Uit de enquête blijkt dat deze knelpunten spelen bij zowel medewerkers die ervaring hebben met kleine verzoeken (minder dan 50 documenten) als medewerkers die ervaring hebben met grote verzoeken (meer dan 50 documenten). In het algemeen geldt dat deze knelpunten vaker een groot knelpunt worden gevonden door medewerkers die ervaring hebben met grote verzoeken, met name dat de Woo van toepassing is op conceptdocumenten.

hebben inhoudelijk deskundigen, waar deze documenten vaak liggen, weinig tijd om deze documenten op te zoeken.”

Figuur 3.7 Knelpunten Woo bij inventariseren documenten volgens overheidsorganisaties



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Nederland kent een ruim documentbegrip. In vergelijking met andere landen kent Nederland een ruim documentbegrip, zoals ook beschreven in hoofdstuk 2. Hieronder vallen onder meer concepten van documenten (afhankelijk van de precieze status), e-mails verzonden intern en naar externen door bestuursorganen en sms'jes/appjes. Dit betekent dat veel documenten doorzocht moeten worden. Uit gesprekken blijkt dat vooral het doorzoeken van zulke grote aantallen documenten veel tijd kost. Het vergt veel van organisaties om gezien dit ruime documentbegrip toch op tijd informatie te leveren aan de verzoekers. De enquête onder overheden bevestigt dit beeld. Zo'n 73 procent van de respondenten noemt de hoeveelheid documenten die moet worden doorzocht als belangrijkste knelpunt bij het inventariseren van documenten. Bij ministeries is dit zelfs 86 procent. Ook deelaspecten, zoals het gegeven dat concepten, e-mails en telefoonberichten onder de Woo vallen, worden gezien als knelpunt, maar in mindere mate dan de totale hoeveelheid te doorzoeken documenten. In de enquête lichten enkele respondenten dit toe, zie onderstaande Box 3.3.

Box 3.3 Toelichting respondententen enquête over ruim documentbegrip

Ministerie: *"Dat de Woo geen beperking stelt aan de omvang van een verzoek en aan de aard van op te vragen documenten is een groot knelpunt. De waarde van documenten overeenkomstig de Archiefwet, zou bepalend moeten zijn voor welke documenten kunnen worden gevraagd."*

Ministerie: *"Het brede documentbegrip is vooral een groot knelpunt. Dat alles opvraagbaar is zorgt ervoor dat een bijna oneindige berg aan informatie moet worden doorzocht, zeker als een dossier nog loopt en er niet (goed) is gearchiveerd. Daarbij moet je jezelf afvragen of al die mailtjes en appjes ook wel inzicht geven in het vormen van het beleid. Nu kan in potentie elk eerste concept van een junior beleidsmedewerker op zijn/haar eerste dag binnen de scope van een Woo-verzoek vallen, terwijl dat helemaal geen realistische beleidsopties zijn geweest. Dit kan wel zo worden opgevat door bijvoorbeeld een journalist, omdat er weinig ruimte is voor het geven van context. En waar deze context soms wel wordt geschetst in het Woo-besluit wordt deze soms genegeerd."*

ZBO: *"Het belang van de Woo is groot. Het dient belangrijke doelen. Maar de Woo is bijna niet uit te voeren. Er is een tekort aan personeel, er kan te veel informatie worden opgevraagd, systemen zijn er moeilijk op in te richten, etc. Het beperken van de reikwijdte van de Woo zou enorm helpen. Dat niet meer alle interne berichtgeving door iedereen kan worden opgevraagd."*

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Respondenten in enquête onder uitvoerders van Woo-verzoeken

Het aantal grote Woo-verzoeken neemt toe. Het komt vaker voor dat een Woo-verzoek ruim geformuleerd is en dus bijvoorbeeld vraagt naar alle documenten over een bepaald onderwerp gedurende een langere periode (zie ook OSF/IMI, 2023). Zulke grote aanvragen in combinatie met een ruim documentenbegrip leiden tot een grote hoeveelheid documenten die geïnventariseerd moeten worden.

Medewerkers hebben weinig tijd voor Woo-verzoeken. In veel organisaties zijn de inhoudelijk betrokken medewerkers bij een dossier (onderwerp) ook betrokken bij de behandeling van het Woo-verzoek, onder meer omdat zij hun e-mailbox moeten doorzoeken. Zij hebben hier vaak weinig tijd voor. Juist de dossiers die interessant zijn voor verzoekers, zijn ook de dossiers waar intern al veel werk uit voortkomt, bijvoorbeeld omdat het om een belangrijk groot project gaat of omdat het politiek gevoelig is. De beperkte hoeveelheid tijd die inhoudelijke betrokken medewerkers hebben om aan Woo-verzoeken mee te werken wordt ook door respondenten van de enquête als een belangrijk knelpunt gezien, 62 procent noemt dit een groot knelpunt. In gesprekken is vaak gewezen op de wenselijkheid om inhoudelijk medewerkers goed te ondersteunen bij het inventariseren van documenten. Dit blijkt ook uit de enquête waarbij de beperkte ondersteuning door 24 procent van de respondenten als groot knelpunt wordt genoemd. Een gemeente licht toe: *"De belangrijkste variabelen bij de inventarisatie zijn omvang van het verzoek en tijdsdruk en werkdruk bij de betrokken collega's. Het grillige verloop van te ontvangen Woo-verzoeken en de verschillende omvang van Woo-verzoeken, maken het heel lastig om voldoende structurele inzetbaarheid te realiseren. Vakinhoudelijke collega's krijgen bij een Woo-verzoek daarom vaak werk "erbij", naast de al grote werkvoorraad. Aangezien vrijwel alles onder een Woo-verzoek kan vallen kan de inventarisatie veel tijd in beslag nemen bij meerdere collega's."* Een ambtenaar op een ministerie vat samen: *"De Woo ziet in beginsel op alle beschikbare informatie. De hoeveelheid van die informatie is (a) enorm en (b) slecht op orde."*

Zoekprocessen zijn niet optimaal ingericht. De inrichting van het zoekproces verschilt per organisatie. Sommige organisaties hebben dit zo ingericht dat hier snel stappen gezet kunnen worden. Maar in veel organisaties hangt dit vooral af van de inhoudelijk betrokken medewerkers. Zij worden bijvoorbeeld vaak niet of slechts beperkt ondersteund door een informatiespecialist of Woo-medewerker. Ook zijn e-mailboxen vaak niet beschikbaar voor informatiespecialisten of Woo-medewerkers. Ook is de zoeksoftware niet altijd goed op orde. In de enquête onder overheden is expliciet gevraagd naar de mogelijkheid dat e-mailboxen door derden worden onderzocht. Hieruit blijkt dat het inderdaad als knelpunt wordt gezien dat e-mailboxen niet standaard beschikbaar zijn voor Woo-

medewerkers om te doorzoeken. Bij een ministerie wordt dit wel toegepast, maar is er ook een keerzijde: *“Bij [organisatie] werken we met een programma, dit betekent dat wij alle inboxen in ons systeem hebben en niet meer naar een beleidsmedewerker hoeven te gaan om documenten bij elkaar te zoeken. Dit maakt echter dat de hoeveelheid documenten vrij fors is en er ook minder relevante documenten tussen zitten.”* Terwijl het vaak de praktijk is dat een beleidsmedewerker zelf documenten opzoekt, vindt niet iedereen dit wenselijk, zo noemt een ministerie: *“Beleidsmedewerkers zullen eerder bereid zijn mee te werken als zij ondersteund worden door een specialist. Daarnaast vind ik het vanuit oogpunt van transparantie vereist dat een onafhankelijke partij de informatie zoekt. En niet de beleidsmedewerker die documenten aanlevert maar daarbij ook informatie achter kan houden.”*

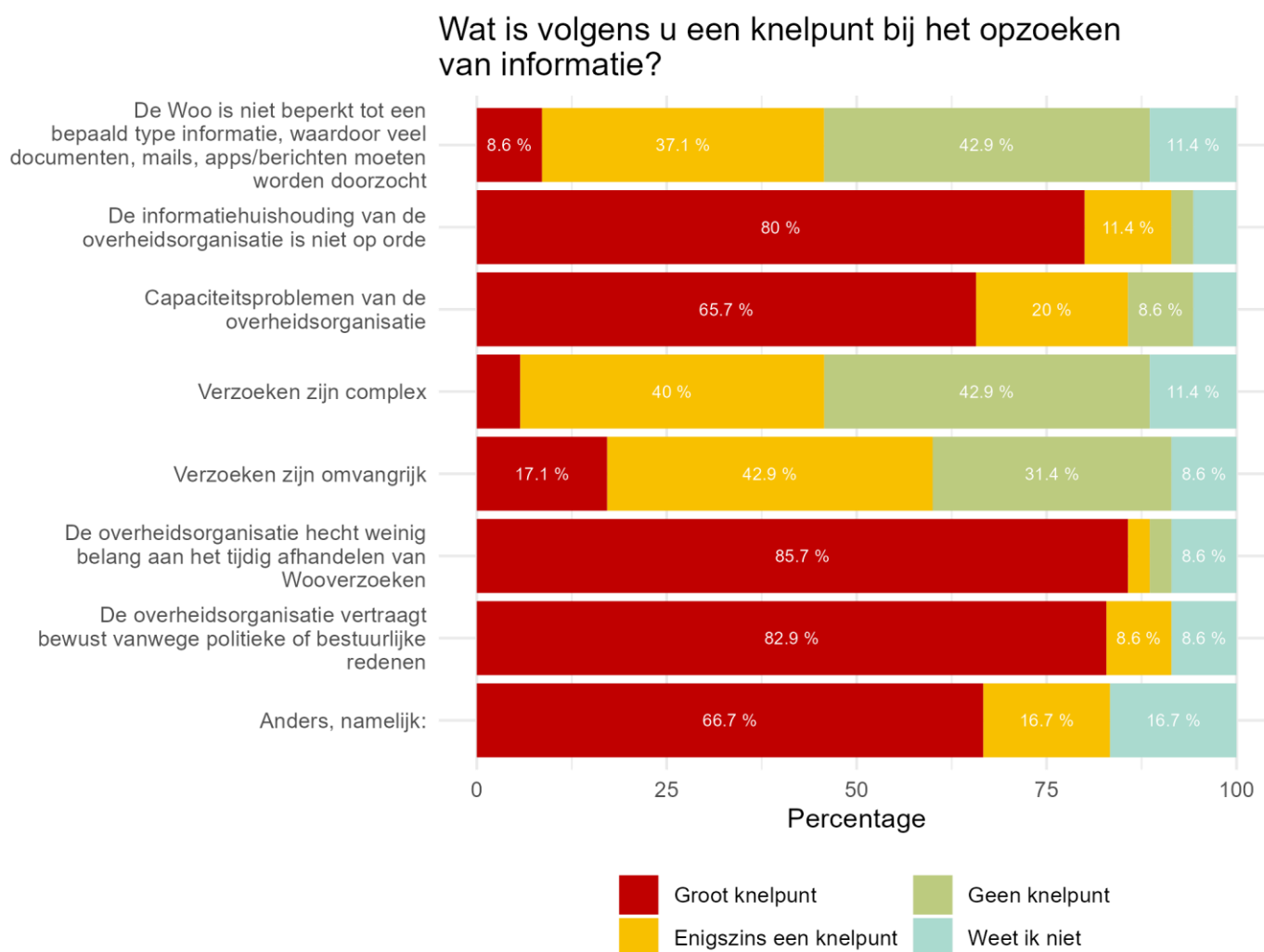
Knelpunten vanuit Woo-verzoekers

Overheid heeft capaciteit en informatiehuishouding niet op orde. Verzoekers zien dat de huidige staat van informatiehuishouding bij de overheid een belangrijk knelpunt is bij het inventariseren van documenten. 80 procent ziet dit als een groot knelpunt en 11 procent als enigszins een knelpunt (Figuur 3.8). Dit geven overheidsorganisaties zelf ook aan. Daarnaast denkt twee derde van de verzoekers dat de overheidsorganisatie kampt met capaciteitsproblemen waardoor en onvoldoende tijd kan worden gestoken in het uitvoeren van het Woo-verzoek. Ook dit benadrukken overheidsorganisaties. Op deze aspecten is er dus sprake van een gedeeld beeld tussen uitvoerders en verzoekers.

Volgens verzoekers geeft de overheid onvoldoende prioriteit aan het afhandelen van Woo-verzoeken en vertraagt de overheid bewust. 86 procent van de verzoekers in de enquête is van mening dat de overheid weinig belang hecht aan het afhandelen van Woo-verzoeken (Figuur 3.8). Daarbij ziet 83 procent het als een groot knelpunt dat de overheidsorganisatie Woo-verzoeken vertraagt vanwege politieke of bestuurlijke redenen. In het onderzoek van Centerdata (2023) geeft 55 procent van de journalisten aan dat zij denken dat de overheid bewust vertraagt. Deze aantallen staan in groot contrast met wat overheidsorganisaties zelf zeggen, daar zegt namelijk 15 procent dat het soms of vaker voorkomt dat bewust wordt vertraagd (Figuur 3.2). Hier is duidelijk een verschil van perspectief. Duidelijk is wel dat de journalisten dit als een belangrijk knelpunt zien. Zij geven aan onvoldoende een cultuur van openbaarheid te zien bij de overheid.

Beperkte interactie met de verzoeker bij de inventarisatie van documenten. Verzoekers wijzen tijdens de gesprekken duidelijk op het onderscheid tussen inventarisatieprocessen waarbij ze wel en niet worden betrokken. Dit speelt vooral bij grote verzoeken. Juist omdat een verzoeker geen goed idee heeft hoe dossiers zijn geordend of welke partijen betrokken zijn geweest, helpt het wanneer ook tijdens deze stap interactie plaatsvindt met de verzoeker. Die kan dan meedenken met zoektermen en zoekplaatsen en zaken uitsluiten die niet relevant zijn. Het tussentijds bespreken van een inventarisatielijst wordt als positief voorbeeld genoemd, mits deze stap niet te veel tijd in beslag neemt. Andersom komt het voor dat het bestuursorgaan eenzijdig met een inventarisatie komt die heel summier is, waardoor de verzoeker niet overtuigd is dat alles is gevonden. Dit leidt dan in potentie tot vervolgstappen, zoals het aanvechten van het besluit of een nieuw Woo-verzoek. In sommige gevallen blijkt achteraf dat inderdaad meer te vinden was en dat dit “slechts” te wijten was aan een minder goede informatiehuishouding. Hoewel er dan geen sprake was van de intentie om informatie achter te houden, ontstaat wel deze indruk. De Woo biedt in vergelijking met de Wob extra mogelijkheden om de verzoeker te betrekken bij het inventariseren van documenten, zoals de vertrouwelijke voorinzage. Over dit instrument zijn de meningen verdeeld. Uit gesprekken blijkt dat het her en der wordt toegepast of voorgesteld. Sommige journalisten hebben hier ook goede ervaringen mee. Tegelijkertijd is het voor journalisten geen eenvoudig instrument, aangezien ze de vertrouwelijke informatie niet mogen gebruiken, maar wel kennen.

Figuur 3.8 Knelpunten bij inventariseren van documenten volgens Woo-verzoekers



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35. De categorie 'Anders, namelijk' is door 6 respondenten ingevuld, de percentages corresponderen dus niet met de andere categorieën, die door 35 respondenten zijn ingevuld. Respondenten noemen bij Anders, o.a. onvoldoende besef van het belang van openbaarheid, trainen omdat geweigerd wordt stukken openbaar te maken, geen inzet van informatiespecialisten en onduidelijkheid over waarom er een verdaging wordt ingezet.

Vanuit wantrouwen kiezen verzoekers soms voor een grote open vraag. Woo-verzoekers zijn soms wantrouwend over de informatie die ze zullen ontvangen wanneer ze een beperkt verzoek doen. Tegelijkertijd zou een beperkt verzoek wel hun voorkeur hebben, aangezien dit tijd en (lees)werk scheelt. Maar vanwege de angst niet te krijgen waar ze om vragen, stelt een verzoeker dan toch maar een grote, brede vraag. Hierbij speelt mee dat de verzoeker geen inzicht heeft in de informatiehuishouding van de overheidsinstelling en dus niet goed waar deze naar moet vragen. Dat een documentenregister ontbreekt, draagt hieraan bij.

Verzoekers vinden het zeer onwenselijk als het documentbegrip zou worden ingeperkt, bijvoorbeeld door conceptdocumenten, e-mails en appjes uit te sluiten. Onderstaande Box 3.4 illustreert dit. Een journalist geeft aan dat een eventuele beperking eerder te zoeken zou zijn in het niveau waarop e-mails worden uitgewisseld. Een andere journalist geeft aan dat omvangrijke Woo-verzoeken onnodig kunnen zijn, maar dat het de

verantwoordelijkheid van de verzoeker is om dit in te perken, niet vanuit de wet bepaald. Een andere verzoeker vindt dat de overheid eerst moet proberen de wet te volgen voordat aan andere opties gedacht kan worden.

Box 3.4 Opvatting Woo-verzoekers over inperken documentbegrip

Journalist: *"Absoluut geen goede optie. Juist in interne mails kun je vaak achterhalen wat er achter de schermen heeft gespeeld. Conceptstukken laten zien wat er later is weggehaald."*

Journalist: *"Uitermate slechte optie. Dan hadden we bijvoorbeeld nooit de waarheid achterhaald over de betrokkenheid van minister De Jonge bij de Sywertdeal."*

Journalist: *"Het is voor de reconstructie van beleid noodzakelijk om interne stukken te kunnen bemachtigen. Op deze manier zou bestuursorgaan makkelijk onwelgevallige informatie buiten openbaarheid kunnen houden. Ik zou eerder inperking op niveau (dus bijv. geen interne mails tussen 'lagere' ambtenaren, maar wel met of op hoger niveau)"*

Journalist: *"Dit is geen goed idee, omdat juist interne mails/appberichten/etc. en concepten laten zien hoe bepaalde journalistiek interessante zaken tot stand zijn gekomen. Als het in geen geval meer mogelijk is om deze documenten op te vragen, dan schaadt dat in mijn optiek de transparantie die de overheid zegt te willen geven en die belangrijk is voor de journalistiek. Wel ben ik het ermee eens dat onnodig ruime Woo-verzoeken moeten worden verminderd en daar ligt in eerste instantie een taak bij de verzoeker zelf. Die moet verantwoordelijkheid nemen om een goed Woo-verzoek te schrijven."*

Burger: *"Noch het beperken van het aantal noch het type documenten is een goede optie. Als type X wordt uitgesloten, dan zal er meer gebruik gemaakt worden van type X. In NL worden niet veel Woo (vroeger Wob) verzoeken ingediend vergeleken met bijvoorbeeld het VK. Documentverstrekking is een groot goed."*

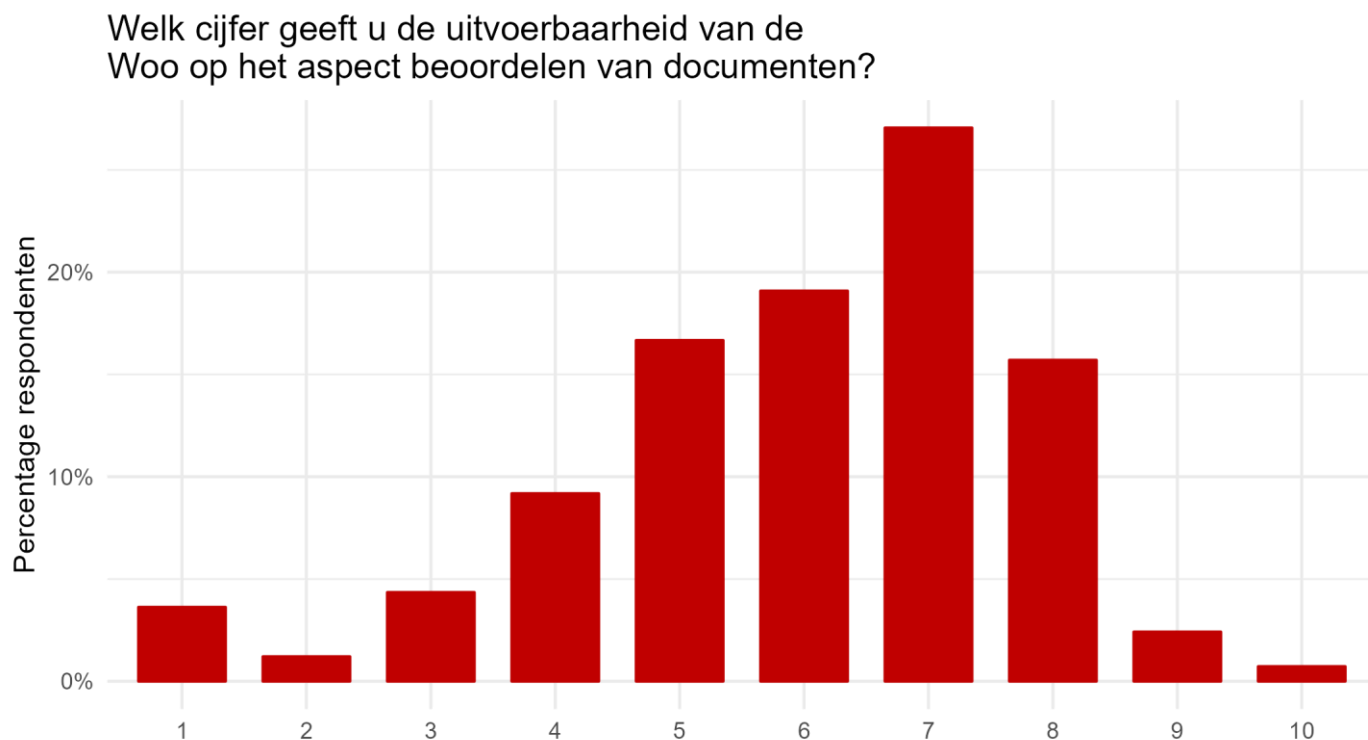
Anders: *"Dit wordt pas een optie op het moment dat er veel strengere regels komen over het gebruik van mail en apps, waarbij deze niet gebruikt mogen worden voor inhoudelijke uitwisseling. Daarvoor zou dan een specifiek mailsysteem voor moeten komen. Er moeten dan ook straffen staan op misbruik door ambtenaren. Verder is er nooit serieus geprobeerd om de Woo/Wob uit te voeren met de daartoe beoogde capaciteit en met een informatiehuishouding die op orde is. Pas als dat is geprobeerd kunnen we over andere oplossingen gaan nadenken."*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers

3.4 Beoordelen van documenten en publicatie

Deze paragraaf gaat in op knelpunten bij het beoordelen van documenten. In de enquête onder overheden hebben we aan medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de Woo gevraagd welk cijfer zij geven aan de uitvoerbaarheid van de Woo als het gaat om het beoordelen van documenten. Hieruit blijkt dat de Woo op dit aspect redelijk goed scoort. Een meerderheid van de respondenten geeft de Woo een voldoende op dit punt, zie ook Figuur 3.9. Gemiddeld geven ze een 6. Bij ministeries is het gemiddelde een 5,5 terwijl bij andere typen organisaties het gemiddelde boven de 6 ligt. Box 3.2 toont enkele motiveringen voor de gegeven cijfers.

Figuur 3.9 Gemiddeld cijfer voor uitvoerbaarheid Woo bij beoordelen van documenten is 6



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Box 3.5 Motivering cijfer voor uitvoerbaarheid Woo op het aspect beoordelen van documenten

Ministerie: (1): "Vaak zijn dat zoveel pagina's, (soms wel duizenden) dat dit niet doenlijk is voor één persoon een redelijke keuze te maken. Veelal ook vanwege de tijdsdruk. Het beoordelen op weigeringsgronden, lakken en de lakkingen motiveren is monnikenwerk en uitgesloten dat dit feilloos gebeurt. En voor elke fout/onvolkomenheid word je bij de rechtbank wel snoeihard afgerekend."

Ministerie (1): "Ieder document moet handmatig worden beoordeeld, om te zorgen dat de privacy van medewerkers, externen en andere betrokken wordt beschermd (in het huidige gure klimaat geen overbodige luxe), de belangen van de staat worden beschermd (de staat dient het belang van iedere burger, niet alleen voor de verzoeker), en het belang van een zorgvuldige en betrouwbare overheid wordt gediend (bijv. bedrijfsvertrouwelijke gegevens worden niet openbaar gemaakt). Dat proces is tijdrovend en niet te verenigen met de WOO onbegrensde informatie verzoeken afdoen."

Ministerie (3): "De relatieve uitzonderingsgronden vragen een motivering waarom het specifieke belang zwaarder moet wegen dan het algemene belang van openbaarheid. Dat is veel gevallen niet goed mogelijk zonder de inhoud van de niet-openbare informatie prijs te geven en in veel andere gevallen is er eigenlijk niet meer mogelijk dan het (nogmaals) uitleggen wat het specifieke belang inhoudt. Dit geeft in veel gevallen een in de ogen van verzoekers gebrekkige motivering, maar dit zijn eigenlijk verkeerde verwachtingen die door de wetgever zijn gewekt. Maak vooraf veel beter duidelijk in welke gevallen informatie niet openbaar wordt en geef ook duidelijk aan in welke gevallen wel. En relatieve grond kun je vooraf veel beter inkleuren dan nu het geval is."

ZBO (3): "Het beoordelen van documenten blijft een zeer tijdrovend proces (zeker als er ook zienswijze gevraagd moet worden bij derden) dat binnen de gestelde termijnen nauwelijks haalbaar is"

Gemeente (4): "Het opzoeken van de documenten kan nog door een informatiespecialist worden gedaan, maar de beoordeling moet echt door de inhoudelijk specialist worden gedaan. Door de beperkte afhandelingstermijn wordt dit als een grote werkbelasting ervaren door veel medewerkers. Vooral bij grote verzoeken kan dit zorgen dat er ander werk moet blijven liggen."

Uitvoeringsorganisatie (4): *"Er zal altijd een beoordeling moeten plaatsvinden door inhoudelijk deskundigen. Zeker als er tegelijkertijd meer WOO-verzoeken lopen is in de huidige opzet het capaciteitsaspect een issue. We maken er iemand voor vrij, maar zouden die capaciteit ook op een ander dossier goed kunnen gebruiken."*

Gemeenschappelijke regeling (5): *"je moet héél veel stappen doorlopen en handwerk verrichten. Zoals toetsen op uitzonderingsgronden (relatief/absoluut), weglakken persoonlijke beleidsopvattingen, anonimiseren, onderzoeken of je geacht wordt de informatie te hebben, etc."*

Gemeente (5): *"Het beoordelen van documenten onder de Wet open overheid (Woo) is een uitdaging die leidt tot een gemiddelde score van 5. Enerzijds hebben we te maken met enkele duidelijke criteria waaraan documenten moeten voldoen, wat het proces enigszins vergemakkelijkt. Anderzijds is de praktijk veel complexer: Onze systemen zijn niet optimaal ingericht voor het efficiënt beoordelen van documenten. Zo is het archiveren van e-mails en WhatsApp-berichten niet eenvoudig. De situatie wordt nog gecompliceerder als het gaat om Woo-verzoeken die ver teruggaan in de tijd en betrekking hebben op medewerkers die niet meer werkzaam zijn bij de organisatie."*

Gemeente (6): *"De uitzonderingsgronden laten altijd ruimte voor interpretatie."*

Ministerie (6): *"Beoordelen is meer een administratief probleem dan een inhoudelijk probleem. Het kost tijd om alle documenten door te lopen, te beoordelen en te controleren. Maar qua inhoudelijke beoordeling biedt de Woo denk ik voldoende weigeringsgronden."*

Gemeenschappelijke regeling (7): *"Het beoordelen van documenten is over het algemeen goed te doen. Alleen bij hele omvangrijke verzoeken kost dat veel tijd."*

Gemeente (7): *"De Woo omschrijft redelijk helder wat wel en niet openbaar wordt. Vaak moeten wel verschillende belangen worden afgewogen en kost het interpreteren van uitzonderingsronden aan de hand van bijvoorbeeld jurisprudentie, soms meer tijd. Ook hier zijn de korte beslistermijn en de werkdruk de voornaamste boosdoener."*

Ministerie (8): *"Het kan veel werk zijn door het grote aantal geïnventariseerde documenten, maar de Woo is inhoudelijk duidelijk over de toetsing."*

Uitvoeringsorganisatie (8): *"Hoewel de Woo een rechtsgebied op zichzelf is, strekt het tot aanbeveling dat de Woo jurist kennis heeft van de inhoud van zaken die door het bestuursorgaan worden uitgevoerd."*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties

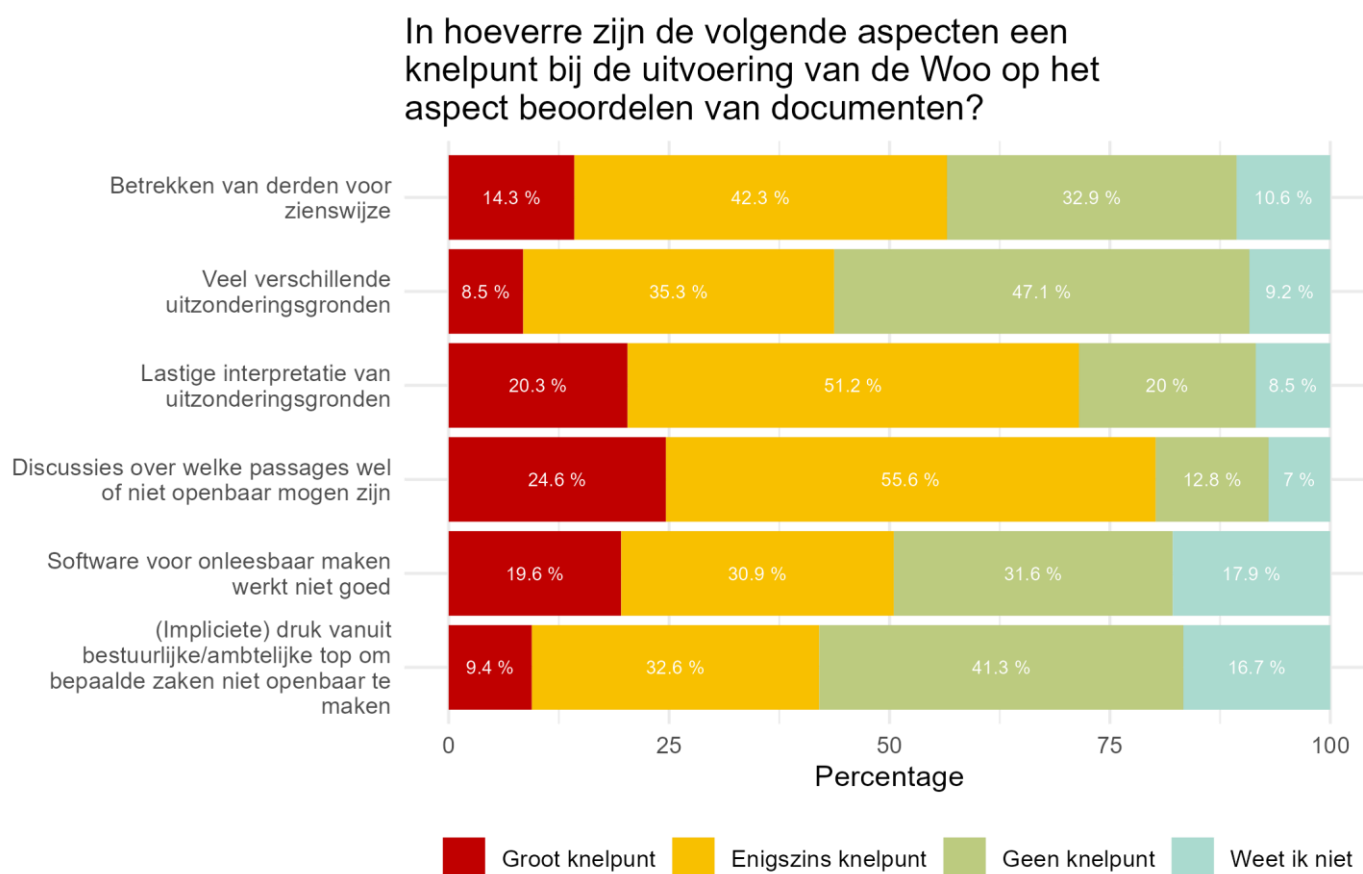
Knelpunten vanuit Woo-uitvoerders

Deze paragraaf bespreekt de knelpunten vanuit Woo-uitvoerders bij het beoordelen van documenten.

Het betrekken van derden voor zienswijze vertraagt het Woo-proces. In verschillende gesprekken komt naar voren dat het betrekken van derden veel tijd in beslag kan nemen. Soms kiezen bestuursorganen ervoor om hier extra tijd voor uit te trekken, om zo de derde partij hier de tijd voor te geven. Maar het komt ook voor dat een derde partij bezwaar maakt tegen een beslissing, waardoor de termijn voor de zienswijze langer wordt. Dit geldt met name voor grote verzoeken, waarbij er in sommige gevallen wel tientallen derde partijen zijn of meer. In de enquête onder overheden wordt dit ook wel herkend als knelpunt. Zo'n 14,3 procent van de respondenten noemt dit een groot knelpunt. Een medewerker van een gemeenschappelijke regeling licht toe: *"Het is niet duidelijk wanneer je derden wel en niet moet betrekken. Als deze naar verwachting bezwaar heeft tegen verstrekking". Bovendien is niet helemaal duidelijk op welke documenten de derde dan een zienswijze mag inbrengen: alle documenten waarin deze voorkomt of alleen de documenten die van de derde afkomstig zijn. Het betrekken van derden geeft schorsing van de beslistermijn, maar aanvragers hebben daar vaak geen begrip voor. Het zou fijn zijn als er betere criteria komen voor het betrekken van derden."* Een medewerker van een ministerie brengt nuance aan bij dit knelpunt: *"Het vragen*

van zienswijze aan derden is op zich geen knelpunt, wel het feit dat het beoordelen en verwerken van de zienswijzen vaak zeer veel tijd kost.”

Figuur 3.10 Grootste knelpunt bij beoordelen van documenten is discussies over welke passages wel of niet openbaar mogen zijn



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Het goed interpreteren van uitzonderingsgronden is soms lastig. De Woo kent een flink aantal uitzonderingsgronden (vier meer dan de weigeringsgronden in de Wob). Een goede interpretatie hiervan is belangrijk, aangezien ze zowel ruim als krap te interpreteren zijn, met duidelijke verschillen in de informatie die dan naar buiten gaat. Uit gesprekken met uitvoerders blijkt dat de uitzonderingsgronden in hun optiek soms lastig te interpreteren zijn. Wat ook opvalt in de gesprekken is dat een open houding en dus minimaal lakken wordt genoemd als reden dat de beoordeling van documenten sneller gaat. Het is daarbij wel belangrijk dat de hele organisatie, inclusief de top, deze houding deelt, anders blijft er alsnog discussie over wat wel of niet gelakt moet worden. In de enquête onder overheden komt het punt dat er discussies zijn over de vraag of een passage wel of niet openbaar mag zijn naar voren als belangrijkste knelpunt bij het beoordelen van documenten. Bijna een kwart van de respondenten noemt dit een groot knelpunt. Het aantal uitzonderingsgronden wordt in veel mindere mate gezien als knelpunt. Een medewerker van een gemeente noemt: *“Door mijn functie (geen Woo-specialist/jurist) weet ik inhoudelijk niet altijd de juiste beoordeling te maken.”* De indeling van het proces leidt soms ook tot een knelpunt op dit aspect, zo stelt een gemeente: *“Bij ons beoordeelt juridische zaken de documenten. Dat is vaak lastig omdat zij de inhoud minder goed kennen.”* Iemand bij een ministerie vindt dit geen groot knelpunt: *“Duidelijke uitzonderingsgronden, echter veel onduidelijkheid over concepten. Het zou waardevol zijn voor het proces indien deze niet meer konden worden opgevraagd. Dit scheelt verzamelen, beoordelen, bezwaren en beroepen.”*

Het beeld bestaat dat soms sprake is van (impliciete) druk vanuit de ambtelijke top om bepaalde zaken niet openbaar te maken. In de gesprekken komt naar voren dat er aanwijzingen zijn dat soms sprake is van onwil om informatie openbaar te maken. Het beeld bestaat dat politieke gevoelige Woo-verzoeken minder open en trager worden behandeld. We hebben dit niet zodanig onderzocht in deze Invoeringstoets, dat we kunnen aantonen dat inderdaad sprake is van druk om zaken niet openbaar te maken. Wel hebben we er enkele vragen over gesteld. In de enquête onder overheden noemt 9 procent van de respondenten het een groot knelpunt dat soms sprake is van (impliciete) druk vanuit de ambtelijke of politieke top om bepaalde zaken niet openbaar te maken. Daarnaast noemt 33 procent het enigszins een knelpunt. Een ambtenaar bij een ministerie zegt in de enquête: *“Ambtelijke top heeft vaak een wat andere risicoafweging bij Woo-verzoeken en dat is begrijpelijk, maar maakt de uitvoering (op de werkvloer) lastig. De beoordelaars staan soms tussen de realiteit van de juristen en politiek-bestuurlijke context van de ambtelijke top. Dat is ongemakkelijk en leidt soms tot frustraties.”* Een andere ambtenaar van een ministerie noemt echter: *“Druk van bestuurlijke/ambtelijke top om bepaalde zaken niet openbaar te maken is hier in ieder geval niet aan de orde. Eerder is het zo dat de juristen de ambtelijke top erop moeten wijzen dat bepaalde informatie absoluut niet openbaar gemaakt zou mogen worden, i.c. informatie die valt onder de absolute weigeringsgronden en het grondwettelijke beginsel ter bescherming van de eenheid van het kabinetsbeleid. De wens om zo transparant mogelijk te zijn, slaat soms te ver door in mijn optiek.”* Een ander ministerie is het er ook niet mee eens dat dit een knelpunt is: *“Hoewel het beeld bestaat dat er vanuit de ambtelijke of bestuurlijke top wel eens zaken onder de pet worden gehouden. Dit is klinkklare onzin en hardnekkige beeldvorming uit tijden die gelukkig achter ons liggen. Niemand is tegen transparantie en openheid maar aanvragers hebben vaak geen enkel besef wat ze eigenlijk vragen en wat dat betekent aan tijd inventarisatie en afstemming. De complexiteit van ingediende Woo-verzoeken (en daarmee vaak uitstel in afhandeling) wordt te vaak verward met onwelwillendheid of intransparantie.”*

De afhandeling van het Woo-besluit duurt soms lang. Na het opstellen van het Woo-besluit moet het besluit door verschillende personen in de organisatie worden ondertekend. Uit de enquête blijkt dat dit gemiddeld 2,9 parafen zijn, bij ministeries zijn dit er meer (gemiddeld 4,9). De mediane doorlooptijd is 5 dagen, bij ministeries is dit 7 dagen.¹⁹ Uit interviews blijkt dat in sommige organisaties de bewindspersoon of bestuurder akkoord moet gaan met het Woo-besluit, afhankelijk van hoe gevoelig de te openbaren informatie is. Bij de overheidsorganisaties heeft een snelle afhandeling van het Woo-besluit ook niet altijd prioriteit, vertelden enkele gesprekspartners. Er is echter ook een aantal organisaties, waaronder een ministerie, die bewust kiezen voor een korte parafenlijn, wat de afhandeling van een Woo-besluit versnelt.

