



Uitvoeringstoets Wet Open Overheid

Versie 1.0 juni 2019

Management samenvatting Woo

Inleiding en context

De Wet open overheid (Woo) is een initiatiefwet uit 2012. Het doel van de wet is overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. De wet wil bereiken dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is.

De volgende stap voor de minister van BZK is nu om nader onderzoek te laten doen naar de uitvoerbaarheid van de Woo voor overheidsorganisaties waaronder de medeoverheden, waarna zij een overleg kan voeren als bedoeld in artikel 2 Financiële verhoudingswet met de koepels over de compensatie van de meerkosten verbonden aan de uitvoering van de Woo. VNG heeft VNG Realisatie gevraagd een uitvoeringstoets te doen om zicht te krijgen op de impact van de gewijzigde Woo voor gemeenten. De uitvoeringstoets is op meerdere punten belangrijk. Het dient als handvat bij het in kaart brengen van de ondersteuning die gemeenten nodig hebben bij de opgave om de informatiehuishouding op orde te brengen voor gemeenten. Het biedt de VNG een startpunt bij het opstellen van een meerjarenplan voor gemeenten en de uitvoeringstoets dient om een beeld te krijgen van de meerkosten van de Woo.

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op diepte-interviews bij 17 gemeenten¹, toets bevindingen bij klankbordgroep, deskresearch in bestaande informatiebronnen en onderzoek, gesprekken met architectuur experts en op een gesprek met KOOP en de verantwoordelijken voor de ontwikkeling van PLOOI. Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie met daarin BZK, VNG en VNG Realisatie

VNG en de Woo

De VNG heeft eerder aangegeven het eens te zijn met het uitgangspunt van de Woo: het bevorderen van de actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Over de uitvoerbaarheid en de kosten waren echter zorgen. De VNG heeft met de initiatiefnemers van de Woo, de andere koepels en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2018 overleg gevoerd over mogelijke verbeteringen in het wetsvoorstel. De resultante daarvan is de Wijzigingswet Woo.

Op 2 januari 2019 is het Wijzigingswetsvoorstel Wet Open Overheid bij de Tweede Kamer ingediend. In de Wijzigingswet worden aanpassingen voorgesteld van het initiatiefwetsvoorstel Woo

¹ Rotterdam, Haarlem, Velsen, Teylingen, Hilversum, Rheden, Utrecht, Peel en Maas, Gennep, Oss, Boekel, Edam-Volendam, Raalte, Enschede, Amsterdam, 's-Hertogenbosch en Amersfoort.

zoals dat sinds 2016 bij de Eerste Kamer ter behandeling voorligt. Naar verwachting zal het wetsvoorstel dit jaar door het parlement worden aanvaard.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- het vervallen van de verplichting om een online informatieregister in te richten (registerplicht);
- het in scope terugbrengen van de verplichte actieve openbaarmaking van documenten, en
- het faseren van de uitvoering van deze verplichting;
- het regime van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen onder de Wob wordt onder de Woo goeddeels gecontinueerd.

Verplichtingen uit de wet

In de WOO is een aantal verplichtingen opgenomen waar gemeenten (en andere overheden) aan moeten voldoen. Dit zijn wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. Voor de leesbaarheid is gekozen om primair een inhoudelijk-thematische vergelijking te maken in plaats van direct een vergelijking op artikelniveau. En er is een categorie 'overige verschillen huidige en toekomstige situatie' opgenomen. Hieronder zijn verschillen benoemd die niet direct zijn toe te wijzen aan een apart thema, maar mogelijk wel tot impact kunnen leiden op de gemeentelijke bedrijfsvoering.

Actieve en passieve openbaarheid

In de Woo wordt onderscheid gemaakt tussen actieve openbaarheid en passieve openbaarheid. Actieve openbaarheid is het 'uit eigen beweging' actief openbaar maken van overheidsinformatie. Daarmee wordt actieve openbaarheid onderscheiden van de zogenoemde passieve openbaarheid, dat wil zeggen openbaarmaking op verzoek. Deze laatste is vergelijkbaar met het huidige Wob-verzoek. In dit onderzoek richten we ons voor een groot deel op de impact van actieve openbaarheid omdat de passieve openbaarmaking al is voorzien in de Wob en op vergelijkbare manier over gaat op in de Woo behoudens een aantal significante verschillen.

11 Verplichte informatiecategorieën

In de Woo wordt een aantal informatiecategorieën opgesomd die verplicht op eigen initiatief van het bestuursorgaan openbaar gemaakt moeten worden. De verplichting tot actief openbaar maken geldt voor de eindversies van de documenten, niet voor werkdocumenten, c.q. 0.1 versies van documenten in een het dossier dat tot de totstandkoming van het document heeft geleid. Openbaar maken houdt in dat het document digitaal toegankelijk wordt gemaakt via Internet en dient plaats te vinden binnen 14 dagen nadat het is vastgesteld.

Inspanningsverplichting

In de wet is een inspanningsverplichting opgenomen om ook buiten de elf verplichte categorieën zoveel mogelijk documentatie actief openbaar te maken.

Gefaseerde inwerkingtreding per categorie

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Het inwerkingtredingsmoment van de Woo wordt (indien de voorstellen tot wet worden verheven) bepaald bij Koninklijk Besluit en geldt in beginsel voor de gehele wet. Voor artikel 3.3 Woo kan echter per onderdeel een andere inwerkingtredingsdatum worden vastgesteld. Daarmee kan de regering dat onderdeel in werking laten treden zodra de betreffende bestuursorganen de wettelijke verplichtingen kunnen waarmaken. Het is ook mogelijk om een onderdeel in werking te laten treden en gelijktijdig voor bepaalde bestuursorganen bij ministeriële regeling een tijdelijke uitzondering te creëren. De wet heeft, met betrekking tot de actieve openbaarmaking, geen terugwerkende kracht. Dat wil zeggen dat de verplichting tot actieve openbaarmaking niet geldt voor documenten die zijn opgesteld of ontvangen voordat de verplichting tot actieve openbaarmaking voor het bestuursorgaan in werking trad.

Instellen van een Woo contactpersoon

Er is de verplichting voor bestuursorganen om een of meer contactpersonen aan te wijzen die vragen van burgers kunnen beantwoorden over de beschikbaarheid van overheidsinformatie.

Verbetering van de informatiehuishouding en het meerjarenplan

Een bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden (artikel 2.4 Woo). In artikel 6.1 Woo is - wat betreft de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten – geëxpliciteerd dat bestuursorganen de verplichting hebben om maatregelen te treffen.

In een meerjarenplan (artikel 6.2) wordt de Staten-Generaal geïnformeerd over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Onderdeel van dit plan vormt het stappenplan tot verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten.

