



TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar

Ja

Onze referentie

2023-0000707993

Datum

28 november 2023

Opgesteld door

[Redacted]

Samengewerkt met

Bijlage(n)

4

Aan
Van

Staatssecretaris van BZK
dgDOO

nota

Toezending rapport Woo-invoeringstoets en
eindrapportage Woo-pilots

Aanleiding

De invoeringstoets op de Wet open overheid (Woo) is op 28 november jl. opgeleverd. Het streven is om het rapport van de Woo-invoeringstoets **zo snel mogelijk** na oplevering naar de Eerste en Tweede Kamer te sturen (zoals toegezegd door voormalig minister BZK). De verzending aan beide Kamers vindt plaats aan de hand van voorliggende begeleidende brief en gelijktijdig met verzending van de eindrapportage van de Woo-pilots, die zijn uitgevoerd t.b.v. het versnellen en verbeteren van afhandeling van Woo-verzoeken.

Geadviseerd besluit

U wordt verzocht:

- in te stemmen met de inhoud van de Kamerbrief aan de EK en de TK; en
- beide Kamerbrieven te ondertekenen zodat deze (inclusief de bijlagen) verzonden kunnen worden naar beide Kamers.

Kern

- Aan de Kamer heeft de toenmalige minister van BZK toegezegd in 2023 een invoeringstoets op de Woo uit te voeren met daarin concrete aanbevelingen ter verbetering. Een extern bureau, SEO Economisch Onderzoek, heeft de knelpunten en best practices van gebruikers en uitvoerders van de Woo in kaart gebracht en aanbevelingen geformuleerd (zie toelichting voor (hoofd)conclusies en aanbevelingen), mede gebruikmakend van het internationale rechtsvergelijkende onderzoek naar openbaarheidswetgeving van de Universiteit Leiden.
- SEO Economisch Onderzoek heeft de Woo-invoeringstoets op 28 november jl. opgeleverd. Uit de Woo volgt dat een van de (op termijn) verplicht openbaar te maken informatiecategorieën onderzoeksrapporten betreft. Een onderzoeksrapport moet **na ontvangst** zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken, actief openbaar worden gemaakt. Gelet hierop is het van belang het rapport zo snel mogelijk met de Kamer te delen en openbaar te maken.
- Voor dit onderzoek heeft SEO met 75 betrokkenen (zowel gebruikers als uitvoerders) diepte-interviews gevoerd, is er een literatuuronderzoek uitgevoerd en is er een enquête onder overheidsorganisaties (n = 414) en een enquête onder Woo-verzoekers (n = 35) uitgezet. Ook heeft SEO gebruik gemaakt van de resultaten en aanbevelingen van het onderzoek van het ACOI onder journalisten (n= 256, uitgevoerd door Onderzoeksinstituut Centerdata).

Aan het einde van het onderzoekstraject zijn de voorlopige conclusies verrijkt met input uit vijf focusgroepen en een participatief evenement met 70 aanwezigen bestaande uit zowel gebruikers als uitvoerder van de Woo.

- ⇒ Een gemengd samengestelde begeleidingsgroep met perspectieven van zowel gebruikers als uitvoerders¹ heeft zich gericht op de methodologische kwaliteit van het onderzoek en is in totaal vijf keer bij elkaar gekomen.
- ⇒ Zowel het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI) als de Regeringscommissaris Informatiehuishouding (RC IHH) worden gevraagd te reflecteren op de uitkomsten van de invoeringstoets en te komen met een advies aangaande openbaarmaking op verzoek. Deze adviezen worden in Q1 2024 verwacht.
 - De adviesaanvraag aan het ACOI is door u op 29 september jl. ondertekend en verzonden.
 - De adviesaanvraag aan de RC IHH wordt gelijktijdig met deze werkmap met u gedeeld voor ondertekening. Met het team van de RC IHH is afgesproken dat de adviesaanvraag aan de RC dezelfde strekking heeft als de adviesaanvraag aan het ACOI.
- ⇒ In de eerste helft van 2024 volgt een kabinetsreactie op de Woo-invoeringstoets en bijbehorende adviezen. Hierbij zullen ook het rechtsvergelijkend onderzoek naar openbaarheidswetgeving, de inzichten uit de Woo-pilots en de aanbevelingen uit het ACOI-onderzoek naar de ervaringen van journalisten met de Woo worden betrokken evenals de inzichten uit de gesprekken die BZK voert met de journalistiek over ervaringen rondom Woo-verzoeken.
- ⇒ Het delen van de invoeringstoets met de Eerste en Tweede Kamer gebeurt samen met de eindrapportage van de Woo-pilots. De uitkomsten van deze pilots en de eindrapportage zijn op 14 september jl. in een nota met u gedeeld en vervolgens besproken in diverse gremia.
- ⇒ De brief focust op de aanbidding van de Woo-invoeringstoets en het proces en de stappen die hierna zullen volgen voor een zorgvuldig proces om het Nederlandse openbaarheidsbeleid te verbeteren.

Onze referentie
2023-0000707993

Datum
28 november 2023

Toelichting

Woo-invoeringstoets

- ⇒ De hoofdvraag van het onderzoek was: "Wat zijn volgens uitvoerders en gebruikers van de Wet open overheid (Woo) een jaar na inwerkingtreding van de wet de knelpunten en best practices in het huidige wettelijke kader en wat zijn concrete aanbevelingen voor de geconstateerde knelpunten?"
- ⇒ In het rapport heeft het onderzoeksbureau knelpunten en best practices in beeld gebracht en concrete aanbevelingen geformuleerd voor de geconstateerde knelpunten, mede op basis van het internationaal rechtsvergelijkende onderzoek naar openbaarheidswetgeving van de Universiteit Leiden.
- ⇒ In de samenvatting zijn de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd:

Hoofdconclusies:

- Overheidsorganisaties voeren de Woo niet goed uit.

