

Versie na vaststelling in collegevergadering 12 oktober 2023

PLAN VAN AANPAK ADVIES OPENBAARMAKING OP VERZOEK

De staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding gevraagd om te reageren op een invoeringstoets voor de Wet open overheid (Woo), en daarbij advies uit te brengen over de mogelijkheden om openbaarmaking op verzoek (passieve openbaarmaking) te verbeteren. Dit is het plan van aanpak voor dat advies, dat naar verwachting in februari 2024 zal verschijnen.

1. Aanleiding voor dit plan van aanpak

Invoeringstoets Woo door SEO

In de zomer van 2023 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opdracht gegeven voor een invoeringstoets op de Woo. Een ‘invoeringstoets’ is een relatief nieuw instrument van de overheid, bedoeld om beter en vroegtijdig in te spelen op signalen van betrokkenen over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk.

Volgens een recente brief van de minister aan de Tweede Kamer¹ is het doel van de invoeringstoets op de Woo om knelpunten, *best practices* en neveneffecten te identificeren onder de verschillende partijen die te maken hebben met de wet en om concrete aanbevelingen te doen. Omdat de wetsartikelen over actieve openbaarmaking nog niet formeel in werking zijn getreden, concentreert de invoeringstoets zich op passieve openbaarmaking, dus op de behandeling van Woo-verzoeken om informatie. De invoeringstoets dient als input voor verdere beleidskeuzes om de toegang tot overheidsinformatie te verbeteren en de uitvoerbaarheid van de Woo door bestuursorganen te optimaliseren.

De invoeringstoets wordt gedaan door het onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek, met een begeleidingscommissie gevormd door deskundigen vanuit de wetenschap, de overheid en maatschappelijke organisaties. Voor het onderzoek maakt SEO gebruik van een mix van

¹ Brief minister BZK aan Tweede Kamer over uitvoering moties en toezeggingen Wet open overheid, 17 juli 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 802 nr. 73.

onderzoeksmethoden, zoals interviews, een bureaustudie naar bestaande publicaties, data-analyse en een enquête onder gebruikers en uitvoerders van de Woo. Het eindrapport zal najaar 2023, naar verwachting in november, verschijnen.

Adviesaanvraag staatssecretaris BZK aan ACOI

In de Kamerbrief over de invoeringstoets heeft de toenmalig minister van BZK aangekondigd dat zij het ACOI en de Regeringscommissaris Informatiehuishouding zal vragen om te reflecteren op de uitkomsten van de invoeringstoets. Op 29 september heeft ACOI de volgende adviesaanvraag ontvangen van de staatssecretaris van BZK, die inmiddels de Wet open overheid in haar portefeuille heeft.

“Graag vraag ik het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) om te reageren op de uitkomsten van deze invoeringstoets en vanuit uw rol een advies uit te brengen over de mogelijkheden die u ziet om de werking van de wet open overheid voor openbaarmaking op verzoek (passieve openbaarmaking) te verbeteren voor zowel gebruikers als uitvoerders van de wet.

Daarbij verzoek ik u in ieder geval te reflecteren op de concrete aanbevelingen die in de invoeringstoets worden aangedragen. Hierbij vraag ik u ook eigen inzichten en opgedane ervaringen, bijvoorbeeld aan de hand van uw bemiddelingsfunctie en onderzoektaak, te betrekken bij dit advies.

Tot slot verzoek ik u, indien de invoeringstoets aanbevelingen bevat die niet direct toezien op openbaarmaking op verzoek, ook hierop te reflecteren en bij uw advies te betrekken.”

2. Korte schets van de situatie

Uitgangspunt ACOI

Toegang tot overheidsinformatie voor iedereen is noodzakelijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat. De Wet open overheid (Woo) regelt deze toegang en maakt daarbij onderscheid tussen actieve openbaarmaking en passieve openbaarmaking. Bij actieve openbaarmaking publiceren bestuursorganen documenten uit eigen beweging, bij passieve openbaarmaking gebeurt dit op verzoek - van én voor 'een ieder'.