Overige verschillen huidige en toekomstige situatie

- Elektronische actieve openbaarmaking is onder de Woo uitgangspunt
- Begroting dient onder de Woo een openbaarheidparagraaf te bevatten
- Beperking verdagingstermijn in Woo
- Wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking
- Zwaardere motiveringsplicht bij niet openbaarmaking ouder dan 5 jaar
- Openbaarmaking opgeschort bij voorlopige voorziening
- Openbaarmaking onder voorwaarden/ selectief
- Antimisbruikregeling Woo
- Vorderingsplicht gemeente bij niet aanwezige informatie

Gevolgen van Woo voor de gemeentelijke informatie- en applicatiearchitectuur,

Dat het actief openbaar maken van (meer) overheidsdocumentatie een kwestie van de lange adem is, wordt door de indieners van de Woo erkend. Waar het actief openbaar maken van de in de wet

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

benoemde categorieën informatieobjecten wellicht nog met lokale ingrepen gerealiseerd kan worden, vereist de inspanningsverplichting om te betrachten zoveel mogelijk overheidsdocumentatie openbaar te maken, meer fundamentele veranderingen in de gemeentelijke informatie- en applicatielandschappen.

In onderstaande tabel zijn samenvattend de eisen, randvoorwaarden en de aanbevelingen voor de veranderingen door de Woo voor de gemeentelijke architectuur weergegeven. Deze aanbevelingen zijn zaken die gemeenten (in gezamenlijkheid met VNG) moeten uitzoeken of realiseren om aan de Woo-vereisten te kunnen voldoen.

Architectuur eis	Randvoorwaarde	Aanbeveling
<p>Identificatieproces</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informatieobjecten moet van tevoren voorzien worden van informatie over (verplichte) actieve openbaarheid 2. Vóór publicatie moeten zaken die niet gepubliceerd mogen worden, zoals in sommige gevallen persoonsgegevens en andere uitzonderingsgronden uit het gepubliceerde informatieobject zijn verwijderd 3. Gepubliceerde informatieobjecten moeten, indien mogelijk en passend, in gestructureerde vorm opgeslagen, om vindbaarheid en duurzame beschikbaarheid te waarborgen. 	<p>Er dient een identificatieproces te worden ingericht waarin is vastgelegd of:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Een verplichting geldt het informatieobject actief openbaar te maken; 2. zich binnen het informatieobject gegevens bevinden die niet gepubliceerd mogen worden (denk aan persoonsgegevens die in sommige gevallen onleesbaar gemaakt moeten worden), en 3. of het informatieobject gepubliceerd en teruggevonden kan worden op basis van structuur en metadata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Streef ernaar alle, en niet alleen de verplichte categorieën informatieobjecten te voorzien van metadata die publicatie en hergebruik mogelijk maken. • Onderzoek, in samenhang met andere wetgeving die invloed heeft op openbaarmaking van informatieobjecten, welke metadata minimaal nodig is om te voldoen aan Woo-eisen en ambities. • Onderzoek hoe bestaande informatiemodellen en standaarden als het Informatiemodel Open Raadsinformatie, RGBZ, ImZTC, TMLO en STOP(/TOPD) aansluiten bij de eisen die de Woo stelt aan openbaar te maken informatieobjecten, of kunnen helpen aan die eisen te voldoen. Ga hierbij uit van het 'minimale-metadatamodel' zoals beschreven in de visie voor vernieuwing van de architectuur voor informatie- en archiefbeheer, een voorkeur voor publicatie in een open en machineleesbaar formaat, en houd rekening met de eisen ten aanzien van metadata die door publicatievoorzieningen als PLOOI worden gesteld. • Onderzoek welke (vind)metadata per domein nodig is, en leg die vast in een standaard-informatiemodel. • Gebruik sjablonen voor het creëren van informatieobjecten zodat (gevoelige) gegevens die niet mogen worden gepubliceerd eenvoudig

		<p>geïdentificeerd kunnen worden, of sla informatieobjecten op in de vorm van gestructureerde gegevens.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek hoe bijvoorbeeld persoonsgegevens of auteursrechtelijk beschermde onderdelen gestandaardiseerd kunnen worden gemarkeerd in een informatieobject en standaardiseer dat proces zodat het geautomatiseerd kan worden. • Houd bij het ontwikkelen van oplossingen om aan Woo-verplichtingen te voldoen rekening met richtlijnen en principes zoals die voor de landelijke en gemeentelijke referentie- en doelarchitecturen zijn vastgelegd, en zorg ervoor dat aanbevelingen of de uitkomsten van naar aanleiding daarvan uitgevoerd onderzoek terugvloeien naar relevante architecturen.
<p>Publicatieproces</p> <p>Actieve openbaar te maken Informatieobjecten moeten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontdaan zijn van gegevens die niet mogen worden gepubliceerd 2. Beschikbaar zijn in een duurzaam toegankelijk, en indien mogelijk en passend, gestructureerd formaat 3. Ontsloten zijn via openbaar toegankelijke voorzieningen 	<p>Er dient een publicatieproces te worden ingericht waarin is vastgelegd dat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de gegevens binnen het informatieobject die niet gepubliceerd mogen worden, worden verwijderd of duurzaam onleesbaar gemaakt. Dit geldt ook voor eventuele niet te publiceren metagegevens; 2. het informatieobject (als dit nog niet gebeurd is) wordt omgezet naar een duurzaam, en indien mogelijk en passend, open en machinaal leesbaar formaat, en 3. het informatieobject daadwerkelijk gepubliceerd wordt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek wat de beste manier is om de functionaliteit het 'weglakken' van gevoelige gegevens te realiseren, en waar in het applicatielandschap die thuishoort. Houd hiermee rekening bij de (door)ontwikkeling van standaarden. • Publiceer informatieobjecten in toegankelijke en duurzame bestandsformaten, of als gestructureerde data. • Onderzoek via welk(e) porta(a)l(en) specifieke categorieën overheidsinformatie het best openbaar kunnen worden gemaakt, en hoe, in het geval van publicatie via verwijzing, vanuit zo'n portaal duurzaam kan worden verwezen naar de opslaglocatie van het informatieobject. • Onderzoek of het toepassingsgebied van bestaande informatiemodellen, publicatiestandaarden en -portalen zoals die voor open raadsinformatie kunnen worden uitgebreid, zodat daarmee ook andere Woo-categorieën (als gestructureerde gegevens) kunnen worden ontsloten.

		<ul style="list-style-type: none"> • Houd bij het ontwikkelen van oplossingen om aan Woo-verplichtingen te voldoen rekening met richtlijnen en principes zoals die voor de landelijke en gemeentelijke referentie- en doelarchitecturen zijn vastgelegd, en zorg ervoor dat aanbevelingen of de uitkomsten van naar aanleiding daarvan uitgevoerd onderzoek terugvloeien naar relevante architecturen.
--	--	---

Impact van de Woo op gemeenten

Het voldoen aan de verplichtingen uit de Woo vraagt van gemeenten een aantal aanpassingen/veranderingen:

Actieve openbaarmaking van 11 informatie categorieën

In ons onderzoek komen we op een schatting van 656.900 documenten die per jaar door alle gemeenten samen worden geproduceerd. Het gaat om de documenten uit de categorieën waarvan de informatie op grond van de Woo openbaar gemaakt dient te worden.

