

Uitvoeringslasten Woo-verzoeken geanalyseerd

Sira Consulting

30 maart 2026

V1.1

Auteurs

Peter Bex

Marieke Vollebregt

Lisa van der Galiën – van Huizen

Jeanine Oude Elferink

Vera Weggeman

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoud

1	Management samenvatting	4
2	Inleiding	8
2.1	Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	8
2.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	8
2.3	Scope van het onderzoek	9
2.4	Leeswijzer	10
3	Opzet en validiteit van het onderzoek	11
3.1	Opzet van het onderzoek	11
3.2	Validiteit van de onderzoeksresultaten	13
4	Toepassing van de Woo	15
4.1	De rol van de Woo	15
4.2	Aantal ontvangen Woo-verzoeken	15
4.3	Afhandeling van Woo-verzoeken	18
5	Proces van de uitvoering	19
5.1	Hoofdproces van afhandeling	19
5.2	Invulling processtappen	20
5.3	Omvang en complexiteit van verzoeken	25
6	Uitvoeringslasten	28
6.1	Doorlooptijd	28
6.2	Tijdsbesteding	34
6.3	Kosten	42
7	Werkwijzen en organisatiekeuzes	46
7.1	Werkwijzevarianten onderzocht	46
7.2	Ervaren effecten van werkwijzevarianten	48
7.3	Verbeterpotentieel en uitwerking best practices	51
8	Conclusies en beantwoording hoofdvraag	57
8.1	Conclusies	57
8.2	Beantwoording hoofdvraag	60
	Bijlage I Kernbegrippen	61
	Bijlage II Relatie tot overige publicaties	64

II.I	Aantallen afgehandelde verzoeken 2024	64
II.II	Doorlooptijd	66
II.III	ICT tooling	66
Bijlage III Woo-proces		67
Bijlage IV Scope van het onderzoek		69
IV.I	Organisaties	69
IV.II	Onderdelen van de Woo	73
Bijlage V Indeling complexiteit		75
Bijlage VI Onderzoeksaanpak		76
VI.I	Algemene onderzoeksaanpak en fasering	76
VI.II	Begeleidingscommissie	77
VI.III	Aanpak online vragenlijst	77
VI.IV	Aanpak tijdmeting	79
VI.V	Aanpak aanvullende analyse doorlooptijden	82
VI.VI	Verschil met Plan van Aanpak fase 1	82
Bijlage VII Validatie, analyse en extrapolatie online vragenlijst		85
VII.I	Aantal verzoeken (hoofdstuk 4.2)	85
VII.II	Woo-proces (hoofdstuk 5)	88
VII.III	Doorlooptijden (hoofdstuk 6.1)	90
VII.IV	Tijdsbesteding (hoofdstuk 6.2)	91
VII.V	Kosten (hoofdstuk 6.3)	94
VII.VI	Werkwijzen	100
Bijlage VIII Additionele uitkomsten		101
VIII.I	Aantal afgehandelde verzoeken	101
VIII.II	Uitstroom en vormen van afhandeling	103
VIII.III	Doorlooptijd en tijdsbesteding per sub-activiteit	103
VIII.IV	Analyse doorlooptijden o.b.v. data uit systemen van ministeries	104
Bijlage IX Vragenlijst		107

1 Management samenvatting

Breed onderzoek naar de uitvoeringslasten van de afhandeling van Woo-verzoeken.

De Wet open overheid (Woo) geeft iedereen het recht om informatie op te vragen bij de overheid. Dit kan via een zogenoemd Woo-verzoek. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aan Sira Consulting gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de uitvoeringslasten, kosten en de (benodigde) capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken door ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Hierin is ook gevraagd om na te gaan welke factoren deze lasten vergroten of juist kunnen verminderen. Dit onderzoek richt zich niet op de vraag of de kosten in verhouding staan tot de beleidsdoelstellingen van de overheid. Dit zogenaamde doelmatigheidsvraagstuk kan worden geadresseerd in de geplande wetsevaluatie van de Woo, waarvoor dit onderzoek input levert.

De Woo is van toepassing op een brede en heterogene groep overheidsorganisaties, variërend van grote ministeries tot kleine decentrale organisaties. Om te komen tot een haalbare en betrouwbare onderzoeksopzet is in de periode januari tot en met maart 2025 een gedragen aanpak vastgesteld onder begeleiding van een commissie met vertegenwoordigers van deze organisaties. De kern van de aanpak is een online vragenlijst die is uitgezet onder alle overheidsorganisaties binnen de scope van het onderzoek: ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten, regionale samenwerkingsorganen, 'zelfstandig bestuursorganen (zbo's) en agentschappen, Hoge Colleges van Staat. Het onderzoek is uitgevoerd in juni tot en met december 2025 en geeft inzicht in:

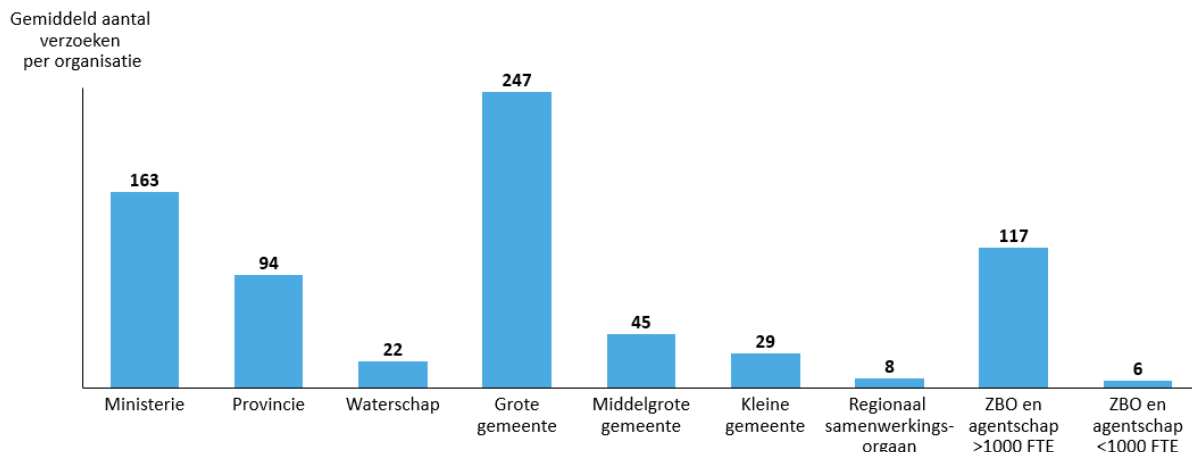
- Het aantal Woo-verzoeken en de wijze waarop deze worden afgehandeld;
- De tijdsbesteding, kosten en doorlooptijd van deze Woo-verzoeken;
- Factoren die de uitvoeringslasten en doorlooptijd kunnen verhogen of juist verlagen.

Er is gestreefd naar een brede en gevarieerde deelname van organisaties. Een analyse van de verzamelde data geeft geen aanwijzingen voor een systematische vertekening in de uitkomsten. Om tot een landelijk beeld te komen, is de data van de deelnemende organisaties gewogen voor het type organisatie en, in geval van gemeenten en ZBO's, voor de omvang van de organisatie. De data is zorgvuldig gevalideerd, onder meer door afwijkingen en uitschieters in de data te onderzoeken en door (telefonisch en schriftelijk) toelichting van organisaties te vragen op de antwoorden.

25.000 Woo-verzoeken in 2024

In totaal zijn in 2024 naar schatting circa 25.000 Woo-verzoeken ontvangen door de organisaties binnen de scope van het onderzoek. Circa 60% hiervan wordt ontvangen door gemeenten. Het aantal Woo-verzoeken verschilt per organisatie en per type organisatie. Uit onderstaande figuur blijkt dat grote gemeenten en ministeries gemiddeld het meeste verzoeken ontvangen per organisatie.

Figuur 1. Gemiddeld aantal ontvangen verzoeken in 2024 per type organisatie



Externe factoren en interne inrichtingskeuzes bepalen de uitvoeringslasten

Overheidsorganisaties voeren op hoofdlijnen een vergelijkbaar proces uit voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Onderstaande figuur beschrijft de stappen zoals de meeste overheden die doorlopen.

Figuur 2. Proces afhandeling Woo-verzoeken



Woo-verzoeken worden niet allemaal op dezelfde manier afgehandeld. Circa 60% van de verzoeken leidt tot een formeel besluit met openbaarmaking van documenten. De overige 40% van de verzoeken wordt op een andere wijze afgehandeld, en doorloopt daarmee veelal niet alle processtappen. Voorbeelden zijn verzoeken die worden afgewezen omdat de documenten al openbaar zijn, of verzoeken die binnenkomen als Woo-verzoek maar een informatieverzoek blijken te zijn.

Totale kosten voor de afhandeling van Woo-verzoeken bedragen circa €150 miljoen per jaar

In 2024 is naar verwachting circa 1,3 miljoen uur van ambtenaren ingezet voor de behandeling van Woo-verzoeken. Omgerekend is dit ongeveer 955 fte die zich jaarlijks inzet voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Circa 90% van deze tijd wordt besteed aan de stappen uit Figuur 2. De afhandeling van een Woo-verzoek kost gemiddeld 61 uur per verzoek. Het (inhoudelijk en juridisch) beoordelen en toetsen van de verzoeken, waaronder het lakken, kost daarvan het meeste tijd. De overige 10% van de inzet is besteed aan bezwaar- en beroepsprocedures en aan zienswijzeverzoeken van andere organisaties.

De tijdsbesteding aan Woo-verzoeken verschilt sterk tussen de typen organisaties, dit hangt onder meer samen met de aard en omvang van de verzoeken. Hoewel ministeries binnen het landelijke totaal circa 10% van alle Woo-verzoeken ontvangen, is hun aandeel in de landelijke totale tijdsbesteding aan Woo-verzoeken veel hoger: circa 22%. Dat komt vooral omdat ministeries de meeste tijd per verzoek besteden: gemiddeld 102 uur per verzoek. De verschillen zijn opvallend groot bij stappen die samenhangen met interne besluitvorming en formele goedkeuring. Zo kost het inrichten en doorlopen van de parafenlijn en ondertekening bij gemeenten gemiddeld 2-3 uur, terwijl een ministerie hier 10 uur aan besteedt.¹

Het vermenigvuldigen van de totale personele inzet van 1,3 miljoen uur met de kosten per uur, resulteert in kosten voor personele inzet van €124 miljoen. Naast de personele inzet is circa €25 miljoen besteed aan materiële kosten, met name voor laksoftware, en circa €2 miljoen aan dwangsommen. De totale kosten voor de afhandeling van Woo-verzoeken bedragen hiermee in totaal naar schatting circa €150 miljoen per jaar. Niet alle organisaties zijn in deze berekening meegenomen: inspecties en universiteiten waren bijvoorbeeld buiten de scope van het onderzoek. Daarnaast is uitgegaan van de vermenigvuldiging van de totale tijdsbesteding met de interne uurtarieven (wanneer organisaties externen inzetten worden hogere uurtarieven dus niet meegenomen). Ook zijn incidentele kosten voor bijvoorbeeld procesoptimalisaties niet meegenomen. Hierdoor is het mogelijk dat de feitelijke kosten van de afhandeling van Woo-verzoeken in de praktijk hoger uitvallen dan de in dit onderzoek gepresenteerde schattingen.

Gemiddeld 66% van de Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn

De doorlooptijd betreft de tijd tussen het indienen van een Woo-verzoek en het moment waarop de aanvrager een besluit ontvangt, uitgedrukt in dagen of weken. Het grootste gedeelte van de doorlooptijd zit in de stappen 'concretiseren en dossiervorming' en 'beoordelen en toetsen'.

Gemiddeld 66% van de verzoeken wordt afgehandeld binnen de wettelijke termijn. Opvallend is dat verschillende processtappen relatief weinig werktijd vergen, maar toch een lange doorlooptijd kennen. Dit kan het gevolg zijn van wachttijden, afstemming met derden of formele goedkeuringsprocedures.

De ministeries handelen het minste aantal verzoeken binnen de wettelijke termijn af: gemiddeld 34% van de verzoeken. De waterschappen handelen het grootste aandeel binnen de wettelijke termijn af: gemiddeld 87% van de verzoeken. De verschillen tussen typen organisaties zijn opvallend groot bij stappen die samenhangen met interne besluitvorming en formele goedkeuring. Zo duurt de parafenlijn bij ministeries en ZBO's/agentschappen gemiddeld 8 tot 9 werkdagen, tegenover 3 tot 5 werkdagen bij gemeenten.²

Deze verschillen hebben invloed op de haalbaarheid van de wettelijke afhandelingstermijn. Hoewel extra capaciteit kan bijdragen aan het sneller uitvoeren van werkzaamheden, wordt de doorlooptijd ook bepaald door wachttijd, interne besluitvorming en formele goedkeuring. Verkorting van doorlooptijd vraagt daarom niet alleen om extra inzet van capaciteit, maar ook om aandacht voor de inrichting en samenloop van processtappen en voor interne governance- en besluitvormingsstructuren.

¹ Voor een 'gemiddeld' verzoek dat het gehele afhandelingsproces doorloopt.

² Voor een 'gemiddeld' verzoek dat het gehele afhandelingsproces doorloopt.

De 10% meest complexe Woo-verzoeken vergen circa 30% van de inzet

Woo-verzoeken variëren sterk in omvang en complexiteit. Op landelijk niveau vergt de 10% meest complexe Woo-verzoeken circa 30% van de totale tijd die wordt besteed aan de afhandeling van Woo-verzoeken. Een groot aantal beoordeelde documenten wordt als belangrijkste 'externe' factor genoemd voor hogere uitvoeringslasten, naast onduidelijke verzoeken, verzoeken met brede onderwerpen die meerdere teams raken, gevoelige of inhoudelijk complexe dossiers en afhankelijkheid van externe partijen.

De aantallen verzoeken en de complexiteit hiervan verklaren echter niet alle verschillen tussen organisaties. Ook binnen hetzelfde type organisatie zijn consistent grote verschillen zichtbaar in uitvoeringslasten tussen individuele organisaties. Er is geen verband zichtbaar tussen het aantal verzoeken dat een organisatie ontvangt, en het op tijd afhandelen daarvan. Dit onderstreept dat organisatorische en procesmatige factoren een rol spelen bij de omvang van de uitvoeringslasten.

Er is breed toepasbaar verbeterpotentieel in de uitvoering van de Woo.

Het onderzoek identificeert meerdere concrete werkwijzen die kunnen bijdragen aan een vermindering van uitvoeringslasten en een verkorting van doorlooptijden, waaronder:

- Het gebruik van goede zoeksoftware
- Het vroegtijdig betrekken van de verzoeker bij de afbakening van het verzoek
- Het waar passend verkorten van de zienswijzetermijn³

Deze drie werkwijzen worden momenteel nog beperkt toegepast, maar organisaties die hiermee werken ervaren positieve effecten. Daarnaast geven organisaties aan dat goede interne communicatie kan bijdragen aan het beperken van de uitvoeringslasten. Ook zien organisaties kansen in het verkorten van de parafenlijn, het aanstellen van vaste contactpersonen per team, het parallel uitvoeren van processtappen en een verbeterde informatiehuishouding.

Omdat de mate van toepassing en de inrichting van het proces sterk verschillen tussen organisaties, is het aannemelijk dat bij nagenoeg alle organisaties verdere optimalisatie mogelijk is, zij het op verschillende onderdelen en in uiteenlopende mate. Een organisatiecultuur waarbij de Woo als vak gezien en ingericht wordt, draagt hieraan bij.

³ Het waar passend verkorten van de zienswijzetermijn heeft enkel effect op doorlooptijden.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

De Wet open overheid (hierna Woo) regelt het recht op overheidsinformatie. Op grond van de Woo heeft iedereen de mogelijkheid een verzoek in te dienen bij een overheidsorganisatie voor specifieke informatie, een zogeheten Woo-verzoek.

Er is behoefte aan meer inzicht in de kwantitatieve uitvoeringslasten, kosten en (benodigde) capaciteit van de afhandeling van Woo-verzoeken. Daarnaast is er ook behoefte aan meer inzicht in werkwijzen die de uitvoeringslasten kunnen beperken, zodat organisaties op dit vlak van elkaar kunnen leren. Naar aanleiding van deze behoeften en de kabinetsreactie op de invoeringstoets van eind 2023 is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK) een onderzoek gestart.⁴ Het onderzoek vormt input voor de evaluatie van de Woo.

2.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

De hoofddoelstelling van het onderzoek is:

Het inzichtelijk maken van de uitvoeringslasten, kosten en de (benodigde) capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken door ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties.

De hoofddoelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen, welke zijn gegroepeerd in drie categorieën:

A) Aantal verzoeken en omvang

- Hoeveel Woo-verzoeken hebben organisaties ontvangen in 2024?
- Hoeveel Woo-verzoeken zijn afgehandeld in 2024?
- Welk deel daarvan heeft geleid tot een openbaar gemaakt document?
- Hoeveel documenten zijn doorzocht/geïnterpreteerd⁵ en hoeveel documenten zijn beoordeeld?
- Hoeveel bezwaren en beroepen zijn ontvangen in 2024?
- Hoe vaak zijn overheidsorganisaties om een zienswijze gevraagd in 2024?

B) Proces, tijdsbesteding, doorlooptijd en kosten

- Welke activiteiten worden uitgevoerd in het kader van de afhandeling van Woo-verzoeken? Wie voert deze activiteiten uit?
- Hoeveel (doorloop)tijd vergen de verschillende activiteiten? Hoe verhoudt de doorlooptijd van verzoeken zich tot de tijdsbesteding?
- Wat zijn de totale uitvoeringslasten⁶ van het behandelen van Woo-verzoeken, en hoe zijn deze verdeeld over organisaties, activiteiten, medewerkers en type verzoeken?
- Hoe verhoudt de omvang/complexiteit van een verzoek zich tot de doorlooptijd en de tijdsbesteding?

⁴ Het onderzoek naar de uitvoeringslasten van de Woo is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase is de aanpak ontwikkeld voor het in kaart brengen van de uitvoeringslasten. In de tweede fase zijn de uitvoeringslasten bepaald. Zie Bijlage VI voor een toelichting.

⁵ Anders verwoord: hoeveel documenten gaat de beoordelingsfase in? Zie ook procesweergave in Bijlage III.

⁶ Inclusief het vragen naar zienswijzen aan andere organisaties en het verwerken hiervan, het beantwoorden van zienswijze-vragen van andere bestuursorganen, en het behandelen van bezwaren en beroepen.

C) Vragen met betrekking tot werkwijzen

- Welke impact hebben de volgende werkwijzen op de tijd die aan Woo-verzoeken wordt besteed, en op de doorlooptijd van een Woo-verzoek:
 - Centrale versus decentrale afhandeling
 - Keuze voor de behandelaar(s) en ondertekenaars
 - Inzet van ICT-tooling (zoals een laktool)
 - Persoonlijk contact met de Woo-verzoeker na indienen van een verzoek
 - Het betrekken van de verzoeker bij het concretiseren van het verzoek en het inventariseren van documenten
 - Afspraken met verzoekers over de doorlooptijd
 - Het bieden van vertrouwelijke voorinzage aan de verzoekers
 - De geboden termijnen voor en de betrokkenen bij zienswijzen
- Op welke wijze kan de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo verbeterd worden? Hoeveel verbetering kan hier naar verwachting mee bereikt worden, qua tijdsbesteding, doorlooptijd of kosten?

2.3 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de uitvoeringslasten, kosten en capaciteit van openbaarmaking op verzoek (ook wel passieve openbaarmaking genoemd), waarbij burgers en organisaties een verzoek in kunnen dienen om overheidsinformatie in te zien. Activiteiten en verplichtingen die samenhangen met actieve openbaarmaking maken geen onderdeel uit van de scope van dit onderzoek. Tevens vallen incidentele kosten buiten de scope van dit onderzoek, zoals kosten voor procesoptimalisatie, en de meerkosten van ingehuurd personeel (er is gerekend met interne tarieven). Bijlage IV werkt de precieze scope in meer detail uit en licht ook per type organisatie toe hoe deze gedefinieerd zijn en op welke wijze deze in het onderzoek zijn betrokken.

Het onderzoek richt zich op een groot deel van overheidsorganisaties die onder de Woo vallen:

- Ministeries
- Provincies
- Waterschappen
- Gemeenten (onderverdeeld in grote gemeenten, middelgrote gemeenten en kleine gemeenten)
- Regionale samenwerkingsorganen
- ZBO's en agentschappen
- Hoge Colleges van Staat
- 1 sui generis organisatie⁷

Universiteiten, universitair medische centra's (umc's), inspecties, adviescolleges, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, provinciale rekenkamers, gemeenschappelijke regelingen die geen regionaal samenwerkingsorgaan zijn en de overige sui generis organisaties vallen buiten de scope van het onderzoek. Deze scope is met de opdrachtgever afgestemd⁸.

⁷ De term sui generis geeft aan dat een organisatie 'enig in zijn soort' is. De term wordt op verschillende wijzen gebruikt. Eén sui generis organisatie heeft deelgenomen aan het onderzoek, deze is geanonimiseerd meegenomen. Zie Bijlage IV.I voor meer toelichting.

⁸ Hierbij is gekozen om te focussen op a-organen. Dit zijn de organen die op dit moment de meeste Woo-verzoeken krijgen. Er zijn veel andere bestuursorganen die ook Woo-verzoeken krijgen. Zij zijn niet meegenomen in het onderzoek om de omvang duidelijk en meetbaar te houden.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 3 beschrijft op welke manier de uitvoeringslasten, kosten en benodigde capaciteit van de Woo in kaart zijn gebracht. Hiertoe worden de gebruikte onderzoeksmethoden, dataverzameling en -validatie beschreven. Hierbij wordt ook beschreven hoe de validiteit van de onderzoeksresultaten is geborgd.
- Hoofdstuk 4 omschrijft de toepassing en rol van de Woo. Hierbij wordt ook aangegeven hoeveel Woo-verzoeken in Nederland worden afgehandeld en op welke manier deze worden afgehandeld.
- Hoofdstuk 5 beschrijft hoe organisaties de Woo uitvoeren en hoe de omvang en complexiteit van verzoeken de afhandeling beïnvloeden.
- Hoofdstuk 6 geeft aan wat de uitvoeringslasten voor de afhandeling van Woo-verzoeken zijn. Hierbij worden achtereenvolgens de doorlooptijd, tijdsbesteding en kosten van Woo-verzoeken uitgelicht.
- In hoofdstuk 7 staan de verschillende werkwijzen die organisaties toepassen centraal, evenals mogelijke verbeterpunten en best practices.
- Hoofdstuk 8 sluit af met de conclusies van het onderzoek en de beantwoording van de hoofdvraag.

In de bijlagen is verdere toelichting opgenomen op verschillende onderdelen van het onderzoek.

3 Opzet en validiteit van het onderzoek

3.1 Opzet van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de uitvoeringslasten, kosten en de (benodigde) capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken door ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. In overleg met vertegenwoordigers van deze partijen is hiervoor in de eerste onderzoeksfase een aanpak ontwikkeld. Gezamenlijk is nagegaan welke data beschikbaar is en op welke manier deze data uitgevraagd kan worden. Organisaties schrijven over het algemeen geen tijd op Woo-verzoeken of hebben hiervoor geen tijdregistraties beschikbaar, enkele uitzonderingen daargelaten. Derhalve diende voor de gegevensuitvraag in de tweede onderzoeksfase te worden gekomen tot een alternatieve aanpak. Daarbij heeft de vraag centraal gestaan hoe kan worden vastgesteld dat de uitkomsten van het onderzoek daadwerkelijk een reëel en betrouwbaar beeld geven van de uitvoeringslasten van de Woo. Om daartoe te komen en dit tegelijkertijd uitvoerbaar te houden, is in de eerste onderzoeksfase gekozen voor drie elkaar aanvullende methodieken:

1. Online vragenlijst, basis voor de analyse van de onderzoeksvragen;
2. Tijdmeting, ter casuïstiek en waar mogelijk validatie van de tijdsbesteding uit de online vragenlijst;
3. Onderzoek naar doorlooptijd van ministeries en waar mogelijk validatie van doorlooptijden uit de online vragenlijst.

De onderzoeksofzet is hieronder toegelicht aan de hand van deze drie onderdelen. Bijlage VI bevat meer detail over de onderzoeksafzet.

Online vragenlijst

Opzet

De antwoorden op de online vragenlijst vormen de basis voor de analyse en de beantwoording van de onderzoeksvragen over de uitvoeringslasten en de factoren die daarop van invloed zijn. De online vragenlijst bevatte vragen over bijvoorbeeld aantallen verzoeken, fte die zich met de Woo bezighouden, tijdsbesteding en doorlooptijd van een verzoek en toegepaste werkwijzen. De volledige vragenlijst is te vinden in Bijlage IX. De tool voor de online vragenlijst is getest in een pilot, evenals de vraagstelling, toelichtingen en de databeschikbaarheid.

De vragenlijst is uitgestuurd naar alle organisaties binnen de scope van het onderzoek: ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten, regionale samenwerkingsorganen, ZBO's, agent-schappen, Hoge Colleges van Staat, en één sui generis organisatie. Organisaties zijn meerdere keren opgeroepen en herinnerd om deel te nemen aan het onderzoek via bijvoorbeeld bijeenkomsten, koepelorganisaties of fora. Daarnaast is een verkorte versie van de vragenlijst uitge-stuurd naar de regionale samenwerkingsorganen en de ZBO's, om de respons in die doelgroepen te verhogen. De verkorte versie bevatte enkel vragen over de aantallen verzoeken en de wijze van afhandeling van deze verzoeken.

In totaal hebben 180 organisaties deelgenomen aan de uitgebreide versie van de vragenlijst en 81 organisaties aan de verkorte versie.

Validatie

Er heeft zorgvuldige validatie plaatsgevonden van de data. De kwaliteitscontrole volgt de validatiestappen zoals in Bijlage VII staat beschreven. Er is bijvoorbeeld nagegaan of er sprake is van uitschieters in de data, of uitsplitsingen optellen tot het totaal, en of de toelichtingen aanleidingen gaven tot vragen. Ruim 100 organisaties zijn gebeld om de vragenlijst door te nemen naar aanleiding van bovenstaande controle, en aan ruim 30 organisaties zijn schriftelijk vragen gesteld. Deze vragen zagen toe op bijvoorbeeld optelsommen die niet klopten, of vragen die duidelijk verkeerd geïnterpreteerd waren. Naar aanleiding van dit contact hebben organisaties hun antwoorden waar nodig nader toegelicht of gecorrigeerd. Nadat de antwoorden door organisaties definitief zijn gemaakt, is nog een kwaliteitscontrole toegepast op de gegevens door Sira Consulting en zijn onzuivere gegevens verwijderd uit de data, zoals niet kloppende uitsplitsingen.

Tijdmeting

Opzet

De tijdmeting is gericht op het in kaart brengen van de feitelijke tijdsbesteding aan Woo-verzoeken bij vijftien organisaties. Medewerkers hebben gedurende hun werkzaamheden de bestede tijd geregistreerd via een tijdschrijffapp of via een Excel formulier waarop de tijd kan worden doorgegeven. De resultaten uit de tijdmeting zijn gebruikt om knelpunten beter te begrijpen en als casuïstiek te benutten, en om de uitkomsten van de online vragenlijst (waar mogelijk) te valideren.

Organisaties zijn breed uitgenodigd om deel te nemen aan de tijdmeting. Per type organisatie hebben het volgende aantal organisaties deelgenomen: 3 ministeries, 2 provincies, 2 waterschappen, 2 grote gemeenten, 2 middelgrote gemeenten, 2 kleine gemeenten, en 2 ZBO's. Met elke deelnemende partij is apart gesproken om inzicht te krijgen in de inrichting van het Woo-proces binnen de organisatie. Per organisatie zijn tien Woo-verzoeken geselecteerd en maximaal vijf binnenkomende zienswijze-vragen. Om een representatief beeld te krijgen is een set verzoeken geselecteerd die varieert in complexiteit en die zich op verschillende punten in het proces bevond.⁹ Gedurende drie maanden hebben de deelnemende organisaties tijd geregistreerd voor alle werkzaamheden voor de geselecteerde Woo-verzoeken en eventuele zienswijzen.

Validatie

Na afloop van de meetperiode zijn met alle deelnemende organisaties gesprekken gevoerd om de geregistreerde data te bespreken. Daarbij is per Woo-verzoek de tijdsbesteding geverifieerd, is gecontroleerd of gegevens ontbraken en zijn bijzonderheden of opvallende uitkomsten in de tijdsbesteding besproken.

Data-analyse van doorlooptijden bij ministeries

Opzet

Het derde onderdeel betreft het onderzoek naar doorlooptijden bij ministeries.¹⁰ Het doel van dit onderdeel is om de gegevens over doorlooptijden uit de online vragenlijst te valideren en te verrijken met casuïstiek op basis van objectieve gegevens uit (zaak)systemen van ministeries.

De gesprekken met ministeries hebben vijf datasets opgeleverd met betrouwbare informatie uit systemen van ministeries over doorlooptijden op dossierniveau, waarbij zichtbaar is hoe deze doorlooptijd uit verschillende processtappen is opgebouwd.

⁹ Zie Bijlage VI.IV voor meer toelichting over de selectie van de Woo-verzoeken voor de tijdmeting.

¹⁰ In het bepalen van de methodiek, in fase 1 van het onderzoek, is gekozen voor enkel de ministeries, omdat zij het meeste data tot hun beschikking hebben en veel Woo-verzoeken per organisatie krijgen.

Validatie

Na ontvangst van de datasets zijn deze geanalyseerd. Hierin is de data omgevormd tot processtappen die aansluiten bij de afbakening en opzet van dit onderzoek. De uitkomsten van deze analyses zijn besproken in gesprekken met de deelnemende ministeries, waarbij zowel de databetrouwbaarheid als de bevindingen en de daaruit getrokken conclusies gezamenlijk zijn doorgenomen.

3.2 Validiteit van de onderzoeksresultaten

Het vaststellen van *statistische* representativiteit is bij dit type onderzoek in strikte zin doorgaans niet mogelijk, doordat er geen informatie beschikbaar is over hoe de totale populatie van organisaties is samengesteld. Voor de *validiteit* van het onderzoek is het vooral van belang dat a) voldoende organisaties bij het onderzoek zijn betrokken, dat er b) geen ‘bias’ (systematische vertekening) in de respons zit, en dat c) de gebruikte gegevens valide zijn. De mate waarin aan deze criteria is voldaan, werken we hieronder uit.

- a) **Voldoende organisaties betrokken:** alle organisaties binnen de scope van het onderzoek zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de vragenlijst. Het aantal ingediende vragenlijsten is 180, waarbij het aantal beantwoorde vragen gevarieerd is. Doordat sommige respondenten niet alle vragen hebben ingevuld, en doordat onvolledig of onjuist ingevulde antwoorden zijn verwijderd, kan de respons (N) per analyse verschillen; bij elke analyse in het rapport is de bijbehorende N-waarde vermeld. Dit betreft de antwoorden die geschikt zijn bevonden voor analyse na toepassing van de validatiestappen zoals beschreven in Bijlage VII. Op een deel van de vragen is de respons zeer hoog, zo hebben alle provincies en alle ministeries de vragen over de aantallen verzoeken beantwoord. Op de vragen met de laagste respons (de vraag over de tijdsbesteding per verzoek) zijn ruim 80 gevalideerde antwoorden ontvangen: meer dan 40% van de ministeries, provincies en waterschappen heeft deze vraag ingevuld. Gemeenten en ZBO's/agentschappen hebben deze vraag naar verhouding minder vaak beantwoord (respectievelijke 15% van de 342 gemeenten en 8% van de 123 ZBO's/agentschappen), maar doordat de populatie van deze type organisaties veel groter is, zijn de absolute aantallen respondenten ook hoger. Alle andere vragen zijn nog vaker ingevuld.
- b) **Validiteit van de data:** Alle gebruikte gegevens zijn zorgvuldig gevalideerd. Daarbij is gekeken naar afwijkingen in de data, is gecontroleerd of de informatie aansluit bij andere beschikbare gegevens van dezelfde organisatie en is beoordeeld hoe de uitkomsten zich verhouden tot die van andere organisaties. Ook zijn toelichtingen van organisaties betrokken bij de beoordeling. Dankzij deze validatie en de gebruikte combinatie van bronnen (vragenlijst, tijdmeting, databronnen) zijn de gebruikte gegevens valide te noemen.
- c) **Bias en representativiteit van de data:** Bias kan ontstaan wanneer de samenstelling van de respondenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen afwijkt van de totale populatie, waardoor resultaten vertekend kunnen raken. Om mogelijke bias zoveel mogelijk te beperken, is gestreefd naar een brede en gevarieerde deelname. Voor alle typen organisaties hebben zowel kleine als grote organisaties aan het onderzoek deelgenomen. Voor de gemeentes en de ZBO's zijn de gegevens gewogen¹¹ naar grootte van de organisatie. Tegelijkertijd blijft er een beperkte mate van onzekerheid bestaan, omdat geen volledige informatie beschikbaar is over organisaties die niet aan het onderzoek hebben deelgenomen. Een denkbaar scenario is dat relatief vaker organisaties hebben meegedaan die hun

¹¹ Uitleg over wegingen in berekeningen is opgenomen in de Bijlage Kernbegrippen.

processen goed op orde hebben, wat zou kunnen leiden tot een onderschatting van bijvoorbeeld tijdsbesteding of doorlooptijden. Andersom is het echter ook mogelijk dat juist organisaties deelnemen die meer capaciteit beschikbaar hebben voor de Woo. Doordat niet alle organisaties hebben meegedaan, is het ook mogelijk dat in de groep non-respondenten uitschieters zitten, die niet zijn meegenomen.

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met potentiële respondenten en in overkoepelende gremia, is het beeld van het onderzoeksbureau dat zowel organisaties die het 'goed doen' wilden deelnemen aan het onderzoek, als ook organisaties die juist graag wilden leren van anderen of hun eigen processen beter in kaart wilden brengen. Een kwalitatieve analyse van de verzamelde data geeft evenmin aanwijzingen voor een dergelijke of andere systematische vertekening in de uitkomsten. De uitkomsten van dit onderzoek komen namelijk grotendeels overeen met bevindingen uit andere recent verschenen publicaties over de Woo. Ondanks verschillen in definities, methoden en scope laten vergelijkingen van beschikbare indicatoren (zoals aantallen verzoeken, doorlooptijden en tijdigheid van afhandeling) een consistent beeld zien en wijken de resultaten op de meeste onderdelen niet noemenswaardig af van andere monitors en onderzoeken. Bijlage II gaat nader in op de relatie met deze overige publicaties.

De respons is het laagst op de vragen over de tijdsbesteding. Omdat er geen eerdere onderzoeken naar uitvoeringslasten zijn, is het niet mogelijk om de uitkomsten op de tijdsbesteding te vergelijken met andere bronnen. Wel is nagegaan of de respondenten op deze vragen een goede afspiegeling vormen van de respondenten aan het onderzoek als geheel. De respondenten van de tijdmeting hebben vergelijkbare gemiddelde, minimale en maximale doorlooptijden en aantallen verzoeken per type organisatie. De respondenten voor de tijdsbesteding vormen dus een vergelijkbare mix qua snelle/langzame doorlooptijden en veel/weinig verzoeken als de respondenten aan het onderzoek als geheel. Een uitzondering geldt voor de grootste gemeenten: de G4 gemeenten zijn geen onderdeel van de (gevalideerde) respondenten voor de vragen over doorlooptijd.

4 Toepassing van de Woo

Deze paragraaf geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel Woo-verzoeken hebben organisaties ontvangen in 2024?
- Hoeveel Woo-verzoeken zijn afgehandeld in 2024?
- Welk deel daarvan heeft geleid tot een openbaar gemaakt document?

Dit hoofdstuk omschrijft de rol van de Woo, het aantal Woo-verzoeken dat uit de Woo voortvloeit en de verschillende manieren waarop deze in de praktijk afgehandeld kunnen worden.

4.1 De rol van de Woo

De Woo is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en heeft als doel de transparantie van de overheid te vergroten. De Woo regelt het recht van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om informatie van de overheid te ontvangen en beoogt zo het vertrouwen in de overheid te versterken en de democratische controle te bevorderen.

De Woo kent twee pijlers: actieve openbaarmaking (de verplichting voor bestuursorganen om bepaalde informatie uit eigen beweging te publiceren) en openbaarmaking op verzoek (het verstrekken van informatie op verzoek). Dit rapport focust zich op openbaarmaking op verzoek.

Openbaarmaking op verzoek stelt burgers, journalisten en maatschappelijke organisaties in staat om het handelen van de overheid te controleren, beleidskeuzes te volgen en misstanden aan het licht te brengen. Ter illustratie: uit data van het ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat in 2024/2025 verreweg de meeste verzoeken bij het ministerie werden ingediend door particulieren (63%). 20% werd ingediend door media, 11% door de advocatuur, 3% door maatschappelijke organisaties en 4% door overige indieners.

Bestuursorganen zijn verplicht de gevraagde informatie te verstrekken, tenzij er wettelijke uitzonderingsgronden gelden (bijvoorbeeld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, staatsveiligheid of bedrijfs- en fabricagegegevens). Dit draagt bij aan een open democratische cultuur en beter geïnformeerde publieke discussie. Voor bestuursorganen betekent de Woo dat zij zorgvuldig moeten omgaan met informatiebeheer, zodat verzoeken efficiënt en rechtmatig kunnen worden afgehandeld.

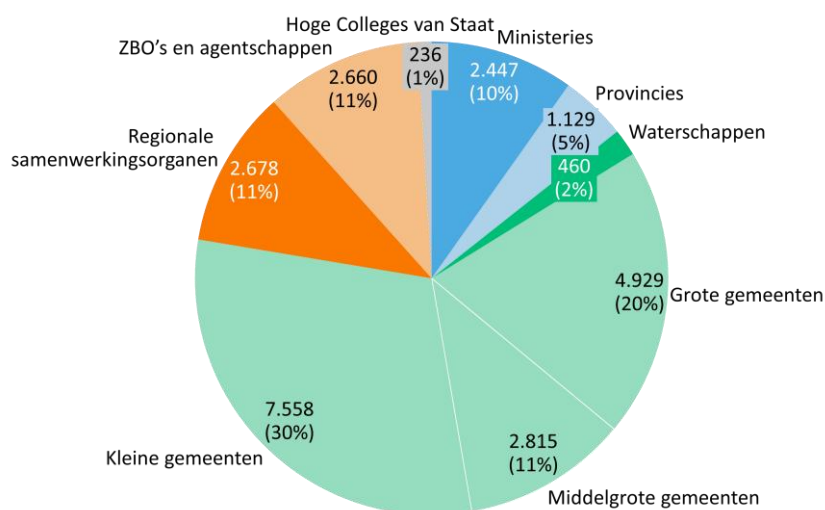
4.2 Aantal ontvangen Woo-verzoeken

Op basis van een extrapolatie van de aantallen Woo-verzoeken die respondenten hebben doorgegeven in de online vragenlijst, zijn op landelijk niveau in 2024 in ieder geval circa 25.000 verzoeken ontvangen door de organisaties binnen de scope van dit onderzoek. Dit is een onderschatting van het totale aantal ontvangen Woo-verzoeken, want een aantal organisaties valt wel onder de Woo maar valt buiten de scope van het onderzoek. Bijlage IV bevat een toelichting op de scope van het onderzoek en Bijlage VII bevat een uitgebreide toelichting op de dataverzameling, validatie, analyse en extrapolatie.

Figuur 3 geeft de verdeling van Woo-verzoeken over de organisaties weer.¹² Daaruit blijkt dat de gemeenten het merendeel (ruim 60%) van alle Woo-verzoeken per jaar ontvangen. Hierbij krijgen de grote gemeenten het hoogste aantal verzoeken. Ook regionale samenwerkingsorganen en ZBO's en agentschappen hebben in 2024 op totaalniveau een aanzienlijk aantal Woo-verzoeken ontvangen. Dit hangt samen met de omvang van deze groepen organisaties: zelfs een beperkt aantal verzoeken per organisatie resulteert opgeteld in hoge aantallen.

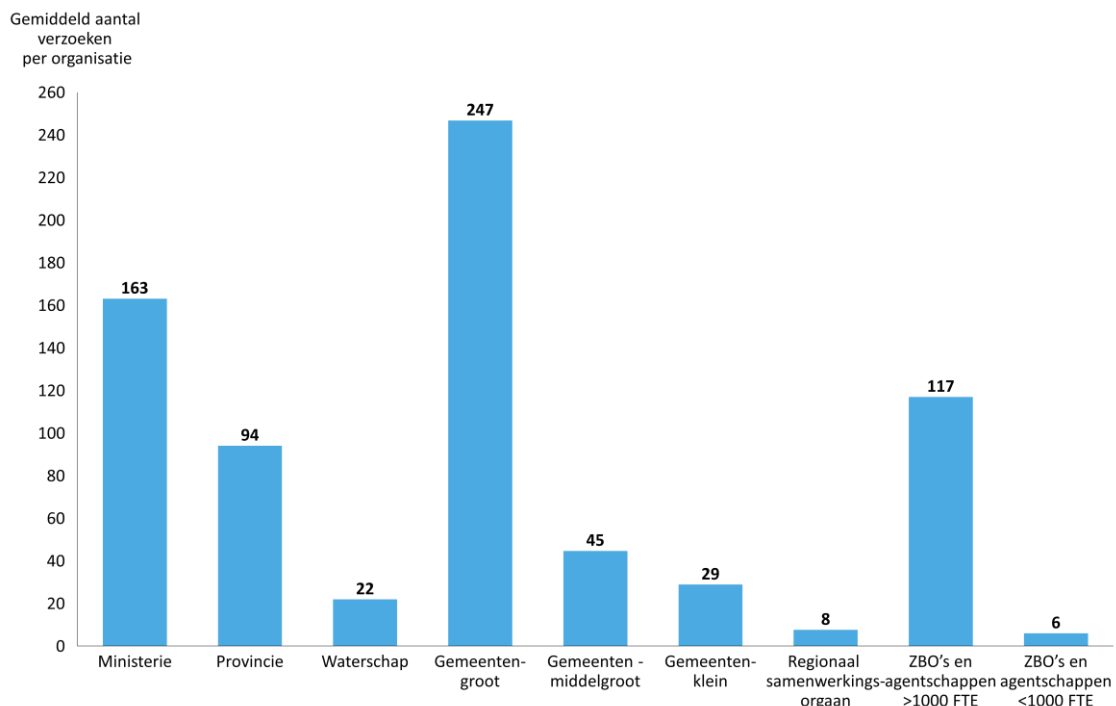
Om de verschillen tussen typen organisaties beter te duiden is het daarom zinvol om naast de totalen ook te kijken naar het gemiddeld aantal Woo-verzoeken per type organisatie. Gemiddeld hebben de organisaties die deelnamen aan het onderzoek 56 verzoeken per organisatie ontvangen in 2024. Figuur 4 splitst het gemiddeld aantal ontvangen verzoeken per organisatie uit per type organisatie. Grote gemeenten ontvangen het vaakst verzoeken, zowel op totaalniveau als gemiddeld per organisatie. Ter illustratie: 1 grote gemeente heeft meer dan 1.000 Woo-verzoeken ontvangen. Ministeries en grote ZBO's/agentschappen ontvangen per organisatie ook een relatief hoog aantal Woo-verzoeken. Regionale samenwerkingsorganen en kleine ZBO's/agentschappen ontvangen gemiddeld het minste verzoeken.

Figuur 3. Verdeling aantal ontvangen Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie



¹² De sui generis organisaties is ten behoeve van de anonimiteit meegenomen in de categorie 'ZBO's en agentschappen'.

Figuur 4. Gemiddeld aantal ontvangen Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie



Ook binnen de verschillende type organisaties is sprake van spreiding. Tabel 1 geeft dit weer voor de organisaties binnen de steekproef. In de tabel is de N-waarde aangegeven en het gemiddeld aantal verzoeken per organisatie. Daarnaast is voor een duiding van de spreiding van de data ook aangegeven wat het minimum, maximum, 10% percentiel, 90% percentiel en de mediaan is.

Voor regionale samenwerkingsorganen is de mediaan bijvoorbeeld 0 verzoeken per organisatie, en het gemiddelde 8 verzoeken per organisatie. Dit komt omdat veel regionale samenwerkingsorganen geen verzoeken ontvangen, en een aantal organen ontvangen juist relatief hoge aantallen verzoeken. Eenzelfde beeld is zichtbaar bij de grote gemeenten, waar dit veroorzaakt wordt door een aantal G4 gemeenten met veel hogere aantallen verzoeken.

Tabel 1. Aantal in 2024 ontvangen Woo-verzoeken per type organisatie

Type organisatie	Aantal organisaties in analyse	Gemiddeld aantal verzoeken per organisatie	Minimum	10% percentiel	Mediaan	90% percentiel	Maximum
Ministeries	15 van de 15	163	68	98	167	458	582
Provincies	12 van de 12	94	36	41	84	110	258
Waterschappen	10 van de 21	22	9	12	19	35	44
Gemeenten - groot	14 van de 32	247	41	53	116	680	1.206
Gemeenten - middelgroot	16 van de 63	45	14	27	48	56	76
Gemeenten - klein	77 van de 247	29	3	14	27	44	73

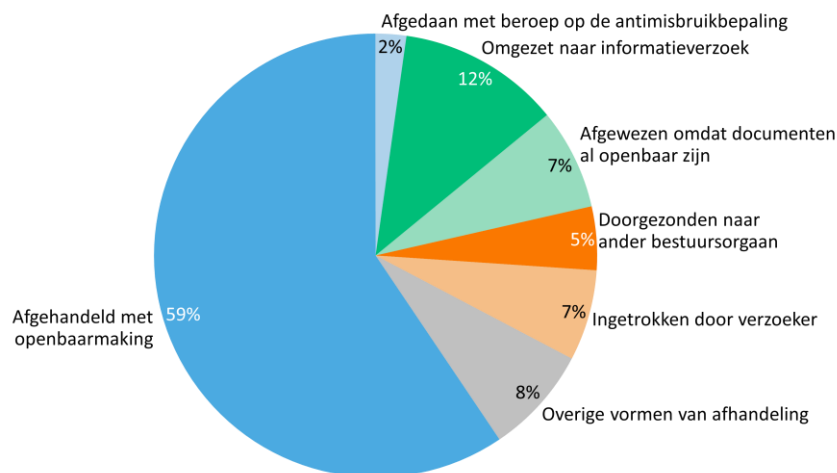
Regionale samenwerkingsorganen	69 van de 352	8	0	0	0	30	94
ZBO's en agentschappen >1000 fte	10 van de 28	117	6	12	34	190	698
ZBO's en agentschappen <1000 fte	40 van de 95	6	0	0	2	14	73

4.3 Afhandeling van Woo-verzoeken

In 2024 zijn naar verwachting in totaal circa 23.900 verzoeken afgehandeld door het geheel van ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten, regionale samenwerkingsorganen, ZBO's, agentschappen, Hoge Colleges van Staat en één sui generis organisatie. De verdeling van het aantal afgehandelde verzoeken over organisaties is vergelijkbaar met de verdeling van het aantal ontvangen verzoeken, zoals in de vorige paragraaf weergegeven. Bijlage VIII bevat de figuren voor afgehandelde verzoeken.