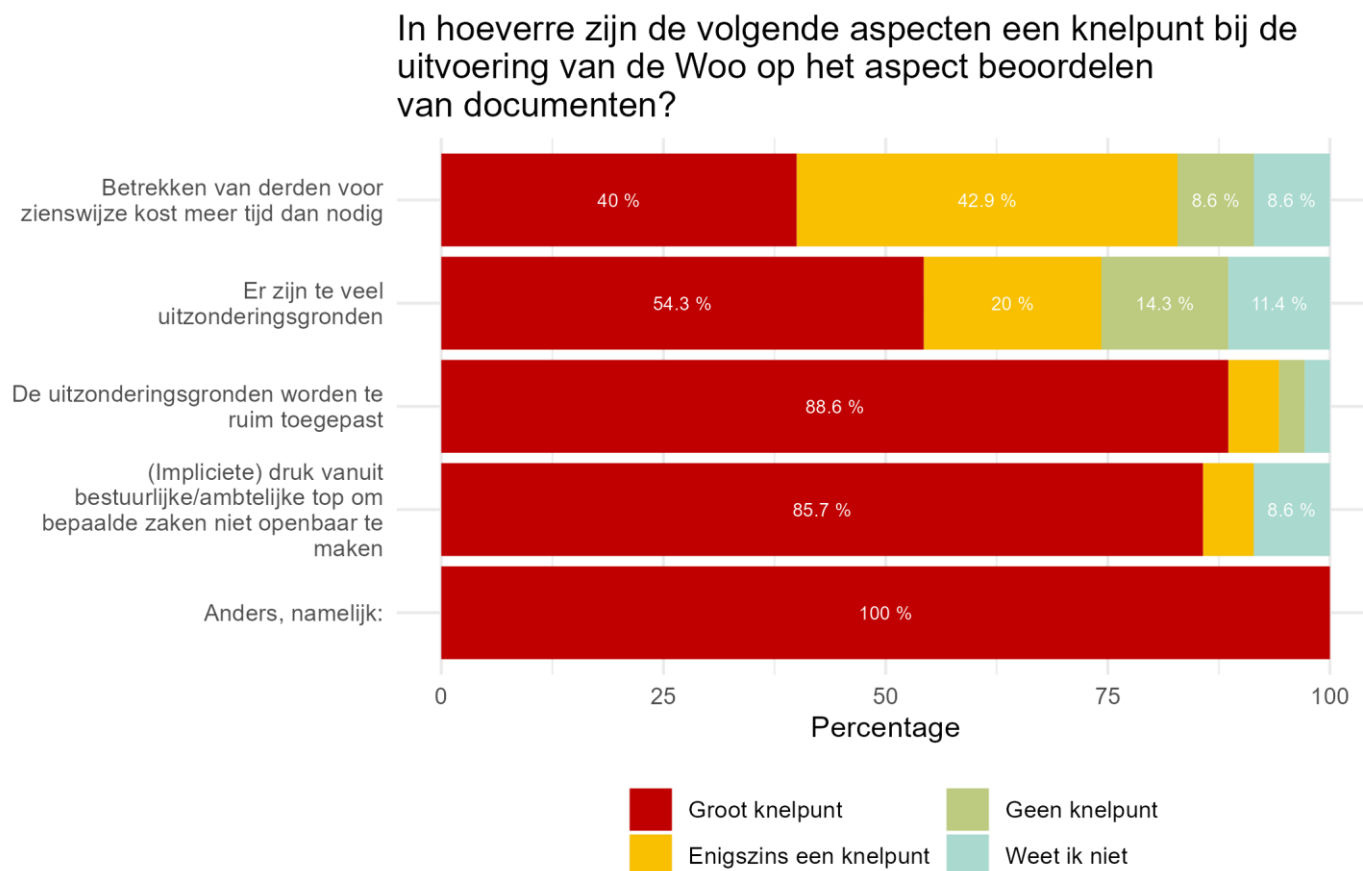
Knelpunten vanuit Woo-verzoekers

Deze paragraaf bespreekt de belangrijkste knelpunten bij het beoordelen van documenten vanuit Woo-verzoekers.

Verzoekers zien (impliciete) druk vanuit de bestuurlijke/ambtelijke top om bepaalde zaken niet openbaar te maken als groot knelpunt. 86 procent van de respondenten in de enquête geeft dat aan (Figuur 3.11). Hier is lastig bewijs voor te geven, maar journalisten geven in de enquête en interviews wel voorbeelden hiervan. Bij een cultuur van openheid is er minder (impliciete) druk om bepaalde zaken weg te lakken. Ter vergelijking, 9 procent van de respondenten in de enquête onder overheidsorganisaties ziet dit ook als een knelpunt en een derde ziet dit als enigszins een knelpunt (Figuur 3.10). Hieruit blijkt wederom een verschil in perspectief, maar het is duidelijk dat dit voorkomt bij de overheid.

¹⁹ In verband met uitschieters in de respons op de enquête vermelden wij hier de mediaan en niet het gemiddelde.

Figuur 3.11 Woo-verzoekers zien veel knelpunten bij beoordelen van documenten



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35. De categorie 'Anders, namelijk' is door 3 respondenten ingevuld, de percentages corresponderen dus niet met de andere categorieën, die door 35 respondenten zijn ingevuld. Bij Anders wordt genoemd dat medewerkers soms welwillend zijn, maar hooggeplaatste juristen in de organisatie een andere beslissing nemen, dat de mentaliteit van de ambtenaren te veel op informatie achterhouden gefocust is en dat privacy van ambtenaren ten onrechte zwaar wordt meegewogen.

Een knelpunt is dat uitzonderingsgronden ruim worden toegepast. Zowel Woo-verzoekers (Figuur 3.11) als een deel van de uitvoerders bevestigen dit. Woo-verzoekers hebben er begrip voor dat bepaalde zaken worden gelakt, zoals persoonsgegevens, maar ze geven aan dat inhoudelijke informatie bovenmatig veel wordt gelakt. Daarbij komt vaak terug dat de 'i-grond' (art. 5.2.i "het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen") te ruim wordt gebruikt. Woo-verzoekers hebben een sterk vermoeden dat bij twijfel deze uitzonderingsgrond wordt toegepast, waardoor relevante informatie niet openbaar wordt gemaakt. Volgens enkele Woo-verzoekers is hierdoor de transparantie met de Woo verslechterd ten opzichte van de Wob. Ook uitvoerders ervaren een ruime toepassing van uitzonderingsgronden als een knelpunt, omdat dit de uitvoeringslast aanzienlijk verhoogt. Zij stellen in de interviews soms veel tijd kwijt te zijn aan interne discussies of bepaalde informatie wel of niet openbaar mag worden gemaakt.

De gepubliceerde informatie is niet goed doorzoekbaar. Woo-verzoekers gaven in interviews aan dat de gepubliceerde informatie niet altijd goed doorzoekbaar is. Vaak wordt er één groot PDF-bestand met daarin alle documenten opgeleverd, terwijl er ook behoefte kan zijn aan alle documenten separaat. Een aantal journalisten met geavanceerde software kan het grote PDF-bestand weer splitsen in separate bestanden, maar zonder de software

is dat lastig. Ook komt het vaak voor dat de documenten niet machineleesbaar zijn, zodat het doorzoeken van het document op bepaalde zoektermen niet werkt. Bij grote Woo-verzoeken waar het gaat over duizenden bestanden, kan dit zeer problematisch zijn. De enquête onder overheden wijst erop dat documenten vaker wel dan niet elektronisch doorzoekbaar worden opgeleverd, maar dit is nog niet het geval bij iets minder dan de helft van de Woo-verzoeken.

3.5 Actieve openbaarmaking

Niet alle artikelen van de Woo over actieve openbaarmaking zijn in werking getreden. Van belang is momenteel vooral de inspanningsverplichting (Artikel 3.1) om aan actieve openbaarmaking te werken. Daarnaast wordt er met werkdefinities van vier categorieën ervaring opgedaan. Deze invoeringstoets besteedt vooral aandacht aan de inspanningsverplichting en de knelpunten die daarmee te maken hebben. Hierbij baseren we ons vooral op gesprekken met betrokkenen, de actieve openbaarmaking is maar beperkt meegenomen (één vraag) in de door ons uitgezette enquêtes.

Overheidsorganisaties geven aan dat actieve openbaarmaking een impuls heeft gegeven aan het op orde brengen van de informatiehuishouding. De organisaties hebben stappen gezet in een betere ordening van documenten, wat uiteindelijk ook helpt bij het efficiënter afhandelen van Woo-verzoeken. De kanttekening hierbij is dat dit een transformatie met een lange adem is. Op de korte termijn boeken overheidsorganisaties nog geen kwaliteits- of tijds winst hiermee.

Over het algemeen is de actieve openbaarmaking van beslisnotities ingevolge artikel 68 Grondwet goed ontvangen, alhoewel journalisten aangeven dat de beslisnotities weinig extra inzicht bieden over de totstandkoming van het beleid. Daar gebruiken ze nog steeds de passieve openbaarmaking voor. In dit geval is er dus geen sprake van dat actieve openbaarmaking leidt tot minder passieve openbaarmaking. Dat is ook geen verwachting van de wetgever, maar veel gesprekspartners zien dit wel als een logisch vervolg (zie hieronder).

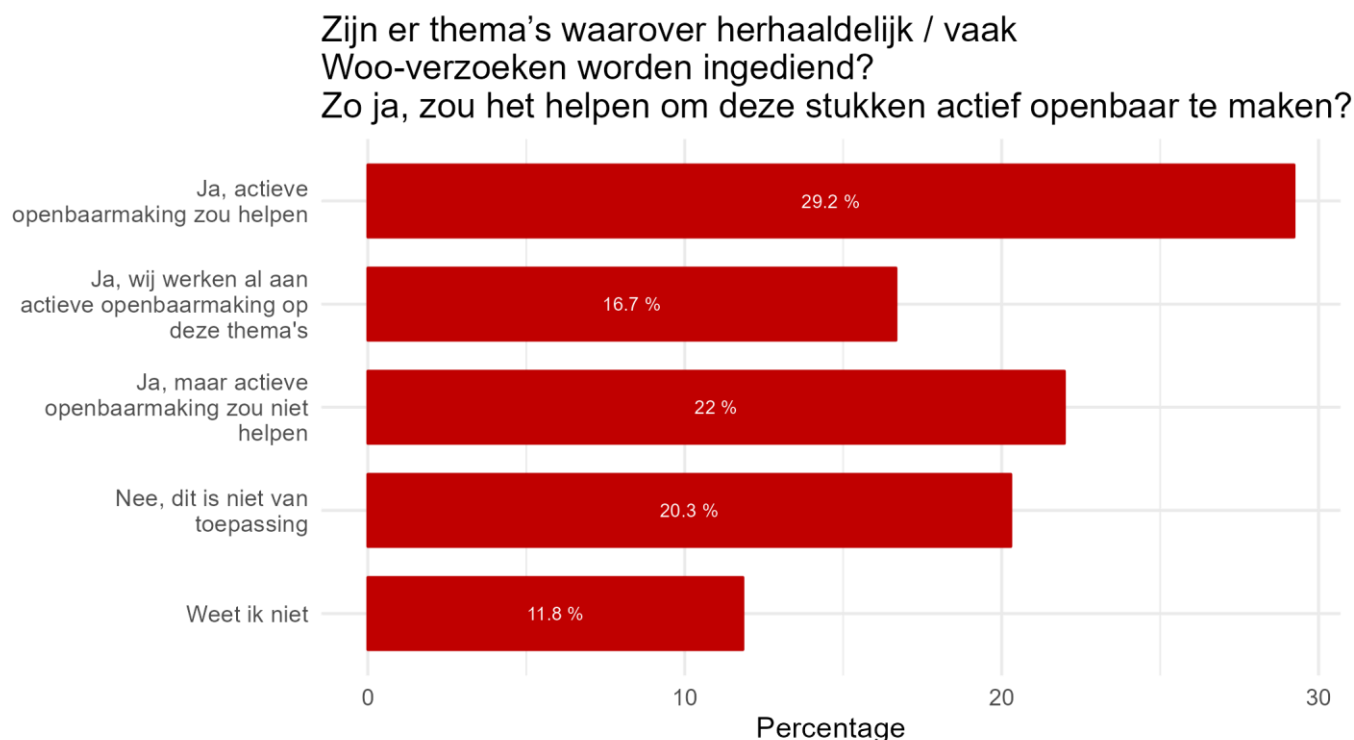
De huidige openbaarmakingseisen zijn beperkt. Zowel uitvoerders als gebruikers geven aan dat de actieve openbaarmaking momenteel beperkt is. De vier categorieën waar op basis van werkdefinities ervaring mee wordt opgedaan²⁰ worden door gesprekspartners niet gezien als informatie waar veel behoefte aan is bij het publiek. In interviews met onder meer gemeenten komt regelmatig naar voren dat actieve openbaarmaking meer zin heeft als het beter gericht is op het publiek. Gemeenten ontplooiën daarom zelf ook initiatieven die meer gericht zijn op de belangstelling vanuit het publiek. Een voorbeeld is het actief openbaar maken van informatie rond de Formule 1 in de gemeente Zandvoort. Veel overheidsorganisaties zijn aan het nagaan wat nog meer goed is om te delen en op welke thema's zij proactief documenten openbaar kunnen en willen maken. Een aantal gemeenten noemt in interviews dat de opvang van asielzoekers een thema is dat zich bij uitstek leent voor actieve openbaarmaking, omdat zij verwachten dat daar ook veel Woo-verzoeken over komen.

Het is voor gemeenten een grote investering om actieve openbaarmaking voor elkaar te krijgen. Uit interviews blijkt dat gemeenten actief aan de slag zijn gegaan met het uit eigen beweging openbaar maken van documenten. Via onder meer de VNG wisselen ze ervaringen uit over een goede wijze om dit te doen. Dit vraagt wel een behoorlijke investering van gemeenten. Daarbij komt dat het wegvallen van PLOOI door veel gemeenten als teleurstellend wordt ervaren, want zij moeten nu ook op zoek naar een eigen platform om informatie actief openbaar te maken. Een gemeente licht in de enquête toe: *"We zijn ons aan het voorbereiden op de actieve*

²⁰ Organisatie- en bereikbaarheidsgegevens, Woo-verzoeken en -besluiten, convenanten en vergaderstukken.

openbaarmakingsplicht. Dat zal ingrijpende wijzigingen hebben. De onduidelijkheden op dit gebied zorgen ervoor dat dit veel meer tijd en inspanning kost dan noodzakelijk is.”

Figuur 3.12 Actieve openbaarmaking kan helpen om Woo-verzoeken te verminderen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Actieve openbaarmaking kan leiden tot meer Woo-verzoeken. Enkele gesprekspartners en respondenten in de enquête denken dat actieve openbaarmaking alleen maar tot meer Woo-verzoeken leidt. Door actieve openbaarmaking weet het publiek nu welke informatie er beschikbaar is, dus weten ze ook waarover ze nog meer informatie, zoals e-mails kunnen opvragen. Een medewerker van een ministerie licht toe: *“Ik geloof minder in actieve openbaarmaking en dat dit tot een vermindering van het aantal passieve verzoeken gaat leiden. De praktijk leert dat verzoekers toch vooral op zoek zijn naar de onderliggende, diepere informatie (voornamelijk te vinden in e-mails, interne nota's en dergelijke) dan die is terug te vinden in de formele stukken die (op termijn) actief openbaar gemaakt moeten worden.”* Anderen denken echter dat actieve openbaarmaking bij thema's waar zij regelmatig Woo-verzoeken over krijgen, kan helpen om het aantal Woo-verzoeken te verminderen (Figuur 3.12). 29 procent denkt dat actieve openbaarmaking kan helpen als er over bepaalde thema's veel Woo-verzoeken komen. 17 procent werkt hier al aan en 22 procent denkt dat dit juist niet zou helpen. Wel wordt onderkend dat de plicht om actief openbaar te maken een stimulans geeft aan het op orde krijgen van de informatiehuishouding, wat op deze manier ook de afhandeling van Woo-verzoeken beter uitvoerbaar maakt.

3.6 RoI ACOI

Het ACOI heeft zijn wettelijke taken opgepakt door onder meer het uitbrengen van adviezen, het bemiddelen bij klachten over openbaarmaking van een overheidsorganisatie en het doen van onderzoek. Voorbeelden zijn het

ACOI-advies over het beheren en bewaren van chatberichten (van personen in een sleutelfunctie)²¹, het advies van het ACOI aan de minister van VWS op basis van een klacht van een journalist over een Woo-verzoek over COVID-19²² en een advies aan de minister-president, naar aanleiding van een bemiddeling.²³

In deze invoeringstoets hebben we overheidsorganisaties, verzoekers en wetenschappers gevraagd naar hun inzichten over het functioneren van het ACOI. Hieruit komt het beeld naar voren dat het ACOI zijn taken voortvarend heeft opgepakt. Het aantal bemiddelingen en adviezen is substantieel voor een jonge organisatie. Bovendien durft het ACOI duidelijk stelling te nemen in de cases die ze krijgt voorgelegd.

Over de inhoudelijke invulling van haar taken wordt zowel positief als negatief gesproken in interviews. Het merendeel van de journalisten is complimenteaus over de rol die het ACOI op zich neemt. Dit is ook wel te verklaren gezien het sterke streven naar openheid dat het ACOI uitdraagt. Daarnaast wijzen journalisten op het teleurstellende resultaat bij de advisering door het ACOI richting VWS. Dit advies is grotendeels niet opgevolgd.²⁴ Omgekeerd zijn er kritische geluiden vanuit vooral de ministeries over de rol van het ACOI. Zij wijzen in interviews op de beperkte belangstelling voor uitvoerbaarheid en zeer kritische toon van de adviezen. Dit geldt overigens niet altijd. Het advies over het beheren en bewaren van chatberichten is bijvoorbeeld wel goed ontvangen bij overheidsorganisaties.

Daarnaast wordt genoemd dat de twee rollen van het ACOI, bemiddeling en advies, zich soms lastig tot elkaar verhouden. Bemiddeling door het ACOI vraagt om een meer neutrale houding ten opzichte van overheidsorganisaties dan de adviesrol. Een adviseur dient immers duidelijker stelling te nemen. Tegelijkertijd is het goed te begrijpen dat beide rollen binnen een organisatie zijn verenigd. Ze liggen inhoudelijk immers dicht bij elkaar. Bovendien stelt de wet dat er twee typen advies zijn, namelijk (on)gevraagd advies en advies dat volgt uit bemiddeling, waardoor dit laatste type advies sowieso heel dicht tegen de bemiddelingsfunctie aan ligt.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat in het Woo-proces vaak behoefte is aan een onafhankelijke partij die een bemiddelende rol kan spelen. Er bestaan helaas immers veel conflictpunten tussen verzoekers en overheden. Tegen deze achtergrond kan het ACOI van grote waarde zijn binnen het Woo-proces. Dat laat het college ook al op veel punten zien. Wel is het een punt van aandacht dat het ACOI voldoende gezag opbouwt bij zowel verzoekers als overheidsorganisaties. Op dit laatste punt lijkt nog wel wat te winnen, bijvoorbeeld door zich goed te verdiepen in de uitvoeringsproblematiek bij overheden en daar rekening mee te houden bij het opstellen van adviezen. Daarnaast is het wellicht raadzaam om de twee typen advies van het ACOI ((on)gevraagd en naar aanleiding van bemiddeling) van een andere naam of status te voorzien.

Vooruitkijkend zijn verschillende suggesties gedaan over de rol van het ACOI. Zo is een denkrichting dat het ACOI een rol krijgt bij het inperken van Woo-verzoeken. Soms zijn verzoeken zo omvangrijk dat het in de rede ligt om een belangenafweging te maken tussen maatschappelijke opbrengsten en kosten van een verzoek. Zo'n afweging dient gemaakt te worden door een onafhankelijke partij. Het ACOI zou hierbij een rol kunnen spelen, al is de vraag in hoeverre ze in de perceptie van ministeries een onafhankelijk partij zijn. Een andere mogelijkheid is om het ACOI meer bevoegdheden te geven dan advisering, door hieraan toe te voegen dat het ACOI bindende beslissingen kan nemen. Daarbij past dat verzoekers verplicht zijn eerst de klachtprocedure bij het ACOI te benutten, voordat zij hun

²¹ <https://www.acoi.nl/adviezen/chatberichten/>

²² <https://www.acoi.nl/adviezen/advies-VWS/>

²³ <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/brief-met-advies-van-acoi-aan-minister-president-mark-rutte-van-het-ministere-algemene-zaken-az>

²⁴ Zie brief VVOJ: <https://www.vvoj.org/2023/06/06/vvoj-in-brief-aan-minister-kuipers-open-overheid-verder-weg-dan-ooit/>

geschil aan de rechter kunnen voorleggen. Dit geeft de ACOI meer instrumenten en zou de druk op de bestuursrechter verlichten. Maar de vraag is wel of bemiddeling bij het ACOI dan nog wel past. Een derde denkrichting is om verschillende bestaande toezichthouders op informatie-vraagstukken samen te voegen, waaronder het ACOI, de Autoriteit persoonsgegevens en Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Dit ter versterking van de integraliteit. Dit is wellicht een forse stap. Tegelijkertijd wijzen meerdere gesprekspartners wel op de “bestuurlijke drukte” rond informatievraagstukken.

3.7 Woo-contactpersonen

De verplichte Woo-contactpersoon (voor extern contact) en de vaak daar uit volgende Woo-coördinator (voor intern contact) worden gezien als een nuttige toevoeging aan de wet. Het is in eerste opzicht wenselijk dat er een vast aanspreekpunt is voor vragen over de Woo, ook binnen in de organisatie. De Woo-verzoeken komen nu centraal binnen en kunnen dus vanuit één punt binnen de organisatie worden uitgezet. Bij een aantal organisaties was dit onder de Wob anders, toen kwamen op verschillende plekken in de organisatie Wob-verzoeken binnen en was het overzicht vaak incompleet.

We zijn in gesprekken Woo-contactpersonen tegengekomen die hun rol zeer enthousiast invullen en zo verzoekers direct goed helpen. Een voorbeeld is telefonisch contact opnemen na ontvangst van het verzoek met een uitleg van het proces. In dit telefoongesprek kan de Woo-contactpersoon ook doorvragen naar de achtergrond van het Woo-verzoek, wat kan helpen bij de uitvoering. De Woo-contactpersoon kan ook snel een gesprek organiseren met de betrokken beleidsmedewerker, die inhoudelijke vragen kan beantwoorden. Regelmatig lijkt dit voldoende voor de verzoeker en wordt er afgezien van een Woo-verzoek, als de informatie in dit gesprek verstrekt wordt. Hierbij is de Woo-contactpersoon wel afhankelijk van de houding van zowel de verzoeker als de rest van de organisatie ten opzichte van de afhandeling van het Woo-verzoek. Als collega’s verder het Woo-verzoek niet actief oppakken, blijft het vaak bij een enthousiast begin, maar is de invloed daarvan op het vervolg van het proces beperkt.

De Woo-contactpersoon (in sommige organisaties ook Woo-coördinator) kan intern een positieve rol spelen bij het aanjagen van een cultuur- of werkwijzeverandering gericht op openheid. Zeker in kleinere organisaties weet de Woo-contactpersoon vaak duidelijk het belang van openbaarheid uit te leggen aan collega’s en draagt dit ook bij aan verdere bewustwording.

Al met al zijn er in dit onderzoek geen knelpunten met betrekking tot Woo-contactpersonen naar boven gekomen. De rol van de contactpersoon in het proces kan zeer positief zijn, maar is uiteindelijk niet doorslaggevend, omdat een goede afhandeling van een Woo-verzoek van meerdere factoren en actoren afhankelijk is.

3.8 Conclusies op basis van knelpunten

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk, trekken we de volgende hoofdconclusies over de knelpunten bij de uitvoering van de Woo.

3.8.1 Hoofdconclusies knelpunten

Overheidsorganisaties voeren de Woo niet goed uit

De wetgever heeft ervoor gekozen om publieke informatie ruimhartig en eenvoudig toegankelijk te willen maken. Een groot deel van de overheidsorganisaties blijkt tot dusver niet in staat om deze ruime toegang te bieden. Overheden overschrijden systematisch de termijnen voor Woo-verzoeken, al speelt dit sterker bij ministeries dan bij gemeenten. Gebruikers van de Woo zijn niet tevreden met de uitvoering. Betrokken overheidsmedewerkers beklagen zich over de moeilijke uitvoerbaarheid van de wet.

De onvoldoende uitvoering ligt voor een deel in de beperkte capaciteit, al worden stappen gezet om die te vergroten

Bij de invoering van de Woo waren overheidsorganisaties niet toegerust om de Woo goed uit te voeren. De informatiehuishouding was niet op orde en de benodigde procesinrichting en personele capaciteit waren niet aanwezig. Inmiddels zijn duidelijk stappen gezet om het Woo-proces te verbeteren. Overheidsorganisaties zijn bezig met het inrichten van uitvoeringsprocessen, het verbeteren van de informatiehuishouding en het stimuleren van een cultuur van openheid. Dit is geen eenvoudige opgave, onder meer omdat de Woo vraaggedreven is, waardoor de informatievraag vooraf niet bekend is, maar wel sterk kan toenemen. Organisaties lopen in dit verbeterproces tegen diverse vragen aan, wat tot op heden knelpunten zijn in de uitvoering. Voorbeelden van deze vragen zijn: Is het efficiënter om een aparte Woo-afdeling in te stellen of het proces onder te brengen bij de juridische afdeling? Laten we vooral de inhoudelijke medewerker zoeken of juist een informatiespecialist? Hoe kunnen we op een open wijze communiceren met de verzoeker? Dergelijke vragen kosten tijd om een weg in te vinden en de beste aanpak verschilt per organisatie. Zo zijn de ingezette verbeteringen nog niet terug te zien in de cijfers over doorlooptijden. Ook is niet duidelijk op welk moment de overheid in staat zal zijn om de termijnen van de Woo te halen en óf dat in het geheel zal gaan gebeuren.

Ook ontbreekt het aan sturing en aan prioriteit bij de uitvoering van de Woo

Voor medewerkers die direct en exclusief betrokken zijn bij de Woo heeft de afhandeling van Woo-verzoeken en actieve openbaarmaking prioriteit, maar voor andere medewerkers en de ambtelijke top is dit niet altijd het geval. Het behandelen van verzoeken gebeurt grotendeels bij organisatieonderdelen die zich niet exclusief richten op de Woo. Beleidsvoorbereiding en beleidsverantwoording zijn bijvoorbeeld organisatorisch (en in persoon) veelal niet gescheiden. Het afhandelen van Woo-verzoeken en het op orde krijgen van de Woo-organisatie stagneren mede hierdoor. Uit een analyse van OSF/IMI (2023) blijkt dat in 2022 de gemiddelde oplevertermijn van een klein Woo-verzoek bij ministeries 111 dagen betrof. Dit wordt mede veroorzaakt doordat omvangrijke Woo-verzoeken ook het proces van eenvoudige verzoeken vertragen, maar de trage afhandeling van kleine verzoeken illustreert eveneens dat de prioriteit van Woo-afhandeling onvoldoende is. Er zijn ook aanzienlijke verschillen in de doorlooptijden. Sommige ministeries of gemeenten slagen er veel beter in om Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen dan anderen. Er wordt te weinig gestuurd op de doorlooptijden van de verschillende deelstappen.

Ruimere openbaarheidswetgeving leidt via omvangrijke Woo-verzoeken tot een grote uitvoeringslast

De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor ruime en eenvoudige toegang tot publieke informatie. Het doen van een Woo-verzoek vergt slechts een kleine inspanning. Daarnaast kent de toegang qua reikwijdte geen beperking. Naast officiële documenten zijn ook e-mail, berichten en concepten openbaar, wanneer deze zijn gebruikt voor het vastleggen van publieke taak. Er zijn geen kosten verbonden aan het doen van een Woo-verzoek. Een verzoeker hoeft geen belang te stellen en er zit ook geen maximum aan het aantal op te vragen stukken. Het doel van deze keuze is nobel: eenvoudig toegankelijke publieke informatie voor iedereen. De praktijk laat echter zien dat dit uitgangspunt in de uitvoering veel vraagt van overheidsorganisaties en soms tot uitwassen leidt die mogelijk niet voorzien waren door de wetgever. Zo is het eenvoudig mogelijk om een omvangrijk Woo-verzoek te doen, wat uitvoerders veel tijd en energie kost. Dit kan gerechtvaardigd zijn. Zo'n verzoek kan ook grote maatschappelijke baten hebben, bijvoorbeeld door het opsporen van niet gelegitimeerd handelen door overheidsorganisaties. Maar dat is zeker niet altijd het geval, bijvoorbeeld doordat de verzoeker niets met de opgeleverde informatie doet, of het gaat om een fenomeen met een beperkte maatschappelijke impact. Daarnaast worden Woo-verzoeken in een aantal gevallen ingezet om in een dispuut met de overheid de overheidsorganisatie met extra werk op te zadelen en zo overheidsprocessen te frustreren. Daarmee is een deel van de onvoldoende uitvoering terug te leiden tot keuzes die zijn gemaakt bij het ontwerp van de Woo. De wet legt geen beperkingen op en voorziet niet in een belangenafweging tussen de maatschappelijke kosten en opbrengsten van een verzoek.

Best practices worden breed onderschreven, maar nog beperkt toegepast

Er is een opmerkelijke overeenstemming tussen verzoekers en betrokken ambtenaren over de wenselijkheid van het invoeren van een aantal best practices. Best practices op het gebied van contact met de verzoeker en om de omvang van Woo-verzoeken in te perken worden enerzijds breed onderschreven, maar anderzijds nog maar beperkt toegepast.

De onvoldoende uitvoering schaadt het vertrouwen en bemoeilijkt zo het proces

De trage afhandeling van verzoeken, ruime toepassing van vooral uitzonderingsgrond 5.1.2.i (de i-grond: 'belang van de Staat'), beperkte interactie met de verzoeker tijdens het inventariseren en het opleveren van niet goed doorzoekbare documenten heeft het vertrouwen in het proces rond openbaarheid en daarmee in de overheid verlaagd bij verzoekers. Het beperkte vertrouwen leidt vervolgens tot extra werklust voor de overheidsorganisaties in de vorm van grotere verzoeken, geen bereidheid om verzoeken in te perken, de wens om formeler te communiceren (bijvoorbeeld per e-mail in plaats van mondeling) en het uitsluiten van andere middelen om een Woo-verzoek te vereenvoudigen (deelbesluiten, vertrouwelijke voorinzage). Het afhandelen van een groot verzoek met een niet-haalbare deadline is daarentegen weer demotiverend voor de betrokken overheidsmedewerkers, zeker wanneer een journalist of burger weinig doet met de verkregen informatie. De demotiverende werking heeft invloed op de manier van afhandelen van verzoeken. Zo is een negatieve wisselwerking ontstaan die het vertrouwen aan beide kanten heeft aangetast en zo de uitvoering van de Woo bemoeilijkt. Dit tast een belangrijke doelstelling van de Woo aan. De Woo zou namelijk voor meer transparantie van besluitvorming moeten zorgen. Het idee was dat controleerbaarheid tot meer vertrouwen in besluitvorming zouden leiden. De onvoldoende uitvoering van de Woo dreigt nu het tegenovergestelde te veroorzaken van wat met de Woo was bedoeld, namelijk minder vertrouwen. Overigens geldt deze negatieve wisselwerking minder sterk op plekken waar Woo-verzoeken sneller worden afgewikkeld, waaronder verschillende lokale overheden, die vaak ook minder verzoeken ontvangen.

3.8.2 Conclusies knelpunten per processtap

- Woo-proces nog niet goed ingericht, nog veel werk te verzetten

Veel overheidsorganisaties zijn nog bezig om de processen die nodig zijn om de Woo uit te voeren in te richten. Hierbij gaat het zowel om het goed organiseren van actieve openbaarmaking als om het inrichten van een organisatie die Woo-verzoeken beantwoordt. Deze inrichtingstappen zijn echter in veel organisaties nog niet voltooid. Op dit punt moet nog veel werk worden verzet. De afhandeling van een Woo-verzoek vraagt om zowel inhoudelijke als juridische of in ieder geval Woo-expertise. Dit leidt tot de vraag hoe beide het best gecombineerd kunnen worden. Daarnaast is een belangrijke inrichtingsvraag hoe het meest efficiënt gezocht kan worden. Sommige organisaties zetten hier een aparte informatiespecialist voor in, terwijl anderen het zoeken beleggen bij de betrokken medewerkers. Wat de beste aanpak is verschilt waarschijnlijk per organisatie, aangezien organisatieomvang en aantal Woo-verzoeken sterk varieert. De indruk van dit onderzoek is wel dat in organisaties met veel Woo-verzoeken er een grote efficiëntieslag te behalen is om de inventarisatie van documenten in grote mate te laten uitvoeren door informatiespecialisten/dataspecialisten, die gespecialiseerd zijn in gestructureerd zoeken.

- Informatiehuishouding niet op orde

Een belangrijk obstakel voor de beantwoording van Woo-verzoeken is dat in veel overheidsorganisaties de informatiehuishouding nog niet op orde is. Dit betekent bijvoorbeeld dat verschillende informatiedragers, zoals Word-documenten of e-mailboxen, decentraal zijn opgeslagen of dat geen sprake is van een systematische archivering van voor de Woo relevante stukken. Dit punt staat al langer in de aandacht en heeft geleid tot verschillende programma's zoals "open op orde" bij ministeries of "grip op informatie" bij gemeenten, die als doel hebben om op gestructureerde wijze de informatie op orde te brengen. Dit heeft tot op heden echter nog maar beperkt geleid tot verbeteringen. Overigens helpt de stap naar actieve openbaarmaking wel om de informatiehuishouding op orde te krijgen. Hierdoor is er meer aandacht gekomen voor de informatiehuishouding.

- Cultuur van openbaarheid

In veel overheidsorganisaties kunnen nog stappen worden gezet richting een cultuur van openheid. Medewerkers die bij de uitvoering van de Woo betrokken zijn, spelen hierin een positieve rol aangezien zij vaak duidelijk het belang van openheid inzien. Een open cultuur is belangrijk, ook voor de efficiënte uitvoering van de Woo. Een meer gesloten cultuur vertraagt het proces. Zo is bij het leggen van contact met een Woo-verzoeker al veel te winnen als daarbij op een open wijze wordt gecommuniceerd. Ook ligt bij een meer gesloten cultuur het accent sterker op controle dat geen zaken naar buiten gaan die dat niet mogen. Dit leidt al snel tot tragere processen en extra commentaarrondes in verschillende lagen van de organisatie. Daarnaast leidt een meer gesloten cultuur tot een meer beperkte interpretatie van uitzonderingsgronden dan wenselijk. De wijze waarop uitzonderingsgronden in de praktijk worden toegepast hangt namelijk samen met de wens om wel of niet open te zijn. Zo bestaat momenteel veel discussie over de wijze waarop de i-grond wordt gebruikt als uitzonderingsgrond om zaken niet naar buiten te hoeven brengen. De ruime interpretatie van zulke minder precies omschreven uitzonderingsgrond duidt op een minder open cultuur.

