



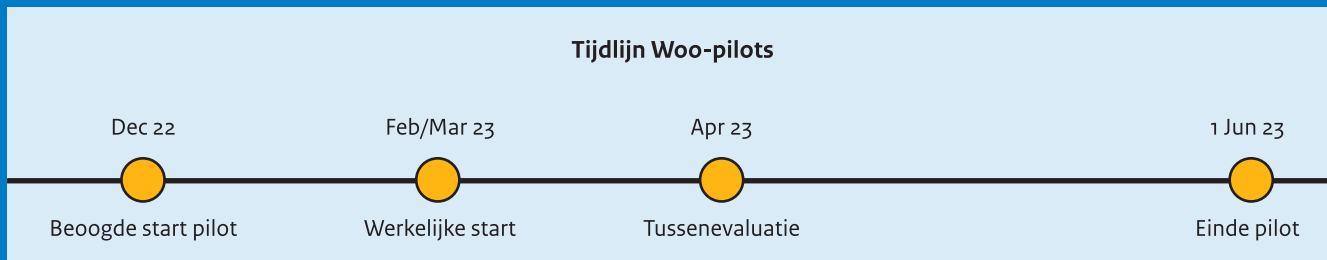
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Eindrapportage Woo-pilots



Managementsamenvatting Woo-pilots

Tijdslijn Woo-pilots



Deelnemers en aantallen (per 1 juni 2023)

BZK	EZK/LNV	FIN	SZW
<ul style="list-style-type: none">• 11 verzoeken• 5 besluiten• 2 DG's	<ul style="list-style-type: none">• 9 verzoeken• 1 besluit• 3 DG's	<ul style="list-style-type: none">• 2 verzoeken• 0 besluiten• 2 DG's	<ul style="list-style-type: none">• 1 verzoek• 0 besluiten• 2 DG's

Kernboodschap en conclusie op hoofdlijnen

De interdepartementale Woo-pilots hebben een aantal belangrijke inzichten opgeleverd. Samengevat:

1. Op basis van de geteste maatregelen blijken diverse maatregelen een positief effect te hebben op het versnellen van de afhandeling van Woo-verzoeken. Hier kan en moet (fors) meer op ingezet worden door departementen.
2. Onder andere door de samenhang en complexiteit van verschillende knelpunten is de verwachting dat de maatregelen met positief effect maar slechts beperkte verbetering teweeg brengen. Een substantiële verandering, waarbij een meer strategische en integrale benadering nodig is, (b)lijkt nodig om structureel de termijnen te halen.

Belangrijkste vertragende factoren binnen het proces

1. Onvoldoende snelheid aan de start.
2. Zoeken en inventariseren vergt veel tijd.
3. Het beoordelen en lakken vergt veel tijd.
4. De parafenlijn doorlopen duurt lang.

Belangrijkste onderliggende knelpunten die deze vertraging in het proces veroorzaken

1. *Prioriteit.* Een Woo-verzoek krijgt minder prioriteit dan andere werkzaamheden.
2. *Capaciteit.* Er is te weinig capaciteit aanwezig en/of beschikbaar voor de afhandeling.
3. *Afhankelijkheid.* Er is een grote afhankelijkheid van bepaalde mensen en kennis.
4. *Omvang en complexiteit verzoeken.* Woo-verzoeken beslaan vaak grote hoeveelheden aan informatie (ook na gesprekken om te specificeren).
5. *Zoeken.* Informatie staat verspreid over verschillende informatiebronnen en is moeilijk doorzoek- en vindbaar.
6. *(Proces)regie.* Er is onvoldoende procesregie om alle stappen en betrokkenen te coördineren en ondersteunen.
7. *Monitoring en sturing.* Er is onvoldoende monitoring en sturing op het totaalproces.

Aanpalende vraagstukken

1. Discrepancie tussen het Woo-proces in de theorie en de ervaringen in de praktijk.
2. Inherente samenhang tussen informatiehuishouding en openbaarmaking.

Geteste maatregelen en aanbevelingen om direct mee aan de slag te gaan:

De volgende maatregelen zijn effectief gebleken tijdens de Woo-pilots en zijn daarmee ook aanbevelingen op om korte termijn mee aan de slag te gaan:

1. *Capaciteit.* Het investeren in extra capaciteit op verschillende plekken in de organisatie om de grote hoeveelheid werk op te vangen en de inhoudelijk behandelaren te ondersteunen.
2. *(Proces)regie.* Het versterken van de procesregie om coördinatie, afstemming, monitoring en sturing te verbeteren.
3. *Monitoring en sturing.* Het investeren in betere rapportages en sturingsinformatie om managers, directeuren en ambtelijke top beter in staat te stellen te sturen op de afhandeling van de Woo-verzoeken.
4. *Techniek.* Het beter en meer gebruiken van ondersteunende techniek, tooling en software om handmatig werk deels te automatiseren en medewerkers te ondersteunen.
5. *Contact met de verzoeker.* Het intensiveren van het contact met de verzoeker om te streven naar een zo specifiek en gericht mogelijke informatievraag die daarna behapbaar is om af te handelen.

Andere concrete aanbevelingen om direct mee aan de slag te gaan:

Onderstaande maatregelen zijn niet in de praktijk getest tijdens de pilots, maar worden door de projectgroep wel als belangrijke verbeterstappen gezien om op korte termijn opvolging aan te geven:

1. *Prioriteit.* Stuur strakker op het prioriteren van Woo-verzoeken binnen het volledige werkpakket van een medewerker.
2. *Optimaliseren startfase.* Investeer in strakke sturing op het vinden van de juiste dossierhouder en het optimaliseren van het startgesprek met duidelijke structuur, planning, afspraken.
3. *Parafen.* Onderzoek hoe de parafenlijn zo snel mogelijk kan worden ingericht en doorlopen.