Naast dat Woo-verzoeken tot openbaarmaking kunnen leiden, kunnen ze ook op andere manieren worden afgehandeld. Figuur 5 geeft weer welk aandeel van de verzoeken van de organisaties in de steekproef tot openbaarmaking heeft geleid,¹³ of op andere wijze is afgehandeld. 59% van de afgehandelde verzoeken in de steekproef leidt tot openbaarmaking, de overige 41% van de verzoeken wordt op een andere manier afgehandeld. Het grootste deel daarvan betreft verzoeken die worden omgezet naar een informatieverzoek.

Figuur 5. Verdeling afgehandelde verzoeken in 2024



De categorie 'overige vormen van afhandeling' omvat bijvoorbeeld verzoeken die buiten de reikwijdte van de Woo vallen of niet in behandeling worden genomen (bijvoorbeeld wanneer een onjuist ingediend verzoek niet wordt hersteld), afhandeling op grond van artikel 5.5 Woo (informatie die uitsluitend verzoeker betreft), en afwijzende besluiten om andere redenen (bijvoorbeeld wegens bijzondere openbaarmakingsregelingen).¹⁴

¹³ Met 'tot openbaarmaking hebben geleid' wordt in principe openbaarmaking naar de verzoeker bedoeld, sommige organisaties publiceren de documenten ook op de website, maar dit is niet verplicht.

¹⁴ Een bijzondere openbaarmakingsregeling is een wettelijke regeling die de Woo overschrijft voor specifieke informatie en daarvoor een eigen openbaarmakingsregime bevat. Een voorbeeld hiervan is dat openbaarmaking van archiefbescheiden via de Archiefwet zijn geregeld in plaats van de Woo.

5 Proces van de uitvoering

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke activiteiten worden uitgevoerd in het kader van de afhandeling van Woo-verzoeken? Wie voert deze activiteiten uit?
- Hoeveel documenten zijn doorzocht/geïnterpreteerd en hoeveel documenten zijn beoordeeld?
- Hoe vaak zijn overheidsorganisaties om een zienswijze gevraagd in 2024?
- Hoeveel bezwaren en beroepen zijn ontvangen in 2024?
- Hoe verhoudt de omvang/complexiteit van een verzoek zich tot de doorlooptijd?
- Hoe verhoudt de omvang/complexiteit van een verzoek zich tot de tijdsbesteding?

De laatste twee vragen worden daarnaast meer kwantitatief beantwoord in paragraaf 6.1 (doorlooptijd) en 6.2 (tijdsbesteding).

Organisaties doorlopen voor de afhandeling van Woo-verzoeken een aantal stappen, van ontvangst van het Woo-verzoek tot verzending van het Woo-besluit naar de verzoeker en eventuele publicatie van het besluit. Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken is gebleken dat het proces van het afhandelen van Woo-verzoeken op hoofdlijnen bij alle organisaties vergelijkbaar is. De wijze waarop deze stappen worden ingevuld verschilt echter tussen organisaties, zoals de medewerkers die betrokken zijn bij bepaalde stappen of de gebruikte software. Daarnaast kan de omvang en complexiteit van een Woo-verzoek van invloed zijn op uitvoering van dit proces.

Paragraaf 5.1 geeft het hoofdproces weer, welke als uitgangspunt is genomen voor het onderzoek. Paragraaf 5.2 geeft per processtap aan hoe respondenten hier in de praktijk mee omgaan en welke verschillen er zijn tussen organisaties. Paragraaf 5.3 omschrijft de impact van de omvang en complexiteit van verzoeken op het uitvoeringsproces.

Relatie met andere hoofdstukken uit het rapport

Het proces van de afhandeling van Woo-verzoeken dat in dit hoofdstuk wordt omschreven, vormt de basis voor paragraaf 6.1 en 6.2, waarin de doorlooptijd en tijdsbesteding per processtap in kaart wordt gebracht. De uitvoeringslasten worden beïnvloed door werkwijzen en organisatiekeuzes die organisaties zelf kunnen toepassen. De mate waarin dit het geval is, wordt behandeld in hoofdstuk 7.

5.1 Hoofdproces van afhandeling

Het hoofdproces is ten behoeve van dit onderzoek verdeeld in de volgende 6 processtappen, met daaronder activiteiten. Deze procesweergave is voor vrijwel alle organisaties herkenbaar en goed bruikbaar gebleken.

Figuur 6. Visuele weergave proces afhandeling Woo-verzoeken



Voor het overzicht van het volledige proces, zie Bijlage III. Overigens worden niet voor elk verzoek alle stappen doorlopen, en is het proces vaak ook niet volledig lineair: organisaties moeten bijvoorbeeld eerdere stappen opnieuw uitvoeren als er extra informatie wordt gevonden voor het verzoek.

Naast dit hoofdproces worden nog twee additionele werkprocessen meegenomen in het onderzoek, namelijk het beantwoorden van zienswijze-vragen van andere organisaties en het behandelen van bezwaren en (hoger) beroepen.

5.2 Invulling processtappen

Bij de respondenten is, aan de hand van de antwoorden uit de online vragenlijst, de panelgesprekken uit fase 1 van dit onderzoek en de werksessies met organisaties waarin het proces in kaart is gebracht nagegaan op welke wijze zij invulling geven aan deze stappen. Dit geeft inzicht in de variatie van de uitvoering van de organisaties.

De wijze waarop de organisaties invulling geven aan de zes processtappen is afhankelijk van verschillende factoren. Of een organisatie het Woo-proces decentraal of centraal heeft ingericht, kan bijvoorbeeld verschil maken in welk type medewerkers wordt ingezet bij de afhandeling van Woo-verzoeken en hoe de coördinatie verloopt. Iets meer dan de helft van de organisaties heeft de afhandeling van Woo-verzoeken centraal ingericht (56%). Dit verschilt sterk per type organisatie. In onderstaande tabel is de verdeling van centrale en decentrale inrichting per type organisatie weergegeven.

Tabel 2. Verdeling centraal/decentraal ingerichte organisaties per type organisatie in 2025, ongewogen steekproefgegevens

Type organisatie	N	% centrale inrichting	% decentrale inrichting
Ministeries	15	80%	20%
Provincies	12	67%	33%
Waterschappen	10	50%	50%
Gemeenten - groot	13	46%	54%
Gemeenten - middelgroot	18	37%	58%
Gemeenten - klein	77	45%	55%
ZBO's en agentschappen	32	72%	28%
Regionale samenwerkingsorganen	4	75%	25%
Hoog College van Staat	3	100%	0%
Totaal	184	55%	44%

In onderstaande alinea's zijn de processtappen beschreven. Indien mogelijk is hierbij ook weergegeven welke functies betrokken zijn bij de betreffende processtap. Hiervoor is de tijdsbestedingstabel uit de vragenlijst gebruikt (voor gemiddelde verzoeken). Hierin hebben respondenten aangegeven hoeveel tijd een bepaalde functie besteedt aan het proces. De steekproefaantallen van organisaties die zijn meegenomen in de analyse van de betrokken functies zijn als volgt: ministeries: N=6; provincies: N=7; waterschappen: N=8; grote gemeenten: N=9; middelgrote gemeenten: N=14; kleine gemeenten: N=57; ZBO's en agentschappen: N=10. Voor een overzicht van alle functies die in het onderzoek zijn onderscheiden, zie de bijlage Kernbegrippen. Voor uitgebreidere toelichting van de analyse, zie Bijlage VII.

Ontvangen en registreren

De binnenkomende verzoeken worden geregistreerd en er wordt getoetst of er daadwerkelijk sprake is van een Woo-verzoek. Na ontvangst van een Woo-verzoek krijgt de verzoeker een ontvangstbevestiging. Vervolgens wordt bepaald welke medewerkers aan het verzoek gaan werken. Meestal is één medewerker verantwoordelijk voor (de voortgang van) het dossier en blijft deze gedurende bijna het hele proces betrokken. Deze medewerker bereidt de behandeling van het verzoek voor, bijvoorbeeld door de stukken door te nemen, contact op te nemen met de verzoeker (soms in een gesprek) en andere collega's te betrekken waar nodig.

De functie van administratief medewerker speelt het vaakst een rol in deze stap: 62% van de organisaties zet een administratief medewerker in, bijvoorbeeld voor het registreren van het verzoek in een zaakstelsel en het versturen van een ontvangstbevestiging naar de verzoeker. Ministeries zetten het vaakst een administratief medewerker in (83%) en bij grote gemeenten gebeurt dit het minst vaak (33%). Ongeveer 30% van de organisaties zet in deze stap een Woo-coördinator en/of een Woo-contactpersoon in. Hier zijn over de typen organisaties heen weinig verschillen zichtbaar. Opvallend is dat 86% van de provincies in deze stap een juridisch medewerker inzet.

Concretiseren en dossiervorming

In een eventueel concretiseringsgesprek met de verzoeker achterhaalt de verantwoordelijke medewerker op het dossier de specifieke informatiebehoefte en spreekt een werkwijze af. Ter illustratie: bij het ministerie van Financiën vond bij 61% van de verzoeken een gesprek met de verzoeker plaats.¹⁵

¹⁵ Dit betreft het aandeel van de verzoeken uit januari-oktober 2025. Hoeveel organisaties een concretiseringsgesprek voeren en wat de (mogelijke) impact hiervan is op de afhandeling van het Woo-verzoek wordt verder besproken in hoofdstuk 7. In Bijlage VIII.III is daarnaast de tijdsbesteding per type organisatie van een gesprek met de verzoeker zichtbaar.

Vervolgens maken de betrokken medewerkers tijdens het interne afstemmingsoverleg werk- en procesafspraken. De verantwoordelijke op het dossier communiceert met verzoeker over de afspraken en stand van zaken. Er wordt een zoekslag uitgevoerd op het onderwerp van het verzoek en de bijpassende documenten worden verzameld. Het is afhankelijk van de formulering van het verzoek, hoe groot deze zoekslag is. Als een verzoek heel ruim is geformuleerd, moeten meer documenten worden doorzocht om tot een relevante selectie te komen.

In de vragenlijst is ministeries gevraagd naar het aantal doorzochte documenten. De ministeries (N=7) doorzochten gemiddeld 140 documenten per afgehandeld verzoek. Een extrapolatie hiervan leidt tot een schatting van rond de 500.000 doorzochte documenten bij alle ministeries gezamenlijk in 2024.¹⁶

Tijdens de zoekslag kan het voorkomen dat er geen documenten worden gevonden. De tijdsbesteding voor de zoekslag wordt dan relatief vaak juist wat hoger, omdat een organisatie nog een keer zoekt of er echt geen documenten worden gevonden.

Tevens wordt 'ontdubbeld', wat inhoudt dat documenten of mailwisselingen die dubbel zijn verzameld, worden verwijderd uit het dossier. De verantwoordelijke op het dossier bepaalt of de documenten inhoudelijk binnen de reikwijdte van de zoekvraag van de verzoeker vallen en maakt het dossier daarna compleet.

In de processtap 'concretiseren en dossiervorming' zijn bij alle ministeries juristen betrokken. Ook binnen andere organisaties vervullen juristen in deze stap een rol (78% van de grote gemeenten en 71% van de provincies). Daarnaast heeft 67% van de organisaties aangegeven dat in deze stap beleidsmedewerkers betrokken zijn. Met een beleidsmedewerker wordt in dit onderzoek geen medewerker op Woo-beleid bedoeld, maar bijvoorbeeld een beleidsmedewerker van een inhoudelijke vakafdeling, die bij het Woo-verzoek wordt betrokken wegens inhoudelijke kennis over de gevraagde documenten. Een zoekspecialist, die specifiek helpt met het zoeken van documenten en hier vaak geavanceerde technologie voor gebruikt, komt voornamelijk bij de ministeries voor (83%) en minder bij andere organisaties (tussen de 13% en 33%).

Beoordelen en toetsen

In de processtap 'Beoordelen en Toetsen' worden de geïnventariseerde stukken beoordeeld. Voorafgaand en gedurende het proces van de beoordeling en toetsing vinden administratieve handelingen plaats, zoals het structureren van documenten met of zonder lak, het nummeren van dossiers of het hanteren van een chronologische volgorde van documenten in het dossier.

De documenten worden inhoudelijk beoordeeld en gelakt. Inhoudelijk beoordelen is het beoordelen welke informatie uit de gevonden documenten wel of niet openbaar mag worden gemaakt, bijvoorbeeld op basis van gevoeligheid. Uit de vragenlijst blijkt de meest gebruikte laksoftware: Datamask/XXLLNC, eData/Digeplan, Octobox, Adobe Abrocat, ZyLAB (de volgorde begint met de meest gebruikte software). Uit de inhoudelijke beoordeling volgt een voorstel voor welke (delen van) documenten openbaar gemaakt kunnen worden.

Vervolgens wordt de set documenten juridisch beoordeeld. Tijdens de juridische beoordeling wordt getoetst of de gemaakte keuze in de inhoudelijke beoordeling juridisch juist en houdbaar is. Waar nodig, vindt overleg plaats over de beoordeling.

¹⁶ De toelichting voor deze extrapolatie is opgenomen in Bijlage VII. Bij deze vraag was aangegeven dat deze vraag specifiek voor de ministeries bedoeld was, omdat andere typen organisaties deze informatie doorgaans niet bijhouden. Dit is de reden dat alleen de ministeries zijn meegenomen in de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

Deze processtap wordt voornamelijk uitgevoerd door juristen (in 68% van de organisaties uit de steekproef) en beleidsmedewerkers (in 52% van de organisaties uit de steekproef). Waar nodig worden zij daarbij ondersteund door medewerkers met administratieve rollen. Bij ministeries, provincies en waterschappen worden daarnaast vaak juridisch medewerkers ingezet. Hoewel alle organisaties gebruikmaken van een combinatie van medewerkers, verschilt de hoeveelheid medewerkers die betrokken is hierbij. Ministeries zetten vaker een grotere combinatie van medewerkers in dan andere overheidsorganisaties. De ministeries hebben grote Woo-afdelingen en meer verschillende functies ter beschikking om mee te helpen aan een verzoek.

In de vragenlijst is uitgevraagd hoeveel documenten organisaties hebben beoordeeld in 2024. Uit een extrapolatie van het aantal beoordeelde documenten, blijkt dat de organisaties binnen de scope van het onderzoek naar schatting in 2024 gezamenlijk ongeveer 1,8 miljoen documenten beoordeeld hebben.¹⁷ De grote gemeenten maken hier het grootste deel van uit, omdat enkele G4 gemeenten heel veel verzoeken hebben ontvangen. Er zijn gemiddeld 66 documenten beoordeeld per Woo-verzoek. Paragraaf 5.3 licht de verschillen tussen organisaties toe.

Vraag om zienswijze

Als externe belanghebbenden voorkomen in de verzamelde documenten en naar verwachting bezwaar hebben tegen openbaarmaking, worden zij om een zienswijze gevraagd. Dit houdt in dat de externe belanghebbende kan aangeven of en op welke gronden hij of zij bezwaar maakt tegen openbaarmaking van (delen van) de documenten. Externe belanghebbenden kunnen zowel burgers, overheidsorganen als andere organisaties en bedrijven zijn. Ter illustratie: bij het ministerie van Financiën werd in 38% van de verzoeken een zienswijze uitgevraagd.¹⁸

De verantwoordelijke op het dossier zet het verzoek om zienswijze uit bij de belanghebbende(n). De standaardtermijn die in de praktijk gehanteerd wordt voor het geven van een reactie op de zienswijze is twee weken. Hiermee wordt de wettelijke termijn van het verzoek met twee weken opgeschort, mits de behandeling nog plaatsvindt binnen de wettelijke termijn. De verantwoordelijke op het dossier beoordeelt de binnengekomen reacties op het verzoek om zienswijze en voert indien nodig overleg met de externe belanghebbende(n) over de zienswijze.

Uit het onderzoek blijkt dat de jurist in de meeste gevallen een rol speelt bij deze stap (in 59% van de organisaties uit de steekproef). Ook de beleidsmedewerker, juridisch medewerker en administratief medewerker kunnen een rol spelen in deze stap. Er zijn geen opvallende verschillen tussen de typen organisaties wat betreft de betrokken medewerkers.

Besluit/nota

Nadat eventuele zienswijzen zijn uitgevraagd en verwerkt, stelt de verantwoordelijke op het dossier het Woo-besluit (inclusief inventarislijst) op. Het dossier wordt op volledigheid gecheckt en de verzoeker wordt geïnformeerd over de status. Het conceptbesluit wordt vaak nog voorgelegd aan de andere betrokken medewerkers, voordat het besluit definitief wordt.

Eventueel wordt er een nota opgesteld. Uit de gevoerde gesprekken met organisaties blijkt dat niet alle organisaties een nota opstellen bij een Woo-besluit. Een nota is een ambtelijke notitie waarin de behandeling van het Woo-verzoek wordt vastgelegd en onderbouwd, dit ondersteunt de besluitvorming over het Woo-dossier. Bij ministeries is het opstellen van een nota

¹⁷ De toelichting voor deze extrapolatie is opgenomen in Bijlage VII. In de extrapolatie is 1 agentschap niet meegenomen, omdat dit een outlier was met een totaal aantal van 5 miljoen. Dit zou het gemiddeld aantal documenten van ZBO's en agentschappen vertekenen en daarmee de extrapolatie.

¹⁸ Dit betreft het aandeel van de afgeronde verzoeken van het ministerie van Financiën uit de periode januari-oktober 2025 die hebben geleid tot (gedeeltelijke) inwilliging.

gebruikelijker, bij andere organisaties wordt dit bijvoorbeeld alleen ingezet als het om een gevoelig besluit gaat.

Ook bij deze processtap is de jurist de functie die in de meeste organisaties wordt ingezet (bij 67%). Bij ministeries is dit standaard (100%). Ook speelt de beleidsmedewerker een rol bij een relatief groot deel van de organisaties (bij 46%), bijvoorbeeld bij het leveren van input voor het besluit. Een uitzondering zijn de middelgrote gemeenten, waar de beleidsmedewerker juist vaker een rol speelt (64%) dan de jurist (37%). Dit kan mogelijk verklaard worden doordat het Woo-proces in de middelgrote gemeenten het vaakst decentraal is ingericht, omdat in decentraal ingerichte Woo-processen de beleidsmedewerker vaak een grotere rol speelt.

Opvallend is dat bij 50% van de ministeries een verantwoordelijke functie in de lijn betrokken is bij de processtap 'Besluit/nota'. Met verantwoordelijke functie in de lijn worden hogere functies bedoeld zoals een minister, directeur of afdelingshoofd. In de andere typen organisaties wordt in deze processtap een verantwoordelijke functie in de lijn minder vaak ingezet (variërend van 11% tot 38%).

Definitieve besluitvorming en ondertekening

Als het definitieve besluit is opgesteld, stemt de verantwoordelijke medewerker op het dossier af wie mee moet in de parafenlijn/goedkeuringslijn, indien van toepassing. Het verschilt per organisatie of er een parafenlijn is en hoe lang deze parafenlijn is. Het mandaat voor besluit¹⁹ ligt in kleinere organisaties vaak lager in de organisatie dan bij grotere organisaties. Het onderzoek bevestigt dit ook; kleine en middelgrote gemeenten en waterschappen zetten minder vaak (14% tot 25%) een verantwoordelijke functie in de lijn in dan ministeries, provincies en grote gemeenten in deze stap (43% tot 67%). Bij bijna alle ministeries zitten een of meerdere directeurs in de parafenlijn. Het verschilt per ministerie hoe lang de parafenlijn is, sommigen hebben recent de parafenlijn ingekort naar 1 persoon (bijvoorbeeld alleen nog de directeur) om het proces efficiënter te maken, waar de parafenlijn bij andere ministeries nog uit meer dan vijf personen bestaat die akkoord moeten geven. In andere typen organisaties is de hoogste functie in de parafenlijn vaak een teamleider of afdelingshoofd. De lengte van de parafenlijn wordt ook vaak beïnvloed door de gevoeligheid van het verzoek. Hoe gevoeliger het verzoek is, hoe hoger en hoe meer mensen in de organisatie akkoord moeten geven. In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op de (mogelijke) impact van het inkorten van de parafenlijn.

Na het doorlopen van de lijn (met of zonder een nota) wordt het besluit geparafeerd en ondertekend. De verantwoordelijke medewerker verzendt het besluit en stelt interne en externe betrokkenen op de hoogte, waarna het dossier, indien van toepassing, wordt gepubliceerd op de website van de organisatie, en afgesloten. Het online publiceren van alle Woo-besluiten is nog niet verplicht, maar een deel van de organisaties doet dit al. Voor de online publicatie worden de overige documenten, zoals het besluit, geredigeerd en worden de persoonsgegevens en handtekeningen verwijderd.

De verantwoordelijke op het dossier of eventuele administratieve ondersteuning rondt de werkzaamheden voor het dossier af, bijvoorbeeld door alles te archiveren.

Afstemming gedurende het gehele proces

Onafhankelijk van de specifieke processtap, worden activiteiten op het gebied van interne en externe afstemming en communicatie verricht. Deze afstemming vindt gedurende het gehele proces plaats. De tijdsbesteding aan afstemming is afhankelijk van bijvoorbeeld de doorlooptijd

¹⁹ Met het mandaat voor besluit wordt bedoeld wie bevoegd is om het besluit te ondertekenen en akkoord te geven voor openbaarmaking van documenten.

en de complexiteit van het verzoek. Bij het overleggen worden het vaakst juristen en beleidsmedewerkers betrokken (respectievelijk bij 52% en 41% van de organisaties). Alle besproken verschillen in de voorgaande processtappen spelen een rol bij wie betrokken is in de afstemming over het Woo-verzoek.

Additionele werkprocessen

Naast bovenstaande processtappen, zijn de volgende twee additionele processen relevant voor het Woo-proces:

Het beantwoorden van zienswijze-vragen van andere overheidsorganisaties

Organisaties kunnen ook om een zienswijze worden gevraagd op Woo-verzoeken van andere bestuursorganen en besteden tijd aan het beoordelen van de zienswijze vanuit de rol van externe belanghebbende. Het beantwoorden van vragen omtrent zienswijze wordt het vaakst uitgevoerd door vakinhoudelijke beleidsmedewerkers (bij 67% van de organisaties, o.b.v. N=139²⁰), gevolgd door medewerkers uit het Woo-team (bijvoorbeeld de Woo-contactpersoon of Woo-coördinator; bij 42% van de organisaties) en juridische medewerkers (bij 33% van de organisaties). Het inzetten van combinaties van medewerkers gebeurt ook veel.

In 2024 werden overheidsorganisaties gemiddeld 13 keer om een zienswijze gevraagd door andere overheidsorganisaties. De bandbreedte loopt uiteen van gemiddeld 2 ontvangen zienswijze-vragen voor kleine gemeenten, tot gemiddeld 98 ontvangen zienswijze-vragen voor ministeries. Paragraaf 6.2 bevat meer informatie over de aantallen zienswijze-vragen per type organisatie.

Het behandelen van bezwaren en (hoger) beroepen

Verzoekers kunnen bezwaar maken tegen (onderdelen van) een Woo-besluit en deze besluiten worden eventueel in (hoger) beroep door de rechter getoetst, wat extra tijd en capaciteit van organisaties vraagt. Het behandelen van bezwaren en (hoger) beroepen wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door juristen en juridische medewerkers (in 80% van de organisaties, o.b.v. N=161²¹). Vakinhoudelijke en beleidsmedewerkers en medewerkers uit het Woo-team komen hier ook regelmatig in beeld (respectievelijk in 42% en 32% van de organisaties).

In 2024 kregen organisaties gemiddeld te maken met 5 bezwaren en 2 beroepen. Paragraaf 6.2 bevat meer informatie over de aantallen bezwaren en beroepen per type organisatie.

5.3 Omvang en complexiteit van verzoeken

Naast de wijze waarop organisaties het afhandelingsproces inrichten, kunnen ook de omvang en complexiteit van Woo-verzoeken van invloed zijn op het proces van de uitvoering en de uitvoeringslasten. De tijdsbesteding, doorlooptijd en kosten kunnen sterk verschillen per (type) Woo-verzoek.

Externe factoren die de uitvoeringslasten beïnvloeden

Op hoofdlijnen geven organisaties in de antwoorden op de (open) vragen van de online vragenlijst aan dat het aantal beoordeelde documenten de belangrijkste factor is die tot hogere uitvoeringslasten leidt. Uit de vragenlijst blijkt dat ministeries en grote gemeenten gemiddeld het grootste aantal documenten beoordelen per Woo-verzoek: respectievelijk 144 en 123 documenten per verzoek. Zie hiervoor onderstaande tabel.

²⁰ Voor de beantwoording van deze vraag is uit de online vragenlijst, tabblad Tijdsbesteding, B3 Zienswijze verzoeken van andere organisaties gebruikt (terug te vinden in Bijlage IX).

²¹ Voor de beantwoording van deze vraag is uit de online vragenlijst, tabblad Tijdsbesteding, B4 Bezwaarprocedures en B5 Beroepsprocedures gebruikt (terug te vinden in Bijlage IX).

Tabel 3. Gemiddeld aantal beoordeelde documenten per type organisatie per afgehandeld Woo-verzoek in 2024²²

Type organisatie	N	Gemiddeld aantal beoordeelde documenten per Woo-verzoek
Ministerie	11	144
Provincie	10	73
Waterschap	9	97
Gemeenten - groot	9	123
Gemeenten - middelgroot	13	53
Gemeenten - klein	61	44
ZBO's en agentschappen	15	68
Regionaal Samenwerkingsorgaan	4	84

Het aantal beoordeelde documenten is echter niet de enige oorzaak van hoge uitvoeringslasten. Een in 'omvang' kleiner verzoek kan toch tot hoge uitvoeringslasten leiden of buiten de gestelde termijn afgehandeld worden. Organisaties geven aan²³ dat de extra tijdsbesteding en doorlooptijd aan (zeer) complexe verzoeken wordt veroorzaakt door de volgende externe factoren (naast de omvang):

- De aard van verzoeken, zoals:
 - Onduidelijke en breed geformuleerde verzoeken, deze verzoeken vereisen meer overleg en verdere specificering met de verzoeker.
 - Verzoeken met brede onderwerpen die meerdere teams raken, deze zorgen voor extra afstemming en coördinatie en ook meer kans op wachttijden in het proces van de afhandeling. Indien met veel collega's moet worden afgestemd, kan de doorlooptijd oplopen door het moeten combineren van agenda's met beperkte beschikbaarheid.
 - Informatie die versnipperd aanwezig is in verschillende systemen of netwerkschijven.
 - Gevoelige dossiers, bijvoorbeeld politiek, bestuurlijk of bedrijfsvertrouwelijk. Deze vragen extra checks, juridische beoordeling en waar nodig het uitvragen van zienswijzen, en leiden tot meer afstemming vanwege risico's bij openbaarmaking.
 - Inhoudelijk complexe dossiers, deze vereisen aanvullende uitleg en specialistische kennis en een langer proces van afhandeling.
- De afhankelijkheid van externen, zoals:
 - Een groter aantal belanghebbenden verlengt de procedure, vanwege meer partijen die een zienswijze mogen indienen. Meer partijen mogen reageren en vragen vaker om uitstel.
 - Documenten die bij externe partijen moeten worden opgevraagd vertragen de afhandeling.

²² Voor het berekenen van het gemiddeld aantal documenten per verzoek is 1 agentschap buiten de analyse geplaatst, omdat zij één enorm Woo-verzoek hebben ontvangen waarvoor circa 5 miljoen documenten zijn beoordeeld en welke twee jaar in beslag genomen heeft. Hoge Colleges van Staat zijn niet apart weergegeven vanwege beperkte steekproefomvang.

²³ Voor de beantwoording van deze vraag zijn de antwoorden vanuit de online vragenlijst geanalyseerd. Voor tijdsbesteding hebben 105 organisaties toelichting gegeven en voor de doorlooptijd 88 organisaties. Factoren zijn geselecteerd op basis van hun frequentie. Bij doorlooptijd wordt de externe factor aard van verzoek het meest genoemd (88%) en afhankelijkheid van externen (36%). Bij tijdsbesteding wordt eveneens de aard van het verzoek het meest genoemd (89%) en afhankelijkheid van externen (30%).

Begrip 'Complexiteit' in dit onderzoek

De uitvoeringslasten kunnen sterk verschillen tussen verschillende typen verzoeken. Vanwege deze diversiteit aan factoren is in dit onderzoek gekozen voor een indeling op basis van 'complexiteit' in plaats van enkel omvang. Organisaties zijn gevraagd om de tijdsbesteding, doorlooptijd en aantallen verzoeken te geven van vier typen verzoeken:

- Simpel
- Gemiddeld
- Complex
- Zeer complex

Daarbij zijn richtlijnen²⁴ meegegeven voor wanneer een verzoek in een bepaalde categorie past, maar organisaties hebben de mogelijkheid gekregen om hiervan af te wijken, zodat de indeling het beste past bij hun uitvoeringspraktijk en daarmee de beste analysemogelijkheden en onderzoeksresultaten oplevert. Dit maakt dat de gehanteerde indeling kan verschillen per organisatie, en de verschillende categorieën dus niet 1 op 1 vergelijkbaar zijn tussen (typen) organisaties. Uit de vragenlijst en de gevoerde gesprekken blijkt ook dat de perceptie van complex en omvangrijk per organisatie verschilt. Wat bij een kleine gemeente als omvangrijk Woo-verzoek beschouwd wordt, kan bij een ministerie als een gemiddeld of zelfs klein verzoek worden beschouwd.

²⁴ Bijlage V geeft een verdere toelichting van de richtlijnen voor complexiteit die zijn meegegeven.

6 Uitvoeringslasten

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel (doorloop)tijd vergen de verschillende activiteiten?
- Wat zijn de totale uitvoeringslasten van het behandelen van Woo-verzoeken, en hoe zijn deze verdeeld over organisaties, activiteiten, medewerkers en type verzoeken? De uitvoeringslast is hier gedefinieerd als de kosten (in euro), de bestede tijd (in uren) en de doorlooptijd voor het afhandelen van Woo-verzoeken.
- Hoe verhoudt de doorlooptijd van verzoeken zich tot de tijdsbesteding?
- Hoe verhoudt de omvang/complexiteit van een verzoek zich tot de doorlooptijd?
- Hoe verhoudt de omvang/complexiteit van een verzoek zich tot de tijdsbesteding?

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de uitvoeringslasten, kosten en benodigde capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken door ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. De uitvoeringslasten worden daarbij breed opgevat en omvatten zowel de tijd die medewerkers besteden aan de behandeling van Woo-verzoeken als de totale doorlooptijd van ontvangst tot afronding.

De tijdsbesteding (werktijd) betreft het aantal uren dat medewerkers daadwerkelijk aan de behandeling van het verzoek besteden. De tijdsbesteding van medewerkers geeft informatie over hoeveel capaciteit nodig is om de Woo uit te voeren.

De doorlooptijd betreft de tijd tussen het indienen van een Woo-verzoek en het moment waarop de aanvrager een besluit ontvangt, uitgedrukt in dagen of weken. De doorlooptijd geeft inzicht in hoe de interne processen voor de afhandeling van Woo-verzoeken verlopen, en de termijn die hierbij hoort ten opzichte van bijvoorbeeld de wettelijke termijn voor de afhandeling van Woo-verzoeken.

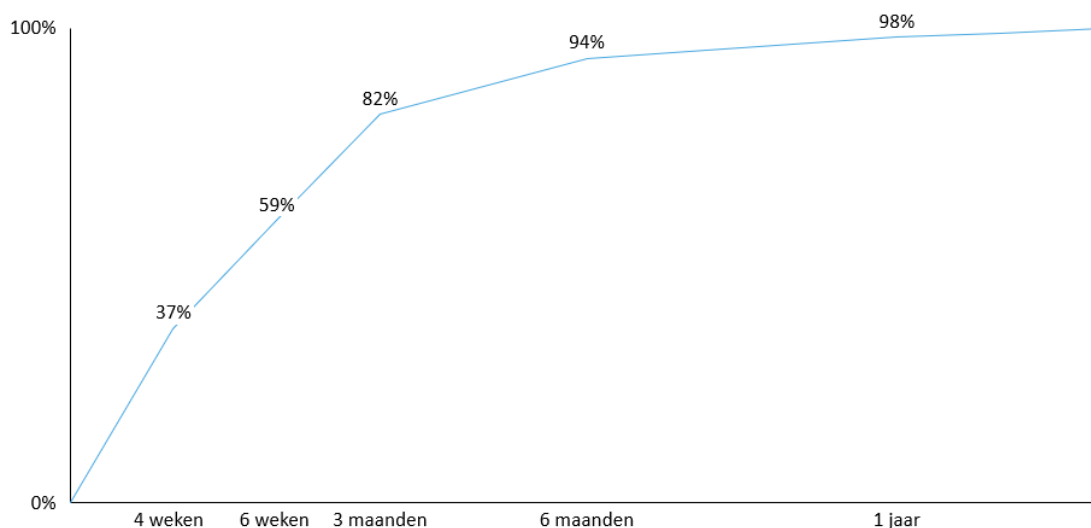
Naast het in kaart brengen van tijdsbesteding, doorlooptijd en kosten is het van belang deze uitkomsten te duiden. Dit hoofdstuk beschrijft daarom de samenhang tussen tijdsbesteding en doorlooptijd, de verschillen in uitvoeringslasten tussen organisaties, en de mate waarin de omvang/complexiteit van een Woo-verzoek deze lasten beïnvloedt.

6.1 Doorlooptijd

Figuur 7 geeft weer welk aandeel van de in 2024 afgehandelde verzoeken binnen een bepaalde termijn worden afgehandeld, op basis van een extrapolatie van de antwoorden van organisaties op de online vragenlijst.²⁵ Organisaties in de steekproef handelen naar schatting gemiddeld 59% van hun verzoeken af binnen 6 weken. Na 1 jaar was gemiddeld 2% van de verzoeken nog niet afgehandeld.

²⁵ Deze extrapolatie is berekend door het gemiddelde afhandelpercentage per type organisatie (ongewogen gemiddelde van organisaties in de steekproef) te wegen met het aantal verzoeken op basis van de extrapolatie in hoofdstuk 4.2.

Figuur 7. Afhandelingstermijnen



Tabel 4 splitst de antwoorden uit per type organisatie.²⁶ Uit de antwoorden blijkt dat waterschappen en kleine gemeenten hun Woo-verzoeken relatief snel afhandelen: binnen 6 weken is gemiddeld meer dan 70% van de verzoeken afgehandeld. Ministeries kennen de langste doorlooptijden.

Tabel 4. Doorlooptijden in 2024; ongewogen gemiddelden per type organisatie

Type organisatie	N	Aandeel verzoeken afgehandeld binnen					
		4 weken	6 weken	3 maanden	6 maanden	1 jaar	> 1 jaar
Ministerie	11 van de 15	28%	35%	58%	77%	92%	8%
Provincie	8 van de 12	30%	47%	77%	90%	96%	4%
Waterschap	9 van de 21	47%	71%	91%	96%	100%	0%
Gemeenten - groot	5 van de 32	36%	59%	85%	98%	100%	0%
Gemeenten - middel-groot	13 van de 63	38%	60%	88%	96%	99%	1%
Gemeenten - klein	54 van de 247	50%	71%	89%	94%	98%	2%
ZBO's en agentschappen	20 van de 123	41%	60%	81%	88%	96%	4%

²⁶ Hoge Colleges van Staat en regionale samenwerkingsorganen zijn niet apart weergegeven in dit hoofdstuk, vanwege de beperkte steekproefomvang.

Afhandeling binnen wettelijke termijn

De wettelijke termijn voor afhandeling van een Woo-verzoek is 4 weken. Deze termijn kan, indien de aard of omvang van het verzoek daartoe aanleiding geeft, eenmaal met maximaal 2 weken worden verlengd. Als de termijn wordt verlengd met 2 weken en daarmee de totale termijn 6 weken wordt, geldt het ook als afhandeling binnen wettelijke termijn. Hetzelfde geldt voor wanneer een zienswijze wordt gevraagd en de termijn met 2 weken wordt opgeschort. Wanneer in overleg met de verzoeker een andere termijn wordt afgesproken en deze termijn wordt nageleefd, wordt dit ook meegerekend als afgehandeld binnen wettelijke termijn.

Organisaties handelen gemiddeld 66% van hun verzoeken af binnen de wettelijke termijn, blijkt uit een extrapolatie van de antwoorden van organisaties op de online vragenlijst.²⁷ Onderstaande tabel geeft per type organisatie weer, welk aandeel van de in 2024 afgehandelde verzoeken binnen de wettelijke termijn is afgehandeld. De ministeries handelen het minste aantal verzoeken binnen de wettelijke termijn af: tussen de 2% en 59%, met een gemiddelde van 34%.

Tabel 5. Aandeel afhandeling binnen wettelijke termijn in 2024

Type organisatie	N	Gemiddelde aandeel over organisaties (ongewogen)	Minimum (organisatie met laagste percentage)	Maximum (organisatie met hoogste percentage)
Ministerie	12 van de 15	34%	2% ²⁸	59%
Provincie	12 van de 12	61%	6%	100%
Waterschap	9 van de 21	87%	46%	100%
Gemeenten - groot	12 van de 32	69%	51%	94%
Gemeenten - middelgroot	18 van de 63	65%	13%	100%
Gemeenten - klein	71 van de 247	74%	7%	100%
ZBO's en agentschappen	22 van de 123	68%	8%	100%

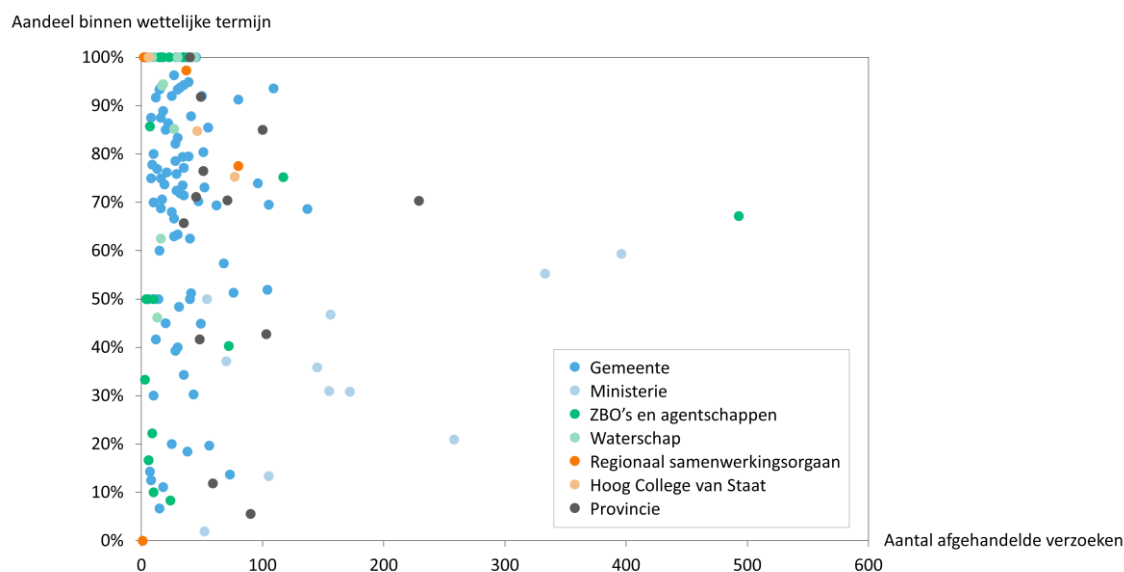
Figuur 8 laat per organisatie (één organisatie is één stip) zien hoeveel Woo-verzoeken zij ontvangen en welk aandeel daarvan binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. De horizontale as toont het aantal ontvangen verzoeken, de verticale as het percentage verzoeken dat op tijd is afgehandeld.

Uit de figuur blijkt geen duidelijk verband tussen het aantal ontvangen verzoeken en het op tijd afhandelen daarvan. Organisaties die weinig verzoeken ontvangen, kunnen zowel een hoog als een laag percentage verzoeken binnen de wettelijke termijn afhandelen. Hetzelfde geldt voor organisaties met veel verzoeken. Dit lijkt erop te duiden dat de afhandelsnelheden vooral te maken hebben met de inrichting van processen, systemen en organisaties, en keuzes rondom werkwijzen. Hoofdstuk 7 gaat hier verder op in.

²⁷ Deze extrapolatie is berekend door het gemiddelde percentage per type organisatie (ongewogen gemiddelde van organisaties in de steekproef) te wegen met het aantal verzoeken per type organisatie op basis van de extrapolatie in hoofdstuk 4.2.

²⁸ Dit betreft het VWS-Covid departement, welke een 'gefaseerde aanpak' hanteert die is geaccordeerd door de Raad van State. Covidverzoeken zijn in de regel omvangrijke verzoeken met betrekking op duizenden documenten. Deze aanpak werd gehanteerd vanwege de toen uitzonderlijke crisissituatie en de nasleep ervan. Bijlage VII.III licht dit verder toe.

Figuur 8. Aandeel Woo-verzoeken in 2024 binnen wettelijke termijn. NB: 1 gemeente met >1000 verzoeken is uit de grafiek verwijderd t.b.v. leesbaarheid (85% binnen wettelijke termijn)



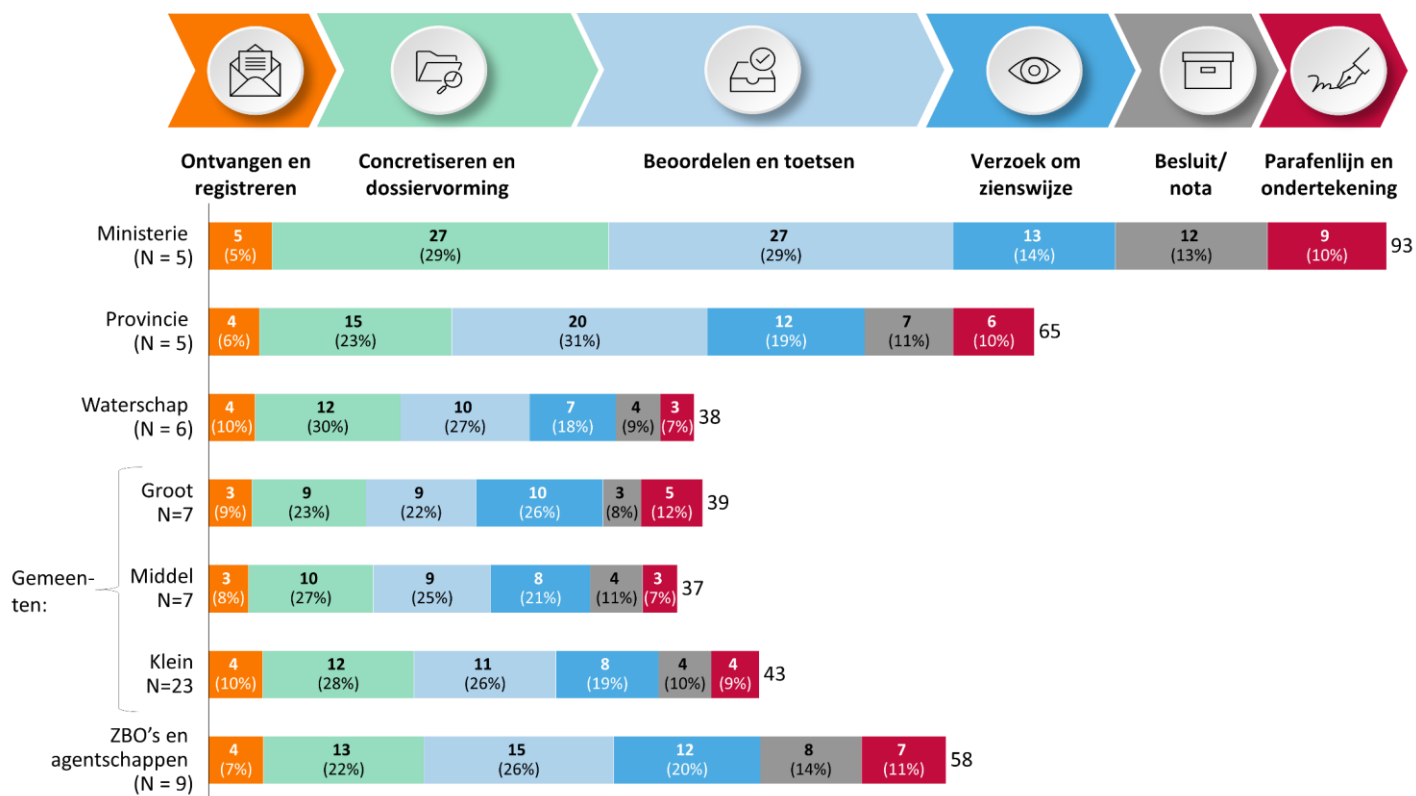
Doorlooptijd per processtap

De totale doorlooptijd wordt doorgaans goed geregistreerd door organisaties. Een deel van de organisaties heeft daarnaast de doorlooptijden verder kunnen uitsplitsen in afzonderlijke processtappen. Aan de linkerzijde van de figuur is middels de N-waarde de respons per type organisatie weergegeven. Op basis van deze gegevens illustreert Figuur 9 de geschatte gemiddelde doorlooptijd per stap, uitgedrukt in werkdagen,²⁹ voor 'gemiddelde' verzoeken die het hele proces doorlopen.³⁰ De dikgedrukte getallen geven het aantal werkdagen weer per stap, en de percentages tonen het aandeel van iedere stap in de totale doorlooptijd. 103 VIII.III bevat een verdere uitsplitsing van de processtappen in sub-activiteiten.

²⁹ Zonder weekenddagen en zonder eventuele correcties voor bijvoorbeeld opschortingen van de wettelijke termijn.

³⁰ Hoge Colleges van Staat en regionale samenwerkingsorganen zijn hieruit gelaten, vanwege te beperkte data om apart te laten zien.

Figuur 9. Totale doorlooptijd gemiddeld Woo-verzoek per processtap per type organisatie (in werkdagen)³¹



Uit de analyse van de doorlooptijd blijkt als volgt hoe deze is verdeeld en waar de belangrijkste verschillen tussen typen organisaties optreden (absoluut en relatief):

- Het grootste gedeelte van de doorlooptijd gaat naar de stappen 'concretiseren en dossiervorming' en 'beoordeling en toetsen'.
- Dezelfde stappen dragen er absoluut gezien ook het meest aan bij dat bepaalde typen organisaties langere doorlooptijden kennen dan anderen: op deze stappen zijn de verschillen in doorlooptijd absoluut gezien het grootste.
- De relatieve verschillen tussen typen organisaties (relatief ten opzichte van de duur van de stap) zijn het grootst bij stap 5 en 6.
 - Stap 5 (besluit/nota) duurt bij grote gemeenten bijvoorbeeld gemiddeld 3 werkdagen en bij middelgrote gemeenten gemiddeld 4 werkdagen, terwijl het bij ministeries gemiddeld 12 werkdagen duurt. De verschillen tussen ministeries onderling zijn voor deze stap overigens ook groot, de doorlooptijd van deze stap 5 varieert van 3 tot 19 werkdagen.
 - De parafenlijn duurt bij ministeries en ZBO's en agentschappen gemiddeld 7 tot 9 werkdagen, versus 3 tot 5 werkdagen bij de gemeenten. Gezien de wettelijke doorlooptijd initieel beperkt is tot 4 weken, is 4 werkdagen extra naar verhouding een groot verschil: bijna een volledige werkweek.