Inrichten proces om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking

Gemeenten geven aan dat het nodig is om voor deze documenten een proces in te richten om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking. Gemeenten zien dat hiervoor in de uitvoering van de werkprocessen aanpassingen nodig zijn in het structuren van informatie en het publiceren van informatie om verplichte openbaarheid mogelijk te maken. De verschuiving van het aan het einde van het proces archiveren/structureren en adhoc (in geval van Wob) gaat nu structureel vanaf het starten van het proces van creatie tot het einde van publicatie. Dat heeft potentieel impact op een veelheid aan werkprocessen. De beschreven verandering van de gemeentelijke architectuur door de Woo gaat de gemeenten hierbij helpen. Hiervoor moet het architectuurvoorstel nog getoetst worden bij gemeenten. Deze gemeentelijke architectuur kan dan dienen als referentie inrichting voor het eigen gemeentelijke proces. De verandering heeft betrekking op het identificeren van documenten en het publiceren van documenten

Meer informatieverzoeken

Gemeente verwachten meer informatieverzoeken. Gemeenten geven aan dat openbare informatie inspireert tot nieuwe vragen en achterliggende bronnen. Bijvoorbeeld de vraag naar de ruwe data om meetgegevens te controleren of in te zetten voor nieuwe diensten. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is om hier goed voor toegerust te zijn. Gemeenten geven aan dat ze verwachten minimaal het drievoudige aan geraamde capaciteit uit de MKBA nodig te hebben voor de invulling van de contactfunctionaris.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Verbeteren informatiehuishouding

Aanvullend op de al bestaande inspanningsverplichting om de informatiehuishouding op orde te brengen zien gemeenten een extra inspanning die nodig is vanwege de Woo omdat niet alleen aan de archiefisen moet worden voldaan, maar ook aan die van openbaarmaking. Gemeenten noemen het screenen van documenten, het voornemen tot openbaarmaking voorleggen aan derden en het weglakken van passages in documenten. Voorts moet publicatie bij voorkeur geschieden in een machinaal leesbaar open formaat.

Het op orde brengen van de informatie is breder dan eventuele achterstallige archivering hoe noodzakelijk dat laatste ook is. Het op orde brengen van de informatiehuishouding houdt in dat informatie vindbaar is en ontsloten kan worden, niet alleen na overdracht aan het archief, maar juist in de fase daarvoor. Om dit te realiseren zien we in ons onderzoek dat er verschillende aanpakken mogelijk zijn, openbaarmaking moet worden verankerd in de cultuur, er raakvlakken zijn met andere wetten op het gebied van toegankelijke informatie en is er een doordachte aanpak nodig om de Woo te realiseren in aansluiting met de al lopende trajecten om de informatiehuishouding op orde te brengen. Gemeenten zien graag dat een gefaseerde invoering van de Woo wordt verwerkt in het verplichte meerjarenplan.

Verschillende aanpakken mogelijk bij inrichten Woo

Er zijn verschillende aanpakken mogelijk bij inrichten Woo in aansluiting bij de al lopende trajecten in het kader van 'informatiehuishouding op orde'. Uit ons onderzoek is gebleken dat gemeenten verschillende aanpakken hanteren om hun informatiehuishouding te verbeteren. Er zijn gemeenten die uitgaan van een gemeentelijk gegevenslandschap en zij richten zich op het realiseren van deze bijbehorende architectuur. Andere gemeenten zetten volop in op 'volledig digitaal' en zijn van plan zo goed als mogelijk het openbaar maken van de documenten uit de informatiecategorieën een plek te geven in de lopende trajecten om hun informatiehuishouding op orde te brengen.

Openbaar maken van informatie is niet alleen een technische en juridische opgave, maar ook een veranderopgave

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten cultuurverandering zien als een belangrijk aspect in het bereiken van openbaarheid en de daarbij horende verbetering van de informatiehuishouding. Uit ons onderzoek blijkt dat openbaar maken van overheidsinformatie niet alleen een technische en juridische opgave is, maar ook een veranderopgave.

Woo is niet de enige wet die gaat over openbaarmaking van informatie

Gemeenten geven aan dat ze in het kader van openbaarheid en toegankelijkheid te maken hebben met verschillende wetten. We noemen hier de belangrijkste: de Algemene Verordening Gegevensbescherming, Wet hergebruik overheidsinformatie, Archiefwet, Wet elektronische bekendmaking, Tijdelijk Besluit digitale toegankelijkheid overheid, Omgevingswet.

Meerjarenplan

Uit onze analyse blijkt dat het grootste gedeelte van de gemeenten het lastig inschatten vinden wat er in detail geregeld moet worden om te kunnen voldoen aan de Woo. In grote lijnen zien gemeenten dat er aanpassingen gedaan moeten worden in zowel de informatiesystemen als in processen als in opleiding en cultuur. Er is daarbij grote behoefte aan inzicht en overzicht in concrete praktijkvoorbeelden. Het meerjarenplan kan hierbij helpen. Op dit moment is VNG bezig met praktijkbeproevingen, digitale archieven op orde er zal een projectleider Woo wordt aangesteld om de komende jaren de implementatie voor te bereiden.

De significante verschillen in de Woo t.o.v. de Wob doen een beroep op extra inspanning en kennis van (juridische) medewerkers gemeente

Uit ons onderzoek blijkt dat er significante verschillen door de Woo worden gezien voor gemeenten die qua bedrijfsvoering van de gemeenten vooral consequenties hebben voor juristen c.q de personen die een ingediend Wob-verzoek behandelen.