Behandeling nemen/contact

Vanuit overheidsorganisaties:

- Omvangrijke Woo-verzoeken leiden tot een grote werklast

Het meest knellende punt voor overheidsorganisaties is de omvang van Woo-verzoeken. Soms betreft een Woo-verzoek duizenden documenten, die eerst gevonden en vervolgens beoordeeld moeten worden, soms met het betrekken van de zienswijzen van derden. Dit leidt tot vele dagen aan werklast, zeker als de informatiehuishouding

of de Woo-organisatie niet goed op orde zijn. Daar komt bij dat lang niet alle grote Woo-verzoeken leiden tot (in de ogen van de betrokken medewerkers) maatschappelijk relevante uitkomsten. Duizenden documenten behandelen voor een burger of journalist die er niets mee doet, is niet alleen veel werk, het is ook demotiverend voor de betrokken medewerkers. Vaak zijn dat de medewerkers die het belang van openheid hoog in het vaandel hebben en hun best hebben gedaan om de stukken op te leveren. In meerdere overheidsorganisaties is het dan ook lastig om Woo-medewerkers te vinden en te behouden. Aan de toename van grote Woo-verzoeken liggen meerdere oorzaken ten grondslag. Zo leidt wantrouwen van de kant van verzoekers over (de openheid van) de overheid ertoe dat ze het verzoek breed opstellen om er zo voor te zorgen dat ze niets relevants missen. Het beeld bij sommige verzoekers leeft dat als zij hun verzoek precies opstellen, dat de overheid er alles aan doet om juiste een aantal interessante documenten rond het gevraagde thema niet op te leveren. Ook speelt mee dat verzoekers niet goed weten welke informatie ongeveer beschikbaar is, zodat het ook simpelweg moeilijk is om gericht een vraag te stellen. Opvallend is dat veel verzoekers aangeven dat ze niet zozeer zitten te wachten op veel documenten, maar dit voor hen de beste manier lijkt om geen stukken te missen. Daarnaast worden soms grote verzoeken gedaan met als oogmerk om de overheid dwars te zitten en extra werk te bezorgen, al is dit niet eenvoudig aan te tonen.

Binnen de Woo bestaan wel bepalingen die ertoe dienen om Woo-verzoeken te verduidelijken. Zo dient een verzoeker een te algemeen geformuleerd Woo-verzoek te preciseren (Artikel 4.1.5). Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat een verzoek beperkt wordt in omvang. Ook een precies verzoek kan omvangrijk zijn. Daarnaast kent de wet een artikel (4.2a) dat de verzoeker en de overheidsorganisatie verplicht in gesprek te treden wanneer op een omvangrijk verzoek niet binnen de gestelde termijnen kan worden beslist. Dit artikel biedt wel de mogelijkheid om afspraken te maken over de prioritering van aanlevering en over termijnen, maar stelt geen grenzen aan de omvang van een verzoek. Ook is in de Woo opgenomen dat een verzoeker vertrouwelijke voorinzage kan verkrijgen (Artikel 5.7). Dit met als doel om niet-relevante documenten uit te zonderen van het Woo-verzoek waardoor deze ook niet beoordeeld hoeven te worden, wat de werklast voor de overheid vermindert maar de verzoeker wel de gewenste informatie oplevert. Dit instrument kan in sommige gevallen zeer bruikbaar zijn en hier zijn ook positieve ervaringen mee. Wel blijkt uit onze analyse dat overheden heel verschillend omgaan met inzet van deze mogelijkheid. Veel overheden passen het nog maar bescheiden toe. Soms zijn ook journalisten terughoudend, omdat ze liever geen informatie kennen waar ze niets mee kunnen doen en omdat de bijbehorende geheimhoudingsverklaring in strijd kan zijn met de persvrijheid.

- **Misbruik van Woo-verzoek**

Opvallend is dat in gesprekken vaak wordt genoemd dat regelmatig sprake is van misbruik van Woo-verzoeken. Hier zijn zeker ook sprekende voorbeelden van genoemd. Zo worden gemeentes soms overspoeld door Woo-verzoeken in reactie op maatregelen die zij nemen tegen een bepaalde partij. Tegelijkertijd ligt de lat voor het inzetten van de antimisbruikbepaling (artikel 4.6) hoog. De overheidsorganisatie zal moeten aantonen dat de verzoeker een ander doel nastreeft dan het verkrijgen van publieke informatie. Dit is geen eenvoudige opgave, waardoor veel overheidsorganisaties terughoudend zijn met het inzetten van de antimisbruikbepaling.

Vanuit Woo-verzoekers:

- **De overheidsorganisatie reageert traag of niet constructief op een Woo-verzoek**

In dit stadium van het verzoek is een duidelijk knelpunt vanuit de kant van verzoekers dat overheidsorganisaties traag reageren op een verzoek of dat ze wel op tijd reageren, maar niet op een constructieve wijze. Kern daarbij is dat een verzoeker graag snel een inhoudelijke reactie heeft over het verzoek. Als de overheidsorganisatie niet in staat blijkt om inhoudelijk te reageren, maar slechts op het proces wijst, wat dan ook nog traag verloopt, dan is daarmee een verkeerde toon gezet aan het begin van het Woo-verzoek, met negatieve consequenties voor het vertrouwen in het vervolgproces en in potentie in overheidsorganisaties in bredere zin.

Inventariseren van documenten

Vanuit overheidsorganisaties

- Documentbegrip

Bij het inventariseren van documenten leidt het ruime documentbegrip dat in Nederland van toepassing is ertoe dat relatief veel documenten geïnterpreteerd moeten worden. Dit is voor veel organisaties een knelpunt. Daarbij dient wel te worden bedacht dat sprake is van een veelheid aan documenten, omdat overheidsfunctionarissen ervoor kiezen om veel verschillende documenten te gebruiken. Wanneer zij bestuurlijke aangelegenheden vooral in goed vindbare notities zouden vastleggen en e-mail veel minder vaak zouden gebruiken, dan zou dat het inventarisatieproces eenvoudiger maken. Als zij er echter voor kiezen om zulke zaken via veel verschillende documenten vast te leggen, dan ligt het ook in de rede dat deze documenten openbaar gemaakt worden.

- Te weinig capaciteit en prioriteit voor inventariseren

Veel overheidsorganisaties kampen met een tekort aan medewerkers voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Dit hangt gedeeltelijk samen met de moeilijkheid om voldoende medewerkers te vinden voor de uitvoering van de Woo. Daarnaast speelt mee dat inhoudelijk betrokken medewerkers, vaak weinig tijd hebben voor het meewerken aan Woo-verzoeken of daar weinig prioriteit aan geven.

- Zoekproces niet goed ingericht

Bij veel overheidsorganisaties is het zoekproces niet goed ingericht. Zo werkt het vaak minder goed als inhoudelijk betrokken medewerkers zelf uitgebreid moeten zoeken, terwijl hun andere werkzaamheden ook doorgang moeten vinden. Ook is zoeken *an sich* een vak of kunst, waarvoor enige kennis van zoeksoftware en het gebruik van query's nodig is. Als het zoekproces goed is ingericht, dan kan dit ook zorgen voor goede resultaten als de informatiehuishouding zelf niet optimaal is ingericht. Voorwaarde is wel dat de verschillende systemen toegankelijk moeten zijn voor de zoeksoftware.

Vanuit verzoekers

- Beperkte interactie met verzoeker tijdens inventariseren

Wanneer bij grote of langlopende Woo-verzoeken tijdens het inventarisatieproces maar heel weinig interactie is met de verzoeker, dan wordt dit gezien als knelpunt, in de zin dat hierdoor minder vertrouwen wordt opgebouwd tussen de verzoeker en overheidsorganisatie dan wenselijk. De overheid overtreedt in zulke gevallen doorgaans al de wettelijke termijn waarop documenten moeten worden aangeleverd. Als dit dan ook nog gebeurt zonder enige uitleg over wat lastig is aan het Woo-verzoek of welke stappen al zijn gezet, dan is het richting de verzoeker steeds moeilijker uit te leggen dat de termijnen niet worden gehaald. Het wantrouwen dat hieruit voortvloeit leidt in potentie vervolgens weer tot nieuwe, grote Woo-verzoeken.

Beoordelen van documenten en publicatie

Vanuit overheidsorganisaties

- De interpretatie van uitzonderingsgronden *an sich* is geen groot knelpunt

Hoewel verschillende overheidsorganisaties benoemen dat wel discussie speelt over de interpretatie van uitzonderingsgronden, is dit geen structureel knelpunt. Dit knelpunt speelt namelijk minder bij organisaties die een meer open cultuur hebben. Daar worden uitzonderingsgronden minder ruim geïnterpreteerd, waardoor minder passages gelakt hoeven worden. Dit neemt niet weg dat interpreteren wel enige zorgvuldigheid vergt. Tegelijkertijd werd door meerdere organisaties erop gewezen dat het interpreteren van uitzonderingsgronden geen diepgaande juridische kennis vereist en dat daar in het personeelsbeleid rekening mee gehouden kan worden. Dit kan bijvoorbeeld door het juridisch bijscholen van medewerkers die goed zijn in het analyseren van informatie(stromen) en zo dus meerdere onderdelen van het Woo-proces beheersen.

- Betrekken derden voor zienswijze

In de beoordelingsfase is het voor overheidsorganisaties een belemmering om de Woo-termijnen te halen, dat het veel tijd kost om derden te vragen om hun zienswijze. Regelmatig gaat het hierbij om de zienswijze van een groot aantal betrokkenen, met wie allemaal contact moet worden opgenomen en die moeten worden gerappelleerd wanneer zij niet snel reageren.

Vanuit verzoekers

- Ruime toepassing van uitzonderingsgronden

De ruime toepassing van uitzonderingsgronden is een van de grote knelpunten vanuit de optiek van Woo-verzoekers. De discussie hierover speelt het meest prominent rond de toepassing van de i-grond, die volgens verschillende betrokken partijen te vaak wordt toegepast (zie ook Centerdata, 2023). Dit belemmert de openheid van de overheid en daarmee de controlefunctie van journalisten en anderen. Zoals hierboven beschreven, werkt het verkleinen van dit knelpunt als tweesnijdend zwaard aangezien de werklust afneemt als minder gelakt hoeft te worden.

- Documenten niet goed doorzoekbaar, machineleesbaar

Nog steeds komt het heel regelmatig voor dat documenten die onder de Woo zijn gepubliceerd niet goed doorzoekbaar zijn. Een verzoeker kan dan niet via de zoekfunctie in PDF-software zoeken. Zeker bij grotere verzoeken beperkt dit sterk de bruikbaarheid van de met veel moeite opgeleverde documenten.

Actieve openbaarmaking

- Actieve openbaarmaking vergt een serieuze inspanning, die constructief wordt opgepakt

Voor overheidsorganisaties vergt de stapsgewijze invoering van actieve openbaarmaking een serieuze inspanning. Onze indruk is dat dit via programma's als "open op orde" en "grip op informatie" constructief wordt opgepakt.

- De verplichte categorieën zijn van beperkte meerwaarde

De informatiecategorieën die verplicht openbaar gemaakt moeten worden corresponderen niet duidelijk met de informatiebehoeften van het publiek. Daarvoor is een extra stap nodig, die de Woo ook vraagt in de vorm van een inspanningsverplichting (artikel 3.1). Verschillende voorbeelden tonen aan dat gemeenten en ministeries hier invulling aan geven.

4 Best practices

Dit hoofdstuk beschrijft best practices die de uitvoering van Woo-verzoeken verbeteren en verkorten. Ook voor actieve openbaarmaking is er een aantal best practices. De stap naar het toepassen van best practices wordt nog niet overal en nog niet altijd gemaakt.

Naast knelpunten van de Woo benoemen gesprekspartners in interviews en enquêtes ook enkele best practices in de uitvoering van Woo-verzoeken. Deze best practices kunnen helpen bij een beter contact met de verzoeker, een constructieve samenwerking, het verkorten van de doorlooptijd en een transitie naar een cultuur van openbaarheid. Overheden passen vaak al een aantal van deze best practices toe en hebben daar positieve ervaringen mee. Ook kan het voor organisaties verschillen welke best practices bij hun organisatie en type Woo-verzoeken passen. Om na te gaan of ze breed gedeeld zijn hebben we de in gesprekken genoemde best practices ook opgenomen in de enquêtes onder zowel overheden als verzoekers. De best practices betreffen vooral de Woo-verzoeken, maar sommige zijn ook op actieve openbaarmaking van toepassing.

4.1 Het Woo-proces als geheel

Deze paragraaf bespreekt de best practices die van toepassing zijn op het Woo-proces als geheel.

Zorg voor een cultuur van openheid. Uit de interviews blijkt dat de houding van de ambtelijke en bestuurlijke top bepalend is voor een cultuur van openheid in de gehele organisatie. Wanneer de top uitspreekt en uitdraagt dat het principe 'openbaar, tenzij' geldt, dan zullen ook medewerkers meer op openbaarheid gericht zijn. Wanneer men echter terughoudend tegenover openbaarheid staat, dan nemen de medewerkers dit over. Hierdoor is er dan minder actieve openbaarmaking en wordt er meer gelakt bij Woo-verzoeken.

Knip het Woo-proces in stappen. Zowel gebruikers als uitvoerders waarderen het als bij een groter Woo-verzoek het proces in stappen wordt uitgevoerd. Daarbij werkt men met deelbesluiten en gefaseerde oplevering van documenten. Stukken die eenvoudiger te vinden zijn, kunnen dan sneller worden opgeleverd. Dit vinden verzoekers ook prettiger dan dat ze aan het eind in één keer honderden of duizenden documenten ontvangen. Ook kan fasering van het Woo-verzoek leiden tot een latere specificering of inperking. Als uit officiële notities blijkt dat bijvoorbeeld maar drie medewerkers intensief betrokken waren bij de totstandkoming van beleid, dan kan de verzoeker ook besluiten om alleen van die drie medewerkers de e-mails op te vragen. Voorwaarde voor de goede werking van een gefaseerd proces is wel dat de eerste stukken snel worden opgeleverd. Anders heeft het voor de verzoeker weinig zin om met deelbesluiten te werken.

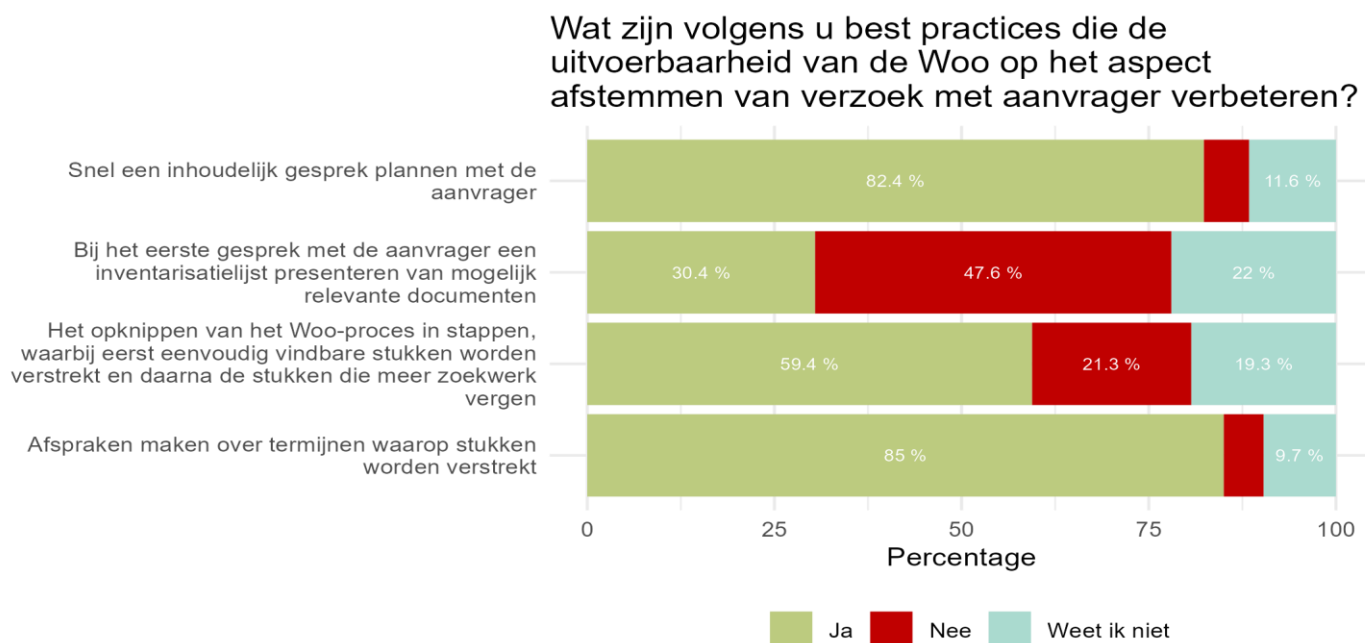
4.2 In behandeling nemen van Woo-verzoek

Deze paragraaf bespreekt best practices bij het in behandeling nemen van een Woo-verzoek.

Zowel uitvoerders als verzoekers geven aan dat een inhoudelijk gesprek bij aanvang de sleutel is tot een constructief proces. Tenzij het verzoek erg overzichtelijk en beperkt is, is het vrijwel altijd nuttig om een gesprek

met de verzoeker aan te gaan. De enquête onder overheden bevestigt dat dit door uitvoerders wordt gezien als best practice.

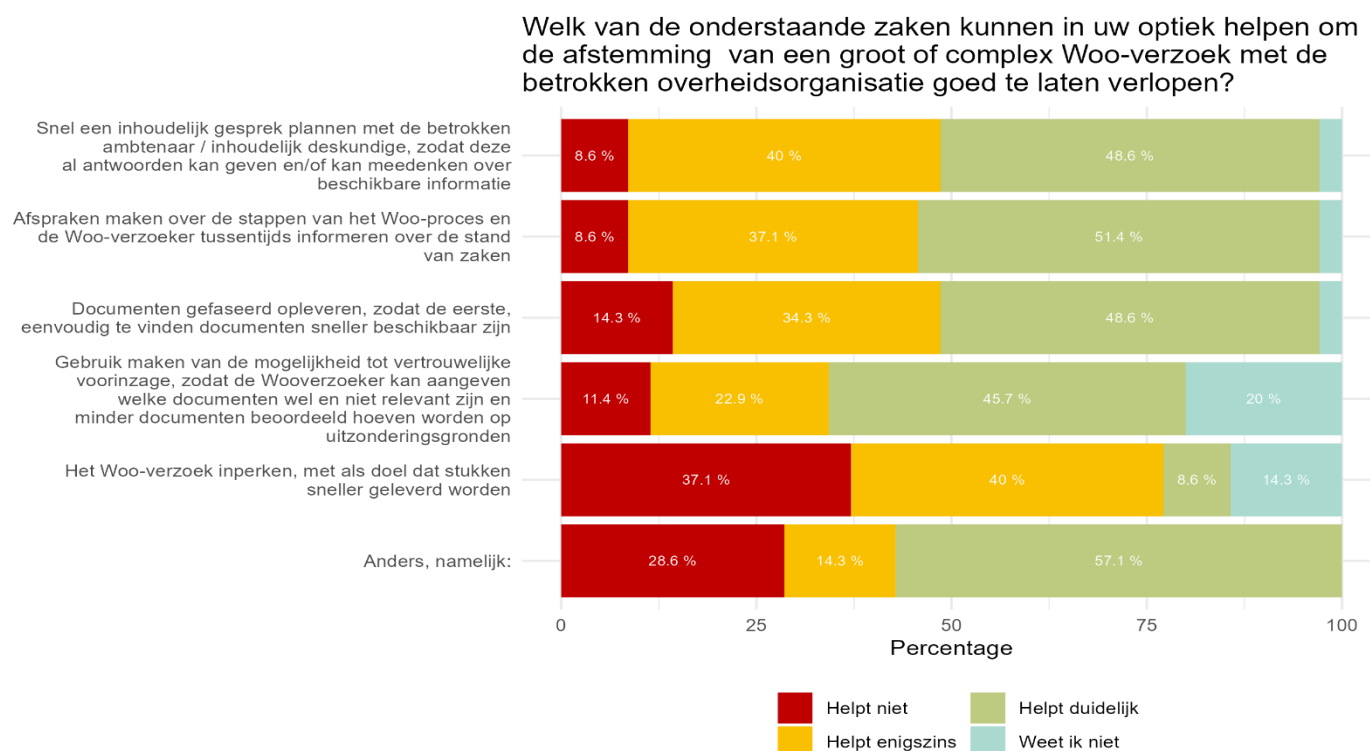
Figuur 4.1 Inhoudelijk gesprek en contact zijn belangrijke best practices bij afstemming met aanvrager volgens uitvoerders



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Snel een inhoudelijk gesprek inplannen. 82 procent van de respondenten bij uitvoerders vindt dit een best practice (Figuur 4.1). Ook bijna alle verzoekers stellen dat dit enigszins of duidelijk helpt om de afstemming goed te laten verlopen (Figuur 4.2). Het is belangrijk dat het gesprek een inhoudelijk gesprek is. Sommige overheidsorganisaties vragen vrijwel altijd om een precisering van het Woo-verzoek. Dit is in veel gevallen nuttig, maar kan ook averechts werken als de verzoeker al vrij precies het verzoek heeft geformuleerd. Een inhoudelijk gesprek over het Woo-verzoek zorgt meestal voor een goede en constructieve start. Een ambtenaar van een ministerie bevestigt dit: *“De verzoeker moet zich serieus genomen voelen en dat “vertrouwen” ontstaat alleen door persoonlijk contact en heldere afspraken waar eenieder zich aan houdt. Door sneller stukken op te leveren en te laten zien dat je bezig bent, kan zeker helpen.”* Een ZBO vindt dit een waardevolle stap in het proces: *“Het aangaan van het gesprek met een verzoek is belangrijk. Op deze manier hoort de verzoeker een “stem” bij het systeem. Tijdens dit gesprek proberen we - op een informele manier - zoveel mogelijk informatie te verschaffen over (onder meer) het proces, de aard en omvang van de gevraagde informatie, etc.”* Het is praktisch echter niet altijd mogelijk om dit snel in te plannen noemt een gemeente: *“Een inhoudelijk gesprek plannen duurt vaak al lang, en de termijnen zijn kort. We proberen in overleg met verzoeker een prioritering aan te geven, maar dat is niet altijd efficiënter. Bijv. 2 keer zienswijzen moeten vragen bij hetzelfde verzoek.”*

Figuur 4.2 Woo-verzoekers zien goed contact en gefaseerde oplevering van documenten als beste manieren om afstemming goed te laten verlopen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35. De categorie 'Anders, namelijk' is door 7 respondenten ingevuld, de percentages corresponderen dus niet met de andere categorieën, die door 35 respondenten zijn ingevuld. Bij Anders zijn o.a. een cultuur van openheid, concrete afspraken op papier i.p.v. overleggen, striktere regels om termijnen af te dwingen en het aankondigen van een kort geding genoemd

Ga in goed contact met de verzoeker na of het Woo-verzoek kan worden ingeperkt en gefaseerd.

Overheidsorganisaties geven aan dat zij vaak omvangrijke Woo-verzoeken krijgen waarbij zij het idee hebben dat de verzoeker niet per se geholpen is met alle betrokken documenten. Vanuit die grond kan het gesprek over inperking van een verzoek worden gevoerd. Het is belangrijk dat het contact met de verzoeker goed is, anders kan een dergelijk verzoek leiden tot een stroevere relatie. Inperking en/of fasering kan er ook voor zorgen dat stukken sneller geleverd kunnen worden, wat in het voordeel van de verzoeker kan zijn. Soms is de verzoeker niet per se op zoek naar documenten maar wel naar informatie. Een medewerker van een ministerie licht toe: *"Nagaan of een Woo-verzoek de enige optie is of dat er ook andere mogelijkheden zijn."* Een gemeente noemt ook: *"Als het niet goed lukt de vraag af te bakenen: zelf het initiatief nemen de vraag op een bepaalde manier op te vatten en aan aanvrager voor te leggen of dit een juiste opvatting is d.m.v. een concept-besluit."* Een voordeel van fasering is dat het kan leiden tot inperking van het Woo-verzoek, aldus een ZBO: *"Opknippen van het proces helpt vaak ook bij het afbakenen van het verzoek."* Een nadeel van fasering wordt ook genoemd door een gemeente: *"Tegen elk deelbesluit kan bezwaar worden gemaakt. Dit kan voor verzoeker nadelig zijn gelet op de termijnen."* De helft van de respondenten in de enquête onder Woo-verzoekers geeft aan dat een gefaseerde oplevering duidelijk helpt om sneller documenten te krijgen. Hierin zit wel het verschil dat het niet gaat om een inperking, wat voor veel overheidsorganisaties wel zou helpen. De bereidheid hiertoe is minder, maar toch geeft de helft van de Woo-verzoekers in de enquête aan dat dit kan helpen. Een kanttekening van een journalist is wel: *"Als je documenten wilt prioriteren, moet je eerst weten welke documenten er überhaupt zijn. Daar zit het eerste grote probleem. Dat weet het bestuursorgaan namelijk ook niet."*

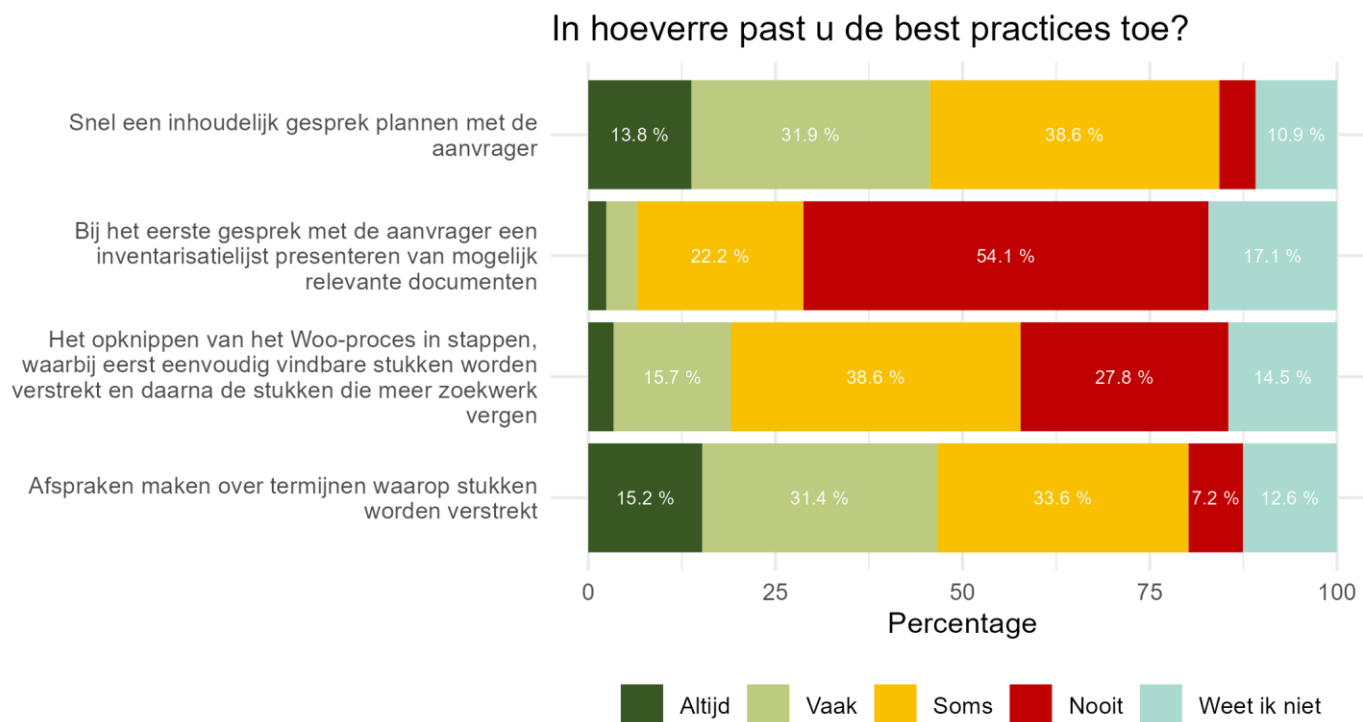
Bij het eerste gesprek met de aanvrager een inventarisatielijst presenteren van mogelijk relevante documenten. Indien mogelijk is het wenselijk om bij het gesprek een inventarisatielijst met mogelijk relevante documenten te presenteren. Dit stelt verzoekers beter in staat om een prioritering (fasering) in hun verzoek aan te brengen en dat geeft ook een beeld van hoe lang de behandeling van het Woo-verzoek zal duren. Het stelt uitvoerders ook in staat om een constructief gesprek over inperking van het verzoek aan te gaan. Tegelijkertijd blijkt het soms, afhankelijk van de informatiehuishouding en de omvang van een verzoek, lastig om al snel met een inventarisatielijst te komen. Dat dit door overheden niet altijd als best practice wordt gezien blijkt uit de enquête. De vraag of dit als best practice gezien zou moeten worden werd vaker met "nee" (48 procent) dan met "ja" beantwoord (30 procent). Dit geldt voor zowel ministeries als provincies en gemeenten. Een reden hiervoor werd gegeven door een ministerie: *"Inventarisatielijst met mogelijk relevante documenten kan niet in beginfase vanwege niet direct beschikbare bronnen. Hiervoor is op dit moment geen algemene autorisatie vanwege de privacyregels. Dit moet geregeld worden per verzoek."* Een medewerker van een provincie geeft aan dat dit soms wel kan: *"Bij hele omvangrijke verzoeken waarbij de verzoeker ook niet exact kan aangegeven waar hij naar op zoek is, presenteren wij vaak een inventarisatielijst. Hij kan dan aangeven welke specifieke documenten hij wil. Dit helpt verzoeker en beperkt onze inspanningen."*

Maak afspraken over termijnen waarop stukken worden verstrekt. Indien het voor de organisatie lastig is om binnen de termijnen aan het Woo-verzoek te voldoen, is het goed om in het startgesprek dit aan te geven en dan met de verzoeker een nieuwe termijn af te spreken. De ervaring van de gesprekspartners is dat verzoekers hier positief tegenover staan en dat er in goed overleg nieuwe afspraken worden gemaakt. Uit de enquête onder overheden blijkt dat dit in hun optiek de belangrijkste best practice is, 85 procent beantwoordt bevestigend op deze vraag. Officiële notities of andere documenten kunnen als eerste worden verstrekt, e-mails kunnen bijvoorbeeld als tweede stap worden gedeeld.

Informeer de Woo-verzoeker tussentijds over de voortgang. Verzoekers vinden het prettig om op de hoogte te houden geworden over de voortgang van het Woo-verzoek. Verzoeken waarbij zij niet op de hoogte worden gehouden en na een aantal maanden 'plotseling' alle documenten krijgen, zien zij niet als een goed voorbeeld. Opvallend is dat ook overheden dit duidelijk herkennen. In de enquête geeft 77 procent van hen aan het als best practice te zien om verzoekers regelmatig op de hoogte te houden van de voortgang. Het overgrote deel van de Woo-verzoekers in de enquête ziet dit ook als een goede manier om het Woo-verzoek te behandelen.

Overheden onderkennen in grote mate dat bovenstaande zaken gezien kunnen worden als best practice, maar passen het nog niet altijd toe. Dat blijkt uit de enquête onder overheden (Figuur 4.3). Zaken die in de optiek van overheden beter werken, zoals het plannen van een inhoudelijk gesprek of het maken van afspraken over termijnen waarop stukken worden verstrekt, passen ze vaker toe, dan zaken die in hun optiek minder duidelijk als best practice worden gezien. Maar uit de enquêteresultaten blijkt ook dat overheden een best practice vaker erkennen dan toepassen. Dit past in het beeld dat we ook op basis van gesprekken hebben dat overheden vaak nog bezig zijn met het beter inrichten van het Woo-proces. Daarnaast hangt het sterk van de positie van de verzoeker af of een best practice kan worden toegepast. Zo stelt een ministerie: *"De hiervoor genoemde best practices die heel bekend zijn en al jaren bij mijn organisatie worden toegepast. Punt is dat deze vaak beperkt en bij maar weinig verzoekers werkt omdat verzoekers eenvoudigweg weigeren om aan één of meer van deze praktijken mee te werken."* Daarbij komt ook dat het afhangt van de omvang en complexiteit van een Woo-verzoek of de best practices toegepast kunnen worden.

Figuur 4.3 Merendeel uitvoerders plant snel inhoudelijk gesprek in met aanvrager



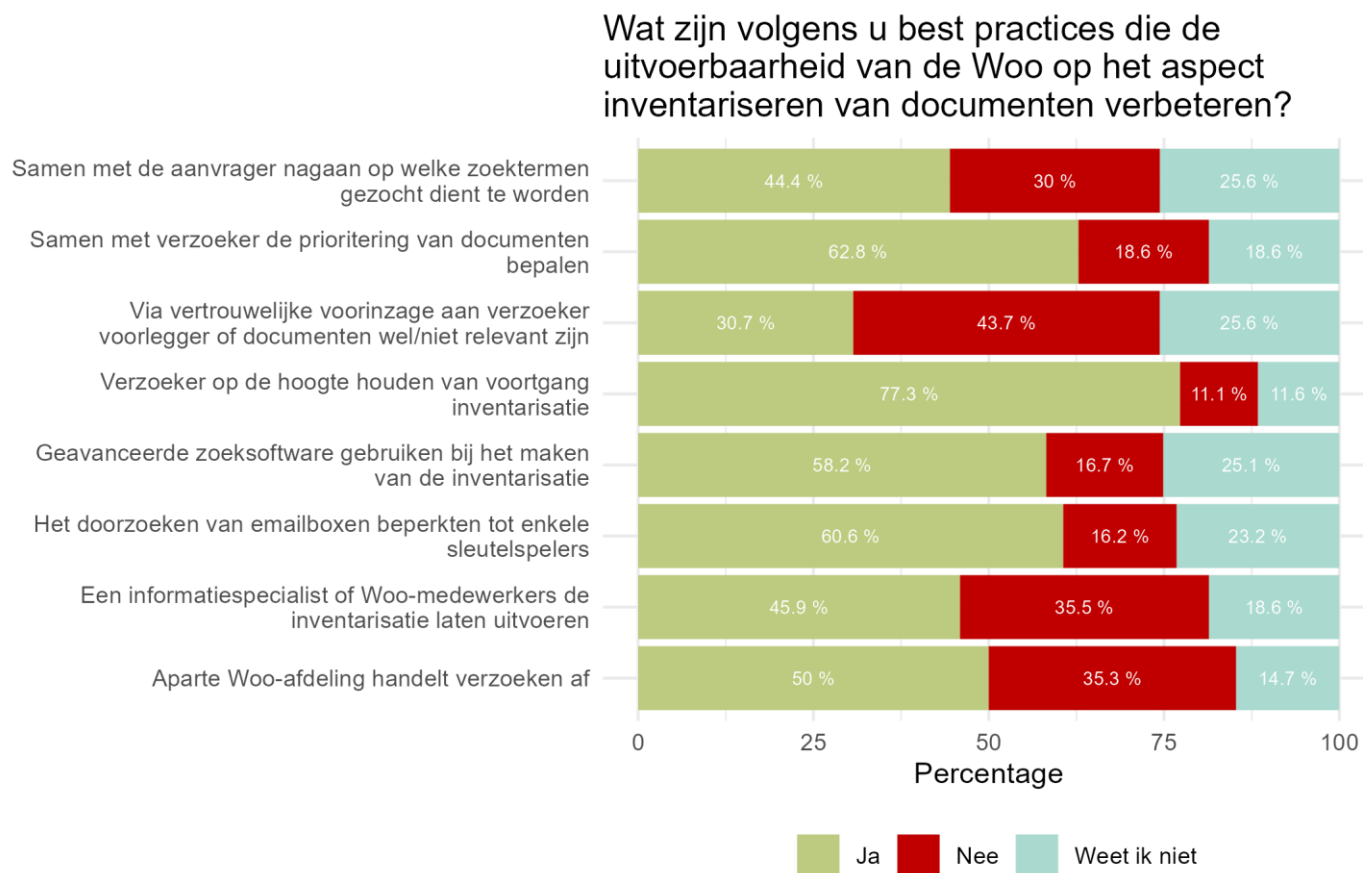
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

4.3 Inventariseren van documenten

Deze paragraaf bespreekt best practices bij de inventarisatie van documenten.