¹ De begeleidingscommissie bestond uit prof. dr. Martijn van der Steen (wetenschappelijk voorzitter), Guido van Enthoven (Maatschappelijke Coalitie - IMI), Wil van der Schans (journalistiek - KRO/NCRV), Heleen Dekker (DWJZ ministeries - EZK/LNV) en Juliette van der Jagt (medeoverheden - VNG). BZK heeft de rol van secretaris van de begeleidingscommissie vervuld en verslaglegging van de overleggen verzorgd.

- De onvoldoende uitvoering ligt voor een belangrijk deel in de beperkte capaciteit, al worden stappen gezet om die te vergroten.
- Ook ontbreekt het aan prioriteit bij de uitvoering van de Woo.
- De ruimere openbaarheidswetgeving leidt tot een hogere uitvoeringslast.
- De onvoldoende uitvoering schaadt het vertrouwen en bemoeilijkt zo het proces.
- De Woo draag (net als de Wob) bij aan juridificatie van relatie tussen overheid en burger.
- Veel ambtenaren ervaren dat zij minder vrij kunnen adviseren in hun werk.

Onze referentie
2023-0000707993

Datum
28 november 2023

Conclusies per processtap:

Woo-proces als geheel

- Woo-proces nog niet goed ingericht, er is nog veel werk te verzetten.
- Informatiehuishouding is niet op orde.
- Cultuur van openheid is niet bij gehele organisatie aanwezig.

In behandeling nemen van een Woo-verzoek

- Omvangrijke verzoeken leiden tot een grote werklust.
- Overheidsorganisaties wijzen op regelmatig misbruik.
- Verzoekers zijn ontevreden met de eerste reactie.

Inventariseren documenten in het kader van een Woo-verzoek

- Het zijn veel documenten.
- Er is te weinig capaciteit en prioriteit.
- Het zoekproces is niet goed ingericht.
- Er is te weinig interactie met de verzoeker.

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

- Het interpreteren van uitzonderingsgronden vertraagt niet.
- Het toepassen van uitzonderingsgronden is wel een knelpunt.
- Het betrekken van derden kost veel tijd.
- Documenten zijn niet goed doorzoekbaar.

Actieve openbaarheid

- Actieve openbaarmaking wordt constructief opgepakt door ministeries, gemeenten en andere overheden.

Aanbevelingen gericht op de wettelijke grondslag

1. Veranker de processtappen voor grote Woo-verzoeken.
2. Maximeer het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten.
3. Stel een handreiking op voor de vertrouwelijke voorinzage.
4. Werk met aparte verdagingstermijnen voor grote en kleine verzoeken.
5. Verlaag de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling.
6. Herformuleer de i-grond om ruimhartige toepassing te beperken.
7. Overweeg het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt belang.
8. Onderzoek de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut.
9. Stel een handreiking op voor de inspanningsverplichting bij actieve openbaarheid.
10. Onderzoek een digitale vingerafdruk voor documenten die reeds openbaar zijn.

Aanbevelingen gericht op verbetering van het Woo-proces

1. Zet stappen die wederzijds vertrouwen herstellen (en daarmee het proces versnellen).
2. Zorg voor goede inrichting Woo-proces en zet daarbij meer in op informatiespecialisten.
3. Verhoog prioriteit en zorg voor een cultuur van openheid.
4. Breng periodiek in kaart wat de werklast is die gemoeid is met een goede uitvoering van de Woo.

Onze referentie
2023-0000707993

Datum
28 november 2023

Eindrapportage Woo-pilots

Kernboodschap en conclusie

- ⇒ In 2023 zijn Woo-pilots uitgevoerd door verschillende departementen ² in samenwerking met stelselpartijen³, met als doel het verbeteren en versnellen van de afhandeling van Woo-verzoeken.
- ⇒ De pilots, gesteund door de Regeringscommissaris Informatiehuishouding, zijn deze zomer afgerond, en de inzichten zijn vervolgens vastgelegd in een gezamenlijke eindrapportage, toegevoegd als bijlage aan deze brief.
- ⇒ 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.
 - ☛ De eindrapportage bevat diverse aanbevelingen, waaronder concrete suggesties met betrekking tot capaciteit, (proces)regie, monitoring en sturing, technologie, en communicatie met de verzoeker.
 2. Onder andere door de samenhang en complexiteit van verschillende knelpunten is de verwachting dat de maatregelen met positief effect maar slechts beperkte verbetering teweegbrengen. Een substantiële verandering, waarbij een meer strategische en integrale benadering nodig is, (b)lijkt nodig om structureel de termijnen te halen.
 - ☛ De eindrapportage benoemt strategische aanbevelingen, zoals een integrale aanpak tussen informatiehuishouding en openbaarmaking, meer inzicht in Woo-verzoeken, en een fundamentele discussie met de politiek en samenleving over de uitvoerbaarheid van de Woo.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

² De ministeries BZK, EZK/LNV, FIN en SZW

³ Doc-Direkt, Nationaal Archief en RDDI

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1.a	Kamerbrief EK - Toezending rapport Woo-invoeringstoets en eindrapportage Woo-pilots	
1.b	Kamerbrief TK - Toezending rapport Woo-invoeringstoets en eindrapportage Woo-pilots	
2.c	Bijlage bij Kamerbrief - Rapport Woo-invoeringstoets	
2.d	Bijlage bij Kamerbrief - Eindrapportage Woo-pilots	
3.	Samenvatting Woo-invoeringstoets	

Onze referentie

2023-0000707993

Datum

28 november 2023