



Openbaarheid is een werkwoord

Adviezen voor een nieuw
kabinet over de uitvoering
van de Wet open overheid

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) bestaat sinds mei 2022 en heeft in de Wet open overheid (Woo) de opdracht om de toegang van eenieder tot overheidsinformatie te bevorderen.

Dit gebeurt met gevraagde en ongevraagde adviezen aan regering en parlement, met richtsnoeren en kennisbevordering voor de uitvoeringspraktijk, en door in individuele zaken te bemiddelen tussen overheidsorganisaties en journalisten of andere Woo-verzoekers met een beroepsmatig belang.

Samenstelling

Het Adviescollege bestaat uit de volgende collegeleden: Ineke van Gent (voorzitter Adviescollege), Martin Berendse (vice-voorzitter), Caroline Koetsenruijter, Serv Wiemers en Jamila Aanzi. Het college wordt ondersteund door een bureau onder leiding van secretaris-directeur Lydia Bremmer.

Lees meer over het Adviescollege op www.acoi.nl

Inhoud

Kern:		
Maak werk van de uitvoering van de Wet open overheid		4
<hr/>		
Startpunt:		
Overheidsinformatie is van ons allemaal		6
<hr/>		
Probleem:		
De uitvoering van de Woo hapert		8
<hr/>		
Oplossing:		
Vier stappen naar een betere uitvoering van de Woo		11
<hr/>		
1	Zorg dat informatie gecontroleerd wordt bewaard én vernietigd	11
2	Maak veel meer overheidsinformatie actief openbaar	13
3	Ga transparant te werk bij de afhandeling van Woo-verzoeken	14
4	Benoem een Nationaal Coördinator onder de bewindslieden van BZK en OCW	17
<hr/>		
Slot		19
<hr/>		



Kern:

Maak werk van de uitvoering van de Wet open overheid

Het goed functioneren van overheid en politiek, de bestuurscultuur en vooral vertrouwen tussen burgers en overheid zijn belangrijke onderwerpen in de formatie.¹ Veel verkiezingsprogramma's verwezen ernaar, maar de link met archivering en openbaarheid van overheidsinformatie is nauwelijks gelegd. Dat is een gemiste kans. Want een goede informatiehuishouding is noodzakelijk voor rechtmatig overheids-handelen, een 'actieve herinnering' en publieke verantwoording. En toegang tot overheidsinformatie voor iedereen is noodzakelijk voor maatschappelijke participatie, publieke controle en herstel van vertrouwen.²

De wettelijke basis ligt er met de Wet open overheid (Woo), ondersteund door de modernisering van de Archiefwet. Omdat de uitvoering hapert, zijn er voorstellen om de Woo te wijzigen³ of een geheel nieuwe Informatiewet te maken.⁴ Dat is in deze fase echter een slecht idee. We moeten eerst stevige stappen zetten in de praktijk. Op basis van de geleerde lessen en nieuwe inzichten kunnen we dan, over een jaar of vijf, bezien of nog meer wetgeving nodig is.

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding adviseert de nieuwe Kamer en het nieuwe kabinet dan ook met klem om de komende jaren energie te steken in de uitvoering van de Woo. Dat is geen corvee, maar Chefsache. Hieronder staan vier stappen voor een aanpak die beklijft. De eerste drie stappen moeten alle overheidsorganisaties zetten, met de laatste stap wordt politieke wil vertaald in eigenaarschap op landelijk niveau.

-
- 1 Het Sociaal Cultureel Planbureau vroeg mensen wat een nieuw kabinet als eerste moet aanpakken. Volgens dit [SCP onderzoek](#) (24 oktober 2023) staat functioneren politiek met meer dan 25% van de stemmen bovenaan, boven bestaanszekerheid, klimaat, woningmarkt en zorg.
 - 2 Zie ook *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken*. Rapport Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, november 2023, p. 106.
 - 3 Zie enkele voorstellen in de *Invoeringstoets Wet open overheid* van het onderzoeksbureau SEO (november 2023) in opdracht van het ministerie van BZK.
 - 4 Zie het initiatief voor een [Algemene informatiewet](#) van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding.

1. *Zorg dat informatie gecontroleerd wordt bewaard én vernietigd.* Doe dat op basis van scherpe keuzes die zijn vastgelegd in de openbare selectielijsten (Archiefwet).
2. *Maak veel meer overheidsinformatie actief openbaar.* Niet alleen in die paar verplichte categorieën die de Woo noemt, maar juist ook over onderwerpen die mensen bezig houden, landelijk of lokaal.
3. *Ga transparant te werk bij de behandeling van Woo-verzoeken.* Dat betekent dat er snel en open overleg moet zijn met verzoekers en helderheid over het proces. Leg het proces bovendien vast in een openbare leidraad. Dit is extra belangrijk bij omvangrijke en onduidelijke Woo-verzoeken.
4. *Benoem een Nationaal Coördinator* die deze overheidsbrede aanpak gaat (helpen) uitvoeren, onder politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (BZK) en (OCW).