Aanbevelingen van strategische en fundamenteelere aard

Zoals gesteld in de conclusie is het naast deze concrete aanbevelingen, belangrijk om te kijken naar een meer strategische en integrale aanpak als we echt een grote verbeterstap willen maken ten aanzien van het halen van de Woo-termijnen. Deze aanbevelingen hangen dan ook meer samen met de aanpalende vraagstukken zoals hierboven beschreven:

1. *Integrale aanpak informatiehuishouding en openbaarheid.* Zorg voor een strategische en integrale aanpak tussen informatiehuishouding en openbaarmaking in de organisatie. Het duurzaam toegankelijk maken van informatie is een randvoorwaarde voor een tijdige afhandeling van Woo-verzoeken.
2. *Inzicht in de afhandeling van Woo-verzoeken voor politiek en samenleving.* Bied (centraal) inzicht voor het departement en de buitenwereld (Tweede Kamer, burgers, etc.) in hoe de afhandeling van Woo-verzoeken verloopt, bijvoorbeeld door een rijksbreed dashboard.
3. *Fundamentele discussie over de uitvoerbaarheid van de wet.* Voer samen met politiek en samenleving het gesprek over de uitvoerbaarheid van de wet op basis van o.a. de uitkomsten van de pilots, het rechtsvergelijkend onderzoek en de uitkomsten van de invoeringstoets Woo.

Reflectie/disclaimer

Reflecterend op de uitvoering en uitkomsten van de Woo-pilots concluderen we dat er belangrijke inzichten en ervaringen op zijn gedaan en/of bevestigd. De praktische knelpunten en (signalen van) de meer complexe knelpunten zijn tijdens de Woo-pilots zichtbaarder geworden. De rapportage geeft een nadere toelichting op deze verzamelde inzichten. Deze rapportage is echter geen uitputtend overzicht van alle activiteiten en inzichten rondom het Woo-proces. Zo wordt naast deze pilots een Woo-invoeringstoets uitgevoerd door extern onderzoeksbureau. Het rapport van de invoeringstoets zal concrete aanbevelingen bevatten voor de geconstateerde knelpunten van de Woo, aan de hand van de feitelijke inventarisatie naar knelpunten en best practices. Daarnaast blijven komende maanden de deelnemende departementen werken aan verbetertrajecten om de termijnen van de Woo te halen.



Woo-pilots: verslag

De departementen BZK, EZK/LNV¹, FIN en SZW en stelselpartijen Doc-Direkt, Nationaal Archief en RDDI hebben zich gecommitteerd aan pilots ter versnelling en optimalisatie van de afhandeling van Woo-verzoeken. Dit is gedaan in samenwerking met het rijksbrede programma Open Overheid vanuit het ministerie van BZK. De Regeringscommissaris Informatiehuishouding steunt deze pilots.

Deze rapportage beschrijft de inzichten en ervaringen van de Woo-pilots. De rapportage begint met de basisinformatie en methodiek van de Woo-pilots. Daarna volgt de analyse van belangrijkste vertragende factoren en knelpunten. Ook worden enkele aanpalende vraagstukken toegelicht die helpen te begrijpen waarom het halen van de Woo-termijnen in de huidige situatie uitdagend is. Hierna volgt de conclusie. Vervolgens worden concrete aanbevelingen beschreven op basis van de pilotmaatregelen. De rapportage sluit af met een bredere onderbouwing van de conclusie en de aanbevelingen van meer strategische/fundamentele aard.

Basisinformatie & methodiek

Wat is beoogd met de pilots?

Met de Woo-pilots is beoogd inzicht te krijgen in welke maatregelen bijdragen aan een versnelde en verbeterde afhandeling van Woo-verzoeken. Het doel is een optimalisatie van de afhandeling van Woo-verzoeken, ook gelet op de termijnen. In deze Woo-pilots is beschikbare expertise bij elkaar gebracht. Een projectgroep fungeerde als platform voor deling van kennis en ervaring. Door de interdepartementale samenwerking zijn er gezamenlijke inzichten ontstaan en conclusies getrokken, die individuele departementen overstijgen.



Hoe zijn de pilots ingericht en gemonitord?

Vanuit het rijksbrede programma Open Overheid is een overzicht opgesteld² met maatregelen die mogelijk kunnen bijdragen aan de versnelling en verbetering van de afhandeling van Woo-verzoeken. De maatregelen zijn onderverdeeld in vijf pijlers: techniek, organisatie, capaciteit, expertise en monitoring en sturing. De departementen zijn gevraagd om binnen de pilot uit elke pijler in ieder geval één maatregel te nemen, om te zorgen dat vernieuwingen in de breedte op alle vijf gebieden in de praktijk worden gebracht. Binnen de pilots bepaalt elk departement zelf wat de scope van de pilot is (denk aan bepaalde dossiers of DG's) en welke analyse, invalshoek of innovatieve maatregelen zijn toepast binnen de vijf bovenstaande pijlers. Hierdoor is er consistentie in de methodiek én ruimte voor de departementale context.