De Woo-verzoeker heeft inspraak over de zoektermen waarmee de organisatie naar informatie zoekt. Vaak voeren organisaties zelf de inventarisatie uit zonder deze met de Woo-verzoeker af te stemmen. In sommige gevallen kan het nuttig zijn om de zoektermen met de Woo-verzoeker te bespreken. Zo weet de verzoeker wat er wordt gezocht, dit kan vertrouwen in het proces bevorderen. Ook kan de Woo-verzoeker middels de zoektermen enige precisering of afbakening aanbrengen. Uit de enquête onder overheden blijkt dat deze mogelijkheid wel door de meerderheid (44 procent), maar zeker niet door alle overheden wordt erkend als best practice. Provincies en ministeries zien dit vaker als een best practice. Zo'n 30 procent herkent dit niet als best practice. Driekwart van de verzoekers ziet inspraak over prioriteren als goede praktijk en twee derde ziet inspraak op zoektermen als goede praktijk. Een ministerie licht toe dat de wenselijkheid hiervan ook afhangt van de bereidwilligheid van de verzoeker: *"Veel hangt af van de bereidheid van de verzoeker om mee te denken en bereid te zijn tot definiëren zoektermen en afbakening. Sommige verzoekers hebben daar geen baat bij en verzetten zich hiertegen, voor sommige partijen is de Woo een verdienmodel geworden. Dat geeft perverse prikkels. De wet biedt die ruimte op dit moment ook vrijwel ongelimiteerd aan verzoeker."* Een ander ministerie: *"Samen de prioritering van documenten of de zoektermen bepalen klinkt leuk maar als verzoeker niet meewerkt is het geen bruikbare optie."*

Figuur 4.4 Uitvoerders zien meerdere best practices bij inventariseren van documenten



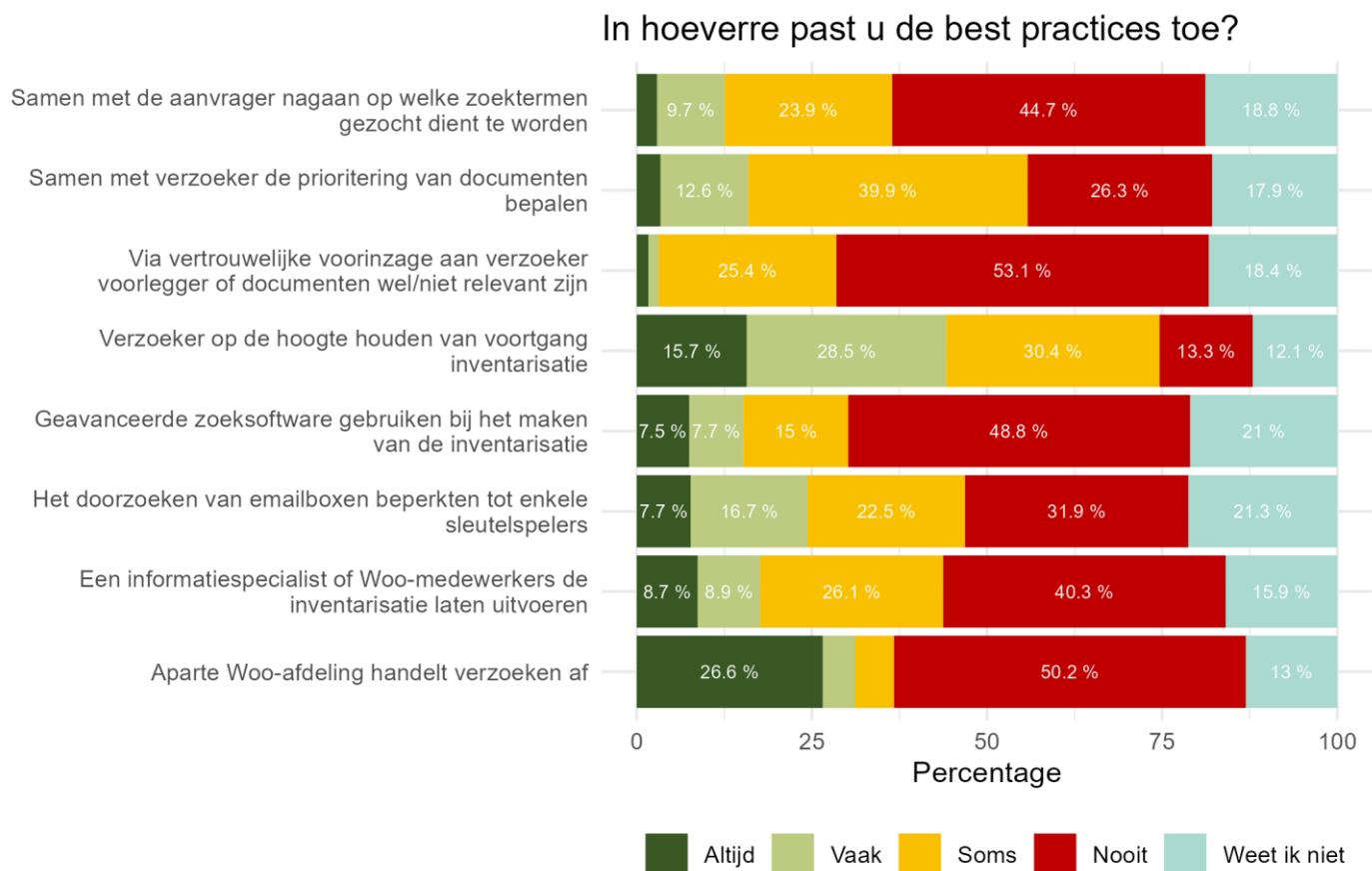
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Overweeg om gebruik te maken van de mogelijkheid tot vertrouwelijke voorinzage. De Woo biedt de mogelijkheid tot vertrouwelijke voorinzage. Dit geeft verzoekers inzicht in ongelakte stukken, waarbij zij kunnen aangeven welke documenten wel en niet relevant zijn. Door hier een ordening in te maken, hoeft de organisatie (veel) minder documenten te beoordelen en kunnen de relevante documenten eerder worden vrijgegeven. Hieraan is logischerwijs de voorwaarde van geheimhouding verbonden. Dit is wel een duidelijke complicatie van het instrument, omdat het voor verzoekers lastig is om niets te doen met interessante kennis die ze hebben opgedaan en omgekeerd is het voor overheden lastig om aan te tonen dat de voorinzage de bron was, als een journalist dit tegensprekt. Daarom is vertrouwelijk voorinzage vooral een geschikt instrument als het helpt om grote partijen aan niet al te gevoelige stukken terzijde te schuiven. Hier zijn ook wel positieve ervaringen mee. Ook geldt dat overheden eigenstandig beslissen hoe ze vertrouwelijke voorinzage willen inzetten, waardoor dit op heel verschillende wijze gebeurt. Zeker bij een instrument dat inherent lastig is om in te zetten lijkt het raadzaam om beter na te gaan wanneer het wel en niet werkt en daar handvatten voor te geven aan overheden.

De lastigheid om dit instrument goed in te zetten blijkt ook uit de enquête onder overheden. Een meerderheid (44 procent) vindt inzet geen best practice, een minderheid (31 procent) wel. Gemeenten, waterschappen, uitvoeringsorganisaties en ZBO's zien dit in de regel minder vaak als een best practice dan ministeries en provincies. Een medewerker van een ministerie stelt: *"Bij vertrouwelijke voorinzage is het altijd lastig dat sommige documenten die zijn ingezien, niet of maar deels worden geopenbaard. Vooral richting media-verzoeken is dat onwerkbaar - de kennis is dan wel bij de aanvrager, maar mag deze niet gebruiken; echter dit is lastig te controleren en je weet dat*

de journalist het wel weet - dit wringt enorm met zorgvuldig handelen.” Een gemeente stelt dat het per situatie bekeken moet worden en geen standaard best practice is: “Dat zal echt afhangen van de situatie. Het realiseren en plannen van een vertrouwelijke voorinzage neemt ook tijd en mensen in beslag. Standaard toepassen in een organisatie waar veel Woo-verzoeken worden ingediend, is naar mijn idee niet praktisch en uitvoerbaar.”

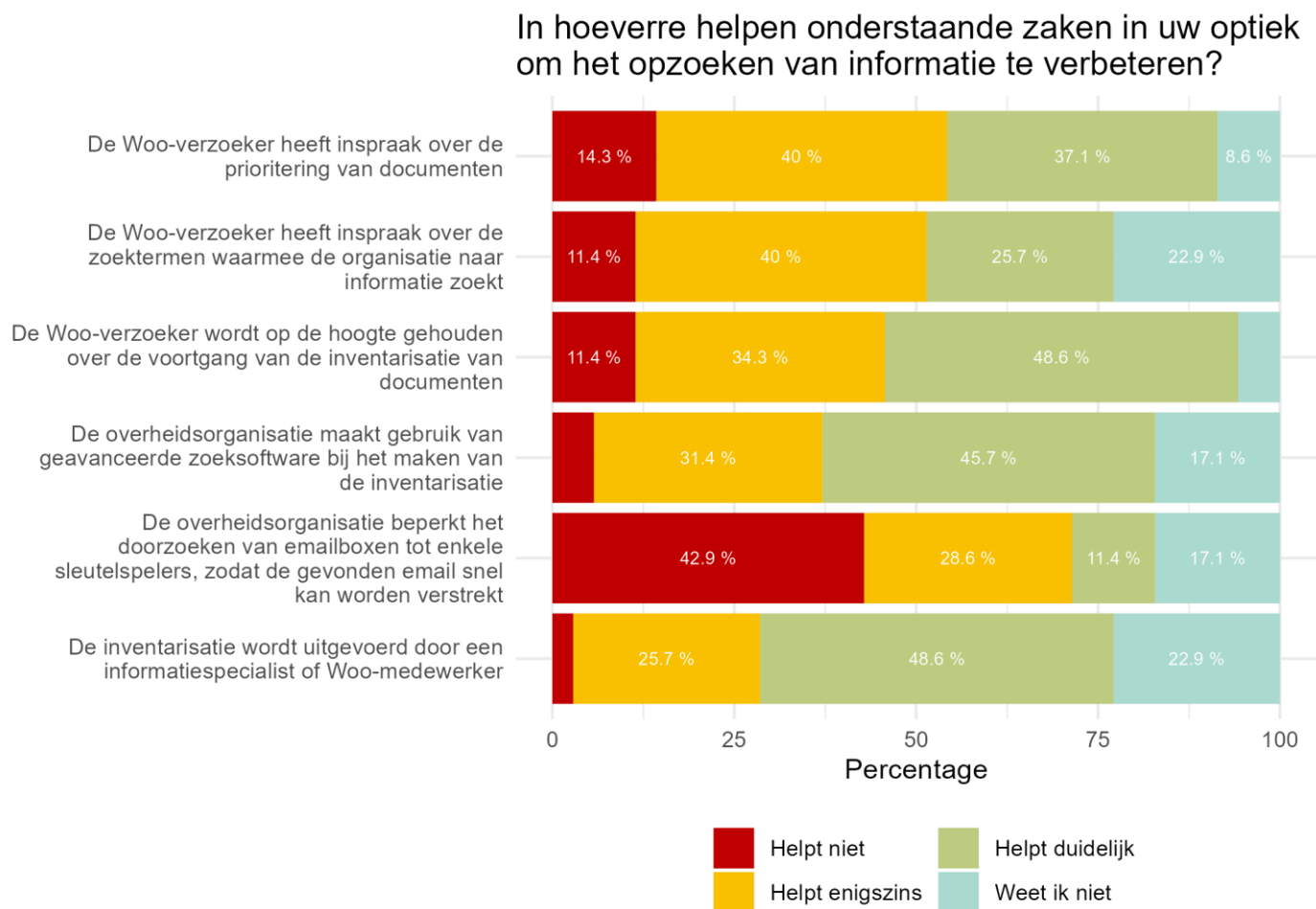
Figuur 4.5 Best practices worden minder vaak toegepast



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Maak gebruik van geavanceerde zoeksoftware bij het maken van de inventarisatie. Documenten staan vaak in veel verschillende systemen opgeslagen. Enkele gesprekspartners vertelden over het gebruik van geavanceerde zoeksoftware die in meerdere systemen documenten kon zoeken. Dit werkt sneller dan het zoeken in verschillende systemen. Het belang van goede zoeksoftware wordt duidelijk herkend in de enquête onder de overheden en ook onder verzoekers. Tegelijkertijd valt op dat bijna de helft van de respondenten aangeeft dat dit in hun organisatie niet (nooit) wordt toegepast. Hierin zijn dus nog duidelijk stappen te maken. Een ministerie licht toe: “Geavanceerde zoeksoftware wordt gebruikt maar nog niet alle bronnen (e-mail, Netwerkschijven) zijn ontsloten met die software. Daarnaast heeft het inventariseren van documenten en de daarbij benodigde inspanning er baat bij als documenten beter vindbaar zijn door ze op de goede plek op te bergen en/of de juiste metadata mee te geven.” Een ander ministerie: “Software juich ik toe al heb ik het afgelopen decennium veel techno optimisme gezien en veel beloften in de techniek gehoord. Ik zie dit als onderdeel van de oplossing, maar onderstreep dat techniek tijd moet krijgen om zich te bewijzen. We moeten geen voorschotten hierop nemen.” Niet iedereen maakt echter gebruik van de software, zo stelt een gemeente: “De software wordt te duur gevonden.”

Figuur 4.6 Best practices bij opzoeken van informatie volgens Woo-verzoekers²⁵



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35

Beperk het doorzoeken van e-mailboxen tot enkele sleutelspelers. In grote Woo-verzoeken worden vaak veel verschillende e-mailboxen opgevraagd. Dit vergroot de zoeklast sterk. Een alternatief is dat de zoektocht wordt beperkt tot een aantal 'sleutelspelers'. Waarschijnlijk beschikken zij over de meest belangrijke e-mails over de totstandkoming van het beleid.²⁶ Door het aantal e-mailboxen te beperken, neemt de werklast af en kunnen e-mails sneller worden beoordeeld en openbaar gemaakt. Deze stap vereist samenwerking met de verzoeker, aangezien deze het recht heeft om ook andere e-mailboxen op te vragen. Alleen dan is het een juridisch houdbare optie. Veel overheden (61 procent) zien het beperken van het aantal te doorzoeken e-mailboxen als best practice, tegelijkertijd passen overheden deze beperkingen lang niet altijd toe. Circa een kwart van de respondenten geeft aan het doorzoeken van e-mail (vaak of altijd) te beperken. Een ministerie licht toe: *"Als Woo-verzoeker mee wenst te werken,*

²⁵ Uit de enquête blijkt dat deze antwoorden door zowel medewerkers die ervaring hebben met kleine verzoeken (minder dan 50 documenten) als medewerkers die ervaring hebben met grote verzoeken (meer dan 50 documenten) worden gegeven. Medewerkers die ervaring hebben met grote verzoeken geven in grotere mate aan dat het uitsluiten van bepaalde type documenten bijdraagt aan het inventariseren van documenten

²⁶ Sleutelspelers verwijst naar ambtenaren die inhoudelijk betrokken zijn bij het onderwerp en/of enige mate van bestuurlijke verantwoordelijkheid op het onderwerp hebben. Dit wordt wel eens afwisselend gebruikt met 'sleutelfunctionarissen', maar die term verwijst alleen naar ambtenaren vanaf een bepaald niveau met managementverantwoordelijkheden in de organisatie

is dit een goede best practice die tot aardige inperking kan leiden." Verzoekers zijn er echter minder over te spreken. 40 procent stelt dat dit niet zou helpen. Een derde is er wel positiever over.

Een informatiespecialist of Woo-medewerker voert de inventarisatie uit. Uit de gesprekken komt naar voren dat het inventariseren van documenten ook door een informatiespecialist uitgevoerd kan worden. Deze medewerker is gespecialiseerd in het zoeken en kan efficiënt veel documenten vinden. Hiervoor moeten andere, inhoudelijk betrokken medewerkers wel toegang tot hun e-mails verlenen, maar dat scheelt hen heel veel zoektijd. De organisatie moet dan aansturen op een snelle autorisatie voor e-mailboxen. Een aantal gesprekspartners ziet hier wel risico's voor privacy in, maar zo lang het veel tijd bespaart en er goede afspraken zijn over het gebruik van de e-mailbox, is dit een optie die voor veel organisaties het overwegen waard is. Met name bij ministeries wordt het zoeken door beleidsambtenaren als een groot knelpunt ervaren, omdat dat hun werklast aanzienlijk verhoogt. Door dit uit te besteden aan een zoekspecialist, scheelt dat hen veel tijd. De beleidsambtenaren kunnen dan wel een belangrijke rol spelen bij het beoordelen van de documenten, omdat zij goed weten wat wel of niet vertrouwelijk is. De meerderheid van de overheidsrespondenten herkent dit uitbesteden van de inventarisatie als best practice. Vooral ministeries en provincies zien dit als een best practice, gemeenten bijvoorbeeld minder vaak. Ruim de helft van de respondenten geeft ook aan dat ze dit (soms, vaak of altijd) toepassen, terwijl een krappe helft dit nooit toepast. Hier is dus ook voor overheden dus nog wel enige efficiëntie te winnen. Woo-verzoekers zien dit overigens ook als een goed voorbeeld om documenten te inventariseren. Onderstaande Box 4.1 geeft enkele toelichtingen uit de enquête weer, waaruit blijkt dat sommigen voorstander zijn van deze maatregel maar dat anderen vooral bezwaren zien.

Box 4.1 Overwegingen bij inventarisatie door informatiespecialist of Woo-medewerker laten uitvoeren

Wel best practice

Ministerie: *"Het zou helpen als veel tijdrovende stappen weggehaald kunnen worden bij beleidsmedewerkers."*

Ministerie: *"Voorts ben ik ervan overtuigd dat het afhandelen van Woo-verzoeken een vak is en meerdere disciplines vraagt van de medewerkers. Aan de ene kant moet je het gesprek kunnen voeren met een Woo-verzoeker, dit vraagt om 'people-skills'. Daarnaast moet je juridisch onderlegd zijn: de wet kennen en begrijpen. Daarnaast vraagt het ook een ontwikkeld organisatiesensitiviteit: weten hoe de organisatie in elkaar steekt en weten waar de relevante informatie opgehaald kan worden. Bij voorkeur komt dit allemaal terug in 1 persoon: de 'Woo-jurist'. Daarnaast is het opzoeken van de documenten in de systemen, ook weer een vak apart. Bij voorkeur wordt dit belegd bij een 'zoekspecialist'. In de ideale situatie komt dit allemaal samen in 1 team."*

Ministerie: *"Informatiespecialisten kunnen behulpzaam zijn bij inventariseren, wel zal de betrokken ambtenaar altijd nog door de stukken moeten gaan om te zien of alle stukken relevant zijn voor het Woo-verzoek of dat stukken onderbreken. Aparte Woo-afdeling is toe te juichen, maar nog niet overal doorgevoerd. Emailboxen doorzoeken door anderen is een te verkennen optie, waarbij de privacyaspecten wel een belangrijke rol spelen."*

Ministerie: *"Het ministerie van [...] werkt niet met een aparte Woo-afdeling, informatiespecialisten of Woo-medewerkers die inventariseren. Het doet ons goed om te zien dat deze antwoord-mogelijkheden hier zijn opgenomen. Dit is precies wat nodig is."*

Geen best practice

Gemeente: *"Woo-team kent de context van het cluster niet en heeft weinig zicht op wat er zou moeten zijn aan documenten. Staat dus op afstand."*

Gemeente: *"Het zelf [als Woo-medewerker] doorzoeken van informatie zie ik niet als een best practice. Dit haalt het verantwoordelijkheidsgevoel/gevoel van eigenaarschap weg bij collega's bij wie deze informatie ligt, en kennis hebben van de context van deze informatie. Dit bemoeilijkt het zoeken naar de juiste documenten."*

Gemeente: *“Inventarisatie door informatie-/Woo-specialist: Is geen goede optie als zij geen vakinhoudelijke kennis hebben. Een Woo-afdeling heeft expertise in het Woo-proces, maar kan niet eigenhandig inventariseren of goed alleen beoordelingen maken. Vakinhoudelijke kennis blijft een belangrijke factor bij de behandeling van Woo-verzoeken. Het zal daarom vaak een samenspel tussen Woo-specialisten en vakspecialisten zijn.”*

Gemeenschappelijke regeling: *“Iedere ambtenaar is verantwoordelijk voor zijn eigen stukken. De vakafdeling is van de inhoud”*

Ministerie: *“Een informatiespecialist of Woo-medewerker de inventarisatie laten uitvoeren, heeft als groot risico dat de inventarisatie onvolledig is. Zij hebben slecht of geen zicht op de gebezigde termen of synoniemen en de samenhang van documenten binnen een beleidsterrein, zij hebben ook geen inzicht of historische kennis. Hetzelfde geldt voor een aparte Woo-afdeling.”*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties

Zorg voor meer en andere capaciteit voor het afhandelen van Woo-verzoeken. Bij overheidsorganisaties, met name ministeries, zijn er zeer veel ambtenaren betrokken bij het afhandelen van Woo-verzoeken. Het blijkt echter lastig om medewerkers hiervoor te behouden en er bestaat ook concurrentie tussen departementen bij het aantrekken van de Woo-medewerkers. Ook moeten nieuwe medewerkers getraind worden en het is onzeker hoelang zij blijven. Bij veel organisaties voeren WO-opgeleide juristen het Woo-verzoek uit, maar dat lijkt niet altijd nodig. Breder kijken dan alleen WO-juristen kan helpen bij het organiseren van meer capaciteit. Het inzetten van informatie- en/of dataspecialisten voor het efficiënter uitvoeren van de inventarisatie kan ook waardevol zijn. Aanvullend kunnen sommige Woo-verzoeken ook worden afgedaan als een informatieverzoek, waar bij ministeries de afdeling Communicatie/Voorlichting het voortouw kan nemen.

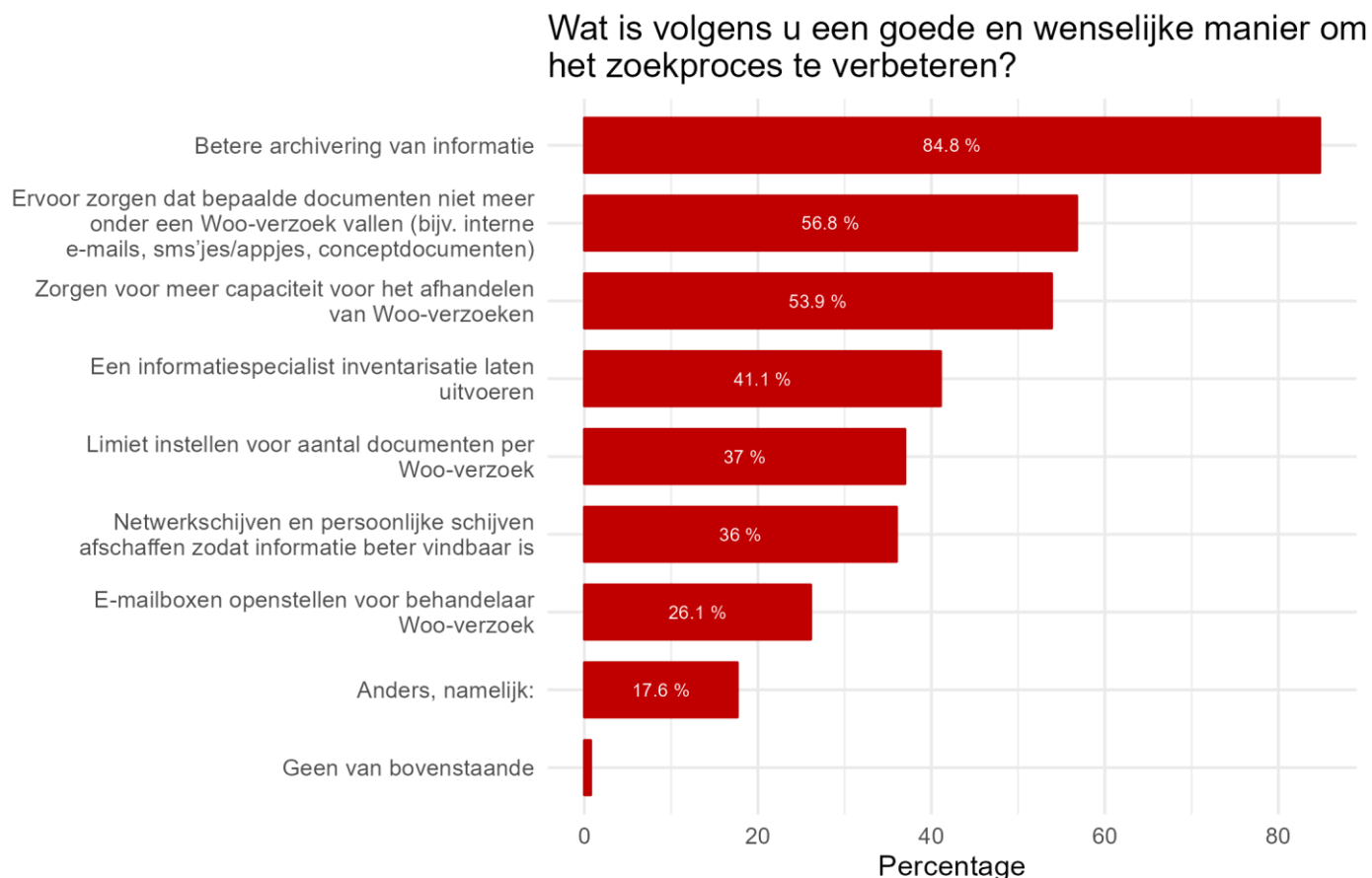
Daarnaast kan het inrichten van een aparte Woo-afdeling helpen om Woo-verzoeken efficiënt af te handelen.

Voor de organisatie van het Woo-proces zijn globaal twee richtingen mogelijk, namelijk een centraal en een decentraal ingerichte organisatie. Afhankelijk van de omvang van de overheidsorganisatie en het aantal Woo-verzoeken is het mogelijk het meest efficiënt om een aparte Woo-afdeling de verzoeken te laten afhandelen. Dit heeft als voordeel dat zoekspecialisten de inventarisatie op zich nemen en ervaren Woo-medewerkers de beoordeling van documenten uitvoeren, zodat inhoudelijk betrokken medewerkers minder tijd kwijt zijn met het uitvoeren van de Woo. Zo’n specifiek op de Woo geënte inrichting vereist echter wel dat er voldoende werkzaamheden moeten zijn. Bij veel ministeries lijkt dit wel het geval. Uit de enquête onder overheden blijkt dat de meerderheid van de respondenten een aparte Woo-afdeling als best practice ziet, maar dat dit nog maar in mindere mate in praktijk is gebracht. Een ministerie licht toe: *“Woo afdeling is bij [ministerie] een team dat valt onder de juridische directie. Een wens is om aan openbaarheid en transparantie te kunnen voldoen naar de samenleving een aparte directie of afdeling in-op te richten. Afhandelen van Woo-verzoeken is geen juridisch proces, maar een informatiegedreven proces. Door het los te koppelen en als aparte afdeling in te richten krijgt het een andere framing naar openbaarheid en transparantie door de nadruk te leggen om een informatiegedreven proces.”* Een waterschap noemt: *“Wij hebben sinds kort afspraken gemaakt over wie welk deel van de zoekslag voor zijn/haar rekening neemt. Een apart Woo-team zou de behandeling van Woo-verzoeken bevorderen.”* De omvang van de organisatie moet wel toereikend zijn, zo noemt een gemeente: *“Er is onvoldoende capaciteit om een Woo-afdeling op te zetten en de verzoeken te laten afhandelen.”*

Archiveer informatie beter. Een betere archivering van informatie helpt bij het sneller inventariseren van documenten voor een Woo-verzoek. Dit vereist ook een omslag in hoe informatie wordt opgesteld. Communicatie via e-mail of WhatsApp moet dan puur professioneel zijn. Het beter archiveren van informatie helpt echter alleen voor toekomstige Woo-verzoeken. Het is ondoenlijk om alle huidige informatie achteraf beter te archiveren. Daarom zal het inventariseren van documenten uit het verre of recente verleden nog een aantal jaar een tijdrovende

bezigheid zijn. De eis om de informatiehuishouding beter op orde te krijgen is ook in de Woo opgenomen (artikel 6.1 en 6.2).

Figuur 4.7 Oplossingen om inventariseren van documenten te verbeteren



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414. Meerdere antwoorden per respondent mogelijk

Naast best practices dragen respondenten meerdere oplossingen aan om het inventariseren van documenten te verbeteren. Volgens 85 procent zou een betere archivering van informatie daaraan bijdragen (Figuur 4.7). Tegelijkertijd vindt 36 procent het afschaffen van persoonlijke schijven en netwerkschijven een verstandig idee, dat zou kunnen bijdragen aan een betere informatiehuishouding. Daarnaast geeft 57 procent aan dat het inperken van het documentbegrip, door bijvoorbeeld conceptdocumenten, e-mails en appjes uit te sluiten van Woo-verzoeken, een goede en wenselijke manier is om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Een even groot aandeel (54 procent) vindt meer capaciteit een goede manier om beter documenten te kunnen inventariseren. 41 procent denkt dat het helpt als een informatiespecialist de inventarisatie uitvoert. Het aandeel respondenten dat de e-mailboxen wil openstellen voor de behandelaar van het Woo-verzoek is echter lager (26 procent). Tot slot wil 37 procent een limiet aan het aantal documenten per Woo-verzoek instellen. In de categorie 'Anders' gaven respondenten ook nog de volgende aspecten mee:

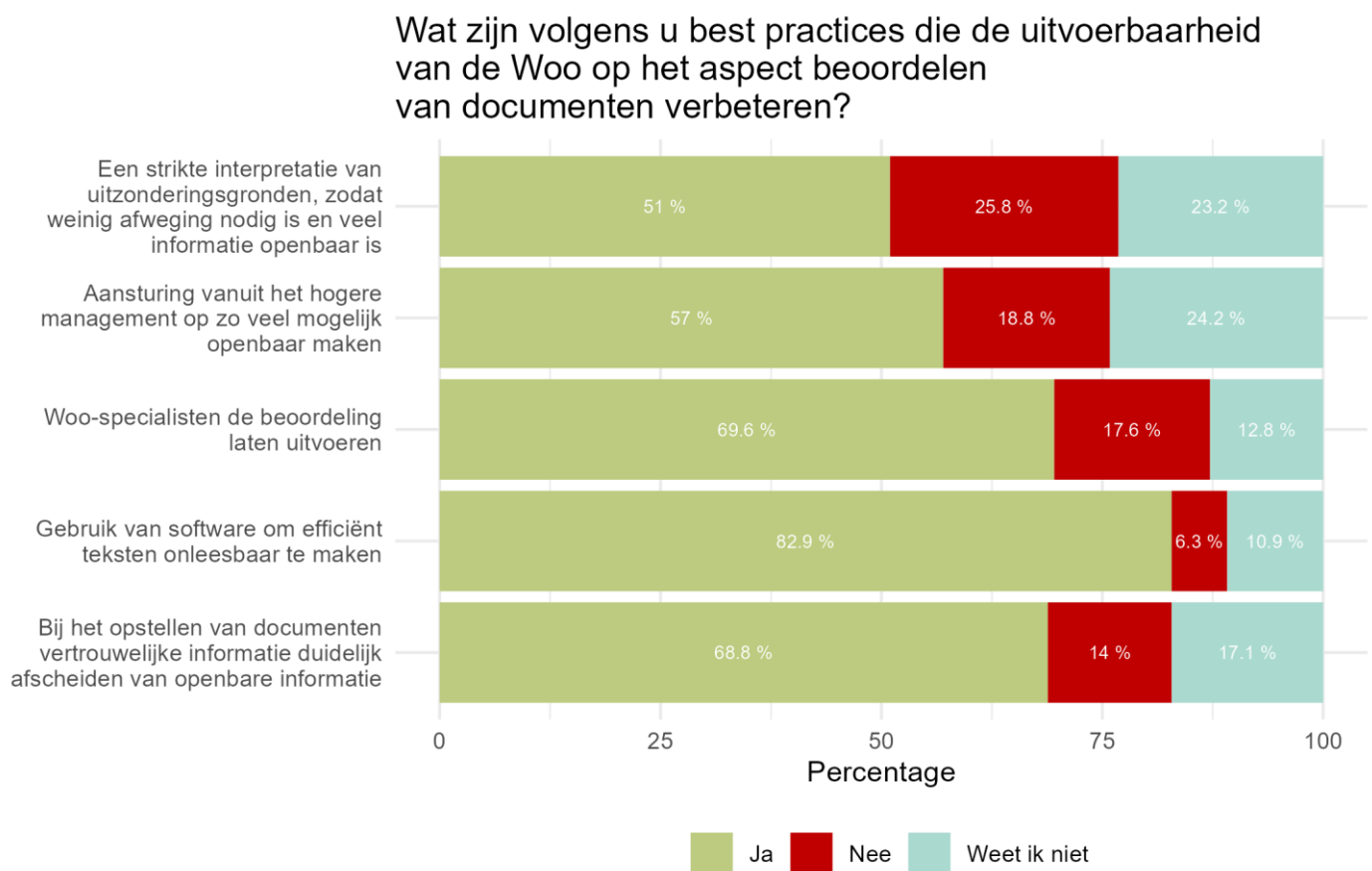
- Limieten stellen aan:
 - Aantal verzoeken per verzoeker per bestuursorgaan;
 - Tijd die gezocht kan worden;
 - Omvang van Woo-verzoek;

- Motiveringsplicht/belang aangeven bij indienen van Woo-verzoek;
- Betere automatisering;
- Openbaar register met documentnamen;
- Actieve openbaarmaking
- Bij het opstellen van documenten rekening houden met openbaarheid;
- Langere termijnen voor omvangrijke Woo-verzoeken.

4.4 Beoordelen van documenten

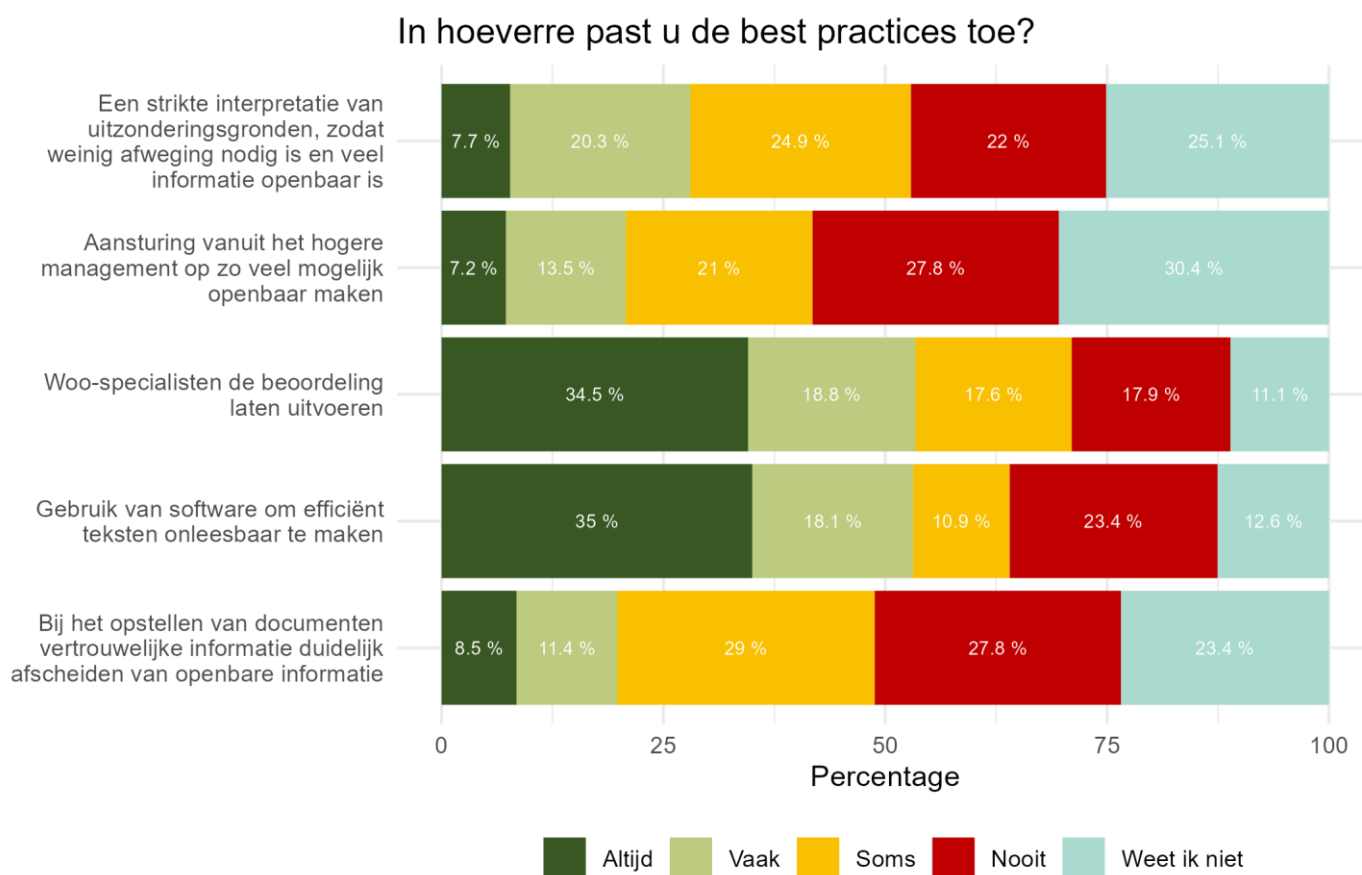
Deze paragraaf bespreekt best practices bij het beoordelen van documenten.