Tekstkader 1. Duiding cijfers

De totalen per type organisatie in bovenstaande figuur kunnen afwijken van de doorlooptijden in Tabel 4. Dit kan door een aantal redenen komen:

- Voor bovenstaande figuur is organisaties gevraagd het huidige werkproces in kaart te brengen, terwijl Tabel 4 data bevat over in 2024 afgehandelde verzoeken.
- Slechts een deel van de organisaties heeft de doorlooptijd kunnen opsplitsen. Op basis van de antwoorden uit de vragenlijst is middels datavalidatie een betrouwbare dataset samengesteld. Zie de toelichting over datavalidatie in Bijlage VII.

³¹ Vanwege afrondingen kunnen de totaalgetallen afwijken van de optelsom van de processtappen

- Bovenstaande figuur bevat doorlooptijden van verzoeken die het gehele proces t/m openbaarmaking doorlopen. Een significant deel van de verzoeken stroomt echter al eerder uit, bijvoorbeeld omdat ze worden ingetrokken door de verzoeker. In dat geval is de 'gemiddelde' doorlooptijd korter. Zie ook paragraaf 'uitstroom' in Bijlage VIII.

De data uit de online vragenlijst is voor een aantal ministeries gevalideerd op basis van data uit hun (zaak)syste-
men. Op basis van gegevens uit de systemen is de doorlooptijd van bepaalde processtappen berekend. On-
danks dat de data nergens 1-op-1 vergelijkbaar is, is het algemeen beeld dat de uitkomsten vrij goed aansluiten
bij de doorlooptijd per processtap op basis van de online vragenlijst. De uitkomsten van deze analyse staan in
bijlage VIII.IV.

Doorlooptijd per type verzoek

De doorlooptijd in Figuur 9 betreft de totale doorlooptijd voor een gemiddeld verzoek. Over de
organisaties uit de steekproef is de doorlooptijd van een gemiddeld verzoek 50 werkdagen.³²

Ten behoeve van het onderzoek hebben organisaties de doorlooptijd per verzoek in kaart ge-
bracht van de 4 typen verzoeken: simpel, gemiddeld, complex en zeer complex. In de vragenlijst
is het verschil in doorlooptijd voor de verschillende type verzoeken uitgevraagd voor de proces-
stappen 2 en 3 ('concretiseren en dossiervorming' en 'beoordelen en toetsen').³³

Voor een simpel verzoek is de gemiddelde doorlooptijd 41 werkdagen, dus 9 werkdagen korter
dan een gemiddeld verzoek. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat stap 2.3 '*Zoekslag en
eventueel ontdebellen*' sneller worden doorlopen (3 werkdagen in plaats van 5,5 werkdag).

Een complex verzoek duurt gemiddeld 67 werkdagen, dus 17 werkdagen langer dan een gemid-
deld verzoek. Dit zit vooral in de volgende stappen die gemiddeld meer doorlooptijd kosten:

- 2.3 Zoekslag en eventueel ontdebellen (7,5 werkdag in plaats van 5,5 werkdag)
- 3.2 Inhoudelijke beoordeling (6,5 werkdagen in plaats van 3,5 werkdag)
- 3.4 Juridische beoordeling (5,5 werkdag in plaats van 3 werkdagen)

Een zeer complex verzoek duurt gemiddeld 88 werkdagen, dus 38 werkdagen langer dan een
gemiddeld verzoek. Dit zit vooral in de volgende stappen die gemiddeld meer doorlooptijd kos-
ten:

- 2.3 Zoekslag en eventueel ontdebellen (11 werkdagen in plaats van 5,5 werkdag)
- 3.2 Inhoudelijke beoordeling (10,5 werkdagen in plaats van 3,5 werkdag)
- 3.4 Juridische beoordeling (7 werkdag in plaats van 3 werkdagen)

Uit data van het ministerie van JenV blijkt dat verzoeken van maatschappelijke organisaties bij
het ministerie van JenV vaak een langere doorlooptijd kennen dan verzoeken van andere indie-
ners, zoals particulieren. Ter illustratie: in 2025 zijn in de periode januari t/m oktober acht ver-
zoeken afgehandeld met een doorlooptijd van meer dan 1000 werkdagen; dit betrof allemaal
verzoeken ingediend door maatschappelijke organisaties.

³² Ongewogen gemiddelde over de organisaties in de steekproef. De cijfers in deze paragraaf betreffen allemaal on-
gewogen gemiddelden van de organisaties in de steekproef.

³³ Deze stappen zijn geselecteerd, omdat hier naar verwachting de grootste verschillen in doorlooptijd in zitten. Deze
verwachting was gebaseerd op de gesprekken in fase 1 van het onderzoek. Het is mogelijk dat ook in andere pro-
cesstappen verschillen zitten: één ZBO gaf bijvoorbeeld aan dat zij voor complexe verzoeken vaker zienswijzen moe-
ten uitzetten. Dit kon niet ingevuld worden in de vragenlijst. Veruit de meeste organisaties hebben hier echter geen
kanttekeningen bij geplaatst.

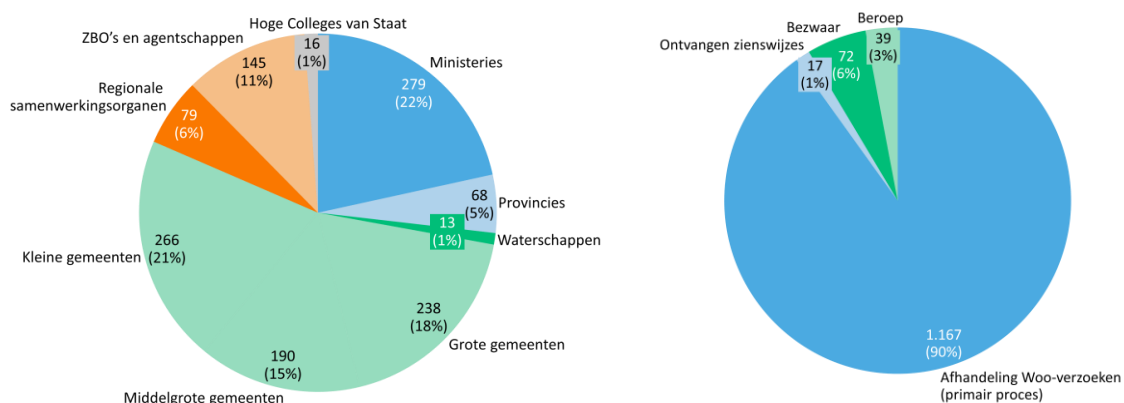
6.2 Tijdsbesteding

Op basis van een extrapolatie van de tijdsbesteding die respondenten hebben doorgegeven in de online vragenlijst, is in 2024 naar verwachting in totaal 1,3 miljoen uur besteed aan het afhandelen van Woo-verzoeken door de organisaties binnen de scope van dit onderzoek.³⁴ Omgekeerd is dit ongeveer 955 fte die zich jaarlijks inzet voor de afhandeling van Woo-verzoeken, uitgaande van 1.355 productieve uren per fte conform de Handleiding Overheidstarieven 2025.

Uit Figuur 10 blijkt dat circa 90% van de tijd wordt besteed aan de procedurele afhandeling van Woo-verzoeken. De resterende 10% heeft betrekking op bezwaar- en beroepsprocedures en op het meewerken aan zienswijzeverzoeken van andere organisaties. De meeste tijdsbesteding zit bij gemeenten.

Een nadere analyse van de tijdsbesteding laat zien dat er grote verschillen zijn tussen type organisaties. Onderstaande figuren geven dit weer. Ministeries ontvangen circa 10% van alle verzoeken, maar maken circa 22% van de totale tijdsbesteding uit. Dat komt vooral omdat ministeries meer tijd per verzoek besteden. De volgende paragrafen gaan hier dieper op in.

Figuur 10. Totale tijdsbesteding Woo-verzoeken per jaar (x 1000 uur)



Tekstkader 2. Vergelijking tijdsbesteding met fte data en tijdmeting

De tijdsbesteding is in dit onderzoek op drie manieren in kaart gebracht

- A) Via de online vragenlijst: de tijdsbesteding per verzoek vermenigvuldigd met het aantal verzoeken.
- B) Via de online vragenlijst: de vraag hoeveel fte zich bezighouden met openbaarmaking op verzoek.
- C) Via de tijdmeting, die bij een beperkt aantal organisaties is uitgevoerd.

Methode A vormt de basis voor de analyse in dit hoofdstuk en de berekening van de uitvoeringslasten in dit rapport. De aanpak voor methode A wordt in detail toegelicht in bijlages VI.III en Bijlage VII, methodes B en C worden hieronder verder toegelicht.

Als we de uitkomsten van de drie methoden met elkaar vergelijken komt naar voren dat methode A leidt tot een verwachte totale tijdsbesteding die in de bandbreedte tussen de twee andere methoden invalt. Methode B leidt tot een hogere inschatting van de tijdsbesteding, waarschijnlijk omdat in deze methode ook werkzaamheden worden meegenomen die niet zijn gevat in de 'nauwe' definitie van het afhandelingsproces zoals in dit onderzoek gehanteerd. Methode C leidt juist tot een lagere tijdsbesteding, omdat voor een tijdmeting in de praktijk veelal een nog nauwere set aan activiteiten wordt geregistreerd en omdat niet met zekerheid kan worden bepaald of de meting compleet is geweest.

³⁴ Voor deze berekening is een vermenigvuldiging gedaan van de ingevulde tijdsbesteding per verzoek met aantal verzoeken, waarin ook is meegenomen dat verzoeken die op een andere wijze zijn afgehandeld (bijv. doorgezonden naar ander bestuursorgaan) minder tijd kosten dan verzoeken die het gehele proces doorlopen. De extrapolatie is gebaseerd op gegevens van ruim 80 organisaties.

B) Vergelijking met fte data

Organisaties zijn in de vragenlijst gevraagd om aan te geven hoeveel fte zich bezighouden met openbaarmaking op verzoek. Op basis van deze antwoorden zou de tijdsbesteding circa 75% hoger uitkomen dan op basis van de tijdsbesteding per verzoek.

Uit de telefonische validatie (zie paragraaf 3.1 en bijlage VII.IV) bleek dat de fte vraag door veel organisaties niet juist was ingevuld. Zo hadden organisaties bijvoorbeeld vaak het aantal personen ingevuld i.p.v. aantal fte, of is de totale fte van een medewerker ingevuld in plaats van het aandeel dat hij/zij besteedt aan Woo-verzoeken.

Veruit het grootste deel van het verschil wordt echter veroorzaakt door een aantal ministeries, die op basis van de fte aantallen hoger uitkomen dan op basis van de tijdsbesteding per verzoek. Bij ministeries is de verwachting juist dat de gerapporteerde fte aantallen vrij goed kloppen, omdat het veelal gaat om medewerkers in een Woo-team die enkel met de Woo bezig zijn. Een aantal genoemde mogelijke verklaringen voor het verschil zijn:

- Medewerkers in de Woo-teams van de ministeries besteden relatief veel tijd aan werkzaamheden zoals verzoek-overstijgende overleggen. Dit zijn werkzaamheden die wel volgen uit hun taak om Woo-verzoeken af te handelen, maar die niet zijn gevat in het afhandelingsproces zoals in dit onderzoek gehanteerd.
- Sommige ministeries hebben te maken met achterstanden en grote werkvoorraden. In dat geval zijn zij nog bezig met verzoeken van voor 2024 die niet in 2024 zijn afgerond. Uit de data over doorlooptijden, blijkt dat van alle organisaties, de ministeries het grootste aandeel verzoeken hebben met een doorlooptijd langer dan een jaar. Vaak gaat het bij dit soort verzoeken om omvangrijke en complexe dossiers. Deze verzoeken zitten niet verwerkt in het aantal afgehandelde verzoeken in 2024 en zijn dus niet meegenomen in de vergelijking.
- In de fte bezetting wordt rekening wordt gehouden met piekscenario's, wat het verschil deels verder zou kunnen verklaren.

De berekening op basis van het fte kan daarmee gezien worden als een maximum inschatting van de tijdsbesteding, waarbij de werkelijke tijdsbesteding in ieder geval lager ligt. NB: de twee methodes zijn sowieso niet 1-op-1 vergelijkbaar, omdat de fte data is uitgevraagd voor de huidige situatie (najaar 2025) terwijl het aantal afgehandelde verzoeken van 2024 is gebruikt.

B) Vergelijking met tijdmeting

Op basis van de data uit de tijdmeting is de tijdsbesteding per verzoek significant lager dan de tijdsbesteding die organisaties hebben doorgegeven in de online vragenlijst. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het aantal registraties van volledige processtappen zeer beperkt is (te beperkt om een analyse op toe te passen). Veel verzoeken of processtappen bleken door organisaties niet compleet te zijn gemeten. Respondenten gaven dit achteraf zelf aan, veelal omdat het tijdmeten vanwege drukte erbij in was geschoten. Ook bleek het uit de data, bijvoorbeeld omdat er geen tijd was geregistreerd op een aantal stappen, maar het verzoek toch was afgerond. (Zeer) complexe verzoeken waren vaak opgedeeld in deelbesluiten, veelal oplopend in moeilijkheid en aantal documenten, zodat informatie eventueel in delen kan worden gedeeld met de verzoeker of gepubliceerd. In de tijdschrijffperiode zijn Woo-verzoeken die uit deelbesluiten bestaan niet volledig gemeten. Dergelijke bekende onvolledige registraties zijn uiteraard uit de data verwijderd. Het is echter ook goed mogelijk dat de tijdmeting niet compleet was, maar dat dit niet bekend was. Dat is met de gekozen meetmethode niet met zekerheid te zeggen.

Een mogelijke inhoudelijke verklaring voor het verschil tussen de tijdmeting en de online vragenlijst, is dat Woo-behandelaren in een tijdmeting in de praktijk een zeer nauwe aanpak hanteren: zij drukken op 'start' wanneer zij achter hun computer aan het werk gaan, maar registreren niet per se alle tijd voor bijvoorbeeld korte tussen-tijdse informele overleggen, telefoontjes of verzonden mail.

De berekening op basis van tijdmeting kan daarmee gezien worden als een minimum inschatting van de tijdsbesteding, waarbij de werkelijke tijdsbesteding in ieder geval hoger ligt.

Tijdsbesteding per verzoek

De organisaties in de steekproef besteden gemiddeld 61 uur aan een Woo-verzoek.³⁵ Dit varieert van gemiddeld 102 uur per verzoek voor ministeries, tot gemiddeld 29 uur per verzoek voor

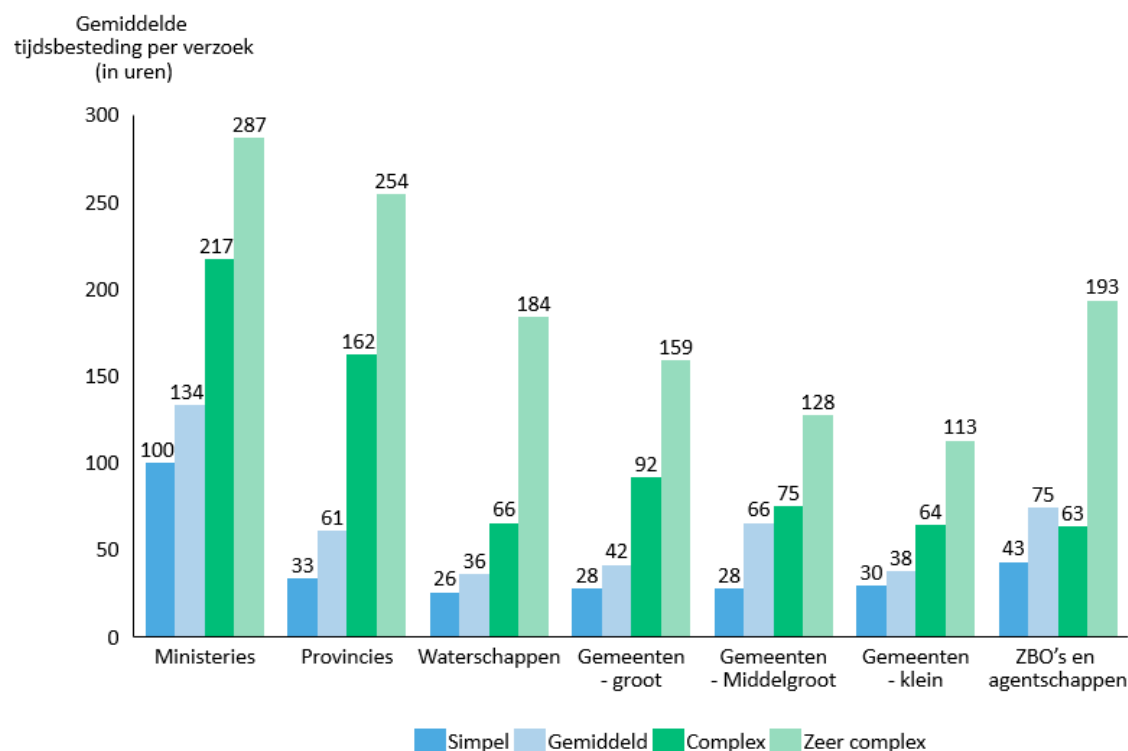
³⁵ Gewogen gemiddelde: gewogen met aantal verzoeken per organisatie, en het aantal van elk type verzoek (simpel/gemiddeld/complex/zeer complex/verzoeken die eerdere uitstromen).

waterschappen. In dit gemiddelde is ook meegenomen dat verzoeken die op een andere wijze zijn afgehandeld (bijv. doorgezonden naar ander bestuursorgaan), minder tijd kosten dan verzoeken die het gehele proces doorlopen.

Organisaties hebben hun Woo-verzoeken ingedeeld in 4 categorieën: simpel, gemiddeld, complex en zeer complex.³⁶ Figuur 11 geeft de gemiddelde tijdsbesteding per verzoek weer voor de verschillende type verzoeken, voor verzoeken die het volledige afhandelingsproces doorlopen. Hierin zijn verzoeken die eerder ‘uitstromen’ dus niet weergegeven. Aangezien organisaties zelf hun verzoeken hebben ingedeeld, zijn deze categorieën niet 1 op 1 vergelijkbaar tussen organisaties. Uit de figuur blijkt wel dat ministeries de hoogste tijdsbesteding per verzoek kennen; zij besteden voor elk type verzoek het meeste tijd. Kleine gemeenten kennen voor elk type verzoek (een van) de laagste tijdsbestedingen.

Er lijkt daarmee sprake van een verband tussen de tijdsbesteding en het aantal beoordeelde documenten per type organisatie (Tabel 3): ministeries beoordelen gemiddeld het hoogste aantal documenten per verzoek, en kleine gemeenten het minst. Het aantal beoordeelde documenten verklaart echter zeker niet alle verschillen in tijdsbesteding: grote gemeenten beoordelen bijvoorbeeld ook relatief veel documenten per verzoek, maar zitten veel lager in de tijdsbesteding dan ministeries.

Figuur 11. Gemiddelde tijdsbesteding per type Woo-verzoek in 2024 per type organisatie in uren³⁷



³⁶ Bijlage V bevat een uitgebreide toelichting op de indeling van verzoeken in deze categorieën.

³⁷ Dit betreft een ongewogen gemiddelde van de organisaties uit de steekproef. Elke organisatie telt hierin dus even zwaar. Hoge Colleges van Staat en regionale samenwerkingsorganen zijn niet apart weergegeven, vanwege de beperkte steekproefomvang. Ze zijn wel meegenomen in de extrapolatie. Bij ZBO's en agentschappen is de tijdsbesteding van een gemiddeld verzoek lager dan bij een complex verzoek. Dit komt doordat twee organisaties een relatief hoge tijdsbesteding hadden ingevuld bij 'gemiddeld', en geen tijdsbesteding voor complexe verzoeken hadden doorgegeven.

Zeer complexe verzoeken maken slechts 10% uit van het totaal aantal verzoeken binnen de steekproef van het onderzoek. Doordat de tijdsbesteding aan deze verzoeken zo hoog is, maakt de totale tijdsbesteding echter wel circa 30% uit van de totale tijdsbesteding (binnen de steekproef).³⁸ Voor complexe en zeer complexe verzoeken samen zijn deze percentages respectievelijk 20% en 43%.

Tabel 6 bevat de spreiding in tijdsbesteding voor de verschillende typen verzoeken.

Tabel 6. Tijdsbesteding per type Woo-verzoek in 2024 per type organisatie³⁹

Type organisatie	Simpel verzoek					Gemiddeld verzoek					Complex verzoek					Zeer complex verzoek				
	N	Gem	Med	Min	Max	N	Gem	Med	Min	Max	N	Gem	Med	Min	Max	N	Gem	Med	Min	Max
Ministeries	6 van de 15	100	102	29	170	6 van de 15	134	146	42	218	6 van de 15	217	222	65	377	6 van de 15	287	334	91	482
Provincies	5 van de 12	33	29	14	53	7 van de 12	61	45	16	181	6 van de 12	162	85	20	631	5 van de 12	254	135	21	754
Waterschappen	8 van de 21	26	25	4	46	8 van de 21	36	34	5	67	5 van de 21	66	46	30	143	4 van de 21	184	177	51	331
Gemeenten - groot	8 van de 32	28	22	6	67	9 van de 32	42	27	9	105	9 van de 32	92	69	9	305	8 van de 32	159	112	10	571
Gemeenten - middelgroot	10 van de 63	28	25	14	60	14 van de 63	66	41	8	194	7 van de 63	75	81	39	103	7 van de 63	128	131	41	208
Gemeenten - klein	49 van de 247	30	25	1	101	57 van de 247	38	31	1	122	40 van de 247	64	42	10	208	35 van de 247	113	54	20	505
ZBO's en agentschappen	7 van de 123	43	22	16	136	10 van de 123	75	39	17	218	6 van de 123	63	65	22	101	5 van de 123	193	161	75	366

Tijdsbesteding per processtap

Verzoeken die het gehele proces doorlopen

De organisaties uit de steekproef besteden gemiddeld 51 uur aan een gemiddeld verzoek dat het gehele proces doorloopt.⁴⁰ Figuur 12 splitst deze gemiddelde tijdsbesteding uit per stap en per type organisatie.⁴¹ De getallen onder de balk geven het aantal uren weer per stap, en de percentages geven het aandeel weer op de totale tijdsbesteding. Bijlage VIII bevat een verdere uitsplitsing van de processtappen in sub-activiteiten.

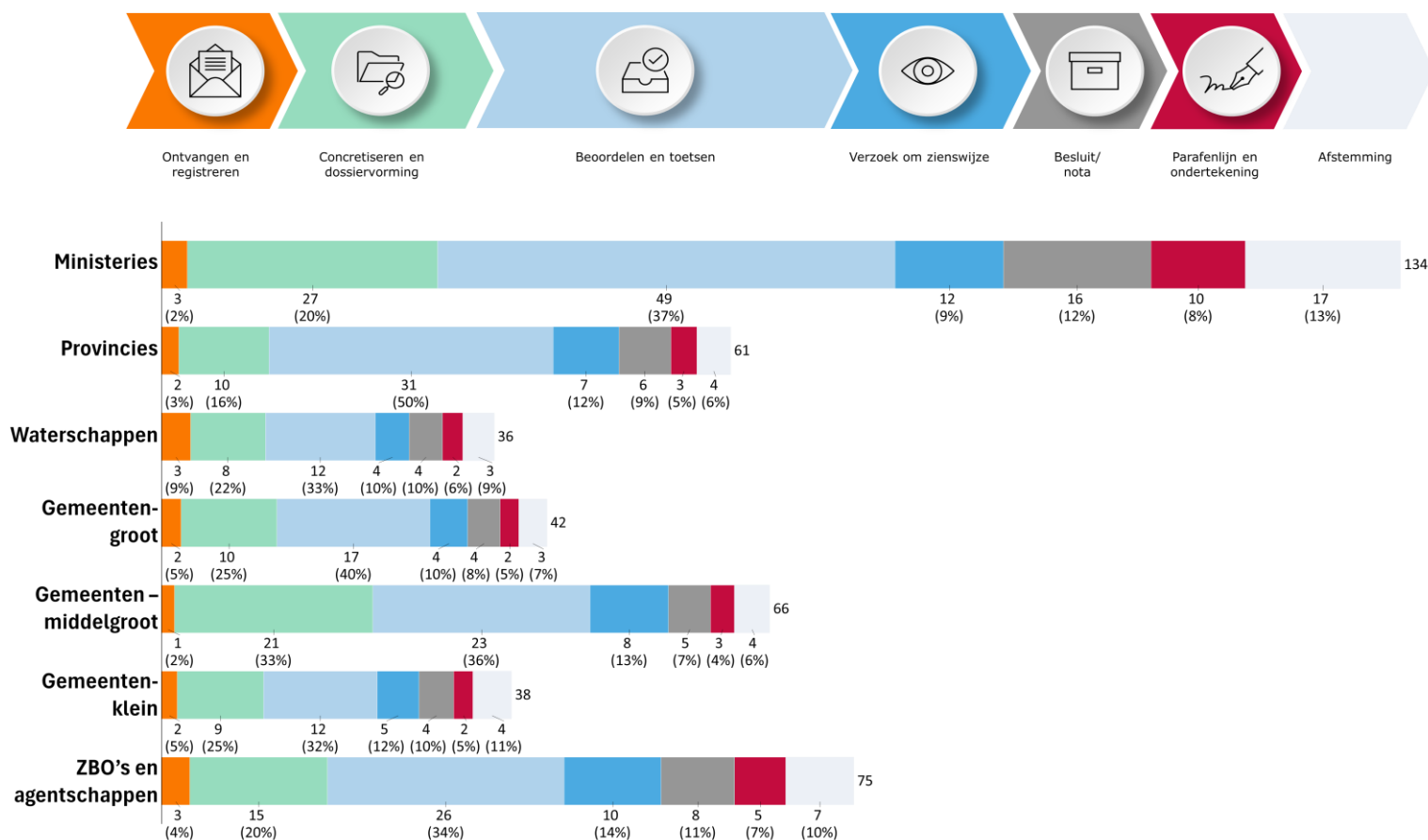
³⁸ De 30% is berekend op basis van de totale tijdsbesteding per type verzoek, waarbij de extrapolatie is toegepast conform beschrijving in bijlage VII.

³⁹ In deze tabel is de N opgenomen als 'x van de x'. Het eerste getal betreft het aantal organisaties dat is meegenomen in de analyse, het tweede getal betreft het totaal aantal organisaties in de scope van het onderzoek. Deze vraag heeft een relatief kleine N per type organisatie, omdat de vraag door minder organisaties is ingevuld. De weergegeven gemiddelden betreffen ongewogen gemiddelden van de organisaties uit de steekproef. Elke organisatie telt hierin dus even zwaar, ongeacht het aantal verzoeken. Het betreft enkel verzoeken die het gehele proces hebben doorgelopen. Verzoeken die eerder uitstromen, zijn in deze tabel dus niet weergegeven.

⁴⁰ Dit betreft een gemiddelde van alle organisaties uit de steekproef, waarbij geen weging is toegepast voor het aantal verzoeken.

⁴¹ Hoge Colleges van Staat en regionale samenwerkingsorganen zijn hieruit gelaten, vanwege te beperkte data om apart te laten zien.

Figuur 12. Gemiddelde tijdsbesteding van een 'gemiddeld' Woo-verzoek in 2024 per processtap per type organisatie in uren



Uit de analyse van de tijdsbesteding blijkt waar de belangrijkste verschillen optreden (absoluut en relatief):

- De stap 'beoordelen en toetsen' kost bij alle typen organisaties het meeste tijd. Dit is in lijn met de bevindingen uit de tijdmeting, waaruit bleek dat de tijdsbesteding vooral zat in de processtappen 'Beoordelen en toetsen', en 'Concretiseren en dossiervorming'.
- De stap 'beoordelen en toetsen' draagt er absoluut gezien het meest aan bij dat de tijdsbesteding bij bepaalde typen organisaties hoger is dan bij anderen: op deze stap is het verschil in tijdsbesteding absoluut gezien het grootste.
- De relatieve verschillen tussen typen organisaties (relatief ten opzichte van de duur van de stap) zijn echter het grootst bij de stappen 'besluit/nota', 'parafenlij/ondertekening' en de afstemming.
 - Het opstellen van het besluit/de nota kost bij gemeenten bijvoorbeeld gemiddeld 4-5 uur, terwijl het bij ministeries gemiddeld 16 uur kost.
- De parafenlij en ondertekening kost bij gemeenten gemiddeld 2-3 uur, terwijl het bij ministeries gemiddeld 10 uur kost.⁴²

Bovenstaande figuur betreft de tijdsbesteding voor een gemiddeld verzoek (gemiddeld 51 uur per verzoek over organisaties heen, ongewogen gemiddelde). Voor een simpel verzoek is de gemiddelde tijdsbesteding 34 uur, voor een complex verzoek 90 uur en voor een zeer complex 153 uur. Deze verschillen ontstaan bij alle typen verzoeken vooral doordat meer of juist minder

⁴² De stap 'parafenlij en ondertekening' omvat naast het daadwerkelijk doorlopen van de lijn en ondertekenen van het besluit ook het inrichten van de lijn en de afstemming hierover, evenals het afronden van het dossier en het publiceren van het besluit.

tijd wordt besteed aan de inhoudelijke beoordeling en (in iets mindere mate) aan de juridische beoordeling.⁴³

Verzoeken die niet het gehele proces doorlopen

Zoals uit Figuur 5 in paragraaf 4.3 blijkt, leidt circa 60% van de verzoeken tot (gedeeltelijke) openbaarmaking. Verzoeken die niet leiden tot openbaarmaking, doorlopen veelal niet alle stappen in het proces van afhandeling van Woo-verzoeken. Wanneer een verzoek precies 'uitstroomt', verschilt per verzoek en hangt ook vaak af van de inhoud van het verzoek. Organisaties zijn gevraagd aan te geven na welke processtap verzoeken meestal uitstromen. Hieruit blijkt het volgende:⁴⁴

- Het doorzenden naar andere bestuursorganen gebeurt meestal direct na ontvangst en registratie (volgens 60% van de organisaties). Ter illustratie: uit data van het ministerie van Financiën blijkt dat een verzoek dat wordt doorgezonden naar een ander bestuursorgaan bij het ministerie van Financiën gemiddeld 95% sneller afgehandeld werd dan een verzoek dat leidde tot inwilliging.⁴⁵
- Het omzetten naar een informatieverzoek gebeurt vaak direct na ontvangst en registratie (volgens 34% van de organisaties) of anders na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 44% van de organisaties).
- Het afwijzen van verzoeken omdat documenten al openbaar zijn, gebeurt veelal na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 36% van de organisaties) of na de stap Beoordelen en toetsen (45% van de organisaties). Ter illustratie: uit data van het ministerie van Financiën blijkt dat een verzoek dat werd afgewezen bij het ministerie van Financiën gemiddeld 50% sneller afgehandeld werd dan een verzoek dat leidde tot inwilliging.⁴⁶
- Bij het afhandelen van een Woo-verzoek is het mogelijk dat gedurende het proces de verzoeker besluit om een Woo-verzoek in te trekken. Ter illustratie: gedurende de tijdmeting zijn bij een kleine gemeente die deelnam aan de tijdmeting 12 soortgelijke Woo-verzoeken ingediend door één verzoeker. Tijdens de zoekslag naar documenten zijn de verzoeken allemaal door de verzoeker ingetrokken. Het intrekken van een verzoek door verzoeker gebeurt veelal na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 66% van de organisaties uit de steekproef). Na de intrekking wordt nog wel een besluit/nota opgesteld, maar de tijdsbesteding hiervan ligt over het algemeen lager dan het besluit van een Woo-verzoek dat het gehele proces doorloopt: bij een besluit van een Woo-verzoek is een motivering bij alle documenten nodig en bij een intrekking is dat niet aan de orde.
- Het afdoen van verzoeken vanwege misbruik van recht komt vrijwel nooit voor. Indien het voorkomt, gebeurt het veelal na de stap concretiseren en dossiervorming (volgens 36% van de organisaties) of na de stap Beoordelen en toetsen (ook 36% van de organisaties).
- Uitstroom om andere redenen gebeurt veelal na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 30% van de organisaties) of na de stap Beoordelen en toetsen (42% van de organisaties).

In de berekening van uitvoeringslasten in dit rapport is rekening gehouden met het feit dat deze verzoeken niet alle stappen doorlopen. Bijlage VIII.II gaat hier in meer detail op in.

⁴³ In de vragenlijst is het verschil in tijdsbesteding voor de verschillende typen verzoeken uitgevraagd voor de stappen 2 en 3, 'concretiseren en dossiervorming', 'beoordelen en toetsen' en 'afstemming', omdat hier naar verwachting de grootste verschillen in tijdsbesteding in zitten. Deze verwachting was gebaseerd op de gesprekken in fase 1 van het onderzoek en werd bevestigd met de tijdmeting, waaruit helder bleek dat de toename van de tijdsbesteding bij complexere verzoeken met name terug te zien was in de processtappen 'concretiseren en dossiervorming' en 'beoordelen en toetsen'. Het is mogelijk dat ook in andere processtappen verschillen zitten: één ZBO gaf bijvoorbeeld aan dat zij voor complexe verzoeken vaker zienswijzen moeten uitzetten. Veruit de meeste organisaties hebben hier echter geen kanttekeningen bij geplaatst.

⁴⁴ Analyse gebaseerd op de volgende respons: doorgezonden: N = 166, informatieverzoek: N = 169, afgewezen doc al openbaar: N = 165, ingetrokken: N = 162, misbruik van recht: N = 148, overig: N = 169.

⁴⁵ Analyse gebaseerd op afgeronde verzoeken uit januari-oktober 2025

⁴⁶ Analyse gebaseerd op afgeronde verzoeken uit januari-oktober 2025

Tijdsbesteding versus doorlooptijd

De doorlooptijd betreft de tijd tussen het indienen van een Woo-verzoek en het moment waarop de aanvrager een besluit ontvangt, uitgedrukt in dagen of weken. De tijdsbesteding (werktijd) betreft het aantal uren dat medewerkers daadwerkelijk aan de behandeling van het verzoek besteden. 'Werktijd' en 'doorlooptijd' hangen samen, maar vallen niet noodzakelijk samen: een processtap kan relatief weinig werktijd vergen en toch een lange doorlooptijd hebben, bijvoorbeeld doordat afstemming, wachttijden of formele goedkeuringen nodig zijn. Omgekeerd kan een stap arbeidsintensief zijn, terwijl de doorlooptijd beperkt blijft wanneer werkzaamheden parallel worden uitgevoerd. Maatschappelijke of politiek actuele dossiers die binnen korte tijd tot veel verzoeken leiden, kunnen zorgen voor piekbelasting op specifieke medewerkers of afdelingen, waardoor doorlooptijden kunnen oplopen.

Uit de analyse⁴⁷ blijkt dat het verschil tussen doorlooptijd en werktijd zich met name manifesteert in de volgende processtappen:

- **Ontvangst en registratie.** Bij ministeries bedraagt de gemiddelde doorlooptijd van deze stap circa vijf werkdagen, terwijl de feitelijke werktijd ongeveer drie uur is.
- **Verzoek om zienswijze.** Bij grote gemeenten duurt deze stap gemiddeld tien werkdagen in doorlooptijd, tegenover circa vier uur aan werktijd.
- **Parafenlijen en ondertekening.** Bij provincies kent deze stap een gemiddelde doorlooptijd van ongeveer zes werkdagen, terwijl de bijbehorende werktijd circa drie uur bedraagt.

Deze voorbeelden laten zien dat verschillen in doorlooptijd slechts ten dele worden verklaard door de hoeveelheid benodigde werktijd. Met name procesmatige factoren, zoals wachttijd, afstemming met derden en interne besluitvormings- en goedkeuringsstappen, dragen substantieel bij aan de totale doorlooptijd. Dit impliceert dat verkorting van doorlooptijden niet uitsluitend kan worden bereikt door inzet van extra capaciteit, maar ook vraagt om aandacht voor de inrichting en organisatie van het proces.

Tijdsbesteding ontvangen zienswijzeverzoeken, bezwaren en beroepen

Ontvangen zienswijzeverzoeken

Organisaties vragen regelmatig andere bestuursorganen om een zienswijze op Woo-verzoeken. In het afhandelingsproces zoals hierboven weergegeven, betreft stap 4 het uitvragen van zienswijzen bij andere organisaties, en het beoordelen en verwerken van de reactie hierop (door de organisatie die het Woo-verzoek heeft ontvangen). Een deel van de uitvoeringslast van de Woo ligt daarnaast bij de organisatie die het zienswijzeverzoek ontvangt.

De tijdsbesteding voor het afhandelen van zienswijzeverzoeken bedraagt gemiddeld 3 uur per binnenkomend ziensverzoek. Hierin is het verschil tussen typen organisaties beperkt: alle type organisaties variëren tussen gemiddeld 2-4 uur per ontvangen zienswijzeverzoek, dit is weergegeven in onderstaande tabel. De variatie tussen individuele zienswijzeverzoeken is groter. Uit de tijdmeting blijkt dat het ontvangen en afhandelen van ontvangen zienswijzeverzoeken een grote variatie in tijdsbesteding kent, van enkele minuten tot enkele uren.

NB: het uitzetten van zienswijzeverzoeken bij andere organisaties is in dit onderzoek meegenomen als onderdeel van het hoofdproces.

⁴⁷ In bijlage VIII.III zijn de doorlooptijd en tijdsbesteding voor alle activiteiten naast elkaar zichtbaar ter vergelijking.

Tabel 7. Gemiddeld aantal ontvangen zienswijze-vragen en gemiddeld aantal uren per vraag in 2024 per type organisatie

Type organisatie	Aantal zienswijzeverzoeken		Uren per verzoek	
	N	Gemiddelde	N	Gemiddelde
Ministerie	12 van de 15	84	10 van de 15	2
Provincie	11 van de 12	32	10 van de 12	4
Waterschap	9 van de 21	7	8 van de 21	3
Gemeenten - groot	12 van de 32	8	12 van de 32	3
Gemeenten - middel-groot	18 van de 63	3	17 van de 63	4
Gemeenten - klein	71 van de 247	2	59 van de 247	3
Regionaal samenwerkingsorgaan	4 van de 352	8	4 van de 352	2
ZBO's en agentschappen	32 van de 123	10	21 van de 123	4
Hoog College van Staat	3 van de 6	7	2 van de 6	4

Bezwaren en beroepen

Verzoekers kunnen bezwaar maken tegen (onderdelen van) een Woo-besluit en deze besluiten worden eventueel in beroep door de rechter getoetst, wat extra tijd en capaciteit van organisaties vraagt. Bezwaren kosten gemiddeld 31 uur per bezwaar en beroepen kosten gemiddeld 39 uur per beroep. De verschillen tussen de typen organisaties zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hierbij geven organisaties wel aan dat de tijdsbesteding sterk verschilt per bezwaar/beroep.

Tabel 8. Gemiddeld aantal ontvangen bezwaren en gemiddeld aantal uren per bezwaar in 2024 per type organisatie

Type organisatie	Aantal ontvangen bezwaren per organisatie		Uren per bezwaar	
	N (respons)	Gemiddelde	N (respons)	Gemiddelde
Ministerie	13 van de 15	29	4 van de 15	49
Provincie	12 van de 12	6	9 van de 12	38
Waterschap	10 van de 21	1	7 van de 21	21
Gemeenten - groot	12 van de 32	13	6 van de 32	25
Gemeenten - middelgroot	19 van de 63	3	15 van de 63	26
Gemeenten - klein	77 van de 247	2	40 van de 247	27
ZBO's en agentschappen	31 van de 123	4	9 van de 123	40

Tabel 9. Gemiddeld aantal ontvangen beroepen en gemiddeld aantal uren per beroep in 2024 per type organisatie⁴⁸

Type organisatie	Aantal ontvangen beroepen per organisatie		Uren per beroep	
	N (respons)	Gemiddelde	N (respons)	Gemiddelde
Ministerie	13 van de 15	16	4 van de 15	46
Provincie	11 van de 12	3	9 van de 12	42
Waterschap	10 van de 21	0	5 van de 21	31
Gemeenten - groot	12 van de 32	3	4 van de 32	44
Gemeenten - middelgroot	19 van de 63	1	10 van de 63	33
Gemeenten - klein	75 van de 247	1	32 van de 247	33
ZBO's en agentschappen	31 van de 123	2	13 van de 123	47

6.3 Kosten

Op basis van een extrapolatie van de kosten van de organisaties uit de steekproef, is in 2024 naar schatting in totaal circa €150 miljoen besteed aan het afhandelen van Woo-verzoeken. Hierbij dient het volgende te worden opgemerkt:

- De kosten van organisaties die niet in de scope van dit onderzoek zijn, vallen hierbuiten (bijvoorbeeld inspecties en universiteiten).
- Bij deze berekening is uitgegaan van interne uurtarieven, terwijl in de praktijk ook gebruik wordt gemaakt van externe inhuur tegen hogere tarieven. 43% van de respondenten heeft aangegeven kosten te maken voor externe inhuur (N = 127) voor het primaire proces van de afhandeling van Woo-verzoeken.

Bijlage IV bevat een toelichting op de scope van het onderzoek en Bijlage VII bevat een uitgebreide toelichting op de dataverzameling, validatie, analyse en extrapolatie.

Circa driekwart van deze kosten wordt gevormd door de kosten van de inzet van medewerkers voor de primaire afhandeling van Woo-verzoeken. Hiervoor is de tijdsbesteding (uit paragraaf 6.2) vermenigvuldigd met een uurtarief per functie.⁴⁹

Overige kosten die bijdragen aan de circa €150 miljoen zijn:

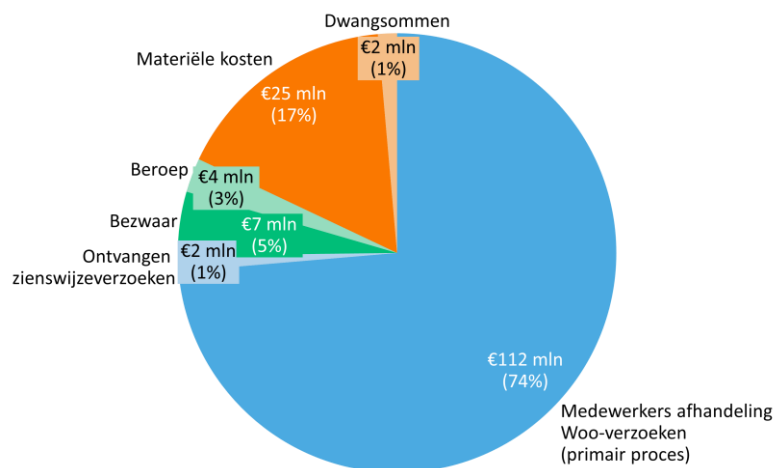
- Materiële kosten, zoals kosten voor laksoftware (€25 miljoen, 17% van de totale kosten);
- De kosten van de inzet van medewerkers voor bezwaren en beroepen (€11 miljoen, circa 8% van de totale kosten);
- Dwangsommen (€2 miljoen, circa 1% van de totale kosten);
- De kosten van de inzet van medewerkers voor het afhandelen van zienswijzeverzoeken die andere overheidsorganisaties uitzetten (€2 miljoen, circa 1% van de totale kosten).

Figuur 13 geeft de verdeling over de verschillende kostensoorten visueel weer. De volgende paragrafen geven verdere toelichting en detaillering van deze kostencategoriën.

⁴⁸ Het gemiddeld aantal beroepen bij de waterschappen is weliswaar afgerond 0, maar er zijn wel degelijk beroepen ontvangen. Derhalve is wel een tijdsbesteding per beroep in kaart gebracht.

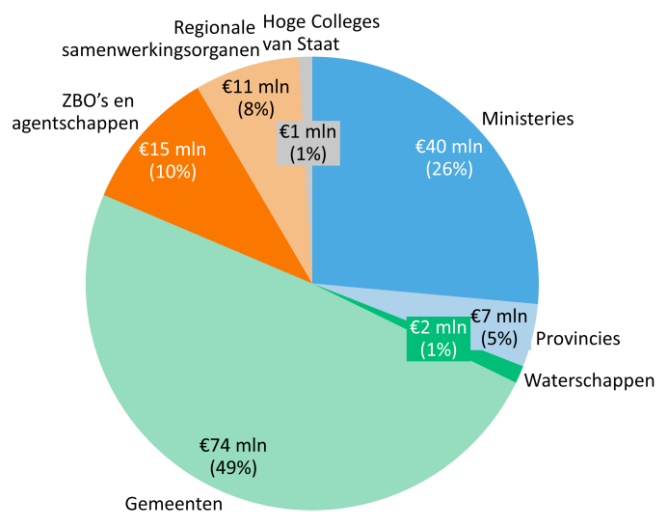
⁴⁹ Voor het uurtarief is gebruik gemaakt van de uurtarieven inclusief overheadopslag uit de Handleiding Overheidstarieven, welke (waar nodig) is geschaald voor andere typen organisaties. Zie Bijlage VII.V voor verdere toelichting.

Figuur 13. Verdeling totale kosten 2024 in verschillende kostensoorten



Figuur 14 geeft de verdeling van de totale kosten over de organisaties weer. De meeste kosten worden gemaakt bij gemeenten (€74 miljoen) en ministeries (€40 miljoen). Ministeries ontvangen 10% van alle verzoeken, maar maken 26% van de totale kosten uit. Dat komt vooral omdat zij meer tijd per verzoek besteden. Daarnaast kennen zij ook relatief hogere materiële kosten per verzoek.

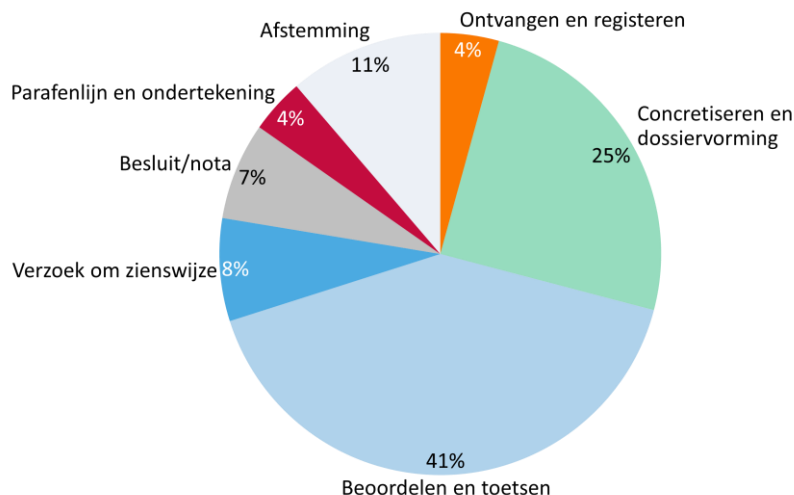
Figuur 14. Verdeling totale kosten voor het afhandelen van Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie



Kosten medewerkers voor behandeling Woo-verzoeken (primaire proces)

Figuur 15 splitst de kosten van de medewerkers die Woo-verzoeken afhandelen uit over de verschillende activiteiten. De meeste kosten komen voort uit activiteit Beoordelen en toetsen.

