



> Retouradres 2511 DP, Den Haag

T.a.v. Staatssecretaris voor Digitalisering en
Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Regeringscommissaris
Informatiehuishouding

Turfmarkt 147
2511 DP, Den Haag
www.rci hh.nl

Kenmerk
2024-0000065500

Uw kenmerk

Datum 31 januari 2024
Betreft Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding -
Invoeringstoets Wet open overheid

Geachte mw. Van Huffelen,

Ik dank u voor uw verzoek om te reageren op de uitkomsten van de invoeringstoets Wet open overheid (Woo). Nadat eerdere rapporten¹ hebben laten zien dat de wettelijke termijnen te vaak en te ruim worden overschreden, stelt de invoeringstoets Woo wederom vast dat overheidsorganisaties de Woo niet goed uitvoeren. Er is nog te weinig veranderd ten opzichte van de Wet openbaarheid bestuur (Wob), van wie de Woo veel problemen heeft geërfd. Er is ook op het gebied van actieve openbaarmaking zeer beperkte vooruitgang geboekt.

In deze brief reflecteer ik op de invoeringstoets en breng ik een advies uit over het verbeteren van de werking van de Woo, voor de gebruikers en de uitvoerders van de wet.

1. Ga direct aan de slag met procesverbetering

De invoeringstoets stelt terecht vast dat het proces dat wordt doorlopen bij een Woo-verzoek doorgaans niet goed is ingericht. Het proces is te juridisch, wordt onvoldoende ondersteund door personeel en hulpmiddelen, is buitengewoon tijdrovend en frustrleert zowel verzoeker als behandelaar. De invoeringstoets doet concrete aanbevelingen die het proces sterk kunnen verbeteren.

In deze aanbevelingen is een trend te herkennen. Een trend die stuurt op de herinrichting van het Woo-proces als een informatiegedreven dienstverleningsproces. In het bijzonder onderschrijf ik de inzet van informatiespecialisten binnen het proces, een verandering die al geleidelijk bij overheidsorganisaties wordt ingezet. Bij Provincie Groningen speelt de informatiespecialist al geruime tijd een centrale rol bij de behandeling van Woo-verzoeken, met positieve gevolgen voor de verzoeker én de overheidsorganisatie zelf. Deze informatiespecialist kan door een 'informatiegedreven' aanpak met slimme hulpmiddelen grote volumes informatie veel sneller verzamelen, analyseren, opschonen, ontdebelen, selecteren en zelfs lakken. Bij ieder van deze stappen kan worden overlegd met de verzoeker en zo wordt het Woo-proces een meer interactief en iteratief proces.

¹ [Rapport Ondraaglijk Traag overhandigd aan Regeringscommissaris Informatiehuishouding – Open State Foundation](#) & [Rapport-Matglas-OSF-IMI-9-03-2023-digitaal.pdf \(openstate.eu\)](#)

Datum
31 januari 2024

Kenmerk
2024-0000065500

Het proces in Groningen is door deze aanpak ook objectiever en beter traceerbaar, wat maakt dat het proces zelf ook transparanter wordt. De aanpak van de informatiespecialist zet zo de informatiebehoefte van de verzoeker centraal. Daarnaast ontzorgt het de organisatie doordat de informatiespecialist veel werk uit handen neemt van de inhoudelijk betrokken medewerker. Als dan ook het aantal betrokkenen bij het goedkeuringsproces beperkt wordt, de gepubliceerde documenten machine-leesbaar zijn en als individuele informatieobjecten terug te leiden zijn naar het origineel, is er binnen het proces significante verbetering mogelijk.

Om een dergelijke aanpak te laten slagen is het van belang dat het personeel, dat werkt aan de behandeling van Woo-verzoeken, van de eigen organisatie het vertrouwen krijgt dat zij als experts verdienen. Alleen met dit vertrouwen kunnen zij een organisatie ontzorgen en het werk wegnemen bij de inhoudelijk medewerkers die een andere hoofdtaak hebben, en vaak onervaren zijn op het gebied van zoeken of het toepassen van uitzonderingsgronden. De huidige vele checks zorgen voor vertraging en een gevoel van wantrouwen van de eigen organisatie. De Woo-ambtenaar zit klem tussen organisatie en verzoeker, het verloop is hoog. We kunnen niet verwachten een open overheid 'naar buiten' te zijn, als we onze collega's niet eens met 'eigen informatie' vertrouwen.