Het Adviescollege vindt dat de overheid zoveel mogelijk informatie actief openbaar moet maken. In dat kader heeft het Adviescollege bepleit dat de verplichting in de Woo (artikel 3.3.) om bepaalde categorieën documenten te publiceren nu snel in werking moet treden.²

Dit laat onverlet dat openbaarmaking op verzoek een belangrijke maatschappelijke functie heeft en ook blijft hebben. Zo zal voor journalisten, onderzoekers en andere burgers de informatiebehoefte soms groter, specifiek of anders zijn dan valt te voorzien bij actieve openbaarmaking; in die gevallen moeten zij bij overheidsorganisaties informatie kunnen opvragen.

² Brief ACOI aan Minister van BZK over aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking, 27 juni 2023, [gepubliceerd op website ACOI](#)

Signalen over de uitvoering van Woo-verzoeken

Sinds de oprichting in 2022 ziet ACOI dat een goede afhandeling van Woo-verzoeken een uitdaging is. Het gaat dan zeker niet alleen om het halen van wettelijke termijnen. Nog belangrijker is de tevredenheid van verzoekers: voelen zij zich geholpen? Er zijn verschillende signalen dat het beter kan én moet:

- Uit de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk blijkt dat ruim 61% van de informatieverzoeken die ministeries in 2022 afhandelden buiten de wettelijke/afgesproken termijn was. In 12% van de gevallen vond afhandeling plaats buiten de wettelijke termijn, maar in overleg met de verzoeker. 27% van de informatieverzoeken werd afgehandeld binnen de wettelijke termijn.³
- Uit préadviezen aan ACOI van IPO, VNG en de UvW blijkt dat ook provincies, gemeenten en waterschappen nog moeite hebben om altijd binnen de wettelijke termijn te besluiten over een Woo-verzoek. Dit speelt vooral bij omvangrijke verzoeken.⁴
- Uit onderzoek van Centerdata voor ACOI blijkt dat tweederde van de deelnemende journalisten niet tevreden is over de afhandeling van hun Woo-verzoeken. Het duurt vaak lang, levert soms weinig op, en de communicatie kan volgens hen beter. Veel winst lijkt te halen uit tijdig en open overleg en praktische afspraken tussen Woo-behandelaars en de journalisten.⁵
- ACOI heeft inmiddels meerdere bemiddelingszaken gehad en nog lopen naar aanleiding van klachten van journalisten, onderzoekers en belangenorganisaties. Hieruit blijkt dat Woo-verzoeken haperen om uiteenlopende redenen, zoals de hoeveelheid informatie waarom wordt verzocht, inzichtelijkheid van de zoekslag naar documenten, toepassing van uitzonderingsgronden van de Woo, en de communicatie tussen de overheidsorganisatie en de verzoeker.

Signalen over de uitvoerbaarheid van de Woo

De toenmalig minister van BZK heeft erkend dat de uitvoering van de Woo nog niet loopt zoals dat zou moeten. In de eerdergenoemde Kamerbrief schreef zij dat “verzoekers te lang moeten wachten op overheidsinformatie” en dat bestuursorganen “ondanks de hoge kosten en personele inzet” toch niet voldoen aan de termijnen van de wet. Met de Woo-invoeringstoets moet specifiek in kaart worden gebracht op welke punten het openbaarheidsbeleid in Nederland vastloopt en welke maatregelen moeten worden genomen om dit te verbeteren.