Figuur 4.8 Uitvoerders zien meerdere best practices bij beoordelen van documenten



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Figuur 4.9 Gebruik software en Woo-specialisten beoordeling laten uitvoeren zijn de vaakst toegepaste best practices



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Zorg voor een heldere interpretatie van uitzonderingsgronden. Bij een heldere interpretatie van uitzonderingsgronden is er minder interne discussie over wat gelakt moet worden. Discussies over deze uitzonderingsgronden zorgen voor vertraging in het proces. Ook draagt een wisselende interpretatie van deze gronden bij aan een minder constructieve houding vanuit de verzoeker, omdat dat de schijn van willekeur en onwil kan oproepen. Vooral de ruime interpretatie van de i-grond (goed functioneren van de Staat) is een doorn in het oog van veel verzoekers. Een meerderheid van de respondenten (51 procent) in de enquête onder overheden erkent dat een heldere interpretatie van uitzonderingsgronden een best practice is. Een ZBO voegt toe: *“Met een groep betrokkenen een startgesprek voeren over de inhoud van de informatie en dan tussentijds opvolgende gesprekken zodat zeker is dat de uitzonderingsgronden juist en consequent en niet onnodig worden toegepast.”* Een ambtenaar van een ministerie geeft aan dat dit wel lastig te realiseren is tussen verschillende organisaties: *“Er is nu een gebrek aan consistentie tussen departementen in het toepassen van Woo-gronden, dat is verwarrend en schaadt het vertrouwen in de overheid. Ik denk dat een striktere toepassing van gronden wel zou helpen, maar het is onwijs moeilijk. In de praktijk zijn documenten immers zo verschillend, er is zo veel nuance dat het onmogelijk is om van tevoren te voorzien of een Woo-grond van toepassing is. Een oplossing zou zijn om vertrouwelijke informatie van begin af aan te scheiden van publieke info, maar dat is natuurlijk enkel mogelijk in formele stukken.”*

Voer het principe van “openbaar tenzij” consequent door. Organisaties waarbij het leidende principe ‘openbaar, tenzij’ is, hebben vaak minder werk aan de beoordeling van documenten, omdat er sneller voor wordt gekozen iets niet te lakken en omdat daar intern minder discussie over is. De houding vanuit de ambtelijke en bestuurlijke top is

essentieel om een cultuur van openheid te krijgen. Uit gesprekken blijkt dat in organisaties waar er niet zo'n cultuur is, er vaak veel discussies zijn over wat wel en niet openbaar gemaakt kan worden. Deze discussies kosten tijd en leiden tot een tragere afhandeling van Woo-verzoeken. Wel blijft het uiteraard van groot belang om zorgvuldig te zijn in het beoordelen, met name wanneer het gaat om de zienswijzen van derde partijen. Uit de enquête onder overheden blijkt dat respondenten het aansturen op een open cultuur vanuit het hogere management inderdaad zien als best practice. Tegelijkertijd blijkt ook dat dit in de praktijk vaak anders is. Slechts 31 procent van de respondenten geeft aan dat het management inderdaad ook aanstuurt op openheid. Dit is een indicatie dat op dit punt nog winst te behalen is. Een ministerie geeft hier de spagaat aan: *“Medewerkers krijgen tegenstrijdige signalen. Het uitgangspunt is 'openbaarheid, tenzij', maar in de praktijk kan er ook als de Woo terughoudend wordt toegepast een hoop ophef komen vanuit de Tweede Kamer en de media als er iets gevoeligs (op goede gronden) openbaar wordt gemaakt. Medewerkers zijn dan geneigd op safe te spelen, begrijpelijk.”* Een ander ministerie noemt ook een dilemma: *“Het aansturen van het hogere management op zo veel mogelijk openbaar maken heeft een positieve uitwerking op het omgaan met Woo-verzoeken. Wel een belangrijke kanttekening: dit mag er niet toe leiden dat informatie openbaar wordt gemaakt die nu juist volgens de Woo niet openbaar gemaakt zou mogen worden. Ook dient men voorzichtig te zijn met het 'te grabbel gooien' van het belang van de Staat. Daar te nonchalant mee omgaan kan gevolgen hebben voor het goede functioneren van de overheid. De Woo-uitsluitingsgronden zijn er niet voor niets.”*

Gebruik software om efficiënt teksten onleesbaar te maken. Er is goede software beschikbaar om teksten onleesbaar te maken. Veel (grote) organisaties werken ook hiermee, wat wordt bevestigd in de enquête onder overheden. De software is goed in het herkennen van zaken als persoonsgegevens en maakt deze efficiënt onleesbaar. Dit scheelt de behandelaar van het Woo-verzoek veel tijd. Gebruikers van deze software stellen dat dit echter niet helpt bij het onleesbaar maken van inhoudelijk-vertrouwelijke teksten. Ook geven ze aan dat er altijd een controle op de software nodig is, omdat deze soms namen of e-mailadressen mist en niet lakt. Een gemeente noemt: *“Via een anonimiserings tool is het anonimiseren van stukken makkelijker geworden.”* Software wordt niet bij alle Woo-verzoeken toegepast, zo meldt een ambtenaar van een ministerie: *“Er zou denk ik wel winst te behalen zijn bij een goede laktool zoals [Software] die te gebruiken is voor álle zaken. Bij ons op de afdeling mogen we deze tool slechts in specifieke gevallen gebruiken en worden andere zaken nog handmatig gelakt.”* Ook bij een provincie zijn er positieve ervaringen: *“Software voor standaard toepassingen (met name persoonlijke levenssfeer) kan helpen met versnellen.”* Een gemeente meent dat de software slechts in beperkte mate helpt: *“Ik geloof niet dat software heel veel kan helpen bij het onleesbaar maken van teksten. Alleen tot op zekere hoogte, in standaardgevallen (namen, telefoonnummers etc.). Er blijft altijd een professioneel oordeel nodig, met kennis van de context.”*

Scheid bij het opstellen van documenten vertrouwelijke informatie duidelijk af van openbare informatie. Als de opgestelde informatie ‘open by design’ is, is het aanzienlijk eenvoudiger om bij een Woo-verzoek de documenten te beoordelen en te lakken waar dat nodig is. Dat staat dan namelijk al aangegeven in het document. Dit zorgt uiteindelijk ook voor meer duidelijkheid over wat openbaar mag worden. Het proces kan hiermee sneller verlopen. Een grote meerderheid van de respondenten op de overheidsenquête geeft aan dat dit inderdaad een best practice is. Momenteel zijn organisaties echter nog maar beperkt bezig (en in staat) om dit in de praktijk toe te passen. Zo'n 20 procent van de overheidsrespondenten geeft aan bij het opstellen van documenten al vertrouwelijke en openbare informatie te scheiden. Een gemeente noemt als voorbeeld: *“We zijn nog zoekende, maar het werken met [Software] is erg prettig en we hebben in ons DMS standaard 'geanonimiseerd bestand' beschikbaar, wat het werk veel eenvoudiger maakt.”* Een gemeenschappelijke regeling noemt: *“Voor documentsjablonen geldt dat hier een project start om alle sjablonen zo in te richten dat informatie die geanonimiseerd/vertrouwelijk is in een apart onderdeel van het sjabloon te zetten, en in de rest van de tekst daar alleen naar te verwijzen, zodat namen en andere vertrouwelijke informatie maar 1x hoeven worden weggelakt.”* Een ministerie brengt wel een kanttekening aan: *“Als bij het opstellen van documenten al wordt nagedacht over vertrouwelijkheid, is dat wellicht behulpzaam. Maar hoe dan ook moet de informatie vanwege het Woo-verzoek*

opnieuw worden beoordeeld (bijvoorbeeld vanwege tijdsverloop kan de weging anders uitpakken)." Een medewerker van een gemeente ziet een fundamentele risico: *"Het duidelijk scheiden van vertrouwelijke en openbare informatie bij het opstellen van documenten lijkt mij geen goed plan. De meesten houden geen rekening met de kaders van de Woo. Dus wanneer je mensen het idee geeft dat ze bepaalde info vertrouwelijk kunnen maken, door informatie te scheiden, zie ik een risico."*

4.5 Publiceren van documenten

Deze paragraaf bespreekt best practices bij het publiceren van documenten.

Zorg voor een inventarisatielijst in Excel met goede koppelingen naar documenten. Met een inventarisatielijst en koppelingen zijn de documenten goed te vinden, ook voor anderen die naderhand de documenten van het Woo-verzoek willen bestuderen.

Publiceer losse documenten (in een zipfile). Vaak worden alle documenten van het Woo-verzoek in één groot PDF-bestand gepubliceerd, maar veel verzoekers hebben behoefte aan separate documenten. De documenten zijn eenvoudig separaat te publiceren, wat het gebruik van de documenten eenvoudiger maakt.

Publiceer machineleesbare documenten. De documenten moeten goed doorzoekbaar zijn en dus machineleesbaar. Verzoekers hebben in interviews aangegeven dat zij soms grote PDF-bestanden ontvangen waarbij de zoekfunctie niet werkt, waardoor het niet mogelijk is specifieke informatie op te zoeken.²⁷

Maak gebruik van centrale platformen. Bij veel Woo-verzoeken komt het voor dat de verzoeker vraagt om documenten die al openbaar zijn gemaakt, bijvoorbeeld in een eerder Woo-verzoek. Door het uploaden van documenten naar een centraal platform, kunnen de verzoekers beter inzien wat al openbaar is, zodat de Woo-verzoeken die ze doen van beperktere omvang zijn.

4.6 Conclusies en aanbevelingen op basis van best practices

Op basis van de best practices zoals hierboven uiteengezet, kunnen verschillende aanbevelingen worden gedaan om het Woo-proces te verbeteren. Dit zijn veelal aanpassingen die relatief snel doorgevoerd kunnen worden en enigszins helpen. Tegelijkertijd mag niet worden verwacht dat door invoering hiervan direct al alle termijnen haalbaar zijn. De hier genoemde aanbevelingen richten zich op het uitvoeringsproces, aanbevelingen over wettelijke aanpassingen volgen in het concluderende hoofdstuk.

4.6.1 Hoofdconclusies en aanbevelingen op basis van best practices

Zet stappen die wederzijds vertrouwen herstellen (en dus het proces versnellen)

Het ontbreken van vertrouwen tussen verzoeker en overheidsinstelling is een belangrijke belemmering voor het goed functioneren van de Woo. Daarom is het van belang om stappen te zetten die dit vertrouwen herstellen.

²⁷ Ter illustratie: De documenten van het Woo-verzoek inzake regulering van de middenhuur zijn niet met een eenvoudige zoekfunctie (Ctrl+F) doorzoekbaar: <https://open.overheid.nl/documenten/830dc704-3668-4f40-b9b9-8451d81e848d/file>

Ter illustratie: De documenten van het Woo-verzoek over werkinstructies Woo zijn wel met een eenvoudige zoekfunctie (Ctrl+F) doorzoekbaar: <https://open.overheid.nl/documenten/846e5122-7d6b-4c45-9df9-0deb35cd1b7d/file>

Voorbeelden vanuit de kant van overheidsorganisaties zijn: het tussentijds informeren over de voortgang, snel een inhoudelijk gesprek plannen, documenten die eenvoudig vindbaar zijn snel toesturen, een inventarislijst delen en afspraken nakomen. Journalisten kunnen bijdragen aan vertrouwensherstel door mee te werken aan afspraken over het gefaseerd opleveren van documenten en het inperken van de te inventariseren documenten. Dit laatste onder meer door akkoord te gaan met het doorzoeken van e-mailboxen van alleen de sleutelspelers op een dossier.

Zorg voor goede inrichting Woo-proces

Voor grote organisaties die regelmatig met Woo-verzoeken te maken hebben is het inrichten van een aparte Woo-afdeling waarschijnlijk een effectieve manier om het Woo-proces vorm te geven. Zo'n afdeling neemt dan het zoeken, beoordelen en publiceren van documenten in grote mate op zich, zodat inhoudelijk medewerkers minder betrokken hoeven te worden bij een Woo-verzoek. De Woo-afdeling kan dan zoekspecialisten inzetten voor de inventarisatie van documenten en Woo-specialisten voor het beoordelen van stukken. In de tweede stap zal expertise nodig zijn van inhoudelijke medewerkers, maar in veel mindere mate dan zonder een Woo-afdeling. Een aparte Woo-afdeling is te prefereren boven een Woo-afdeling binnen de juridische dienst, omdat dan meer de nadruk wordt gelegd om de omgang met informatie en minder op de juridische basis, al zal uiteraard ook juridische kennis aanwezig moeten zijn binnen zo'n afdeling. Deze Woo-afdeling kan dan ook leidinggeven aan het proces tot actieve openbaarmaking door de overheidsorganisatie.

Verhoog prioriteit en zorg voor een cultuur van openheid

Voor Woo-medewerkers hebben Woo-verzoeken al prioriteit. Dit is echter niet altijd zo bij andere delen van de organisatie en tot op zeker hoogte is dat ook begrijpelijk. Woo-verzoeken zijn ad hoc en dus niet te plannen en het belang ervan is soms minder zichtbaar en blijkt soms zelfs heel beperkt. Om stappen te zetten richting een betere uitvoering is vooral bij de ambtelijke top en bij inhoudelijk betrokken medewerkers een hogere prioritering vereist, zodat Woo-termijnen beter gehaald worden. Daarnaast kunnen juist deze topambtenaren bijdragen aan een cultuur van openheid en daarmee het Woo-proces ondersteunen. Als zij duidelijk aangeven dat sprake is van "open tenzij", dan werkt dat door in de andere delen van de organisatie.

Beperk in overleg de te inventariseren documenten

De grote en soms frustrerende werklast van Woo-verzoeken hangt voor een belangrijk deel samen met omvangrijke en ongerichte verzoeken die op overheidsorganisaties afkomen. Voor zulke verzoeken is het ook de vraag of de maatschappelijke kosten en baten wel met elkaar in verhouding zijn. Ook zitten serieuze verzoekers vaak niet op bergen ongerichte documenten te wachten. Tegen deze achtergrond is het raadzaam om in overleg met de verzoeker zulke verzoeken zo goed mogelijk in te perken. Dit kan door via vertrouwelijke voorinzage documenten uit te sluiten, door alleen telefoonberichten en e-mailboxen van sleutelspelers te lichten, door beter te definiëren welke concepten wel en niet interessant zijn (bijvoorbeeld stukken die in concept in voldoende relevant gremium zijn besproken, geen eerste versie van een medewerker, en later significant zijn gewijzigd) en door het proces zo in te richten dat de verzoeker zicht heeft op wat wel en niet relevant is. Daarnaast is te overwegen om een onafhankelijke partij om een oordeel te vragen over de maatschappelijke kosten en baten en op basis daarvan het Woo-verzoek in potentie te beperken.

Zet in op langere termijn voor complexe verzoeken, dus twee-sporenregime

Op dit moment is de termijn voor alle Woo-verzoeken hetzelfde. Er is een standaardtermijn van vier weken en een verdagingstermijn van twee weken. Hiermee zijn de termijnen van de Woo korter dan de termijnen van de Wob. Echter, deze termijnen maken geen onderscheid tussen kleine en omvangrijke Woo-verzoeken. Het is een verschil of 10 documenten gevonden en beoordeeld moeten worden, of 1.000 documenten. Het is te overwegen om in te zetten op een gedifferentieerde verdagingstermijn. Omvangrijke verzoeken zouden bijvoorbeeld een

verdagingstermijn van vier weken kunnen hebben. Hiermee zouden de termijnen meer recht doen aan de verschillen in omvang en complexiteit van Woo-verzoeken.

4.6.2 Conclusies en aanbevelingen per processtap

In behandeling nemen van Woo-verzoek

- Plan snel een inhoudelijk gesprek met de Woo-verzoeker

Door bij een groot Woo-verzoek snel een inhoudelijk gesprek te plannen ontstaan verschillende voordelen. Zo helpt dit bij het creëren van een vertrouwensbasis met de Woo-verzoeker. Dit helpt vervolgens bij het op een voor beide kanten nuttige wijze inperken van het Woo-verzoek. Grote verzoeken komen immers vooral voort uit wantrouwen zaken te missen of gebrek aan kennis over de beschikbare informatie. Beide zijn via een inhoudelijk gesprek te verbeteren. Daarnaast zal een inhoudelijk gesprek mogelijk ook helpen om de oprechtheid van een Woo-verzoek te achterhalen.

- Knip het proces in stappen

Door het proces op een goede wijze in stappen op te knippen kan het Woo-proces worden versneld. Het idee is dan dat snel vindbare documenten ook snel worden verstrekt, gevolgd door de lastiger te vinden of te beoordelen stukken. Dit kan goed werken, omdat zo stukken sneller beschikbaar zijn en op basis daarvan afspraken gemaakt kunnen worden over de inperking van moeilijker te vinden stukken. Zo kan uit officiële notities helder blijken dat maar een klein aantal ambtenaren betrokken was, wat reden kan zijn om het lichten van e-mailboxen te beperken tot dit groepje. Deze aanpak vergt wel dat de overheidsorganisatie inderdaad ook snel de eerste stukken kan leveren. Anders heeft het opknippen voor de verzoeker weinig zin en zal deze er logischerwijs niet aan mee willen werken.

- Ga na of verzoekers op zoek zijn naar documenten of informatie

Verzoekers zijn niet altijd op zoek naar documenten, soms is eenvoudigweg sprake van een vraag naar bepaalde informatie. Zo kwamen we als voorbeeld tegen dat een verzoeker wilde weten hoe veel auto's dagelijks een bepaalde plek passeerden. Dit is opgepakt als Woo-verzoek, maar een eenvoudig e-mailtje met een paar cijfers had ook volstaan en was waarschijnlijk een stuk minder werk geweest en sneller gegaan. Het is daarom raadzaam om na te gaan of wel sprake is van een Woo-verzoek of dat een andere oplossing eenvoudiger is.

- Wees minder terughoudend bij inschakelen antimisbruikbepaling en de verplichting tot inperken

Uit onze analyse komt naar voren dat enerzijds misbruik van de Woo een groter probleem lijkt te worden en dat anderzijds overheidsinstellingen terughoudend zijn met het inschakelen van antimisbruikbepalingen in de Woo. De drempels voor erkenning van misbruik zijn ook hoog, waardoor deze houding heel begrijpelijk is. Dit neemt niet weg dat partijen soms wel heel terughoudend zijn met het afwijzen van een Woo-verzoek. Hetzelfde geldt voor de verplichting jegens Woo-verzoekers om mee te werken aan het inperken van een groot verzoek. Ook op dit punt lijkt voor sommige organisaties winst te behalen door bij zeer ongerichte verzoeken zelf een interpretatie te geven, wanneer de verzoeker niet meewerkt aan inperking. Breng daarnaast in kaart hoe vaak misbruik of het vermoeden daarvan voorkomt.

Inventariseren van documenten

- Geef de verzoeker meer mogelijkheden tot input

Door bij grote Woo-verzoeken de verzoeker te betrekken bij de inventarisatie van documenten ontstaan meer mogelijkheden om het verzoek in te perken in het voordeel van beide partijen. Dit kan door de verzoeker mee te

laten denken over zoektermen en de resultaten hiervan snel (live) te delen, zodat deze vertrouwen heeft in wat die term wel en niet oplevert, om vervolgens verder in te kunnen zoomen. Een andere mogelijkheid die de Woo biedt, is de vertrouwelijke voorinzage van documenten. Deze mogelijkheid wordt momenteel her en der wel ingezet, maar op een ad hoc basis. Daarom is aan te raden dat het ministerie van BZK, in overleg met het ACOI, een richtsnoer geeft voor de inzet van dit instrument. Partijen zijn soms huiverig voor de inzet omdat het over vertrouwen gaat. Het is dan ook aan te raden om dit instrument vooral ook in te zetten om te laten zien dat een fors aantal stukken die niet zo gevoelig zijn ook niet zo interessant is.

- Beperk e-mails tot sleutelspelers

Ga in overleg met de verzoeker na wat de sleutelspelers zijn in een bepaald dossier en licht alleen de e-mailboxen van deze betrokkenen door.

- Laat Woo-specialist/informatiespecialist inventarisatie uitvoeren

Het laten uitvoeren van inventarisatie door een Woo-specialist heeft verschillende voordelen. Ten eerste is deze meer bedreven in het effectief gebruiken van zoeksoftware. Ten tweede gaat de inventarisatie dan niet ten koste van de veelal drukbezette inhoudelijk betrokken ambtenaar.

- Archiveer informatie beter

Op het terrein van archivering (informatie op orde) zijn duidelijk nog stappen te zetten. Tegelijkertijd is door middel van geavanceerde zoeksoftware veel mogelijk, ook als niet alle documenten helemaal netjes zijn gearriveerd. Het streven hoeft vanuit de Woo dan ook niet perfectie te zijn, maar wel voldoende duidelijke ordening en vooral een koppeling van systemen, zodat deze open staat voor zoeksoftware. Daarnaast is het raadzaam om de Woo en de Archiefwet beter op elkaar te laten aansluiten. Dit kan onderdeel zijn van de nieuwe Archiefwet.

Beoordelen van documenten

- Gebruik software

Gebruik software die het lakken van passages op basis van Woo-uitzonderingsgronden vereenvoudigt.

- Zorg voor eenduidige interpretatie van uitzonderingsgronden

Zorg ervoor dat binnen de overheidsorganisatie duidelijkheid bestaat over de interpretatie van uitzonderingsgronden. Dat hier behoefte aan is blijkt bijvoorbeeld ook uit de monitor van de VNG onder gemeenten. De helft van de respondenten gaf hierbij aan graag de kennis te vergroten op dit punt. Zorgen voor een heldere interpretatie kan bijvoorbeeld door het opstellen van een toetsingsdocument op basis van wetteksten en jurisprudentie.

- Zet stevig in bij zienswijzen derden

Wanneer de zienswijzen van derden vereist zijn, dan helpt het als de overheidsorganisatie die het Woo-verzoek behandelt duidelijk richting geeft aan de zienswijze, zodat de betrokken derde daar snel mee kan instemmen. Dit impliceert dat de zienswijze een duidelijk voorstel bevat inclusief de wettelijke basis daarvoor.

Publiceren

- Publiceer zodanig dat documenten goed doorzoekbaar zijn

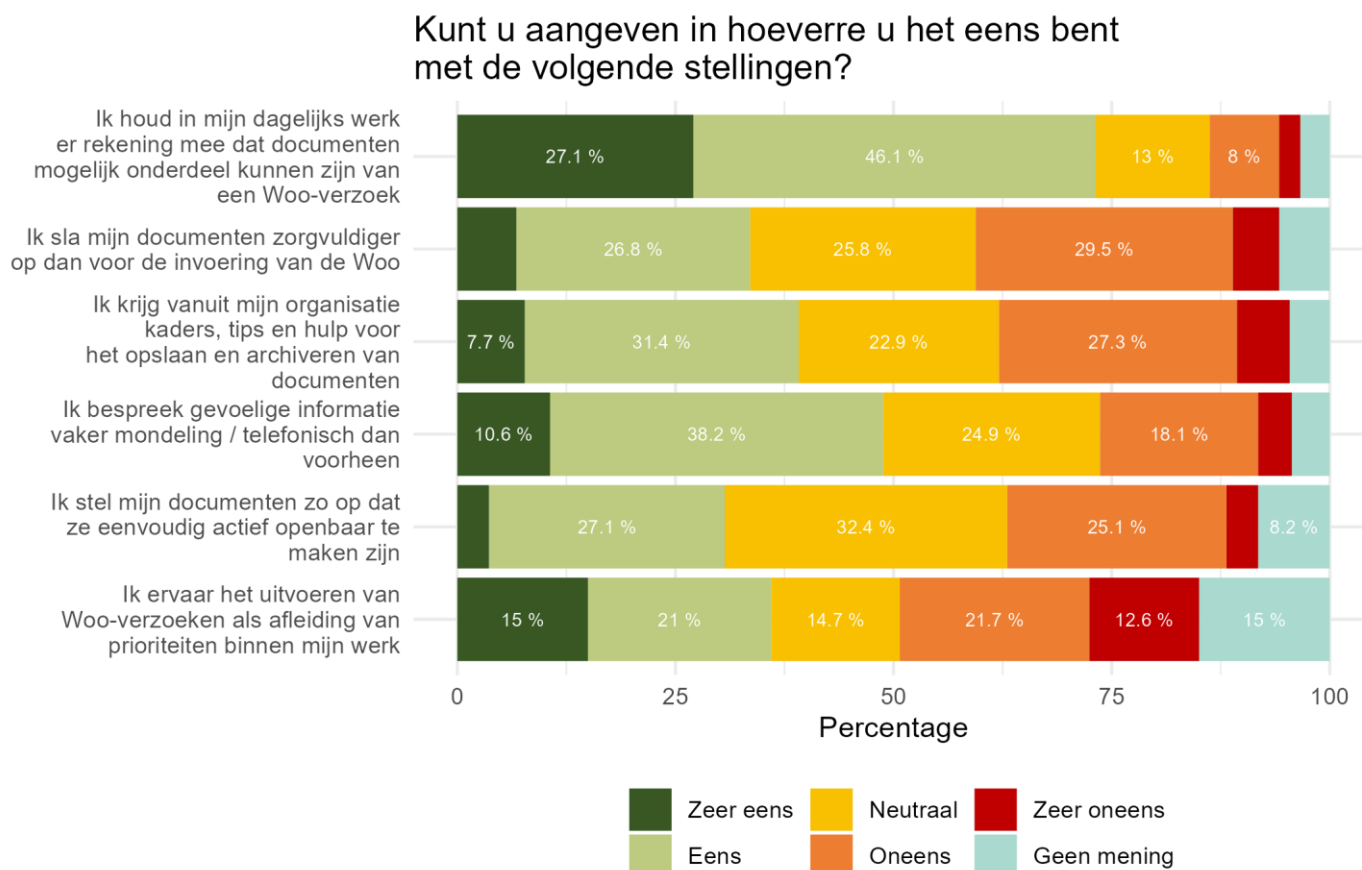
Zorg voor een nette publicatie van documenten door deze als losse documenten te publiceren in een Zip-bestand, voorzien van een inventarislijst in Excel en zorg ervoor dat documenten machineleesbaar zijn.

5 Neveneffecten

5.1 Neveneffecten

Deze paragraaf bespreekt neveneffecten die gepaard zijn gegaan met de invoering van de Woo.

Figuur 5.1 Invoering van de Woo heeft effect op werkwijze



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

De Woo leidt tot een betere informatiehuishouding bij ambtenaren. Ruim driekwart van de respondenten houdt in het dagelijks werk er rekening mee dat documenten onderdeel kunnen zijn van een Woo-verzoek (Figuur 5.1). Ongeveer 35 procent geeft ook aan dat ze documenten nu zorgvuldiger opslaan dan voor invoering van de Woo. Dit is een minderheid, maar het geeft wel aan dat er een verandering gaande is. 39 procent geeft aan dat zij daarvoor vanuit hun organisatie tips en hulp krijgen, een derde zegt ook dit niet te ervaren. Zoals eerder beschreven bij cultuurverandering, is dit een proces wat tijd nodig heeft, maar de enquête laat al de eerste signalen zien dat medewerkers hun eigen informatiehuishouding beter op orde proberen te krijgen door de Woo. Een ministerie geeft aan: *“Er wordt voldoende informatie verstrekt over het correct borgen (opslaan/archiveren) en schrijven van documentatie. Het is echter nog vrijblijvend en niet verplicht.”* Bij een ministerie lijkt dit echt nog niet veel prioriteit te krijgen: *“Er worden organisatiebreed tips gegeven t.a.v. archiveren, maar binnen de directie is hier geen aandacht voor.”* Bij een ander ministerie wordt geen ondersteuning ervaren: *“Je wordt in je dagelijks werk niet ondersteund in het goed archiveren van e-mails en andere documenten, dus blijft de informatiehuishouding rommelig. Zolang dat*

niet betert met tools of ondersteuners, krijg je op dit punt ook geen verbetering.” Een gemeente stelt: “Er zijn te weinig richtlijnen bekend voor medewerkers.”

Een deel van de ambtenaren is professioneler gaan communiceren door de Woo. Bij het uitvoeren van Woo-verzoeken ervaren veel ambtenaren dat het inventariseren en beoordelen van met name e-mails en appjes een tijdrovende en lastige klus is. Sommige gesprekspartners stellen dat in hun organisatie een verandering gaande is met betrekking tot het gebruik van verschillende communicatiemiddelen. In de enquête geeft een ambtenaar van een ministerie aan: *“Ik ben wel echt mijn zakelijk app-contact gaan beperken. Ook om te voorkomen dat je op veel verschillende plekken op zoek moet naar informatie.”* Een andere ministerie-ambtenaar geeft aan: *“Je let meer op hoe je iets beschrijft in een mail.”* Ook een derde geeft aan documenten zo op te stellen dat ze eenvoudig actief openbaar gemaakt kunnen worden.

Ambtenaren ervaren dat ze minder vrij kunnen adviseren in hun werk. Doordat veel openbaar kan komen, worden ambtenaren voorzichtiger in hun beleidsadviezen. Bijna de helft geeft aan vaker te bellen voordat iets op papier wordt gezet. Uit interviews komt naar voren dat in sommige organisaties minder op papier wordt gezet. Hetgeen wat wel wordt opgeschreven, wordt “met de handrem” geschreven. Deze ontwikkeling leidt bij veel gesprekspartners tot zorgen, omdat het ambtelijk vakmanschap minder kan worden uitgeoefend op deze manier. Onderstaande Box 5.1 toont enkele citaten uit de enquête onder overheidsorganisaties hierover.

Box 5.1 Ambtenaren voelen zich minder vrij in hun werk door de Woo

Gemeente: *“Je ziet dat er steeds meer mondeling wordt afgedaan, zodat er geen documenten beschikbaar zijn over een bepaald onderwerp.”*

Gemeente: *“Sommige afdelingen gaan vaker in overleg voordat ze de afweging op papier maken.”*

Gemeente: *“Omdat er minder onder uitzonderingsgrond 5.2 van de Woo valt ga je meer opletten op hetgeen wat je waar gaat neerzetten. Ook al is dit een interne mail. Dit werkt niet fijn en zorgt voor minder mogelijkheid tot sparring/gedachte uitwisseling”*

Ministerie: *“De grote druk op openbaarmaking en het wantrouwen richting ambtenaren leiden ertoe dat we heel voorzichtig - ik zou zeggen licht paranoïde - zijn geworden m.b.t. het opstellen van documenten.”*

Ministerie: *“Ik ervaar wel dat dingen voorzichtiger worden opgeschreven of vaker worden besproken.”*

Uitvoeringsorganisatie: *“Ik durf minder vaak dingen op papier te zetten uit angst voor een Woo verzoek.”*

ZBO: *“De Woo heeft er wel toe geleid dat de nota’s en andere stukken voor het bestuur zo worden opgesteld dat ze eenvoudig openbaar te maken zijn. Eerlijk is eerlijk, het openbaar maken van e-mails maakt dat bij gevoelige onderwerpen nu weer sneller de telefoon wordt gepakt. Achteraf kunnen teksten in informeel geschreven e-mails tussen collegae anders overkomen dan de bedoeling is. Dit kan een tijdelijk effect zijn, het kan ook gewinning zijn in de zin van anders met teksten in e-mails om te gaan.”*

ZBO: *“Het is echt bijzonder dat je je niet meer vrij voelt om dossiers te bespreken.”*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties

Beperkte beschikbaarheid voor beleidsmatig werk. Interviewpartners en enquêterespondenten benadrukken het belang van openbaarheid en transparantie. Wel geven ze als kanttekening dat op dit moment de kosten en baten niet tegen elkaar worden afgewogen. Doordat beleidsmedewerkers veel tijd kwijt zijn aan uitvoeren van Woo-verzoeken, hebben ze minder tijd over voor hun dagelijkse werk. 36 procent ziet het uitvoeren van Woo-verzoeken als afleiding van de prioriteiten. Hierin is uiteraard onderscheid tussen functies te maken: dit percentage is hoger voor beleidsmedewerkers en juristen dan voor Woo-coördinatoren en Woo-contactpersonen. Naast beleidsmedewerkers worden nu ook veel juristen op de Woo ingezet, terwijl deze ook aan wetgevingstrajecten

hadden kunnen werken als de uitvoeringslast van de Woo beperkter was geweest. Respondenten hebben zorgen dat de overheid minder goed functioneert bij de huidige werklast die volgt uit Woo-verzoeken. Dit komt vooral voor bij Woo-verzoeken die in de ogen van de overheidsorganisaties weinig maatschappelijke waarde hebben, maar wel voor een hoge werklast zorgen. Box 5.2 illustreert dit.

Box 5.2 Respondenten stellen dat uitvoering geven aan Woo kan botsen met andere prioriteiten van overheidsorganisaties

Ministerie: *"Er is een zekere Woo-moeheid onder collega's. Men ziet openbaarheid absoluut als belangrijk, maar dan wel over informatie/documenten die inhoudelijk ergens over gaan. Er moet nu heel veel werk worden verzet voor het inventariseren en beoordelen van grote hoeveelheden documenten waar niemand het nut van inziet."*

Ministerie: *"Als we kijken naar alle uitdagingen waar de Nederlandse overheid voor staat, kan de vraag worden gesteld hoeveel tijd en geld we in openbaarheid stoppen in vergelijking met alle andere prioriteiten. De Woo is belangrijk, maar niet zo belangrijk dat alles er per definitie in alle omstandigheden voor zou moeten wijken. Een belangenafweging moet kunnen worden gemaakt."*

Ministerie: *"De huidige druk op openbaarheid tast het goede functioneren van de overheid steeds meer aan. Omdat het is gebaseerd op wantrouwen en niet vanuit een redelijke discussie. Ik maak mij daar zorgen over."*

Ministerie: *"Ik heb gewoonweg minder tijd voor mijn werkzaamheden. Ik kijk niet meer vooruit, om beleid uit te voeren, maar alleen maar terug, om documenten te zoeken."*

Ministerie: *"Openbaarheid en transparantie zijn ontegenzeggelijk heel belangrijk. In de hele verbeteroperatie is m.i. de focus wel heel sterk daarop komen te liggen en bijvoorbeeld minder op het verbeteren van de dienstverlening van de overheid. Mijn redenatie is, dat de primaire focus daarop zou moeten komen te liggen, incl. heldere communicatie daarover, waardoor de behoefte om een Woo verzoek in te dienen wellicht ook minder wordt. Er gaat nu veel geld en tijd zitten in het archiveren van e-mails, chatberichten enz. en de balans is daarin doorgeschoten. ... De ruimte om hierop terug te komen, wijzigingen aan te brengen in de Woo lijkt er nog niet echt te zijn, dit zou op zijn minst zeer serieus meegenomen moeten worden."*

Ministerie: *"Persoonlijk vind ik het belangrijk dat deze wet er is, maar voorkomen moet worden dat deze misbruikt wordt en/of een grote druk legt op het ambtenarenapparaat. Uiteindelijk gaat het erom dat er een balans komt tussen belang Woo en kosten/ overige dossiers die hierdoor blijven liggen."*

Ministerie: *"Het is voor Woo-juristen lastig gemotiveerd te blijven, gezien de negativiteit waarmee de Woo is omgeven: verzoekers zijn niet blij omdat het te lang duurt, beleidscollega's en derde belanghebbenden vinden dat er te veel openbaar wordt maakt, veel negatieve beeldvorming in media en politiek, veel collega's die door het werk overspannen raken. Door de onrealistische termijnen zijn er zelden successen te behalen en te vieren. Er is - daardoor - een groot verloop onder en tekort aan Woo-juristen."*

Uitvoeringsorganisatie: *"Ik begrijp de achtergrond van de Wet open overheid. Maar men moet wel bekijken wat de kosten en baten van een verzoek zijn. Een heel overheidsapparaat dat alles moet laten vallen voor een Woo verzoek, daarvan kun je je afvragen of dat het waard is."*

Gemeente: *"De Woo neemt -ten opzichte van alle andere werkzaamheden- te veel tijd in beslag. Ander werk komt in het gedrang."*

Gemeente: *"Meer tijdsdruk, meer overuren, te weinig tijd voor de kernwerkzaamheden, frustratie over inhoudelijk vaak volstrekt onnodige Woo-verzoeken die nergens over gaan."*

Gemeenschappelijke regeling: *"Woo neemt veel tijd in beslag. In een kleine organisatie komt het neer op een paar mensen. Hierdoor komen ander zaken aandacht te kort. Het is hollen en opstaan. Afhandelen wat moet, maar geen tijd meer voor bijscholing, verdieping in het werk van je collega's etc."*

Gemeenschappelijke regeling: *"De uitvoering van de Woo vraagt veel van onze capaciteit en gaat ten koste van ander werk. Andere procedures en werk komen in gevaar."*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties

De Woo draagt bij aan juridisering van de relatie tussen overheid en burger. De Woo is een juridisch proces geworden, terwijl de gedachte was dat het 'lekenrecht' zou zijn, dat het laagdrempelig is voor een verzoeker om door de procedure heen te komen. Het is nu laagdrempelig om een Woo-verzoek in te dienen, maar het proces wordt vaak juridisch ingestoken, vanuit de overheid maar ook vanuit de verzoeker. Dit zit gedeeltelijk in de uitvoeringslast. Omdat de overheid zich vaak niet aan de wet kan houden, neemt de verzoeker juridische stappen, zoals een ingebrekestelling en/of een gang naar de rechter. Zoals een ministerie stelt: *"Omdat de Woo niet goed uitvoerbaar is juridificeert de relatie met de burger. Dat is echt zonde."*

Daar komt bij dat de Woo vaker wordt ingezet bij een geschil met de overheid. Overheidsorganisaties vermoeden dat een Woo-verzoek dan voornamelijk bedoeld is om de positie in het geschil te versterken of uit rancune de overheidsorganisatie met veel werk te belasten. Dat zien zij als misbruik van de Woo. Met name gemeenten (31 procent), ZBO's (41 procent) en gemeenschappelijke regelingen (30 procent) zien dit als een groot knelpunt van de Woo. Een grote groep vindt dit ook enigszins een knelpunt. Een voorbeeld is dat een burger of een bedrijf een conflict heeft met een gemeente en daarom een omvangrijk Woo-verzoek indient, om de eigen juridische positie te verstevigen in het proces. Daarna dient de verzoeker nog een Woo-verzoek in over de behandeling van het Woo-verzoek. Dergelijke omvangrijke verzoeken kunnen voor een grote werklust zorgen en de overheidsorganisaties twifelen of deze informatie ook van belang is voor de samenleving of alleen voor de verzoeker. Dat de onvrede over dergelijke verzoeken groot is, blijkt uit onderstaande quotes uit de enquête onder overheidsorganisaties (Box 5.3).