Het ministerie van SZW is in september 2022 van start gegaan met het draaien van de pilot in samenwerking met Doc-Direkt. In de pilot van SZW is het afhandelingsproces van een omvangrijk Woo-verzoek geanalyseerd waar twee beleidsdirecties bij betrokken zijn. In januari 2023 is de pilot afgerond. De uitkomsten en analyses uit de pilot van SZW zijn meegenomen in de conclusies van de gezamenlijke Woo-pilots.

De monitoring van de pilots van BZK, EZK/LNV en FIN op de effectiviteit van maatregelen uit de vijf pijlers is vormgegeven met zowel een kwantitatieve als kwalitatieve vragenlijst op drie momenten: aan het begin van de pilots (februari 2023), een tussenevaluatie (april 2023) en een eindevaluatie (juni 2023). De departementen hebben daarnaast zelf op regelmatige basis de eigen pilot gemonitord en daar lessen uit getrokken.

Hoe is de uitvoering van de maatregelen uit de pilotplannen verlopen?

In bijlage 1 staat het overzicht van de pilotmaatregelen. Niet elke maatregel die de departementen voornemens waren om te implementeren, is in de praktijk getoetst. Aan de voorkant zijn de pilotplannen ambitieus ingestoken. Uit de eindevaluatie bleek echter dat niet alle maatregelen conform pilotplan konden

¹ De thema's informatiehuishouding en openbaarheid bij EZK en LNV vallen onder dezelfde stafdirecties en het programma Transparantie in Informatie. Directies van beide ministeries hebben deelgenomen aan de pilot, daarom worden ze samen genoemd in de resultaten.

² Deze inventarisatie van maatregelen is tot stand gekomen door gesprekken met betrokkenen, nieuwe technische mogelijkheden en input uit relevante stukken. Het overzicht is te vinden in bijlage 1.

worden uitgevoerd. Dit is deels te verklaren door specifieke factoren zoals toch onvoldoende beschikbare capaciteit tijdens de pilots of autorisaties die nodig bleken, maar niet binnen de looptijd van de pilots konden worden ingeregeld. Voor een ander deel had dit te maken met de discrepantie tussen theorie en praktijk van het Woo-proces. Dit wordt nader toegelicht bij de alinea over aanpalende vraagstukken.

Daarnaast zijn er pilots later van start gegaan dan beoogd. Dit kwam onder andere doordat interne afstemming en voorbereiding van de pilots meer tijd vergde dan voorzien.

Hoeveel Woo-verzoeken zijn er behandeld in de pilots?

In totaal zijn er bij BZK, EZK/LNV en FIN 22 Woo-verzoeken behandeld in de pilots. Hierbij zijn zeven verschillende directies betrokken geweest. Op 1 juni 2023, de einddatum van de pilots, hebben van deze 22 Woo-verzoeken zes tot een besluit geleid. Drie hiervan zijn binnen de wettelijke termijn afgehandeld. De andere drie verzoeken zijn binnen de afgesproken termijn afgehandeld. De pilot van SZW beslaat één omvangrijk Woo-verzoek, dat in afstemming met de verzoeker nog niet tot een besluit heeft geleid.

Analyse van vertragende factoren en knelpunten

Als eerste analyse wordt beschreven welke stappen in het proces naar verhouding veel tijd vergen en daarmee belangrijke vertragende factoren zijn.

Vertragende factoren in het proces

Startfase

Het vergt tijd om de juiste dossierhouders te vinden. Het kan onduidelijk zijn wie de dossierhouder is. Ook zijn er vaak meerdere organisatieonderdelen betrokken bij een Woo-verzoek. Het vergt meer tijd om het verzoek bij de juiste behandelaar(s) te krijgen.

Inventariseren relevante documenten

Het zoeken en inventariseren van documenten is een arbeidsintensief proces. Daarbij is het niet altijd helder wat de scope is waarbinnen moet worden gezocht en staan de documenten vaak verspreid over verschillende informatiebronnen, denk aan: informatie-systemen, gedeelde netwerkschijven, persoonlijke schijven en e-mailboxen. Zonder optimaal gebruik van technologie, zoals Zoek-en-Vind, kost dit veel tijd. Ook het handmatig ontdebellen van documenten is een tijdrovend proces.

Wat is Zoek-en-Vind?

Zoektechnologie zoals Zoek en Vind helpt departementen met het doorzoekbaar maken van grote hoeveelheden (meta)data. Documenten opgeslagen in bijvoorbeeld e-mailboxen, documentmanagementsystemen en netwerkschijven worden hiermee vindbaar. Deze gevonden documenten kunnen vervolgens worden geordend in virtuele dossiers met behoud van koppelingen.

Beoordelen en lakken

Het beoordelen en lakken van documenten is een stap die veel tijd vergt. Bij (omvangrijke) Woo-verzoeken moeten duizenden documenten worden beoordeeld en zo nodig worden gelakt. Het lakken gebeurt op grond van de uitzonderingsgronden, om andere belangen zoals privacy en veiligheid van de Staat te borgen. De beleidsmedewerker speelt bij verschillende departementen een grote rol in het lakproces, omdat deze persoon inhoudelijke kennis heeft van de stukken. De beleidsmedewerker heeft en krijgt niet altijd de mogelijkheid om prioriteit te geven aan het verzoek. Daarnaast is er kennis van de Woo en de uitzonderingsgronden vereist. Dit is niet altijd het geval. Bij Woo-juristen is die kennis van de Woo er wel, maar is er minder sprake van kennis over de inhoud van de stukken. Tot slot wordt nog niet optimaal gebruik gemaakt van de daarvoor beschikbare software zoals Woo-Hulp tooling en inzet van experts op dit gebied.