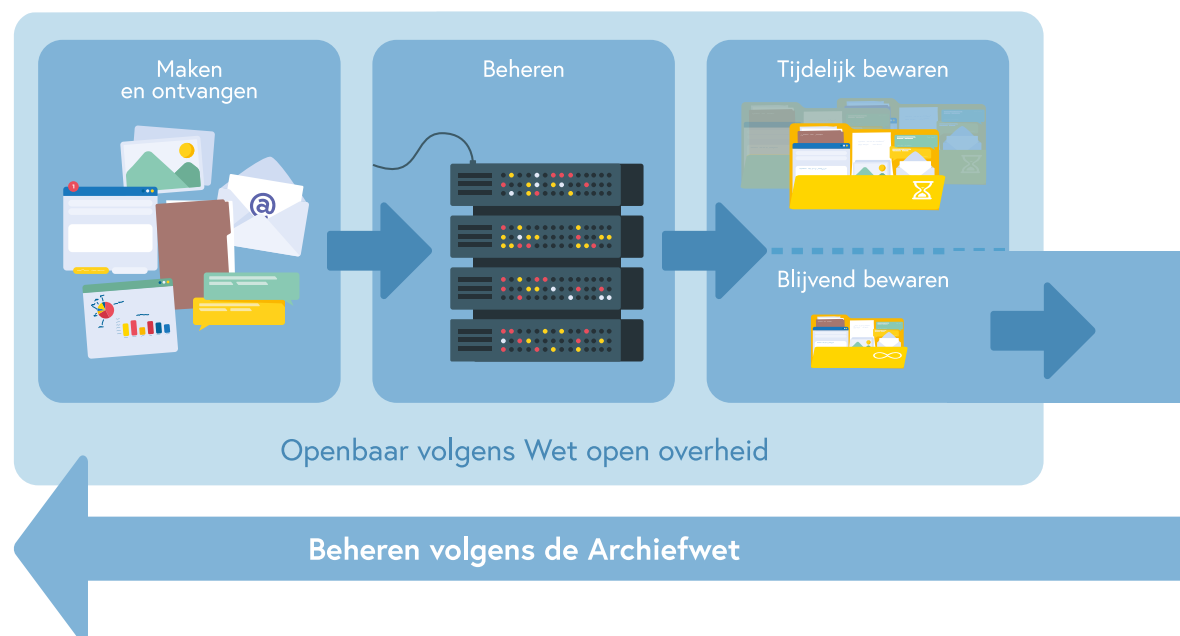
Bij dit alles is het belangrijkste advies: ga in gesprek met journalisten, onderzoekers, en betrokken burgers. Verken samen de informatiebehoefte en overleg hoe die het beste kunnen worden vervuld. Dan kunnen we ontdekken hoe goed openbaarheid werkt voor het functioneren van onze overheid, en het herstel van vertrouwen.

Startpunt:

Overheidsinformatie is van ons allemaal

Overheidsinformatie is van ons allemaal. Het is de grondstof bij uitstek voor een werkende democratie. Een indringend voorbeeld was het schandaal met de Kinderopvangtoeslagen; als waarschuwend memo's eerder het daglicht hadden gezien en als dossiers van slachtoffers beter op orde waren geweest, dan had het onrecht niet zo lang hoeven voortduren. Het delen van gegevens is ook cruciaal bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaves rond wonen, klimaat, zorg en bestaanszekerheid. Niet alleen voor de overheid, maar óók voor bedrijven en burgers. Meer algemeen draagt openbaarheid van overheidsinformatie eraan bij dat iedereen kan participeren in de samenleving en de democratie; volksvertegenwoordigers⁵, journalisten, onderzoekers en