Box 5.3 Respondenten bij overheidsorganisaties zien vaak een onterecht gebruik van de Woo

Gemeenschappelijke regeling: *"Enkele verzoeken zijn zo omvangrijk dat dit extra inhuur vergt. Inperken van een verzoek lukt niet altijd. Misbruik is lastig aan te tonen, maar soms twifelen we wel aan het doel van een verzoeker."*

Gemeente: *"Verder zijn een knelpunt de zgn. 'misbruikverzoeken'. Misbruik is niet aan te tonen, maar is wel aannemelijk. Bijv. een heel ruim verzoek van een advocaat van een partij die tegen de gemeente aan het procederen is; de verzoeken die vaak landelijk/bij veel overheidsorganen worden ingediend waarbij je vermoedt dat er een ander belang dan openbaarheid aan ten grondslag ligt maar waar je geen vinger achter krijgt."*

Waterschap: *"Invoeren van een (wettelijk) vereiste dat verzoekers een belang moeten hebben bij het indienen van een verzoek waarbij het belang ook moet worden onderbouwd. Dit om misbruik van het instrument te voorkomen en de Woo meer in te richten voor mensen die met het oog op het algemeen belang een realistisch Woo-verzoek indienen, waarvoor de Woo uiteindelijk ook is bedoeld. En niet om bijvoorbeeld in te zetten bij een conflict tussen bureaus zoals wij ook af en toe zien."*

Ministerie: *"Grote knelpunten met de korte termijnen en de grote hoeveelheid verzoeken (vaak omvangrijk). Grote knelpunten met het feit dat er geen limiet gesteld kan worden aan het aantal verzoeken, ook al is op voorhand duidelijk dat er sprake is van misbruik van het recht."*

Ministerie: *"Door een groot wantrouwen tegen de overheid, vraagt men soms de hele wereld uit. Daarnaast maken diverse partijen op grote schaal misbruik van het Woo-proces om er een verdienmodel van te maken. Men weet dat de termijnen vaak niet worden gehaald en daarom is men regelmatig uit op dwangsommen."*

Andere organisatie: *"Je merkt dat sommige verzoekers 'misbruik' maken van de mogelijkheden uit de Woo: ze krijgen nergens anders gehoor op hun 'klachten' (die in klachtenprocedures ongegrond zijn verklaard of niet-ontvankelijk) en dienen dan maar een Woo-verzoek in."*

Andere organisatie: *"Wij hebben te maken met een persoon die heel veel verzoeken indient en tegen alle besluiten procedures begint. Zeker 60 procent van onze capaciteit gaat hiermee verloren. Misbruik van recht blijkt lastig aan te tonen."*

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties

De Woo biedt een mogelijkheid om misbruik van de wet tegen te gaan, maar overheidsorganisaties stellen dat de lat daarvoor zeer hoog ligt in de rechtspraak, waardoor het in de praktijk weinig wordt toegepast. Artikel 4.6 stelt:

“Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.” In de praktijk blijkt het tweede punt, aantonen dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, zeer lastig aan te tonen bij de rechter. De uitvoeringslast van verzoeken waarbij dit vermoeden speelt, is vaak ook zeer hoog en de verzoeker is vaak niet bereid om mee te werken aan fasering, inperking of verduidelijking.

5.2 Conclusies en aanbevelingen neveneffecten

De Woo heeft een positief effect op hoe ambtenaren hun werk organiseren. Uit de enquête en interviews blijkt dat een deel documenten zorgvuldiger opslaat, documenten opstelt met het oog op openbaarheid en dat er in het algemeen meer bewustheid voor openbaarheid is. Dit toont dat de verplichting van de Woo om de informatiehuishouding op orde te krijgen ook op het niveau van de individuele ambtenaar is doorgedrongen. Echter, nog niet iedereen heeft zijn werkwijze veranderd door de Woo. De cultuuromslag en nieuwe werkwijze moet verder worden ontwikkeld en uitgebreid. De Woo heeft hier een positief, aanjagend effect op.

Veel ambtenaren ervaren dat ze minder professioneel kunnen adviseren in hun werk. Uit de enquête en interviews blijkt ook dat ambtenaren voorzichtiger zijn geworden door de Woo. Omdat alle documenten zoals e-mails en appjes openbaar kunnen worden, denken sommige ambtenaren twee keer na voordat ze iets op papier zetten. Hetgeen wat uiteindelijk wel wordt opgeschreven, bevat dan niet alle opties maar soms de meest gangbare opties. Meerdere ambtenaren zien dit als een beperking van hun werk. Als een e-mail of notitie naar buiten komt met een Woo-verzoek, ontbreekt de context over welke status het advies had, waardoor het soms verkeerd geïnterpreteerd wordt.

Aan de uitvoering van de Woo zijn hoge kosten verbonden die niet worden afgewogen tegen de baten. Alhoewel de gedachte van de Woo breed gedragen wordt, hebben veel overheidsorganisaties zorgen dat de kosten en baten niet goed worden afgewogen. Het uitvoeren van Woo-verzoeken wordt als belangrijk gezien, maar neemt veel capaciteit in beslag, zeker bij grote Woo-verzoeken. Dit betreft ook de capaciteit van ambtenaren voor wie het uitvoeren van Woo-verzoeken niet hun primaire functie, zoals beleidsmedewerkers. De kosten van de Woo zijn niet alleen de gemaakte uren voor het uitvoeren van Woo-verzoeken, maar ook de gemiste baten als deze tijd in het ontwerpen en uitvoeren van beleid had gezeten. Deze afweging is nu afwezig omdat de kosten en baten niet in kaart zijn.

6 Uitkomsten participatief evenement invoeringstoets Wet open overheid

Op 1 november 2023 heeft SEO-onderzoeksteam een participatief evenement over deze invoeringstoets Wet open overheid georganiseerd. Ongeveer 70 participanten namen hieraan deel, bestaande uit journalisten, medewerkers van organisaties die onder de Woo vallen (ministeries, waterschappen, provincies, ZBO's, toezichthouders) en maatschappelijke organisaties. Het evenement stond onder leiding van dagvoorzitter Bas ter Weel, algemeen directeur van SEO Economisch Onderzoek.

Bij het evenement stond de bespreking van conceptbevindingen centraal. In het plenaire deel heeft SEO deze bevindingen gepresenteerd en is vanuit journalistiek, wetenschap en overheid hierop gereflecteerd. De deelnemers gingen na een plenair deel met elkaar in gesprek om tot aanbevelingen te komen die de uitvoerbaarheid van de Woo verbeteren, zowel voor verzoeker als voor overheidsorganisaties. De drie deelsessies gingen respectievelijk in op de volgende thema's:

1. Het contact tussen verzoeker en overheidsorganisatie;
2. Het inperken van grote Woo-verzoeken en
3. De toekomst van de Woo.

Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste bevindingen van het evenement.

6.1 Plenaire sessie

Regeringscommissaris informatiehuishouding Arre Zuurmond reflecteert als eerste op de conceptresultaten van SEO. Hij benadrukt het belang van openbaarheid als democratisch goed, wat bijzonder duidelijk werd na het toeslagenschandaal. Bij openbaarheid gaat het vaak om documenten, maar Zuurmond geeft aan dat openbaarheid bij rekenmodellen ook essentieel is. Verder vraagt hij aandacht voor het documentbegrip. In een ideale wereld zouden e-mail en WhatsApp niet gebruikt worden voor waardevolle uitwisseling binnen overheidsorganisaties en zouden dus daarom ook niet onder de Woo hoeven te vallen. Nu is dat nog niet zo ver, dus is het goed dat alle informatie over beleidsvorming openbaar kan worden. Daarnaast wijst hij op het (gevoelde) effect van de Woo dat ambtenaren minder vastleggen en gevoelige zaken vaker mondeling en telefonisch bespreken. Tot slot benadrukt Zuurmond de problematiek dat Woo-verzoeken worden ingezet om bij overheidsorganisaties zand in de machine te strooien, door organisaties zwaar te belasten met Woo-verzoeken in de hoop dat bepaalde trajecten niet of vertraagd kunnen worden uitgevoerd.

Tim Staal van expertisecentrum voor Woo-verzoekers SPOON legde de nadruk op drie punten die aandacht zouden moeten krijgen bij het vervolg van de Invoeringstoets.²⁸

1. Betere uitvoering van de Woo in goed onderling overleg tussen verzoeker en Woo-ambtenaar. Voor een snellere en betere uitvoering van de Woo en meer openbaarheid is geen wetswijziging nodig, maar een goede inrichting van het proces en een cultuur waarin het prioriteit is om die betere uitvoering te realiseren. Concreet betekent dat snel inhoudelijk een overleg tussen de Woo-ambtenaar en verzoeker inplannen waarbij een ruwe

²⁸ De integrale toespraak is te vinden op <https://expertisecentrumspoon.nl/blog/toespraak-spoon-bij-woo-event-invoeringstoets/>

inventarisatie besproken wordt en de betrokken beleidsmedewerker ook aanwezig is. Met prioritering, fasering, vertrouwelijke voorinzage en eventuele inperking kan er sneller en beter aan de vraag van de verzoeker voldaan worden, terwijl er minder werk is voor het bestuursorgaan. Dit moet worden ondersteund door meer guidance: de Woo-ambtenaar moet meer mandaat krijgen en er moet een Rijksbrede instructie komen die Woo-ambtenaren meer ondersteunt in een effectieve vormgeving van het proces langs deze lijnen.

2. Snelle bijsturing van de nieuwe elementen in de Woo die nog niet goed functioneren. Inperking van het documentbegrip en beperking van maximale behandelduur zijn geen logisch vervolg van de Invoeringstoets. De focus moet meer liggen op de nieuwe elementen van de Woo, zoals de regeling voor omvangrijke verzoeken (artikel 4.2a). Het artikel zou concreter moeten bepalen wat wél binnen zes weken geleverd moet worden en waar binnen zes weken verplicht overeenstemming over moet worden bereikt, met bindende waarborgen over het vervolg. Daarnaast moet de i-grond worden ingeperkt, omdat deze nu wordt toegepast op een zeer ruime wijze, die voor Woo-verzoekers onacceptabel is en in strijd met de bedoeling van de wetgever.
3. Stel niet het 'beeld' centraal maar effectievere openbaarmaking. Beeldvorming over de Woo is bij zowel overheid als journalisten prominent aanwezig. Journalisten hebben het beeld dat de overheid uit politieke redenen vertraagt. Het beeld dat ambtenaren zien is dat 80 procent van de Woo-verzoeken bij het Rijk te laat wordt behandeld. Het lijkt erop dat men in Den Haag in de eerste plaats af wil van dit beeld van een overheid die de wet niet nakomt. Waarbij dit bereikt zou moeten worden door ingrepen zoals inperking van het documentbegrip of een beperking van de maximale behandelduur. Maar dit zal leiden tot verslechtering van openbaarheid en verder wegnemen van vertrouwen in de overheid. Daarom moet de focus liggen op duurzame verbetering en effectief uitvoering geven aan openbaarheid.

Louis Honée, PhD-student Geheimhouding en openbaarheid van informatie van de overheid aan de Universiteit Leiden, verzorgde de academische duiding en internationale vergelijking. Op de vraag of Nederland het beter of slechter doet dan andere landen, antwoordde hij dat dat niet te beantwoorden is, maar dat Nederland het wel anders doet dan andere landen. In bijvoorbeeld Zweden is er geen onderscheid tussen een informatieverzoek en een Woo-verzoek. In Nederland is er veel meer onderscheid gemaakt tussen formele Woo-verzoeken en informele informatieverzoeken. Dit onderscheid volgt echter niet uit de wet. De Wet open overheid ziet namelijk niet op specifieke procedures, maar meer op openbaarmaking en het stimuleren van een cultuur van openbaarheid. Hij gaf ook aan dat het huidige onderzoek vooral op het formele besluitvormingsproces ingaat en niet op het informele proces, wat ook een grote reikwijdte heeft. Daarnaast benadrukte hij dat de Woo soms op andere wetten inhaakt, zoals artikel 68 van de Grondwet (inlichtingenplicht ministers en staatssecretarissen). De bewindspersoon geeft informatie aan de Tweede Kamer, maar het belang van de staat is juist weer in de Woo bepaald. Tot slot riep hij op ervoor te waken de kosten en baten van de Woo proberen te bepalen. De kernvraag is of de burger recht heeft op informatie? De Woo heeft invloed op heel veel verschillende relaties en procedures en de kosten en baten daarvan kunnen nooit volledig in kaart worden gebracht.

Lucas Lombaers, directeur Rijksbrede programma Open Overheid bij het ministerie van BZK, sloot de plenaire sessie af. Hij lichtte toe dat de invoeringstoets voortkomt uit de kinderopvangtoeslagaffaire. Het samenspel tussen uitvoering, burgers en beleid is daar overduidelijk fout gegaan. Signalen over problemen in het overheidsoptreden en knelpunten van regelgeving in de praktijk werden te laat openbaar. Wat zou het hebben betekend voor de toeslagenaffaire als er in 2016 een invoeringstoets was gedaan? Met de Woo-invoeringstoets wordt ruim een jaar na invoering gekeken hoe het feitelijk is verlopen en waar het knelt voor gebruikers en uitvoerders. Hierdoor kan nodige verbetering snel worden opgepakt. Hij hoopt dat het onderzoek ook inzicht gaat geven in of de spelregels van de Woo voldoen om een effectieve uitvoering te realiseren.

6.2 Deelsessie 1: contact tussen verzoeker en overheid

Tijdens de groepsdiscussie over de Woo kwamen diverse uitdagingen aan het licht met betrekking tot het contact tussen aanvragers en afhandelaars van Woo-verzoeken. Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen benoemd:

Onduidelijkheid rond de aard en omvang van Woo-verzoeken:

- Tijdens de discussie werd vastgesteld dat een groot deel van het contact tussen aanvragers en afhandelaars misgaat door onduidelijkheid over waar het Woo-verzoek precies over gaat. Dit werd verder bemoeilijkt door de verschillende interpretaties van wat als een omvangrijk verzoek werd beschouwd, waardoor het lastig was voor de overheid om de afhandelingstijden te halen.

Discussie over de productiviteit van een eerste gesprek:

- Er was verdeeldheid over de vraag of een voorafgaand gesprek tussen aanvrager en behandelaar productief is. Sommigen benadrukten de waarde van dergelijk contact om het verzoek te verduidelijken en afspraken te formaliseren, terwijl anderen vonden dat dit de procedure vertraagde en niet altijd resulteerde in naleving van de gemaakte afspraken, wat leidde tot oplopende frustraties.

Vertrouwelijke voorinzage:

- De meningen over het belang van vertrouwelijke voorinzage waren verdeeld. Terwijl sommigen de waarde benadrukten van dit proces om een soepele voortgang van de verwerking te waarborgen, uitten anderen hun frustratie over de zware censuur van verstrekte documenten, waardoor de verkregen informatie vaak niet bruikbaar was voor de aanvrager (veelal journalisten).

Rolverdeling tussen inhoudelijke medewerkers en Woo-contactpersonen:

- Er was discussie over de meest geschikte rolverdeling tussen inhoudelijke medewerkers en specifieke Woo-contactpersonen binnen overheidsinstanties. Terwijl sommigen de nadruk legden op de meerwaarde van een onafhankelijke Woo-contactpersoon die het proces beheert, benadrukten anderen de betrokkenheid van inhoudelijke medewerkers vanwege hun diepgaande kennis van het dossier.

Belang van het kenbaar maken van het Woo-verzoek:

- Tijdens de discussie werd ook het belang besproken van het effectief kenbaar maken van het belang van het Woo-verzoek. Dit wekte discussie op over de meest geschikte strategieën om duidelijk te communiceren dat het belangrijk is om een Woo-verzoek voldoende prioriteit te geven, rekening houdend met de aard van het verzoek en de betrokken partijen.

Rol van ACOI:

- Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) werd genoemd als een stok achter de deur om de naleving van afhandeltijden te waarborgen en effectieve communicatie tussen partijen te bevorderen. Er was echter twijfel over de daadwerkelijke bemiddelende rol van ACOI, gezien hun beperkte bevoegdheden.

De conclusie van de discussie benadrukte het belang van duidelijkheid, transparantie en een goed gecoördineerde aanpak tussen alle betrokken partijen om de afhandeling van Woo-verzoeken te verbeteren en frictie te verminderen.

6.3 Deelsessie 2: inperken van grote Woo-verzoeken

Sessie 2 ging over het inperken van een Woo-verzoek terwijl tegelijkertijd de vraag van de verzoeker centraal blijft staan. De verzoeker krijgt zo de informatie waar hij naar op zoek is, terwijl de uitvoeringslast voor de overheidsorganisatie beperkt wordt. Essentieel hierbij is dat het gaat om een samenwerking tussen de verzoeker en de uitvoerder. Een ambtenaar van een ministerie en een journalist verzorgden een korte inleiding

Vanuit de journalistiek zijn voorbeelden aangedragen waarbij door de vraag van de verzoeker centraal te stellen er substantiële inperking van het verzoek heeft plaatsgevonden. Belangrijke elementen daarin zijn:

- Snel inhoudelijk gesprek inplannen met verzoeker. Daarbij zijn het liefst de Woo-jurist die het besluit opstelt en de betrokken beleidsambtenaar aanwezig. De beleidsambtenaar kan aanwijzen welke documenten het meest relevant zijn en welke prioriteit zouden kunnen krijgen. De journalistieke verzoeker kan daar vaak in meekomen als het gesprek constructief is;
- Er zijn verschillende vormen om in te perken, namelijk een inhoudelijk gesprek, inventarisatielijst met prioritering, gefaseerde oplevering en vertrouwelijke voorinzage. Het is belangrijk om dit flexibel in te steken en niet van tevoren aan één bepaalde vorm van inperking vasthouden, zoals het uitsluiten van bepaalde typen documenten of alleen e-mails van sleutelspelers. Dit kunnen wel oplossingen zijn, maar niet voor alles, daar zijn dus maatwerkafspraken voor nodig;
- Het loont ook om de verzoeker te betrekken in het zoekproces, dus bijvoorbeeld samen query's op te stellen of op zijn minst de verzoeker op de hoogte houden van het inventarisatieproces;
- Cultuur bij de overheidsorganisatie moet op openbaarheid zijn gericht, daarin is aansturing vanuit de ambtelijke/bestuurlijke top essentieel. Dit stimuleert wederzijds vertrouwen en in dat vertrouwen kan er tot inperking worden overgegaan.

Overheidsorganisaties in deze sessie gaven aan dat bij de inrichting van het proces het meest is te bereiken, waarbij het proces gericht moet zijn op snel contact met de verzoeker. Bij dat gesprek is er al een beeld van welke documenten er zijn en wordt een zoekspecialist ingezet om efficiënt de nodige documenten boven water te halen. Een constructieve opstelling van de verzoeker wekt ook het vertrouwen bij de ambtenaren, wat de uitvoering prettiger maakt en waardoor er ook makkelijker kan worden overgegaan op inperking van het verzoek in overleg. Ambtenaren gaven ook aan dat deze route niet bij alle verzoekers mogelijk is. Sommige verzoekers staan in het geheel niet open voor enig contact en ook niet voor enig gesprek over inperking, bij hen zijn de verzoeken zeer uitgebreid, wat leidt tot een onevenredig grote uitvoeringslast. In hun ogen geeft de wet nu onvoldoende handvatten om daarmee om te gaan. Ook gaven enkele organisaties aan dat het lastig is om kwalitatief goede Woo-medewerkers te werven en te behouden. Niet iedereen kan goed het inhoudelijke gesprek bij aanvang voeren. Verder gaven enkele ministeries aan dat ze elkaar beconcurreren om de senior Woo-juristen. Tot slot werd benoemd dat het ontbreken van een documentenregister een gemis is, want dat helpt bij een snelle inventarisatie van documenten.

6.4 Deelsessie 3: toekomst van de Woo

In deze deelsessie zijn verschillende elementen besproken om de werking van de Woo te verbeteren in de nabije toekomst.

Het belang van informatiespecialisten bij het inventariseren van documenten:

- Een ambtenaar licht toe hoe hij in staat is om, zelfs als de informatiehuishouding niet volledig op orde is, snel door grote hoeveelheden informatie te zoeken. Dit doet hij in overleg met de verzoeker. De zoektermen worden in samenspraak bepaald. Deze eerste processtap zal bij een groot verzoek leiden tot een veelheid aan documenten, soms wel vele duizenden. Dit resultaat deel hij met de verzoeker, met toevoeging van andere metadata, zoals data, een aard van de informatie. Op dit punt in het proces is er als het goed is al enig vertrouwen opgebouwd met de verzoeker en kan dan ook gezamenlijk worden geconcludeerd dat het beoordelen van al deze documenten te veel tijd en energie zou kosten. Beide partijen schieten daar weinig

mee op. Daarom is een inperkingsslag nodig. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden, maar de spreker wijst vooral op het nut van het vertrouwelijk delen van eerst de metadata, zodat bijvoorbeeld alle stukken van een bepaalde organisatie kunnen afvallen, en vervolgens de waarschijnlijk minder interessante stukken. Stap voor stap ontstaat zo een set van stukken die aansluiten op de vraag van de verzoeker. Anderen in de zaal gaven aan dit een interessante en kansrijke aanpak te vinden. Een ambtenaar concludeerde dat dit goed aangeeft hoe belangrijk informatiespecialisten zijn in het Woo-proces.

Handhavingsprobleem, andere rol voor ombudsman, zoals in Zweden:

- Vervolgens gaf een academisch georiënteerde spreker een toelichting op een mogelijke rol van een onafhankelijke scheidsrechter, ombudsman in het Woo-proces, om zo de uitvoering van de Woo te verbeteren. Dit bestaat bijvoorbeeld ook in Zweden. Uitgangspunt daarbij is dat het proces nu niet goed loopt. Dit blijkt uit het grote aantal verzoeken dat niet op tijd wordt afgehandeld. Een verbetering zou kunnen zijn dat een onafhankelijke op de Woo-gerichte ombudsman een deel van de taken van de rechter overneemt. Deze zou dan sneller en bindend moeten kunnen adviseren over de juiste afhandeling van Woo-verzoeken. Dit versnelt het Woo-proces en ontlast de rechtspraak is de gedachte. In het gesprek met de andere deelnemers blijkt dat zo'n ombudsmanfunctie interessant is, maar dat het nog beter zou zijn als al eerder in het proces zaken kunnen worden opgelost tussen verzoeker en overheidsorganisatie.

Het inperken van grote Woo-verzoeken:

- Daarna gaat het gesprek over andere mogelijkheden om de uitvoeringslast van de Woo te beperken. Verschillende ambtenaren wijzen op de hoge uitvoeringslast van grote verzoeken. Dit zouden ze graag inperken op basis van een gesprek. De aanwezige journalisten beamen dit. Ook zij zitten niet te wachten op grote hoeveelheden documenten. Mogelijk is nuttig om onderscheid te kunnen maken tussen journalisten en andere verzoekers. Binnen die laatste groep zitten ook personen die niet bereid zijn om constructief mee te denken en dan werkt zo'n gesprek ook minder goed.

Informatie moet op orde zijn:

- Tot slot wijzen de deelnemers erop dat de Woo echt een stuk beter uitvoerbaar is als de informatiehuishouding goed op orde is.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Hoofdconclusies

Overheidsorganisaties voeren de Woo niet goed uit

De wetgever heeft ervoor gekozen om publieke informatie ruimhartig en eenvoudig toegankelijk te willen maken. Een groot deel van de overheidsorganisaties blijkt tot dusver niet in staat om deze ruime toegang te bieden. Overheden overschrijden systematisch de termijnen voor Woo-verzoeken, al speelt dit sterker bij ministeries dan bij gemeenten. Gebruikers van de Woo zijn niet tevreden met de uitvoering. Betrokken overheidsmedewerkers beklagen zich over de moeilijke uitvoerbaarheid van de wet.

De onvoldoende uitvoering ligt voor een deel in de beperkte capaciteit, al worden stappen gezet om die te vergroten

Bij de invoering van de Woo waren overheidsorganisaties niet toegerust om de Woo goed uit te voeren. De informatiehuishouding was niet op orde en de benodigde procesinrichting en personele capaciteit waren niet aanwezig. Inmiddels zijn duidelijk stappen gezet om het Woo-proces te verbeteren. Overheidsorganisaties zijn bezig met het inrichten van uitvoeringsprocessen, het verbeteren van de informatiehuishouding en het stimuleren van een cultuur van openheid. Dit is geen eenvoudige opgave, onder meer omdat de Woo vraaggedreven is, waardoor de informatievraag vooraf niet bekend is, maar wel sterk kan toenemen. Organisaties lopen in dit verbeterproces tegen diverse vragen aan, wat tot op heden knelpunten zijn in de uitvoering. Voorbeelden van deze vragen zijn: Is het efficiënter om een aparte Woo-afdeling in te stellen of het proces onder te brengen bij de juridische afdeling? Laten we vooral de inhoudelijke medewerker zoeken of juist een informatiespecialist? Hoe kunnen we op een open wijze communiceren met de verzoeker? Dergelijke vragen kosten tijd om een weg in te vinden en de beste aanpak verschilt per organisatie. Zo zijn de ingezette verbeteringen nog niet terug te zien in de cijfers over doorlooptijden. Ook is niet duidelijk op welk moment de overheid in staat zal zijn om de termijnen van de Woo te halen en óf dat in het geheel zal gaan gebeuren.

Ook ontbreekt het aan sturing en aan prioriteit bij de uitvoering van de Woo

Voor medewerkers die direct en exclusief betrokken zijn bij de Woo heeft de afhandeling van Woo-verzoeken en actieve openbaarmaking prioriteit, maar voor andere medewerkers en de ambtelijke top is dit niet altijd het geval. Het behandelen van verzoeken gebeurt grotendeels bij organisatieonderdelen die zich niet exclusief richten op de Woo. Beleidsvoorbereiding en beleidsverantwoording zijn bijvoorbeeld organisatorisch (en in persoon) veelal niet gescheiden. Het afhandelen van Woo-verzoeken en het op orde krijgen van de Woo-organisatie stagneren mede hierdoor. Uit een analyse van OSF/IMI (2023) blijkt dat in 2022 de gemiddelde oplevertermijn van een klein Woo-verzoek bij ministeries 111 dagen betrof. Dit wordt mede veroorzaakt doordat omvangrijke Woo-verzoeken ook het proces van eenvoudige verzoeken vertragen, maar de trage afhandeling van kleine verzoeken illustreert eveneens dat de prioriteit van Woo-afhandeling onvoldoende is. Er zijn ook aanzienlijke verschillen in de doorlooptijden. Sommige ministeries of gemeenten slagen er veel beter in om Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen dan anderen. Er wordt te weinig gestuurd op de doorlooptijden van de verschillende deelstappen.

Ruimere openbaarheidswetgeving leidt via omvangrijke Woo-verzoeken tot een grote uitvoeringslast

De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor ruime en eenvoudige toegang tot publieke informatie. Het doen van een Woo-verzoek vergt slechts een kleine inspanning. Daarnaast kent de toegang qua reikwijdte geen beperking. Naast officiële documenten zijn ook e-mail, berichten en concepten openbaar, wanneer deze zijn gebruikt voor het vastleggen van publieke taak. Er zijn geen kosten verbonden aan het doen van een Woo-verzoek. Een verzoeker

heeft geen belang te stellen en er zit ook geen maximum aan het aantal op te vragen stukken. Het doel van deze keuze is nobel: eenvoudig toegankelijke publieke informatie voor iedereen. De praktijk laat echter zien dat dit uitgangspunt in de uitvoering veel vraagt van overheidsorganisaties en soms tot uitwassen leidt die mogelijk niet voorzien waren door de wetgever. Zo is het eenvoudig mogelijk om een omvangrijk Woo-verzoek te doen, wat uitvoerders veel tijd en energie kost. Dit kan gerechtvaardigd zijn. Zo'n verzoek kan ook grote maatschappelijke baten hebben, bijvoorbeeld door het opsporen van niet gelegitimeerd handelen door overheidsorganisaties. Maar dat is zeker niet altijd het geval, bijvoorbeeld doordat de verzoeker niets met de opgeleverde informatie doet, of het gaat om een fenomeen met een beperkte maatschappelijke impact. Daarnaast worden Woo-verzoeken in een aantal gevallen ingezet om in een dispuut met de overheid de overheidsorganisatie met extra werk op te zadelen en zo overheidsprocessen te frustreren. Daarmee is een deel van de onvoldoende uitvoering terug te leiden tot keuzes die zijn gemaakt bij het ontwerp van de Woo. De wet legt geen beperkingen op en voorziet niet in een belangenafweging tussen de maatschappelijke kosten en opbrengsten van een verzoek.

Best practices worden breed onderschreven, maar nog beperkt toegepast

Er is een opmerkelijke overeenstemming tussen verzoekers en betrokken ambtenaren over de wenselijkheid van het invoeren van een aantal best practices. Best practices op het gebied van contact met de verzoeker en om de omvang van Woo-verzoeken in te perken worden enerzijds breed onderschreven, maar anderzijds nog maar beperkt toegepast.

De onvoldoende uitvoering schaadt het vertrouwen en bemoeilijkt zo het proces

De trage afhandeling van verzoeken, ruime toepassing van vooral uitzonderingsgrond 5.1.2.i (de i-grond: 'belang van de Staat'), beperkte interactie met de verzoeker tijdens het inventariseren en het opleveren van niet goed doorzoekbare documenten heeft het vertrouwen in het proces rond openbaarheid en daarmee in de overheid verlaagd bij verzoekers. Het beperkte vertrouwen leidt vervolgens tot extra werklust voor de overheidsorganisaties in de vorm van grotere verzoeken, geen bereidheid om verzoeken in te perken, de wens om formeler te communiceren (bijvoorbeeld per e-mail in plaats van mondeling) en het uitsluiten van andere middelen om een Woo-verzoek te vereenvoudigen (deelbesluiten, vertrouwelijke voorinzage). Het afhandelen van een groot verzoek met een niet-haalbare deadline is daarentegen weer demotiverend voor de betrokken overheidsmedewerkers, zeker wanneer een journalist of burger weinig doet met de verkregen informatie. De demotiverende werking heeft invloed op de manier van afhandelen van verzoeken. Zo is een negatieve wisselwerking ontstaan die het vertrouwen aan beide kanten heeft aangetast en zo de uitvoering van de Woo bemoeilijkt. Dit tast een belangrijke doelstelling van de Woo aan. De Woo zou namelijk voor meer transparantie van besluitvorming moeten zorgen. Het idee was dat controleerbaarheid tot meer vertrouwen in besluitvorming zouden leiden. De onvoldoende uitvoering van de Woo dreigt nu het tegenovergestelde te veroorzaken van wat met de Woo was bedoeld, namelijk minder vertrouwen. Overigens geldt deze negatieve wisselwerking minder sterk op plekken waar Woo-verzoeken sneller worden afgewikkeld, waaronder verschillende lokale overheden, die vaak ook minder verzoeken ontvangen.

De Woo draagt (net als de Wob) bij aan juridisering van de relatie tussen overheid en burger

De Woo is een juridisch proces geworden, terwijl de gedachte was dat het 'lekenrecht' zou zijn en het laagdrempelig is voor een verzoeker om door de procedure heen te komen. Het is nu laagdrempelig om een Woo-verzoek in te dienen, maar het proces wordt vaak juridisch ingestoken, vanuit de overheid maar ook vanuit de verzoeker. Dit zit gedeeltelijk in de uitvoeringslast. Omdat de overheid zich vaak niet aan de wet kan houden, neemt de verzoeker juridische stappen, zoals een ingebrekestelling en/of een gang naar de rechter. Ook speelt mee dat de Woo voor wat betreft de passieve openbaarmaking voortbouwt op het systeem van de Wob, wat inhoudt dat openbaarheid het hoofdprincipe is, maar dat dit gedeeltelijk weer teniet wordt gedaan door een groot aantal juridische uitzonderingsgronden. Sommige in het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde modernisering (zoals een verplicht

documentregister) zijn uitgebleven. Wel zijn de beslistermijnen ingekort. De combinatie van deze keuzes werkt conflicterend en vormt een belasting voor alle betrokkenen, verzoekers en uitvoerders en de rechterlijke macht.

Veel ambtenaren ervaren dat ze minder professioneel kunnen adviseren in hun werk

Ambtenaren zijn vaak wat voorzichtiger geworden door de Woo. Zij vrezen dat hun intern schriftelijk verkeer uit zijn verband wordt getrokken bij openbaarmaking daarvan zonder de juiste context en geven aan vaker te bellen en minder op papier te zetten. Zaken die uiteindelijk wel worden opgeschreven, bevatten dan bijvoorbeeld niet alle beleidsopties, maar vooral de meer gangbare ideeën. Deze ontwikkeling is zorgelijk, omdat het ambtelijk vakmanschap zo minder goed wordt uitgeoefend.

Internationaal perspectief

Nederland kent met de Woo in vergelijking met veel andere landen een ruime en laagdrempelige openbaarheidswetgeving (zie Drahmman et al., 2022). In veel Europese landen bestaat inkadering die in Nederland niet geldt. Verschillen betreffen bijvoorbeeld het type document dat kan worden opgevraagd, soms zijn interne e-mails uitgezonderd, het aantal documenten dat een verzoeker kan opvragen, die zijn soms gemaximeerd, of de tijd die een overheidsorganisatie mag besteden aan een verzoek. Daarnaast zijn verschillende landen verder dan Nederland met het actief openbaar maken van overheidsinformatie en met het instellen van een publiek documentenregister. Documenten in een dergelijk register zijn snelopvraagbaar. Hoewel in andere landen doorgaans meer informatieverzoeken worden gedaan dan in Nederland, kennen deze verzoeken vaak een kortere doorlooptijd.

Rol ACOI

Het ACOI heeft een stevige, aanjagende rol op zich genomen als het gaat om het bevorderen van openbaarheid. Daarmee probeert het college duidelijk bij te dragen aan de uitvoering van de Woo. Tegelijkertijd zijn er ook kwetsbaarheden. Zo zit er een zekere spanning tussen bemiddelings- en adviesrol van het ACOI, vooral wanneer een advies voortkomt uit een niet geslaagde bemiddeling.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Aanbevelingen gericht op de wettelijke grondslag

In Nederland heeft de wetgever ervoor gekozen om toegang tot publieke informatie niet af te wegen tegen andere belangen. In principe heeft eenieder recht op alle publieke informatie en geldt het uitgangspunt "openbaar, tenzij". De aanpassingen aan de wet die wij hieronder adviseren gaan eveneens uit van dit basisprincipe. Openbaarheidswetgeving kan echter ook een andere insteek hebben. Zo geldt in Duitsland dat geen sprake mag zijn van onevenredige ambtelijke belasting bij een openbaarheidsverzoek en is het recht op openbaarheid dus geclausuleerd. Zo'n clausulering is uiteraard ook binnen Nederlands recht mogelijk, maar vergt een principiële afweging die alleen op politiek niveau gemaakt kan worden en waar deze Invoeringstoets dus van afziet.

Uit de analyse blijkt dat behandeling van omvangrijke Woo-verzoeken een zware last zijn bij de uitvoering van Woo-verzoeken. Tegelijkertijd geldt dat sommige omvangrijke verzoeken duidelijk een doel dienen, maar ook dat dit van andere verzoeken minder duidelijk is. Bovendien zijn er signalen dat zulke omvangrijke verzoeken ook voortkomen uit het doelbewust tegenwerken van overheidsorganisaties. Het indienen van een verzoek is immers relatief eenvoudig, terwijl de uitvoering in potentie tot een forse werklast leidt. Daarmee is het wenselijk om na te gaan in hoeverre aanpassingen in de wet en het proces behulpzaam zijn bij het beperken van dit knelpunt.

Voor het beperken van dit knelpunt zijn meerdere wetsaanpassingen denkbaar. Voordat dit rapport overgaat op de aanbevelingen, schetst het een paar opties. Zo kan net als in andere landen gekozen worden voor een beperkter documentbegrip, bijvoorbeeld door telefoonberichten of interne e-mail uit te sluiten van een Woo-verzoek. Andere opties zijn om kosten in rekening te brengen bij de verzoeker of de kosten die een overheidsinstantie mag maken te begrenzen, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Ook kan de omvang van een verzoek worden beperkt door per verzoek het aantal op te leveren documenten te begrenzen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in Noorwegen. Daarnaast zijn aanpassingen mogelijk door duidelijker vast te leggen welk proces gevolgd zou moeten worden bij het afhandelen van grote Woo-verzoeken. De wet biedt hiervoor de mogelijkheid (artikel 8.7). Tot slot kan bij zulke aanpassingen worden gedacht aan het maken van onderscheid tussen enerzijds journalisten of wetenschappers en anderzijds particulieren. Dit wordt in de wet al gedaan, bij de rol van het ACOI en de vertrouwelijke voorinzage.