Een winstwaarschuwing is op zijn plaats bij deze verbeteringen. Er is al vaker gepoogd dit soort veranderingen door te voeren, bijvoorbeeld binnen de Woo-pilots². Hiermee is weinig vooruitgang geboekt, mede doordat de pilots beperkt in staat zijn gesteld om écht ambitieuze veranderingen door te voeren. Mijn aanbeveling is om de inzet van informatiespecialisten, naar het voorbeeld van de Provincie Groningen, te bespoedigen bij overheidsorganisaties. Zorg daarbij op het hoogste niveau voor de nodige prioriteit en (financiële) steun om deze herinrichtingen te doen slagen.

2. Stuur op een verbeterde werkomgeving en werkbaar informatiebeheer

Het Woo-proces is sterk afhankelijk van de informatiehuishouding. Hier is de redenering eenvoudig: ook al lukt het om de door de invoeringstoets voorgestelde maatregelen binnen de Woo geïmplementeerd krijgen, dan nog zal het resultaat onvoldoende zijn binnen de huidige slechte informatiehuishouding.

Op dit moment is er sprake van ongebreidelde en verkokerde informatiegroei. De Woo heeft betrekking op de informatie die verband houdt met de publieke taak van een organisatie en dus is het noodzakelijk voor de Woo om die informatie eenvoudig te kunnen identificeren en (onder)scheiden van 'onbelangrijke informatie'. Dat kan, als de informatiehuishouding op orde is. Toch zorgt de huidige werkwijze in verkokerde systemen ervoor dat we informatie niet in relatie tot elkaar kunnen zien of op waarde kunnen schatten. Belangrijke informatie ligt nu verspreid over tal van plekken, wordt niet goed opgeslagen, kan soms onnavolgbaar worden verwijderd of is moeilijk vindbaar. Juist deze informatie dient zorgvuldig te kunnen worden beoordeeld, bewaard en beheerd. Niet alleen voor de Woo, ook voor eigen gebruik en de Kamer.

² [Eindrapportage Woo-pilots | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Datum
31 januari 2024

Kenmerk
2024-0000065500

In de realisatie van een verbeterde informatiehuishouding ontbreekt het aan voldoende sturingsinstrumentarium of samenhang tussen de verschillende wetten³ die zien op de informatiehuishouding. Nu bestaan er per wet verschillende vormen van sturing, iedere partij zegt vanuit eigen perspectief net wat anders, zodat een goede uitvoering van al die wetten tezamen eigenlijk ondoenlijk is. Daarom pleit ik er voor om die sturing generiek vast te leggen en niet in een 'deelwet' of onderliggende regelgeving op te nemen. Het is een integraal informatieprobleem, dat om integrale sturing vraagt. De Algemene informatiewet is nodig om algemene regels ten aanzien van de informatiehuishouding te stellen en meer samenhang aan te brengen tussen verschillende aspecten van de informatiehuishouding.

Ook wordt er binnen het kader van de informatiehuishouding met mijn steun hard gewerkt aan een getransformeerde digitale werkomgeving voor het ontwikkelen van beleid en wet- en regelgeving. Alle belangrijke informatie wordt binnen deze werkomgeving gecreëerd, bewerkt, gedeeld, becommentarieerd en geaccordeerd. Hierdoor kan de professional zijn werk gemakkelijker conform wetgeving uitvoeren en kunnen de verrichtingen van overheidsprofessionals worden gezien in relatie tot de hoofdtaak waar zij aan werken. Door deze werkomgeving is het dan niet meer nodig om inhoudelijke mails met bijlagen te versturen, of om inhoudelijke zaken per chat te bespreken. Bij goed functioneren van de getransformeerde werkomgeving verdwijnt voor een groot deel van de ambtenaren de inhoudelijke waarde van mail en appverkeer. Deze informatie kan dan worden gezien als van 'gering belang'. Wanneer deze randvoorwaarde op zijn plaats is kan voor deze groep ambtenaren⁴ mail en appverkeer buiten de werking van de Woo en de Archiefwet worden gesteld. Zo blijft goed informatiebeheer werkbaar zonder dat het afdoet aan openbaarheid. De ingezette vernieuwing van de 'werkomgeving' dient met prioriteit te worden voortgezet door de beleidsdepartementen en dient te worden voorzien van de benodigde financiële middelen. Ook dient er te worden gestart met een visie en architectuur voor de andere soorten werkprocessen die ik omschrijf.⁵