Figuur 1: Samenhang tussen de Wet open overheid en Archiefwet

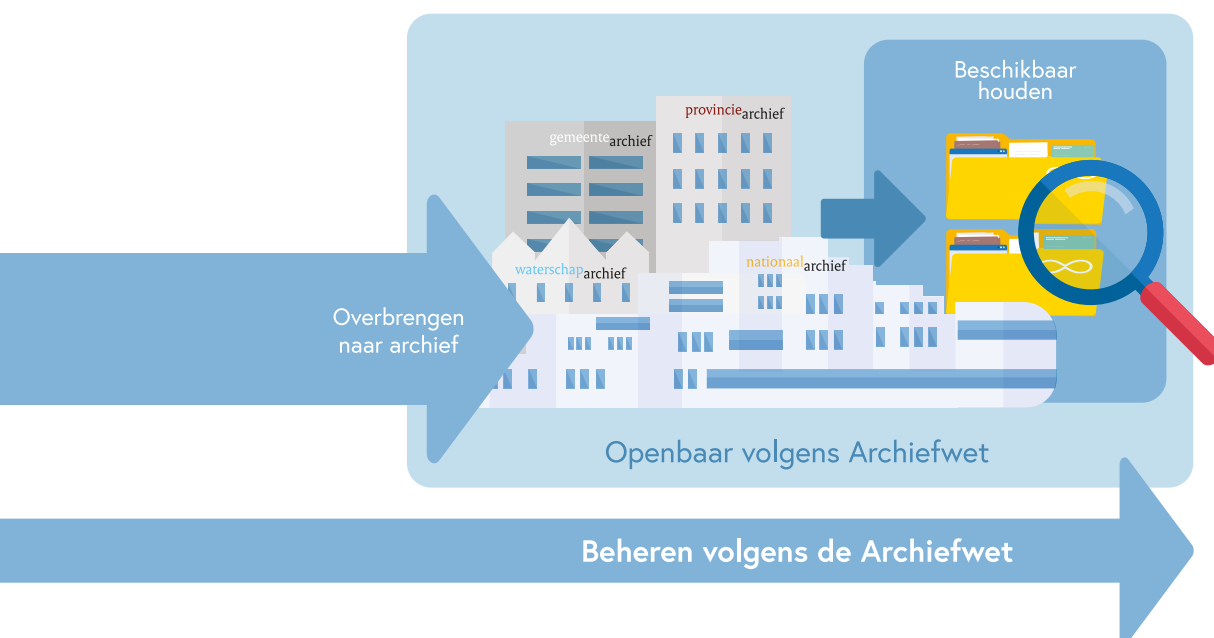


5 De informatieverstrekking van de regering aan het parlement is niet geregeld in de Woo, maar in artikel 68 van de Grondwet. Decentraal is de informatieplicht voor bestuurders ten opzichte van de volksvertegenwoordiging geregeld in artikel 167 Provinciewet, artikel 169 Gemeentewet en artikel 89 van de Waterschapswet.

alle andere burgers. Kortom: toegang tot overheidsinformatie voor iedereen is nodig om problemen te signaleren, oplossingen aan te dragen, en de overheid ter verantwoording te roepen.

Het recht op toegang tot overheidsinformatie wordt internationaal erkend. In de Universele verklaring voor de rechten van de mens (artikel 19) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 10) volgt dit indirect uit het recht op vrijheid van meningsuiting, waaronder de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen en op te sporen. In de Nederlandse grondwet is zowel de vrijheid van meningsuiting vastgelegd (artikel 7) als de openbaarheid van bestuur (artikel 110).

In Nederland is het recht op toegang tot overheidsinformatie uitgewerkt in de Wet open overheid. Daarnaast is ook de Archiefwet van toepassing, namelijk voor informatie bij het Nationaal Archief en de decentrale archiefdiensten. De Archiefwet verplicht de overheid bovendien om informatie gedurende de gehele levenscyclus goed te beheren. Figuur 1 toont de samenhang tussen deze twee wetten.



Probleem:

De uitvoering van de Woo hapert

Het Adviescollege ziet dat veel overheidsmedewerkers hard werken aan uitvoering van de Woo, bijvoorbeeld aan de publicatie van onderzoeksrapporten, jaarverslagen en andere stukken die overheidsorganisaties actief openbaar (moeten) maken. En aan manieren om Woo-verzoeken beter en sneller af te handelen. Ook bestaan er actieplannen om de informatiehuishouding te verbeteren.

Toch worden de beloftes van de Woo niet ingelost. Dat blijkt uit een aantal dingen:

- Actieve openbaarmaking komt moeizaam van de grond.⁶
- De wettelijke termijnen voor Woo-verzoeken worden vaak overschreden.⁷
- Journalisten moeten te lang wachten op te weinig informatie en klagen over gebrek aan goed contact over hun Woo-verzoeken.⁸

Volgens het Adviescollege hapert de uitvoering door een vicieuze cirkel van onmacht, onkunde en onwil.

Onmacht: er is geen grip op de digitale informatiehuishouding

De overheid worstelt met de impact van digitalisering op het informatiebeheer. Lange tijd leek dit alleen een probleem voor archivering. Inmiddels is duidelijk dat ook de openbaarmaking wordt geraakt. Digitalisering leidt tot een explosieve groei van overheidsinformatie, die in talloze systemen en applicaties zit en langs allerlei kanalen wordt verspreid. Een ambtenaar maakt, ontvangt en deelt nu per week meer informatie dan vroeger in één jaar. Het is een aanhoudende uitdaging om dat allemaal vindbaar

6 Zie ook: *Aanbevelingen ACOI voor de voortgang van actieve openbaarmaking van overheidsinformatie*. Juli 2023. Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

7 Dit speelt vooral bij de Rijksoverheid. Volgens de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022* werd dat jaar 61,2 procent van de informatieverzoeken bij de ministeries buiten de wettelijke/afgesproken termijn afgehandeld. Bij gemeenten, provincies en waterschappen worden de wettelijke termijnen beter gehaald. Zie hiervoor de rapportages van VNG, IPO en UvW die het Adviescollege heeft gepubliceerd in september 2023. Zie ook *Matglas; Onderzoek naar de invoering van de Wet open overheid* (maart 2023) van de Open State Foundation en het Instituut Maatschappelijke Innovatie. Volgens dit onderzoek was in 2022 het gewogen gemiddelde 83 procent voor buiten de termijn behandelde verzoeken, waarbij alleen geen rekening is gehouden met de toegestane verlenging voor zienswijzen van derden en uitstel in overleg met de verzoeker.