Aanbeveling A.1: Veranker de processtappen voor grote Woo-verzoeken

Wij bevelen aan om de processtappen voor de afhandeling van omvangrijke Woo-verzoeken duidelijk vast te leggen en dit op zo'n manier te doen dat beide partijen (verzoeker en overheidsinstantie) hierin verplichtingen hebben. Daarbij dient de vraag van de verzoeker centraal te staan, zodat de verzoeker ontvangt waar deze naar op zoek is, maar doelstelling is ook dat er niet onnodig veel documenten worden verzameld en beoordeeld. Dit kan bijvoorbeeld door vast te leggen dat bij omvangrijke verzoeken binnen de termijn van vier weken procesafspraken worden gemaakt over de afhandeling van het verzoek. Deze afspraken kunnen eruit bestaan dat:

- Verzoeker en overheid in gesprek dienen te treden over de afbakening van het verzoek;
- De overheid een inventarisatie maakt van beschikbare stukken en deze deelt met de verzoeker;
- Het doorzoeken van e-mailboxen en telefoonberichten in eerste instantie wordt beperkt tot een aantal sleutelspelers die duidelijk een bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen, bijvoorbeeld personen vanaf functieschaal 15, waarbij andere e-mailboxen niet worden uitgesloten, maar waarvoor de lat wel hoger wordt gelegd (zie ook hieronder);
- De mogelijkheid om gebruik te maken van vertrouwelijk voorinzage voorhanden is (zie ook hieronder).

Door het proces zo in te richten, kan duidelijk een stap worden gezet naar een efficiëntere afhandeling van grote verzoeken. Het vereist immers dat ook de verzoeker meewerkt en als deze dat niet doet, zou de overheid het verzoek moeten kunnen stoppen of kunnen kiezen voor een eigen invulling. De Woo biedt met artikel 8.7 de mogelijkheid om zulke processtappen te verankeren. De hier voorgestelde afspraken kunnen worden gezien als een invulling van het idee dat de verzoeker wel recht heeft op publieke informatie, maar geen recht heeft op een archiefonderzoek, zoals dat bijvoorbeeld ook in Zweden is vastgelegd.

Wij adviseren niet om het documentbegrip in te perken. Een belangrijk argument hierbij is dat niet de informatiedrager, maar de informatie zelf leidend dient te zijn. Wanneer een bestuurder ervoor kiest om publieke informatie via een telefoonbericht te delen, dan is dat bericht relevant.

Aanbeveling A.2: Koppel beperkingen niet aan informatiedragers

Wij adviseren niet om het documentbegrip in te perken. Een belangrijk argument hierbij is dat niet de informatiedrager (notitie, mail, bericht), maar de informatie zelf leidend dient te zijn. Wanneer een bestuurder ervoor kiest (en mag kiezen) om informatie over een publieke aangelegenheid via een bepaald medium te delen, dan is dat medium een relevante informatiedrager en dient deze informatie publiek te zijn, tenzij uitzonderingsgronden gelden.

Aanbeveling A.3: maximeer het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten.

Wij bevelen aan om onderscheid te maken tussen enerzijds journalistieke en andere professionele Woo-verzoeken en anderzijds particuliere Woo-verzoeken en bij deze laatste categorie het aantal op te vragen documenten te maximeren, bijvoorbeeld tot 50 per Woo-verzoek.

Op deze manier worden journalisten niet beperkt in het uitoefenen van hun maatschappelijke taak, maar wordt de uitvoeringslast van de Woo beperkt waar het gaat om particuliere verzoeken. Reden voor deze inperking is de groeiende uitvoeringslast die wordt veroorzaakt door individuen die veelvuldig grote Woo-verzoeken doen. Het is niet eenvoudig om een goed onderscheid te maken tussen wel en niet professionele verzoeken. Dit is niet simpelweg in een formule vast te leggen. Tegelijkertijd beidt de huidige rol van het ACOI een goed aangrijpingspunt om hierover uitspraken te doen. Het ACOI is immers al opgericht met daarbij als achtergrond dat sprake mag zijn van dit onderscheid. Vandaar dat wij adviseren dat het ACOI hierover een advies uitbrengt en optreedt als bemiddelaar mocht verzoeker van mening zijn dat hij of zij ten onrechte wordt gekwalificeerd als niet-professioneel verzoeker.

Aanbeveling A.4: Stel een handreiking op voor de vertrouwelijke voorinzage

Wij bevelen aan dat BZK in overleg met het ACOI duidelijk omschrijft hoe het nieuwe instrument van vertrouwelijke voorinzage door journalisten (e.a.) ingezet dient te worden. Dit om ervoor te zorgen dat de verschillende overheden vaker en effectiever dit instrument inzetten. Zo'n advies of handreiking zou in ieder geval een standaard geheimhoudingsverklaring moeten bevatten die redelijk is voor zowel overheid als verzoeker. Daarnaast zou de handreiking kunnen wijzen op het nut van 1) het delen van metagegevens via vertrouwelijke voorinzage en 2) het starten met het delen van minder gevoelige informatie, waarvan de kans groot is dat de verzoeker deze niet wenst te ontvangen, om 3) vervolgens de meer gevoelige informatie voor te leggen, wanneer dat opportuun is.

Aanbeveling A.5: Werk met aparte verdagingstermijnen voor grote en kleine verzoeken

Werk met twee verdagingstermijnen, een voor grote en een voor kleine verzoeken. De huidige verdagingstermijn van twee weken kan blijven gelden voor kleine verzoeken. Voor grote verzoeken zou een langere verdagingstermijn kunnen gelden, van vier weken extra. Dit doet recht aan het feit dat kleine en grote verzoeken tot een andere uitvoeringslast leiden. De maximale termijn wordt dus vier + vier weken, wat niet langer is dan wat onder de Wob het maximum was. Het is hierbij essentieel dat de termijnen wel worden gehaald. Jaarlijks moet worden geëvalueerd of de langere termijnen nog nodig zijn of dat ook voor grote verzoeken de huidige termijn van vier + twee weken weer kan gelden.

Aanbeveling A.6: Verlaag de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling

Verlaag de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling in de Woo en maak hierbij ook onderscheid tussen professionele en particuliere verzoekers. Verlaging van de antimisbruikbepaling kan door te verlangen van verzoeker dat deze aangeeft waarom de reikwijdte en omvang van het verzoek van belang zijn, wanneer de overheidsorganisatie een sterk vermoeden heeft van misbruik. Dit vermoeden kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de vele verzoeken die één verzoeker doet, het gegeven dat de verzoeker een partij is met wie een conflict speelt of omdat het een Woo-verzoek over een eerder Woo-verzoek betreft. De rechter kan dan beoordelen of het verzoek redelijk is.

De achtergrond van deze aanbeveling is niet alleen dat grote, onterechte verzoeken de uitvoering van de Woo bemoeilijken, maar ook dat deze uitvoering publieke middelen vraagt. Deze middelen zijn niet bedoeld tegemoet te komen aan misbruik en dus is het van belang misbruik op tijd tegen te gaan. Daarbij komt dat de verplichting voor de verzoeker om uit te leggen wat het belang is van de reikwijdte van het verzoek het voor de rechter mogelijk

maakt om na te gaan of er een redelijkheid zit tussen het doel van het verzoek en wat je vraagt van een bestuursorgaan.

Aanbeveling A.7: Herformuleer de i-grond bij de uitzonderingsgronden om ruimhartige toepassing te beperken

Herformuleer de i-grond ('belang van de Staat') zodanig dat deze niet langer ruimhartig kan worden ingezet door overheidsorganisaties. Dit kan eenvoudig door, in lijn met de bedoeling van de wetgever (zie Honée, 2023)²⁹, hierin het begrip "onevenredig nadeel" terug te brengen, zoals dat eerder ook bij de Wob het geval was. Dan geldt de uitzonderingsgrond alleen wanneer duidelijk is dat er een onevenredig nadeel ontstaat voor functioneren van de Staat of het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Op die manier is sprake van een specifiekere grond dan in de Wob, zoals de bedoeling was van de wetgever, zie (Honée, 2023).

Aanbeveling A.8: Overweeg het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt bestuurlijk belang

Overweeg het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten die van onvoldoende bestuurlijk belang zijn geweest, omdat deze slechts intern en op laag ambtelijk niveau zijn gewisseld. Concreet zou dit kunnen inhouden dat een verzoeker alleen recht heeft op concepten, e-mails en berichten wanneer deze een bepaald ambtelijk niveau hebben bereikt, bijvoorbeeld schaal 15 Rijk en vergelijkbaar bij andere overheden. Zulke documenten van lagere ambtenaren worden alleen openbaar gemaakt wanneer de verzoeker het belang daarvan aannemelijk maakt, bijvoorbeeld als duidelijk is dat een bepaalde ambtenaar onder schaal 15 een cruciale rol in de beleidsvoorbereiding heeft gespeeld.

Aanbeveling A.9: Onderzoek de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut

We onderschrijven de aanbeveling, zoals die ook door wordt gedaan in het onderzoek onder journalisten door Centerdata (2023), dat een Woo-verzoeker de mogelijkheid moet hebben om bij bezwaar over de afhandeling van een Woo-verzoek dit bezwaar neer te leggen bij een onafhankelijk bezwaarinstituut. Dit voorkomt dat bezwaar wordt gemaakt bij dezelfde overheidsinstantie die ook het verzoek behandelt. Mogelijkheden voor een (bezwaar/beroep)instituut zijn bijvoorbeeld een aparte kamer bij de rechtbank, gespecialiseerd in deze thematiek of het ACOI. Wat de beste mogelijkheid is, ook met oog op het reduceren van de werklast bij rechtbanken voortkomend uit de Woo, moet verder onderzocht worden.

Aanbeveling A.10: Stel een handreiking op voor de invulling van de inspanningsverplichting bij actieve openbaarheid

De inspanningsplicht tot actieve openbaarmaking in Artikel 3.1 is een zachte verplichting, maar wordt wel omarmd in de praktijk. De open formulering, namelijk dat bestuursorganen zelf bepalen welke informatie zij openbaar maken, past bij het gegeven dat overheidsorganisaties zelf het best kunnen nagaan welke informatie zij bezitten die ook interessant is voor het bredere publiek. Voorbeelden zoals het actief openbaar maken van beslisnotities of van bestuurskosten of van dossiers die in de publieke belangstelling staan (Formule 1 race in Zandvoort) illustreren dat deze aanpak resultaten oplevert. Artikel 3.1 geeft echter weinig richting aan overheidsorganisaties over welke informatie zij actief openbaar moeten maken.

Daarom bevelen we aan dat BZK en/of het ACOI een handreiking opstelt over de invulling van deze inspanningsverplichting. Dit kan bijvoorbeeld door aan te sluiten bij het idee van hotspots zoals in de Archiefwet

²⁹ <https://www.njb.nl/blogs/is-de-wet-open-overheid-minder-open-dan-de-wet-openbaarheid-van-bestuur>

geformuleerd. Van zulke hotspots, ofwel belanghebbende dossiers, zouden de documenten dan actief openbaar gemaakt kunnen worden.

Aanbeveling A.11: Onderzoek een ‘digitale vingerafdruk’ voor documenten die reeds openbaar zijn

Door de toename van actief en passief openbaar gemaakte documenten wordt het steeds belangrijker om goed en op efficiënte wijze vast te leggen welke documenten reeds openbaar zijn. Als snel bekeken kan worden of een document reeds openbaar is, dan scheelt dit werk in de uitvoering van de Woo. Openbare documenten hoeven dan immers niet (nogmaals) beoordeeld te worden.

Tegen deze achtergrond bevelen we aan dat BZK of het ACOI nagaat of het eenvoudig mogelijk is om documenten een unieke documentcode ofwel een digitale “vingerafdruk” mee te geven. Zo’n vingerafdruk wordt gegenereerd uit de inhoud van het document, zodat twee dezelfde documenten eenzelfde vingerafdruk vergrijpen. Als dit inderdaad praktisch goed mogelijk blijkt te zijn, dan bevelen we aan om het genereren van zo’n unieke documentcode te verplichten, zodat eenvoudiger bekeken kan worden of documenten reeds openbaar zijn.

7.2.2 Aanbevelingen gericht op verbetering van het Woo-proces

Onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op best practices die tijdens dit onderzoek naar voren kwamen. Opvallend daarbij is dat deze best practices breed gedragen zijn onder zowel overheidsorganisaties als Woo-verzoekers. Invoering hiervan zal al in grote mate bijdragen aan het verbeteren van de uitvoering.

Aanbeveling B.1: Zet stappen die wederzijds vertrouwen herstellen (en daarmee het proces versnellen)

Het ontbreken van vertrouwen tussen verzoeker en overheidsinstelling is een belangrijke belemmering voor het goed functioneren van de Woo. Daarom is het van belang om stappen te zetten die dit vertrouwen herstellen. Voorbeelden vanuit de kant van overheidsorganisaties zijn: het tussentijds informeren over de voortgang, snel een inhoudelijk gesprek plannen, documenten die eenvoudig vindbaar snel toesturen, een inventarislijst delen en afspraken nakomen. Journalisten kunnen bijdragen aan vertrouwensherstel door mee te werken aan afspraken over het gefaseerd opleveren van documenten en het inperken van de te inventariseren en te beoordelen documenten. Dit laatste onder meer door akkoord te gaan met het doorzoeken van e-mailboxen van alleen de sleutelspelers op een dossier.

Aanbeveling B.2: Zorg voor goede inrichting Woo-proces en zet daarbij meer in op informatiespecialisten

Voor grote organisaties die regelmatig met Woo-verzoeken te maken hebben, zoals ministeries, is het inrichten van een aparte multidisciplinaire Woo-afdeling waarschijnlijk een effectieve manier om het Woo-proces te ondersteunen. Zo’n afdeling neemt dan het zoeken, beoordelen en publiceren van documenten in grote mate op zich, zodat beleidsmedewerkers inhoudelijk minder betrokken hoeven te worden bij een Woo-verzoek. Binnen een Woo-afdeling dienen voldoende informatiespecialisten actief te zijn, om het werken met grote hoeveelheden informatie te bespoedigen. Bij kleinere organisaties, zoals kleinere gemeenten, is een aparte afdeling minder opportuun. Dit neemt niet weg dat ook daar de inzet van informatiespecialisten sterk kan bijdragen aan de goede uitvoering van de Woo.

Aanbeveling B.3: Verhoog prioriteit en sturing op doorlooptijden en zorg voor een cultuur van openheid

Voor Woo-medewerkers hebben Woo-verzoeken al prioriteit. Dit is echter niet altijd zo bij andere delen van de organisatie en tot op zeker hoogte is dat ook begrijpelijk. Woo-verzoeken zijn ad hoc en dus niet te plannen en het belang ervan is soms minder zichtbaar en blijkt soms zelfs beperkt. Om stappen te zetten richting een betere uitvoering is vooral bij de ambtelijke top en bij inhoudelijk betrokken medewerkers een hogere prioritering vereist,

zodat Woo-termijnen beter gehaald worden. Van specifiek belang is dat overheidsorganisaties sturen op snellere doorlooptijden. Belangrijke elementen hierin zijn: kort na ontvangst van een Woo-verzoek een intern startgesprek plannen waarbij afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en doorlooptijden, snel contact opnemen met de verzoeker en wanneer opportuun een inhoudelijk gesprek plannen en snel een eerste inventarisatie uitvoeren van de beschikbare documenten. Sturing op doorlooptijden is een vereiste om de wettelijke termijnen te halen.

Daarnaast kunnen juist deze topambtenaren bijdragen aan een cultuur van openheid en daarmee Woo-proces ondersteunen. Als zij duidelijk aangeven dat sprake is van “open tenzij”, dan werkt dat door in de andere delen van de organisatie.

Aanbeveling B.4: Breng periodiek in kaart wat de werklast is die gemoeid is met een goede uitvoering van de Woo

In Nederland heeft de wetgever principieel gekozen voor een ruime en laagdrempelige toegang tot overheidsinformatie. Zoals besproken aan het begin van dit stuk vertegenwoordigt toegang tot zulke informatie een belangrijke waarde voor de Nederlandse samenleving. Het is moeilijk om dit te kwantificeren en dat zou ook geen doel op zich moeten zijn, aangezien het om een principiële keuze gaat. Tegelijkertijd is het wel goed om in beeld te hebben wat de uitvoering van de Woo vergt in termen van werklast, de kwaliteit van het werk en de kosten. Met andere woorden, hoeveel tijd zijn medewerkers bezig met de uitvoering van de Woo en is het werk zo in te richten dat het een aantrekkelijke baan oplevert en personeel dus goed aangetrokken kan worden? Het is van belang deze aspecten in beeld te hebben, zodat de uitvoering van Woo geborgd blijft. Van belang is wel om zo’n inventarisatie pas uit te voeren nadat organisaties het Woo-proces hebben ingeregeld, zodat de gemeten werklast niet voortkomt uit een slecht ingerichte organisatie.

Literatuurlijst

- Drahmann, A. (2021). De Wet open overheid: een verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid? *Computerrecht*, 2021(4), 321-329.
- Drahmann, A., Honée, L.F.D., Al Khatib, O.A. (2022). Openbaarmaking van overheidsinformatie, Universiteit Leiden Instituut voor Publiekrecht, Leiden: Universiteit Leiden.
- Elshout, S., Elshout, M., Van Giesen, R., Verheijen, M., Drahmann, A. (2023). Een jaar Wet open overheid (Woo): Hoe doet de overheid het volgens journalisten? Centerdata, Tilburg: Centerdata.
- Enthoven, G., Wiemers, S., Den Uijl, S., Nouwen, A., Kuilman, E., Jorissen, R., Vos-Goedhart, T. (2022). Ondraaglijk traag. Analyse afhandeling Wob-verzoeken, Instituut Maatschappelijke Innovatie & Open State Foundation, Amsterdam: Open State Foundation.
- Fanoy, V., Kaandorp, C., Roebroek, M., Tazelaar, E., Den Uijl, S., Schuil, J., Van de Beek, A., Wiemers, A., Enthoven, G. (2023). Matglas: Onderzoek naar de invoering van de Wet open overheid, Instituut Maatschappelijke Innovatie & Open State Foundation, Amsterdam: Open State Foundation.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2012) Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, 9/2012, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2023). Wet open overheid - implementatie. Nulmeting, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Bijlage A Lijst met gesprekspartners

Voor het onderzoek hebben wij de volgende personen geïnterviewd. De gesprekspartners zijn niet gevraagd om de conclusies en aanbevelingen van dit rapport te onderschrijven.

Tabel A.1 Gesprekspartners invoeringstoets Wet open overheid

Organisatie	Gesprekspartner
ACOI	Lydia Bremmer
	Merijn van Os
Algemeen Dagblad	Cyrine Beune
Algemene Rekenkamer	Ingrid IJzenbrandt
ECP	Frank van Ierssel
Expertisecentrum SPOON	Tim Staal
Financieel Dagblad	Jasper Been
Follow the money	Bas van Beek
Freelance journalist	Lucien Hordijk
Gemeente Almelo	Corrie Steenbergen
Gemeente Amstelveen/Aalsmeer	Maurits Schulpen
Gemeente Amsterdam	Sofie Bustraan
Gemeente Bergen op Zoom	Liselotte Huismans
Gemeente Den Haag	Willemijn Logtenberg
Gemeente Koggenland	Tuba Sahar
Gemeente Meijerijstad	André Muller
Gemeente Rotterdam	Kim Dourlein
	Marieke van den Burg
Gemeente Soest	Myriam Groenendijk
Gemeente Steenwijkerland	Wijnanda Lok
Gemeente Tilburg	Ester de Werdt
Interprovinciaal overleg	Paul Deurvorst
Ministerie van Algemene Zaken	Nathan van der Roest
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Jaap-Willem Berg
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Florette Tiemersma
	Jolein Baidenmann
	Masis Hakhverdian
	Rianne Hagen

Organisatie	Gesprekspartner
Ministerie van Financiën	Rolien van den Raadt Gerald Enting Marc de Barse Matthijs Zeeman Romana van Stralen
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Annet van Veen Dominique de Graaf
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Marjan Hammersma
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Hanneke van den Bout Isabelle Moesker Jacobien Sierts Poonam Brar Youssef Boudaghmas
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Aginus Kalis Lysette Fokké Marijke Bogtstra Samantha Geerlings
Nationale Ombudsman	Leon Scheppink Mariël Droogh
NDP Nieuwsmedia	Bas Hut Jim Verhoef
Nederlandse Orde van Advocaten	Hans Storm
NOS	Hugo van der Parre
NRC	Camil Driessen
Onderzoeksraad voor de Veiligheid	Annemarie Schuite
Open State Foundation	Serv Wiemers
Provincie Fryslân	Leontien Sijtsma-Sollie
Provincie Groningen	Robert Nat
Provincie Noord-Holland	Sandra Tadić
Provincie Zuid-Holland	Marianne de Nooij Paul Moerkerk
Recht en Raat	Caroline Raat
Regeringscommissaris voor Informatiehuishouding	Kees Keulemans

Organisatie	Gesprekspartner
RTL Nieuws	René Lukassen
SOMO	Jasper van Teeffelen
Tweede Kamer (ambtelijke organisatie)	Geert Jan Hamilton
	Peter Paans
Unie van Waterschappen	Charlotte Dunnink
Universiteit Leiden	Annemarie Drahmman
Universiteit van Amsterdam	Maarten Marx
UWV	Marilyn Dalfour
	Mark Craanen
Vereniging Nederlandse Gemeenten	Jeroen Jonkers
Volkskrant	Erik Verwiel
Waterschap Vallei en Veluwe	R. Moolenaars
Waterschap Waternet	Roland Versluis
Zelfstandig juridisch adviseur	Roger Vleugels

Bijlage B Enquête uitvoerders Woo

Bijlage B.1 Vragenlijst enquête

BLOK 1: ALGEMEEN

Wij willen u vooraf enkele algemene vragen stellen.

1. Bij welk type organisatie werkt u?
 - a. Ministerie
 - b. Provincie
 - c. Gemeente
 - d. Gemeenschappelijke regeling
 - e. Waterschap
 - f. Hoog College van Staat
 - g. Eerste/Tweede Kamer
 - h. Uitvoeringsorganisatie
 - i. ZBO
 - j. Anders, namelijk:
 - k.
2. Wat is uw functie? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. Woo-coördinator
 - b. Woo-contactpersoon
 - c. Beleidsmedewerker
 - d. Jurist
 - e. Informatie/archiefspecialist
 - f. Communicatiemedewerker
 - g. Afdelingshoofd/manager
 - h. Directeur/hoge managementfunctie
 - i. Anders, namelijk:
 - j.
3. Bij hoeveel Woo-verzoeken bent u sinds mei 2022 betrokken geweest? Indien u geen exact aantal weet, volstaat een inschatting:
4. Om hoeveel verstrekte documenten gaat het gemiddeld bij de Woo-verzoeken waarbij u betrokken bent?
5. Toelichting: onder document verstaan we: tekstdocumenten, e-mails, app/SMS-berichten en datasets.
 - a. 1-50
 - b. 50-100
 - c. 100-250
 - d. 250-1000
 - e. 1000-3000
 - f. Meer dan 3000
 - g. Weet ik niet
 - h.
6. Welke partijen dienen het vaakst een Woo-verzoek in bij uw organisatie? Selecteer maximaal 3 antwoorden.
 - a. Journalisten
 - b. Belangengroepen/NGO's

- c. Burgers
 - d. (Advocaten van) bedrijven
 - e. Wetenschappers
 - f. Anders, namelijk:
 - g. Weet ik niet
 - h.
7. Heeft u ook ervaring met het uitvoeren van Wob-verzoeken, als voorloper van de Woo?
- a. Ja, veel ervaring
 - b. Ja, enige ervaring
 - c. Nee, geen ervaring

BLOK 2: Ervaringen met uitvoering van de Woo

In dit blok vragen wij naar uw ervaringen met de uitvoering van Woo-verzoeken. De enquête bevat enkele vragen en stellingen over:

- 1) het Woo-proces als geheel,
- 2) de afstemming van het verzoek met de aanvrager,
- 3) het inventariseren van documenten,
- 4) het beoordelen van documenten en
- 5) het publiceren van Woo-verzoeken.

Ook is er ruimte om over onderwerpen gerelateerd aan de Woo uw ervaringen te delen.

Indien u meerdere Woo-verzoeken heeft uitgevoerd, vragen wij u om de algemene ervaring in gedachten te houden bij het beantwoorden van de vragen.

Het Woo-proces als geheel

8. Welke afdeling binnen uw organisatie coördineert het Woo-proces?
- a. Juridische zaken
 - b. Afdeling communicatie
 - c. Een specifieke Woo- of informatie-afdeling
 - d. (Betrokken) beleidsafdeling
 - e. Anders, namelijk:
 - f. Weet ik niet
9. Organisaties die onder de Woo vallen hebben doorgaans een proces ingericht voor de behandeling van Woo-verzoeken. Dit proces bestaat uit verschillende stappen, zoals: intake van het verzoek, startbijeenkomst intern, overleg met indiener, verzamelen documenten, toetsen uitzonderingsgronden en publicatie.
10. Stuur uw organisatie op dit moment op het behalen van doorlooptijden voor elke processtap?
- a. Ja
 - b. Niet met een stappenplan, wel op een andere manier
 - c. Nee, we hebben geen stappenplan ingericht
 - d. Weet ik niet
 - e.
11. In hoeverre bent u / is uw organisatie goed uitgerust om Woo-verzoeken op tijd af te handelen?
- a. Niet
 - b. In enige mate
 - c. In grote mate

- d. Volledig
 - e. Weet ik niet
 - f.
12. In hoeverre ziet het hogere management van uw organisatie de goede en tijdige afhandelingen van Woo-verzoeken als prioriteit?
- a. Lage prioriteit, het komt bij mijn andere werk en als het wat langer duurt, is dat geen probleem
 - b. Hoge prioriteit, mijn andere werk mag ervoor wijken en Woo-verzoeken moeten op tijd worden afgerond
 - c. Gemiddelde prioriteit (tussen hoog en laag zoals hierboven)
 - d. Weet ik niet
13. Heeft de invoering van de Woo in uw organisatie geleid tot een cultuurverandering ten aanzien van openheid?
- a. Ja, ten positieve, we zijn ons meer bewust van het maatschappelijk belang van open omgang met informatie
 - b. Ja, ten negatieve, omdat informatie openbaar kan worden leggen we zaken minder goed vast in documenten
 - c. Nee, we gaan net zo met informatie om als voorheen
 - d. Weet ik niet
14. Zo ja, Kunt u toelichten waaruit deze cultuurverandering blijkt? (Optioneel)

Afstemming van verzoek met aanvrager

Een van de stappen in het Woo-proces is het leggen van contact met de Woo-verzoeker. Afhankelijk van het type verzoek, is dit ook een moment om afspraken te maken over zaken als: verduidelijking van het verzoek, afspraken over termijnen, mogelijk vertrouwelijke voorinzage etc. Hierover hebben we enkele vragen.

15. In hoeverre zijn de volgende aspecten een knelpunten in de afstemming van een Woo-verzoek met de aanvrager? (Geen knelpunt, enigszins knelpunt, groot knelpunt, weet ik niet)
- a. Het Woo-verzoek is niet helder omschreven
 - b. De verzoeker vraagt om heel veel informatie
 - c. De verzoeker is niet bereid tot afbaken
 - d. De verzoeker heeft geen vertrouwen in het Woo-proces
 - e. Het doel van het informatieverzoek is niet oprecht, de verzoeker heeft een ander doel dan openbaarheid van informatie verkrijgen
16. Kunt u bovenstaande knelpunten kort toelichten? (Optioneel, open vraag)
17. Wat zijn volgens u *best practices* die de uitvoerbaarheid van de Woo op het aspect **afstemmen van verzoek met aanvrager** verbeteren? En in hoeverre past u deze best practices toe?

a. Antwoord	Best practice? Ja/Nee/Weet ik niet	In hoeverre past u deze al toe? Altijd/vaak/soms/nooit
b. Snel een inhoudelijk gesprek plannen met de aanvrager		
c. Bij het eerste gesprek met de aanvrager een inventarisatielijst presenteren van mogelijk relevante documenten		
d. Het opknippen van het Woo-proces in stappen, waarbij eerst eenvoudig vindbare		

stukken worden verstrekt en daarna de stukken die meer zoekwerk vergen		
e. Afspraken maken over termijnen waarop stukken worden verstrekt		
f. Anders namelijk:		

18. Kunt u uw antwoord toelichten? En kent u nog andere best practices?
19. Zijn er thema's waarover herhaaldelijk / vaak Woo-verzoeken worden ingediend? Zo ja, zou het helpen om deze stukken actief openbaar te maken?
- Ja, actieve openbaarmaking zou helpen
 - Ja, wij werken al aan actieve openbaarmaking op deze thema's
 - Ja, maar actieve openbaarmaking zou niet helpen
 - Nee, dit is niet van toepassing
 - Weet ik niet

Inventariseren van documenten

20. Welk cijfer geeft u de uitvoerbaarheid van de Woo op het aspect **inventariseren van documenten**? (1-10; 10 is het hoogste)
21. Kunt u kort toelichten wat het meest bepalend is voor dit cijfer? (Optioneel, Open vraag)
22. In hoeverre zijn de volgende aspecten een knelpunt bij de uitvoering van de Woo op het aspect **inventariseren van documenten**? (Geen knelpunt, enigszins knelpunt, groot knelpunt, weet ik niet)
- De interne informatiehuishouding is onvoldoende geordend
 - Dat de Woo van toepassing is op conceptdocumenten
 - Dat de Woo van toepassing is op e-mails
 - Dat de Woo van toepassing is op sms'jes/appjes
 - De hoeveelheid documenten die doorzocht en/of opgevraagd worden
 - Medewerkers hebben geen tijd voor het inventariseren van documenten
 - De inhoudelijk betrokken medewerkers worden niet of slechts beperkt ondersteund door een informatiespecialist of Woo-medewerker
 - Emailboxen zijn niet standaard beschikbaar voor een informatiespecialist of Woo-medewerker
 - Anders, namelijk:
23. Kunt u bovenstaande knelpunten kort toelichten? (Optioneel, open vraag)
24. Wat zijn volgens u *best practices* die de uitvoerbaarheid van de Woo op het aspect **inventariseren van documenten** verbeteren? En in hoeverre past u dit al toe? Uitgangspunt hierbij is de huidige informatiehuishouding.
- Samen met de aanvrager nagaan op welke zoektermen gezocht dient te worden
 - Samen met verzoeker de prioritering van documenten bepalen
 - Via vertrouwelijke voorinzage aan verzoeker voorlegger of documenten wel/niet relevant zijn
 - Verzoeker op de hoogte houden van voortgang inventarisatie
 - Geavanceerde zoeksoftware gebruiken bij het maken van de inventarisatie
 - Het doorzoeken van emailboxen beperken tot enkele sleutelspelers
 - Een informatiespecialist of Woo-medewerkers de inventarisatie laten uitvoeren

- h. Aparte Woo-afdeling handelt verzoeken af
- i. Anders, namelijk:

25. Kunt u uw antwoord toelichten? En kent u nog andere best practices?
26. Wat is volgens u een goede en wenselijke manier om het zoekproces te verbeteren? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- a. Ervoor zorgen dat bepaalde documenten niet meer onder een Woo-verzoek vallen (bijv. interne e-mails, sms'jes/appjes, conceptdocumenten)
 - b. Zorgen voor meer capaciteit voor het afhandelen van Woo-verzoeken
 - c. Limiet instellen voor aantal documenten per Woo-verzoek
 - d. E-mailboxen openstellen voor behandelaar Woo-verzoek
 - e. Netwerkschijven en persoonlijke schijven afschaffen zodat informatie beter vindbaar is
 - f. Betere archivering van informatie
 - g. Een informatiespecialist inventarisatie laten uitvoeren
 - h. Anders, namelijk:
 - i. Geen van bovenstaande

Beoordelen van documenten

27. Welk cijfer geeft u de uitvoerbaarheid van de Woo op het aspect **beoordelen van documenten**? (1-10; 10 is het hoogste)
28. Kunt u kort toelichten wat het meest bepalend is voor dit cijfer? (Optioneel, Open vraag)
29. In hoeverre zijn de volgende aspecten een knelpunt bij de uitvoering van de Woo op het aspect **beoordelen van documenten**? (Geen knelpunt, enigszins knelpunt, groot knelpunt, weet ik niet)
- a. Betrekken van derden voor zienswijze
 - b. Veel verschillende uitzonderingsgronden
 - c. Lastige interpretatie van uitzonderingsgronden
 - d. Discussies over welke passages wel of niet openbaar mogen zijn
 - e. Software voor onleesbaar maken werkt niet goed
 - f. (Impliciete) druk vanuit bestuurlijke/ambtelijke top om bepaalde zaken niet openbaar te maken
 - g. Anders, namelijk:
30. Kunt u bovenstaande knelpunten toelichten? (Optioneel, open vraag)
31. Wat zijn volgens u *best practices* die de uitvoerbaarheid van de Woo op het aspect **beoordelen van documenten** verbeteren? En in hoeverre past u dit al toe?
- a. Een strikte interpretatie van uitzonderingsgronden, zodat weinig afweging nodig is en veel informatie openbaar is
 - b. Aansturing vanuit het hogere management op zo veel mogelijk openbaar maken
 - c. Woo-specialisten de beoordeling laten uitvoeren
 - d. Gebruik van software om efficiënt teksten onleesbaar te maken
 - e. Bij het opstellen van documenten vertrouwelijke informatie duidelijk afscheiden van openbare informatie
 - f. Anders, namelijk:

32. Kunt u uw antwoord toelichten? En kent u nog andere best practices?

Publiceren / afronden van Woo-verzoeken

33. Hoeveel parafen zijn er gemiddeld nodig voordat een Woo-verzoek gepubliceerd/ afgehandeld kan worden?
Wat is de gemiddelde doorlooptijd voordat alle parafen gezet zijn?
- Aantal parafen:
 - Gemiddelde doorlooptijd (dagen):
 - Weet ik niet
 -
34. In welke mate worden Woo-verzoeken in uw organisatie momenteel elektronisch doorzoekbaar ontsloten zoals bepaald in art. 2.4.3.a van de Woo?
- Nooit
 - Soms
 - Regelmatig
 - Vaak
 - Altijd
 - Weet ik niet
 -
35. Hoe vaak komt het voor dat uw organisatie expres Woo-verzoeken traag afhandelt, bijvoorbeeld vanwege druk van het hogere management of de politiek?
- Nooit
 - Soms
 - Regelmatig
 - Vaak
 - Altijd
 - Weet ik niet
 -
36. Hoe vaak komt het voor dat de verzoeker bezwaar maakt tegen het besluit op het Woo-verzoek?
- Nooit
 - Soms
 - Regelmatig
 - Vaak
 - Altijd
 - Weet ik niet
 -
37. Hoe vaak komt het voor dat de verzoeker uw organisatie in gebreke stelt vanwege het niet behalen van wettelijke of afgesproken termijnen voor de afhandeling van het Woo-verzoek?
- Nooit
 - Soms
 - Regelmatig
 - Vaak
 - Altijd
 - Weet ik niet
 -

Overige ervaringen

38. Welke andere knelpunten ervaart u bij de uitvoering van Woo-verzoek? Hoe groot zijn deze knelpunten? (enigszins knelpunt, groot knelpunt) (Optioneel)

Welke *best practices* kent u die de uitvoerbaarheid van de Woo op andere aspecten verbeteren?

39. Optioneel, max 10 extra best practices.

Blok 3: Effecten van Woo op dagelijkse werkwijze

Dit blok vragen gaat over de effecten van de Woo op uw dagelijkse werkwijze.

40. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen? (Zeer oneens, oneens, neutraal, eens, zeer eens, geen mening)
- Ik houd in mijn dagelijks werk er rekening mee dat documenten mogelijk onderdeel kunnen zijn van een Woo-verzoek
 - Ik sla mijn documenten zorgvuldiger op dan voor de invoering van de Woo
 - Ik krijg vanuit mijn organisatie kaders, tips en hulp voor het opslaan en archiveren van documenten
 - Ik bespreek gevoelige informatie vaker mondeling / telefonisch dan voorheen
 - Ik stel mijn documenten zo op dat ze eenvoudig actief openbaar te maken zijn
 - Ik ervaar het uitvoeren van Woo-verzoeken als afleiding van prioriteiten binnen mijn werk
41. Kunt u uw antwoorden kort toelichten? (Optioneel, open vraag)
42. Welke andere verandering in uw dagelijkse werkwijze ervaart u door de Woo? (Optioneel, open vraag)

Blok 4: Afsluiting

43. Wilt u ter afsluiting nog iets anders meegeven over het werken met de Woo?
44. Wilt u ter afsluiting nog iets meegeven over dit onderzoek?

Voor dit onderzoek houden wij ook interviews en organiseren wij een focusgroep met meerdere uitvoerders en gebruikers van de Woo.