Impact en aanbevelingen

In onderstaande tabel is samenvattend de impact van de veranderingen door de Woo voor de gemeentelijke uitvoering, samen met de aanbevelingen weergegeven:

Verplichting uit de wet	Uitdaging	Aanbeveling
<p><i>Actieve openbaarmaking van categorieën van informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informatieobjecten die vallen binnen de 11 benoemde categorieën worden binnen 14 dagen na vaststelling actief openbaar gemaakt • Informatieobjecten waarvoor dat zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, worden actief openbaar gemaakt • Inrichten proces om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente • Publicatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente • Duidelijkheid over de ontwikkeling en de benodigde aansluitvoorwaarden van de beoogde landelijke publicatie voorziening Plooi. • Aanpassingen in de wijze waarop techniek wordt ingezet bij gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor duidelijk overzicht c.q. beschrijvingen wat precies onder de 11 categorieën wordt verstaan • Zorg voor een handreiking en checklist met daarin opgenomen wat een gemeente moet doen om de verplichte informatie identificeren en te publiceren. Baseer deze handreiking op de gemeentelijke architectuur voor openbaarmaking van documenten (deze moet nog uitgewerkt worden (zie hoofdstuk 3) • Toets of het architectuurvoorstel voor het identificatie- en publicatieproces voldoet als referentieproces voor openbaarmaking door gemeenten (en de technische realisatie hiervan) • Zorg voor opleiding van medewerkers uit het primaire proces in het werken met documenten die openbaar gemaakt moeten worden. Medewerkers uit het ondersteunende proces (informatiebeheer) hebben opleiding nodig in het inrichten van het identificatie en publicatieproces; • Zorg voor een handreiking die helpt in het maken van afwegingen over

		<p>de wijze van aansluiting op de landelijke publicatie voorzieningen en daarbij wat gemeenten zelf moeten doen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor gezamenlijke gemeentelijke afspraken over de aansluitvoorwaarden en mogelijkheden met PLOOI; • Verwerk de inschatting van meer verplichte openbaar te maken documenten (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA • Verwerk de inschatting van de kosten van aansluiten op een landelijke publicatievoorziening en de kosten voor wat gemeenten nog zelf moeten doen in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA • Verwerk de kosten voor opleiding voor medewerkers uit het primaire proces in het werken met documenten die openbaar gemaakt moeten worden in de financiële consequenties, als aanvulling op de MKBA.
<i>Instellen Woo-contactpersoon</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachting is dat er meer informatieverzoeken moeten worden afgehandeld • Het is belangrijk duidelijk te zijn over de verwachting van de contactpersoon: Dit geldt voor zowel de ambitie als de snelheid van beschikbaarheid van Informatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een handreiking met uitwerking van de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de contactpersoon (zoals ook voor de Functionaris Gegevensbescherming in het kader van de AVG is gemaakt). Houdt in deze handreiking rekening met dat er verschillende ambities binnen gemeenten kunnen zijn. Deze handreiking kunnen gemeenten vertalen naar een invulling van de contactpersoon op lokaal niveau. • Verwerk de verhoogde capaciteit inschatting (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA
<p><i>Verbetering informatiehuishouding</i></p> <p>Zorgplicht en openbaarmaking: Een bestuursorgaan draagt zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is achterstallig onderhoud in het op orde brengen van de informatiehuishouding. Dit is van invloed op de Woo implementatie (tempo en ambitie). • Gemeenten vinden het lastig inschatten wat er in detail geregeld moet worden om te kunnen voldoen aan de Woo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor versnelling in het op orde brengen van de informatiehuishouding van gemeenten als stevige basis voor het efficiënt en effectief openbaar maken van overheidsinformatie; • Zorg hierbij voor prioritering van de onderdelen die van belang zijn voor de Woo (inrichten identificatie- en publicatieproces, standaardisatie van metadata en documentformaten en publicatiemechanisme);

<p>toegankelijke staat bevinden.</p> <p>Meerjarenplan ter verbetering van de informatiehuishouding</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Woo is niet de enige wet die gaat over openbaarmaking van informatie • Openbaar maken van overheidsinformatie is niet alleen een technische en juridische opgave is, maar ook een veranderopgave • Er zijn verschillende aanpakken mogelijk om de informatiehuishouding te verbeteren irt de Woo • Er is niet altijd (bestuurlijke) aandacht en voldoende middelen voor het verbeteren van de informatiehuishouding doordat andere (landelijke) doelstellingen ook gehaald moeten worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteuning bij implementatie van Woo moet met name ook zitten op de veranderopgave (cultuurverandering). Het wordt een ketenproces waar de gehele organisatie een rol heeft te vervullen (van creatie informatie tot publicatie en van cultuur tot techniek). Gemeenten geven aan dat hier in de ondersteuning rekening moet worden gehouden door zich niet te richten één doelgroep/rol; • Help gemeenten een groeipad te definiëren om documenten openbaar te maken. De wet geeft ruimte voor een gefaseerde aanpak waarbij bijvoorbeeld rekening gehouden wordt met de complexiteit van het openbaar maken van de betreffende informatiecategorieën, maar ook met de mate van het op orde zijn van de informatiehuishouding voor deze informatiecategorieën (zijn de betreffende documenten makkelijk te identificeren, te ontsluiten en/of te publiceren). Verwerk dit groeipad in het meerjarenplan als gefaseerd invoeringsplan Woo; • Houd bij het meerjarenplan rekening met de status van de informatiehuishouding van gemeenten, deze is randvoorwaardelijk voor de Woo.
<p><i>Overige significante verschillen door de Woo huidige en toekomstige situatie (zie paragraaf 2.6 en 4.4)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Significante verschillen in de Woo t.o.v. de Wob doen een beroep op extra inspanning en kennis van (juridische) medewerkers gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor informeren en opleiden van (juridische) medewerkers over deze significante verschillen tussen de Wob en Woo; • Zorg voor een handreiking met daarin overzichtelijk opgenomen wat een gemeente extra of anders moet doen vanwege deze significante verschillen tussen de Wob en Woo; • Verwerk de verhoogde capaciteit inschatting (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA

Financiële consequenties

In het onderzoek is de impact uitgewerkt naar financiële consequenties. Eerder is door Ecorys een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse gemaakt². De MKBA heeft overheidsbreed becijferd wat incidentele en structurele meerkosten zijn voor invoering van de Woo. Wij hebben de uitgangspunten uit voorgenoemde MKBA als basis gebruikt voor de financiële vertaling van de impact van de Woo voor gemeenten. Op basis van de uitkomsten van ons verdiepend onderzoek bij gemeenten zijn we nagegaan welke aanvullende kosten ontstaan voor gemeenten en/of waar ons onderzoek aanleiding geeft om af te wijken van de uitgangspunten uit de MKBA.

Initiële kosten voor de Woo voor gemeenten

Gerekend met 215 kleine gemeenten, 325 kleine gemeenschappelijke regelingen, 135 middelgrote gemeenten en 30 grote gemeenten komen de initiële kosten in de MKBA van Ecorys op €91 miljoen. Wij verwachten hogere initiële kosten vanwege extra initiële activiteiten om het werkproces aan te passen, zodat het identificeren van documenten ook structureel plaatsvindt in het primaire proces, omdat er meer investeringen nodig zijn in tools, koppelingen en systemen en we verwachten extra initiële kosten om de medewerkers van een gemeente, te informeren en op te leiden voor de Woo-gerelateerde competenties. Daarnaast is er een inschatting gemaakt van de ondersteuningskosten. De VNG zet in op praktijkbeproevingen (onder andere op de vraagpunten uit dit rapport, zie de aanbevelingen), het traject digitale archieven op orde en er zal een projectleider Woo worden aangesteld om de komende jaren de implementatie voor te bereiden.

Zie onderstaande tabel voor de verwachte totale initiële kosten voor de Woo voor gemeenten.