8 Zie *Aanbevelingen van het Adviescollege naar aanleiding van het onderzoeksrapport 'Een jaar Woo: Hoe doet de overheid het volgens journalisten?'* Oktober 2023.

en bruikbaar te houden.⁹ Diezelfde digitalisering voedt bij volksvertegenwoordigers, journalisten en burgers de verwachting dat de overheid gevraagde informatie met één druk op de knop kan leveren. De praktijk is anders. Wanneer iemand een Woo-verzoek indient, worden de problemen akelig zichtbaar. Dan blijkt namelijk dat het veel tijd kost om de juiste documenten te vinden in een chaotische informatiehuishouding. En soms levert het wel (tien)duizenden documenten op; documenten die overheidsmedewerkers allemaal consciëntieus beoordelen op relevantie, overlap (kopieën, versies) en openbaarheid.

Onkunde: specialisten hebben geen goede positie

In de afgelopen 25 jaar zijn de traditionele informatieberoepen bij de overheid wegbezuinigd, zonder dat daar digitaal geschoolde vervanging voor terugkwam. De gedachte was namelijk dat elke overheidsmedewerker op de digitale werkplek zijn of haar eigen archivaris kon zijn, maar dat bleek te (techno)optimistisch. Hetzelfde geldt voor Woo-verzoeken: ook dat kan niet elke medewerker er even bij doen, naast het reguliere werk. Nu pas werft de overheid een nieuwe lichter informatiespecialisten, juristen, Woo-contactpersonen en ander gespecialiseerd personeel. Pas als deze mensen interdisciplinair samenwerken én een sterke positie hebben binnen de organisatie, gaan zij het verschil maken.

Onwil: er is nog geen open bestuurscultuur

Openbaarheid zit nog niet in het DNA van elke overheidsorganisatie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de ambivalente omgang met openbaarheid. Alle ministeries zetten inmiddels vrijwillig hun ambtelijke beslisnota's op internet, maar vaak is dat alleen de laatste nota die de bewindspersoon krijgt ter ondertekening van een stuk voor de Kamer. Zo'n laatste nota biedt doorgaans beperkt zicht op de afwegingen en aarzelingen uit eerdere ambtelijke adviezen. Tegelijk weigeren ministeries om concepten van Kamerstukken, rapporten en nota's publiek te maken, want dat zou maar leiden tot "maatschappelijke discussies over onvolkomenheden."¹⁰ En sommigen gebruiken de nieuwe uitzonderingsgrond in de Woo ter bescherming van 'het goed functioneren van de Staat' als een duizendingendoekje om informatie in documenten weg te lakken.

9 Zie ook: Preadviezen van de IOE, de VNG, IPO en de UvW over de digitale informatiehuishouding van de overheid. September 2023. Geschreven op verzoek van het Adviescollege.

10 *ACOI Advies n.a.v. bemiddeling tussen een journalist en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, p.10. April 2023. Voor de reactie zie Brief minister VWS aan de Tweede Kamer met beleidsreactie op advies ACOI over de afhandeling van Woo-verzoeken door het ministerie van VWS, 1 juli 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 25 295 en 32 802, nr. 2059.



Een vicieuze cirkel

Samenvattend blijven openbaarheid en de informatiehuishouding een ondergeschoven kindje op de bestuurlijke agenda. Nog steeds lijkt men het te zien als 'corvee' en een kostenpost en niet als de basis voor goed en transparant openbaar bestuur. Het gevolg: incidenten, kritische rapporten en initiatieven tot verbetering volgen elkaar op, maar de effecten van die verbeterstappen ebben steeds weg of blijven hangen in een vacuüm.¹¹ En omdat de uitvoering lastig blijft, is het moeilijk de wil te (her)vinden om van de Woo een succes te maken. Zo houdt de vicieuze cirkel van onmacht, onkunde en onwil zichzelf in stand.

¹¹ *Groundhog day. Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid.* Onderzoeksrapport ACOI. Januari 2023.

Oplossing:

Vier stappen naar een betere uitvoering van de Woo

Hoe doorbreken we bovengeschetste vicieuze cirkel en maken we de Woo tot een succes? Het begint natuurlijk allemaal met willen. Op de voet gevolgd door kunnen én door doen. Hieronder staan vier stappen waardoor volgens het Adviescollege een betere uitvoering van de Woo binnen bereik komt.

1 Zorg dat informatie gecontroleerd wordt bewaard én vernietigd

In het digitale tijdperk moeten overheidsorganisaties scherpe keuzes maken om de exponentieel groeiende informatiestromen hanteerbaar te houden. De Archiefwet biedt hiervoor een instrument, namelijk de selectielijsten. In selectielijsten hoort te staan welke informatie een overheidsorganisatie blijvend bewaart en welke zij na enige tijd vernietigt.¹² Wanneer overheidsorganisaties de bewaartermijnen daadwerkelijk toepassen, op alle informatiestromen, ontstaat weer overzicht in de informatiehuishouding en wordt ook de openbaarmaking makkelijker. Hieronder staat wat daarvoor nodig is.