3. Voorkom disproportionele werklasten en misbruik

Zelfs wanneer het Woo-proces goed is ingericht, zoals bij de Provincie Groningen, ontstaan er disproportionele werklasten. De behandeling van Woo-verzoeken loopt dan vast, het recht op openbaarheid komt in het gedrang. De Woo kent nu weinig beperkingen en is sterk afhankelijk van de intenties en medewerking van de verzoeker. Ik adviseer daarom om, wanneer de overheid haar werk goed verricht, binnen het proces duidelijkere verantwoordelijkheden voor de verzoeker vast te leggen. Indien de verzoeker niet meewerkt en zo disproportionele werklasten veroorzaakt moet een organisatie het verzoek buiten behandeling kunnen stellen. Hiermee blijft overheidsinformatie daadwerkelijk voor eenieder toegankelijk.

³ AVG, Archiefwet, Informatiebeveiliging, Wdo, Elektronisch bestuurlijk verkeer, Woo, etc.

⁴ In lijn met het advies beheren en bewaren chatberichten van het ACOI [Adviezen \(acoi.nl\)](https://www.acoi.nl/adviezen)

⁵ Ik maak onderscheid tussen 6 archetypen van werkprocessen: 1. Het ontwikkelen van beleid, wet- en regelgeving; 2. Het uitvoeren van beleid, wet- en regelgeving (waaronder dienstverlening); 3. Inspecteren en handhaven; 4. Kennisproductie; 5. Basisregistraties; 6. Bedrijfsvoering.

Datum
31 januari 2024

Kenmerk
2024-0000065500

De invoeringstoets meldt ook dat de Woo op dit moment onvoldoende middelen biedt om verzoekers met 'onoprechte' bedoelingen te weren. Het gevolg: Woo-verzoeken die zand in de machine gooien of verzoeken die informatie proberen te verkrijgen die wordt gebruikt voor criminele doeleinden. De overheid zou een verzoeker, wanneer er een zeer sterk vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik van de Woo bestaat, moeten kunnen weren of verwijzen naar beter passend informatierecht.

4. Doe meer fundamenteel onderzoek naar de invloed van transparantie op het functioneren van het openbaar bestuur

Het rapport van de invoeringstoets merkt op dat er een neiging lijkt te ontstaan naar meer informele communicatie, of erger nog: een neiging tot niet meer zeggen of vastleggen. In tegenstelling tot bewindspersonen kan de individuele ambtenaar zich vrijwel niet publiekelijk verdedigen. Wél speelt de individuele ambtenaar soms een rol in de publieke verdediging van bewindspersonen, naar aanleiding van een Woo-verzoek. De ambtenaar kan zo mogelijk in een onveilige situatie terecht komen en zich in de toekomst anders gaan gedragen. De overheid loopt hierdoor het risico dat de kwaliteit van het openbaar bestuur achteruit gaat. Met dit ongewenste neveneffect dient rekening te worden gehouden in de Woo. Daarom is het mijn aanbeveling om langdurig fundamenteel onderzoek te verrichten⁶ naar de mogelijke invloed van transparantie op het handelen van de individuele ambtenaar en daarmee het openbaar bestuur.

Afrondend

Ik verzoek u om directe opvolging te geven aan de in deze brief gedane aanbevelingen, we kunnen ons geen excuses of uitstel permitteren. Het slechte functioneren van de Woo is verontrustend en kan niet langer voortduren. Transparantie – mits goed vormgegeven – is nodig, niet alleen naar burgers, journalisten, wetenschappers, maar ook naar de collega-ambtenaren, naar de politieke gremia, en naar toekomstige generaties.

Hoogachtend,

Arre Zuurmond
Regeringscommissaris Informatiehuishouding

⁶ Bij voorkeur verricht door professoren/academici die als kritisch bekend staan op dit onderwerp.