Figuur 15. Verdeling kosten per activiteit van afhandelen Woo-verzoeken in 2024



Materiële kosten en dwangsommen

In de vragenlijst is ook gevraagd naar de volgende kosten:

- Kosten gemaakt in 2024 voor de afhandeling van Woo-verzoeken, zoals bijvoorbeeld de kosten voor laksoftware. Uitgezonderd zijn kosten voor (ingehuurd) personeel voor het afhandelingproces, en incidentele kosten (zoals kosten voor procesoptimalisatie).
- Betaalde dwangsommen in 2024.

Tabel 10 geeft de gemiddelde kosten per organisatie weer. De materiële kosten bij de ministeries zijn gemiddeld zo hoog doordat meerdere ministeries materiële kosten van meer dan €1 miljoen kennen. Veruit het grootste deel van deze kosten wordt gemaakt voor laksystemen: één laksysteem dat veel wordt gebruikt bij ministeries is relatief duur en zorgt voor het grootste deel van deze kosten. Andere kosten betreffen zaaksystemen of publicatieplatforms.

Tabel 10. Gemiddelde kosten voor materiële kosten en dwangsommen per type organisatie⁵⁰

Type organisatie	Materiële kosten		Dwangsommen voor niet-tijdige afhandeling	
	N	Gemiddelde kosten per organisatie	N	Gemiddelde kosten per organisatie
Ministerie	9 van de 15	€ 800.789	14 van de 15	€ 124.828
Provincie	8 van de 12	€ 53.293	11 van de 12	€ 17.145
Waterschap	7 van de 21	€ 18.570	10 van de 21	€ 0
Gemeenten - groot	10 van de 32	€ 35.345	12 van de 32	€ 0
Gemeenten - middelgroot	10 van de 63	€ 11.675	16 van de 63	€ 0
Gemeenten - klein	44 van de 247	€ 21.426	74 van de 247	€ 25
ZBO's en agentschappen	20 van de 123	€ 8.294	31 van de 123	€ 308

⁵⁰ Vanwege beperkte steekproefomvang zijn regionale samenwerkingsorganen en Hoge Colleges van Staat niet apart weergegeven. Ze zijn wel meegenomen in de totale extrapolatie van de kosten.

De meeste organisaties hebben in 2024 geen dwangsommen betaald, terwijl wel een significant deel van de verzoeken buiten de wettelijke termijn is afgehandeld. Onderstaand tekstkader licht toe waarom een verzoek dat buiten de afhandelingstermijn wordt afgehandeld, niet direct leidt tot een dwangsom.

Tekstkader 3. Dwangsommen

Dwangsommen starten met een beroep bij niet-tijdig beslissen bij de rechtbank, wanneer een overheidsinstantie zich niet houdt aan de wettelijke beslistermijn. Daarvoor moet de instantie in gebreke gesteld zijn. Daarmee krijgt de overheid twee extra weken om alsnog een besluit te nemen over het Woo-verzoek. Dan kan het beroep worden ingediend. De rechter geeft de betreffende instantie vaak nog eens twee weken de tijd, maar dit kan ook langer zijn. De rechtbank heeft in beginsel acht weken de tijd om uitspraak te doen, maar door personeelstekorten en achterstanden kan het in de praktijk langer duren.

Bron: Expertisecentrum Spoon

7 Werkwijzen en organisatiekeuzes

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke impact hebben de volgende werkwijzen op de tijd die aan Woo-verzoeken wordt besteed, en op de doorlooptijd van een Woo-verzoek:
 - Centrale versus decentrale afhandeling
 - Keuze voor de behandelaar(s) en ondertekenaars
 - Inzet van ICT-tooling (zoals een laktool)
 - Persoonlijk contact met de Woo-verzoeker na indienen van een verzoek
 - Het betrekken van de verzoeker bij het concretiseren van het verzoek en het inventariseren van documenten
 - Afspraken met verzoekers over de doorlooptijd
 - Het bieden van vertrouwelijke voorinzage aan de verzoekers
 - De geboden termijnen voor en de betrokkenen bij zienswijzen
- Op welke wijze kan de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo verbeterd worden? Hoeveel verbetering kan hier naar verwachting mee bereikt worden, qua tijdsbesteding, doorlooptijd of kosten?

Uit voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de uitvoeringslasten – de middelen, tijd en inspanning die organisaties nodig hebben om aan de Woo te voldoen – aanzienlijk kunnen verschillen tussen organisaties. Er is een aantal factoren beschreven die leiden tot verschillen in uitvoeringslasten, zoals aantal, omvang en complexiteit van verzoeken. Dit hoofdstuk onderzoekt welke werkwijzen en organisatiekeuzes organisaties zelf kunnen toepassen om de uitvoeringslasten te beperken.

Onderstaande paragrafen beschrijven eerst overkoepelend welke werkwijzen en organisatiekeuzes men zelf ziet als bepalend voor de tijdsbesteding of doorlooptijd van een Woo-verzoek. Vervolgens zijn de werkwijzen die in de onderzoeksvragen staan beschreven, geconcretiseerd naar 12 werkwijzen,⁵¹ waarbij gekeken wordt naar de impact van deze werkwijzen op de tijdsbesteding en doorlooptijd en wat het potentieel is van deze werkwijzen.

7.1 Werkwijzevarianten onderzocht

Aan deelnemende organisaties van de online vragenlijst is gevraagd welke werkwijzen en organisatiekeuzes zij zien als mogelijke oplossing om de uitvoeringslasten van de Woo te vermindere(n). Daarnaast zijn de reacties op de open vragen geanalyseerd en gecategoriseerd d.m.v. tekstanalyse.⁵² 37 organisaties hebben bij deze vraag een werkwijze ingevuld die hen helpt met het afhandelen van Woo-verzoeken. Op hoofdlijnen geven veel organisaties aan dat:

- Goede interne communicatie kan bijdragen aan het beperken van de uitvoeringslasten. Een organisatiecultuur waarbij de Woo als vak gezien en ingericht wordt, draagt hieraan bij. Zo noemen organisaties het aanstellen van vaste contactpersonen per team of afdeling als manier om Woo-verzoeken sneller en efficiënter af te handelen. Met name wanneer verzoeken meerdere afdelingen aangaan, kan dit de coördinatie van het Woo-verzoek vergemakkelijken. In de huidige situatie loopt de doorlooptijd vaak ook op door lange reactietijden van meerdere medewerkers (evt. vanuit verschillende afdelingen) onderling.

⁵¹ De concretiseringsslag is gemaakt zodat de onderzoeksvragen goed uitgevraagd konden worden in de online vragenlijst. Zie bijlage VII.VI voor de vertaling van de onderzoeksvragen naar de onderzochte werkwijzen.

⁵² Voor de beantwoording van deze vraag is uit de online vragenlijst, tabblad Werkwijzen, C3 Werkwijze gebruikt (terug te vinden in Bijlage IX).

- Goede externe communicatie kan bijdragen aan het beperken van de uitvoeringslasten. Tijdig en helder contact met de verzoeker speelt daarbij een belangrijke rol. Organisaties zien mogelijkheden om kleine of eenvoudige verzoeken vaker informeel af te handelen, bijvoorbeeld door de verzoeker in contact te brengen met de vakinhoudelijke ambtenaar of door proactief documenten aan te bieden die naar verwachting aansluiten bij de informatiebehoefte.
- Het parallel uitvoeren van processtappen kan bijdragen aan een kortere doorlooptijd van Woo-verzoeken. Daarbij gaat het om verschillende werkzaamheden die gelijktijdig door verschillende medewerkers kunnen worden uitgevoerd, zoals het anonimiseren van documenten en het voorbereiden van concept-zienswijzebrieven.
- Het verbeteren van de informatiehuishouding kan bijdragen aan het verminderen van tijdsbesteding en doorlooptijd van verzoeken en sluit aan bij artikel 2.4, eerste lid, van de Woo, waarin is vastgelegd dat documenten in een goede, geordende en toegankelijke staat moeten verkeren. Zo kan de informatiehuishouding bijvoorbeeld verbeterd worden door informatie op één plek beschikbaar te maken, of de archiveringssystemen op orde te brengen, zodat medewerkers niet afhankelijk zijn van (oud)collega's voor toegang tot bestanden.
- Het kunnen op- of afschalen van het aantal medewerkers kan helpen om piekbelasting (wanneer de organisatie in een bepaalde periode veel verzoeken binnenkrijgt) te verwerken. Veel organisaties benoemen dat de Woo onderhevig is aan piekmomenten, bijvoorbeeld op het moment van een gebeurtenis in de maatschappij die niet te voorspellen is. Bij bepaalde maatschappelijke of politiek actuele dossiers kan de piekbelasting ook nog gecentreerd worden op specifieke afdelingen waardoor doorlooptijden kunnen oplopen. Het kunnen op- of afschalen van medewerkers vergroot naar verwachting de capaciteit van de organisatie die op Woo-verzoeken wordt ingezet (de tijdsbesteding), maar verkleint de doorlooptijd op de momenten van piekbelasting.

Op basis van de onderzoeksvragen zijn voorafgaand twaalf concrete werkwijzen geïdentificeerd die in de online vragenlijst verder zijn uitgevraagd om te bepalen welke bijdrage zij kunnen hebben aan een efficiëntere afhandeling van Woo-verzoeken.

Inrichting van het werkproces:

- **Centrale Woo-afdeling:** Het opzetten van een centrale Woo afdeling die verantwoordelijk is voor de afhandeling van Woo verzoeken. In deze afdeling kunnen bijvoorbeeld informatie- en zoekspecialisten, juristen of coördinatoren werken die onafhankelijk(er) van de beleidsafdelingen werken.
- **Kortere parafenlijn:** Het inkorten van de parafenlijn, bijvoorbeeld door intern betrokkenen te informeren in plaats van hen te laten paraferen.

Inzet ICT-tooling⁵³

- **Goede zoeksoftware:** Het inzetten van goede zoeksoftware om het verzamelen en selecteren van documenten efficiënter te laten verlopen (bijvoorbeeld software waarbij de hele mailbox in een documentensysteem geplaatst kan worden en ICT-specialisten hier query's op uitvoeren).
- **Zaaksysteem:** Het gebruiken van een zaaksysteem, waarmee het volgen van een verzoek eenvoudiger wordt en waardoor meer inzicht ontstaat in de voortgang van alle verzoeken.

⁵³ Laksoftware is niet als aparte werkwijze uitgevraagd. Wel is uitgevraagd welke laksoftware organisaties gebruiken. In paragraaf 5.2 is deze informatie opgenomen.

Contact verzoeker

- **Korte termijn contact verzoeker:** Altijd op korte termijn (bijv. binnen enkele dagen na indiening) bellen met indieners bij ontvangst van een verzoek.
- **Betrekken verzoeker bij inventarisatie documenten:** Indieners betrekken bij het inventariseren van mogelijk relevante documenten (bijvoorbeeld gezamenlijk 'search query's' opstellen en verfijnen).
- **Vertrouwelijke voorinzage:** Professionele verzoekers vertrouwelijke voorinzage geven. Vertrouwelijke voorinzage in het kader van de Woo houdt in dat betrokkenen voorafgaand aan openbaarmaking tijdelijk en onder voorwaarden inzage krijgen in documenten die betrekking hebben op de zoekvraag.
- **Concretiseringsgesprek:** Het voeren van een concretiseringsgesprek met de indiener, waarin bijvoorbeeld een inventarislijst van reeds aangetroffen documenten wordt besproken.
- **Alternatieve termijnafspraken:** Het in overleg met de indiener afspreken van alternatieve termijnen voor de afhandeling van het verzoek.

Zienswijzen

- **Strikte zienswijzetermijn:** De termijn voor zienswijzen strikt handhaven. Overheidsorganisaties bieden met zienswijzen belanghebbenden de gelegenheid om hun belangen toe te lichten voordat tot openbaarmaking wordt besloten. Als een betrokkene niet binnen de gestelde termijn reageert, kan het bestuursorgaan ervan uitgaan dat geen zienswijze wordt ingediend.
- **Korte termijn zienswijze:** Het hanteren van een relatief korte zienswijzetermijn, binnen de wettelijke ruimte van een redelijke termijn.
- **Selectie belanghebbende zienswijze:** Het uitsluitend vragen van een zienswijze aan belanghebbenden bij wie naar verwachting daadwerkelijk bedenkingen bestaan, in plaats van aan alle personen of organisaties die in documenten worden genoemd.

7.2 Ervaren effecten van werkwijzevarianten

Onderstaande grafiek geeft weer wat het waargenomen effect is van het toepassen van een werkwijze op de tijdsbesteding van een organisatie. Hierbij is enkel gebruik gemaakt van de ervaringen van organisaties die een werkwijze al toepassen (altijd of regelmatig). In de online vragenlijst zijn organisaties gevraagd om per werkwijze aan te geven welk effect op de tijdsbesteding en doorlooptijd ze hebben bemerkt (indien ze de werkwijze reeds toepassen): afname, toename of geen effect.⁵⁴

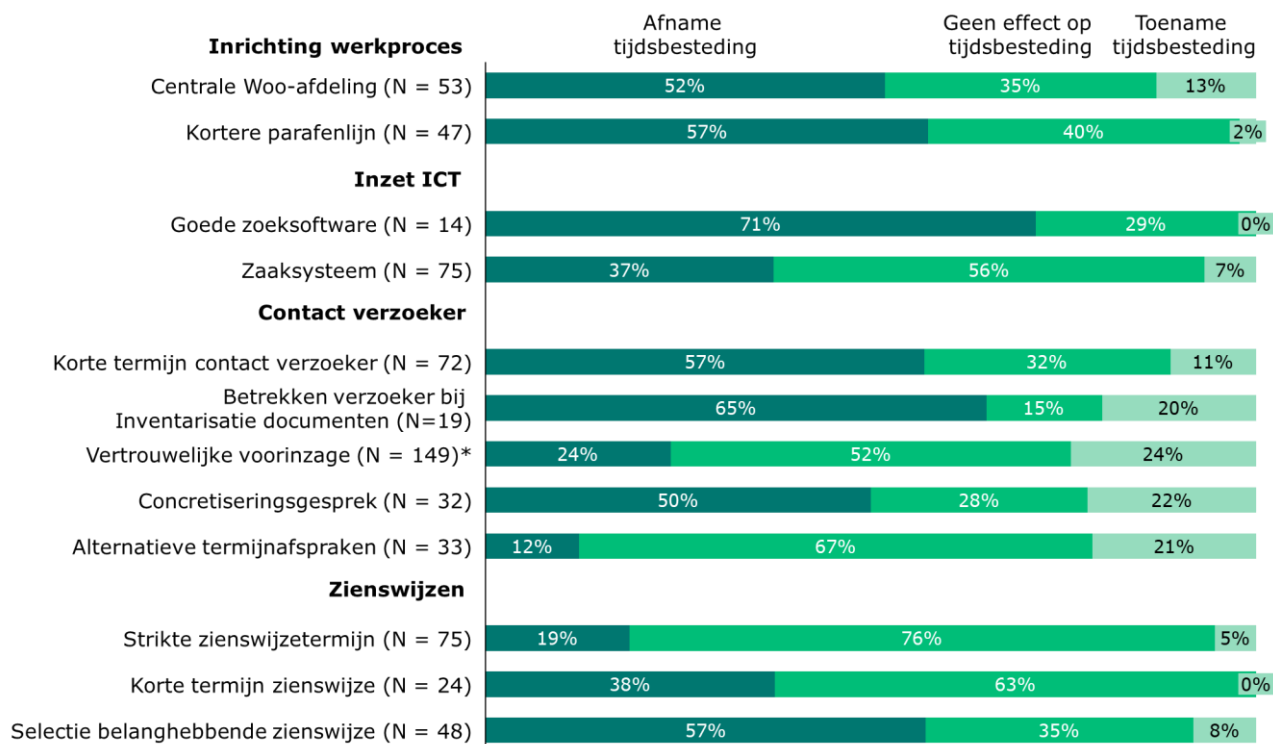
Voor iedere werkwijze staat aangegeven wat de N-waarde is (hoeveel aantal organisaties gebruik maken van de werkwijze). De percentages geven het aandeel van de organisaties aan dat een afname van de tijdsbesteding ervaart, geen effect op de tijdsbesteding ervaart of een toename van de tijdsbesteding ervaart.

Uit onderstaande figuur blijkt dat organisaties ervaren dat met name het gebruik van goede zoeksoftware en het betrekken van de verzoeker bij de documentinventarisatie leiden tot een afname van de tijdsbesteding. Voor drie andere werkwijzen geven 57% van de organisaties aan een afname van de tijdsbesteding te zien: dit zijn de kortere parafenlijn, het op korte termijn contact hebben met de verzoeker en de selectie van belanghebbende bij zienswijzen. Voor andere werkwijzen is het beeld gemengd: het aandeel organisaties dat geen effect of een toename

⁵⁴ Het is niet mogelijk gebleken om met de huidige onderzoekopzet empirisch een causaal verband aan te tonen tussen de inzet van bepaalde werkwijzen en het effect hiervan op de tijdsbesteding of doorlooptijd. Bijlage VI.VI licht dit verder toe.

van de tijdsbesteding ervaart, is vergelijkbaar met of groter dan het aandeel dat een afname ervaart.

Figuur 16. Impact werkwijzevarianten op tijdsbesteding⁵⁵



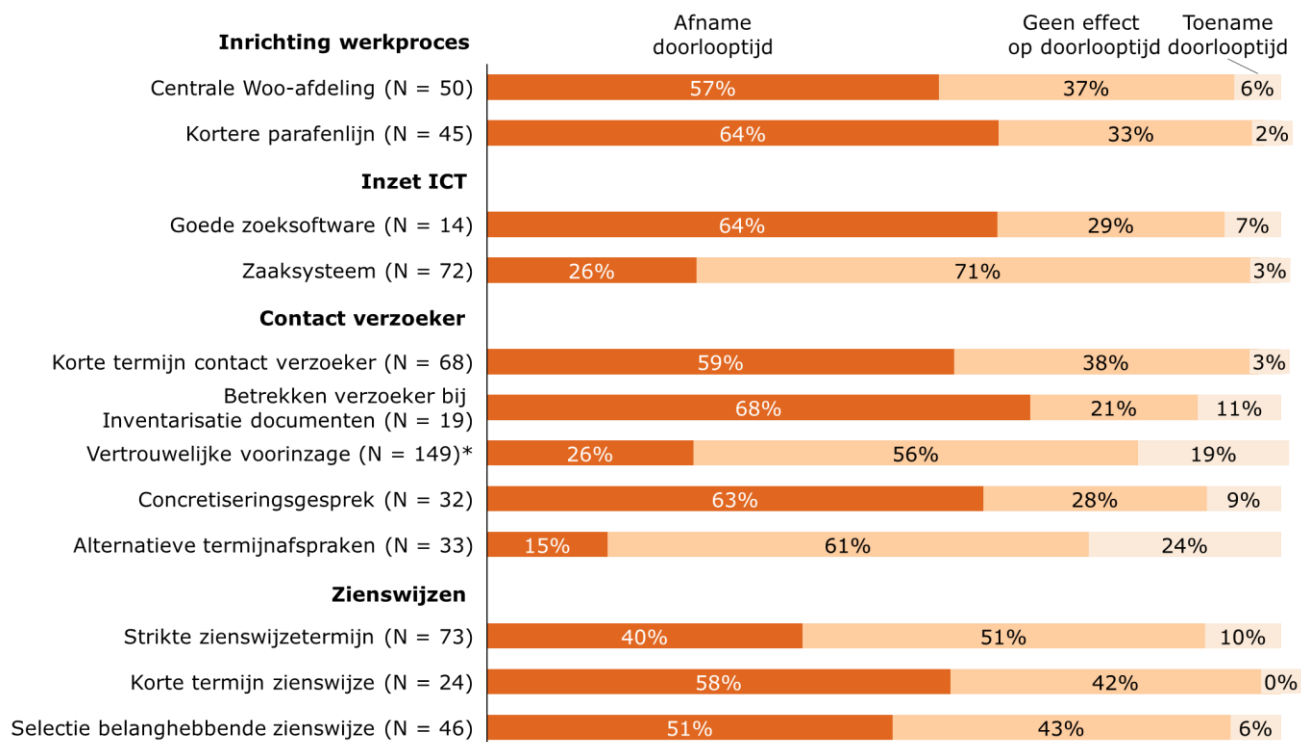
Figuur 17 werkt via hetzelfde principe als de figuur over de tijdsbesteding. Nu is het effect van het toepassen van een werkwijze op de doorlooptijd⁵⁶ weergegeven, op basis van ervaringen van organisaties die altijd of regelmatig de werkwijze toepassen.

Uit onderstaande figuur blijkt dat meerdere werkwijzen kunnen bijdragen aan een kortere doorlooptijd. Dit betreft het betrekken van de verzoeker bij de documentinventarisatie, het gebruik van goede zoeksoftware, een kortere parafenlijn, het concretiseringsgesprek en een korte termijn voor zienswijze. Voor andere werkwijzen is het beeld gemengd: het aandeel organisaties dat geen effect of een toename van de doorlooptijd ervaart, is vergelijkbaar met of groter dan het aandeel dat een afname verwacht.

⁵⁵ Voor vertrouwelijke voorinzage is het effect bepaald op basis van de *verwachting* van alle organisaties, in plaats van enkel de organisaties die deze werkwijze al toepassen. Het aantal organisaties dat vertrouwelijke voorinzages altijd of regelmatig toepast is namelijk te beperkt om een uitspraak op basis van ervaring te kunnen doen.

⁵⁶ De doorlooptijd betreft de tijd tussen het indienen van een Woo-verzoek en het moment waarop de verzoeker een besluit ontvangt, uitgedrukt in dagen of weken. De tijdsbesteding (werktijd) betreft het aantal uren dat medewerkers daadwerkelijk aan de behandeling van het verzoek besteden.

Figuur 17. Impact werkwijzevariant op doorlooptijd



Onderstaande tabel laat zien welke werkwijzen het vaakst leiden tot een verlaging van de tijdsbesteding en de doorlooptijd. Opvallend is dat de eerste drie werkwijzen in beide overzichten terugkomen. Het gaat om het gebruik van goede zoeksoftware, het betrekken van de verzoeker bij de documentinventarisatie en een kortere parafenlijn. Organisaties die deze werkwijzen toepassen geven aan dat zij een positief effect hebben ervaren op zowel de tijdsbesteding als de doorlooptijd, zij het in verschillende mate. De overige werkwijzen hebben vooral een duidelijke impact op óf de tijdsbesteding óf de doorlooptijd, of op geen van beiden.

Tabel 11. Ranking werkwijzen die het vaakst leiden tot verlaging tijdsbesteding en doorlooptijd

Verlaging tijdsbesteding	Verlaging doorlooptijd
1. Goede zoeksoftware	1. Betrekken van de verzoeker bij de documentinventarisatie
2. Betrekken verzoeker bij document inventarisatie	2. Goede zoeksoftware
3. Kortere parafenlijn	3. Kortere parafenlijn
4. Korte termijn contact verzoeker	4. Concretiseringsgesprek
5. Selectie belanghebbenden bij zienswijze	5. Korte termijn voor zienswijze

Uit een aanvullende analyse van de organisaties die het vaakst Woo-verzoeken afhandelden binnen de wettelijke termijn, komen de volgende lessen naar voren:

- Contact met verzoekers kan de snelheid en kwaliteit van de Woo-verzoeken verbeteren. Dit contact moet passen binnen het verzoek en is ook afhankelijk van de bereidheid van de verzoeker.
- Organisaties die het vaakst Woo-verzoeken afhandelen binnen de wettelijke termijn, zijn over het algemeen kritisch op de omvang van de parafenlijn. De parafenlijn is standaard compact, of wordt uitgebreid of ingekort afhankelijk van het verzoek.

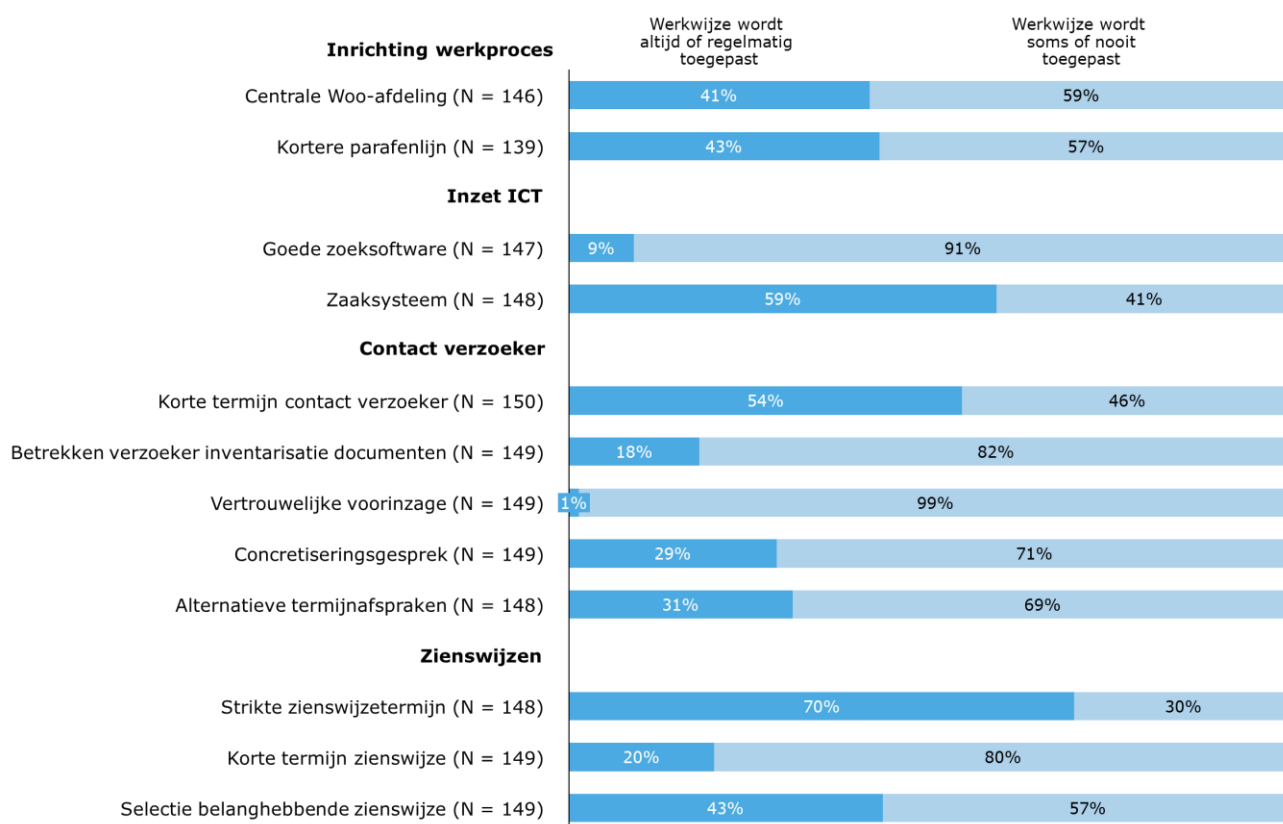
- Goede interne communicatie kan het proces versnellen. Onder meer door betrokken ambtenaren op tijd in te schakelen en van een interne planning te voorzien, of door voor vergelijkbare onderwerpen dezelfde ambtenaren te betrekken.

7.3 Verbeterpotentieel en uitwerking best practices

Naast het verwachte effect op de tijdsbesteding en de doorlooptijd, is ook in kaart gebracht in welke mate organisaties deze werkwijzen momenteel al toepassen. Dit geeft inzicht in wat er al breed gebeurt, wat slechts sporadisch, en waar nog de meeste onbenutte mogelijkheden liggen. Daarmee wordt afgeleid hoeveel onbenut potentieel een werkwijze nog heeft. Onderstaande figuur geeft weer in hoeverre respondenten de werkwijze momenteel al toepassen. Een aantal werkwijzen blijkt momenteel beperkt te worden toegepast. Het betreft vooral de werkwijzen 'Vertrouwelijke voorinzage', 'Goede zoeksoftware', 'Betrekken verzoeker bij inventarisatie documenten', en 'Korte termijn zienswijze'.

Hoewel een deel van de beschreven werkwijzen bij sommige organisaties reeds (deels) wordt toegepast, laat een verdere analyse zien dat het verbeterpotentieel per organisatie verschilt en sterk samenhangt met de huidige inrichting van het Woo-proces. Juist door deze verschillen is het aannemelijk dat bij nagenoeg alle organisaties verdere optimalisatie mogelijk is, zij het op verschillende onderdelen en in uiteenlopende mate. Organisaties worden daarom aanbevolen om de voorgestelde werkwijzen te toetsen aan hun eigen werkwijze op basis daarvan gerichte keuzes te maken om het Woo-proces verder te optimaliseren, zowel in termen van doorlooptijd als van inzet van capaciteit.

Figuur 18. Toepassing werkwijzevarianten



Om op landelijk niveau inzicht te krijgen in de werkwijzen met het grootste verbeterpotentieel, zijn de verwachte effecten van verschillende werkwijzen gecombineerd met de mate waarin deze in de praktijk worden toegepast. Hieruit volgt welke werkwijzen zowel bijdragen aan een lagere tijdsbesteding of doorlooptijd en daarnaast beperkt worden ingezet.

Op basis hiervan zijn drie werkwijzen geïdentificeerd met het grootste verbeterpotentieel:

- Het gebruik van goede zoeksoftware.
- Het betrekken van de verzoeker bij de inventarisatie van documenten.
- Het hanteren van kortere termijnen voor de zienswijze.

Voor deze selectie zijn eerst de werkwijzen gerangschikt op hun impact op tijdsbesteding en doorlooptijd (Tabel 11). Vervolgens is per werkwijze gekeken naar de mate waarin organisaties deze toepassen. Werkwijzen die nog beperkt worden toegepast, maar waarvan wordt verwacht dat zij kunnen bijdragen aan vermindering van kosten en tijdsbesteding, hebben een groter verbeterpotentieel. Een korte parafenlijn heeft bijvoorbeeld een grotere impact op de doorlooptijd, maar relatief veel organisaties geven aan dat ze dit al doen.

Deze drie werkwijzen worden in de volgende alinea's in meer detail uitgewerkt. Een bredere toepassing van deze werkwijzen zal naar verwachting leiden tot een reductie van de uitvoeringslasten.

Goede zoeksoftware

Organisaties geven aan dat het gebruik van goede zoeksoftware een bijdrage kan leveren aan een efficiëntere afhandeling van Woo-verzoeken met een hogere kwaliteit besluiten. De reden hiervoor is dat grote hoeveelheden documenten snel en systematisch kunnen worden doorzocht en relevante informatie beter kan worden geïdentificeerd. Als daarnaast de zoekslag door het gebruik van zoeksoftware kan worden vastgelegd is later beter uitlegbaar en reproduceerbaar hoe tot de beoordeelde documenten is gekomen. Dit kan ondersteunen bij eventuele bezwaar- en beroepsprocedures. Organisaties geven bij deze mogelijkheden aan dat de informatiehuishouding van de organisatie op orde moet zijn om de zoeksoftware goed toe te kunnen passen.

In de vragenlijst is de werkwijze geformuleerd als: *Betere zoek-software (bijvoorbeeld software waarbij de hele mailbox in een documentensysteem geplaatst kan worden en ICT-specialisten hier query's op uitvoeren)*. In totaal hebben 147 organisaties input gegeven op deze werkwijze-variant. Van deze organisaties geven 15 aan dat zij goede zoeksoftware altijd of regelmatig toepassen. 90% van de organisaties gebruikt niet of onregelmatig goede zoeksoftware in de afhandeling van Woo-verzoeken.

71% van de organisatie die deze werkwijze al toepassen geeft aan dat het gebruik van goede zoeksoftware leidt tot een afname in tijdsbesteding, 64% geeft een afname in doorlooptijd aan. De overige organisaties hebben over het algemeen ingevuld dat zij geen effect op de tijdsbesteding ervaren. Voor de doorlooptijd geeft 29% aan geen effect te bemerken en 7% een toename van de doorlooptijd. Er is slechts één organisatie die een toename van de doorlooptijd ervaart. Deze organisatie geeft aan dat dit te maken heeft met het moeten opvragen van mailboxen bij externe aanbieders.

De mate waarin verschillende type organisaties de werkwijze al toepassen, is weergegeven in de onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat het gebruik van goede zoeksoftware met name voorkomt bij ministeries. Vijf van de tien ministeries⁵⁷ geven aan altijd of regelmatig goede zoeksoftware te gebruiken. Daarnaast past een deel van de gemeenten deze werkwijze toe. De overige organisaties maken momenteel nog geen gebruik van goede zoeksoftware.

Tabel 12. Toepassing Goede zoeksoftware huidige situatie

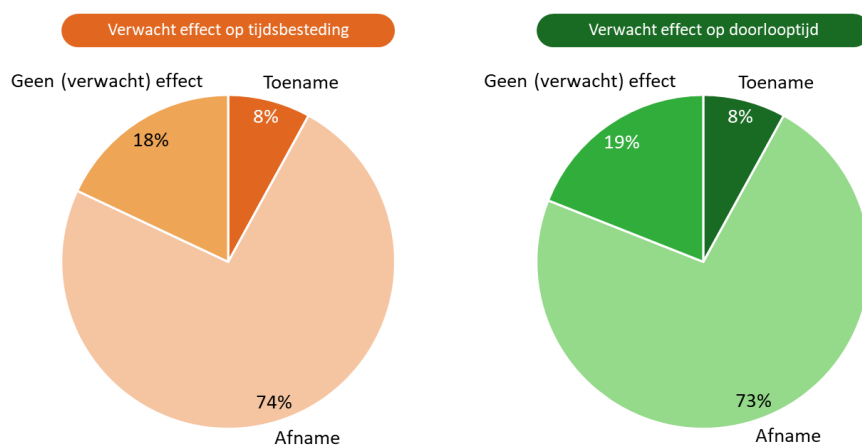
Huidige werkwijze	Ministerie	Provincie	Waterschap	Gemeenten	Regionaal samenwerkingsorgaan	Zelfstandig bestuursorgaan	Agentschap	Hoog College van Staat	Totaal
Altijd	3	0	1	5	0	0	0	0	9
Nooit	4	9	7	73	4	15	3	3	118
Regelmatig	2	0	0	4	0	0	0	0	6
Soms	1	0	0	9	0	3	1	0	14
Totaal	10	9	8	91	4	18	4	3	147

Van de organisaties die hebben aangegeven goede zoeksoftware te gebruiken is nagegaan welke systemen dit dan zijn: Zoek&Vind, Decos Join, ZyLAB, Mozard, Ediscovery en DSM/Corsa (organisaties kunnen ook gebruikmaken van meerdere soorten zoeksoftware).

De verwachte impact van het toepassen van goede zoeksoftware zit met name in de processtap 'concretiseren en dossiervorming'. Organisaties die goede zoeksoftware gebruiken kunnen deze stap naar verwachting sneller en efficiënter uitvoeren.

Organisaties die in de huidige situatie nooit of slechts incidenteel goede zoeksoftware gebruiken, hebben ook een inschatting gegeven van het verwachte effect van het toepassen van zoeksoftware. De onderstaande figuren geven inzicht in zowel de ervaren als de verwachte impact van goede zoeksoftware op het werkproces (tijdsbesteding N=113, doorlooptijd N=110). Hieruit blijkt dat ook organisaties zonder praktische ervaring goede zoeksoftware beschouwen als een werkwijze die kan bijdragen aan het verminderen van de uitvoeringslasten. Dit duidt op een potentieel breed draagvlak voor de implementatie van deze werkwijze bij organisaties die deze momenteel nog niet toepassen.

Figuur 19. Verwachte en ervaren impact Goede zoeksoftware op tijdsbesteding en doorlooptijd



⁵⁷ Hierbij zijn het ministerie van VWS en het ministerie van VWS – Covid als twee aparte ministeries geteld.

Betrekken verzoeker bij inventarisatie documenten

Het betrekken van verzoekers bij de inventarisatie van documenten kan bijdragen aan een gerichtere en beter afgebakende afhandeling van Woo-verzoeken. Door in overleg zoektermen, tijdsperiodes en onderwerpen te verduidelijken, wordt het verzoek concreter en ontstaat meer duidelijkheid over de reikwijdte. Dit is met name nuttig bij omvangrijke of complexe verzoeken, waarbij het delen van (gedeeltes van) de inventarislijst verzoekers helpt om aan te geven welke documenten wel en niet relevant zijn. In de praktijk blijkt dat verzoekers vaak niet alle gevonden documenten hoeven te ontvangen, wat kan leiden tot een aanzienlijke beperking van het te beoordelen en te lakken materiaal. Tegelijkertijd is deze werkwijze afhankelijk van het type verzoek en de bereidheid van de verzoeker om mee te werken, en leidt het aanscherpen van zoektermen niet in alle gevallen tot een kortere doorlooptijd/tijdsbesteding.

In de vragenlijst is de werkwijze geformuleerd als: *Indieners betrekken bij het inventariseren van mogelijk relevante documenten (bijvoorbeeld gezamenlijk 'search query's' opstellen en verfijnen)*. In totaal hebben 149 organisaties input gegeven op deze werkwijzevariant. Van deze organisaties geven 26 aan dat zij verzoekers betrekken bij de inventarisatie van documenten. 83% van de organisaties betreft de verzoeker niet of onregelmatig bij de inventarisatie van documenten. Organisaties betrekken verzoekers vaak niet bij de inventarisatie van documenten vanwege het risico op verbreding van het verzoek. Het delen van informatie kan leiden tot een sneeuwbal effect, waarbij nieuwe zoekvragen ontstaan en de hoeveelheid te beoordelen documenten juist toeneemt. Afstemming met verzoekers kost daarnaast extra tijd en dit kan mogelijk de doorlooptijd verlengen, zonder dat dit altijd leidt tot een beperktere of duidelijkere zoekslag.

Van de organisaties die de werkwijze toepassen, geeft 65% aan dat het betrekken van de verzoeker bij de inventarisatie van documenten leidt tot een afname in tijdsbesteding. 68% geeft een afname in doorlooptijd aan. Van de overige organisaties geeft 15% geen effect op tijdsbesteding aan en 20% een toename van de tijdsbesteding. Voor de doorlooptijd zegt 21% van de organisaties geen effect op de doorlooptijd te ervaren en 11% een toename in doorlooptijd. Organisaties die een toename van de tijdsbesteding of doorlooptijd aangaven, bedoelden hier met name mee dat het betrekken van de verzoeker meer (doorloop)tijd kost, hierbij wordt niet gesproken over het effect van het betrekken van de verzoeker op het volledige proces.

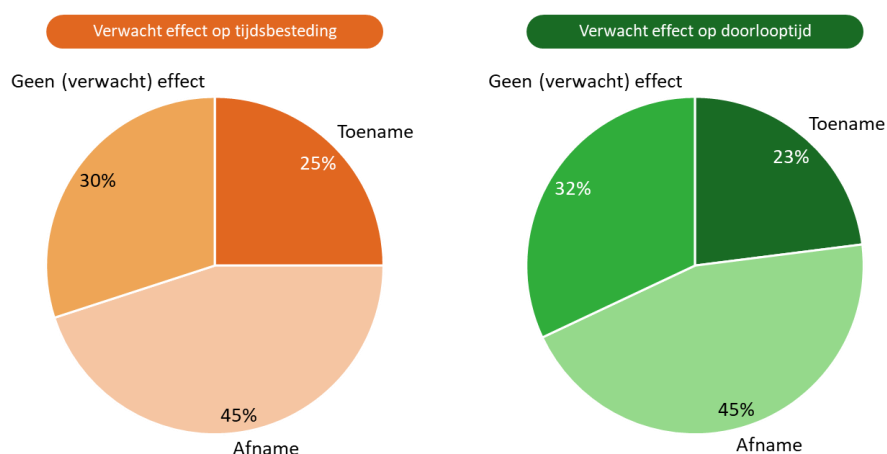
De verdeling naar type organisatie is weergegeven in onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat het betrekken van de verzoeker door alle typen organisaties gemengd wordt toegepast.

Tabel 13. Toepassing Betrekken verzoeker huidige situatie

	Ministerie	Provincie	Waterschap	Gemeenten	Regionaal samenwerkingsorgaan	Zelfstandig bestuursorgaan	Agentschap	Hoog College van Staat	Totaal
Huidige werkwijze									
Altijd	1	0	0	4	0	2	0	1	8
Nooit	1	4	5	48	3	11	2	1	75
Regelmatig	1	3	0	8	1	4	0	1	18
Soms	7	2	3	33	0	1	2	0	48
Totaal	10	9	8	93	4	18	4	3	149

Organisaties die in de huidige situatie nooit of slechts incidenteel de verzoeker betrekken bij de inventarisatie van documenten, hebben ook een inschatting gegeven van het verwachte effect van het toepassen van deze werkwijze. De onderstaande figuren geven inzicht in zowel de ervaren als de verwachte impact van het betrekken van de verzoeker op het werkproces (tijdsbesteding N=122, doorlooptijd N=117). Hieruit blijkt dat een groot deel van de organisaties met weinig ervaring (de organisaties die aangeven dit nooit of soms te doen) inschat dat het toepassen van deze werkwijze de tijdsbesteding en doorlooptijd kan verlagen, maar dat ook een aanzienlijk deel geen effect of zelfs een tegenovergesteld effect verwacht. Het draagvlak voor de implementatie van deze werkwijze kan dus wisselend zijn per organisatie.

Figuur 20. Verwachte en ervaren impact 'Betrekken verzoeker bij inventarisatie documenten op tijdsbesteding en doorlooptijd'



Korte termijn zienswijze

De Woo schrijft niet voor welke termijn voor het geven van een zienswijze moet worden geboden. Het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding heeft in een bemiddelingsadvies van 16 augustus 2023 opgemerkt, dat in zijn algemeenheid overheidsorganisaties bij het vragen van een zienswijze aan derden een duidelijke reactietermijn moeten vermelden en die ook zouden moeten handhaven waarbij een reactietermijn van twee weken uitgangspunt is.

Een korte zienswijzetermijn kan een positief effect hebben op de doorlooptijd van Woo-verzoeken doordat deze fase sneller kan worden afgerond en minder lang op reacties hoeft te worden gewacht. In de vragenlijst is de organisaties gevraagd naar deze werkwijze met de volgende formulering: *Een relatief korte termijn voor zienswijzen hanteren (in de wet staat dat het een 'redelijke termijn' moet zijn).*

Organisaties zien twee weken veelal als een redelijke en werkbare termijn en hanteren dit vaak als standaard. Soms wordt ook drie weken aangehouden. Enkele organisaties geven aan dat zij een termijn van één week hanteren. Met name bij verzoeken met een beperkt aantal documenten kan een termijn van 2 weken of korter volstaan en draagt zij bij aan een vlottere voortgang van het proces. Hierbij wordt door de organisaties opgemerkt dat bij omvangrijke of complexe dossiers soms een langere termijn nodig blijft om zorgvuldigheid te waarborgen.

58% van de organisaties die een korte termijn voor zienswijze hanteren, geeft aan dat dit leidt tot een afname van de doorlooptijd. Overige organisaties geven aan geen effect te bemerken op de doorlooptijd. Dit zijn bijvoorbeeld organisaties die het toepassen van een termijn van twee weken standaard in de werkwijze hebben geïntegreerd en zien geen reden tot verdere verkorting, en die daarom gaangeven geen effect op de doorlooptijd te ervaren. Enkele organisaties

geven aan dat een verkorting op een later punt tot discussie of eventuele bezwaren kan leiden, wat de tijdswinst verwaarloosbaar maakt.

In totaal hebben 149 organisaties input geleverd op deze werkwijzevariant. Daarvan geven 30 organisaties aan dat zij altijd of regelmatig een korte zienswijzetermijn hanteren. Uit de analyse van de toelichtingen van de overige organisaties blijkt dat ook zij in veel gevallen een termijn van twee tot drie weken gebruiken. Dit laat zien dat de invulling van het begrip 'korte zienswijzetermijn' niet eenduidig is en dat organisaties in de praktijk vaak uitkomen op een bandbreedte van twee tot drie weken. De organisaties die expliciet aangeven een korte termijn te hanteren, bevinden zich daarbij aan de onderkant van deze bandbreedte: zij hanteren doorgaans een termijn van twee weken en bij eenvoudige verzoeken soms een nog kortere termijn.

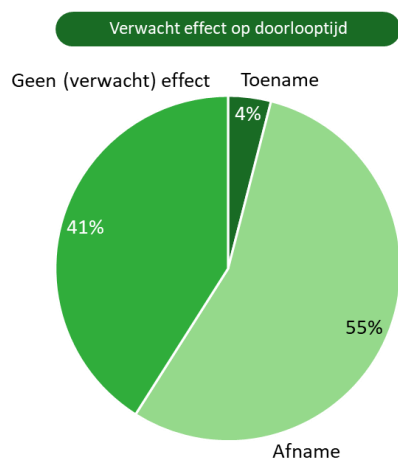
De verdeling naar type organisatie is weergegeven in onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat een aantal ministeries, en een gedeelte van de gemeentes en ZBO's een korte termijn zienswijze toepassen.

Tabel 14. Toepassing Korte termijn zienswijze huidige situatie

	Ministerie	Provincie	Waterschap	Gemeenten	Regionaal samenwerkingsorgaan	Zelfstandig bestuursorgaan	Agentschap	Hoog College van Staat	Totaal
Huidige werkwijze									
Altijd	4	1	2	10	0	5	0	0	22
Nooit	2	4	6	61	3	5	2	0	83
Regelmatig	1	0	0	4	0	3	0	0	8
Soms	3	4	0	18	1	5	2	3	36
Totaal	10	9	8	93	4	18	4	3	149

Organisaties die in de huidige situatie nooit of slechts incidenteel een korte termijn op de zienswijze hanteren, hebben ook een inschatting gegeven van het verwachte effect van het toepassen van deze werkwijze. Onderstaande figuur geeft inzicht in zowel de ervaren als de verwachte impact van het betrekken van de verzoeker op het werkproces (N=100). Hieruit blijkt dat een groot deel van de organisaties met weinig ervaring inschat dat het toepassen van deze werkwijze de doorlooptijd kan verlagen. De overige organisaties verwachten geen effect op doorlooptijd.

Figuur 21. Verwachte en ervaren impact korte termijn zienswijze op doorlooptijd



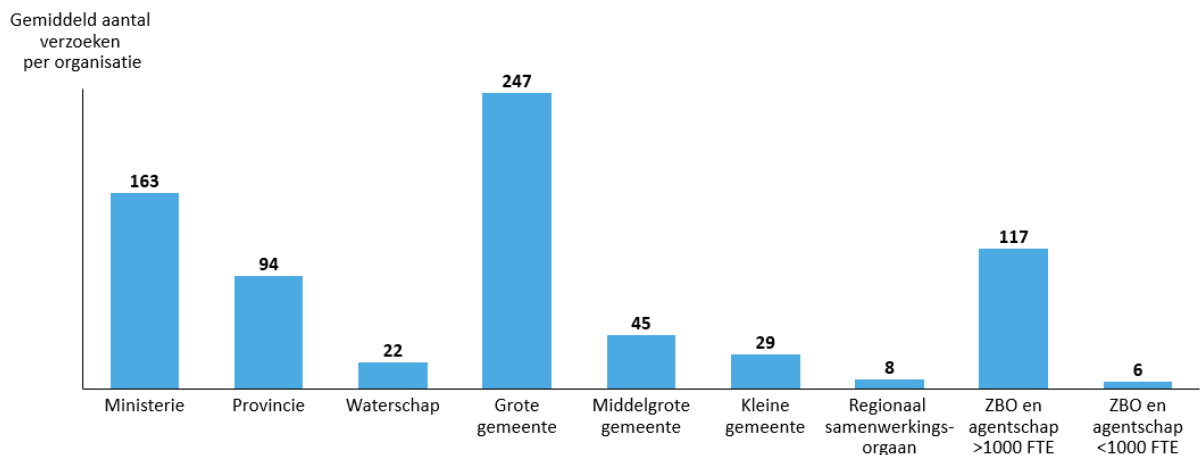
8 Conclusies en beantwoording hoofdvraag

8.1 Conclusies

25.000 Woo-verzoeken in 2024

In totaal zijn in 2024 naar schatting circa 25.000 Woo-verzoeken ontvangen door de organisaties binnen de scope van het onderzoek. Circa 60% hiervan wordt ontvangen door gemeenten. Het aantal Woo-verzoeken verschilt per organisatie en per type organisatie. Uit onderstaande figuur blijkt dat grote gemeenten en ministeries gemiddeld het meeste verzoeken ontvangen per organisatie.