De minister schrijft in de brief dat niet alleen de uitvoering hapert, maar dat ook de uitvoerbaarheid van de wet zelf een knelpunt kan zijn. Zij noemt in dit verband een rechtsvergelijkend onderzoek naar openbaarheidswetgeving van de Universiteit Leiden, uitgevoerd in opdracht van BZK. Uit dit onderzoek blijkt dat andere landen in hun openbaarheidswetgeving “andere keuzes” hebben gemaakt. De minister noemt daarbij specifiek het (bepaktere) documentbegrip en het begrenzen van de omvang van informatieverzoeken. Hierdoor zou de afhandeling in andere landen sneller kunnen verlopen dan in Nederland. Zij heeft aan SEO de opdracht gegeven om de bevindingen uit het rechtsvergelijkende onderzoek te betrekken bij de concrete aanbevelingen in de Woo-invoeringstoets.

³ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 490, nr. 328..

⁴ De préadviezen zijn gepubliceerd op de [website van het ACOI](#).

⁵ CenterData, Een jaar Wet Open Overheid (Woo). Hoe doet de overheid het volgens journalisten? Nog niet gepubliceerd (publicatiedatum 26-10-2023)

3. Uitwerking van de adviesaanvraag in onderzoeksvragen

Hoofdvraag: *Welke mogelijkheden zijn er om openbaarmaking op verzoek (passieve openbaarmaking) te verbeteren voor zowel gebruikers als uitvoerders van de wet?*

Dit is de hoofdvraag in de adviesaanvraag. Het onderzoek door het Adviescollege zal zich vooral richten op oplossingen, en daarmee dus op de ruimte die er is voor een verdere professionalisering van de afhandeling van Woo-verzoeken. Gezien de hiervoor genoemde signalen zal ACOI in het bijzonder op zoek gaan naar maatregelen die eraan bijdragen dat Woo-verzoeken binnen een redelijke termijn en naar tevredenheid van de verzoeker worden afgehandeld.

Een belangrijke overtuiging van het Adviescollege is dat (ervaren) rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt bij een goede afhandeling van een Woo-verzoek. Uitgangspunt hierbij is dat mensen zich in hun rechtvaardigheidsoordeel zowel laten leiden door het uiteindelijke resultaat (distributieve rechtvaardigheid), als door de kenmerken en beleving van de procedure die tot dat resultaat heeft geleid (procedurele rechtvaardigheid).⁶ Beide vormen spelen dan ook een rol in het onderzoek.

Bovenbeschreven gedachtegang is uitgewerkt in de volgende drie deelvragen:

Deelvraag 1: *Hoe kan contact tussen verzoeker en bestuursorgaan bijdragen aan professionele afhandeling van een Woo-verzoek?*

Deze vraag omvat zowel verschillende vormen van contact als verschillende momenten van contact. Voor de beantwoording van deze vraag zal onder meer worden gekeken naar de volgende aspecten: 'behulpzaamheid' van het bestuursorgaan en 'redelijkheid' van verzoeker en verzoek, bepalen van de specifieke informatiebehoefte en precisering van het verzoek, het maken van afspraken over fasering bij de afhandeling, de rol van de Woo-contactpersoon en/of vaste behandelaars, doorverwijzing en communicatie, het benutten van inzagemogelijkheden (toegang onder embargo), de vorm waarin informatie wordt verstrekt, procesupdates en verwachtingsmanagement.

Deelvraag 2: *Hoe kan de inrichting van het proces (organisatie en ICT) bijdragen aan professionele afhandeling van een Woo-verzoek?*

Aspecten die bij de beantwoording hiervan bekeken worden, omvatten onder meer: bestuurlijke aandacht en de bestuurs- of organisatiecultuur, interne communicatie over openbaarheid, de interne organisatie van de afhandeling van Woo-verzoeken, methoden en technieken voor het verzamelen van documenten en transparantie hierover, methoden en technieken voor het beoordelen en lakken van documenten, samenwerking met andere bestuursorganen en derden (doorverwijzing en zienswijzen) en de sturing op termijnen evenals tevredenheid van verzoekers.

⁶ Zie bijvoorbeeld Velthoven, B. C. J. van. (2011). Over het relatieve belang van een eerlijke procedure; procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland. Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 172(1), 7-16.