Zorg dat selectielijsten aansluiten bij de digitale realiteit

De kracht van selectielijsten is dat zij openbaar zijn en tot stand komen in overleg tussen overheidsorganisaties, hun archivariissen bij de archiefdiensten, en onafhankelijke deskundigen die de samenleving vertegenwoordigen.

Om selectielijsten productief te maken, moeten zij actueel zijn en aansluiten bij de realiteit van digitaal werken. De huidige selectielijsten beschrijven wat de bewaartermijn is van documenten in een bepaald werkproces, zoals 'wetgeving', 'begroting', 'benoemingen'. Bewaren en vernietigen op basis van zo'n indeling naar werkprocessen

¹² De bewaartermijn is afhankelijk van de waarde van categorieën documenten voor de eigen bedrijfsvoering en publieke verantwoording, als bewijs voor rechten en plichten van burgers, en voor onderzoek en geschiedschrijving. Als de bewaartermijn is verstreken, moeten documenten in die categorie vernietigd worden. Alleen blijvend te bewaren informatie gaat (binnen 20 jaar, en als de nieuwe Archiefwet ingaat na 10 jaar) over naar de openbare archiefdienst.

is (nu) eigenlijk alleen goed mogelijk voor formele en definitieve stukken die zijn opgeslagen in documentmanagementsystemen.¹³ Voor andere informatiestromen moet daarom aanvullend selectiebeleid worden vastgesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om e-mails, chatberichten en concepten. In onderstaand kader staat hoe de overheid hiermee kan omgaan.

Pas bewaartermijnen van de selectielijsten toe

Selectielijsten moeten geen dode letter zijn, maar toegepast worden in de praktijk. Dat gaat nu mis. Om te beginnen wordt veel informatie slecht beheerd, waardoor deze niet "duurzaam toegankelijk" is zoals de nieuwe Archiefwet en Woo zeggen. Bovendien worden digitale bestanden waarvan de bewaartermijn is verstreken, niet of nauwelijks opgeschoond.¹⁴ Ook hier ligt een grote opgave. Juist door informatie die geen waarde meer heeft gecontroleerd te vernietigen, houdt de overheid greep op haar informatiehuishouding.

Voor blijvend te bewaren informatie geldt: breng die tijdig over naar de archiefdiensten. Die kunnen dan het beheer overnemen én de informatie beschikbaar maken voor iedereen. De nieuwe Archiefwet, die die nu in behandeling is in de Tweede Kamer, is wat dat betreft een sprong vooruit. Het wetsvoorstel bepaalt immers dat overheden blijvend te bewaren informatie voortaan al na 10 in plaats van 20 jaar moeten overbrengen naar de archiefdiensten.¹⁵

Voorbeelden van keuzes (selectie) bij informatiebeheer

- Voor chatberichten heeft het Adviescollege in zijn advies "Kan dit weg? Nee" als volgt geadviseerd: kopieer het chatverkeer van bestuurders en de ambtelijke top geautomatiseerd en in zijn geheel van hun telefoons naar een beheersysteem van de organisatie. Want die chatberichten zijn belangrijk voor reconstructie van de besluitvorming en kunnen dan bij Woo-verzoeken snel verzameld worden. Bovendien was het advies: overige ambtenaren kunnen hun chatberichten naar eigen behoefte op hun telefoon laten staan of wissen. Het belang daarvan is immers gering, ook voor Woo-verzoeken.

13 Een documentmanagementsysteem is een database waarmee documenten worden opgeslagen die zijn terug te vinden aan de hand van de kenmerken (metadata) zoals auteur, titel, omschrijving, datum, categorie en status. Er zijn ook zaaksystemen die gestructureerde werkprocessen vastleggen en de stappen daarin koppelen aan documenten. Een combinatie van beiden komt steeds vaker voor.

14 Preadvies van de IOE, de VNG, IPO en de UvW over de digitale informatiehuishouding van de overheid. September 2023. Geschreven op verzoek van het Adviescollege.

15 Zie ook: *Brief ACOI aan Kamerleden over het voortzetten van de modernisering van de Archiefwet*. September 2023.

- Voor e-mail archivering ligt al jaren Rijksbeleid op de plank dat nog niet is uitgevoerd.¹⁶ De kern hiervan is dat het onvoldoende effectief is om e-mails handmatig op te slaan bij de betreffende dossiers in het documentmanagementsysteem. Daarom moeten aanvullend e-mail-boxen als geheel worden opgeslagen. Alleen voor sleutelfunctionarissen gaat het om blijvende bewaring, voor de rest geldt een bewaartermijn van 10 jaar.
- Voor concepten bestaat nog geen selectiebeleid. Te overwegen is om van (eind) documenten alleen die concepten blijvend te bewaren die de besluitvormende personen en gremia bereiken en de rest vrij snel te vernietigen.