Figuur 22. Gemiddeld aantal ontvangen verzoeken in 2024 per type organisatie



Externe factoren en interne inrichtingskeuzes bepalen de uitvoeringslasten

Overheidsorganisaties voeren op hoofdlijnen een vergelijkbaar proces uit voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Onderstaande figuur beschrijft de stappen zoals de meeste overheden die doorlopen.

Figuur 23. Proces afhandeling Woo-verzoeken



Woo-verzoeken worden niet allemaal op dezelfde manier afgehandeld. Circa 60% van de verzoeken leidt tot een formeel besluit met openbaarmaking van documenten. De overige 40% van de verzoeken wordt op een andere wijze afgehandeld, en doorloopt daarmee veelal niet alle processtappen. Voorbeelden zijn verzoeken die worden afgewezen omdat de documenten al openbaar zijn, of verzoeken die binnenkomen als Woo-verzoek maar een informatieverzoek blijken te zijn.

Totale kosten voor de afhandeling van Woo-verzoeken bedragen circa €150 miljoen per jaar

In 2024 is naar verwachting circa 1,3 miljoen uur van ambtenaren ingezet voor de behandeling van Woo-verzoeken. Omgerekend is dit ongeveer 955 fte die zich jaarlijks inzet voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Circa 90% van deze tijd wordt besteed aan de stappen uit Figuur 23. De afhandeling van een Woo-verzoek kost gemiddeld 61 uur per verzoek. Het (inhoudelijk en juridisch) beoordelen en toetsen van de verzoeken, waaronder het lakken, kost daarvan het meeste tijd. De overige 10% van de inzet is besteed aan bezwaar- en beroepsprocedures en aan zienswijzeverzoeken van andere organisaties.

De tijdsbesteding aan Woo-verzoeken verschilt sterk tussen de typen organisaties, dit hangt onder meer samen met de aard en omvang van de verzoeken. Hoewel ministeries binnen het landelijke totaal circa 10% van alle Woo-verzoeken ontvangen, is hun aandeel in de landelijke totale tijdsbesteding aan Woo-verzoeken veel hoger: circa 22%. Dat komt vooral omdat ministeries de meeste tijd per verzoek besteden: gemiddeld 102 uur per verzoek. De verschillen zijn opvallend groot bij stappen die samenhangen met interne besluitvorming en formele goedkeuring. Zo kost het inrichten en doorlopen van de parafenlijn en ondertekening bij gemeenten gemiddeld 2-3 uur, terwijl een ministerie hier 10 uur aan besteedt.⁵⁸

Het vermenigvuldigen van de totale personele inzet van 1,3 miljoen uur met de kosten per uur, resulteert in kosten voor personele inzet van €124 miljoen. Naast de personele inzet is circa €25 miljoen besteed aan materiële kosten, met name voor laksoftware, en circa €2 miljoen aan dwangsommen. De totale kosten voor de afhandeling van Woo-verzoeken bedragen hiermee in totaal naar schatting circa €150 miljoen per jaar. Niet alle organisaties zijn in deze berekening meegenomen: inspecties en universiteiten waren bijvoorbeeld buiten de scope van het onderzoek. Daarnaast is uitgegaan van de vermenigvuldiging van de totale tijdsbesteding met de interne uurtarieven (wanneer organisaties externen inzetten worden hogere uurtarieven dus niet meegenomen). Ook zijn incidentele kosten voor bijvoorbeeld procesoptimalisaties niet meegenomen. Hierdoor is het mogelijk dat de feitelijke kosten van de afhandeling van Woo-verzoeken in de praktijk hoger uitvallen dan de in dit onderzoek gepresenteerde schattingen.

Gemiddeld 66% van de Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn

De doorlooptijd betreft de tijd tussen het indienen van een Woo-verzoek en het moment waarop de aanvrager een besluit ontvangt, uitgedrukt in dagen of weken. Het grootste gedeelte van de doorlooptijd zit in de stappen 'concretiseren en dossiervorming' en 'beoordelen en toetsen'.

Gemiddeld 66% van de verzoeken wordt afgehandeld binnen de wettelijke termijn. Opvallend is dat verschillende processtappen relatief weinig werktijd vergen, maar toch een lange doorlooptijd kennen. Dit kan het gevolg zijn van wachttijden, afstemming met derden of formele goedkeuringsprocedures.

De ministeries handelen het minste aantal verzoeken binnen de wettelijke termijn af: gemiddeld 34% van de verzoeken. De waterschappen handelen het grootste aandeel binnen de wettelijke

⁵⁸ Voor een 'gemiddeld' verzoek dat het gehele afhandelingsproces doorloopt.

termijn af: gemiddeld 87% van de verzoeken. De verschillen tussen typen organisaties zijn opvallend groot bij stappen die samenhangen met interne besluitvorming en formele goedkeuring. Zo duurt de parafenlijn bij ministeries en ZBO's/agentschappen gemiddeld 8 tot 9 werkdagen, tegenover 3 tot 5 werkdagen bij gemeenten.⁵⁹

Deze verschillen hebben invloed op de haalbaarheid van de wettelijke afhandelingstermijn. Hoewel extra capaciteit kan bijdragen aan het sneller uitvoeren van werkzaamheden, wordt de doorlooptijd ook bepaald door wachttijd, interne besluitvorming en formele goedkeuring. Verkorting van doorlooptijd vraagt daarom niet alleen om extra inzet van capaciteit, maar ook om aandacht voor de inrichting en samenloop van processtappen en voor interne governance- en besluitvormingsstructuren.

De 10% meest complexe Woo-verzoeken vergen circa 30% van de inzet

Woo-verzoeken variëren sterk in omvang en complexiteit. Op landelijk niveau vergt de 10% meest complexe Woo-verzoeken circa 30% van de totale tijd die wordt besteed aan de afhandeling van Woo-verzoeken. Een groot aantal beoordeelde documenten wordt als belangrijkste 'externe' factor genoemd voor hogere uitvoeringslasten, naast onduidelijke verzoeken, verzoeken met brede onderwerpen die meerdere teams raken, gevoelige of inhoudelijk complexe dossiers en afhankelijkheid van externe partijen.

De aantallen verzoeken en de complexiteit hiervan verklaren echter niet alle verschillen tussen organisaties. Ook binnen hetzelfde type organisatie zijn consistent grote verschillen zichtbaar in uitvoeringslasten tussen individuele organisaties. Er is geen verband zichtbaar tussen het aantal verzoeken dat een organisatie ontvangt, en het op tijd afhandelen daarvan. Dit onderstreept dat organisatorische en procesmatige factoren een rol spelen bij de omvang van de uitvoeringslasten.

Er is breed toepasbaar verbeterpotentieel in de uitvoering van de Woo.

Het onderzoek identificeert meerdere concrete werkwijzen die kunnen bijdragen aan een vermindering van uitvoeringslasten en een verkorting van doorlooptijden, waaronder:

- Het gebruik van goede zoeksoftware
- Het vroegtijdig betrekken van de verzoeker bij de afbakening van het verzoek
- Het waar passend verkorten van de zienswijzetermijn⁶⁰.

Deze drie werkwijzen worden momenteel nog beperkt toegepast, maar organisaties die hiermee werken ervaren positieve effecten. Daarnaast geven organisaties aan dat goede interne communicatie kan bijdragen aan het beperken van de uitvoeringslasten. Ook zien organisaties kansen in het verkorten van de parafenlijn, het aanstellen van vaste contactpersonen per team, het parallel uitvoeren van processtappen en een verbeterde informatiehuishouding.

Omdat de mate van toepassing en de inrichting van het proces sterk verschillen tussen organisaties, is het aannemelijk dat bij nagenoeg alle organisaties verdere optimalisatie mogelijk is, zij het op verschillende onderdelen en in uiteenlopende mate. Een organisatiecultuur waarbij de Woo als vak gezien en ingericht wordt, draagt hieraan bij.

⁵⁹ Voor een 'gemiddeld' verzoek dat het gehele afhandelingsproces doorloopt.

⁶⁰ Het waar passend verkorten van de zienswijzetermijn heeft enkel effect op doorlooptijden.

8.2 Beantwoording hoofdvraag

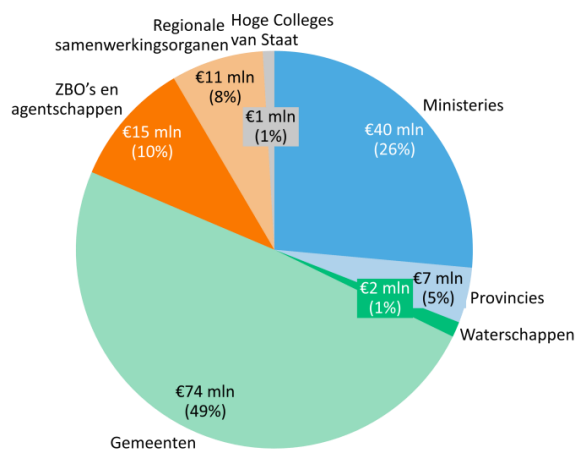
De hoofddoelstelling van het onderzoek is:

Het inzichtelijk maken van de uitvoeringslasten, kosten en de (benodigde) capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken door ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties.

De totale kosten voor de afhandeling van Woo-verzoeken zijn naar schatting circa €150 miljoen. Deze kosten zijn om twee redenen waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke kosten: niet alle organisaties die onder de Woo vallen zijn meegenomen in de scope van dit onderzoek, zoals inspecties en universiteiten, en bij de berekening van de kosten is uitgegaan van interne uurtarieven, terwijl in de praktijk ook gebruik wordt gemaakt van externe inhuur tegen hogere tarieven.

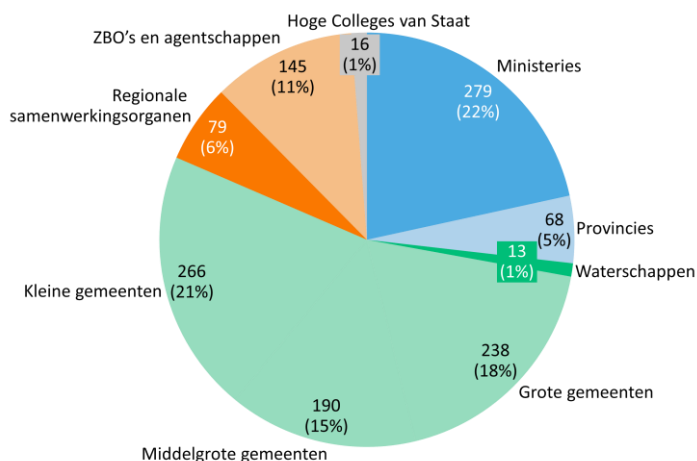
De €150 miljoen is als volgt verdeeld over de organisaties:

Figuur 24. Verdeling kosten voor het afhandelen van Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie



In 2024 is naar verwachting in totaal 1,3 miljoen uur besteed aan het afhandelen van Woo-verzoeken door de organisaties binnen de scope van dit onderzoek. Omgerekend is dit ongeveer 955 fte die zich jaarlijks inzet voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Onderstaand figuur geeft weer hoe de ingezette capaciteit is verdeeld over de organisaties.

Figuur 25. Totale tijdsbesteding Woo-verzoeken per jaar (x 1000 uur)



Bijlage I Kernbegrippen

Uitvoeringslasten

De kosten (euro), de bestede tijd (capaciteit) en de doorlooptijd voor het afhandelen van Woo-verzoeken. In het voorliggende onderzoek hebben we de uitvoeringslasten voor het jaar **2024** in kaart gebracht. Hiervoor is veel data uit 2024 gebruikt, bijvoorbeeld aantallen verzoeken en salarissen. In tijdsbesteding en doorlooptijd is echter gevraagd naar de huidige werkwijze van organisaties. Dit betekent dus dat de uitvoeringslasten in dit rapport geen exacte weergave is van 2024.

Het Woo-proces

Bijlage III bevat de weergave van het Woo-proces zoals gebruikt in dit onderzoeksvorstel. Dit proces bestaat uit processtappen, en elke processtap bestaat uit een aantal activiteiten. Uiteraard verschilt het per verzoek en per organisatie in hoeverre elke stap wordt doorlopen en welke medewerkers betrokken zijn. Ook is het mogelijk dat het proces niet lineair wordt doorlopen.

Openbaarmaking op verzoek en actieve openbaarmaking

Openbaarmaking op verzoek houdt in dat informatie pas wordt verstrekt nadat iemand er expliciet om vraagt, bijvoorbeeld via een Woo-verzoek. Actieve openbaarmaking betekent dat een organisatie uit eigen beweging informatie publiceert. In het voorliggende onderzoek zijn alleen de uitvoeringslasten van openbaarmaking op verzoek in kaart gebracht.

Tijdsbesteding

Hiermee wordt de werktijd (inzet) bedoeld die het een organisatie kost om een Woo-verzoek af te handelen, bijvoorbeeld in ingezette uren of het aantal fte.

Doorlooptijd

De doorlooptijd om een Woo-verzoek af te handelen in werkdagen. Dit start bij ontvangst van een verzoek en eindigt bij de publicatie van het besluit. Hierin wordt in dit rapport niet gecorrigeerd voor eventuele opschortingen van de wettelijke termijn.

Afgehandelde verzoeken

Bij de afgehandelde verzoeken worden alle vormen van afhandeling meegenomen in dit onderzoek. De verschillende vormen van afhandeling zijn:

- Verzoeken die tot openbaarmaking hebben geleid
- Verzoeken die zijn afgewezen omdat documenten al openbaar zijn
- Verzoeken die zijn doorgezonden naar een ander bestuursorgaan
- Verzoeken die zijn afgehandeld als informatieverzoek
- Verzoeken die zijn ingetrokken door de verzoeker
- Overige (in paragraaf 4.3 is omschreven wat hieronder valt)

Doorzochte documenten

Het aantal documenten dat wordt doorzocht om te komen tot een relevante set documenten die inhoudelijk en juridisch beoordeeld zal worden.

Beoordeelde documenten

Het aantal documenten dat inhoudelijk en juridisch beoordeeld wordt. Dit kunnen dus ook documenten zijn, die uiteindelijk niet (volledig) openbaar gemaakt zijn.

Openbaargemaakte documenten

Het aantal documenten dat openbaar wordt gemaakt nadat de geïnventariseerde documenten zijn beoordeeld. Dit aantal kan lager zijn dan het aantal beoordeelde documenten, indien openbaarmaking (gedeeltelijk) wordt geweigerd.

(Typen) organisaties die Woo-verzoeken afhandelen

Zie bijlage IV.I voor een overzicht.

Complexiteit van verzoeken

Zie Bijlage V voor toelichting.

Zienswijze

Een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen heeft bij de beschikking van een Woo-verzoek de krijgt tijd om een zienswijze (reactie) naar voren te brengen.

Bezwaar

Bezwaar is protest van een belanghebbende tegen bepaald overheidshandelen. In de regel kan een belanghebbende bezwaar maken tegen een beslissing door een bezwaarschrift in te dienen bij de organisatie die de beslissing heeft genomen.⁶¹

Beroep

De indiener van een Woo-verzoek kan beroep instellen als deze het niet eens is met de beslissing van het bestuursorgaan (inhoudelijk beroep), of als het bestuursorgaan een beslissing niet tijdig heeft genomen. Beroep wordt ingesteld met een beroepschrift.

Dwangsom

Een door de rechter opgelegd geldbedrag dat een bestuursorgaan moet betalen als het, na ingebrekestelling en beroep wegens niet-tijdig beslissen, alsnog niet tijdig op een Woo-verzoek beslist.

Centrale/decentrale afhandeling

De organisatie van het Woo-proces, inclusief de coördinatie, zoekslag en het lakken, verschilt per organisatie. Het proces voor de afhandeling van Woo-verzoeken kan daarbij centraal of decentraal zijn ingericht. Bij een centrale afhandeling voert een specifieke persoon of afdeling, die zich primair richt op Woo-verzoeken, deze taken uit. In een decentrale opzet ontbreekt een dergelijke gespecialiseerde eenheid, en worden de werkzaamheden uitgevoerd door bijvoorbeeld juristen en beleidsmedewerkers die inhoudelijk bij het verzoek betrokken zijn

Ongewogen en gewogen gemiddelde

Het ongewogen gemiddelde is het gewone rekenkundige gemiddelde waarbij alle waarden even zwaar meetellen. Alle waarden worden opgeteld en gedeeld door het aantal waarden. Een voorbeeld hiervan is dat alle organisaties, ongeacht het aantal Woo-verzoeken dat zij krijgen, even zwaar meetellen in de berekening van het gemiddelde. Bij een gewogen gemiddelde tellen sommige waarden zwaarder mee dan andere. Elke waarde krijgt een gewicht dat het relatieve belang aangeeft, en het gemiddelde wordt berekend op basis van deze gewichten. Een voorbeeld van een gewogen gemiddelde is dat hoe meer Woo-verzoeken een organisatie ontvangt, hoe zwaarder deze organisatie meeweegt in de berekening van het gemiddelde.

⁶¹ Bron: <https://wooincijfers.open-overheid.nl/footer/definities>

Inzet ICT tooling

Met ICT tooling wordt in dit onderzoek het volgende bedoeld:

- Zaaksysteem waarin voortgang van een verzoek wordt bijgehouden. Voorbeelden van systemen die hiervoor worden gebruikt zijn bijvoorbeeld Join, Djuma, Sharepoint, Excel, en Indica.
- Zoeksysteem om documenten door de hele organisatie op te zoeken. Voorbeelden van systemen die hiervoor worden gebruikt zijn bijvoorbeeld Purview eDiscovery, Sharepoint of Teams.
- Laksysteem om gevoelige informatie uit documenten weg te lakken voorafgaand aan openbaarmaking. Voorbeelden van systemen die hiervoor worden gebruikt zijn bijvoorbeeld Datamask, ZyLAB, Indica, Octobox, en Adobe Acrobat.

Functies in het Woo-proces (definities zoals gehanteerd in de online vragenlijst)

- Juridisch medewerker/ondersteuner: Deze medewerker ondersteunt de werkzaamheden van juristen en/of de juridische afdeling, bijvoorbeeld door dossierbeheer, het opstellen van standaarddocumenten en andere ondersteunende taken.
- Administratief medewerker: Deze medewerker verzorgt administratieve taken, zoals gegevens invoeren, documentenbeheer, planning en het ondersteunen van de dagelijkse kantoororganisatie.
- Zoekspecialist: Deze medewerker heeft toegang tot informatiesystemen van de organisatie en is gespecialiseerd in het gericht zoeken van informatie, bijvoorbeeld in databases of archieven.
- Jurist: Deze medewerker beoordeelt juridische vraagstukken, geeft advies en stelt juridische documenten op.
- Coördinator juristen: Deze medewerker is verantwoordelijk voor het aansturen van juristen, het verdelen van werkzaamheden, het bewaken van kwaliteit en planning en fungeert als aanspreekpunt binnen het team.
- Coördinator/teamleider Woo-verzoeken: Deze medewerker is verantwoordelijk voor de aansturing van het team dat Woo-verzoeken afhandelt en fungeert als aanspreekpunt voor interne en externe partijen.
- Woo-contactpersoon: Deze medewerker is aangesteld als vast aanspreekpunt binnen de organisatie voor vragen en informatie rondom Woo-verzoeken. Het verschilt per organisatie hoe deze functie is ingericht. De Woo-contactpersoon verstrekt waar mogelijk zelf informatie, schakelt met de beleidsmedewerkers, juristen en de verzoeker.
- Beleidsmedewerker: Deze medewerker is geen Woo-beleidsmedewerker, maar bijvoorbeeld een beleidsmedewerker werkzaam bij een inhoudelijke vakafdeling. De beleidsmedewerker wordt bij het Woo-verzoek betrokken vanwege inhoudelijke kennis over de gevraagde documenten.
- Communicatieadviseur/woordvoerder: Deze medewerker is verantwoordelijk voor het adviseren over communicatie, het opstellen van boodschappen en het optreden als aanspreekpunt voor media en externe partijen namens de organisatie.
- Verantwoordelijke functies in de lijn: Medewerkers met hogere functies in de organisatie, die bijvoorbeeld een rol spelen in het nemen van een besluit. Voorbeelden hiervan zijn afdelingshoofd, directeur, wethouder, minister of gedeputeerde.

Bijlage II Relatie tot overige publicaties

Over 2024 zijn verschillende onderzoeken en monitors verschenen over de uitvoering van de Woo, waaronder Schildpaddensoep van de Open State Foundation, het Woo-dashboard van de Rijksoverheid voor ministeries en de Woo-monitor van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Deze onderzoeken bieden een relevante context voor de bevindingen uit dit onderzoek naar de totale uitvoeringslast van de afhandeling van Woo-verzoeken (hierna: het voorliggende onderzoek), maar verschillen in opzet en scope. De cijfers zijn daarom niet één-op-één vergelijkbaar, maar wel bruikbaar voor duiding.

Met name waar het gaat om aantallen verzoeken, doorlooptijd, en tijdigheid van afhandeling kan tot op zekere hoogte een vergelijking van resultaten worden gedaan. Ondanks verschillen in definities, methoden en scope laat de vergelijking van de uitkomsten een consistent beeld zien en wijkt het op de meeste onderdelen niet noemenswaardig af van bevindingen uit andere monitors en onderzoeken. Daarnaast biedt het voorliggende onderzoek aanvullende inzichten door ook tijdsbesteding en verschillen tussen typen verzoeken mee te nemen. Daarmee vormen de resultaten een aanvulling op het bestaande onderzoeksbeeld.

II.I Aantallen afgehandelde verzoeken 2024

Conclusie vergelijking

Wat betreft aantallen Woo-verzoeken sluiten de uitkomsten van de aantallen verzoeken per type organisatie in grote lijnen op elkaar aan, mits rekening wordt gehouden met welk type afhandeling wordt meegenomen in het aantal verzoeken.

Nuances

Het Schildpaddensoep rapport baseert zich uitsluitend op openbaar gepubliceerde Woo-besluiten. In het voorliggende onderzoek zijn andere vormen van afhandeling wel meegenomen in het totaal van afgehandelde verzoeken, zoals omzetting naar informatieverzoeken, doorzendingen en ingetrokken verzoeken, die samen ongeveer een kwart van het totaal vormen. Dit soort belangrijke definitieverschillen maken dat getallen niet één-op-één kunnen worden vergeleken. In onderstaand tekstkader is een voorbeeld van een vergelijking van getallen opgenomen voor de provincies.

Tekstkader 4. Toelichting vergelijking aantallen verzoeken

In het voorliggende onderzoek is het gemiddeld aantal ontvangen verzoeken per provincie **94**, terwijl in de Woo-monitor van de provincies een gemiddeld aantal ontvangen verzoeken van 78 wordt genoemd. Dit verschil lijkt relatief groot, maar toch sluiten deze getallen goed op elkaar aan.

Ter illustratie: de Woo-monitor van de provincies schetst dat alleen verzoeken waarop een Woo-besluit is genomen meetellen in het aantal. Verzoeken die zijn binnengekomen als Woo-verzoek maar worden omgezet naar een informatieverzoek tellen dan niet mee, evenals doorzendingen en intrekkingen. In het voorliggende onderzoek zijn deze categorieën wel meegenomen in het gemiddeld aantal ontvangen verzoeken.

De categorie verzoeken die zijn omgezet naar een informatieverzoek, ingetrokken of doorgezonden beslaat ongeveer 24%. Wanneer we 24% optellen bij het gemiddeld aantal van 78 verzoeken uit de Woo-monitor, komt er een getal van ongeveer **97** verzoeken uit. Dit is in dezelfde ordegrootte als de uitkomst van het voorliggende onderzoek.

De aantallen verzoeken uit het Schildpaddensoep rapport voor de ministeries en uit de Woo-monitoren van de VNG en de Unie van Waterschappen kunnen op vergelijkbare wijze worden vergeleken met de aantallen verzoeken uit dit onderzoek en sluiten dan goed op elkaar aan. Onderstaande tabel licht dit verder toe.

Tabel 15. Vergelijking aantallen Woo-verzoeken in 2024 met overige publicaties

Type organisatie	Aantal verzoeken overige publicaties	Bron	Aantal verzoeken voorliggende onderzoek	Aansluiting
Ministerie	2022	Schildpaddensoep	2447	De 2022 verzoeken in schildpaddensoep bevatten de volgende besluiten: in 1 keer toegekend, afgewezen, geen openbaarmaking wegens ontbreken relevante stukken, bezwaar en beroepsbesluiten, deelbesluiten. Het voorliggende onderzoek neemt ook nog ingetrokken verzoeken, omzettingen naar informatieverzoek en doorgezonden verzoeken mee, die samen ongeveer 25% van de 2447 verzoeken beslaat. 75% van 2447 is 1835. In het voorliggende onderzoek worden echter geen deelbesluiten en bezwaren en beroepen meegenomen, welke wel in de aantallen van Schildpaddensoep zijn meegenomen. Derhalve liggen de aantallen redelijk in lijn met elkaar.
Waterschappen	Gem. 17	UvW Woo-monitor	Gem. 22	In de UvW Woo-monitor zijn alle ontvangen verzoeken meegenomen. De gemiddelden liggen in dezelfde orde grootte. De steekproef van het voorliggende onderzoek (10 organisaties) was anders dan van de UvW Woo-monitor (21 organisaties). Dit kan een verklaring van het verschil zijn.
Gemeenten	-	VNG Woo-monitor	-	In de VNG-monitor is geen totaal of gemiddeld aantal verzoeken opgenomen. Wel krijgen veruit de meeste gemeenten tussen de 0 en 50 verzoeken. De grootste categorieën van de typen gemeenten zijn klein en middelgroot, het voorliggende onderzoek laat zien dat zij gemiddeld tussen de 10 en 55 verzoeken krijgen. Deze bevinding sluit dus aan op de VNG Woo-monitor.
Regionale samenwerkingsorganen	-	VNG Woo-monitor	Gem. 8	In de VNG-monitor is geen totaal of gemiddeld aantal verzoeken opgenomen voor de regionale samenwerkingsorganen. Wel is de statistiek opgenomen dat veruit de meeste regionale samenwerkingsorganen tussen de 0 en 5 verzoeken krijgen. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat 80% van alle regionale samenwerkingsorganen tussen de 0 en 6 verzoeken krijgt. Deze uitkomst is dus nagenoeg gelijk.

II.II Doorlooptijd

Conclusie vergelijking

De vergelijking van doorlooptijden laat zien dat de uitkomsten ook grotendeels vergelijkbaar zijn met andere publicaties. De in dit onderzoek opgenomen conclusies over doorlooptijd gaan over de doorlooptijd in dagen van ontvangst van een verzoek tot een besluit en over het percentage verzoeken dat een organisatie binnen de wettelijke termijn afhandelen. Dit zijn dan ook de twee datapunten waarmee de overige publicaties zijn vergeleken.

Nuances

In alle bovengenoemde publicaties wordt doorlooptijd uitgedrukt in weekdagen, in dit onderzoek is doorlooptijd uitgedrukt in werkdagen. Voor vergelijkingen tussen de gemiddelde doorlooptijden zijn de doorlooptijden uit de andere publicaties omgerekend naar werkdagen door het getal te delen door 7 en te vermenigvuldigen met 5.

- Voor de provincies en de waterschappen zijn de resultaten van gemiddelde doorlooptijd vergelijkbaar, met enkele dagen verschil.
- De ministeries komen in Schildpaddensoep uit op 134 werkdagen afhandeltijd en in het Woo-dashboard op 113 werkdagen. In het voorliggende onderzoek varieert de doorlooptijd tussen 82 dagen voor een simpel verzoek tot 137 dagen voor een zeer complex verzoek. Vooral Schildpaddensoep komt daarmee hoger uit. Ook de gemeenten komen in het Schildpaddensoep rapport hoger uit in doorlooptijd (58 werkdagen in Schildpaddensoep, 39 werkdagen in het voorliggende onderzoek). Een mogelijke verklaring van het verschil is dat deze data is gebaseerd op het huidige werkproces, terwijl de andere publicaties over 2024 gaan. Een andere mogelijke verklaring is een verschil in steekproef.

Bij het percentage verzoeken dat wordt afgehandeld binnen de wettelijke termijn sluiten de uitkomsten bijna geheel aan op de resultaten uit de andere publicaties, mits rekening wordt gehouden met de gehanteerde definitie van 'binnen wettelijke termijn'. Schildpaddensoep hanteert een strikte termijn van 42 dagen als wettelijke termijn en rapporteert dat 17% van de Woo-verzoeken bij ministeries binnen deze termijn wordt afgehandeld. In het voorliggende onderzoek is gevraagd aan organisaties welk deel van hun verzoeken is afgehandeld binnen de wettelijke termijn. Hierin hebben organisaties ook verzoeken meegerekend waarin met de verzoeker een langere termijn wordt afgesproken en deze wordt gehaald, wat formeel gezien ook geldt als afhandeling binnen de wettelijke termijn. Op basis daarvan komt het gemiddelde voor ministeries uit op 35%. Het Woo-dashboard rapporteert een vergelijkbaar percentage van 32%. De Woo-monitorrapporten hanteren dezelfde definitie van afhandeling binnen wettelijke termijn als het voorliggende onderzoek. De uitkomsten voor gemeenten, provincies en waterschappen komen daardoor grotendeels overeen, met slechts beperkte verschillen in percentages.

II.III ICT tooling

In de Woo-monitorrapporten wordt organisaties gevraagd of zij al gebruikmaken van lak- en zoeksoftware. In het voorliggende onderzoek is ook uitgevraagd of organisaties gebruikmaken van (betere) zoeksoftware. In de Woo-monitorrapporten geeft 70% van de gemeenten aan geen zoeksoftware te hebben en 50% van de provincies. In het voorliggende onderzoek is de vraag gesteld of men gebruik maakt van goede zoeksoftware. De formulering van goede/betere zoeksoftware was als volgt: 'Betere zoeksoftware (bijvoorbeeld software waarbij de hele mailbox in een documentenstelsel geplaatst kan worden en ICT-specialisten hier query's op uitvoeren)'. 0% van de provincies (N=9) en 10% van de gemeenten (N=91) zegt altijd of regelmatig goede zoeksoftware te gebruiken. De grote verschillen in percentages zijn waarschijnlijk te verklaren door het verschil in vraagstelling: in de Woo-monitor wordt gevraagd of men zoeksoftware gebruikt, terwijl in het voorliggende onderzoek specifiek wordt gevraagd naar goede zoeksoftware.

Bijlage III Woo-proces

In onderstaande tabel is de omschrijving van het Woo-proces opgenomen. Dit proces is gebruikt voor de online vragenlijst.

Tabel 16. Woo-proces

Processtap	Activiteiten	Toelichting activiteit
1. Ontvangen en registreren	1.1 Registratie Woo-verzoek	Binnenkomende Woo-verzoeken worden geregistreerd. Vervolgens wordt beoordeeld of verzoek een daadwerkelijk Woo-verzoek is of dat het op een andere manier kan worden afgedaan. De mate van gevoeligheid kan ook worden bepaald. Indien het een daadwerkelijk Woo-verzoek betreft, volgen voorbereidende stappen: een ontvangstbevestiging wordt verstuurd, betrokken medewerkers worden aangewezen en geïnformeerd. Betrokken medewerkers bereiden zich voor.
	1.2 Beoordelen verzoek	
	1.3 Voorbereidende activiteiten	
2. Concretiseren en dossiervorming	2.1 Gesprek met verzoeker en specificeringsbrief	Voordat het dossier wordt gevormd vindt een gesprek met de verzoeker plaats om de specifieke informatiebehoefte te concretiseren en een werkwijze af te stemmen. Dit gesprek wordt voorbereid, uitgevoerd en waar nodig teruggekoppeld naar de verzoeker. Tijdens het interne afstemmingsoverleg worden vervolgens werk- en procesafspraken gemaakt. De documenten kunnen dan worden opgezocht, hierbij kunnen organisaties gebruik maken van zoekspecialisten. Het ontdebellen vindt ook plaats gedurende de zoekslag. De behandelaar maakt het dossier compleet en bepaalt of documenten binnen de scope vallen.
	2.2 Voeren intern afstemmingsoverleg	
	2.3 Zoekslag en eventueel ontdebellen	
	2.4 Dossier compleet maken	
3. Beoordelen en toetsen	3.1 Voorlak en eventueel ontdebellen	De geïnventariseerde stukken worden beoordeeld. De documenten worden voorgelakt. Ze worden vervolgens inhoudelijk beoordeeld. Tijdens dit proces vindt er overleg plaats over de beoordeling tussen de betrokken medewerkers (bijvoorbeeld tussen beleid en juristen). Na de inhoudelijke beoordeling wordt de set documenten getoetst, vaak door juristen.
	3.2 Inhoudelijke beoordeling en bepalen reikwijdte verzoek	
	3.3 Intern overleg over beoordeling/voorlak	
	3.4 Juridische beoordeling/toets	
	3.5 Administratieve handelingen	
4. Verzoek om zienswijze	4.1 Verzoek om zienswijze uitzetten	Het zienswijzeverzoek wordt uitgezet bij de betrokken externen. Zodra hier reactie op is wordt deze reactie beoordeeld en verwerkt.
	4.2 Reactie op zienswijze beoordelen en verwerken	
	4.3 Overleg/communicatie met externen over zienswijze	
	4.4 Administratieve handelingen	

5. Besluit/nota	5.1 Opstellen besluit	De behandelaar van het Woo-verzoek stelt het concept besluit op van het Woo-verzoek. Eventueel levert de betrokken beleidsmedewerker nog input voor het concept besluit. De conceptversie wordt afgestemd, vaak met de betrokken medewerkers en een afdelingshoofd afhankelijk van het onderwerp.
	5.2 Input voor besluit	
	5.3 Opstellen nota	
	5.4 Afstemmingsoverleg met bestuursadvisering	
6. Parafenlijn, ondertekening en publiceren	6.1 Inrichten parafenlijn Woo-verzoek en doorlopen lijn	Er wordt afgestemd wie mee moet in de parafenlijn. Vervolgens wordt de lijn doorlopen en wordt het besluit ondertekend en geparafeerd. Na verzending van het besluit en stukken worden interne en externe betrokkenen op de hoogte gesteld, waarna het dossier wordt gepubliceerd en afgesloten. Voor de online publicatie worden de documenten geredigeerd en worden persoonsgegevens en handtekeningen verwijderd. Eventueel worden er nog afrondende werkzaamheden verricht, zoals het juist archiveren van alles en soms ook een afsluitend gesprek met een verzoeker.
	6.2 Werkzaamheden voor publicatie	
	6.3 Afrondende werkzaamheden	
0. Algemene activiteiten	0.1 Communicatie met de verzoeker (uitgezonderd concretiseringsgesprek 2.1 en zienswijze brief)	Er worden verschillende activiteiten verricht die onafhankelijk zijn van een specifieke processtap, zoals activiteiten op het gebied van interne en externe afstemming en communicatie. Alle communicatie (tussentijdse gesprekken/ tussentijdse mails) naar verzoekers met updates over de voortgang vallen hier bijvoorbeeld onder.
	0.2 (Voortgangs)afstemming en communicatie over Woo-verzoek	
	0.3 Teamoverleg bespreken Woo-verzoek	

Bijlage IV Scope van het onderzoek

IV.1 Organisaties

In artikel 2.2 van de Woo is vastgelegd welke bestuursorganen en andere instanties onder de wet vallen. De Woo is van toepassing op bestuursorganen, zoals de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook op organisaties of bedrijven die werken onder verantwoordelijkheid van de overheid, zoals een wetenschappelijk instituut van een universiteit of een door een gemeente ingestelde commissie. Daarnaast is de Woo van toepassing op de Kamers en de Staten-Generaal, de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, en ombudsmannen en -commissies.

Niet alle organisaties die onder de Woo vallen, vallen binnen de scope van dit onderzoek. In dit onderzoek zijn de volgende typen organisaties meegenomen in de scope:

- Ministeries
- Provincies
- Waterschappen
- Gemeenten
- Regionale samenwerkingsorganen
- Zelfstandige bestuursorganen
- Agentschappen
- Hoge Colleges van Staat
- 1 sui generis organisatie

Buiten de scope van het onderzoek vallen:

- Inspecties
- Adviescolleges
- Universitair Medische Centra (umc's)
- Universiteiten
- Overige sui generis organisaties
- Openbare lichamen voor beroep en bedrijf
- Provinciale rekenkamers
- Gemeenschappelijke Regelingen die geen Regionaal samenwerkingsorgaan zijn⁶²

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de organisaties zijn meegenomen in de online vragenlijst. Als uitgangspunt is gebruikgemaakt van de Woo-index, waarin de organisaties zijn opgenomen die onder de Woo vallen. Onder de tabel volgt een toelichting per type organisatie, indien nodig.

⁶² Verderop in de paragraaf wordt dit toegelicht.

Tabel 17. Overzicht scope organisaties

Type organisatie	Totaal aantal organisaties	Onderbouwing
Ministeries	15	Algemene Zaken; Volksgezondheid, Welzijn en Sport (incl. directie Covid); Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Waterstaat; Buitenlandse Zaken; Defensie; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Financiën (incl. Belastingdienst); Justitie en Veiligheid; Asiel en Migratie; Economische Zaken; Klimaat en Groene Groei; Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Provincies	12	-
Waterschappen	21	-
Gemeenten - groot	32	Alle gemeenten met >100.000 inwoners. Bron: CBS, Regionale kerncijfers Nederland. Peildatum 1 januari 2024
Gemeenten - middelgroot	63	Alle gemeenten met 50.000-100.000 inwoners. Bron: CBS, Regionale kerncijfers Nederland. Peildatum 1 januari 2024
Gemeenten - klein	246	Alle gemeenten met <50.000 inwoners. Bron: CBS, Regionale kerncijfers Nederland. Peildatum 1 januari 2024
Regionale samenwerkingsorganen	352	Bron: aantal is gebaseerd op een download van de Woo-index, ontvangen van het ministerie van BZK op 25 augustus 2025.
ZBO's en agentschappen	122	ZBO's: aantal is gebaseerd op een download van de Woo-index, ontvangen van het ministerie van BZK op 25 augustus 2025. Dit overzicht is aangevuld met enkele ZBO's die wel in de online Woo-index stonden, maar niet in de download. Agentschappen: aantal is gebaseerd op een download van de Woo-index, ontvangen van het ministerie van BZK op 25 augustus 2025.
Hoge Colleges van Staat	6	We definiëren in totaal 6 Hoge Colleges van Staat: Eerste Kamer, Tweede Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, Kanselarij der Nederlandse Orden
Sui generis	1	Eén sui generis organisatie heeft deelgenomen, conform afstemming in de tweede begeleidingscommissie. Deze organisatie is voor de analyse en extrapolatie meegenomen in de categorie ZBO's en agentschappen t.b.v. de anonimiteit.

Ministeries

De ministeries hebben de vragenlijst in principe ingevuld voor de kerndepartementen. Op dit moment zijn er 15 ministeries. Sommige ministeries voeren gezamenlijk de taken van de Woo uit, of hebben binnen hetzelfde ministerie hun taken opgesplitst in meerdere afdelingen. Daarnaast handelen sommige ministeries de Woo-verzoeken van hun agentschappen af. In onderstaande tabel is weergegeven hoe de ministeries en hun onderdelen zijn meegenomen in het onderzoek. De onderdelen die zijn genoemd buiten de kerndepartementen, zijn opgenomen omdat het afwijkt van de insteek dat ministeries de vragenlijst alleen voor het kerndepartement zouden invullen. Als organisatieonderdelen buiten de scope vielen en ook niet zijn meegenomen in de vragenlijst, is dat niet vermeld in deze tabel (bijvoorbeeld dat het ministerie van JenV niet de inspectie JenV in de vragenlijst heeft meegenomen).

Wanneer ministeries één vragenlijst gezamenlijk hebben ingevuld (zoals EZ, LVVN en KGG), tellen zij voor de gemiddelden en extrapolaties in dit onderzoek wel mee als aparte ministeries, omdat Woo-verzoeken in de praktijk per ministerie worden geregistreerd en afgehandeld, ook wanneer de uitvoering organisatorisch is samengebracht. De Belastingdienst en het VWS-Covid Departement hebben een eigen vragenlijst ingevuld, maar zijn voor de analyse meegenomen als onderdeel van respectievelijk het ministerie van Financiën en het ministerie van VWS. Op deze methode gelden twee uitzonderingen:

- Voor het berekenen van de mediaan kunnen ministeries niet gesplitst worden, daarvoor tellen ze als één.
- In Tabel 5 (het aandeel van de verzoeken dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld) zijn de ministeries eveneens meegenomen zoals ze de vragenlijst hebben ingevuld. Deze cijfers kunnen namelijk niet gesplitst/samengevoegd worden.

Tabel 18. Wijze van meenemen ministeries en hun onderdelen in het onderzoek

Ministerie	Wijze van invullen vragenlijst	Omgang met onderdelen van ministeries
Algemene Zaken (AZ)	Voor AZ	Meegenomen in de vragenlijst ⁶³ van AZ zijn: ▪ Kerndepartement ▪ Bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
Asiel en Migratie (AenM)	Gezamenlijke vragenlijst met JenV	Meegenomen in de vragenlijst van AenM en JenV zijn: ▪ Kerndepartement JenV ▪ Kerndepartement AenM
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Gezamenlijke vragenlijst met VRO	Meegenomen in de vragenlijst van BZK en VRO zijn: ▪ Kerndepartement BZK ▪ Kerndepartement VRO
Buitenlandse Zaken (BuZa)	Voor BuZa	Meegenomen in de vragenlijst van BuZa zijn: ▪ Kerndepartement BuZa
Defensie	Voor Defensie	Meegenomen in de vragenlijst van Defensie zijn: ▪ Kerndepartement Defensie
Economische Zaken (EZ)	Gezamenlijke vragenlijst met KGG en LVVN	Meegenomen in de vragenlijst van EZ, KGG, LVVN zijn: ▪ Kerndepartement EZ ▪ Kerndepartement KGG ▪ Kerndepartement LVVN
Financiën	Voor Financiën	Meegenomen in de vragenlijst van Financiën zijn: ▪ Kerndepartement Financiën ▪ Douane ▪ Toeslagen

⁶³ 'Meegenomen in de vragenlijst' geeft aan welke onderdelen van een ministerie zijn inbegrepen in de door het ministerie gerapporteerde cijfers in de vragenlijst (zoals bijvoorbeeld het aantal Woo-verzoeken).

		De Belastingdienst heeft een aparte vragenlijst ingevuld maar is in de analyse van de uitvoeringslasten meegenomen als (onderdeel van) de ministeries.
Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	Voor IenW	Meegenomen in de vragenlijst van IenW zijn: ▪ Kerndepartement IenW
Justitie en Veiligheid (JenV)	Gezamenlijke vragenlijst met AenM	Zie Ministerie van AenM
Klimaat en Groene Groei (KGG)	Gezamenlijke vragenlijst met EZ en LVVN	Zie Ministerie van EZ
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)	Gezamenlijke vragenlijst met EZ en KGG	Zie Ministerie van EZ
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Voor OCW	Meegenomen in de vragenlijst van OCW zijn: ▪ Kerndepartement OCW
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	Voor SZW	Meegenomen in de vragenlijst van SZW zijn: ▪ Kerndepartement SZW ▪ Nederlandse Arbeidsinspectie
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	Twee aparte vragenlijsten, voor de reguliere Woo-afdeling en voor de Covid Woo-afdeling	Meegenomen in de vragenlijst van VWS zijn: ▪ Kerndepartement VWS ▪ IGJ, DUS-I, CIBG, RIVM, aCBG De VWS-Covid directie heeft een aparte vragenlijst ingevuld maar is in de analyse van de uitvoeringslasten meegenomen als (onderdeel van) de ministeries.
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)	Gezamenlijke vragenlijst met BZK	Zie Ministerie van BZK

ZBO's en agentschappen

In principe zijn agentschappen los van de ministeries meegenomen in het onderzoek: ze hebben een aparte vragenlijst ontvangen. Als ministeries ook de Woo-verzoeken voor hun agentschappen afhandelden, was het in sommige gevallen logischer om de cijfers van deze agentschappen (bijvoorbeeld de aantallen verzoeken) mee te nemen in de vragenlijst voor het ministerie. In de tabel hierboven is weergegeven bij welke ministeries al onderdelen meegenomen zijn in hun eigen vragenlijst. De resultaten van de ZBO's en agentschappen zijn in het onderzoek weergegeven in een gezamenlijke categorie.

Provincies

Voor de provincies zijn er geen bijzonderheden. Alle 12 provincies vallen binnen de scope.

Waterschappen

Voor de waterschappen zijn er geen bijzonderheden. Alle 21 waterschappen vallen binnen de scope.

Gemeenten

Alle 342 gemeenten vallen binnen de scope. Omdat gemeenten onderling verschillen, bijvoorbeeld vanwege de grootte van de gemeente, is in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn geclassificeerd als groot, gemeenten met 50.000-100.000 inwoners zijn geclassificeerd als middelgroot en gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn geclassificeerd als klein.

Regionale samenwerkingsorganen⁶⁴

Een gemeenschappelijke regeling is het besluit waarin deelnemers afspraken maken over hun onderlinge samenwerking. Dit besluit kan leiden tot oprichting van een organisatie, zoals een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan. Een regionaal samenwerkingsorgaan is een organisatie die voortkomt uit een gemeenschappelijke regeling. Niet alle gemeenschappelijke regelingen leiden tot oprichting van een regionaal samenwerkingsorgaan. Een 'regeling zonder meer' is de enige samenwerkingsvorm die niet leidt tot oprichting van een regionaal samenwerkingsorgaan. Voor het onderzoek zijn regionale samenwerkingsorganen bevraagd uit de Woo-index.

Hoge Colleges van Staat

Hoge Colleges van Staat zijn onafhankelijke overheidsorganen met een bijzondere grondwettelijke positie, die de overheid controleren of adviseren. De Hoge Colleges van Staat zijn de Eerste en Tweede Kamer, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman en Kanselarij der Nederlandse Orden. Voor de Hoge Colleges van Staat zijn er geen bijzonderheden. Alle 6 Hoge Colleges van Staat vallen binnen de scope.