Omvang organisatie				
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Processen en organisatie	€16.200.000	€7.425.000	€3.150.000	€26.775.000
Systemen	€45.900.000	€27.000.000	€10.500.000	€83.400.000
Mede-werkers	€5.265.000	€4.151.250	€2.302.500	€11.718.750
Totaal	€67.365.000	€38.576.250	€15.952.500	€121.893.750
			Initiële ondersteuningskosten	€3.000.000

² Het rapport is getiteld "MKBA concept-aanpassing Wet Open Overheid Eindrapportage" en gepubliceerd op 2 november 2018. Op 7 november 2018 is er een memo nagestuurd met herberekeningen op basis van tussentijdse wijzigingen in het wetsvoorstel.

			Totaal	€ 124.893.750
--	--	--	---------------	----------------------

Structurele kosten voor de Woo voor gemeenten

Bij de structurele beheerkosten wordt onderscheid gemaakt tussen vaste kosten en variabele kosten die afhankelijk zijn van het aantal openbaar te maken documenten. Onder de vaste beheerkosten valt het beheer van systemen en de personele kosten van advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo (b.v. via periodieke audits). Deze kosten worden conform de MKBA geraamd op 15% van de investeringskosten.

Omvang organisatie				
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Beheer & onderhoud	€10.104.750	€5.786.438	€2.292.875	€18.284.063
Contactfunctionaris	€13.394.169	€6.697.000	€3.720.600	€23.811.840
Totaal vast	€23.498.910	€12483.518	€6.113475	€42.095.903
Variabele kosten documenten				€21.180.300
Totaal (bruto)				€63.276.203

Inhoudsopgave

Uitvoeringstoets Wet Open Overheid.....	1
<i>Inhoudsopgave</i>	<i>14</i>
<i>1. Inleiding</i>	<i>18</i>
1.1. Achtergrond.....	18
1.2. Vraagstelling	19
1.3. Aanpak.....	19
1.4. Leeswijzer	20
<i>2. Wetsvoorstel Wet open overheid (Woo).....</i>	<i>21</i>
2.1. Inleiding	21
2.2. Parlementaire behandeling Woo en wijzigingswet Woo.....	22
2.2.1. Parlementaire behandeling	22
2.2.2. Wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel Wijzigingswet Woo	24
2.2.3. Verschillen en overeenkomsten Wob & Woo en de relatie met de Archiefwet	24
2.3. Actieve openbaarmaking van categorieën informatie	25
2.3.1. Huidige situatie (IST).....	25
2.3.2. Toekomstige situatie (SOLL)	26
2.3.2.1. Inspanningsverplichting.....	26
2.3.2.2. Verplichte openbaarmaking 11 informaticategorieën	27
2.3.2.3. Gefaseerde inwerkingtreding per categorie.....	28
2.3.3. Verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie actieve openbaarmaking.....	29
2.4. Instellen van een Woo-contactpersoon	31
2.4.1 Huidige situatie (IST).....	31
2.4.2 Toekomstige situatie (SOLL)	31
2.4.3 Verschil tussen de huidige en toekomstige situatie Woo-contactpersoon	31
2.5. Verbetering van de informatiehuishouding.....	32
2.5.1 Huidige situatie.....	32
2.5.2 Toekomstige situatie	32
2.5.3 Verschil huidige en toekomstige situatie verbetering informatiehuishouding	33
2.6. Overige significante verschillen huidige en toekomstige situatie	36
2.6.1. Elektronische actieve openbaarmaking is onder de Woo uitgangspunt	36
2.6.2. Begroting dient onder de Woo een openbaarheidsparagraaf te bevatten	38

2.6.3. Beperking verdagingstermijn in Woo	38
2.6.4. Wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking	39
2.6.5. Zwaardere motiveringsplicht bij niet openbaarmaking ouder dan 5 jaar	41
2.6.6. Openbaarmaking opgeschort bij voorlopige voorziening.....	42
2.6.7. Openbaarmaking onder voorwaarden/ selectief	42
2.6.8. Antimisbruikregeling Woo	43
2.6.9. Vorderingsplicht gemeente bij niet aanwezige informatie	43
2.7. Tussenconclusie	44
3. Beschrijving architectuur	46
3.1. Gemeentelijke modelarchitectuur.....	46
3.2. Gemeentelijk gegevenslandschap	47
3.3. Document versus informatieobject	47
3.4. Gestructureerde en ongestructureerde gegevens	47
3.5. Wat verandert er voor de gemeentelijke architectuur door de Woo?.....	48
3.5.1. 'Proces' voor actieve openbaarmaking.....	48
3.5.2. Identificatieproces	51
3.5.2.1. Bestaande standaarden en informatiemodellen als inspiratiebron	53
3.5.2.1. Identificatie: oplossingsrichting.....	55
3.5.3. Publicatieproces	56
3.5.3.1. Publicatieplatformen	57
3.6. Samenvattend: Eisen architectuur, randvoorwaarden en aanbevelingen	60
4. Impact Woo	63
4.1. Actieve openbaarmaking van de verplichte categorieën informatie	63
4.1.1. Huidige situatie.....	63
4.1.2. Wat verandert er voor gemeenten door de verplichting tot actieve openbaarmaking van de 11 informatie categorieën	64
4.1.2.1. Inrichten proces om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking.....	68
4.1.3. Randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie	72
4.2. Het instellen van een Woo-contactpersoon.....	72
4.2.1. Huidige situatie.....	72
4.2.2. Wat verandert er voor gemeenten door het instellen van een Woo-contactpersoon.....	74
4.2.2.1. Gemeente verwachten meer informatieverzoeken	74
4.2.2.2. Ambitieniveau.....	74
4.2.3. Randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie	75
4.3. De verbetering van de informatiehuishouding.....	75
4.3.1. Huidige situatie.....	75