Deelvraag 3: *Is wijziging van de Woo noodzakelijk om verbeteringen in de uitvoering te kunnen realiseren?*

Deze derde deelvraag komt voort uit de relatie die in de Kamerbrief is gelegd tussen uitvoering en uitvoerbaarheid. Het Adviescollege gaat ervan uit dat er nog veel te verbeteren is zonder te sleutelen aan de wet, die pas anderhalf jaar geldt. Indien echter uit ons onderzoek blijkt dat bepaalde maatregelen die wenselijk zijn niet zonder meer kunnen worden toegepast binnen de huidige wet, dan zal het Adviescollege hier uiteraard aanbevelingen over doen. Ook zal het Adviescollege reageren op eventuele voorstellen voor wijziging van de Woo in de invoeringstoets.

Afbakening

Het advies richt zich als gezegd specifiek op openbaarmaking op verzoek. Dit betekent dat voor dit advies niet uitgebreid onderzoek wordt gedaan naar andere onderdelen van de Woo, te weten:

- Actieve openbaarmaking
- De toepassing van uitzonderingsgronden op openbaarheid
- De kwaliteit van de informatiehuishouding (in het bijzonder geregeld door de Archiefwet)
- Bemiddeling door ACOI

Uiteraard maken deze onderwerpen wel deel uit van de bredere context en van de visie van ACOI, en zullen zij in die zin ook een plek krijgen in het advies.

4. Aanpak en methoden van onderzoek

Knelpuntenanalyse

De invoeringstoets van SEO is de basis voor dit deel van het onderzoek. De verwachting is namelijk dat daaruit voldoende zicht ontstaat op de belangrijkste knelpunten. De analyse zal waar nodig worden aangevuld met een eigen bureaustudie, dus het raadplegen van publicaties, handreikingen en cijfers. Daarnaast worden inzichten uit bemiddelingszaken en signalen die bij ACOI binnenkomen benut.

Verkenning van oplossingen

Het advies richt zich vooral op oplossingen. Voornemen is om onderscheid te maken tussen 1) quick wins, die breed toepasbaar en makkelijk te implementeren zijn; 2) best practices, die deels zijn bewezen maar waar implementatie wat meer voeten in de aarde heeft; en 3) maatregelen voor de langere termijn.

De verwachting is dat ook een deel van de oplossingsrichtingen logischerwijs volgt uit de invoeringstoets. Om die oplossingsrichtingen verder uit te werken én uit te breiden, doet ACOI ook eigen onderzoek. Daarbij wordt een mix van methoden ingezet:

- Inzichten uit bemiddeling en het onderzoek onder journalisten door ACOI
- Interviews met een aantal experts binnen de overheid, in het bijzonder met 'koplopers'.
- Groepsinterviews of interdisciplinaire werksessies, bijvoorbeeld met Woo-coördinatoren, journalisten en onderzoekers, wetenschappers en technologische experts. Dergelijke sessies zullen vooral worden gehouden om potentiële oplossingen te valideren.
- Interviews met rechters, advocaten en procesvertegenwoordigers (individueel of evt. rondetafelgesprek). Deze gesprekken richten zich vooral op factoren die juridisering tegengaan (preventie).

5. Planning

Het eindrapport van de invoeringstoets Woo zal najaar 2023, naar verwachting begin november, verschijnen. Hierop wordt aangesloten tijdens het onderzoek door ACOI. De periode tot half december wordt gebruikt voor de verkennende fase (eigen bureaustudie en interviews, in aanvulling op het onderzoek van SEO).

Tijdens het overige deel van december en januari zal de validerende fase plaatsvinden (groepsinterviews of interdisciplinaire werksessies ter validering van potentiële oplossingen).

Het schrijven van het conceptadvies vindt plaats in februari. Het streven is om de het definitieve advies voor maart aan regering en parlement te sturen en gelijktijdig te publiceren via de ACOI-kanalen.