Moderniseer de digitale werkplek van ambtenaren

Randvoorwaarde voor het gecontroleerd bewaren en vernietigen van overheidsinformatie is dat ambtenaren een modernere digitale werkplek krijgen. De nieuwe digitale werkplek moet zowel archivering ondersteunen als samenwerken aan en met dezelfde informatie. Terecht is dit door de Regeringscommissaris Informatiehuishouding tot speerpunt benoemd.¹⁷ Veel documentmanagementsystemen die de overheid nu gebruikt voor digitale dossiervorming zijn verouderd en niet gebruiksvriendelijk. Vaak wijken ambtenaren hierdoor uit naar bijvoorbeeld onbeheerde netwerkschijven en sturen zij talloze (concepten van) documenten rond via e-mail. Het maken van een selectie is dan dweilen met de kraan open.

2 Maak veel meer overheidsinformatie actief openbaar

De actieve openbaarheid moet volgens het Adviescollege snel worden uitgebreid. Een overheid die transparantie in zijn DNA heeft wacht niet op vragen, maar is *open by design*. Actieve openbaarmaking is dan ook een cruciaal onderdeel van de Woo. Door overheidsinformatie direct te publiceren op internet draagt de overheid bij aan een gelijke informatiepositie voor iedereen.

¹⁶ *E-mailarchivering: monitor overheidsinformatie 2021-2022. Resultaten van 287 zorgdragers van de centrale overheid.* Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

¹⁷ *Informatiehuishouding, de postkoets met hulpmotor. Rapportage en speerpunten van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding.* Mei 2023.

Dat vraagt om de volgende twee acties:

- *Stel artikel 3.3. van de Woo in werking.*
Dat verplicht de overheid om een aantal categorieën documenten te publiceren, zoals convenanten en jaarverslagen. In aanvulling daarop moet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een publicatietermijn en publicatiestandaarden vaststellen, zodat de documenten voor iedereen vindbaar en bruikbaar zijn en blijven.¹⁸
- *Maak uit eigen beweging veel meer informatie actief openbaar*
In lijn met artikel 3.1. van de Woo moet de overheid uit eigen beweging veel meer informatie actief openbaar maken. Het is logisch dat in het bijzonder te doen met onderwerpen waarover veel te doen is, op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Sommige overheidsorganisaties geven al het goede voorbeeld, zoals Amsterdam voor erfpacht en het ministerie van Landbouw Natuur en Visserij voor de onderhandelingen over een landbouwakkoord.¹⁹ Ook beleid voor open overheidsdata (gericht op hergebruik van gegevens) en transparante algoritmes moet uiteraard worden uitgebouwd.

Bijkomend voordeel: naarmate meer informatie actief openbaar is, zullen er waarschijnlijk minder en gerichtere Woo-verzoeken worden ingediend bij overheidsorganisaties.

De stip op de horizon is dat het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid aanzienlijk kleiner wordt. Maar altijd zullen mensen informatiebehoefte hebben die soms groter, specifiek of anders zijn dan door directe actieve openbaarheid is te ondervangen. En sommige informatie kan nu eenmaal vanwege uitzonderingsgronden pas na verloop van tijd volledig openbaar worden. De mogelijkheid om een Woo-verzoek in te dienen, blijft dus belangrijk. Hierover gaat de volgende aanbeveling.

3 Ga transparant te werk bij de afhandeling van Woo-verzoeken

Volgens het Adviescollege moet het uitgangspunt zijn dat een Woo-verzoek geen corvee is of een bedreiging, maar een vraag om samenwerking rond een onderwerp van publiek belang. Dat betekent dat er snel en open overleg moet zijn met verzoekers en helderheid over het proces. Leg het proces bovendien vast in een openbare leidraad. Dit is extra belangrijk bij omvangrijke en onduidelijke Woo-verzoeken. Hieronder zijn die elementen van een transparante werkwijze beschreven.

¹⁸ Brief ACOI aan Minister van BZK met aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking. Juni 2023.

¹⁹ Zie www.landbouwakkoord.nl

Zorg voor snel en open overleg

Beleg de algemene verantwoordelijkheid voor zowel passieve als actieve openbaarheid bij een Woo-functionaris met een stevige en onafhankelijke positie tussen de organisatie en de burger(s) die informatie willen. Hij of zij moet de vertrouwenscrisis doorbreken.²⁰

Zorg bovendien dat iedere individuele verzoeker een vaste contactpersoon heeft. Die vaste contactpersoon gaat spoedig in gesprek, vraagt zo nodig door wat de informatiebehoefte is, en houdt de verzoeker op de hoogte van de voortgang.

Verder maakt de vaste contactpersoon inzichtelijk welke documenten voor de verzoeker relevant kunnen zijn. Alleen dan kan de verzoeker immers aangeven of hij of zij (in eerste instantie) genoeg heeft aan bijvoorbeeld de formele en definitieve stukken. Ook kan samen worden bekeken wat voor de verzoeker de waarde is van andere soorten informatie, zoals e-mails en concepten, en of (in eerste instantie) een schifting kan worden gemaakt van alleen e-mails en concepten die besluitvormers binnen de organisatie hebben bereikt.