Sui generis organisaties

De term sui generis duidt aan dat een organisatie 'enig in zijn soort' is. De term wordt afhankelijk van de context op verschillende wijzen gebruikt. Eén sui generis organisatie valt binnen de scope van het onderzoek. Ten behoeve van de anonimiteit is deze sui generis organisatie in het onderzoek meegenomen in de categorie 'ZBO's en agentschappen'.

IV.II Onderdelen van de Woo

Dit onderzoek richt zich op de uitvoeringslasten van alle Woo-verzoeken die door de overheid worden behandeld. De in dit onderzoek gehanteerde definitie van uitvoeringslasten omvat: de kosten (euro), de bestede tijd (capaciteit) en de doorlooptijd voor het afhandelen van Woo-verzoeken.

Binnen de scope van het onderzoek vallen:

- Het gehele proces van afhandeling van een Woo-verzoek, inclusief het vragen naar zienswijzen aan andere organisaties/burgers en het verwerken van deze ontvangen zienswijzen, en bezwaar en beroep;
- De afhandeling van Woo-verzoeken die op een andere wijze worden afgehandeld dan middels een formeel besluit. Een voorbeeld is een verzoek dat later door de verzoeker wordt ingetrokken. Dit verzoek leidt dan niet tot openbaarmaking van een document, maar heeft wel capaciteit van de organisatie gekost;
- De behandeling van zienswijze-vragen die overheidsorganisaties ontvangen van andere bestuursorganen;
- Dwangsommen in verband met niet-tijdige afhandeling;
- Materiële kosten voor de afhandeling van Woo-verzoeken, zoals bijvoorbeeld de kosten voor laksoftware.

⁶⁴ Bron: <https://www.koopoverheid.nl/voor-overheden/gemeenten-provincies-en-waterschappen/gemeenschappelijke-regelingen>

Buiten de scope van dit onderzoek vallen:

- Actieve openbaarmaking. Actieve openbaarmaking in het kader van de Woo houdt in dat overheidsorganen bepaalde informatie uit eigen initiatief openbaar maken, zonder dat daar eerst een verzoek voor hoeft te worden ingediend;
- De meerkosten voor ingehuurd personeel voor het afhandelingsproces. Het onderzoek neemt de tijdsbesteding wel mee, maar rekent met interne uurtarieven;
- De behandeling van informatieverzoeken. Een informatieverzoek aan een overheid is een aanvraag waarbij een individu of organisatie toegang vraagt tot publieke informatie die een overheidsorgaan beheert. De kosten voor de behandeling van informatieverzoeken vallen buiten de scope (tenzij initieel gelabeld en behandeld als Woo-verzoek);
- Incidentele kosten zoals een project gericht op procesoptimalisatie van het afhandelingsproces van Woo-verzoeken;
- Kosten die indirect worden gemaakt doordat bijvoorbeeld beleidsmedewerkers aan een Woo-verzoek meewerken en daardoor niet met hun primaire taak bezig zijn. De ingezette tijd van deze medewerkers zelf maakt uiteraard wel onderdeel uit van de uitvoeringslasten, maar bijvoorbeeld productiviteitsverlies of inhuurkosten voor de primaire taak niet);
- 'Ervaren' lasten, d.w.z. de beleving die organisaties of medewerkers hebben bij de uitvoeringslasten. Dit uit zich in werkdruk, personeelsverloop of verzuim.

Bijlage V Indeling complexiteit

Een landelijk onderzoek naar de Woo vergt een bepaalde mate van veralgemenisering, omdat niet voor elk verzoek apart de uitvoeringslasten in kaart kunnen worden gebracht. De tijdsbesteding, doorlooptijd en kosten kunnen echter wel sterk verschillen per (type) Woo-verzoek, elk verzoek is namelijk anders.

In het onderzoek is daarom aan organisaties gevraagd om de tijdsbesteding en doorlooptijd weer te geven van vier typen verzoeken:

- Simpel
- Gemiddeld
- Complex
- Zeer complex

Organisaties zijn ook gevraagd om het aantal verzoeken dat tot openbaarmaking heeft geleid in deze categorieën in te delen. Op basis van deze aantallen is de totale tijdsbesteding per organisatie berekend (zie details berekening in Bijlage VII).

In de vragenlijst zijn onderstaande richtlijnen meegegeven voor het beoordelen hoeveel verzoeken in de verschillende categorieën pasten. **Als organisaties de richtlijnen niet vonden aansluiten op de eigen praktijk was er echter ook de mogelijkheid zelf een indeling te maken.**

Tekstkader 5. Richtlijnen indeling complexiteit Woo-verzoeken

Richtlijnen indeling complexiteit verzoeken

- Simpel verzoek: met 0-50 beoordeelde documenten en inhoudelijk niet complex
- Gemiddeld verzoek: 50 – 100 beoordeelde documenten, of minder documenten maar inhoudelijk complex
- Complex verzoek: 100-500 beoordeelde documenten, of 50-100 documenten maar inhoudelijk complex
- Zeer complex verzoek: >500 beoordeelde documenten, of 100-500 documenten maar inhoudelijk complex

Waarbij de inhoudelijke complexiteit kan zien op vijf punten:

1. Het aantal doorzochte documenten
2. De mate waarin het verzoek raakt aan specifieke sectorale wetten of andere aanpalende wetgeving
3. De mate waarin het verzoek grote belangen van de Staat raakt en/of politiek in de belangstelling staat
4. De mate waarin afstemming nodig is
5. De mate waarin documenten uit oude archieven moeten worden gehaald (papieren dossiers)

Bijlage VI Onderzoeksaanpak

VI.1 Algemene onderzoeksaanpak en fasering

Het ministerie van BZK heeft dit onderzoek in twee fasen ingericht:

Fase 1: Plan van Aanpak (januari-maart 2025)

De eerste fase bestond uit een inventarisatie onder ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Deze inventarisatie heeft inzicht gegeven in de mogelijkheden voor het verzamelen van de benodigde informatie en hoe te komen tot een representatieve selectie van bestuursorganen. Om input op te halen uit de praktijk en om de gegevensuitvraag te toetsen hebben zes panelgesprekken plaatsgevonden met in totaal circa 35 organisaties (ministeries, provincies, kleine gemeenten, grote gemeenten, waterschappen en uitvoeringsorganisaties). In de panelgesprekken is het proces van de afhandeling van een Woo-verzoek in kaart gebracht. Ook is onderzocht welke gegevens de verschillende organisaties wel en niet kunnen aanleveren en wat de tijdsinspanning hiervan is.

Het resultaat van deze fase was een afgestemd Plan van Aanpak voor het voorliggende onderzoek.

Fase 2: Uitvoering van het onderzoek (juni 2025-december 2025)

Deze fase betrof het tot uitvoering brengen van het Plan van Aanpak. Het voorliggende rapport is hiervan het resultaat. In deze fase ging het expliciet om het in kaart brengen van de benodigde tijd, inzet en capaciteit voor de afhandeling van Woo-verzoeken bij verschillende typen organisaties. Daarmee is inzicht vergaard in de totale uitvoeringslasten. Daarnaast zijn best practices geïdentificeerd die aanknopingspunten bieden om de uitvoering efficiënter en effectiever in te richten.

Uitgangspunten onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Cijfers zijn zoveel mogelijk gebaseerd op beschikbare registraties en observaties, welke vervolgens naar een hoger niveau zijn geëxtrapoleerd (dit wordt verderop in deze bijlage verder toegelicht). Indien registraties niet voorhanden waren, zijn de cijfers zo goed mogelijk gevalideerd.
- Om te waarborgen dat de gegevensuitvraag aansluit bij de feitelijke werkwijze van de verschillende overheidsorganisaties, is in de aanpak ruimte gelaten voor verschillende varianten van de Woo-procedure (de definities blijven gelijk). De uitvraag is dus zo vormgegeven dat verschillen in de uitvoering zichtbaar zijn en wat dit betekent voor de uitvoeringslasten. De uitvraag heeft de organisaties bijvoorbeeld de mogelijkheid gegeven om aan te geven dat bepaalde activiteiten bij hen niet (altijd) plaatsvinden, of door medewerkers met een andere functie worden uitgevoerd.
- De gegevensuitvraag diende haalbaar te zijn. Daarom is bij de ontwikkeling van de aanpak getoetst welke gegevensbronnen voorhanden zijn en op welke wijze ontbrekende gegevens op een betrouwbare wijze te achterhalen zijn.
- Bij de gegevensverzameling was het uitgangspunt dat zo actueel mogelijke informatie werd opgehaald. De onderzoeksvraag is gelaagd en bevat meerdere verschillende type vragen en doelstellingen. Dit zorgt ervoor dat in de aanpak, afhankelijk van de vraag en methode van gegevensverzameling, gekozen is voor een aangepaste onderzoeksperiode:
 - Tijdens de onderzoeksperiode zijn de processen en werkwijzen in kaart gebracht die op dat moment golden voor de organisaties. Dit geeft het meest recente beeld van de

praktijk. Op basis van deze informatie is de huidige tijdsbesteding per verzoek in kaart gebracht en gevalideerd.

- Voor de aantallen verzoeken is gekeken naar het aantal afgehandelde verzoeken in de 2024. Het aantal verzoeken in de periode van juli 2024-juni 2025 zou een recenter beeld geven, maar deze verzoeken zijn ten tijde van het onderzoek nog niet allemaal afgehandeld. Daardoor is het niet mogelijk om iets te zeggen over de doorlooptijd van deze verzoeken, de wijze van afhandeling (of ze bijvoorbeeld tot een besluit hebben geleid) en de omvang (pas na afhandeling kan worden gekeken hoeveel documenten/pagina's zijn beoordeeld). Als een set verzoeken wordt onderzocht waarvan een deel nog niet is afgerond, geeft dit een vertekend beeld (bias): vooral grote verzoeken zijn waarschijnlijk nog niet afgerond

Omschrijving van de drie werkstromen

Om te komen tot een reëel en betrouwbaar beeld van de uitvoeringslasten, is de gegevensverzameling in drie delen uitgevoerd:

1. Online vragenlijst, basis voor de analyse van de onderzoeksvragen;
2. Tijdmeting, ter casuïstiek en waar mogelijk validatie van de tijdsbesteding uit de online vragenlijst;
3. Onderzoek naar doorlooptijd van ministeries ter casuïstiek en waar mogelijk validatie van doorlooptijden uit de online vragenlijst.

Deze drie onderdelen worden in de paragrafen hieronder verder toegelicht.

VI.II Begeleidingscommissie

Voor het onderzoek heeft een begeleidingscommissie meegedacht. De begeleidingscommissie bestond uit afgevaardigden van:

- Drie ministeries
- De Unie van Waterschappen
- De VNG
- Eén zelfstandig bestuursorgaan
- Prof. dr. Peter van der Heijden, hoogleraar statistiek t.b.v. de sociale wetenschappen, verbonden aan de Universiteit Utrecht

De begeleidingscommissie heeft gedurende het hele onderzoek meegedacht en meegelezen op voorstellen van het onderzoeksbureau. In totaal is de begeleidingscommissie zes keer bijeengekomen. Aan de start van het onderzoek, na de pilot van de online vragenlijst, halverwege de dataverzamelingsperiode, na de eerste analyses van de data, voor de bespreking van het eerste conceptrapport en voor de bespreking van het tweede conceptrapport.

VI.III Aanpak online vragenlijst

Bijlage IX bevat de vragenlijst zoals hij is gedeeld met organisaties.

De vragenlijst bestond uit:

- a. Algemene vragen over aantallen verzoeken, wijze van afhandeling, doorlooptijd en de organisatie van de afhandeling van verzoeken en welke medewerkers daarbij betrokken zijn. Ook bevatte dit deel vragen over aantallen bezwaren en beroepen.
- b. Vragen over tijdsbesteding en doorlooptijd per type verzoek en per processtap en -activiteit;
- c. Vragen over de toepassing en het verwachte effect van vooraf geformuleerde werkwijzen op tijdsbesteding en doorlooptijd.

Totstandkoming vragenlijst

De vragenlijst is opgesteld aan de hand van de onderzoeksvragen die in fase 1 zijn geformuleerd. De vragenlijst is in fase 2 in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie aangescherpt. Daarnaast is een pilot georganiseerd bij 10 organisaties (2 ministeries, 2 provincies, 1 waterschap, 3 gemeenten, 2 ZBO's/agentschappen), voorafgaand aan het uitzetten van de online vragenlijst. De pilot is gebruikt om de vraagstellingen en werkwijze in de praktijk te testen en op basis daarvan bij te stellen. Naar aanleiding van de pilot zijn een aantal aanpassingen doorgevoerd in de vragenlijst. Bijlage VI.VI omschrijft de wijzigingen.

Voor de online vragenlijst is gebruik gemaakt van een digitaal platform om de vragenlijst op in te vullen. Op dit digitale platform had elke organisatie die binnen de scope viel een eigen account met inloggegevens, waarin de vragenlijst klaargezet was.

Voor regionale samenwerkingsorganen is een verkorte versie van de vragenlijst gemaakt, waarin enkel de aantallen verzoeken en de wijze van afhandeling van deze verzoeken werd uitgevraagd.

Start van de uitvraag

Een week voor de start van het onderzoek zijn alle organisaties via een mail vanuit het ministerie van BZK op de hoogte gesteld van de aankomende uitnodiging van het onderzoek. Bijlage IV.I licht toe naar welke organisaties de vragenlijst is verstuurd.

Ook is het onderzoek in verschillende overleggen aangekondigd (Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, VNG). Op 16 september 2025 hebben alle organisaties een mail van Sira Consulting gekregen met daarin de link naar het online portaal en de inloggegevens. Op diezelfde dag is een Webinar georganiseerd door Sira Consulting en het ministerie van BZK, waarin de achtergrond en het doel van het onderzoek werden uitgelegd. Daarnaast werd de uitleg gegeven over de omgang met de digitale vragenlijst. Deze Webinar was ook terug te kijken voor organisaties die er niet live bij konden zijn. Om informatie over het onderzoek, veel gestelde vragen en de opname van de Webinar makkelijk vindbaar te maken voor organisaties, is voor het onderzoek een website ingericht. De link naar deze website werd gecommuniceerd in de uitnodiging van het onderzoek en alle reminders die daarna zijn verstuurd.

Gedurende de dataverzameling

Gedurende de looptijd van de online vragenlijst was Sira Consulting op werkdagen telefonisch bereikbaar voor vragen van respondenten. Daarnaast was er een apart e-mailadres voor dit onderzoek gemaakt, waar men naar kon mailen met vragen. Deze mailbox werd elke werkdag bijgehouden, zodat respondenten snel antwoord kregen op hun vragen rondom het invullen van de vragenlijst. Hiermee werd ervoor gezorgd dat organisaties zo min mogelijk vertraging opliepen met het invullen van de vragenlijst.

Gedurende de looptijd van de uitvraag zijn twee algemene reminders verstuurd naar alle organisaties. Daarnaast is gedurende de gegevensverzameling de respons van alle organisaties bijgehouden en daardoor kon worden gekeken welke typen organisaties nog extra voor de uitvraag nodig waren. Hierop werd bijgestuurd en deze werden apart aangeschreven met een extra reminder. Omdat de respons bij ZBO's achterbleef is de verkorte versie van de vragenlijst, die voor de regionale samenwerkingsorganen was opgesteld, ook met hen gedeeld.

Organisaties kregen in eerste instantie vier weken de tijd om de vragenlijst in te vullen. Tegen het einde van de dataverzamelingsperiode is besloten om de looptijd van de vragenlijst met twee weken te verlengen, zodat meer organisaties de vragenlijst goed en volledig konden invullen.

Analyse

Op de definitieve dataset zijn analyses uitgevoerd. Deze zijn omschreven in een aparte bijlage: Bijlage VII.

VI.IV Aanpak tijdmeting

Bij 15 organisaties is een tijdmeting georganiseerd gedurende een periode van drie maanden. In deze periode hielden organisaties bij hoeveel tijd zij besteedden aan het afhandelen van Woo-verzoeken, via een speciaal ontwikkelde meetapp. Deze tijdmeting is gebruikt om de uitkomsten van de online vragenlijst steekproefsgewijs te valideren, en helpt ook om de casuïstiek van enkele Woo-verzoeken helder te krijgen.

De volgende organisaties hebben meegedaan aan de tijdmeting:

- 3 ministeries
- 2 provincies
- 2 waterschappen
- 2 grote gemeenten
- 2 middelgrote gemeenten
- 2 kleine gemeenten
- 2 ZBO's/agentschappen

Voor het werven van organisaties zijn alle type organisaties binnen de scope benaderd met de vraag of zij mee wilden doen aan de tijdmeting. De uiteindelijke selectie van 15 organisaties heeft zichzelf opgegeven om mee te doen aan de tijdmeting.

Overzicht proces tijdmeting

- *Kennismakingsgesprek*
Alle deelnemende organisaties zijn gebeld voor een gesprek van 15 minuten om kort kennis te maken en alvast de eerste benodigde informatie te verzamelen (bijvoorbeeld welke functies betrokken zijn in het proces en zullen gaan tijdschrijven en hoe het Woo-proces op hoofdlijnen is ingericht).
- *Werksessies*
Er hebben 6 werksessies plaatsgevonden, grotendeels in groepsverband, met 1 tot 4 organisaties per sessie. Een werksessie duurde, afhankelijk van de grootte van de groep, circa 1,5 uur (exclusief eigen voorbereiding van de organisaties). In deze werksessie werden met de Woo-contactpersonen van de verschillende organisaties de werkprocessen verder doorgenomen en de werkzaamheden afgebakend.
- *Pilot*
Na de werksessie hebben 2 deelnemende organisaties meegedaan aan een pilot en zij hebben gedurende enkele dagen de tijd bijgehouden in de meetapp (toelichting hierover volgt verderop in de paragraaf). Vooraf aan deze pilot is uitleg gegeven over hoe de app werkt. Deze pilot was bedoeld om enerzijds te controleren of de app goed werkte en anderzijds te controleren of er knelpunten of onduidelijkheden waren bij het invullen van de tijdsbesteding.
- *Voorbereidend gesprek*
Met alle organisaties heeft met de contactpersoon een voorbereidend gesprek plaatsgevonden. In dit gesprek werd bepaald welke 10 Woo-verzoeken en eventueel 5 zienswijzen werden geselecteerd voor de tijdmeting en welke medewerkers hun tijd zouden gaan bijhouden met de meetapp.
- *Startbijeenkomst*
Een week voor de start van de meetperiode is een online startbijeenkomst georganiseerd voor alle deelnemers die gingen tijdschrijven met de app. Hierin zijn instructies gegeven voor

het werken met de app voor het bijhouden van de tijdsbesteding. Alle vragen konden tijdens deze bijeenkomst worden gesteld. Na afloop van de startbijeenkomst hadden organisaties de rest van de week de tijd om te oefenen met het bijhouden van hun tijd, voordat de daadwerkelijke meetperiode van start ging. Voor deelnemers die er niet bij konden zijn, is de opname van de startbijeenkomst beschikbaar gesteld.

- **Meetperiode**

De meetperiode startte 22 september en liep tot en met 12 december. Tijdens de meetperiode zijn de werkzaamheden voor de 10 verschillende Woo-verzoeken en eventueel 5 zienswijzen vastgelegd in de app of een Excel tijdschrijfformulier.

- **Aanvullende sessies**

Aan het einde van de tijdmeting zijn er aanvullende sessies ingepland met de organisaties die hebben deelgenomen. Hierin zijn opvallendheden in de data besproken en de meetresultaten geduid.

Werksessies

Voor een tijdmeting is het van belang dat er een zogeheten meetprofiel wordt opgesteld. Het meetprofiel betreft een overzicht van alle werkzaamheden die door medewerkers worden uitgevoerd tijdens de afhandeling van een Woo-verzoek. Aan de hand van het meetprofiel kan de meet-app worden ingericht.

Het was belangrijk dat:

- Het meetprofiel zo eenduidig en compact mogelijk was;
- De werkzaamheden in de meetapp herkenbaar waren voor alle medewerkers.

Het meetprofiel was gebaseerd op het in fase 1 van het onderzoek in kaart gebrachte proces (zie ook hoofdstuk 5). In de werksessies gingen we ervan uit dat alle organisaties in grote lijnen dit proces herkenden. Er werd dan ook dieper ingegaan op alle activiteiten en of elke organisatie hetzelfde verstaat onder de activiteiten. Het is namelijk belangrijk dat gedurende het onderzoek, iedereen dezelfde werkzaamheden onder dezelfde activiteit indeelt. Een goede afbakening van de verschillende activiteiten is belangrijk, om de verzamelde gegevens van alle organisaties onderling te kunnen vergelijken. Aan de hand van de werksessies werd het meetprofiel op bepaalde punten aangepast, om de herkenbaarheid en eenduidigheid te vergroten. Het definitieve meetprofiel is anderhalve week voor de start van de tijdmeting uitgestuurd naar alle deelnemers.

Selectie gemeten Woo-verzoeken

Tijdens de periode van tijdschrijven kon het voorkomen dat sommige verzoeken een langere doorlooptijd hadden dan de tijdschrijfperiode duurde, waardoor ze niet volledig gemeten konden worden binnen de onderzoeksperiode. Om toch een representatief beeld te krijgen (geen bias), was het nodig om een set verzoeken te volgen die zich op verschillende punten in het proces bevonden. Daarmee is opgevangen dat niet elk verzoek van begin tot eind kan worden gevolgd, maar wel elke processtap voor verschillende verzoeken meermaals in kaart kon worden gebracht. Per organisatie zijn 10 Woo-verzoeken gevolgd.

Welke verzoeken gekozen werden om bij te houden in het tijdschrijven, was verschillend per organisatie. Voor het onderzoek maakten we, naast dat we verschil wilden in waar een verzoek zich in het proces bevond, onderscheid tussen verschillende typen Woo-verzoeken op basis van omvang en complexiteit. Gedurende de tijdmeting was het belangrijk dat de 10 te meten Woo-verzoeken verschilden in omvang en complexiteit, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Dit is in het voorbereidende gesprek afgestemd met de organisaties.

Niet alle organisaties konden aan de start van de tijdmeting een selectie van 10 Woo-verzoeken maken, omdat er onvoldoende Woo-verzoeken voorhanden waren. Met deze organisaties is afgesproken dat zij het doorgaven aan het onderzoeksbureau (Sira Consulting) zodra er een nieuw Woo-verzoek binnenkwam, zodat deze kon worden toegevoegd aan de selectie. Niet alle organisaties hebben aan het einde van de meetperiode 10 Woo-verzoeken in behandeling gehad, bij deze organisaties is alles gemeten wat er mogelijk was.

Naast de 10 Woo-verzoeken uit verschillende categorieën die werden gemeten, is aanvullend gekeken naar de tijdsbesteding van 5 binnengekomen zienswijzeverzoeken. Het gaat hierbij dus niet om zienswijzeverzoeken die als onderdeel van de te behandelen Woo-verzoeken worden uitgezet naar derden, maar om zienswijzeverzoeken waarbij de deelnemende organisatie de belanghebbende is aan wie een zienswijze wordt verzocht. Deze 5 zienswijzeverzoeken staan dus los van de 10 Woo-verzoeken en zijn apart gemeten. Niet alle organisaties hebben 5 zienswijzeverzoeken binnengekregen. Bij deze organisaties is gemeten wat mogelijk was.

Meetperiode

De meetperiode liep van 22 september tot en met 12 december. In deze periode hebben ongeveer 80 medewerkers van de 15 deelnemende organisaties hun tijd bijgehouden via een speciaal daarvoor ontwikkelde meetapp. De app kon worden gedownload op de mobiele telefoon, waardoor meten overall mogelijk was. In deze app was het meetprofiel opgenomen. De app werkt met een stopwatch methode. Wanneer je aan een activiteit op één van de geselecteerde Woo-verzoeken begon, startte je de stopwatch. Wanneer je klaar was met de activiteit gaf je aan welke activiteit je had uitgevoerd en voor welk Woo-verzoek (middels een zaaknummer), waarna je de activiteit opsloeg. Bij elke meting was ook de mogelijkheid om een opmerking in te vullen, bijvoorbeeld als men de timer was vergeten aan te zetten en de activiteit een half uur langer had geduurd dan de stopwatch aangaf. Hierna moest de deelnemer de activiteit opslaan, waarna de gemeten tijd werd doorgestuurd naar het onderzoeksbureau.

Het onderzoeksbureau controleerde elke dag de binnengekomen metingen op uitschieters en opmerkingen van de deelnemers. Daarnaast kregen de deelnemers van de tijdmeting ook zelf elke ochtend een overzicht van hun metingen van de vorige dag. Op deze manier was er elke dag vanuit zowel de deelnemers als het onderzoeksbureau toezicht op juistheid en volledigheid van de data.

Voor de tijdmeting is ervoor gekozen om niet iedereen die aan een Woo-verzoek werkt, tijd te laten meten met de app. De medewerkers die grotendeels bij een Woo-verzoek zijn betrokken op de verschillende processtappen en eventueel aan meerdere verzoeken werken, meten via de app. Medewerkers die per verzoek verschillen en een enkele activiteit uitvoeren in een Woo-verzoek, zoals de betrokken inhoudelijke beleidsmedewerker, houden hun tijd niet bij via de app. Het meten van tijd via de meetapp vergt uitleg en oefening, dus voor medewerkers die maar een korte tijd aan één verzoek werken in de gehele meetperiode, is gebruik maken van de meetapp niet efficiënt. Om de tijd van deze medewerkers wel mee te nemen, hebben alle organisaties een Excelformulier gekregen om de tijd van deze medewerkers te registreren. Zodra een Woo-verzoek afgerond was, of aan het einde van de meetperiode, stuurden organisaties deze registraties op naar het onderzoeksbureau en werden deze registraties toegevoegd aan de data.

Gedurende de meetperiode is tussentijds meermaals gecontroleerd of organisaties problemen hadden met de app of vergaten hun tijd bij te houden. Waar nodig is bijgestuurd door elke organisatie tussentijds te bellen en te vragen of zij nog ondersteuning konden gebruiken.

Daarnaast is voor elk Woo-verzoek aanvullende informatie over de gehanteerde werkwijzen uitgevraagd en de complexiteit van de gemeten verzoeken vastgesteld.

Afsluitende gesprekken en validatie

Met 14 van de 15 organisaties is een afsluitend gesprek gevoerd na afloop van de tijdmeting; één organisatie was niet meer bereikbaar. In het afsluitende gesprek werden de resultaten van de eigen organisatie voorgelegd. Voor elk gemeten Woo-verzoek is in dit gesprek nagelopen of de gemeten tijd representatief en volledig was, of dat er bijvoorbeeld data miste en de tijd die gemeten was onbetrouwbaar was.

VI.V Aanpak aanvullende analyse doorlooptijden

Om het inzicht over doorlooptijden te verbreden is voor een deel van de ministeries nog een extra analyse gedaan, naast de analyses die zijn gebaseerd op data uit de online vragenlijst.

Met elk ministerie is in kaart gebracht welke data zij beschikbaar hebben over doorlooptijden. Daarbij is gekeken naar beschikbare datapunten binnen het proces van de afhandeling van Woo-verzoeken, waaronder gegevens uit eventuele zaaksystemen, data afkomstig uit lak- of zoeksoftware en beschikbare geregistreerde data over de parafenlijn. Aan de hand van deze gesprekken zijn uiteindelijk van vijf ministeries datasets ontvangen waarop aanvullende analyses konden worden uitgevoerd.

De aangeleverde data is geanalyseerd en vergeleken met de data uit het onderzoek, om te beoordelen in hoeverre deze onderling vergelijkbaar zijn. Hierbij is specifiek gekeken naar het type Woo-verzoeken dat in de datasets was opgenomen. In de analyses zijn bijvoorbeeld uitsluitend verzoeken meegenomen die hebben geleid tot (gedeeltelijke) inwilliging, en dus tot openbaarmaking van documenten. Daarnaast is beoordeeld of de gehanteerde start- en einddata van het proces aansluiten bij de definities en interpretaties die in het onderzoek worden gebruikt. Ook is gecontroleerd of de berekening van doorlooptijden gebaseerd was op werk- of weekdagen. Waar nodig zijn hiervoor correcties toegepast.

Op basis van gegevens uit de systemen, is de doorlooptijd van bepaalde processtappen berekend. Dit geeft informatie over waar het zwaartepunt in de doorlooptijd ligt, en dient ter validatie van de eerder opgehaalde data over doorlooptijden.

De uitkomsten van deze analyse staat in bijlage VIII.IV.

VI.VI Verschil met Plan van Aanpak fase 1

Zoals aan het begin van deze bijlage omschreven, is in de eerste fase van dit onderzoek een Plan van Aanpak opgesteld voor de uitvoering van het onderzoek. Deze paragraaf licht beknopt toe wat de voornaamste punten zijn waarop dit onderzoek verschilt van het Plan van Aanpak en waarom.

Tekstuele wijzigingen vragenlijst

In de vragenlijst zijn naar aanleiding van de pilot tekstuele aanpassingen gedaan, die afwijken van de eerste opzet van de vragenlijst. Voorbeelden van deze aanpassingen zijn het verhelderen van vraagstellingen, het uitbreiden van toelichtingen of het toevoegen van toelichtingen op onderdelen die nog niet duidelijk genoeg waren.

Aanpassingen online vragenlijst naar aanleiding van de pilot: kalenderjaar en complexiteit

De onderzoeksperiode is aangepast naar 2024, in plaats van juli 2024-juni 2025, omdat meer organisaties gegevens beschikbaar hadden over een geheel kalenderjaar. Daarnaast is de gekozen indeling in categorieën (simpel/gemiddeld/complex/zeer complex) aangepast. In onderstaande tabel is het verschil na aanpassing van de indeling van de categorieën weergegeven.

Tabel 19. Verschil aanpassing indeling categorieën complexiteit n.a.v. pilot

	Simpel verzoek	Gemiddeld verzoek	Complex verzoek	Zeer complex verzoek
Voor de pilot	0-10 beoordeelde documenten en inhoudelijk eenvoudig	10-50 beoordeelde documenten OF 0-10 beoordeelde documenten, maar inhoudelijk complex	>50 beoordeelde documenten OF 10-50 beoordeelde documenten, maar inhoudelijk complex	>50 beoordeelde documenten en inhoudelijk complex
Na de pilot	0-50 beoordeelde documenten en inhoudelijk eenvoudig	50-100 beoordeelde documenten OF 0-50 beoordeelde documenten, maar inhoudelijk complex	100-500 beoordeelde documenten OF 50-100 beoordeelde documenten, maar inhoudelijk complex	>500 beoordeelde documenten OF 100-500 beoordeelde documenten, maar inhoudelijk complex

In het Plan van Aanpak stond expliciet opgenomen dat deze twee onderdelen in de pilot getoetst zouden worden op werkbaarheid voor de verschillende typen organisaties, dus dit betreft feitelijk geen afwijking van het Plan van Aanpak.

Zienswijzeverzoeken

Het meten van binnenkomende zienswijzeverzoeken met de tijdmeting is toegevoegd aan de tijdmeting. Dit is toegevoegd om een zo compleet mogelijk beeld van de uitvoeringslast te krijgen.

Looptijd van het onderzoek

De planning die in het Plan van Aanpak is opgenomen is uitgelopen. De planning was dat het eindrapport op 30 december zou worden opgeleverd. De planning is met een maand uitgelopen. Reden voor deze vertraging is onder andere dat het lastig was om deelnemers voor de tijdmeting te werven, waardoor deze later van start ging dan gepland. Omdat een meetperiode van drie maanden wenselijk was, is in samenspraak met de opdrachtgever besloten om de planning uit te stellen. Ook is de periode om de online vragenlijst in te vullen verlengd met twee weken, om meer organisaties de kans te geven mee te doen.

Omgang regionale samenwerkingsorganen en Hoge Colleges van Staat

In het Plan van Aanpak was opgenomen dat nog moest worden bepaald hoe de regionale samenwerkingsorganen en Hoge Colleges van Staat zouden worden meegenomen in het onderzoek. Dit hield onder andere in dat besloten moest worden of zij zouden meedoen aan de tijdmeting. Uiteindelijk is besloten deze twee typen organisaties niet mee te nemen in de tijdmeting. In het Plan van Aanpak werd daarnaast de term Gemeenschappelijke Regelingen gebruikt. Deze term is later verhelderd en aangepast naar regionale samenwerkingsorganen, omdat dit de organisaties zijn die voor de vragenlijst zijn aangeschreven (omdat ze in de Woo-index staan).

Functies Woo-proces

In de eerste opzet van de online vragenlijst was de indeling van functies anders dan de indeling die is gebruikt in de definitieve vragenlijst.

In het Plan van Aanpak waren de functies opgedeeld in drie categorieën:

- Categorie A: medewerkers in schaal 1 t/m 10, bijvoorbeeld: administratief medewerker, juridisch medewerker/paralegal, zoekspecialist, managementassistent.
- Categorie B: medewerkers in schaal 11 t/m 14, bijvoorbeeld: Woo-regisseur, Woo-jurist, Woo-coördinator, beleidsmedewerker, communicatieadviseur/woordvoerder, bestuursadviseur
- Categorie C: medewerkers in schaal 15 en hoger, bijvoorbeeld: directeuren, gedeputeerden, ministers, wethouders, bestuurders, afdelingshoofden.

In de definitieve vragenlijst zijn de categorieën losgelaten en de volgende functies gebruikt: juridisch medewerker/ondersteuner, administratief medewerker, zoekspecialist, jurist, coördinator juristen, coördinator/teamleider Woo-verzoeken, Woo-contactpersoon, beleidsmedewerker, communicatieadviseur/woordvoerder en verantwoordelijke functies in de lijn.

De functie-indeling is aangepast omdat de nieuwe indeling geschikter was om gericht antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag welk type medewerker welke activiteiten uitvoert in het proces van de afhandeling van Woo-verzoeken.

Analyse werkwijzen

Onderdeel van het onderzoek was om, waar mogelijk, een empirische analyse uit te voeren naar de effecten van het toepassen van bepaalde werkwijzen: is de afhandeltijd van organisaties die een bepaalde werkwijze toepassen lager of hoger dan de afhandeltijd van organisaties die dit niet doen (voor het gehele proces of specifieke activiteiten)? In de praktijk blijken er echter een zeer groot aantal (combinaties van) werkwijzen te zijn, naast grote verschillen tussen type organisaties, verzoeken en individuele organisaties. Het aantal ‘verklarende variabelen’ is daarmee te groot in verhouding tot het aantal organisaties waarvan de tijdsbesteding bekend is. Dit maakt dat de effecten van afzonderlijke werkwijzen niet eenduidig uit de data blijken. De analyse in hoofdstuk 7 (de effecten van werkwijzen) is daarom gebaseerd op de antwoorden van organisaties op de vraag welk effecten op de tijdsbesteding zij hebben ervaren bij het toepassen van een bepaalde werkwijze, in plaats van op een empirische analyse.

Dit betreft overigens geen afwijking van het Plan van Aanpak, omdat deze beperking vooraf is onderkend en benoemd in de onderzoeksopzet:

Plan van Aanpak paragraaf 4.3

“In het invulformat zijn ook vragen opgenomen over het geobserveerde ofwel verwachte effect van het toepassen van bepaalde best practices. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd of organisaties bepaalde werkwijzen toepassen, en wat hun ervaring ermee is. De antwoorden op deze vragen zullen een meer kwalitatief beeld van het effect schetsen.

Dit kwalitatieve beeld is ter aanvulling op het beeld uit bovenstaande analyses. Of daaruit verschillen zullen blijken, is namelijk afhankelijk van de data en de omvang van de effecten. Ook hebben op sommige stappen verschillende werkwijzen tegelijkertijd invloed, wat het schatten van een individueel effect lastig maken (zeker als dit effect beperkt is). Ter illustratie: de tijd besteed aan zoeken naar relevante documenten wordt naar verwachting beïnvloed door de keuze voor de zoekster, de ICT tooling en of er persoonlijk contact is geweest met indiener om het verzoek te concretiseren. Voor verzoek-specifieke werkwijzen is het waarschijnlijk ook zo, dat de gekozen werkwijze afhangt van de complexiteit van het verzoek, en de verschillende groepen daarom waarschijnlijk moeilijk vergelijkbaar zijn.”

Bijlage VII Validatie, analyse en extrapolatie online vragenlijst

VII.I Aantal verzoeken (hoofdstuk 4.2)

Datavalidatie

Organisaties hebben in de vragenlijsten vragen beantwoord over de aantallen verzoeken. Voor hoofdstuk 4.2 zijn twee vragenlijsten gebruikt:

1. De volledige vragenlijst die naar alle organisaties binnen de scope van het onderzoek is gestuurd, met uitzondering van de regionale samenwerkingsorganen.
2. Een verkorte vragenlijst die naar de regionale samenwerkingsorganen is gestuurd, en later ook naar de ZBO's (vanwege achterblijvende respons).

Onderstaande tabel geeft weer welke kwaliteitscontroles zijn uitgevoerd op de data die resulteerde na de belrondes en schriftelijke vragen (zie Bijlage VI.III).

Tabel 20. Uitgevoerde kwaliteitscontroles aantal Woo-verzoeken in 2024

Gestelde vragen vragenlijst		Kwaliteitscontroles
1	Hoeveel Woo-verzoeken heeft u afgehandeld in 2024? Splits dit uit in de volgende categorieën: - Afgewezen omdat documenten al openbaar zijn - Afgedaan wegens misbruik van recht - Doorgezonden naar een ander bestuursorgaan - Afgehandeld als informatieverzoek - Ingetrokken door de verzoeker - Verzoeken die tot openbaarmaking hebben geleid - Overige	- Indien de bij de antwoorden geschreven toelichting er aanleiding toe gaf, zijn de antwoorden niet meegenomen (bijvoorbeeld indien organisaties zelf aangaven dat de cijfers niet betrouwbaar waren). - Indien de optelsom van de aantallen verzoeken per categorie afwijkt van het totaal aantal afgehandelde verzoeken, is de uitsplitsing niet meegenomen.
2	- Hoeveel Woo-verzoeken heeft u ontvangen in 2024?	Indien de bij de antwoorden geschreven toelichting er aanleiding toe gaf, zijn de antwoorden niet meegenomen (bijvoorbeeld indien organisaties zelf aangaven dat de cijfers niet betrouwbaar waren).

De Hoge Colleges van Staat zijn niet apart weergegeven, omdat de aantallen relatief klein zijn (N = 3). Voor het landelijke beeld zijn ze wel meegenomen in de extrapolatie.

De dataset met aantallen verzoeken is voor twee van de vier gemeenten uit de G4 door Sira Consulting aangevuld op basis van openbare bronnen. Deze gemeenten hadden de vragenlijst niet ingevuld, maar kennen dusdanig grote aantallen Woo-verzoeken dat het niet wenselijk is om ze niet mee te nemen. De aantallen zijn gebaseerd op de openbaarheidsparagraaf van het jaarverslag van de betreffende gemeenten.

Extrapolatie

Circa 260 organisaties van de 871 hebben de vragen over de aantallen verzoeken beantwoord (gebruikte respons na de validatie zoals hierboven omschreven). Om te komen tot totale aantallen voor het landelijk beeld, is dus extrapolatie nodig. Onderstaande tabel licht toe hoe de aantallen uit de steekproef zijn geëxtrapoleerd naar organisaties die niet hebben meegedaan aan het onderzoek. In principe vindt extrapolatie plaats op basis van het type organisatie (ministerie/provincie etc.). Voor gemeenten en ZBO's/agentschappen is er dusdanig veel spreiding zichtbaar in de aantallen, dat het verstandig is om daarin te corrigeren voor de omvang van de organisatie. Dit is gedaan middels het aantal inwoners (voor gemeenten) en het aantal medewerkers (voor ZBO's/agentschappen).

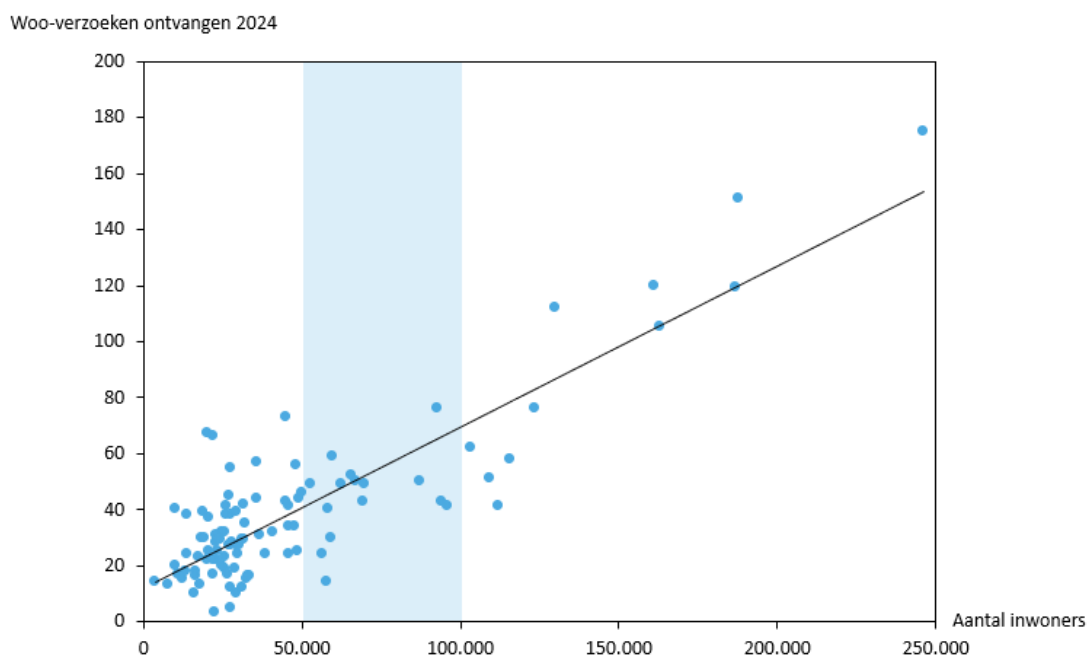
Tabel 21. Wijze van extrapolatie per type organisatie

Type organisatie	Wijze van extrapolatie
Ministeries	N.v.t – alle ministeries hebben ingevuld
Provincies	N.v.t – alle provincies hebben ingevuld
Waterschappen	Extrapolatie op basis van gemiddelde aantal verzoeken per waterschap
Gemeenten	Extrapolatie op basis van regressieanalyse – zie toelichting onder.
Regionale samenwerkingsorganen	Extrapolatie op basis van gemiddelde aantal verzoeken per samenwerkingsorgaan
ZBO's en agentschappen	Extrapolatie op basis van gemiddelde per organisatie, waarbij verschil is gemaakt tussen organisaties met minder en meer dan 1000 fte. ⁶⁵ Organisaties met meer dan 1000 fte ontvangen gemiddeld 52 verzoeken per organisatie, en organisaties met minder dan 1000 fte ontvangen gemiddeld 6 verzoeken per organisatie. De sui generis organisatie is niet meegenomen in de extrapolatie.
Hoge Colleges van Staat	Extrapolatie op basis van gemiddelde aantal verzoeken per college

Voor de gemeenten is de extrapolatie gebaseerd op een regressie (single imputation) van het aantal inwoners ten opzichte van het aantal verzoeken (ontvangen/afgehandeld). Deze twee variabelen laten een duidelijke correlatie zien, zoals zichtbaar in Figuur 26.

⁶⁵ De fte aantallen zijn voor zover mogelijk gebaseerd op de Overheidsindex (download d.d. november 2025). Indien de overheidsindex geen fte aantallen bevatte voor een organisatie, zijn de fte aantallen 2024 gebaseerd op openbare bronnen. Indien 2024 niet beschikbaar was, is een zo recent mogelijk jaar gekozen.

Figuur 26. Regressieanalyse aantal ontvangen Woo-verzoeken in 2024 gemeenten per aantal inwoners



De G4 is buiten deze regressie gelaten, omdat zij outliers zijn qua inwonersaantal en aantallen Woo-verzoeken. Het meenemen van de G4 in de regressie leidt ook tot grotere afwijkingen bij andere organisaties.

Onderstaande tabel geeft de extrapolatie weer, en welk aandeel hiervan daadwerkelijk is 'gemeten' middels de online vragenlijst.

Tabel 22. Extrapolatie van aantal Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie

Type organisatie	Ontvangen verzoeken		Afgehandelde verzoeken	
	Extrapolatie	Waarvan gemeten	Extrapolatie	Waarvan gemeten
Ministeries	2.447	2.447	2.390	2.390
Provincies	1.129	1.129	1.047	960
Waterschappen	460	219	435	207
Gemeenten	15.302	6.392	14.661	6.509
Regionale samenwerkingsorganen	2.678	525	2.617	513
ZBO's en agentschappen	2.660	1.400	2.445	1.194
Hoge Colleges van Staat	236	118	256	128

VII.II Woo-proces (hoofdstuk 5)

Analyse functies

Organisaties hebben in de vragenlijst de tijdsbestedingstabel ingevuld, waarbij zij konden aangeven welke functie betrokken was bij welke processtap en hoeveel tijd de medewerker met deze functie daaraan besteedde.

In hoofdstuk 5 is per processtap informatie opgenomen over welke functies doorgaans betrokken zijn bij de processtappen. Waar relevant zijn verschillen tussen typen organisaties opgenomen. Voor deze analyse zijn de tijdsbestedingstabellen van organisaties gebruikt die na de validatie van de data (zie paragraaf VII.IV) zijn meegenomen in de analyse. Het doel van de analyse was om inzicht te krijgen in welke functies per processtap het vaakst betrokken zijn.

Daarom is de analyse als volgt uitgevoerd:

- Per organisatie is per processtap bekeken of een functie betrokken is of niet (een ja/nee-benadering).
- Vervolgens is per processtap geteld bij hoeveel organisaties een bepaalde functie voorkomt.
- Dit aantal is omgerekend naar een percentage van het totaal aantal organisaties.

Op deze manier ontstaat inzicht in de mate van betrokkenheid van functies per processtap.

Deze analyse is uitgevoerd:

- Voor alle organisaties gezamenlijk, en;
- Afzonderlijk per type organisatie, zodat verschillen tussen organisatietypen zichtbaar worden.

Extrapolatie aantal doorzochte documenten ministeries

In de vragenlijst hebben de ministeries de vraag beantwoord hoeveel documenten zij in totaal in 2024 hebben doorzocht. Op basis van deze antwoorden is een extrapolatie gedaan om tot een totaalbeeld van de doorzochte documenten bij de ministeries te komen.

Er zijn twee manieren gebruikt om het aantal doorzochte documenten te extrapoleren:

- **Per organisatie:** Een gemiddelde van het totaal aantal doorzochte documenten per ministerie vermenigvuldigen met het totaal aantal ministeries
- **Per verzoek:** Het gemiddeld aantal doorzochte documenten per afgehandeld verzoek vermenigvuldigen met het totaal aantal ontvangen verzoeken van de ministeries.

Beide extrapolaties komen uit op ongeveer 500.000 doorzochte documenten. VWS-Covid is een uitschieter in de data met het totaal aantal doorzochte documenten en daarmee ook het aantal doorzochte documenten per verzoek. Om deze reden is VWS-Covid niet meegenomen in het gemiddelde waarmee de extrapolatie is gedaan. De doorzochte documenten van VWS-Covid zijn later bij het totaal opgeteld.

Extrapolatie aantal beoordeelde documenten

In de vragenlijst hebben organisaties de vraag beantwoord hoeveel documenten zij in totaal in 2024 hebben beoordeeld. Op basis van deze antwoorden is een extrapolatie gedaan om te komen tot een totaalbeeld van het aantal beoordeelde documenten.