Wat is Woo-Hulp tooling?

Documenten die gegevens bevatten die niet openbaar mogen worden gemaakt kunnen door middel van Woo-Hulp Tooling (laktooling) worden geanonimiseerd. Denk hierbij aan het lakken en toepassen van uitzonderingsgronden. Het lakproces kan veel tijd in beslag nemen, maar de technologie is in beweging. Hierdoor kan steeds intelligenter en efficiënter worden gelakt. Zo wordt tooling gebruiksvriendelijker en worden door toepassing van AI, algoritmen en natural language programming laksuggesties gedaan voor de te lakken onderdelen. Uiteraard blijft er ruimte voor aanpassingen en handmatig lakwerk. Uiteindelijk blijft een behandelaar van een Woo-verzoek verantwoordelijk voor wat wel of niet openbaar wordt gemaakt. Daarnaast kunnen andere handelingen die normaliter handmatig worden uitgevoerd, door slimme laktooling nu worden geautomatiseerd zoals het ontdebellen, sortering op chronologische volgorde, automatische naamconventies, automatisch gegenereerde inventarislijsten en meer.

BZK, EZK/LNV en SZW maken gebruik van de laktooling Octobox, FIN maakt gebruik van Zylab.

Parafenlijn

De politieke en maatschappelijke aandacht op Woo-verzoeken neemt toe. Door deze aandacht willen in toenemende mate mensen van het management en de ambtelijke en politieke top meekijken. Dit resulteert in een lange parafenlijn die (veel) tijd vergt. Bij BZK zitten er doorgaans 4 parafen in de lijn, bij EZK/LNV en FIN 5 tot 6 parafen en bij SZW 2 parafen.

Geconstateerde knelpunten

Naast deze vier vertragende factoren in het proces, zijn ten aanzien van het Woo-proces verschillende knelpunten geconstateerd.

Prioriteit

De afhandeling van een Woo-verzoek heeft niet altijd de hoogste prioriteit ten opzichte van andere werkzaamheden, zo blijkt uit de pilots. Waar het bij Kamervragen wel lukt om op korte termijn antwoord te geven met beperkte capaciteit en middelen en afhankelijkheid van specifieke personen qua kennis, is dit voor een Woo-verzoek niet altijd het geval. Daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat bij een Kamervraag informatie kan worden samengesteld of een antwoord kan worden geformuleerd. Woo-verzoeken zijn hierin anders. Hiervoor wordt geen informatie gemaakt of aangepast, maar bestaande informatie opgevraagd. Hoewel de intentie in voorkomende gevallen wordt uitgesproken om een Woo-verzoek prioriteit te geven, blijkt de praktijk nog anders.

Capaciteit

Gebrek aan capaciteit vormt een punt van aandacht in het Woo-proces. Dit heeft betrekking op zowel het reguliere Woo-proces als in de pilots. In de pilots was beoogd om extra capaciteit in te zetten als mogelijke verbetermaatregel. Zo kon elk pilotdepartement rekenen op extra inzet van een i-trainee, ter beschikking gesteld door de Regeringscommissaris Informatiehuishouding. Ook is in pilotdepartementen tijd en capaciteit beschikbaar gesteld voor de pilot. In werkelijkheid concurreerde dit met de capaciteit in het reguliere proces. Er ligt veel werk waarvoor niet altijd capaciteit beschikbaar is of vrij wordt gemaakt. Hierbij gaat het om gebrek aan capaciteit in brede zin, zowel bij beleidsdirecties als bij (Woo-) juristen. Verschillende medewerkers voelen zich momenteel overvraagd, zo blijkt uit de pilots. De Woo-verzoeken stapelen zich op rond dossiers die politieke en publieke aandacht krijgen en de zogenaamde hotspots. Behandelaren hebben niet altijd de tijd en ruimte om het verzoek te prioriteren, bijvoorbeeld omdat een dergelijke hotspot al veel vraagt op de inhoud en politieke zaken, waardoor het verzoek blijft liggen.

Kwetsbaarheden door afhankelijkheid

Een knelpunt dat samenhangt met capaciteit is de afhankelijkheid van medewerkers. Uit de pilots is gebleken dat de afhandeling van de meeste Woo-verzoeken sterk afhankelijk is van een enkele behandelaar. Als deze behandelaar afwezig is door bijvoorbeeld

ziekte, verlof of uitdiensttreding, leidt dit tot ongewenste vertraging in de afhandeling. Daarnaast wordt specialistische kennis van een bepaalde beleidsmedewerker soms nodig geacht om de inhoud van de stukken te kunnen beoordelen.

Ook is de afhandeling van Woo-verzoeken soms sterk afhankelijk van persoonlijke informatieschijven. Vaak moeten deze schijven en mailboxen handmatig en individueel worden doorzocht voor relevante stukken. Het leidt tot vertraging in de afhandeling als deze persoon afwezig is of bijvoorbeeld uit dienst is. De archieven moeten op orde zijn en de kennis van optimale inzet van Woo-tooling (zoals Zoek-en-Vind) moet paraat zijn om documenten sneller en makkelijker te kunnen zoeken en vinden.

Omvang en complexiteit verzoeken

Zoekresultaten voor Woo-verzoeken beslaan soms duizenden documenten. Deze documenten moeten allemaal gezocht, beoordeeld, zo nodig gelakt, en afgestemd worden. Ook wanneer het om een relatief klein Woo-verzoek gaat, kost deze stap vaak veel tijd. Een Woo-besluit kan enkele pagina's bevatten, maar dit zegt niets over de aanvankelijke zoekresultaten. Niet alle gevonden documenten zijn relevant voor het verzoek, maar alle zoekresultaten moeten wel geïnventariseerd worden en dit vergt tijd. Dit komt onder andere omdat medewerkers geen optimale kennis hebben of niet volledig zijn geïnformeerd over procedures en ondersteuningsmogelijkheden rondom het zoekproces en aanleveren van documenten.

(Proces)regie

Het Woo-proces kent verschillende stappen die afhankelijk van elkaar zijn qua doorlooptijd en afronding. Ook zijn er verschillende afdelingen en medewerkers betrokken bij de afhandeling van een Woo-verzoek. Dit maakt dat er onduidelijkheid kan ontstaan over wie voor welke taak verantwoordelijk is en/of vraagt extra tijd voor afstemming en samenwerking. Doordat procesregie in sommige gevallen ontbreekt, zorgt dit ook voor vertraging.

Monitoring en sturing

Gezien alle betrokken partijen, de verschillende stappen en de afhankelijkheid daartussen is het belangrijk dat er vanuit management en directie gestuurd wordt op het totaalproces en waar mogelijk op tijdig eindresultaat. Uit de pilots blijkt dat deze monitoring momenteel nog beperkt is. Dit hangt samen met het vraagstuk over prioriteit/eigenaarschap en het feit dat sturingsinformatie nog onvoldoende of onvolledig is.

Aanpalende vraagstukken

Naast de concrete vertragende factoren en knelpunten in het proces, hebben de Woo-pilots enkele aanpalende vraagstukken meer expliciet gemaakt. Deze vraagstukken kunnen deels een verklaring zijn voor waarom het Woo-proces vertraging kent en ook waarom de inzet van maatregelen uit het plan deels anders zijn verlopen dan in de pilotplannen beoogd.



Discrepantie tussen theorie en praktijk

Een belangrijk inzicht is dat er vaak een groot verschil is tussen het vastgestelde Woo-proces op papier en de uitvoering daarvan in de praktijk. Op het niveau van individuele Woo-verzoeken is dit te verklaren door het feit dat Woo-verzoeken eigen karakteristieken en gevoeligheden kennen, waardoor maatwerk nodig is. Maar er (b)lijkt ook een meer systemische verklaring, namelijk: doordat de wettelijke termijnen en daaraan gekoppelde normafspraken aan het begin al als onhaalbaar worden ervaren, wordt het beoogde proces vrij snel al losgelaten. Hierdoor ontstaat er een situatie met onduidelijke kaders en deadlines, olifantenpaadjes en het werken vanuit maatwerk (gedreven door de wens voor een goede dienstverlening). Dit maakt dat de huidige praktijk minder efficiënt en meer diffuus was dan beoogd en de ambitieuze en generieke maatregelen uit het pilotplan moeilijker waren te implementeren.

Inherente samenhang tussen informatiehuishouding en openbaarheid

Tijdens de pilots is de inherente samenhang tussen informatiehuishouding en openbaarheid bevestigd. Het onvoldoende op orde zijn van de informatiehuishouding is een belangrijke oorzaak van het niet tijdig afhandelen van een Woo-verzoek. De deelnemende departementen lieten tijdens de projectbijeenkomsten weten dat ze parallel aan de pilots dan ook al verschillende interventies plegen om de informatiehuishouding en ondersteuning daarop beter te organiseren.

Conclusie

In de pilots hebben verschillende partijen met elkaar kunnen spreken over de afhandeling Woo-verzoeken en de effecten van de genomen maatregelen in de pilots. Door deze uitwisseling is er een duidelijker beeld ontstaan van aanknopingspunten voor verbeteringen en oplossingsrichtingen. Deze aanknopingspunten komen zowel voort uit de maatregelen als uit de knelpunten die in de projectgroepen naar voren zijn gekomen. Hier kan en moet (fors) meer op ingezet worden door departementen. Echter, onder andere door de samenhang en complexiteit van verschillende knelpunten is de verwachting dat de maatregelen met positief effect maar slechts beperkte verbetering teweeg

brengen. Een substantiële verandering, waarbij een meer strategische en integrale benadering nodig is, (b)lijkt nodig om structureel de termijnen te halen. De uitkomsten van de pilots worden daarmee tevens gezien als een opmaat naar een fundamenteelere discussie.

Concrete aanbevelingen (pilot-maatregelen)

De volgende geteste maatregelen zijn effectief gebleken tijdens de Woo-pilots en vormen de aanbevelingen om op korte termijn mee aan de slag te gaan:

1. Investeren in extra capaciteit

Meer capaciteit is van belang voor het verbeteren en versnellen van Woo-verzoeken. Door het vergroten van capaciteit kan de werklast beter worden verdeeld en de afhankelijkheid van medewerkers worden verminderd. Welke capaciteit nodig is, kan per departement verschillen. Dit hangt onder andere af van wat men 'in huis' heeft aan menskracht en kennis en welke keuzes men maakt ten aanzien van aansturing, plaatsing, procesinrichting etc. Bij het aantrekken van meer capaciteit is het te overwegen om ook in te zetten op gespecialiseerde medewerkers, zoals informatie-specialisten. Deze professionals kunnen een rol spelen in het verbeteren van de informatiehuishouding en het gebruik van de Woo-hulptooling zoals Zoek-en-Vind. Naast meer capaciteit is duurzame inzetbaarheid van medewerkers en het tegengaan van verloop van belang, om expertise te behouden en versterken.

Meer en specialistische capaciteit: hoe pakken departementen dit aan?

- BZK legt de focus op het zo veel mogelijk ontzorgen van dossierhouders en juristen. Door o.a. het inzetten van procescoördinatoren, Zoek/Vind- en lakspecialisten kan een ieder zich concentreren op de eigen expertise. Op deze wijze wordt het eigenaarschap en verantwoordelijkheidsgevoel van verschillende disciplines voor het afhandelen van een verzoek gedeeld en vergroot.
- EZK/LNV is sinds dit jaar gestart om bij elke DG medewerkers Transparantie en Openbaarmaking (T&O) aan te stellen die ondersteunen in het Woo-proces bij de beleidsdirecties. Daarnaast is de Woo-unit (die procesondersteuning biedt) uitgebreid met 13 fte.
- FIN heeft een doorlopende vacature om de personele capaciteit permanent op peil te houden. Daarnaast richt FIN een nieuwe eenheid op die zich richt op actieve en passieve openbaarmaking. Hiermee probeert FIN de juristen en beleidsmedewerkers te ontlasten.
- SZW zet in op i-professionals met o.a. als doel structurele ondersteuning bij het afhandelen van een Woo-verzoek te realiseren. Ook is SZW bezig om een loket in te regelen t.b.v. ondersteuning bij Woo-verzoeken.

2. Versterken (proces)regie door duidelijke regisseursrol

Er zijn verschillende afdelingen en medewerkers betrokken bij de afhandeling van een Woo-verzoek. Het loont daarom om één regisseur te hebben die de termijnen monitort, waar nodig bijstuurt en het proces coördineert. De regisseur kan contacten onderhouden met alle betrokkenen, denk aan verzoeker, i-professional, beleidsmedewerker en jurist, waardoor één persoon het overzicht heeft en regie kan voeren op de voortgang.

Versterken (proces)regie: hoe pakken departementen dit aan?

- **BZK:** De inzet van procescoördinator is het belangrijkste onderdeel van de pilot bij BZK. Hiermee worden de termijnen en stappen beter bijgehouden. De procescoördinator stuurt een wekelijkse update naar de directeuren.
- **EZK/LNV:** De medewerker Transparantie en Openbaarmaking heeft een coördinerende rol en zorgt ervoor dat er één aanspreekpunt binnen de beleidsdirecties. Daarnaast is er de Woo-coördinator vanuit de Woo-unit die zorgt voor coördinatie en ondersteuning op het proces. Uitgangspunt is dat deze twee rollen de brug vormen tussen de ondersteunende stafdirecties en de beleidsdirecties.
- **SZW:** SZW werkt uit in hoeverre i-professionals en aanspreekpersonen Woo per directie kunnen worden ingezet om de (beleids)medewerker die wellicht maar 1 of 2 keer in diens ambtelijke carrière met een Woo-verzoek te maken krijgt en hier onevenredig veel tijd aan kwijt is te ontzorgen.

3. Monitoring & sturing

Door inzicht te bieden in de voortgang en knelpunten en hierover periodiek te rapporteren aan het management en bestuursraad, worden zij (beter) in staat gesteld om hierop te sturen. Deze rapportages bieden tevens ondersteuning om de (sturing op) prioritering van Woo-verzoeken te verbeteren.



Rapporteren: hoe pakken departementen dit aan?

- **BZK:** verstuurt maandelijks rapportage naar de bestuursraad. De procescoördinator brengt de directeuren wekelijks op de hoogte over de Woo-verzoeken. Ten behoeve van verbetering monitoring, rapportage en sturing is BZK bezig met het invoeren van een dashboard en een Workflowsysteem.
- **EZK/LNV:** stuurt tot nu toe een wekelijks rapportage naar de bestuursraad die een beeld geeft op hoofdlijnen. Er is een dashboard in ontwikkeling dat daadwerkelijk meer sturingsinformatie zal bieden voor management en Bestuursraad.
- **FIN** verstuurt maandelijks rapportage naar de bestuursraad en wekelijks naar het managementteam.
- **SZW** stuurt per kwartaal een rapportage naar de directeuren van de directies (sturingsinformatie).

4. Investeren in techniek en tooling

Hoe beter de mogelijkheden van software worden ingezet, des te meer tijdswinst dit kan opleveren ten opzichte van meer handmatig werken. Er is nog altijd menselijke capaciteit nodig voor de (eind)beoordeling van uitzonderingsgronden van openbaarmaking, zelfs wanneer de techniek optimaal wordt ingezet. Echter, bepaalde zaken kunnen worden geautomatiseerd, denk aan het lakken van namen, het ontdebelen van documenten en het opmaken van een inventarislijst. De software wordt momenteel wel deels benut, maar nog niet alle mogelijkheden worden standaard toegepast. Nog niet alle betrokken medewerkers zijn getraind in het gebruik. Er moet nog meer en breder ervaring mee worden opgedaan. Het is daarnaast belangrijk om beschikbare tooling verder te ontwikkelen en verbeteren in de organisatie.

5. Contact met de verzoeker

Zet de verzoeker centraal in het proces. Zo kan de behoefte van verzoeker duidelijker worden. Dat kan helpen bij zoektermen om de juiste documenten te vinden en daardoor kan ook de reikwijdte van het verzoek beter bepaald worden. Specificering van de vraag kan voor verzoeker en departement voor versnelling zorgen. Dit leidt ertoe dat de verzoeker de meest relevante informatie krijgt en dat het bestuursorgaan minder capaciteit en tijd kwijt is met de afhandeling. Door de verzoeker mee te nemen in het proces kan dit voor beide partijen zorgen voor wederzijds begrip en eventueel leiden tot afspraken die voor beide werken. Dit past bij een open houding en gedrag, en de nieuwe bestuurscultuur van transparantie.

Contact met de verzoeker: wat zijn de ervaringen bij departementen?

- **BZK:** Door meer transparantie richting de verzoeker, zijn de verzoekers meer begripvol in wanneer wat opgeleverd kan worden.
- **EZK/LNV:** Contact met de verzoeker heeft in één van de geselecteerde Woo-verzoeken binnen de pilot ertoe geleid dat de scope van het verzoek dusdanig verkleind werd dat het verzoek meer behapbaar is geworden.
- **FIN:** Het feit dat er in een vroegtijdig stadium contact werd opgenomen met de verzoeker, heeft ertoe geleid dat het verzoek geconcretiseerd werd naar een specifieke vraag. Deze vraag heeft FIN direct kunnen beantwoorden.
- **SZW:** Contact met de verzoeker in preciseringsfase van Woo-verzoeken leidt tot realistischer uitvoerbaarder verzoeken.

Nadere aanbevelingen

De volgende maatregelen zijn niet in de praktijk getoest tijdens de pilots, maar worden door de projectgroep wel als belangrijke verbeterstappen gezien om op korte termijn opvolging aan te geven:

1. Sturing op prioriteit

De ervaring uit de Woo-pilots is dat er deels wel wordt erkend en gezegd dat de afhandeling van Woo-verzoeken belangrijk is en prioriteit zou moeten krijgen, maar dit in de praktijk achterblijft. Het is daarom nodig om een intensiever gesprek te voeren op management- en directieniveau over prioritering en welke keuzes er moeten worden gemaakt ten aanzien van andere activiteiten (als alles prioriteit heeft, krijgt niets prioriteit).

2. Optimaliseren startfase

Het snel aanwijzen van behandelaren aan het begin van het proces is een mogelijke kans om het begin efficiënter te laten verlopen. Ook het optimaliseren van het startgesprek met duidelijke regiehouder, planning, structuur en afspraken kan helpen om deze fase zo snel mogelijk te doorlopen en een basis te leggen voor de rest van het afhandelproces. Aandachtspunt hierbij is het aantal aanwezigen te beperken en met een gericht aantal betrokkenen het startgesprek te voeren, zodat dit slagvaardig blijft.

3. Parafenroute

Het advies is om de parafenroutes bij elk ministerie onder de loep te nemen en te kijken waar versnelling mogelijk is. Vanwege de breedte van thema's en soms gedeelde verantwoordelijkheid is het logisch dat de parafenroute niet altijd op dezelfde manier lean & mean kan worden doorlopen, maar het is aan te bevelen om te onderzoeken waar hier ruimte is voor optimalisatie of eventuele differentiatie.

Aanbevelingen van strategische/fundamentele aard

Uit de interdepartementale Woo-pilots blijkt dat er maatregelen zijn die een positief effect hebben op het versnellen van de afhandeling van Woo-verzoeken. Deze zijn hierboven beschreven. Tegelijkertijd is het beeld dat de positieve effecten van deze maatregelen naar verwachting niet zullen leiden tot een dergelijk significante versnelling dat alle verzoeken binnen de wettelijke termijn afgehandeld kunnen worden. Een meer strategische en integrale benadering lijkt aanvullend nodig om onderliggende vraagstukken en de samenhang tussen de knelpunten aan te pakken.

De belangrijkste aanbevelingen van strategische en fundamentele aard zijn daarom:

1. Integrale aanpak vanuit informatiehuishouding en openbaarheid

Zorg voor een integrale aanpak tussen informatiehuishouding en openbaarmaking in de organisatie. Het duurzaam toegankelijk maken van informatie is een randvoorwaarde voor een tijdige afhandeling van Woo-verzoeken.

2. Inzicht in de afhandeling van Woo-verzoeken voor politiek en samenleving

Bied (centraal) inzicht voor het departement en eventueel daarbuiten (Tweede Kamer, burgers, etc.) hoe de afhandeling van Woo-verzoeken verloopt, bijvoorbeeld door een rijksbreed dashboard en workflow. In een (rijksbrede) workflow kan worden vastgelegd welke stappen doorlopen moeten worden om het proces tijdig en correct uit te voeren, hoe lang elke doorlopen stap heeft geduurd en waar een bepaald verzoek zich bevindt. Informatie uit de workflow kan worden gekoppeld aan een rijksbreed dashboard, waarmee centraal inzicht wordt gegeven in het verloop van de verzoeken.

3. Fundamentele discussie over de uitvoerbaarheid van de wet

Voer samen met politiek en samenleving het gesprek over de uitvoerbaarheid van de wet op basis van o.a. de uitkomsten van de pilots, het internationaal rechtsvergelijkend onderzoek naar openbaarheid en de uitkomsten van de invoeringstoets Woo. Met deze conclusies en aanbevelingen beogen we een bijdrage te leveren aan een betere uitvoering van de Wet open overheid en de belangrijke veranderopgave naar meer transparantie voor politiek en samenleving.



Initiatieven aan de voorkant

Deze pilots waren gericht op het nemen van maatregelen nadat een Woo-verzoek is ingediend. Er zijn ook initiatieven die zich richten op het proces aan de voorkant. Dat kan mogelijk ook helpen bij het versnellen van Woo-verzoeken. Enkele voorbeelden zijn:

- **Open by Design:** Ervoor zorgen dat bij de creatie en het finaliseren van documenten wordt beoordeeld of, en zo ja, welke passages op basis van welke uitzonderingsgronden gelakt moeten worden. Op die manier kan dit ook in de besluitvorming van het document worden meegenomen.
- **Het versnellen van actief openbaar maken van documenten:** Als er over een bepaald onderwerp veel informatie wordt opgevraagd, kan al tijdens een lopend beleidsproces gekeken worden welke documenten reeds openbaar gemaakt kunnen worden.
- **Verbetering van de informatiehuishouding:** Hiermee wordt ingezet op verbetering van de manier waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten.
- **Digitaal Woo-formulier:** Introduceren van een digitaal Woo-formulier waarmee de indiener wordt begeleid bij het invullen van het Woo-verzoek en de behandelaar wordt ondersteund bij het zoeken en vinden van de informatie. Het probleem dat zich momenteel voordoet is dat Woo-verzoeken bij departementen op diverse manieren worden ingediend en er vaak opheldering nodig is bij 'de vraag achter de vraag'. Door middel van het digitaal Woo-formulier wordt beoogd hierin verbetering aan te brengen.

Wat is het vervolg bij de departementen?

- **BZK:** Binnen BZK draait tot 2026 het programma BZK Transparant, waar verbetering afhandeling Woo-verzoeken onderdeel van uitmaakt. Dit wordt mede in samenhang met het op orde krijgen van de informatiehuishouding gedaan.
- **EZK/LNV:** Het ministerie van EZK/LNV ontwikkelt een Masterplan Woo-proces. Dit is een integraal plan, dat op basis van een duidelijke stip op de horizon werkt aan een set van samenhangende maatregelen om de versnelling van de afhandeling van Woo-verzoeken te realiseren. Onderdelen van het Masterplan zijn: Visie & Waarden, Aanpak & Proces, Techniek, Organisatievorm, Mensen & Competenties en Sturing. Vanuit het Masterplan wordt parallel gewerkt aan interventies die direct kunnen worden uitgevoerd en interventies die meer denkwerk en afstemming vragen vanwege hogere complexiteit en integraliteit.
- **FIN:** FIN gaat een nieuwe eenheid oprichten die zich helemaal richt op actieve en passieve openbaarmaking. FIN hoopt daarmee een oplossing te bieden aan veel van de in de pilots geconstateerde problemen.
- **SZW:** In het rapport worden drie hoofdadvisen gegeven om het proces te optimaliseren:
 - 1) zorg voor voldoende ondersteuning,
 - 2) informatiespecialisme betrekken in de procesketen en
 - 3) duidelijkheid over de rolverdeling.Deze aanbevelingen zijn vertaald naar korte (direct) en lange (1 jaar) termijn acties. SZW is direct aan de slag gegaan om de acht acties uit het rapport uit te voeren waarvan alle acht in uitvoering zijn en inmiddels vier daarvan zijn geïmplementeerd.

Bijlage 1*

Pijler	BZK	EZK/LNV**	FIN	SZW
Techniek				
Inzet Octobox	X	X		X
Inzet Zoek en Vind	X	O	O	X
Gebruik zaakstelsysteem	X			
Gebruik dashboards	X	X		
Automatisch contact verzoeker				
Organisatie				
Gestandaardiseerd werkproces		X	O	X
Minder parafen			O	
Contact verzoeker (per processtap)	X	X	O	X
Normafspraken (intern geaccordeerd inclusief termijnen)	X	X	O	
Aanwijzing hoofdverantwoordelijke proces	X		O	X
Informatiehuishouding voorkant op orde (e.g. archiving by design)				
Prioritering beleidsmedewerkers	X		X	
Werkmethode (e.g. Lean, Scrum, Agile)				
Deelbesluiten	X		O	X
Expertise				
Verrijken expertise medewerkers (workshop of zoekvaardigheden)	X	X		X
Actieve kennisdeling	X	X	X	X
Inzet Woo-hulpteam	X			X
Expertise stelselpartijen	X	X		
Capaciteit				
Capaciteit wordt toegewezen na intakecheck	X		X	
Tijdelijke inzet extra capaciteit stelselpartijen	X			X
Inzet i-trainee	X	X	X	
Flexibele capaciteit beschikbaar indien nodig	X	O		
Monitoring en sturing				
Monitoring doorlooptijd	X	X	X	X
Frequentie rapportage MT/BR omhoog	X			
Inzet programmamanagers/lijn voor bijsturing			O	
Procesinzicht met behulp van tussenresultaten/happyflow	X		O	X
Bijsturing Woo-proces o.b.v. happyflow	X		O	X

* Een rondje (O) betekent dat een departement voornemens was de maatregel te implementeren, maar dit niet heeft gedaan/is gelukt.

** EZK/LNV heeft drie extra maatregelen geïmplementeerd die niet op de lijst staan: 1) inzet juridisch medewerker, 2) inzet medewerker Transparantie en Openbaarmaking en 3) voorspellen doorlooptijden op basis van parameters.

Ga voor meer
informatie naar
www.open-overheid.nl