45. Bent u bereid om deel te nemen aan een interview en/of focusgroep?
- Ja ik wil meewerken aan een interview
 - Ja ik wil meewerken aan de focusgroep
 - Nee ik wil hier niet aan meewerken

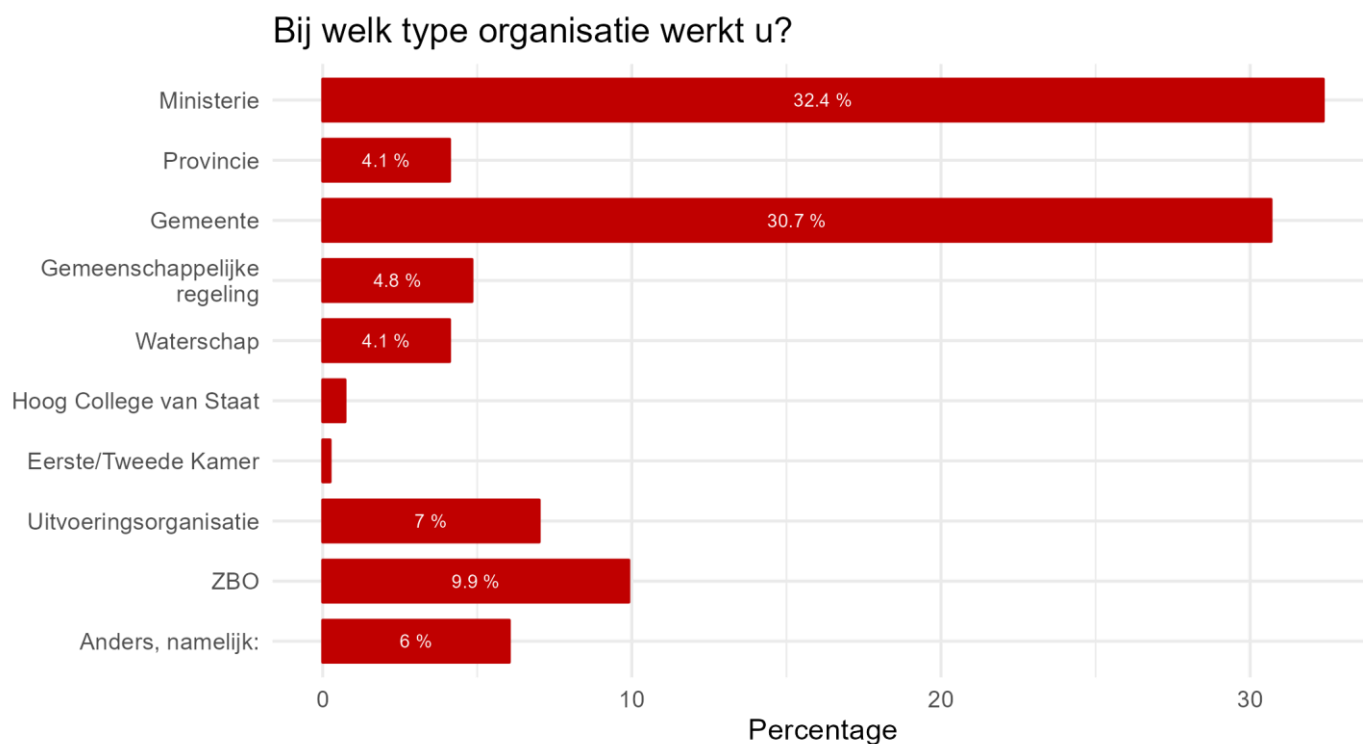
Wij kunnen niet garanderen dat wij u uit zullen nodigen voor een interview of focusgroep als veel respondenten aangeven mee te willen werken. Indien wij u niet selecteren voor een interview of focusgroep, dan hoort u dat van ons.

46. Kunt u uw naam en e-mailadres opgeven zodat wij u kunnen benaderen?
- Naam:
 - E-mailadres

Wij gaan vertrouwelijk met uw gegevens om en koppelen deze niet aan de antwoorden en delen deze niet met de opdrachtgever. Hartelijk dank voor uw deelname aan deze enquête, uw respons is zeer waardevol voor het onderzoek.

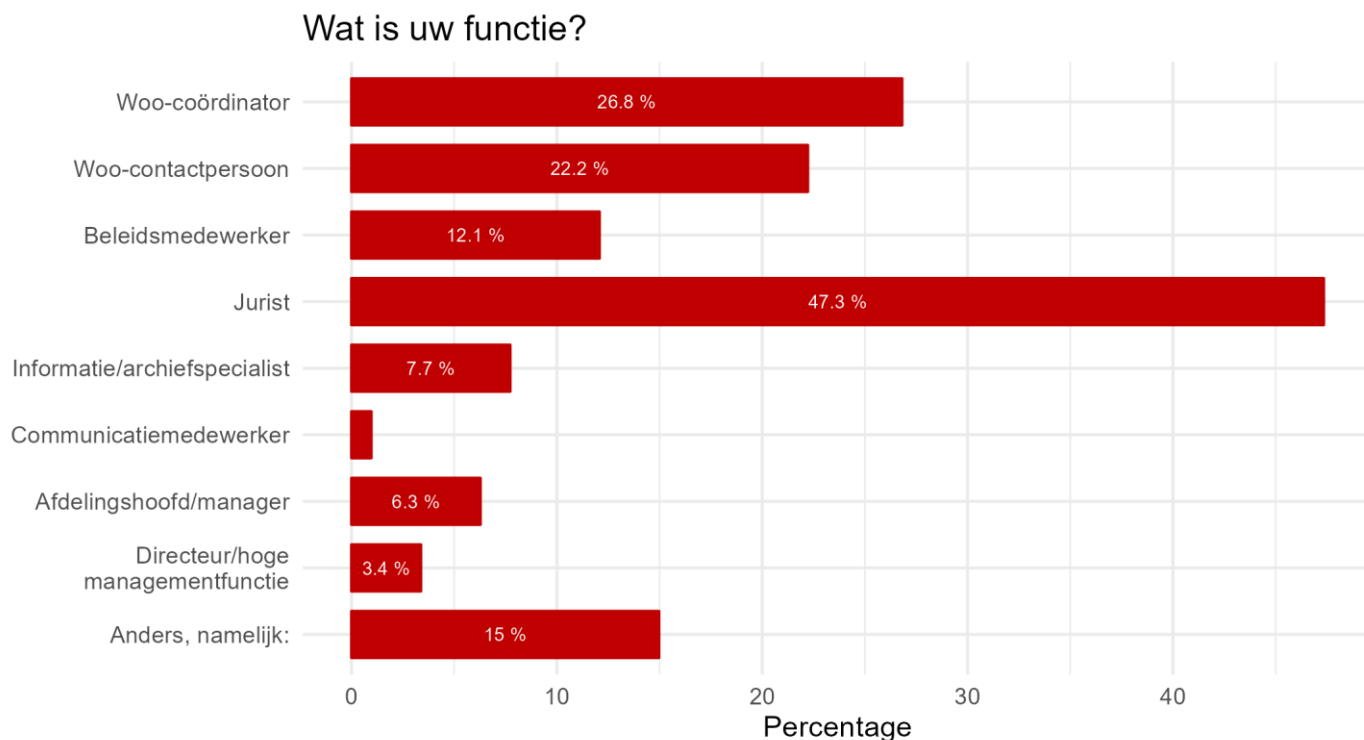
Bijlage B.2 Aanvullende resultaten enquête

Figuur B.1 Meeste respondenten werkzaam bij ministerie of gemeenten



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Figuur B.2 Respondenten zijn overwegend jurist en/of Woo-coördinator/Woo-contactpersoon



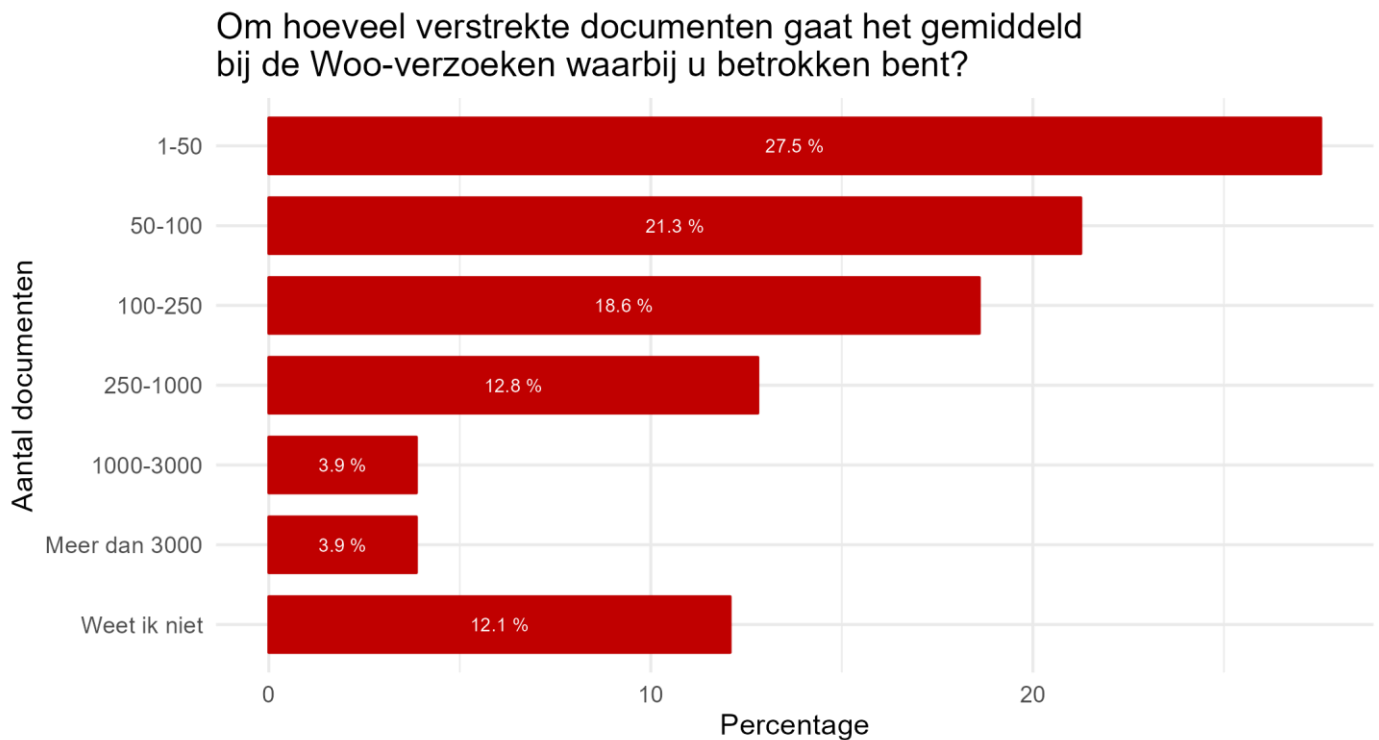
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414. Meerdere antwoorden mogelijk.

Figuur B.3 Respondenten zijn gemiddeld bij 37 Woo-verzoeken betrokken geweest (mediaan = 15)



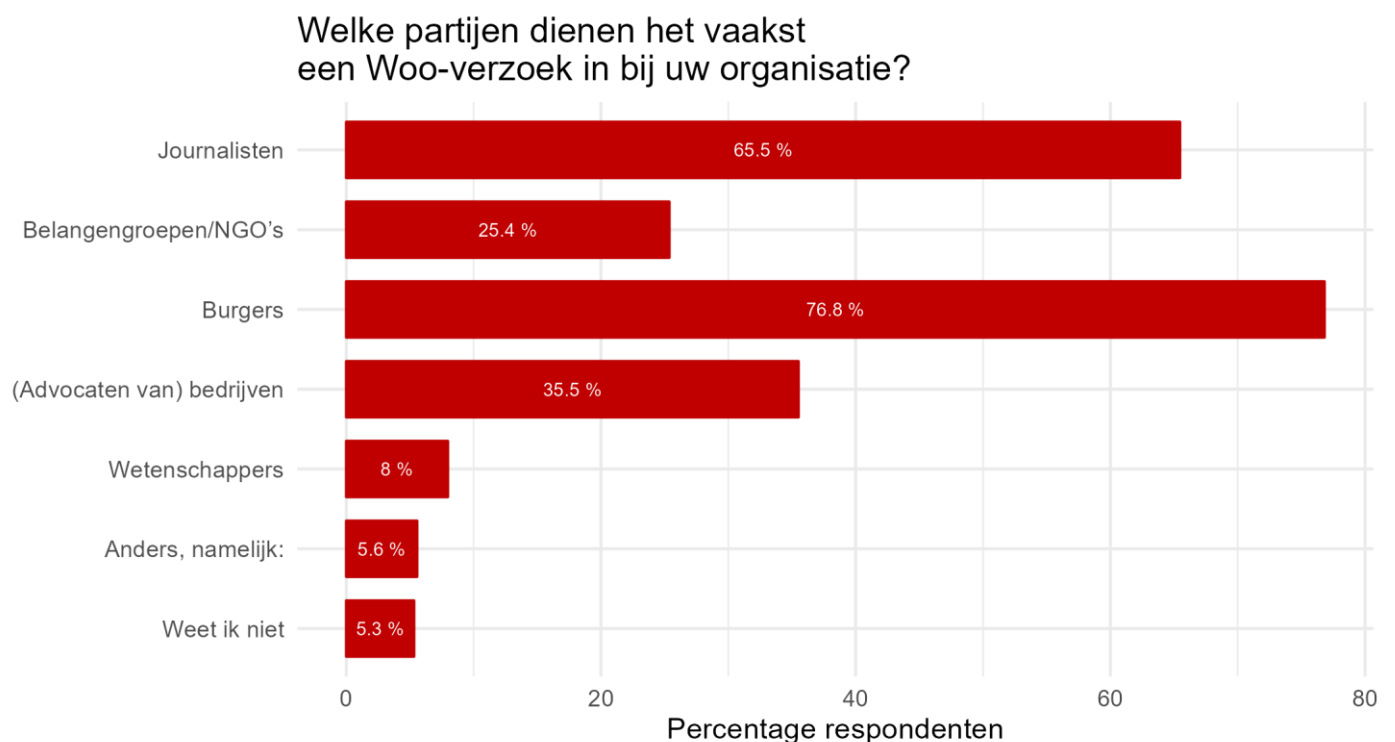
Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Figuur B.4 Respondenten hebben ervaring met zowel meer als minder omvangrijke verzoeken



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

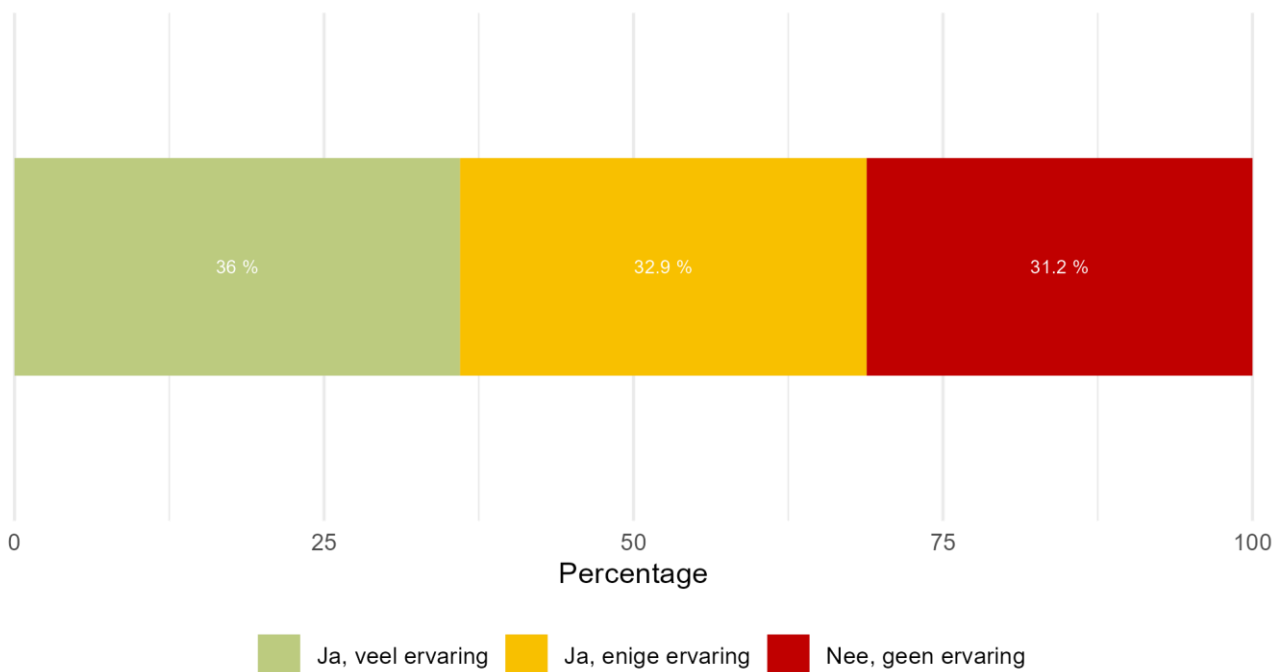
Figuur B.5 Respondenten zien vooral burgers en journalisten het vaakst een Woo-verzoek indienen



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414. Respondent kon 3 antwoordopties aanvinken.

Figuur B.6 Respondenten hebben in vergelijkbare mate veel, enige of geen ervaring met de Wob

Heeft u ook ervaring met het uitvoeren van Wob-verzoeken, als voorloper van de Woo?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder overheidsorganisaties. N = 414

Bijlage C Enquête gebruikers Woo

Bijlage C.1 Vragenlijst enquête

Informatie over de geënquêteerde

1. Hoeveel Woo-verzoeken (onder nieuwe wet) heeft u sinds mei 2022 ingediend?
2. In welke hoedanigheid heeft u deze ingediend? [Journalist, advocaat, wetenschapper, burger, anders namelijk:..]
3. Heeft u ook ervaring met het doen van Wob-verzoeken (Wet openbaarheid van bestuur), als voorloper van de Woo? (Ja, veel ervaring; Ja, enige ervaring; Nee, geen ervaring)

Algemeen oordeel over de Woo

4. In hoeverre bent u tevreden met de afhandeling van Woo-verzoeken? [Zeer tevreden, tevreden, neutraal, ontevreden, zeer ontevreden]
5. Kunt u uw antwoord toelichten?

In de enquête gaan we achtereenvolgens in op drie elementen van het Woo-proces, namelijk: de afstemming van het Woo-verzoek met de overheidsorganisatie bij wie u het verzoek indient, het inventariseren van documenten en het beoordelen van documenten en vrijgeven van informatie.

6. De volgende vragen gaan over de afstemming van het Woo-verzoek. Heeft u contact gehad met de betrokken overheidsorganisatie over de volgende zaken en hoe verliep dat contact?

Onderwerp van contact	Hoe verliep het contact
Verduidelijking van het verzoek	A) Contact gehad, op constructieve manier B) Contact gehad, maar niet op constructieve manier C) Geen contact gehad, maar daar had ik wel behoefte aan D) Geen contact gehad, daar had ik ook geen behoefte aan.
Inperken van het verzoek	Idem, zie boven
Termijnen voor aanleveren documenten en andere informatiebronnen	Idem, zie boven
Anders , namelijk	Idem, zie boven

7. Wilt u uw antwoorden op de vorige vraag verder toelichten?
8. Heeft u ervaring met het indienen van een eenvoudig Woo-verzoek? Onder een eenvoudig Woo-verzoek verstaan we een verzoek dat maximaal 50 pagina's betreft. [Ja, Nee, Weet ik niet]
9. [8 = Ja] Waren de gevraagde stukken binnen de wettelijke termijn geleverd? [Ja, Nee, Weet ik niet]
10. [9 = Nee] Zo nee, waarom duurde het langer?
11. Welk van de onderstaande zaken kunnen in uw optiek helpen om de afstemming van een groot of complex Woo-verzoek met de betrokken overheidsorganisatie goed te laten verlopen? Meerdere antwoorden mogelijk, met score: [helpt niet, helpt enigszins, helpt duidelijk, weet ik niet].

- a. snel een inhoudelijk gesprek plannen met de betrokken ambtenaar / inhoudelijk deskundige, zodat deze al antwoorden kan geven en/of kan meedenken over beschikbare informatie
- b. afspraken maken over de stappen van het Woo-proces en de Woo-verzoeker tussentijds informeren over de stand van zaken
- c. documenten gefaseerd opleveren, zodat de eerste, eenvoudig te vinden documenten sneller beschikbaar zijn
- d. gebruik maken van de mogelijkheid tot vertrouwelijke voorinzage, zodat de Woo-verzoeker kan aangeven welke documenten wel en niet relevant zijn, zodat minder documenten beoordeeld hoeven worden op uitzonderingsgronden
- e. het Woo-verzoek inperken, met als doel dat stukken sneller geleverd worden
- f. Anders, namelijk [open vraag]

Het afhandelen van Woo-verzoeken duurt regelmatig langer dan de wettelijke termijnen. Verscheidene geïnterviewden binnen dit onderzoek geven aan dat dit te maken heeft met knelpunten rond het opzoeken van de juiste informatie.

12. Was bij uw verzoek(en) ook sprake van een lange doorlooptijd [ja/nee]

13. Wat was de gemiddelde doorlooptijd? X weken.

14. Wat is volgens u een knelpunt bij het opzoeken van informatie? Meerdere antwoorden mogelijk, met score: geen knelpunt, enigszins een knelpunt, groot knelpunt, weet ik niet.

- a. de Woo is niet beperkt tot een bepaald type informatie, waardoor veel documenten, mails, apps/berichten moeten worden doorzocht
- b. de informatiehuishouding van de overheidsorganisatie is niet op orde
- c. capaciteitsproblemen van de organisatie
- d. verzoeken zijn complex
- e. verzoeken zijn omvangrijk
- f. de overheidsorganisatie hecht weinig belang aan het tijdig afhandelen van Woo-verzoeken
- g. de overheidsorganisatie vertraagt bewust vanwege politieke of bestuurlijke redenen
- h. Ander namelijk ...

15. In hoeverre helpen onderstaande zaken in uw optiek om het opzoeken van informatie te verbeteren? Meerdere antwoorden mogelijk, met score: helpt niet, helpt enigszins, helpt veel, weet ik niet.

- a. de Woo-verzoeker heeft inspraak over de prioritering van documenten
- b. de Woo-verzoeker heeft inspraak over de zoektermen waarmee de organisatie naar informatie zoekt
- c. de Woo-verzoeker wordt op de hoogte gehouden over de voortgang van de inventarisatie van documenten
- d. de overheidsorganisatie maakt gebruik van geavanceerde zoeksoftware bij het maken van de inventarisatie
- e. de overheidsorganisatie beperkt het doorzoeken van mailboxen tot enkele sleutelspelers, zodat de gevonden email snel kan worden verstrekt.
- f. de inventarisatie wordt uitgevoerd door een informatiespecialist of Woo-medewerker

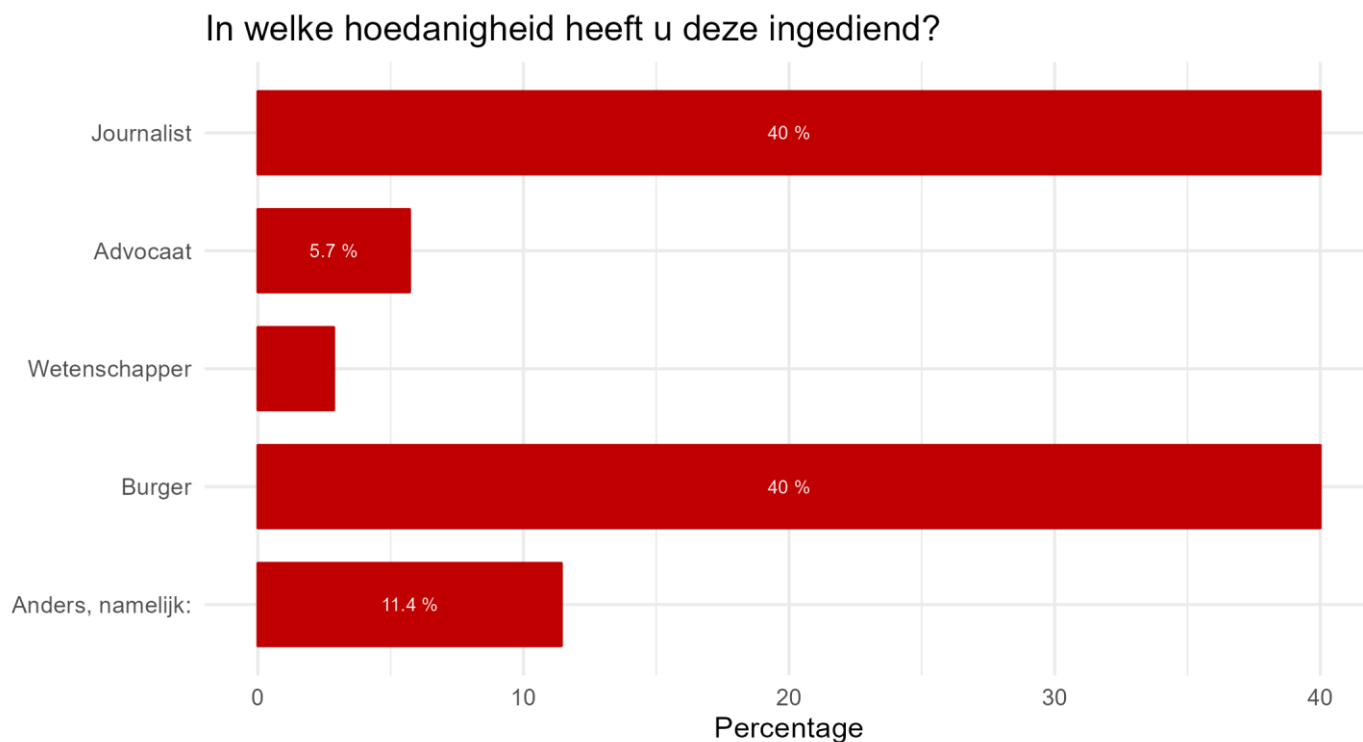
16. Wat zou nog meer helpen om het opzoeken van informatie te verbeteren? (Optioneel, open vraag)

Een optie die wel wordt genoemd om het zoekproces te versnellen is het beperken van het aantal of type documenten dat een Woo-verzoeker kan opvragen. Denk hierbij aan het niet langer verstrekken van interne email of interne apps/berichten of het niet langer verstrekken van concepten van stukken. Nederland kent namelijk een ruim documentbegrip in vergelijking met verschillende andere landen.

17. Waarom is dit wel / geen goede opties: [open vraag]
18. In hoeverre zijn de volgende aspecten een knelpunt bij de uitvoering van de Woo op het aspect beoordelen van documenten? Meerdere antwoorden mogelijk, met score: geen knelpunt, enigszins een knelpunt, duidelijk een knelpunt, weet ik niet.
 - a. betrekken van derden voor zienswijze kost meer tijd dan nodig
 - b. er zijn te veel uitzonderingsgronden
 - c. de uitzonderingsgronden worden te ruim toegepast
 - d. (impliciete) druk vanuit bestuurlijke/ambtelijke top om bepaalde zaken niet openbaar te maken
 - e. anders, namelijk:
19. In hoeverre bent u tevreden met de ontvangen informatie? (Zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden, zeer tevreden)
20. In hoeverre bent u tevreden met de technische kwaliteit van de informatie? Denk hierbij aan de ordening van documenten en de eenvoud waarmee deze doorzoekbaar en/of machinaal leesbaar zijn? (Zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden, zeer tevreden)
21. Bent u wel eens in bezwaar of beroep gegaan tegen een Woo-besluit? [Ja/nee]
22. Zo ja, wat was hiervoor de reden? [Open vraag, optioneel]
23. Heeft u wel eens een organisatie bij wie u een Woo-verzoek indiende in gebreke gesteld vanwege het niet behalen van wettelijke termijnen? [Ja/nee]
24. Zo ja, wat was hiervoor de reden? [open vraag]
25. Wilt u verder nog iets meegeven over uw ervaringen met Woo-verzoeken? [open vraag]
26. Wilt u verder nog iets meegeven over deze vragenlijst? [open vraag]

Bijlage C.2 Aanvullende resultaten enquête

Figuur C.1 Merendeel respondenten heeft Woo-verzoek ingediend als journalist of burger



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35.

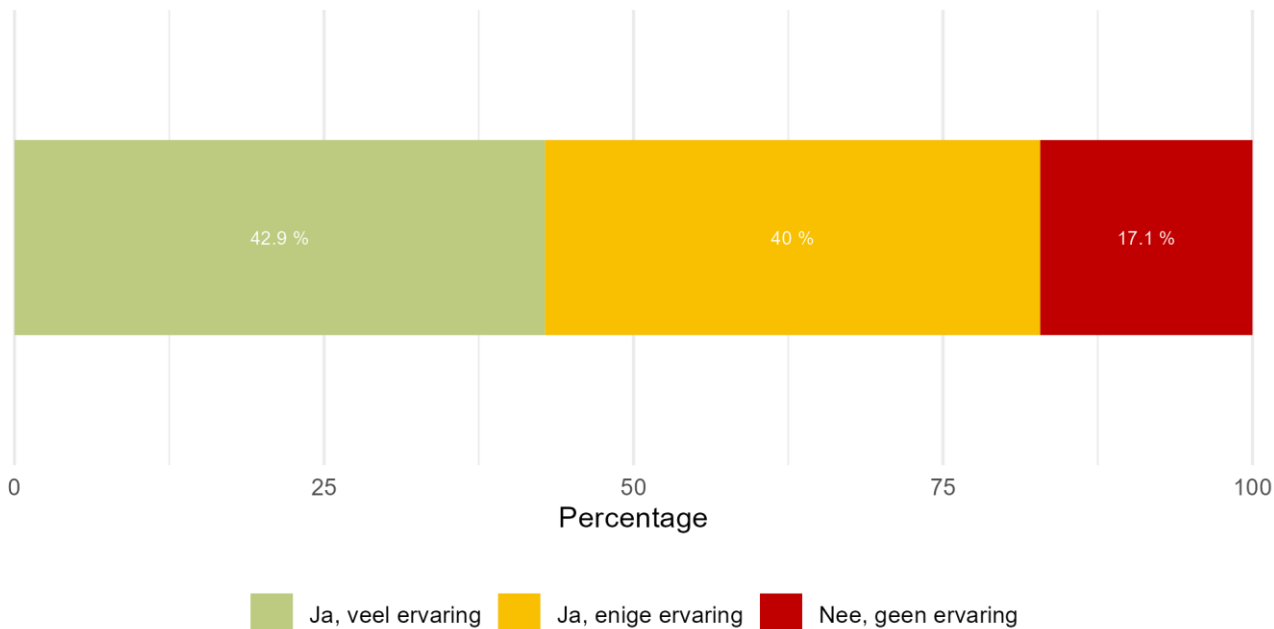
Tabel C.1 Woo-verzoekers hebben gemiddeld 11,5 verzoek ingediend

Aantal Woo-verzoeken	
Gemiddeld	11,5
Mediaan	4

Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 31. 4 respondenten hebben deze vraag niet ingevuld maar andere vragen wel.

Box C.1 Ruim 80 procent heeft veel of enige ervaring met Wob-verzoeken

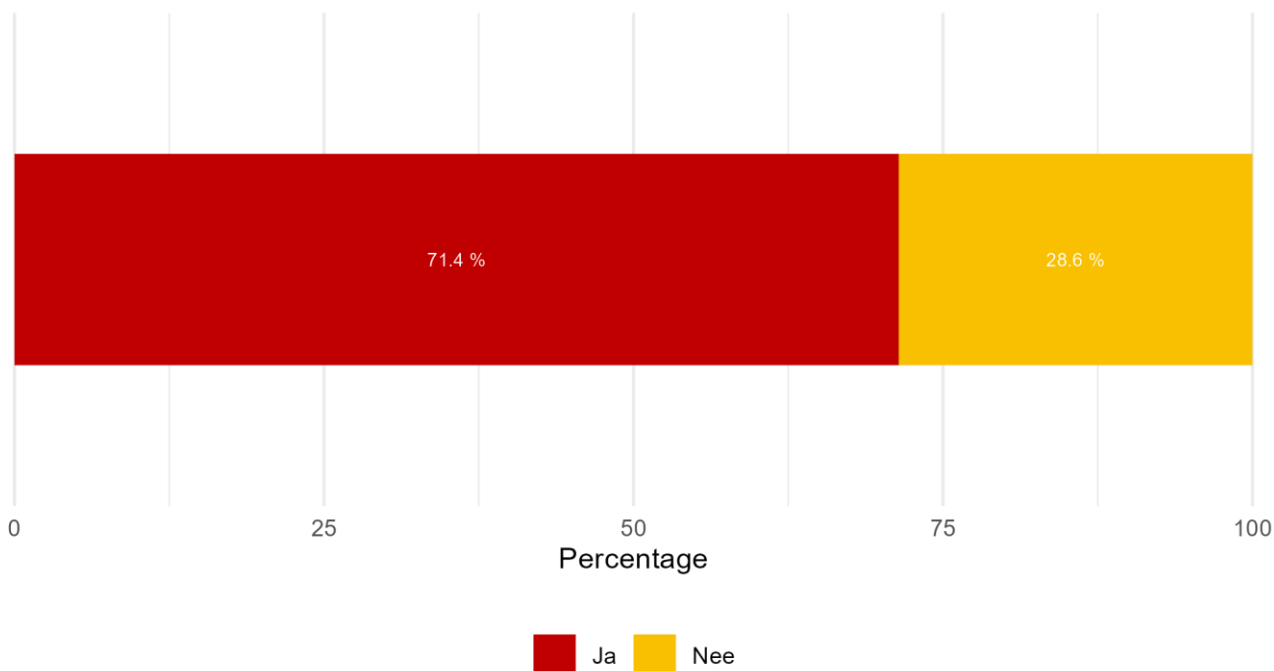
Heeft u ook ervaring met het doen van Wob-verzoeken
(Wet openbaarheid van bestuur), als voorloper van de Woo?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35.

Figuur C.2 Meerderheid Woo-verzoekers is wel eens in bezwaar of beroep gegaan tegen een Woo-besluit

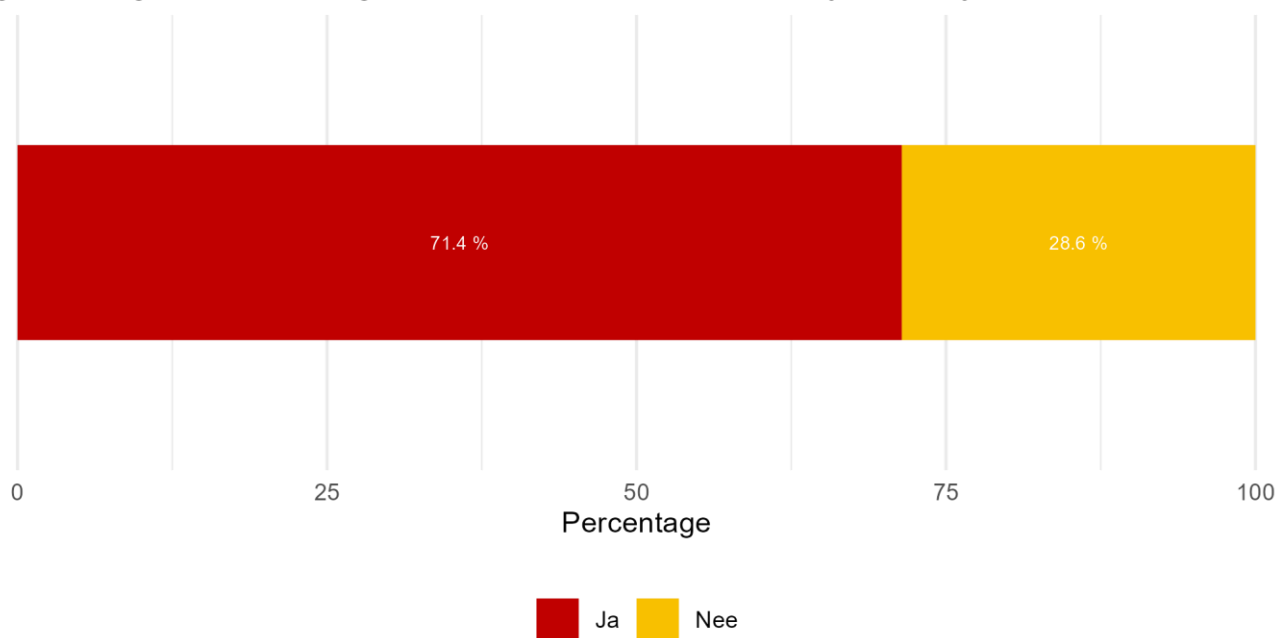
Bent u wel eens in bezwaar of beroep gegaan tegen een Woo-besluit?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35.

Figuur C.3 Meerderheid Woo-verzoekers heeft wel eens een organisatie in gebreke gesteld vanwege het niet behalen van termijnen

Heeft u wel eens een organisatie bij wie u een Woo-verzoek indiende in gebreke gesteld vanwege het niet behalen van wettelijke termijnen?



Bron: SEO Economisch Onderzoek, enquête onder Woo-verzoekers. N = 35.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2023-132
ISBN 978-90-5220-349-2

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2023 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl