



Gespreksnotitie Woo M50

Voor het rondetafelgesprek Vaste commissie voor Binnenlandse zaken,
bijeenkomst 13 februari 2025

Hoofdvraag:

Wat gaat goed en wat kan beter bij de uitvoering van de Wet open overheid?

De Wet openoverheid (Woo) streeft naar meer transparantie in het bestuur. En dat lukt deels. Medewerkers begrijpen beter hoe ze informatie correct moeten opslaan, bewaren en openbaar maken. Misbruik van de Woo, zoals we zagen rond de invoering van de Wet dwangsom komt gelukkig minder vaak voor. Ook is er meer aandacht voor informele contacten met de Woo-verzoeker.

Toch zijn er ook nog verbeterpunten. Woo-verzoeken zorgen voor extra werkdruk, zeker als het om grote verzoeken gaat. Dit kan ander werk vertragen. Ook is het lastig om genoeg capaciteit vrij te maken voor de Woo. De actieve openbaarmaking van informatie loopt nog niet soepel, mede door technische problemen aan het begin. Doordat de planning voor de Koninklijke Besluiten (KB's) van tranche twee, drie en vier onduidelijk is, is het lastig om de juiste middelen vrij te maken en prioriteiten in te stellen.

Voor de beantwoording van de deelvragen is informatie opgehaald bij diverse M50 gemeenten.

Deelvraag 1

In hoeverre is de transparantie van overheidsinformatie toegenomen sinds de invoering van de Woo?

De Woo heeft tot op heden voor wat betreft de transparantie van overheidsinformatie niet veel verschil gemaakt. De informatieverstrekking op verzoek gaat gewoon door. De actieve openbaarmakingsplicht heeft tot op heden alleen betrekking op onderwerpen die toch al anderszins openbaar werden gemaakt.

Deelvraag 2

Welke knelpunten ervaren overheidsinstanties bij de uitvoering van de wet?

Gemeenten ervaren de volgende knelpunten bij de uitvoering van de Woo:

Passieve openbaarmaking

a. Omvangrijke verzoeken

De omvang van de Woo-verzoeken is niet begrensd. Sommige verzoeken zijn 400-500 pagina's of zelfs meer. Ook app- en e-mailberichten vallen onder de reikwijdte van de Woo. Het zoeken en anonimiseren van deze documenten kost veel ambtelijke capaciteit.

b. Wettelijke afhandelingstermijnen zijn te kort

De beslistermijnen zijn kort en voor alle verzoeken gelijk. In overleg is wel verlenging van de termijn mogelijk, maar dat is van de goede wil van verzoeker afhankelijk. De lengte van de afhandelingstermijn is dan afhankelijk van de resultaten van het overleg met verzoeker.

Het ontbreekt aan handvatten. Bij een omvangrijk verzoek hoeft een verzoeker niet akkoord te gaan met een gefaseerde openbaarmaking en kan bij overschrijding van de termijn makkelijk een beroep 'Niet tijdig beslissen' bij de rechtbank indienen.

c. Onbegrensd begrip "document"

Het begrip "document" is nu zo ver uitgerekt, dat het onduidelijk blijft of bij omvangrijke verzoeken ook werkelijk alle documenten achterhaald zijn (bijvoorbeeld e-mail- en appberichten). De zoektocht naar beschikbare informatie is nagenoeg altijd maatwerk en mede afhankelijk welke communicatiemiddelen medewerkers en bestuurders gebruikten. Daarnaast is de archivering van sociale media-uitingen problematisch. Hierbij is ook onduidelijk welke berichten de gemeente moet archiveren. Dat geldt ook voor concepten. Ook het zoeken naar e-mailberichten in de gemeentelijke organisatie is problematisch.

d. Misbruik van de Woo

Veel gemeenten ervaren dat het indienen van een Woo-verzoek soms als drukmiddel wordt gebruikt. De indruk bestaat dat een aantal grootschalige verzoeken nog steeds worden ingediend om de gemeente



veel werk te bezorgen. Het doel van zo'n verzoek is niet openbaarmaking van publieke informatie, maar de gemeente een hak te zetten. De drempel voor het indienen van een Woo-verzoek is nog steeds erg laag. In de Woo is dan wel een 'misbruik' bepaling opgenomen, maar de drempel om die bepaling in te zetten is weer heel hoog. Het aantonen van misbruik is lastig, waardoor er weinig gebruikt gemaakt wordt van de antimisbruikbepaling. Dit vergt namelijk bewijs dat de verzoeker een ander doel nastreeft dan het verkrijgen van publieke informatie.

e. Bestaande regelgeving vereist veel maatwerk

Op dit moment vereist de uitvoering van de verschillende wetten die invloed hebben op documenten (Archiefwet, Gemeentewet, Woo, Avg, etc.) extreem veel maatwerk, tot op de alinea of zinsnede. Openbaar je te weinig, dan schend je de Woo en loop je risico's (bezwaar en beroep/politiek gedoe, onrust bij bewoners). Openbaar je te veel, dan veroorzaak je een datalek en ook dat geeft gedoe en risico's. Dit terwijl tegelijk vaak ook onduidelijk is wat we nu precies moeten bewaren en voor hoe lang (Grip op informatie). Er is weinig tot geen begrenzing in wat er bewaard moet worden. En dus ook in wat vervolgens ook weer kan worden opgevraagd.

Actieve openbaarmaking

f. Geen planning van de fasering in de KB's

Het feit dat de planning voor de Koninklijke Besluiten (KB's) van tranche twee, drie en vier nog onduidelijk is, maakt het lastig om de juiste middelen vrij te maken en prioriteiten te stellen. Bestuurders en management zijn vooral geïnteresseerd in de exacte data waarop bepaalde verplichtingen van kracht worden.

g. Technische belemmeringen/keuzes

Bij het actief openbaar maken spelen een aantal technische belemmeringen en keuzes (welk openbaarmakingsplatform, goede anonimiseringssoftware, aansluiting op het interne zaakstelsel, onzekerheid over landelijke ontwikkelingen).

h. Benodigde capaciteit

Daarnaast is er formatie nodig voor de extra taken die de Woo met zich mee brengt voor overheden. Het op één lijn krijgen en opleiden van de teams die gevolgen ondervinden van de implementatie en het borgen van de informatie kost ambtelijke capaciteit. Het inschatten of iets wel of niet actief moet worden geopenbaard, het al dan niet lakken, het archiveren (vaak in zowel een geanonimiseerde versie als een originele versie), het openbaren zelf en het bewaken en monitoren van de structuur kost ook capaciteit. Het lijkt er ook op dat de gemeente bij actief openbaren van bepaalde documenten vooraf een zienswijze moet gaan inwinnen bij partijen die dit betreft (denk bijv. aan subsidiebeschikkingen).

Deelvraag 3

Welke oplossingen voor de ervaren knelpunten zijn er, zodat de uitvoering van de wet wordt verbeterd?

De volgende oplossingen voor de ervaren knelpunten zijn genoemd:

Passieve openbaarmaking

a. Persoonlijk contact opnemen met verzoeker

Persoonlijk contact met de Woo verzoeker zorgen ervoor dat afspraken op 'maat' gemaakt kunnen worden.

b. Omvangrijke verzoeken

Bij passieve Woo verzoeken het aantal te openbaren pagina's per verzoek beperkt worden. Bij oneigenlijk gebruik van de Woo bij omvangrijke verzoeken het mogelijk maken dat er gevolgen ontstaan voor de te volgen procedure, afhandelingstermijnen en de begrenzing van het aantal te verstrekken documenten.



Maak het mogelijk om bij omvangrijke verzoeken de verzoeker te verplichten akkoord te gaan met een opschorting, met dien verstande dat de opschorting wordt gebruikt om het verzoek binnen redelijke termijn af te handelen.

c. Differentiatie beslistermijnen

Differentiatie van de beslistermijnen aan de hand van de omvang van het verzoek. Hoewel elke grens arbitrair is, kan worden bepaald dat als de zoekslag een aantal documenten overschrijdt de beslistermijn wordt verlengd om een zorgvuldige beoordeling mogelijk te kunnen maken.

d. Beperking en verduidelijking van het document begrip

Nu valt volgens jurisprudentie in beginsel elk bericht onder het begrip document en moet je vervolgens op zoek naar uitzonderingsgronden per onderdeel van een document. Het zou helpen als bijvoorbeeld alle onderlinge communicatie buiten de besluitvormingsprocedure niet meer onder de werking van de Woo zou vallen.

e. Misbruik

Het makkelijker maken om verzoeken buiten behandeling te stellen omdat een ander doel wordt nagestreefd dan het openbaar maken van informatie. De anti-misbruikbepaling kan hiervoor worden versoepeld.