Zorg voor helderheid over het proces met behulp van een (openbare) leidraad

Het is belangrijk dat iedere Woo-verzoeker weet wat hij of zij kan verwachten van de overheid, en andersom wat van hem of haar nodig is voor een goede afhandeling van het verzoek. Stel daarom een leidraad op over het verloop van het proces en publiceer deze op internet. Beschrijf in de leidraad tenminste hoe de organisatie:

- relevante documenten verzamelt, inclusief het gebruik van zoektermen en zoektechnologie;
- een overzicht ('inventaris') van documenten aan de verzoeker verstrekt;
- beoordeelt wat al of niet openbaar kan worden gemaakt;
- komt tot een eventuele fasering van de openbaarmaking;
- (individuele) verzoekers bij het proces en de keuzes betreft;
- journalisten en onderzoekers de mogelijkheid geeft tot vertrouwelijke inzage van documenten.

Het Adviescollege zal zijn ideeën voor een transparante werkwijze begin volgend jaar uitwerken in zijn (gevraagde) reactie op de invoeringstoets voor de Woo. Ook is het college bereid om hierover het gesprek te entameren met de bewindslieden van BZK en OCW, en vertegenwoordigers van de journalistiek, wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijke organisaties.

²⁰ Zie pagina 4, eerste alinea.

Maak omvangrijke verzoeken hanteerbaar in overleg met de verzoeker

Op dit moment hebben overheidsorganisaties moeite om omvangrijke Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Het gaat dan om verzoeken over een breed onderwerp en een langere periode die een zeer grote hoeveelheid documenten betreffen. De neiging om die situaties binnenskamers op te lossen, leidt in het slechtste geval tot uitstel, eindigend met de gang naar de rechter en hoge dwangsommen. In het 'beste' geval leidt het tot veel werk, zonder de zekerheid dat de verzoekers met het resultaat geholpen zijn.²¹

Vanwege de problematiek rond omvangrijke verzoeken zijn voorstellen gedaan om de Woo aan te passen en wel zó dat hij de informatierechten van burgers inperkt.²² Volgens het Adviescollege is dat niet wenselijk en ook niet nodig. De hierboven geschetste transparante werkwijze, van samenwerken op basis van een openbare leidraad, is een betere oplossing en in lijn met artikel 4.2.a van de Woo. Het geeft namelijk invulling aan zowel behulpzaamheid van de overheid, als aan de (verwachte) redelijkheid van de verzoeker.

Uit onderzoek van het Adviescollege en uit de bemiddelingszaken blijkt dat de meeste journalisten bereid zijn om mee te denken over de afbakening en fasering van hun informatieverzoeken en over verlenging van de afhandelingstermijn.²³ Het Adviescollege heeft (nog) geen onderzoek gedaan onder andere gebruikers van de Woo, maar verwacht dat ook zij gebaat zijn bij snel en open contact en een helder proces.

Pas uitzonderingsgronden spaarzaam toe

De kern van de Woo is het principe 'open, tenzij'. Bij een transparante werkwijze hoort dat de overheid de uitzonderingsgronden voor openbaarmaking spaarzaam toepast. Met andere woorden: veel minder lakken. Zorgvuldigheid is belangrijk, maar het Adviescollege heeft de indruk dat de werklust van het lakken aanleiding is om openbaarmaking van bijvoorbeeld concepten integraal te weigeren, met een beroep op beleidsintimiteit of het goed functioneren van de Staat.

Daarnaast geeft het Adviescollege duidelijk aan: weeg af of de belangen van de overheid of anderen opwegen tegen het belang van openbaarheid. Als dat niet zo is, dan geldt: niet duiken, maar zwemmen. Wanneer de gevraagde informatie ouder is dan 5 jaar, moet volgens de Woo de openbaarheid hoe dan ook het zwaarste wegen.

21 Zie ACOI Advies n.a.v. bemiddeling tussen een journalist en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. April 2023.

22 Brief minister BZK over uitvoering moties en toezeggingen Wet open overheid, 17 juli 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 802 nr. 73. Zie ook enkele voorstellen in de *Invoeringstoets Wet open overheid* van het onderzoeksbureau SEO (november 2023) in opdracht van het ministerie van BZK.

23 *Aanbevelingen van het Adviescollege naar aanleiding van het onderzoeksrapport 'Een jaar Woo: Hoe doet de overheid het volgens journalisten?'* Oktober 2023.

Als een overheidsorganisatie bij derde partijen moet nagaan of zij instemmen met openbaarmaking, is het devies: houd het kort en simpel. Wacht niet eindeloos op hun zienswijze, maar stel een deadline van een week. Wie dan nog zwijgt, stemt toe.

4 Benoem een Nationaal Coördinator onder de bewindslieden van BZK en OCW

Voor een succesvolle uitvoering van de Woo moeten bestuurders van alle overheidsorganisaties de bovenbeschreven stappen zetten. Dit moet zoveel mogelijk op dezelfde manier gebeuren, zodat informatie soepel kan stromen tussen de verschillende overheidsorganisaties én alle burgers van Nederland. De politieke wil daartoe moet óók worden vertaald in eigenaarschap op landelijk niveau. Het Adviescollege pleit daarom voor de benoeming van een Nationaal Coördinator onder de bewindslieden van BZK en OCW.