De extrapolatie is gedaan door per type organisatie het gemiddelde totaal aantal beoordeelde documenten te berekenen. Dit gemiddelde is vermenigvuldigd met het totaal aantal organisaties in de categorie. Zie voor de aantallen per type organisatie Bijlage IV. Ter validatie is ook de extrapolatie berekend indien wordt gerekend met het gemiddeld aantal documenten per verzoek vermenigvuldigd met het aantal verzoeken. Dit komt op een vergelijkbare ordegrrootte uit.

1 agentschap is niet meegenomen in de extrapolatie, omdat zij één verzoek had afgehandeld in 2024 dat twee jaar had geduurd, waarbij ongeveer 5 miljoen documenten zijn beoordeeld. Omdat dit een outlier betreft, is deze uit de analyse gelaten.

VII.III Doorlooptijden (hoofdstuk 6.1)

Validatie online vragenlijst

Organisaties hebben in de vragenlijst een aantal vragen beantwoord over de doorlooptijden. Onderstaande tabel geeft weer welke kwaliteitscontroles zijn uitgevoerd op de data die resulteerde na de belrondes en schriftelijke vragen (zie Bijlage VI.III).

Tabel 23. Uitgevoerde kwaliteitscontroles doorlooptijd

Gestelde vragen vragenlijst		Kwaliteitscontroles
1	a) Van de in 2024 afgehandelde verzoeken, hoeveel zijn binnen 4 weken afgehandeld? b) Hoeveel binnen 6 weken? c) Hoeveel binnen 3 maanden? d) Hoeveel binnen 6 maanden? e) Hoeveel binnen 12 maanden? f) Hoeveel na meer dan 1 jaar?	De antwoorden zijn niet meegenomen indien de optelsom van vraag a) t/m f) meer dan 10% afwijkt van het totaal aantal afgehandelde verzoeken. Sommige organisaties hadden het aantal <i>ontvangen</i> verzoeken opgesplitst, of het aantal verzoeken dat tot openbaarmaking heeft geleid. Omdat het bij deze vraag vooral gaat om de verdeling tussen categorieën, zijn deze antwoorden ook goed gerekend (tenzij de afwijking meer dan 10% was).
2	Van de in 2024 afgehandelde verzoeken, hoeveel hiervan waren binnen de wettelijke termijn? En hoeveel erbuiten?	Indien de optelsom van de twee categorieën (binnen/buiten wettelijke termijn) meer dan 10% afwijkt van het totaal aantal afgehandelde verzoeken (vraag 1a), zijn de antwoorden niet meegenomen.
3	De gemiddelde doorlooptijd per processtap (in werkdagen), van begin van de activiteit tot aan het einde. Uitgesplitst voor simpel, gemiddeld, complex en zeer complex verzoek.	De antwoorden zijn niet meegenomen indien de doorlooptijden niet logisch oplopen (bijv. simpel langer dan complex). Daarnaast heeft validatie plaatsgevonden tussen vraag 1 en 3. De doorlooptijden uit vraag 3 zijn gecombineerd met de aantallen verzoeken per categorie (simpel/gemiddeld/complex) om een gemiddelde doorlooptijd te berekenen. Op basis van vraag 1 (aantallen per 'categorie' doorlooptijd) is een bandbreedte berekend voor de minimale en maximale 'gemiddelde' doorlooptijd van een organisatie op basis van de 2024 data. Indien de gemiddelde doorlooptijd uit vraag 3 buiten de bandbreedte op basis van vraag 1 valt, zijn de antwoorden van vraag 3 niet meegenomen. De bandbreedte is als volgt berekend: - De onderkant van de bandbreedte is berekend met de aanname dat alle verzoeken binnen een categorie zijn uitgevoerd binnen de minimale doorlooptijd in die categorie: 1 week, 4 weken, 6 weken, etc. - De bovenkant van de bandbreedte is erop gebaseerd dat ze zijn uitgevoerd binnen de maximale doorlooptijd van die categorie (voor het laatste bakje is 2 jaar aangenomen). - Deze bandbreedte is vervolgens met 50% vergroot. De doorlooptijden geven namelijk het huidige proces weer, terwijl vraag 1 over 2024 gaat. Er kan dus verschil in de verdeling van de verzoeken over complexiteit zitten. Om hier ruimte voor te bieden, is de bandbreedte ruim genomen. Daarnaast is de onderkant van de bandbreedte verlaagd omdat gemiddelde op basis van vraag 3 een te hoog beeld geeft: een deel van de verzoeken stroomt namelijk al eerder uit. Daarnaast zijn de antwoorden niet meegenomen indien de validatie niet kon worden uitgevoerd omdat aantallen verzoeken ontbreken of vraag 1 niet ingevuld was. Sommige organisaties hadden bij

	vraag 1 geen verdeling ingevuld, maar alleen een gemiddelde gerealiseerde doorlooptijd. In dat geval zijn de antwoorden op vraag 3 meegenomen indien de afwijking minder dan 50% was.
4 Op welke momenten stromen verzoeken over het algemeen uit? (Per type uitstroom).	Indien de bij de antwoorden geschreven toelichting er aanleiding toe gaf, zijn de antwoorden niet meegenomen (bijvoorbeeld indien organisaties zelf aangaven dat dit bij hen nooit was voorgekomen).

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een Woo-afdeling specifiek voor verzoeken die over Covid gaan. Deze directie handelt 2% van de verzoeken binnen de wettelijke termijn af. Hieronder is toegelicht waar dit door komt.

In crisistijd is ervoor gekozen gefaseerd informatie openbaar te maken. Deze zogenoemde ‘gefaseerde aanpak’, die is geaccordeerd door de Raad van State, had als opzet verzoekers sneller in hun informatiebehoefte te voorzien. In plaats van het finaal beslissen op één verzoek, werden deelbesluiten bij meerdere verzoeken genomen. Het gevolg hiervan is dat verzoeken weliswaar voor een deel werden afgedaan, maar niet volledig. Dit verklaart dat veel verzoeken niet binnen de beslistermijn zijn afgehandeld. Voor Covidverzoeken geldt in de regel dat dit omvangrijke verzoeken betreft, zowel in onderwerp als in tijdspanne. Een gemiddeld verzoek heeft al snel betrekking op duizenden documenten. Waar mogelijk wordt bij de huidige behandeling van Woo-verzoeken aansluiting gezocht bij de klassieke wijze van afdoening van Woo-verzoeken en daarmee normaliseert de werkwijze van de directie. Ondanks dat de Covidpandemie vijf jaar geleden was, blijft de interesse op het gevoerde Covidbeleid met gemiddeld 2 á 3 Woo-verzoeken per maand nog aanwezig.

VII.IV Tijdsbesteding (hoofdstuk 6.2)

Datavalidatie

Organisaties hebben in de vragenlijsten vragen beantwoord over de tijdsbesteding per Woo-verzoek per categorie verzoeken (simpel/complex etc.), en over de aantallen verzoeken per categorie. Organisaties houden over het algemeen geen (gedetailleerde) urenregistratie bij de van de tijd die wordt besteed aan het afhandelen van Woo-verzoeken. Derhalve zijn organisaties gevraagd om een zo goed mogelijke benadering te geven op basis van hun ervaring. Hierbij zijn zij gevraagd om dit intern binnen de organisatie af te stemmen.

Onderstaande tabel geeft weer welke kwaliteitscontroles zijn uitgevoerd op de data die resulteerde na de belrondes en schriftelijke vragen.

Tabel 24. Uitgevoerde kwaliteitscontroles tijdsbesteding

Gestelde vragen vragenlijst	Kwaliteitscontroles
1 Tijdsbesteding per verzoek: - Per activiteit: 1.1 t/m 6.3 + 3 overkoepelende activiteiten - Per functie Tevens is de frequentie uitgevraagd (in hoeveel % van de verzoeken wordt de activiteit uitgevoerd). Dit is eerst uitgevraagd voor een gemiddeld verzoek. Vervolgens is gevraagd om voor een aantal activiteiten de lagere of hogere tijdsbesteding in te	- Indien de bij de antwoorden geschreven toelichting er aanleiding toe gaf, zijn de antwoorden niet meegenomen (bijvoorbeeld indien organisaties zelf aangaven dat de cijfers niet betrouwbaar waren). - Indien een organisatie voor een gemiddeld verzoek bij een gehele processtap (1 t/m 6) geen tijdsbestedingen heeft ingevuld, zijn de antwoorden van die organisatie niet meegenomen.

	vullen voor simpele, complexe en zeer complexe verzoeken	- De antwoorden zijn niet meegenomen indien de tijdsbestedingen niet logisch oplopen (bijv. complex korter dan gemiddeld).
2	Verdeel het aantal verzoeken dat in 2024 tot openbaarmaking hebben geleid in de volgende categorieën: simpel, gemiddeld, complex, zeer complex.	- Indien de optelsom van het aantal verzoeken per complexiteit-categorie (simpel/gemiddeld/complex/zeer complex) afwijkt van het totaal aantal verzoeken dat organisaties hebben doorgegeven, is de uitsplitsing niet meegenomen. - Indien de telefonisch gegeven of bij de antwoorden geschreven toelichting er aanleiding toe gaf, zijn de antwoorden niet meegenomen (bijvoorbeeld indien organisaties zelf aangaven dat de cijfers niet betrouwbaar waren).

De regionale samenwerkingsorganen en de Hoge Colleges van Staat zijn niet apart weergegeven in de analyse, omdat er te weinig datapunten beschikbaar waren om een betrouwbare extrapolatie op te doen (N = 2 per categorie). Ze worden wel meegenomen in de extrapolatie (zie onder).

Analyse

De frequentie van een activiteit is vermenigvuldigd met de tijdsbesteding om de gemiddelde tijdsbesteding per verzoek te berekenen. Voor de berekening van de totale tijdsbesteding per organisatie dient de tijdsbesteding per verzoek voor elke complexiteit-categorie te worden vermenigvuldigd met het aantal verzoeken uit die categorie dat tot openbaarmaking heeft geleid.

Hierbij dient de tijdsbesteding te worden opgeteld van verzoeken die op andere wijze zijn afgehandeld en dus veelal eerder uitstromen. Daarbij zijn de volgende aannames gehanteerd, welke volgen uit paragraaf 4.2 (uitstroom van verzoeken):

- Voor verzoeken die worden doorgezonden naar een ander bestuursorgaan is enkel de tijdsbesteding van de stap ontvangst en registratie meegenomen (stap 1).
- Voor verzoeken die worden omgezet naar een informatieverzoek, ingetrokken door verzoeker of afgedaan vanwege misbruik van recht is de tijdsbesteding t/m concretiseren en dossiervorming plus de tijd voor afstemming meegenomen (stap 0 t/m 3). Hiervoor is de tijdsbesteding gehanteerd van gemiddelde verzoeken.
- Voor verzoeken die worden afgewezen omdat documenten al openbaar zijn of die op andere wijze worden afgehandeld, is de tijdsbesteding t/m beoordelen en toetsen meegenomen plus de tijd voor afstemming (stap 0 t/m 3). Hiervoor is de tijdsbesteding gehanteerd van gemiddelde verzoeken.

NB: De totale tijdsbesteding wordt berekend door het aantal afgehandelde verzoeken van 2024 te vermenigvuldigen met de tijdsbesteding in de huidige situatie. Dit geeft een recente benadering van de jaarlijkse uitvoeringslasten voor Woo-verzoeken.

Toelichting analyse uit tekstkader “Vergelijking tijdsbesteding met fte data en tijdmeting”

Om de vergelijking te kunnen maken tussen de tijdsbesteding op basis van methode A uit het tekstkader en methode B, is bij methode A berekend (op basis van de vragenlijst) dat 72% van de totale tijdsbesteding wordt ingezet door het Woo-team. Deze correctie is nodig omdat in de fte vraag werd gevraagd naar medewerkers uit het Woo-team, of medewerkers die hun tijd (vrijwel) geheel aan de Woo besteden. Beleidsmedewerkers, communicatiemedewerkers en hogere functies in de lijn zijn dus niet in deze fte aantallen meegenomen.

Voor de vergelijking tussen de tijdsbesteding en de doorlooptijd is voor de tijdsbesteding aangenomen dat de afstemmingstijd naar rato is verdeeld over de stappen. De tijd voor afstemming is bij de tijdsbesteding namelijk als aparte stap in kaart gebracht, maar bij de doorlooptijd niet, omdat dit op allerlei punten in het proces plaatsvindt.

Extrapolatie

Eén van de onderzoeksvragen betreft het berekenen van de totale tijdsbesteding aan Woo-verzoeken. Voor circa 50-80 (verschilt per type verzoek) organisaties (van de in totaal 871 organisaties binnen de scope van het onderzoek) zijn de vragen over de tijdsbesteding gevalideerd conform bovenstaande aanpak. Om te komen tot totale aantallen voor het landelijk beeld, is dus extrapolatie nodig. Onderstaande tabel licht toe hoe de aantallen uit de steekproef zijn geëxtrapolerd naar organisaties die niet hebben meegedaan aan het onderzoek. Extrapolatie vindt plaats binnen het type organisatie, oftewel, er vindt een aparte extrapolatie plaats voor ministeries, gemeenten, etc.

Extrapolatie vindt plaats in drie stappen:

- 1) **Indien nodig, bijschatten van tijdsbesteding simpel/(zeer) complexe verzoeken:** in de vragenlijst was de tijdsbestedingstabel voor een gemiddeld verzoek de eerste tabel die moest worden ingevuld, gevolgd door de tabellen voor simpele, complexe en zeer complexe verzoeken. Een deel van de organisaties heeft de eerste tabel(len) wel ingevuld, maar latere tabellen niet. Voor deze organisaties wordt de tijdsbesteding van een gemiddeld verzoek gebruikt om de tijdsbesteding van simpele of (zeer) complexe verzoeken bij te schatten op basis van een procentuele opslag/afslag. Op deze manier wordt minder data 'weggegooid'. Voorbeeld: een simpel verzoek duurt 20% korter dan een gemiddeld verzoek (mediaan van de organisaties die de tijdsbesteding voor alle typen verzoeken hebben ingevuld). Bij organisaties die wel de gemiddelde tijdsbesteding hebben ingevuld maar niet de tijdsbesteding van een simpel verzoek, wordt dit percentage toegepast.
- 2) **Berekenen tijdsbesteding 'doorsnee' verzoek steekproef:** per type organisatie in de steekproef wordt berekend hoeveel tijd een 'doorsnee' Woo-verzoek gemiddeld kost. Dit 'doorsnee' verzoek wordt geconstrueerd door een gewogen gemiddelde te maken van de tijdsbesteding van alle verzoeken van die organisatie (simpel + gemiddeld + complex), met weging op basis van het aantal verzoeken in de categorie. In deze weging wordt ook rekening gehouden met de tijd die wordt besteed aan verzoeken die eerder uitstromen, bijvoorbeeld omdat ze worden teruggetrokken of doorgezonden.
- 3) **Extrapolatie: vermenigvuldiging met aantal verzoeken:** de gewogen gemiddelde tijdsbesteding van een 'doorsnee' Woo-verzoek wordt vermenigvuldigd met het totaal aantal afgehandelde verzoeken van alle organisaties, voor zover bekend en aangevuld op basis van de extrapolatie uit paragraaf 3.2.

Regionale samenwerkingsorganen

De regionale samenwerkingsorganen zijn niet meegenomen in de analyse van de tijdsbesteding, omdat er te weinig datapunten beschikbaar zijn ($N = 2$). Omdat het aantal verzoeken dat zij ontvangen echter significant is, vanwege het hoge aantal samenwerkingsorganen, achten wij het goed om deze organisaties wel mee te nemen in het landelijk beeld van de tijdsbesteding. Voor de extrapolatie is de aanname gemaakt dat de regionale samenwerkingsorganen qua tijdsbesteding per verzoek vergelijkbaar zijn met de waterschappen. Dit is een conservatieve aanname: de waterschappen kennen de laagste tijdsbesteding per verzoek. Op basis van de 2 antwoorden die zijn ontvangen, lijken de regionale samenwerkingsorganen echter inderdaad een lage tijdsbesteding per verzoek te kennen. Daarnaast ontvangen regionale samenwerkingsorganen, evenals de waterschappen, veelal een beperkt aantal verzoeken.

Hoge Colleges van Staat

Voor de Hoge Colleges van Staat waren ook 2 datapunten beschikbaar. Voor de extrapolatie is de aanname gemaakt dat de Hoge Colleges van Staat qua tijdsbesteding per verzoek vergelijkbaar zijn met grote gemeenten. Het gemiddelde aantal verzoeken is vergelijkbaar, en op basis van de twee datapunten lijkt ook de tijdsbesteding het meest vergelijkbaar. Deze aanname is overigens van beperkte invloed op de totale tijdsbesteding, gezien het geringe aantal Hoge Colleges van Staat.

Extrapolatie tijdsbesteding ontvangen zienswijzeverzoeken, bezwaren en beroepen

Voor de extrapolatie van deze additionele werkprocessen is de volgende formule gebruikt (per type organisatie):

Totale tijdsbesteding =

- tijdsbesteding per zienswijzeverzoek/bezwaar/beroep (vanuit steekproef)
- * gemiddeld aantal verzoeken/bezwaren/beroepen per organisatie (vanuit steekproef)
- * totaal aantal organisaties per categorie

VII.V Kosten (hoofdstuk 6.3)

Toelichting datavalidatie

De data voor de tijdsbesteding, zoals beschreven in de vorige paragraaf, is gebruikt voor het bepalen van de totale kosten. Deze is op dezelfde manier gevalideerd. Om een berekening van de kosten te maken is deze data gespecificeerd naar functies (wie voert welke processtap uit). Indien in de specificering van de functies grote afwijkingen ten opzichte van andere organisaties zichtbaar waren, zijn de antwoorden besproken met de organisaties, en waar nodig gecorrigeerd (in overleg met de organisatie), of niet meegenomen. Voorbeelden zijn organisaties die 'verantwoordelijke functies in de lijn'⁶⁶ een grote rol hadden gegeven in de gehele afhandeling, of organisaties die de gehele afhandeling bij een 'zoekspecialist' hadden belegd.

Toelichting analyse kosten

Voor de berekening van de totale kosten per organisatie dient de tijdsbesteding per verzoek te worden vermenigvuldigd met het uurtarief van de betreffende functie, en vervolgens met het aantal verzoeken.

Uurtarieven beschrijven de kosten voor één uur werk van een bepaald type medewerker. De totale werkgeverskosten worden hierbij voor een bepaald jaar bepaald en vervolgens gedeeld door de productieve uren van deze medewerker per jaar. Binnen het proces van de afhandeling van Woo-verzoeken zijn verschillende functies betrokken. Deze functies kunnen verschillend ingeschaald zijn en hebben daarmee ook verschillende uurtarieven nodig. Daarnaast hebben de organisaties die een Woo-verzoek kunnen ontvangen ook verschillende cao's. Onderstaande alinea's laten stap voor stap zien hoe tot de uurtarieven is gekomen.

Stap 1. Bepalen schalen per type medewerker

Onderstaande tabel geeft de functies weer die in het Woo-proces kunnen voorkomen. Per functie is in de tweede kolom aangegeven op welke manier de schaal is bepaald. Voor het merendeel van de functies is de schaal bepaald op basis van de online vragenlijst. Voor een aantal functies is ervoor gekozen de schaal door de begeleidingscommissie te laten bepalen, op basis van kennis en ervaringen met de verschillende sectoren. Uit de panelgesprekken en de pilot bleek dat het voor de online vragenlijst te complex was om deze informatie betrouwbaar uit te vragen. Dit heeft ermee te maken dat deze functies organisatiebreed worden ingezet voor de Woo,

⁶⁶ Hiermee worden medewerkers bedoeld hoger in de organisatie, die soms een rol spelen in het nemen van een besluit, zoals afdelingshoofd, directeur, wethouder, minister, gedeputeerde.

waardoor respondenten niet altijd inzicht hebben in de bijbehorende schalen, of dat er sprake is van een grote variatie binnen de functies.

Dit zijn de functies betreft die niet specifiek het Woo-team betreffen (zoals beleidsmedewerkers elders in de organisatie). Voor het bepalen van de schalen is gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde per functie per type organisatie, afgerond op hele schalen.

Tabel 25. Bepaling schalen per functie

Functie	Bron schaal per functie
Jurist	Uitkomsten online vragenlijst
Verantwoordelijke functies in lijn	Besluit begeleidingscommissie
Coördinator/teamleider Woo-verzoeken	Uitkomsten online vragenlijst
Woo-contactpersoon	Uitkomsten online vragenlijst
Beleidsmedewerker	Besluit begeleidingscommissie
Juridisch medewerker/ondersteuner	Uitkomsten online vragenlijst
Coördinator juristen	Uitkomsten online vragenlijst
Communicatieadviseur/woordvoerder	Besluit begeleidingscommissie
Administratief medewerker	Uitkomsten online vragenlijst
Zoekspecialist	Uitkomsten online vragenlijst

Onderstaande tabel geeft de schalen weer per type organisatie. Om de schalen onderling te kunnen vergelijken zijn de jaarsalarissen per schaal ook aangegeven. Stap 2 ligt dit verder toe.

Tabel 26. Schalen per functie per type organisatie

Organisatie	Juridisch medewerker			Zoekspecialist			Jurist		
	N	Schaal	Jaarsalaris	N	Schaal	Jaarsalaris	N	Schaal	Jaarsalaris
Ministerie	11	9	€ 57.121	7	11	€ 70.753	11	11	€ 70.753
Provincie	8	8	€ 53.741	7	11	€ 76.799	9	10	€ 66.059
Waterschap	4	10	€ 70.705	7	10	€ 70.705	4	12	€ 88.514
Gemeente	30	9	€ 59.609	10	9	€ 59.609	46	11	€ 78.369
Zelfstandig bestuursorgaan	7	11	€ 70.753	5	11	€ 70.753	13	11	€ 70.753
Agentschap	11	9	€ 57.121	7	11	€ 70.753	3	11	€ 70.753
Regionaal samenwerkingsorgaan	30	9	€ 59.609	10	9	€ 59.609	4	11	€ 78.369
Hoog College van Staat	11	9	€ 57.121	7	11	€ 70.753	11	11	€ 70.753
Organisatie	Coördinator juristen			Woo-contactpersoon			Administratief medewerker		
	N	Schaal	Jaarsalaris	N	Schaal	Jaarsalaris	N	Schaal	Jaarsalaris
Ministerie	8	13	€ 89.597	9	11	€ 70.753	7	8	€ 51.912
Provincie	3	11	€ 76.799	2	9	€ 60.475	3	8	€ 53.741
Waterschap	17	11	€ 79.076	39	10	€ 70.705	3	8	€ 56.817
Gemeente	17	11	€ 78.369	39	10	€ 67.689	18	8	€ 53.621
Zelfstandig bestuursorgaan	8	13	€ 89.597	5	10	€ 62.020	7	8	€ 51.912
Agentschap	8	13	€ 89.597	9	11	€ 70.753	7	8	€ 51.912
Regionaal samenwerkingsorgaan	17	11	€ 78.369	39	10	€ 67.689	18	8	€ 53.621
Hoog College van Staat	8	13	€ 89.597	9	11	€ 70.753	7	8	€ 51.912

Organisatie	Coördinator/teamleider Woo-verzoeken			Verantwoordelijke functies in lijn			Beleidsmedewerker		
	N	Schaal	Jaarsalaris	N	Schaal	Jaarsalaris	N	Schaal	Jaarsalaris
Ministerie	12	13	€ 89.597	NVT	16	€ 122.950	NVT	11	€ 70.753
Provincie	8	12	€ 87.172	NVT	16	€ 128.510	NVT	11	€ 76.799
Waterschap	37	11	€ 79.076	NVT	15	€ 118.948	NVT	10	€ 70.705
Gemeente	37	11	€ 78.369	NVT	15	€ 111.514	NVT	10	€ 67.689
Zelfstandig bestuursorgaan	4	11	€ 70.753	NVT	16	€ 122.950	NVT	11	€ 70.753
Agentschap	3	12	€ 79.702	NVT	16	€ 122.950	NVT	11	€ 70.753
Regionaal samenwerkingsorgaan	37	11	€ 78.369	NVT	15	€ 111.514	NVT	10	€ 67.689
Hoog College van Staat	12	13	€ 89.597	NVT	16	€ 122.950	NVT	11	€ 70.753
Communicatieadviseur/ woordvoerder									
Organisatie	N	Schaal	Jaarsalaris						
Ministerie	NVT	11	€ 70.753						
Provincie	NVT	11	€ 76.799						
Waterschap	NVT	10	€ 70.705						
Gemeente	NVT	10	€ 67.689						
Zelfstandig bestuursorgaan	NVT	11	€ 70.753						
Agentschap	NVT	11	€ 70.753						
Regionaal samenwerkingsorgaan	NVT	10	€ 67.689						
Hoog College van Staat	NVT	11	€ 70.753						

Voor sommige functies waren er bij organisaties te weinig gegevens beschikbaar om een valide uitspraak te doen over de schaal per functie. Wanneer dit het geval was is gekozen voor een maatwerkoplossing en gekeken naar welke organisatie het dichtste bij de organisatie ligt:

- Als bij agentschappen, ZBO's of provincies te weinig⁶⁷ gegevens beschikbaar zijn om een valide uitspraak te doen over de schaal per functie zijn ze samengenomen met de ministeries.
- Voor de regionale samenwerkingsorganen (bij relatief veel functies) en waterschappen (bij drie functies) is de respons waar nodig samengenomen met de gegevens van gemeenten. Deze organisaties zijn het beste vergelijkbaar.

Naast de hierboven beschreven schalen per type medewerker zijn ook de schalen vastgesteld voor medewerkers die ontvangen zienswijzeverzoeken behandelen en bezwaar- en beroepsprocedures afhandelen. Hiervoor is gebruikgemaakt van de uitkomsten van de online vragenlijst, waarin organisaties hebben aangegeven welke functies bij deze procedures betrokken zijn en welke salarisschaal daarbij hoort. Op basis van de schaal die in de antwoorden het meest frequent werd genoemd, is bepaald welke schaal is gehanteerd bij de berekening van de personeelskosten voor deze medewerkers. In onderstaande tabel is opgenomen wat de meest voorkomende schaal was per type organisatie per medewerker.

⁶⁷ Afhankelijk van het type organisatie en de afwijkingen ten opzichte van vergelijkbare organisaties is gekozen om bij $N < 2$ een maatwerkoplossing te nemen.

Tabel 27. Meest frequent genoemde schalen in de online vragenlijst per type organisatie per medewerker (zienswijze/bezwaar/beroep)

Type organisatie	Meest frequente schaal – ontvangen zienswijzeverzoeken	Meest frequente schaal – bezwaar	Meest frequente schaal – beroep
Ministerie	11	11	11
Provincie	11	10	10
Waterschap	11	11	11
Gemeenten - groot	11	11	11
Gemeenten - middel-groot	10	11	11
Gemeenten - klein	10	10	10
Regionaal samenwerkingsorgaan	11	10	10
ZBO's en agentschappen	12	12	12
Hoog College van Staat	11	12	12

Voor het Rijk kan op basis van de Handleiding Overheidstarieven worden bepaald welk uurtarief bij welke schaal past. Hiervoor is gebruikt gemaakt van de totale tarieven inclusief overheadopslag uit de Handleiding overheidstarieven 2025.⁶⁸ De Handleiding Overheidstarieven is echter enkel opgesteld voor het Rijk. Derhalve is voor andere type organisaties een andere aanpak gehanteerd. Deze volgt in stap 2 en 3.

Stap 2. Bepalen jaarsalaris op basis van cao per type organisatie

Om de jaarsalarissen te bepalen die passen bij de schalen per type medewerker is het nodig om de cao per type organisatie vast te stellen. Onderstaand overzicht geeft de uitgangspunten weer per type organisatie.⁶⁹

Tabel 28. CAO per type organisatie

Type organisatie	CAO
Ministerie	Cao Rijk 2024+2025
Provincie	Cao Provincies 2025-2026
Waterschap	Cao Werken voor Waterschappen 2025
Gemeente	Cao Gemeenten 2025-2027
Zelfstandig bestuursorgaan	Cao Rijk 2024+2025
Agentschap	Cao Rijk 2024+2025
Regionaal samenwerkingsorgaan	Cao Samenwerkende Gemeenschappelijke Organisaties (SGO) 2025 - 2027 ⁷⁰
Hoog College van Staat	Cao Rijk 2024+2025

⁶⁸ Tabel 2.2, kolom 'Uurtarief productieve uren, ex btw'.

⁶⁹ Ondanks dat ZBO's en agentschappen eigen cao's kunnen hebben, is gekozen hier toch de cao Rijk 2024 te gebruiken. De reden hiervoor is dat in de respondenten van de online vragenlijst drie organisaties (ZBO/agentschappen) een eigen cao hadden. Om deze via een gewogen gemiddelde mee te nemen in de werkgeverslasten zou een onevenredig hoog gewicht aan deze organisaties geven.

⁷⁰ De Cao Gemeenten geldt voor werknemers in dienst bij gemeenten en de Cao SGO geldt voor werknemers in dienst bij (aangesloten) gemeentelijke organisaties. De gemeentelijke organisaties hebben nu een eigen cao, de Cao SGO. Deze partijen hebben de ambitie om de arbeidsvoorwaarden van organisaties in de gemeentelijke sector uniform te houden. Dat betekent dat de Cao SGO dezelfde arbeidsvoorwaarden kent als de Cao Gemeenten. Bron: [Cao SGO 2025-2027 - Cao Gemeenten](#).

Deze cao's en de schalen uit stap 1 zijn gebruikt om de bruto jaarsalarissen per functie te bepalen, inclusief eventuele 13^e maand, vakantiegeld en IKB. Zie Tabel 26 voor de jaarsalarissen per functie.

Stap 3. Bepalen uurtarieven aan de hand van Handleiding Overheidstarieven

In de Handleiding Overheidstarieven wordt met het brutosalaris verder gerekend om te komen tot de kosten per fte, bestaande uit het bruto jaarsalaris, een opslag werkgeverslasten en een opslag overhead. Om te komen tot een uurtarief, worden de totale kosten per jaar per fte vervolgens gedeeld door het aantal productieve uren per jaar.

Voor de werkgeverslasten, overhead en het aantal productieve uren per jaar zijn de op- en afslagen uit de Handleiding Overheidstarieven overgenomen. Dit is gedaan door te vergelijken bij welke schaal uit de CAO Rijk een bepaald CAO-brutosalaris past, en vervolgens dit uurtarief te hanteren.

Voorbeeld: het brutosalaris van een schaal 8 bij een waterschap is (incl. IKB) €56.817. Dit komt overeen met het brutosalaris van een medewerker uit schaal 9 bij het Rijk. Voor een schaal 8 medewerker bij een waterschap, is het uurtarief van een schaal 9 uit de Handleiding Overheidstarieven gehanteerd.

Tabel 29. Uurtarieven functies Woo-afhandeling

Type organisatie	Jurist	Verantwoorde-lijke functies in lijn	Coördinator /team-leider Woo-ver-zoeken	Woo-con-tact-per-soon	Beleids-mede-werker	Juridisch mede-werker /onder-steuner	Coördi-nator ju-risten	Commu-nicatie-adviseur /woord-voerder	Admini-stratief mede-werker	Zoek-specia-list
Ministerie	€93	€148	€117	€93	€93	€78	€117	€93	€72	93
Provincie	€84	€148	€117	€84	€105	€72	€105	€105	€72	€105
Waterschap	€117	€148	€105	€93	€93	€93	€105	€93	€78	€93
Gemeente	€105	€138	€105	€93	€93	€84	€105	€93	€72	€84
Regionaal sa-menwerkings-orgaan	€105	€138	€105	€93	€93	€84	€105	€93	€72	€84
Zelfstandig be-stuursorgaan	€93	€148	€93	€84	€93	€93	€117	€93	€72	€93
Agentschap	€93	€148	€105	€93	€93	€78	€117	€93	€72	€93
Hoog College van Staat	€93	€148	€117	€93	€93	€78	€117	€93	€72	€93

Tabel 30. Uurtarieven per schaal per type organisatie voor medewerkers zienswijze/bezwaar/beroep

	Ministerie	Provincie	Waterschap	Gemeente	Regionaal samenwerkingsorgaan	Zelfstandig bestuursorgaan	Agentschap	Hoog College van Staat
Schaal								
7	€67	€67	€72	€67	€67	€67	€67	€67
8	€72	€72	€78	€72	€72	€72	€72	€72
9	€78	€84	€84	€84	€84	€78	€78	€78
10	€84	€84	€93	€93	€93	€84	€84	€84
11	€93	€105	€105	€105	€105	€93	€93	€93
12	€105	€117	€117	€117	€117	€105	€105	€105
13	€117	€117	€128	€128	€128	€117	€117	€117
14	€128	€138	€138	€128	€128	€128	€128	€128
15	€138	€138	€148	€138	€138	€138	€138	€138
16	€148	€148	€159	€148	€148	€148	€148	€148

Toelichting extrapolatie kosten

De extrapolatie van de kosten is op dezelfde manier uitgevoerd als de extrapolatie van de tijdsbesteding, d.w.z.:

- Bijschatten van kosten simpele en (zeer) complexe verzoeken indien kosten van gemiddeld verzoek wel bekend zijn, op basis van een mediane af- of opslag.
- Extrapolatie naar organisaties buiten de steekproef op basis van de gemiddelde kosten van een 'doorsnee' verzoek van de steekproef.
- Voor regionale samenwerkingsorganen, de gemiddelde kosten van een waterschap aanhouden.
- Voor Hoge Colleges van Staat, de gemiddelde kosten van grote gemeenten aanhouden.

Voor de extrapolatie van de overige kostensoorten zijn de gemiddelde kosten per organisatie uit de steekproef vermenigvuldigd met het totaal aantal organisaties (per type organisatie).

Bij de opsplitsing van de totale kosten per processtap zijn percentages weergegeven, omdat het absolute bedrag wat afwijkt van het voorgaande figuur. In de opsplitsing per processtap is namelijk geen gebruik gemaakt van het 'bijschatten' zoals omschreven in de extrapolatie van de tijdsbesteding. Dat kan op verzoekniveau namelijk goed, maar op processtap niveau minder, en de resultaten zouden ook afwijken.

VII.VI Werkwijzen

Tabel 31. Vertaling onderzoeksvragen naar concrete werkwijzen

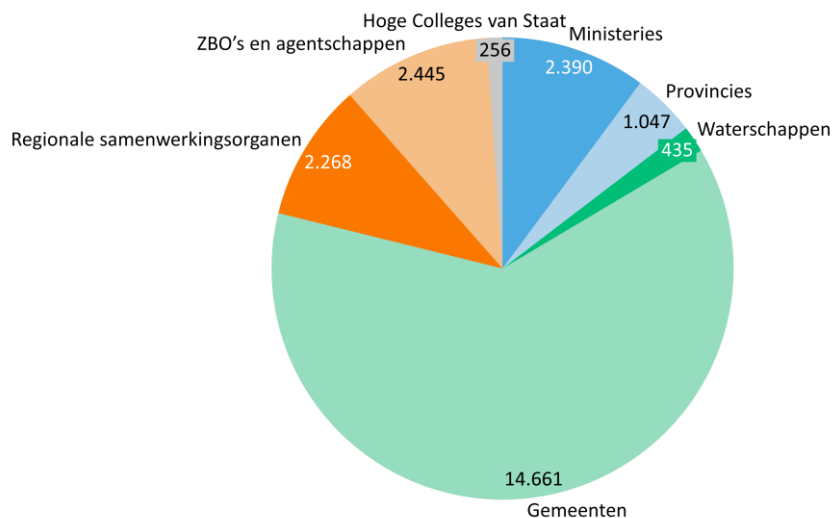
Werkwijzen	Toelichting werkwijzen	Onderzoeksvraag
Centrale Woo-afdeling	Opzetten van een centrale Woo-afdeling, bijvoorbeeld met informatie- en zoekspecialisten en juristen, die onafhankelijk(er) van de beleidsafdelingen werken	Impact van centrale versus decentrale afhandeling, op uitvoeringslasten
Kortere parafenlijn	De parafenlijn inkorten, bijvoorbeeld door betrokkenen te informeren in plaats van te laten paraferen	Keuze voor behandelaar(s) en ondertekenaars
Goede Zoeksoftware	Betere zoek-software (bijvoorbeeld software waarbij de hele mailbox in een documentenstelsel geplaatst kan worden en ICT-specialisten hier query's op uitvoeren)	Inzet van ICT-tooling
Zaaksysteem	Het gebruiken van een zaaksysteem, waarmee het volgen van een verzoek eenvoudiger wordt en waardoor meer inzicht ontstaat in de voortgang van alle verzoeken.	
Korte termijn contact verzoeker	Altijd op korte termijn (bijv. binnen enkele dagen na indiening) bellen met indieners bij ontvangst van een verzoek	Persoonlijk contact met de Woo-verzoeker na indienen van een verzoek
Betrekken verzoeker inventarisatie documenten	Indieners betrekken bij het inventariseren van mogelijk relevante documenten (bijvoorbeeld gezamenlijk 'search query's' opstellen en verfijnen)	Het betrekken van de verzoeker bij het concretiseren van het verzoek en het inventariseren van de documenten
Concretiseringsgesprek	Een concretiseringsgesprek voeren met de indiener (waarin bijvoorbeeld een inventarislijst van de al aangetroffen documenten wordt besproken)	
Alternatieve termijn	Alternatieve termijnen afspreken met de indiener	Afspraken met verzoekers over de doorlooptijd
Vertrouwelijke voorinzage	Professionele verzoekers vertrouwelijke voorinzage geven	Het bieden van vertrouwelijke voorinzage aan verzoekers
Strikte zienswijzetermijn	De termijn voor zienswijzen strikt handhaven	De geboden termijnen voor en de betrokkenen bij zienswijzen strikt handhaven
Korte termijn zienswijze	Een relatief korte termijn voor zienswijzen hanteren (in de wet staat dat het een 'redelijke termijn' moet zijn)	
Selectie belanghebbende zienswijze	Alleen belanghebbenden vragen om een zienswijze die werkelijk 'naar verwachting bedenkingen' zullen hebben. Dit betekent dat niet per se iedere persoon of organisatie die in een document voorkomt, wordt gevraagd om een zienswijze	

Bijlage VIII Additionele uitkomsten

VIII.I Aantal afgehandelde verzoeken

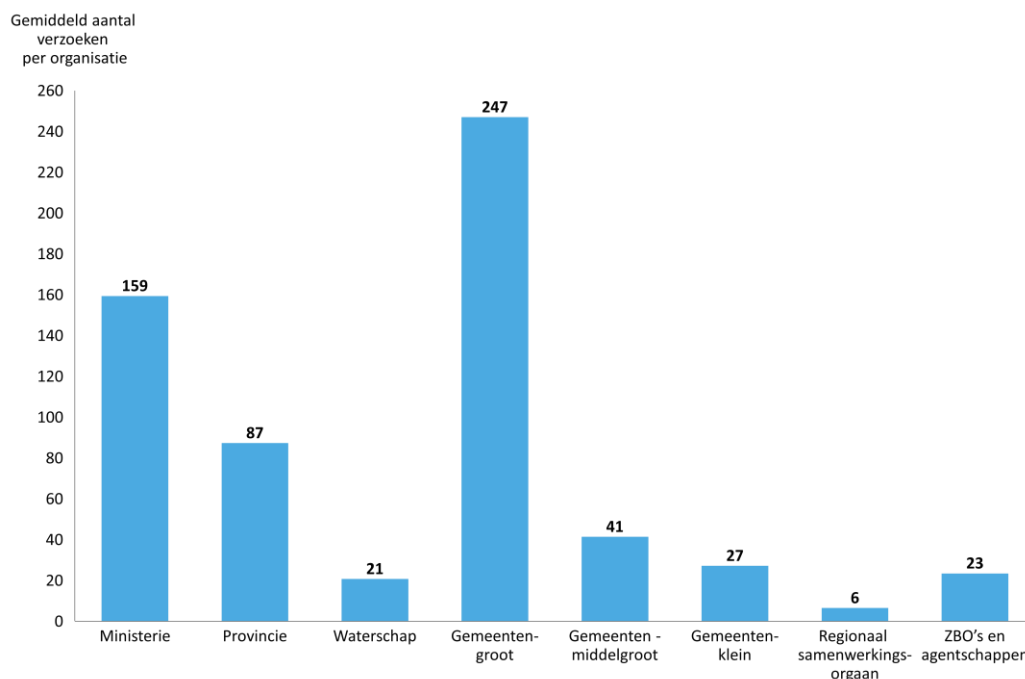
In 2024 zijn naar verwachting in totaal circa 23.500 verzoeken afgehandeld door het geheel van ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten, regionale samenwerkingsorganen en ZBO's, agentschappen en één sui generis organisatie. De aantallen verzoeken van de organisaties in de steekproef zijn geëxtrapoleerd om tot een landelijk beeld te komen (zie bijlage VII voor toelichting). Figuur 27 Figuur 27 geeft de verdeling over de organisaties weer.

Figuur 27. Aantal afgehandelde Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie



Gemiddeld over alle organisaties heen, hebben organisaties in de steekproef 60 verzoeken per organisatie afgehandeld in 2024. Figuur 28 geeft weer hoeveel verzoeken afgehandeld zijn per organisatie in de steekproef.

Figuur 28. Gemiddeld aantal Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie



Tabel 32 geeft de spreiding binnen organisaties weer.

Tabel 32. Spreiding gemiddeld aantal afgehandelde Woo-verzoeken in 2024 per type organisatie

Type organisatie	Aantal organisaties in analyse	Gemiddeld aantal verzoeken per organisatie	Minimum	10% percentiel	Mediaan	90% percentiel	Maximum
Ministeries⁷¹	15 van de 15	159	56	100	156	396	591
Provincies	11 van de 12	87	40	45	82	103	237
Waterschappen	10 van de 21	21	9	12	17,5	31	44
Gemeenten - groot	15 van de 32	247	35	55	105	628	1.189
Gemeenten - middelgroot	18 van de 63	41	14	23	42,5	56	80
Gemeenten - klein	76 van de 247	27	3	12	27	41	69
Regionale samenwerkingsorganen	63 van de 352	6	0	0	0	15	90
ZBO's en agentschappen >1000 fte	10 van de 28	95	6	11	34	174	493
ZBO's en agentschappen >1000 fte	40 van de 95	6	0	0	3	14	94

⁷¹ Voor de ministeries betreft dit in principe de kerndepartementen en daarnaast is de Belastingdienst meegenomen. Zie Bijlage IV voor een precies weergave van de onderdelen van ministeries die wel/niet zijn meegenomen. De mediaan en de bandbreedte van het aantal organisaties betreft voor sommige ministeries een optelsom voor ministeries die de vragenlijst gezamenlijk hebben ingevuld. Voor het gemiddelde aantal, het minimum en het maximum is dit niet het geval. Zie toelichting analyse in bijlage VII.I.

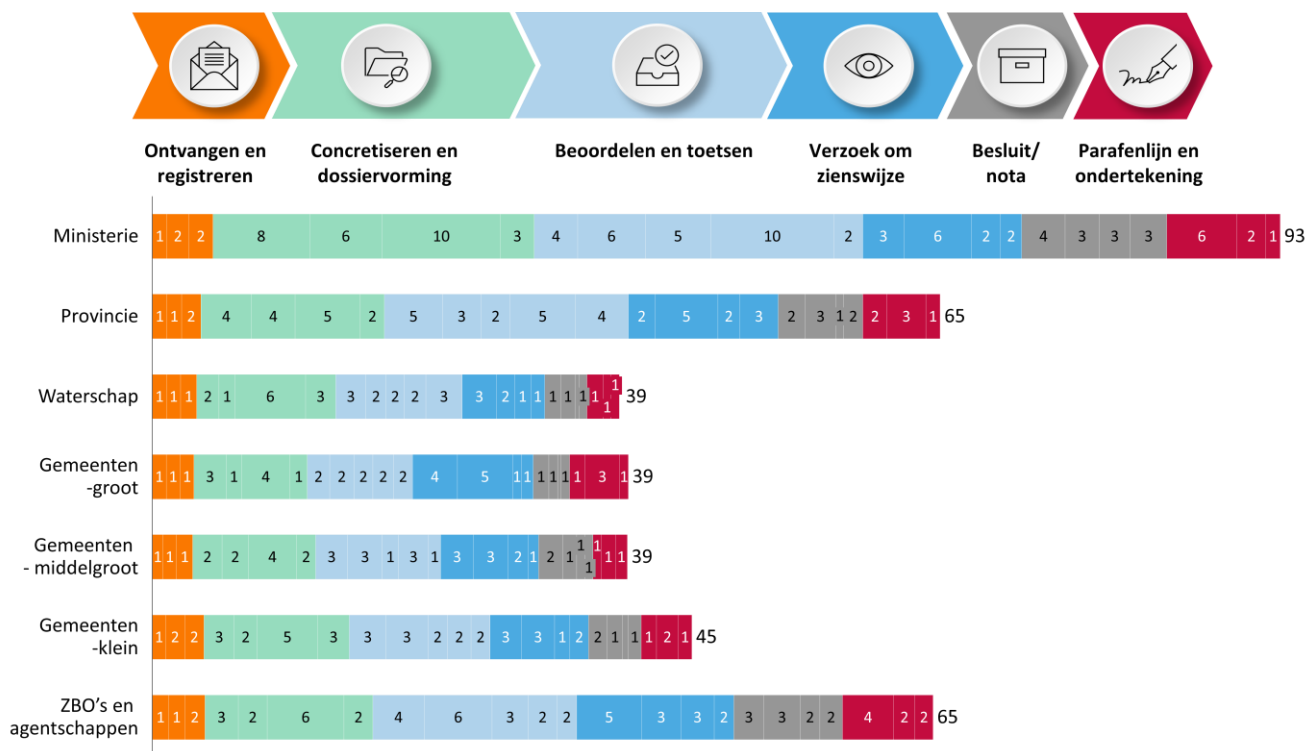
VIII.II Uitstroom en vormen van afhandeling

Niet voor alle verzoeken worden alle activiteiten uit het werkproces uitgevoerd. Zoals uit Figuur 5 in paragraaf 4.3 blijkt dat circa 60% van de verzoeken leidt tot (gedeeltelijke) openbaarmaking. De andere vormen van afhandeling leiden veelal tot een eerdere uitstroom uit het proces. Wanneer dit precies gebeurt, verschilt per verzoek en hangt ook vaak af van de inhoud van het verzoek. Soms is bijvoorbeeld snel duidelijk dat (ook) een ander bestuursorgaan documenten kan hebben, maar soms wordt dat bij de dossiervorming pas duidelijk. Organisaties zijn gevraagd aan te geven na welke processtap verzoeken meestal uitstromen. Hieruit blijkt het volgende:

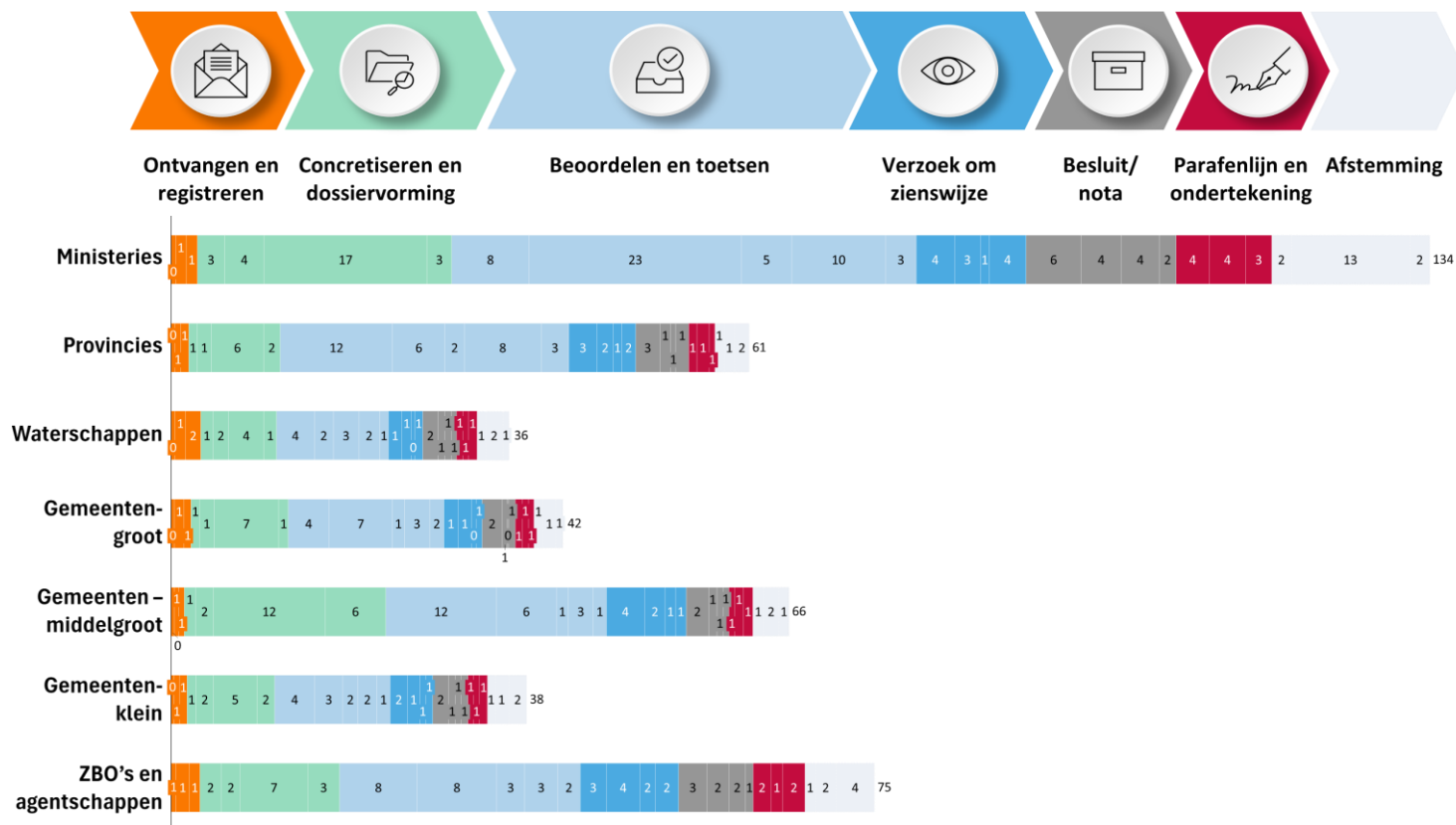
- Het doorzenden naar andere bestuursorganen gebeurt meestal direct na ontvangst en registratie (volgens 60% van de organisaties).
- Het omzetten naar een informatieverzoek gebeurt vaak direct na ontvangst en registratie (volgens 34% van de organisaties) of anders na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 44% van de organisaties).
- Het afwijzen van verzoeken omdat documenten al openbaar zijn gebeurt veelal na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 36% van de organisaties) of na de stap Beoordelen en toetsen (45% van de organisaties).
- Het intrekken van een verzoek door verzoeker gebeurt veelal na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 66% van de organisaties).
- Het afdoen van verzoeken vanwege misbruik van recht komt vrijwel nooit voor. Indien het voorkomt, gebeurt het veelal na de stap concretiseren en dossiervorming (volgens 36% van de organisaties) of na de stap Beoordelen en toetsen (ook 36% van de organisaties).
- Uitstroom om andere redenen gebeurt veelal na de stap Concretiseren en dossiervorming (volgens 30% van de organisaties) of na de stap Beoordelen en toetsen (42% van de organisaties).