4.3.1.1. Bestaande kwaliteitseisen voor ‘informatiehuishouding op orde’	75
4.3.1.2. Lopende trajecten in het kader van ‘informatiehuishouding op orde’	75
4.3.1.3. Ambitie gemeente	78
4.3.2. Wat verandert er voor gemeenten door de Woo in het verbeteren van de informatiehuishouding en wat betekent dit voor het meerjarenplan	79
4.3.2.1. Verschillende aanpakken mogelijk bij inrichten Woo in aansluiting bij de al lopende trajecten in het kader van ‘informatiehuishouding op orde’	79
4.3.2.2. Openbaar maken van overheidsinformatie is niet alleen een technische en juridische opgave, maar ook een veranderopgave	80
4.3.2.3. Woo is niet de enige wet die gaat over openbaarmaking van informatie.....	80
4.3.2.4. Meerjarenplan	80
4.3.3. Randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie	81
4.3.4. Risico’s	81
4.4. Overige significante verschillen door de Woo (huidige en toekomstige situatie)	82
4.4.1. Begroting dient onder de Woo een openbaarheidparagraaf te bevatten.....	82
4.4.2. Beperking verdagingstermijn in Woo	82
4.4.3. Wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking	82
4.4.4. Zwaardere motiveringsplicht bij niet openbaarmaking ouder dan 5 jaar	83
4.4.5. Openbaarmaking opgeschort bij voorlopige voorziening.....	83
4.4.6. Openbaarmaking onder voorwaarden/ selectief	83
4.4.7. Antimisbruikregeling Woo	83
4.4.8. Vorderingsplicht gemeente bij niet aanwezige informatie	84
4.5. Samenvattend: Impact Woo	85
<i>5. Financiële consequenties van de Woo voor gemeenten</i>	<i>88</i>
5.1. Initiële kosten voor de uitvoering van de Woo	88
5.1.1. Processen en organisatie	88
5.1.1.1. Inventarisatie Woo relevante processen	88
5.1.1.2. Aanpassen Woo relevante processen.....	89
5.1.2. Systemen	90
5.1.3. Medewerkers.....	91
5.1.4. Ondersteuningskosten.....	92
5.2. Samenvattend initiële kosten Woo	92
5.3. Structurele kosten voor de uitvoering van de Woo.....	93
5.3.1. Vaste kosten	93
5.3.2. Variabele kosten	94
5.4. Samenvattend structurele kosten Woo.....	95

6. Conclusies en aanbevelingen	97
6.1. Aanbevelingen	103
<i>Bijlage A: Gesprekspartners</i>	107
Begeleidingscommissie.....	107
Projectgroep/ -betrokkenen impactanalyse	107
Gesprekspartners	107

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

De Wet open overheid (Woo) is een initiatiefwet uit 2012. Het doel van de wet is overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. De wet wil bereiken dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is.

De VNG heeft eerder aangegeven het eens te zijn met het uitgangspunt van de Woo: het bevorderen van de actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Over de uitvoerbaarheid en de kosten waren echter zorgen. De VNG heeft met de initiatiefnemers van de Woo, de andere koepels en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2018 overleg gevoerd over mogelijke verbeteringen in het wetsvoorstel. De resultante daarvan is de Wijzigingswet Woo.

Op 2 januari 2019 is het Wijzigingswetsvoorstel Wet Open Overheid bij de Tweede Kamer ingediend. In de Wijzigingswet worden aanpassingen voorgesteld van het initiatiefwetsvoorstel Woo zoals dat sinds 2016 bij de Eerste Kamer ter behandeling voorligt. Naar verwachting zal het wetsvoorstel dit jaar door het parlement worden aanvaard.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- het vervallen van de verplichting om een online informatieregister in te richten (registerplicht);
- het in scope terugbrengen van de verplichte actieve openbaarmaking van documenten, en
- het faseren van de uitvoering van deze verplichting;
- het regime van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen onder de Wob wordt onder de Woo goeddeels gecontinueerd.

Ecorys heeft in opdracht van BZK een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd. De conclusies van Ecorys laten zien dat de wet in de gewijzigde vorm beter uitvoerbaar zou moeten zijn en het kabinet heeft dit oordeel overgenomen.

De volgende stap voor de minister van BZK is nu om nader onderzoek te laten doen naar de uitvoerbaarheid van de Woo voor overheidsorganisaties waaronder de medeoverheden, waarna zij een overleg kan voeren als bedoeld in artikel 2 Financiële verhoudingswet met de koepels over de compensatie van de meerkosten verbonden aan de uitvoering van de Woo. VNG heeft VNG Realisatie gevraagd een uitvoeringstoets te doen om zicht te krijgen op de impact van de gewijzigde Woo voor gemeenten. De uitvoeringstoets is op meerdere punten belangrijk. Het dient als handvat bij het in kaart brengen van de ondersteuning die gemeenten nodig hebben bij de opgave om de informatiehuishouding op orde te brengen voor gemeenten. Het biedt de VNG een startpunt bij het opstellen van een meerjarenplan voor gemeenten en de uitvoeringstoets dient om een beeld te krijgen van de meerkosten van de Woo.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

1.2. Vraagstelling

De uitvoeringstoets geeft inzicht in de uitvoerbaarheid en de impact van de Woo op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de Woo bij gemeenten.

De volgende onderzoeksvragen zijn daarbij gehanteerd:

1. Wat wijzigt er in de verplichtingen en in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie? Denk hierbij aan technische aanpassingen, aanpassingen in beleid, werkproces, juridische zaken, informatieondersteuning etc.?
3. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde Woo op de dienstverlening aan burgers en bedrijven en hoe kunnen deze voor de gemeentelijke praktijk gestalte krijgen?
4. Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd; welke activiteiten zijn nodig, hoe zijn die het beste te faseren en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?
5. Wat is de inschatting van de meerkosten voor de uitvoering van de Woo, eenmalig en structureel?
6. Welke maatregelen moeten gemeenten treffen voor het duurzaam toegankelijk bewaren van informatie? Aan welke ondersteuning vanuit het Meerjarenplan hebben de gemeenten en hun archiefinstellingen behoefte bij deze opgave?

1.3. Aanpak

In februari 2019 is VNG Realisatie begonnen met het opstellen van het plan van aanpak. Dit plan van aanpak is met de begeleidingscommissie (zie bijlage A) afgestemd. Met de begeleidingscommissie is een selectie gemaakt van gemeenten die in het kader van de analyse betrokken worden. Deze selectie is gemaakt op basis van gemeentegrootte. Daarbij is tevens gekeken naar gemeenten waarvan bekend is dat ze in meer of mindere mate een digitaliseringsslag hebben doorgemaakt op het gebied van beheren van informatie en dan specifiek op het beschikbaar en openbaar maken van documenten, archiveren en zaakgericht werken.

In nauwe samenwerking met de architecten van VNG Realisatie is aanvullend een beeld geschetst van de impact op de informatievoorziening van de Woo. In dit kader is ook een gesprek gevoerd met KOOP en de verantwoordelijken voor de ontwikkeling van PLOOI.

In totaal hebben wij bij 17 gemeenten interviews en een schriftelijke uitvraag afgenomen, te weten: Rotterdam, Haarlem, Velsen, Teylingen, Hilversum, Rheden, Utrecht, Peel en Maas, Gennep, Oss, Boekel, Edam-Volendam, Raalte, Enschede, Amsterdam, 's-Hertogenbosch en Amersfoort.

Binnen deze gemeenten zijn gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen. Denk hierbij aan juristen, medewerkers dienstverlening, informatiemanagers/-beheerders, griffiers,

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

bestuurssecretarissen, medewerkers van documentaire informatievoorziening, archivariissen. Zie bijlage A voor een overzicht van onze gesprekspartners.