Of afstappen van volledige belangenloosheid voor het indienen van een Woo verzoek en het mogelijk maken in sommige gevallen naar het belang te vragen zodat dit gewogen kan worden en afgezet tegen andere belangen.

f. Bestaande regelgeving beter op elkaar afstemmen

Wetten zoals de Woo, de Archiefwet, de Gemeentewet en de AVG moeten beter op elkaar afgestemd worden zodat er eenduidiger kan worden gewerkt en zodat duidelijker wordt op welke wijze er moet worden omgegaan met informatie. De reikwijdte van het documentbegrip en het begrip archiefbescheiden kunnen goed op elkaar worden afgestemd en mogelijk ook worden beperkt. Dit kan dan bijvoorbeeld betekenen dat informatie en documenten die we op grond van de Archiefwet niet langdurig zouden bewaren maar die nu nog wel ergens aanwezig zijn (bijvoorbeeld een concept dat nog in een mailbox zit) niet langer zouden vallen onder het documentbegrip van de Woo. Dit kan leiden tot een snellere afwikkeling, meer duidelijkheid en het beter verantwoording afleggen op de hoofdlijnen.

g. Kosten in rekening brengen Woo verzoeker

Een andere oplossing is, dat voor een uitgebreidere en arbeidsintensieve Woo-beantwoording er ook kosten richting de verzoeker in rekening kunnen worden gebracht.

Actieve openbaarmaking

h. Digitale tools om de informatie makkelijk te doorzoeken

Ook het zoeken van documenten in de organisatie aan de hand van zoektermen is een uitdaging. Het zou helpen als er advies komt over het inzetten van digitale tools om documenten op basis van zoektermen makkelijk te vinden in de organisatie. Op dit moment is de uitkomst van een zoekopdracht afhankelijk van wat een medewerker van een vakafdeling kan vinden, waar hij of zijn voorganger de documenten heeft bewaard en op welke zoektermen hij zoekt.

Het zou de gemeente helpen als er advies uitgebracht wordt (bijvoorbeeld vanuit de VNG) voor de keuze van een digitale Woo/AI tool, waarmee documenten in de organisatie doorzocht kunnen worden op zoektermen (bijvoorbeeld Microsoft 365 Purview e-Discovery). Nu gaat elke gemeente zelfstandig op zoek naar een systeem (of is daar nog niet mee bezig). Het zelf ontwikkelen van dergelijke tools is voor gemeenten uit de M50 financieel niet-haalbaar.

i. Planning voor de KB's

Duidelijkheid over deze data, of zelfs een grove planning als houvast, zou aanzienlijk bijdragen aan de implementatie van de actieve openbaarmaking.



Deelvraag 4

Hoe wordt de implementatie van de wet in (kleinere) gemeenten georganiseerd en welke uitdagingen spelen daar?

Veel gemeenten hebben een projectgroep voor de implementatie van de actieve openbaarmaking. Vaak zitten daar een jurist, een informatiedeskundige en een communicatie adviseur in.

De grootste uitdagingen liggen onder andere bij het op orde krijgen van de informatiehuishouding. Ook de inrichting van het werkproces is een uitdaging. De vraag daarbij is of de extra werkzaamheden decentraal bij de medewerkers terecht moeten komen of dat er een centraal Woo-team komt, die de documenten anonimiseert en publiceert. Beide opties zorgen voor verhoging van de werklust. Daar is structureel meer capaciteit voor nodig.

Deelvraag 5

Wat zijn de ervaringen van burgers en journalisten met de toegankelijkheid van overheidsinformatie?

Gemeenten krijgen zelden feedback na een afgehandeld Woo verzoek. Ook ontvangen de meeste gemeenten de laatste jaren weinig bezwaarschriften naar aanleiding van afgehandelde verzoeken. De aanname is daarom dat men doorgaans tevreden is met de geopenbaarde informatie. Wanneer het toch komt tot een bezwaarprocedure, dan zit daar vaak wel de nodige spanning op, want dan hebben bezwaarmakers het vermoeden dat er informatie onterecht is achtergehouden dus dat er te weinig geopenbaard wordt. Het kan lang duren voordat een procedure uiteindelijk in bezwaar en beroep volledig doorlopen is.