VIII.III Doorlooptijd en tijdsbesteding per sub-activiteit

Figuur 29. Totale doorlooptijd Woo-verzoek per sub-activiteit per type organisatie (in werkdagen)



Figuur 30. Totale tijdsbesteding Woo-verzoek per sub-activiteit per type organisatie (in uren)



In bovenstaande figuren zijn de sub-activiteiten niet bij nummer en naam genoemd, dit is terug te vinden in Bijlage III.

VIII.IV Analyse doorlooptijden o.b.v. data uit systemen van ministeries

De data uit de online vragenlijst is voor een aantal ministeries gevalideerd op basis van data uit hun (zaak)systemen. Met elk ministerie is in kaart gebracht welke data zij beschikbaar hebben over doorlooptijden. Aan de hand van deze gesprekken zijn uiteindelijk van vijf ministeries datasets ontvangen waarop aanvullende analyses konden worden gedaan. Het verschilt sterk per ministerie welke data beschikbaar is.

Op basis van gegevens uit de systemen is de doorlooptijd van bepaalde processtappen berekend. Dit blijkt vrij goed aan te sluiten bij de doorlooptijd per processtap op basis van de online vragenlijst (paragraaf 6.1). Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de validatie.

- Ministerie van Financiën:⁷² gemiddelde doorlooptijd 77 werkdagen. Dit sluit goed aan bij het gemiddelde uit Figuur 11. De procentuele verdeling over stap 1 t/m 6 is:⁷³
 - Stap 1: 2%
 - Stap 2-3: 57%. In lijn met Figuur 9 gaat dus veruit de meeste tijd inderdaad naar stap 2 en 3.
 - Stap 4: 4%. Dit wijkt af van Figuur 9. Op basis van de online vragenlijst duurt deze stap bij ministeries gemiddeld 13 werkdagen. Bij FIN was de doorlooptijd van het uitvragen van de zienswijze gemiddeld 9 werkdagen, bij verzoeken waar

⁷² Analyse op afgeronde verzoeken uit januari-oktober 2025 die hebben geleid tot (gedeeltelijke) inwilliging.

⁷³ De percentages tellen niet op tot 100%. Van 18% van de doorlooptijd is de status niet geregistreerd, dit betreft waarschijnlijk deelbesluiten. Deelbesluiten doorlopen alle stadia van een Woo-verzoek, maar dit wordt in het FIN systeem niet op de individuele stappen geregistreerd

om een zienswijze gevraagd werd. Bij de meerderheid van de verzoeken wordt echter geen zienswijze uitgevraagd. De gemiddelde doorlooptijd van deze stap voor alle verzoeken was bij FIN daarom maar 3 werkdagen.

- Stap 5: 12%
- Stap 6: 5%
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:
 - De doorlooptijd varieert tussen 4 en 409 werkdagen, en is gemiddeld 54 werkdagen.⁷⁴ Dit is lager dan het gemiddelde uit Figuur 9, maar bij het berekenen van een gemiddelde liggen er logischerwijs altijd waarden boven en onder het gemiddelde. Uit het Woo-dashboard blijkt ook dat OCW een van de ministeries is met de kortste afhandeltijden.
 - Vanuit de systemen van OCW is daarnaast de duur van de parafenlijn bekend. Op basis van de online vragenlijst duurt 'Inrichten parafenlijn Woo-verzoek en doorlopen lijn' gemiddeld 6 werkdagen bij ministeries. Bij OCW duurde het doorlopen van de parafenlijn gemiddeld slechts 1 werkdag.⁷⁵ Dit omvat niet het inrichten van de lijn en deze waarden zijn dus niet helemaal 1-op-1 vergelijkbaar, maar desondanks lijkt OCW deze stap significant sneller te doorlopen dan andere ministeries. Dit kan ook bijdragen aan de relatief snelle totale doorlooptijd van OCW.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid:⁷⁶
 - Gemiddelde doorlooptijd 186 werkdagen. Dit is fors hoger dan de 93 werkdagen voor een gemiddeld verzoek voor ministeries (Figuur 9), maar bij het berekenen van een gemiddelde liggen er logischerwijs altijd waarden boven en onder het gemiddelde. Uit het Woo-dashboard blijkt inderdaad ook dat JenV relatief lange afhandeltijden kent, vergeleken met andere ministeries.
 - Vanuit de systemen van JenV is daarnaast de duur van de parafenlijn bekend. Op basis van de online vragenlijst duurt deze stap bij ministeries gemiddeld 9 werkdagen. Bij JenV was de doorlooptijd gemiddeld 11 werkdagen. Dit is dus vergelijkbaar.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken: de verdeling in processtappen is als volgt:⁷⁷
 - Ontvangst: gemiddeld 7 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 1 in het voorliggende onderzoek ('ontvangen en registreren' - 5 werkdagen). Afwijking ten opzichte van het gemiddelde van het totaal aan ministeries kan te maken hebben met dat BuZa met name in deze fase opschort indien het verzoek te onduidelijk of algemeen geformuleerd is om in behandeling te nemen. In overleg met de verzoeker wordt het Woo-verzoek gespecificeerd of afgebakend om als zodanig in ontvangst te nemen.
 - Startgesprekfase en Inventarisatie: gemiddeld voor startgesprekfase 11 werkdagen, en voor inventarisatie 12 werkdagen. Deze stappen samen zijn inhoudelijk vergelijkbaar met stap 2 in het voorliggende onderzoek ('concretiseren en dossiervorming' - 27 werkdagen).
 - Inhoudelijke beoordeling en Juridische check: Gemiddeld voor inhoudelijke beoordeling 13 werkdagen en juridische check 4 werkdagen. Deze stappen zijn inhoudelijk vergelijkbaar met stap 3 in het voorliggende onderzoek ('beoordelen en toetsen' - 27 werkdagen).

⁷⁴ Analyse op verzoeken afgerond met besluit in januari-september 2025

⁷⁵ Dit betreft de parafenlijn van de Woo-besluiten zelf, en bijvoorbeeld niet de ondertekening van Kamerbrieven. Analyse op verzoeken met parafenlijn in januari-oktober 2025

⁷⁶ Analyse op alle verzoeken die zijn afgerond in 2024 en waar een parafenlijn voor is geweest.

⁷⁷ Aangegeven doorlooptijden op activiteitsniveau zijn gebaseerd op een subset van Woo-verzoeken uit de periode 2024 – mei 2025. Het betreft verzoeken die hebben geleid tot een besluit.

- Zienswijzen: gemiddeld 7 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 4 in het voorliggende onderzoek ('verzoek om zienswijze' - 13 werkdagen). Het ministerie van BuZa wijkt hier af van het gemiddelde van de ministeries. Dit kan ermee te maken hebben dat in een aanzienlijk deel van de verzoeken geen zienswijze wordt opgevraagd.
- Besluit en nota: gemiddeld 11 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 5 ('besluit/nota' 12 werkdagen) en het gedeelte parafenlijn en ondertekening van stap 6 in het voorliggende onderzoek, ('Parafenlijn, ondertekening' 9 werkdagen).
- Versturen van besluit: gemiddeld 0,5 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met het gedeelte 'Werkzaamheden voor publicatie', in stap 6 in het voorliggende onderzoek ('Parafenlijn en ondertekening'). Op basis van de online vragenlijst duurt deze volledige stap 9 werkdagen bij ministeries. De tijdsbesteding voor de activiteit 'Werkzaamheden voor publicatie' is dus een gedeelte van deze 9 werkdagen.

Als deze stappen volgtijdelijk zouden worden uitgevoerd zou dat leiden tot een totale doorlooptijd van gemiddeld 65 dagen. Het is echter mogelijk dat de totale doorlooptijd in werkelijkheid korter is, omdat stappen parallel worden uitgevoerd. De totale doorlooptijd is lager dan het gemiddelde van 93 werkdagen voor een gemiddeld verzoek voor ministeries (Figuur 9), maar bij het berekenen van een gemiddelde liggen er logischerwijs altijd waarden boven en onder het gemiddelde. Uit het Woo-dashboard blijkt ook dat BuZa een van de ministeries is met de kortste afhandeltijden.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: doorlooptijd varieert tussen de 6 en de 84 werkdagen, en is gemiddeld 30 werkdagen.⁷⁸ Dit is lager dan het gemiddelde uit het onderzoek (Figuur 9). Bij het berekenen van een gemiddelde liggen er logischerwijs altijd waarden boven en onder het gemiddelde. BZK was inderdaad één van de ministeries uit het onderzoek met de kortste afhandeltijden. De verdeling in processtappen is bij BZK als volgt:
 - Start afhandeling: gemiddeld 3 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 1 in het voorliggende onderzoek ('ontvangen en registreren' - 5 werkdagen).
 - Verzameling documenten: gemiddeld 5 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 2 in het voorliggende onderzoek ('concretiseren en dossiervorming' - 27 werkdagen).
 - Inhoudelijke beoordeling: gemiddeld 6 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 3 in het voorliggende onderzoek ('beoordelen en toetsen' - 27 werkdagen).
 - Controle en zienswijze: gemiddeld 9 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 4 in het voorliggende onderzoek ('verzoek om zienswijze' - 13 werkdagen).
 - Parafenlijn + definitief maken: gemiddeld 11 werkdagen. Deze stap is inhoudelijk vergelijkbaar met stap 5 en 6 in het voorliggende onderzoek ('besluit/nota' en 'parafenlijn' - 21 werkdagen).

⁷⁸ Analyse op verzoeken uit juli-oktober 2025.

Bijlage IX Vragenlijst

A. Algemene vragen

[Opslaan](#)

In dit deel vragen we u naar algemene informatie over de manier waarop uw organisatie omgaat met de Wet open overheid (Woo). We zullen onder andere vragen naar het aantal ontvangen Woo-verzoeken, de wijze van afhandeling, de doorlooptijd en de eventuele naleving van de wettelijke termijnen. Ook willen we inzicht krijgen in de medewerkers die betrokken zijn bij het afhandelen van deze verzoeken, de kosten die hiermee gemoeid zijn, en hoe het Woo-proces binnen uw organisatie is georganiseerd. Uw antwoorden helpen ons om een beter beeld te krijgen van de uitvoeringslasten van de Woo.

A.1 Algemene gegevens	
Naam organisatie	Sira
Type organisatie	Zelfstandig bestuursorgaan
Naam contactpersoon	Invoer
Mochten wij vragen hebben over uw ingevulde antwoorden, zouden wij u telefonisch mogen benaderen? Zo ja, wat is uw telefoonnummer?	Invoer
A.2 Relevante context	
Het onderzoek richt zich op de uitvoeringslasten van het afhandelen van Woo-verzoeken in de periode 2024. Indien relevant kunt u hier eventuele relevante context weergeven die in deze periode speelde bij uw organisatie, zoals bijvoorbeeld een grote werkvoorraad.	
A.3 Aantallen verzoeken	
Hoeveel Woo-verzoeken heeft u <u>afgehandeld</u> in 2024?	Invoer
<i>Ongeacht in welk jaar de verzoeken zijn binnengekomen. Voor gemeenten: vul het aantal verzoeken in exclusief verzoeken van gemeenschappelijke regelingen (er is een aparte uitvraag voor GR'en). Voor ministeries: vul alleen de aantallen verzoeken van het kerndepartement in (agentschappen en ZBO's worden apart uitgevraagd). Onder de term 'Afgehandelde verzoeken' verstaan wij alle vormen van afhandeling, zoals hieronder weergegeven.</i>	
<i>Wij gaan ervanuit dat niet alle afgehandelde verzoeken leiden tot openbaarmaking. Wij stellen daarom de vervolgvraag om het aantal afgehandelde verzoeken uit te splitsen. Lukt dit niet? Vul dan enkel het aantal verzoeken in die tot openbaarmaking hebben geleid. Als u geen data heeft voor sommige opties, maar deze komen wel voor bij uw organisatie, geef dit dan aan in het toelichtingenveld onderaan deze vraag.</i>	
Verzoeken die zijn afgewezen omdat documenten al openbaar zijn ⁱ	Invoer
Verzoeken die zijn afgedaan wegens misbruik van recht	Invoer
Verzoeken die zijn doorgezonden naar een ander bestuursorgaan ⁱ	Invoer
Verzoeken die zijn afgehandeld als informatieverzoek ⁱ	Invoer
Verzoeken die zijn ingetrokken door de verzoeker	Invoer
Verzoeken die tot openbaarmaking hebben geleid ⁱ	Invoer
Overige (graag toelichten welke afhandeling het betreft)	Invoer
Toelichting	
A.4 Omvang verzoeken	
Hoeveel documenten zijn in 2024 <u>beoordeeld</u> ? ⁱ	Invoer
Vraag voor de ministeries (of eventueel andere organisaties, indien relevant): hoeveel documenten zijn in 2024 <u>doorzocht</u> ? ⁱ	Invoer
Toelichting	

A.5 Doorlooptijd

Van de in 2024 afgehandelde verzoeken:

Hoeveel hiervan waren **binnen** de wettelijke termijn? ⓘ

Invoer

Hoeveel hiervan waren **buiten** de wettelijke termijn?

Invoer

Indien mogelijk, splitst u zowel de afgehandelde verzoeken binnen als buiten de wettelijke termijn uit in:

Hoeveel hiervan waren binnen 4 weken?

Invoer

Hoeveel binnen 4 tot 6 weken?

Invoer

Hoeveel binnen 6 weken tot 3 maanden?

Invoer

Hoeveel binnen 3 tot 6 maanden?

Invoer

Hoeveel binnen 6 maanden en 1 jaar?

Invoer

Hoeveel na meer dan 1 jaar?

Invoer

Als het niet mogelijk is om bovenstaande indeling in te vullen, geef dan in het opmerkingenveld de gemiddeld doorlooptijd aan

A.6 Aantal medewerkers

	Aantal FTE	Toelichting van dit aantal
Hoeveel medewerkers werken er op dit moment in totaal in uw organisatie? (in FTE)		
Hoeveel medewerkers werken op dit moment op de WOO afdeling en/of houden zich (vrijwel) geheel bezig met de Woo? (in FTE) ⓘ		
Indien mogelijk, splits het aantal FTE van het Woo-team (iedereen die zich (vrijwel) geheel bezig houdt met de Woo) uit in:		
Actieve openbaarmaking ⓘ		
Passieve openbaarmaking (Behandelen Woo-verzoeken)		
Bezwaar en beroep		
Overige ⓘ		

Totaal: 0

Splits de FTE's hieronder **alleen** die u hierboven heeft ingedeeld onder "passieve openbaarmaking" op per functie. Het gaat in deze opsplitsing dus enkel om de FTE die zich vrijwel geheel bezighouden met de afhandeling van Woo-verzoeken. Wij begrijpen dat het kan zijn dat u in uw organisatie andere functies gebruikt voor de uitvoering van de Woo. Probeer de functie te kiezen die het dichtste bij zit uw praktijk zit. Stel dat er medewerkers zijn met meerdere petten op in het Woo-proces, vul dan deze medewerker in bij de meest voorkomende functie en licht dit toe in het opmerkingen-veld.

Vul nadat u de fte's hebt verdeeld in welke schaal bij deze medewerkers hoort. Hanteer hierbij de meest voorkomende schaal voor de functie.

Functie	Aantal FTE	Schaal
Juridisch medewerker/ondersteuner		
Administratief medewerker		
Zoekspecialist ⓘ		
Jurist ⓘ		
Coordinator juristen		
Coordinator / teamleider Woo - verzoeken		
Woo - contactpersoon		

Toelichting

Hoeveel kosten maakte uw organisatie in 2024 voor ingehuurd personeel dat is ingezet voor het primaire proces van de afhandeling van Woo-verzoeken?	Invoer	Invoer
Naast dat uw organisatie medewerkers inzet voor het primaire proces, kan het ook zijn dat er overige kosten gemaakt worden, die nodig zijn voor de afhandeling van Woo-verzoeken. Dit kunnen bijvoorbeeld kosten voor laksoftware zijn. Let op incidentele kosten vallen niet onder deze categorie (bijvoorbeeld kosten voor procesoptimalisatie). Vul hieronder de totale kosten voor 2024 in en licht deze in het opmerkingenveld toe.	Invoer	Invoer

A.7 Centrale versus decentrale organisatie

Zou u uw organisatie omschrijven als centraal of decentraal ingericht?	Kies een optie
Licht dit eventueel toe	
Welke medewerkers voeren in uw organisatie de coördinatie van een Woo-verzoek uit?	Invoer
Welke medewerkers voeren in uw organisatie de zoekslag uit?	Invoer
Welke medewerkers voeren in uw organisatie het lakken uit?	Invoer

A.8 Bezwaar en beroep en dwangsommen

		Toelichting
Hoeveel bezwaren heeft u in 2024 ontvangen over Woo verzoeken?	Invoer	Invoer
Hoeveel beroepen heeft u in 2024 ontvangen over Woo verzoeken?	Invoer	Invoer
Hoeveel dwangsommen heeft u in 2024 opgelegd gekregen voor niet-tijdige afhandeling?	Invoer	Invoer
Wat was het bedrag van deze dwangsommen?	Invoer	Invoer

B. Tijdsbesteding

Opslaan

B.1 Indeling verzoeken

Een landelijk onderzoek naar de Woo vergt een bepaalde mate van veralgemenisering, omdat niet voor elk verzoek apart de uitvoeringslasten in kaart kunnen worden gebracht. De tijdsbesteding, doorlooptijd en kosten kunnen echter wel sterk verschillen per (type) Woo-verzoek, elk verzoek is namelijk anders. In de volgende vragen gaat u daarom het totaal aantal verzoeken dat tot openbaarmaking heeft geleid in verschillende categorieën indelen. Deze informatie is nodig zodat u in de volgende vragen een splitsing kunt maken in de tijdsbesteding voor een relatief simpel verzoek, een gemiddeld verzoek, een complex verzoek en een zeer complex verzoek.

Wij komen in twee stappen bij deze indeling. Eerst vragen wij u om het totaal aantal verzoeken dat tot openbaarmaking heeft geleid in te delen in grootteklasse op basis van het aantal beoordeelde documenten. Vervolgens kunt u per grootteklasse aangeven hoeveel verzoeken naar verwachting een extra dimensie van (inhoudelijke) complexiteit kenden. De inhoudelijke extra complexiteit kan zien op vijf punten:

- 1. Het aantal doorzochte documenten
- 2. De mate waarin het verzoek raakt aan specifieke sectorale wetten of andere aanpalende wetgeving
- 3. De mate waarin het verzoek grote belangen van de Staat raakt en/of politiek in de belangstelling staat
- 4. De mate waarin afstemming nodig is
- 5. Documenten moeten uit oude archieven worden gehaald (papieren dossiers).

Wat is de verdeling van de verzoeken die in 2024 tot openbaarmaking hebben geleid?	Verdeling op basis van grootteklasse	Waarvan inhoudelijk extra complex
Totaal aantal		
Waarvan klein (0-50 beoordeelde documenten)	Invoer	0
Waarvan gemiddeld (50-100 beoordeelde documenten)	Invoer	Invoer
Waarvan groot (100-500 beoordeelde documenten)	Invoer	Invoer
Waarvan zeer groot (>500 beoordeelde documenten)	Invoer	Invoer
Totaal: 0		
<i>Op basis van uw antwoorden verdelen wij de aantallen in de volgende categorieën. Deze kunt u aanhouden in de inschattingen van de tijdsbestedingstabel. Mocht de voorbeeldberekening echt niet aansluiten op uw praktijk, dan kunt u zelf een inschatting maken van de indeling, zodat deze op een goede manier aansluit bij uw organisatie. Wilt u dit in dit geval toelichten in de opmerkingenbox?</i>		
	Berekend	Eigen indeling
Waarvan simpel (0-50 documenten en inhoudelijk niet complex)		Invoer
Waarvan gemiddeld (50-100 documenten, of kleiner maar inhoudelijk complex)		Invoer
Waarvan complex (100-500 documenten, of 50-100 documenten maar inhoudelijk complex)		Invoer
Waarvan zeer complex (>500 documenten, of 100-500 documenten maar inhoudelijk complex)		Invoer
	Totaal: 0	Totaal: 0
Toelichting	Invoer	

B.2 Tijdsbesteding

In onderstaande tabellen vragen we u om de tijdsbesteding van verschillende activiteiten in te vullen per functie. Baseer de inschatting van de tijdsbesteding op uw huidige proces in 2025, u hoeft hierbij dus niet terug te gaan naar uw proces in 2024. Elk Woo-verzoek is uniek en de tijdsbesteding kan variëren. Daarom vragen we u een zo goed mogelijke benadering te geven op basis van uw ervaring. We zijn ons ervan bewust dat u deze data waarschijnlijk niet beschikbaar heeft. Wij vragen u daarom om gebruik te maken van expert inschattingen. Waarschijnlijk is het hiervoor nodig dit te bespreken met uw collega's. Wat hierbij kan helpen is om per categorie verzoek (zie uw zojuist gemaakte indeling naar type verzoek) een voorbeeldverzoek in het achterhoofd te houden en op basis daarvan de tijd op basis van uw ervaring in te vullen. U kunt ook nadenken over de minimale en maximale tijd die u besteedt aan bepaalde activiteiten, en dan op basis daarvan een benadering doen van de tijdsbesteding die het vaakst voorkomt.

De processtappen en activiteiten waarvoor u de tijdsbesteding gaat invullen, zijn veralgemeeniseerd zodat de meeste stappen voor iedereen herkenbaar zijn. In het informatie i'tje staat toelichting van de stappen. We zijn ons ervan bewust dat het hieronder beschreven proces waarschijnlijk niet volledig aansluit op uw eigen proces. Als het niet precies aansluit, vul de tijdsbesteding dan daar in bij de activiteit die er het beste bij past. U kunt dit toelichten onder de tabel. Als u een activiteit niet uitvoert, hoeft u deze niet in te vullen.

Over de tabellen: U vult in totaal 4 tabellen in: de tijdsbesteding voor een simpel, gemiddeld, complex en zeer complex verzoek.
LET OP: u begint met het invullen van een gemiddeld verzoek. Daarna vult u de tabellen voor simpel, complex en zeer complex in. Dit is ook de volgorde van de vier tabellen (gemiddeld - simpel - complex - zeer complex). In de laatste drie tabellen hoeft u enkel de tijdsbesteding in te vullen voor de activiteiten waarvan de tijdsbesteding naar verwachting in grotere mate afhankelijk is van de complexiteit van de verzoeken.

Invalinstructie (hieronder visueel weergegeven met voorbeelden)

U vult per activiteit de frequentie in, welke functies betrokken zijn en hoeveel tijd zij daaraan besteden.

Frequentie: Dit percentage geeft weer in hoeveel % van de verzoeken de activiteit wordt uitgevoerd. Als een activiteit meerdere keren per verzoek wordt uitgevoerd, kunt u een percentage boven de 100% invullen.

Functie: U kiest per activiteit welke functie(s) betrokken zijn bij de activiteit. In een dropdownmenu kunt u kiezen uit een lijst van standaard functies. Mocht u deze functietitels niet letterlijk gebruiken, kies dan de functie die het beste aansluit, zoals u ook in het vorige tabblad heeft gedaan. Naast de woo-specifieke medewerkers zoals in het vorige tabblad, hebben we ook 3 functies toegevoegd van medewerkers die niet per se in het Woo-team zitten:

- Beleidsmedewerker. Hiermee wordt bedoeld een niet woo-medewerker, bijvoorbeeld van een inhoudelijke vakafdeling, die bij het woo-verzoek wordt betrokken om inhoudelijke redenen aanzijnde de documenten.
- Communicatieadviseur / woordvoerder
- Verantwoordelijke functies in lijn: hiermee bedoelen we medewerkers hoger in de organisatie, die bijvoorbeeld een rol spelen in het nemen van een besluit. Zoals bijvoorbeeld Afdelingshoofd, bestuursondersteuning, directeur, wethouder, minister, gedeputeerde

Tijd: U vult per functie de tijd die zij besteden aan die activiteit in **minuten** in. Als meerdere medewerkers van hetzelfde type functie aan dezelfde activiteit werken, is het de bedoeling dat u de tijdsbesteding van deze medewerkers bij elkaar optelt. Als een bepaald type medewerker slechts in een deel van de gevallen aansluit bij een activiteit, dan verwerkt u dit in de tijdsbesteding die u invult. Bijvoorbeeld: Als bij een afstemmingsoverleg van 30 minuten altijd de jurist aansluit en in de helft van de gevallen de teamleider, dan vult u 30 minuten in bij de teamleider en 15 minuten bij de jurist.

Mocht u moeite hebben met het invullen van de tabel: neem dan contact op met ons: Woo@siraconsulting.nl of 030 – 3078868.

Wat doen?	Processtap + omschrijving	Frequentie	Tijdsbesteding	
			Functie	Tijd
	Ter informatie	In deze kolom vult u de frequentie van de processtap in als een percentage.	Vul per activiteit in welke functie bij deze activiteit betrokken is en hoeveel tijd deze functie eraan besteedt.	
			U vult in welke functie betrokken is als deze activiteit wordt uitgevoerd.	U vult in wat de tijdsbesteding in minuten van de medewerker is per activiteit
Sira Consulting de Realisatiegroep © 2025 All Rights Reserved Build: 518 BuildTriggered: BuildNumber: 1 Het is niet mogelijk om een afstemmingsoverleg te plaatsen, maar het is wel mogelijk om een afstemmingsoverleg te plaatsen.				
Voorbeeld 2	Ter informatie	In uw proces wordt in 1 van de 10 gevallen een gesprek met een verzoeker gevoerd. In te vullen: 50%	In uw proces wordt een zienswijze verzoek altijd door een juridisch ondersteuner uitgevoerd en kijkt in de helft van de gevallen een jurist mee. In te vullen: Woordvoerder	In uw proces duurt het uitzetten van een zienswijze door een juridisch medewerker 30 minuten en de inzet van een jurist (als deze meekijkt) 15 minuten. In te vullen: Juridisch medewerker: 30 & Jurist: 7,5
Voorbeeld 3	Ter informatie	In uw proces wordt gemiddeld drie keer de activiteit 'Verzoek om zienswijze uitzetten' uitgevoerd. In te vullen: 300%	In uw proces wordt een zienswijze verzoek altijd door een juridisch ondersteuner uitgevoerd en kijkt in de helft van de gevallen een jurist mee. In te vullen: Juridisch medewerker & Jurist	In uw proces duurt het uitzetten van een zienswijze door een juridisch medewerker 30 minuten en de inzet van een jurist (als deze meekijkt) 15 minuten. In te vullen: Juridisch medewerker: 30 & Jurist: 7,5

GEMIDDELD VERZOEK

50-100 documenten, of kleiner maar inhoudelijk complex.

Processtap	Activiteit	Frequentie %	Tijdsbesteding						Totaal tijd
			Medewerker1		Medewerker2		Medewerker3		
			Functie	Tijd	Functie	Tijd	Functie	Tijd	
Ontvangen en registreren 1	1.1 Registratie Woo-verzoek	100 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	1.2 Beoordelen verzoek	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	1.3 Voorbereidende activiteiten	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Concretiseren en dossiervorming 1	2.1 Gesprek met verzoeker en specificeringsbrief	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.2 Voeren intern afstemmingsoverleg	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.3 Zoekslag en eventueel ontbubbelen	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.4 Dossier compleet maken	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Beoordelen en toetsen 1	3.1 Vooraf, controle openbare informatie en eventueel ontbubbelen	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.2 Inhoudelijke beoordeling en beoordeling reikwijdte verzoek	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.3 Intern overleg over beoordeling/vooraf	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.4 Juridische beoordeling/toets	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.5 Administratieve handelingen	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Verzoek om zienswijze 1	4.1 Verzoek om zienswijze uitzetten	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	4.2 Reactie op zienswijze beoordelen en verwerken	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	4.3 Overleg/communicatie met externen over zienswijze	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	4.4 Administratieve handelingen	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Besluit/nota 1	5.1 Opstellen concept besluit	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	5.2 Input voor concept besluit	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	5.3 Opstellen nota	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	5.4 Afstemmingsoverleg met bestuursadvisering	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Parafenlijn, ondertekening en publicatie 1	6.1 Inrichten en doorlopen lijn	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	6.2 Publicatie	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	6.3 Afrondende werkzaamheden	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Algemene activiteiten 1	0.1 Communicatie met de verzoeker	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	0.2 Afstemming en communicatie intern	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	0.3 Teamoverleg bespreken Woo-verzoek	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0

SIMPEL VERZOEK

0-50 documenten en inhoudelijk niet complex.

Processtap	Activiteit	Frequentie %	Tijdsbesteding						Totaal tijd
			Medewerker1		Medewerker2		Medewerker3		
			Functie	Tijd	Functie	Tijd	Functie	Tijd	
Concretiseren en dossiervorming ⓘ	2.1 Gesprek met de verzoeker	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.2 Voeren intern afstemmingsoverleg	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.3 Zoekslag	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.4 Dossier compleet maken en bepalen binnen scope	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Beoordelen en toetsen ⓘ	3.2 Inhoudelijke beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.3 Overleg over beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.4 Juridische beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.5 Administratieve handelingen	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Algemene activiteiten ⓘ	0.1 Communicatie met de verzoeker	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	0.2 Afstemming en communicatie intern	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0

COMPLEX VERZOEK

100-500 documenten, of 50-100 documenten maar inhoudelijk complex.

Processtap	Activiteit	Frequentie %	Tijdsbesteding						Totaal tijd
			Medewerker1		Medewerker2		Medewerker3		
			Functie	Tijd	Functie	Tijd	Functie	Tijd	
Concretiseren en dossiervorming ⓘ	2.1 Gesprek met de verzoeker	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.2 Voeren intern afstemmingsoverleg	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.3 Zoekslag	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.4 Dossier compleet maken en bepalen binnen scope	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Beoordelen en toetsen ⓘ	3.2 Inhoudelijke beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.3 Overleg over beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.4 Juridische beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.5 Administratieve handelingen	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Algemene activiteiten ⓘ	0.1 Communicatie met de verzoeker	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	0.2 Afstemming en communicatie intern	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0

ZEER COMPLEX VERZOEK

Meer dan 500 documenten, of 100-500 documenten maar inhoudelijk complex.

Processtap	Activiteit	Frequentie %	Tijdsbesteding						Totaal tijd
			Medewerker1		Medewerker2		Medewerker3		
			Functie	Tijd	Functie	Tijd	Functie	Tijd	
Concretiseren en dossiervorming ⓘ	2.1 Gesprek met de verzoeker	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.2 Voeren intern afstemmingsoverleg	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.3 Zoekslag	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	2.4 Dossier compleet maken en bepalen binnen scope	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Beoordelen en toetsen ⓘ	3.2 Inhoudelijke beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.3 Overleg over beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.4 Juridische beoordeling	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	3.5 Administratieve handelingen	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
Algemene activiteiten ⓘ	0.1 Communicatie met de verzoeker	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0
	0.2 Afstemming en communicatie intern	99 %	Kies een functie		Kies een functie		Kies een functie		0,0

Ruimte voor toelichting of opmerkingen

Invoer

Kunt u omschrijven wat de belangrijkste factoren zijn die vaak maken dat het afhandelen van een zeer complex verzoek meer tijd kost dan een simpel verzoek?

Invoer

Doorlooptijd

Voor de doorlooptijd kunt u in tabel 2 per stap de gemiddelde doorlooptijd (in werkdagen) aangeven, van begin van de activiteit tot aan het einde. Met doorlooptijd in werkdagen bedoelen we niet hoeveel werktijd u (uren) daadwerkelijk besteedt aan een activiteit of processtap, maar de tijd in dagen die er overheen gaat van start van de stap, tot de stap is afgerond. U kunt over drie dagen verspreid elke dag een half uur met een activiteit bezig zijn voordat het is afgerond. Uw tijdsbesteding is dan anderhalf uur en uw doorlooptijd 3 werkdagen.

Let op: we vragen u om de doorlooptijd per activiteit in te vullen. We zijn ons ervan bewust dat u deze data niet op dit detailniveau heeft, maar we vragen u om tot een expert-inschatting te komen op dezelfde manier als voor de tijdsbesteding.

Processtap	Activiteiten	Wat is de doorlooptijd van een activiteit (in werkdagen)?			
		Simpel verzoek	Gemiddeld verzoek	Complex verzoek	Zeer complex verzoek
Ontvangen en registreren 1	1.1 Registratie Woo-verzoek				
	1.2 Beoordelen verzoek				
	1.3 Voorbereidende activiteiten				
Concretiseren en dossiervorming 1	2.1 Gesprek met verzoeker en specificeringsbrief				
	2.2 Voeren intern afstemmingsoverleg				
	2.3 Zoekslag en eventueel ontdebellen				
	2.4 Dossier compleet maken				
Beoordelen en toetsen 1	3.1 Voorlaak, controle openbare informatie en eventueel ontdebellen				
	3.2 Inhoudelijke beoordeling en beoordeling reikwijdte verzoek				
	3.3 Intern overleg over beoordeling/voorlaak				
	3.4 Juridische beoordeling/toets				
	3.5 Administratieve handelingen				
Verzoek om zienswijze 1	4.1 Verzoek om zienswijze uitzetten				
	4.2 Reactie op zienswijze beoordelen en verwerken				
	4.3 Overleg/communicatie met externen over zienswijze				
	4.4 Administratieve handelingen				
Besluit/nota 1	5.1 Opstellen concept besluit				
	5.2 Input voor concept besluit				
	5.3 Opstellen nota				
	5.4 Afstemmingsoverleg met bestuursadvisering				
Parafenlijn en ondertekening 1	6.1 Inrichten en doorlopen lijn				
	6.2 Publicatie				
	6.3 Afrondende werkzaamheden				

Ruimte voor toelichting of opmerkingen

Invoer

Kunt u omschrijven wat de belangrijkste factoren zijn die vaak maken dat een zeer complex verzoek een langere doorlooptijd kent dan een simpel verzoek?

Invoer

B.3 Zienswijze verzoeken van andere organisaties

Hoe vaak bent u in 2024 door andere bestuursorganen gevraagd om een zienswijze op een Woo-verzoek te geven?

Invoer

Toelichting

Invoer

Welke medewerkers zijn betrokken bij een zienswijze verzoek dat uw organisatie ontvangt van een andere organisatie? Geef ook aan welke schaal zij gemiddeld hebben. 

Invoer

Toelichting

Invoer

Hoeveel tijd kost het afhandelen van een zienswijze verzoek dat u heeft ontvangen van een ander bestuursorgaan gemiddeld (in uren)? 

Invoer

Toelichting

Invoer

B.4 Bezwaarprocedures

Welke medewerkers zijn bij een bezwaarprocedure betrokken? Geef ook aan welke schaal zij gemiddeld hebben. 

Invoer

Kunt u een indicatie geven van de tijdsbesteding (of bandbreedte tijdsbesteding) die nodig is voor een bezwaarprocedure (bijvoorbeeld in werkdagen of FTE)? 

Invoer

Toelichting

Invoer

B.5 Beroepsprocedures

Welke medewerkers zijn bij een beroepsprocedure betrokken? Geef ook aan welke schaal zij gemiddeld hebben.

Invoer

Kunt u een indicatie geven van de tijdsbesteding (of bandbreedte tijdsbesteding) die nodig is voor één beroepsprocedure (bijvoorbeeld in werkdagen of FTE)? 

Invoer

Toelichting

Invoer

B.6 Uitstroom van verzoeken

Het kan voorkomen dat een Woo-verzoek bij uw organisatie binnenkomt, maar uiteindelijk niet wordt afgehandeld als Woo-verzoek. Hieronder vragen we wij u in te vullen op welke manier en op welke momenten verzoeken over het algemeen uitstromen.

Na welke processtap(pen) worden de meeste verzoeken doorgezonden naar een ander bestuursorgaan?

Kies een optie

Na welke processtap(pen) worden de meeste verzoeken omgezet naar een informatieverzoek?

Kies een optie

Na welke processtap(pen) worden de meeste verzoeken afgewezen omdat documenten al openbaar zijn?

Kies een optie

Na welke processtap(pen) worden de meeste verzoeken afgewezen om andere redenen dan bovenstaande categorie?

Kies een optie

Na welke processtap(pen) worden de meeste verzoeken ingetrokken door de verzoeker?

Kies een optie

Na welke processtap(pen) worden de meeste verzoeken afgedaan vanwege misbruik van recht?

Kies een optie

Toelichting

Invoer

B.7 Veelverzoekers

Kunt u aangeven hoeveel van de in 2024 afgehandelde verzoeken zijn ingediend door personen of organisaties die meer dan 15 verzoeken per jaar indienen?

Invoer

Qua tijdsbesteding, in welke categorie zou u deze verzoeken over het algemeen inschalen?

Kies een optie

Toelichting/opmerkingen

Invoer

C. Werkwijzen

Opslaan

Een van de doelen van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in verschillende werkwijzen en om best practices te identificeren die als voorbeeld kunnen dienen voor andere organisaties. Graag vragen we u om deze vragenlijst in te vullen op basis van de huidige werkwijze binnen uw organisatie.

C.1 Standaard werkwijzen

Wie dienen standaard akkoord te geven voor openbaarmaking van documenten (bijvoorbeeld via een parafenlijn)? 

Invoer

Toelichting

Invoer

Dienen nog andere mensen akkoord te geven voor openbaarmaking, afhankelijk van het verzoek? Zo ja, wie?

Invoer

Toelichting

Invoer

Wat is de standaard zienswijze termijn van zienswijzes die u uitvraagt aan andere organisaties?

Invoer

Toelichting

Invoer

Wordt in uw organisatie gedaan aan tijdschrijven op Woo verzoeken? Zo ja, door wie en op welke wijze?

Invoer

Toelichting

Invoer

C.2 Software

Welke software gebruikt u om de voortgang van Woo verzoeken bij te houden?

Invoer

Toelichting

Invoer

Welke zoeksoftware gebruikt u?

Invoer

Toelichting

Invoer

Welke laksoftware gebruikt u?

Invoer

Toelichting

Invoer

C.3 Werkwijze

We vragen u om in onderstaande tabel voor een aantal werkwijzen om aan te geven of u deze werkwijze hanteert in uw organisatie, en welk effect u ervan heeft bemerkt (indien u de werkwijze reeds toepast) of verwacht (indien u de werkwijze niet toepast). Het verschil tussen tijdsbesteding en doorlooptijd is als volgt: Tijdsbesteding is de hoeveelheid tijd die iemand daadwerkelijk aan een taak werkt, bijvoorbeeld 2 uur besteden aan lakken. Doorlooptijd is de totale tijd (in weken/maanden) die verstrijkt vanaf de ontvangst van een Woo-verzoek tot de afronsting. Ook hier zijn we ons ervan bewust dat u geen letterlijke data heeft over een afname/toename van uw tijdsbesteding als gevolg van bepaalde werkwijzen. U kunt aan de hand van uw ervaring met of beeld van de verschillende werkwijzen een inschatting doen van het verwachte effect. Deze data zal dan ook voornamelijk kwalitatief worden geïnterpreteerd.

Werkwijze	Huidige werkwijze	Toelichting	(Verwacht) effect op tijdsbesteding	(Verwacht) effect op doorlooptijd	Toelichting
Meer informatie actief openbaar en beter vindbaar maken	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Geen (verwacht) effect ☐	Afname doorlooptijd ☐	
Opzetten van een centrale Woo-afdeling, bijvoorbeeld met informatie- en zoekspecialisten en juristen, die onafhankelijk(er) van de beleidsafdelingen werken	Doen we (vrijwel) altijd/volledig ☐		Toename tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	
Altijd op korte termijn (bijv. binnen enkele dagen na indiening) bellen met indieners bij ontvangst van een verzoek	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Afname tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	
Betere zoek-software (bijvoorbeeld software waarbij de hele mailbox in een documentenstelsel geplaatst kan worden en ICT-specialisten hier queries op uitvoeren)	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Toename tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	
Het gebruiken van een zaakstelsel, waarmee het volgen van een verzoek eenvoudiger wordt en waardoor meer inzicht ontstaat in de voortgang van alle verzoeken.	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Afname tijdsbesteding ☐	Geen (verwacht) effect ☐	
Indieners betrekken bij het inventariseren van mogelijk relevante documenten (bijvoorbeeld gezamenlijk 'search queries' opstellen en verfijnen)	Doen we (vrijwel) altijd/volledig ☐		Toename tijdsbesteding ☐	Geen (verwacht) effect ☐	
Een concreteringsgesprek voeren met de indiener (waarin bijvoorbeeld een inventarislijst van de al aangetroffen documenten wordt besproken)	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Afname tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	
Professionele verzoekers vertrouwelijke voorinzage geven	Doen we soms ☐		Afname tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	
Alternatieve termijnen afspreken met de indiener	Doen we soms ☐		Afname tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	
De termijn voor zienswijzen strikt handhaven	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Afname tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	
Een relatief korte termijn voor zienswijzen hanteren (in de wet staat dat het een 'redelijke termijn' moet zijn)	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Toename tijdsbesteding ☐	Afname doorlooptijd ☐	
Alleen belanghebbenden vragen om een zienswijze die werkelijk 'naar verwachting bedenkingen' zullen hebben. Dit betekent dat niet per se iedere persoon of organisatie die in een document voorkomt, wordt gevraagd om een zienswijze	Doen we (vrijwel) altijd/volledig ☐		Toename tijdsbesteding ☐	Afname doorlooptijd ☐	
De parafenlijst inkorten, bijvoorbeeld door betrokkenen te informeren in plaats van te laten parafieren	Doen we (vrijwel) nooit ☐		Afname tijdsbesteding ☐	Toename doorlooptijd ☐	

Zijn er nog andere werkwijzen en initiatieven die u hanteert in uw organisatie die effect hebben op tijdsbesteding en/of doorlooptijd?

Invoer

Samen werken aan maatschappelijke vooruitgang

Het vooruitstrevende team van Sira Consulting bestaat uit een diversiteit van gekwalificeerde adviseurs met hooggespecialiseerde sectorkennis en procesmatige deskundigheid.

In nauwe samenwerking met onze opdrachtgevers bereiden we politiek-bestuurlijke besluitvorming en de implementatie hiervan in de praktijk voor.

Gedurende projecten vertalen we complexe beleidsvraagstukken naar concrete oplossingen, door middel van onafhankelijk kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Daarnaast ondersteunen, adviseren en evalueren wij bij het optimaliseren van de uitvoering en de implementatie van beleid op een efficiënte en effectieve manier in de praktijk.

Met robuust sociaalwetenschappelijk en bedrijfseconomisch onderzoek dragen we zo bij aan slimmere overheidsprocessen, betere dienstverlening en lagere kosten.

Vanuit deze samenwerking met onze opdrachtgevers en stakeholders streven we onze missie na: werken aan maatschappelijke vooruitgang, een bijdrage leveren aan het realiseren van een gunstig economisch klimaat, het bevorderen van burgerparticipatie en goed openbaar bestuur.

Sira Consulting

Vandaag. Voor de overheid van morgen.

Herculesplein 88
3584 AA Utrecht

KvK nr. 30182559
+31 (0)30 602 49 00

info@siraconsulting.nl
www.siraconsulting.nl