Op dit moment is sprake van een diffuse aanpak. Bij de Rijksoverheid loopt sinds het Kinderopvangtoeslagenschandaal een meerjarenplan voor verbetering van de informatiehuishouding, later aangevuld met openbaarheid.²⁴ Hieronder vallen actieplannen van de ministeries en hun uitvoeringsdiensten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben ook eigen actieplannen die aansluiten bij de behoeftes van hun achterban. Tot slot heeft de afgelopen twee jaar onder de minister van BZK een tijdelijke Regeringscommissaris Informatiehuishouding gefungeerd als aanjager en boegbeeld.

In de komende vier tot acht jaar moeten plannen, bevoegdheden en uitvoering samenkomen. De politieke verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het kabinet, in het bijzonder bij de bewindslieden van BZK en OCW. Gezien de omvang van de opgave, adviseert het Adviescollege dat deze bewindslieden samen een Nationaal Coördinator benoemen. De Nationaal Coördinator voert als topambtenaar de regie over de inhoud én de uitvoering van een meerjarenplan voor versterking van de openbaarheid en de informatiehuishouding, in hun onderlinge samenhang en bij de hele overheid. Hij of zij moet met een krachtig mandaat de vicieuze cirkel van onmacht, onkunde en onwil doorbreken. En daarbij de verbinding leggen met de bredere agenda voor een digitale en responsieve overheid. In onderstaand kader staan enkele taken genoemd die bij die opdracht horen.

De Nationaal Coördinator wordt ondersteund door bestaande beleidsdirecties van BZK en OCW én hun uitvoeringsorganisaties, zoals Forum Standaardisatie, Logius,

²⁴ Op grond van de Woo is onlangs een actualisatie voor 2024-2025 verschenen waarover het Adviescollege zal adviseren. Ook is het Adviescollege gevraagd te reageren op een evaluatie van de functie van Regeringscommissaris Informatiehuishouding.

Doc-Direkt, en het Nationaal Archief. Voor de financiering van het meerjarenplan worden de middelen van het lopende Rijksmeerjarenplan en reguliere budgetten van deelnemende overheidsorganisaties ingezet.

Taken van de Nationaal Coördinator

- Voert regie over inhoud én uitvoering van een overheidsbreed meerjarenplan voor openbaarheid en de informatiehuishouding, zoals bedoeld in de Woo (tijdelijk hoofdstuk 6).
- Ondersteunt verbeteringen bij organisaties van de Rijksoverheid.
- Werkt nauw samen met de VNG, het IPO en de UvW en verstrekt aan hen middelen om hun achterban te ondersteunen.
- Zet bevoegdheden van de bewindspersonen in om afspraken, standaarden en het gebruik van generieke voorzieningen bindend te maken voor de overheid.²⁵
- Zorgt dat oplossingen (modellen, standaarden, software) breed beschikbaar zijn, en dat er altijd een partij is aangewezen die zorgt voor updates.
- Stimuleert dat overheidsorganisaties gebruiksvriendelijke digitale werkplekken inrichten. Tenminste voor de ministeries gebeurt dit gezamenlijk.
- Bevordert dat overheidsorganisaties adviezen van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding en aanwijzingen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed opvolgen.²⁶
- Stimuleert (het benutten van) innovatie op het terrein van openbaarheid en informatiehuishouding, samen met kennisinstellingen en technologiebedrijven.
- Rapporteert over de inhoudelijke voortgang en effecten van het meerjarenplan en over de besteding van middelen.

25 In het bijzonder bevoegdheden van de minister van BZK op basis van de Woo, het Coördinatiebesluit, het CIO-stelsel, en de Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen, en bevoegdheden van de minister van OCW op basis van de Archiefwet (inclusief taken voor de Rijksarchivaris en de IOE). Sommige bevoegdheden betreffen alleen de ministeries, hun uitvoerende diensten, en zelfstandige bestuursorganen; andere strekken zich uit tot gemeenten, provincies en waterschappen.

26 De IOE houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet door organen van de centrale overheid. Bij gemeenten, provincies en waterschappen houdt de 'eigen' archivaris toezicht op het informatiebeheer.

Slot

Het Adviescollege heeft in dit stuk een agenda neergelegd voor een goede uitvoering van de Wet open overheid én voor die onderdelen van de Archiefwet die daarvoor cruciaal zijn. Wij verwachten dat alle bestuurders de schouders hieronder zetten en zich gezamenlijk blijven inzetten voor een open en transparante overheid. En dat zij blijven investeren in de werving van allerlei soorten informatiespecialisten en in een interdisciplinair aanbod van opleiding en bijscholing. Openbaarheid is namelijk een werkwoord. Hetzelfde geldt voor de informatiehuishouding; ook dat is vooral een kwestie van willen, kunnen én doen.





Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**

www.acoi.nl