Deze betrokkenen zijn vervolgens uitgenodigd voor deelname aan een klankbordgroep. Voor de klankbordgroep zijn de resultaten van de gesprekken vertaald naar de impact op hoofdlijnen. De bevindingen zijn tijdens de klankbordgroep bijeenkomst inhoudelijk besproken. De nadruk in deze bijeenkomst lag op validatie van het beeld van de belemmeringen en succesfactoren voor de uitvoering van de Woo en de gevolgen daarvan. In deze bijeenkomst zijn ook de eerste voorlopige conclusies en aanbevelingen besproken.

In de klankbordgroep is een aantal aandachtspunten benoemd op het gebied van het informatievoorzieningsvraagstuk die nadere uitwerking behoeft. Deze punten zijn vervolgens in samenwerking met de architecten van VNG Realisatie verder uitgewerkt.

Na de interviews, de bijeenkomst met de klankbordgroep en het verdiepende architectuuronderzoek is een concept rapportage opgesteld. Deze is besproken in de begeleidingscommissie.

Op basis van deze concept rapportage en feedback uit de vorige fases is het voorliggend eindrapport opgesteld.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 kijken we naar het wetsvoorstel Woo en beschrijven de verplichtingen die er op gemeenten afkomen door de Woo.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de gevolgen van de Woo vanuit een informatiekundig perspectief (architectuur).

In hoofdstuk 4 beschrijven we de impact voor gemeenten door de Woo aan de hand van de nieuwe verplichtingen door de Woo.

In hoofdstuk 5 beschrijven we de financiële consequenties van de Woo voor gemeenten.

In hoofdstuk 6 beantwoorden we de onderzoeksvragen en geven we de aanbevelingen van het onderzoek samenvattend weer.

2. Wetsvoorstel Wet open overheid (Woo)

2.1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in 1980 was Nederland gidsland op het gebied van transparantie en openbaarheid van bestuur. Sindsdien hebben veel landen vergelijkbare wetgeving aangenomen en is openbaarheid van bestuur of freedom of information een essentieel onderdeel geworden van elke moderne democratie³. Met het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo) wordt verder voortgebouwd op de (ervaringen met) de Wob. In paragraaf 2.2 wordt verder toegelicht dat het in feite om twee, deels parallel lopende, wetsvoorstellen gaat: die van de Woo en de Wijzigingswet Woo.

Kern van de wetsvoorstellen is dat bestuursorganen (meer) categorieën van documenten verplicht actief openbaar maken. Daarnaast herijkt het wetsvoorstel bepaalde inhoudelijke bepalingen uit de Wob (uitzonderingsgronden) en procedureregels. Tevens wordt een paragraaf opgenomen die ziet op het 'op orde brengen' van de informatiehuishouding van bestuursorganen (waaronder gemeenten). Deze paragraaf bevat een zorgplicht met betrekking tot deze informatiehuishouding en een verplichting om te komen tot een overheidsbreed 'meerjarenplan'.

Ondanks dat de Wob in 1991 is herzien en nadien ook nog is aangepast, werden er op den duur vragen gesteld bij het adequaat functioneren van de Wob. Het Tweede-Kamerlid Duyvendak (Groen-Links) stelt in zijn nota 'Open de Oester'⁴ van augustus 2005, dat de Wob ingewikkeld en tijdrovend is. Hij wijst daarbij op de diverse evaluaties van de Wob die kritisch van toon zouden zijn. In de nota wordt gewezen op de grote voordelen die een betere Wob zou hebben, zoals de mogelijkheid voor de burger om beleid te controleren en de totstandkoming te reconstrueren. Daarnaast zou van een goedwerkende Wob een preventieve werking uitgaan: de wetenschap dat in principe alle informatie openbaar wordt, dwingt tot een open en transparante bestuursstijl.

Het wetsvoorstel Woo bouwt voort op de verschillende delen uit de Wob, het Voorontwerp van Van der Meulen (zie paragraaf 2.2.1), het verdrag van Aarhus, het verdrag van Tromsø, Europese ontwikkelingen, internationale modelwetgeving en buitenlandse Freedom of information acts⁵.

De voorstellen van de Woo en de Wijzigingswet Woo liggen respectievelijk bij de Eerste Kamer en Tweede Kamer voor behandeling. Als de voorstellen tot wet verheven worden, dan wordt een inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit voorzien. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat per categorie

³ Bron: Kamerstukken II, 2013/14, 33328, 9, p. 2 (gewijzigde Memorie van Toelichting).

⁴ Kamerstukken II, 2004/05, 30214, 1.

⁵ Bron: Kamerstukken II, 2013/14, 33328, 9, p. 4 (gewijzigde Memorie van Toelichting).

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

van openbaar te maken documenten (artikel 3.3 Woo) een verschillende datum van inwerkingtreding wordt bepaald.

2.2. Parlementaire behandeling Woo en wijzigingswet Woo

2.2.1. Parlementaire behandeling

Tegen de achtergrond van de uitgevoerde evaluaties en de nota 'Open de Oester' wordt in 2006 door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een onderzoeksopdracht verleend aan Van der Meulen (Wageningen Universiteit) voor een voorontwerp 'Algemene Wet Overheidsinformatie'. Het voorontwerp bevat een bredere regeling van het gebruik en van de openbaarheid van overheidsinformatie⁶. Het voorontwerp haalt het niet tot wetsvoorstel. In 2008 geeft de minister van BZK aan onvoldoende aanknopingspunten te zien⁷.

In 2012 wordt vanuit de Tweede Kamer door het lid Peters een initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur).⁸

Als reden van dit initiatiefwetsvoorstel wordt gerefereerd aan ontwikkelingen die voor een meer fundamentele herziening van de Wob pleiten. In de Memorie van Toelichting⁹ wordt de noodzaak om bestuursorganen te dwingen om meer informatie zelf actief openbaar te maken genoemd, alsmede de implementatie van het verdrag van Tromsø¹⁰. Deze ontwikkelingen worden gezet tegen een toenemende directe participatie van burgers in en controle op zijn overheid.

In de periode 2012 tot en met 2016 ligt het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ter behandeling. Wegens het einde van de termijn van mevrouw Peters is het wetsvoorstel geadopteerd door het lid Voortman en later Schouw. Deze laatste is later vervangen door het lid Van Weyenberg. Inmiddels is het wetsvoorstel, na advies van de Raad van State en een aantal aanpassingen die de reikwijdte van het voorstel inperken, hernoemd naar het wetsvoorstel houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid)¹¹.

In april 2016 stemt de Tweede Kamer in met het door amendementen gewijzigde wetsvoorstel.¹² De Eerste Kamer houdt op 7 juni 2016 een expertmeeting over het wetsvoorstel Woo, waarin

⁶ Zie: <https://www.recht.nl/exit.html?id=44835&url=http%3A%2F%2Fwww.law.wur.nl%2FNR%2Frdonlyres%2FDF5D6A45-FD88-439E-A042-8E22E18A7EA2%2F22801%2FWettekstSymposiumVersie.pdf>

⁷ Handelingen II, 2008/09, 30, p. 2561.

⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 33328, 2.

⁹ Kamerstukken II, 2011/12, 33328, 3, p. 4.

¹⁰ Zie o.a. Kamerstukken II, 2010/11, 1 voor een toelichting op dit verdrag en de relatie met de Wob.

¹¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33328, 8 (herdruk).

¹² Handelingen II, 2015/16, 78, item 17.

diverse sprekers namens diverse stakeholders (waaronder VNG) een beeld schetsen van het wetsvoorstel en de gevolgen hiervan¹³.

Op 16 september 2016 komt de Minister van BZK met de mededeling dat ABDTOPConsult een impactanalyse zal uitvoeren op de Woo. Deze impactanalyse heeft het karakter van een quick scan. De Eerste Kamer heeft vervolgens eind september 2016 aangegeven de procedure aan te houden totdat de volledige impactanalyse van ABDTOPConsult beschikbaar is.

De eerste bevindingen van de impactanalyse worden op 15 december 2016 aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer. Op 12 juni 2017 volgt het tweede deel, waaronder de impact op gemeenten, provincies en waterschappen¹⁴. Uit de impactanalyse volgt dat de ingeschatte kosten van de Woo meer dan 1 miljard euro zouden bedragen.

De procedure wordt voorts in oktober 2017 ten tweede male aangehouden. De reden hiervoor is dat het kabinet met de initiatiefnemers van het wetsvoorstel in overleg willen treden over het wetsvoorstel. Dit omdat in het regeerakkoord wordt aangegeven dat het kabinet gaat onderzoeken hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten (een verwijzing naar de bevindingen van ABDTOPConsult) voor de organisatie en uitvoering.

In juni 2018 wordt het stokje door mevrouw Voortman overgedragen aan de heer Snels voor de verdere verdediging van het wetsvoorstel, tezamen met het lid Van Weyenberg. Een maand later rapporteren Van Weyenberg en Snels aan de voorzitter van de Eerste Kamer over de voortgang van het overleg met het kabinet. Aangegeven wordt dat dit overleg de eindfase nadert. Naar verwachting zal in het najaar van 2018 een wijzigingswetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt met verduidelijkingen en wijzigingen die eraan bijdragen dat het doel (een open overheid) bereikt wordt zonder hoge kosten¹⁵.

Op 2 januari 2019 wordt de Eerste Kamer door de minister van BZK geïnformeerd over de opbrengst van het overleg over Wetsvoorstel Open Overheid. Initiatiefnemers komen met een voorstel voor een wijzigingswet Woo, welke bij de Tweede Kamer eveneens op 2 januari 2019 aanhangig wordt gemaakt¹⁶.

Naast het voorstel van een wijzigingswet Woo geeft de minister van BZK in de brief van 2 januari 2019 aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te hebben laten voeren naar de

¹³ Kamerstukken I, 2015/16, 33328, B.

¹⁴ Kamerstukken I, 2015/16, 33328, G.

¹⁵ Kamerstukken I, 2015/16, 33328, K.

¹⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 35112, 2.

kosten en baten van de Woo, inclusief de door initiatiefnemers voorgestelde Wijzigingswet. De MKBA is uitgevoerd door Ecorys en is als bijlage bij de brief toegevoegd¹⁷.

Het voorstel van de wijzigingswet Woo ligt momenteel ter behandeling bij de Tweede Kamer. Initiatiefnemers hebben de hoop uitgesproken dat dit wijzigingswetsvoorstel zo spoedig als mogelijk in de Tweede Kamer wordt behandeld, zodat de Eerste Kamer daarna het wetsvoorstel Woo en het voorstel van de wijzigingswet Woo in samenhang kan beschouwen.

2.2.2. Wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel Wijzigingswet Woo

Met het voorstel van een wijzigingswet Woo worden de volgende aanpassingen ten aanzien van het (oorspronkelijke) wetsvoorstel beoogd¹⁸:

- het eerder voor bestuursorganen vereiste register met ingekomen en uitgaande stukken vervalt en wordt vervangen door een overheidsbreed meerjarenplan voor de verbetering van de digitale informatiehuishouding, en een binnen de bestuursorganen aan te wijzen contactpersoon die burgers kan informeren over de beschikbaarheid van overheidsinformatie;
- bestuursorganen kunnen gefaseerd werken aan verruiming van actieve openbaarmaking; en
- de omschrijving van actief openbaar te maken documenten is verduidelijkt en meer toegesneden op de uitvoeringspraktijk van bestuursorganen.

Naast de bovengenoemde hoofdpunten, zijn er op artikelniveau nog diverse tekstuele wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgesteld. Voor de impactanalyse hebben wij de teksten gebruikt zoals deze zijn ingediend op 2 januari 2019 bij de Tweede Kamer. Voor de impactanalyse benaderen wij het wetsvoorstel Woo en het wijzigingswetsvoorstel Wijzigingswet Woo integraal en gaan wij uit van de geconsolideerde ontwerptekst.

2.2.3. Verschillen en overeenkomsten Wob & Woo en de relatie met de Archiefwet

Wanneer we de impact van de Woo (hiermee bedoelen we dus het oorspronkelijke wetsvoorstel Woo met daarin verwerkt het wijzigingsvoorstel) willen bepalen, dient als eerste stap inzichtelijk gemaakt te worden wat de verschillen zijn met de huidige wetgeving. In een volgende stap (hoofdstuk 4) zal nader worden ingegaan op de impact van deze wijzigingen op gemeenten.

Actieve en passieve openbaarheid

In zowel de Wob als de Woo wordt onderscheid gemaakt tussen 'actieve openbaarheid' en

¹⁷ Bij notitie van 7 november 2018 zijn een aantal gegevens in het rapport door Ecorys aangepast (Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 35112, 4).

¹⁸ Kamerstukken I, 2015/16, 33328, L.

'passieve openbaarheid'. Actieve openbaarheid is het 'uit eigen beweging' actief openbaar maken van overheidsinformatie. Daarmee wordt actieve openbaarheid onderscheiden van de zogenoemde 'passieve openbaarheid', dat wil zeggen openbaarmaking op verzoek. Deze laatste is het huidige Wob-verzoek.

Relatie met de Archiefwet 1995

De Woo is niet meer van toepassing op documenten die conform de Archiefwet zijn vernietigd¹⁹. Ook is de Woo niet van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. In dat geval geldt namelijk het openbaarheidsregime zoals dat in de Archiefwet 1995 is opgenomen.

Er loopt een traject om de Archiefwet 1995 te moderniseren. Hierbij zal afstemming plaats vinden met de terminologie zoals gehanteerd in de Woo. Het traject met betrekking tot modernisering van de Archiefwet zal naar verwachting pas aanhangig gemaakt worden bij de Tweede Kamer na de parlementaire behandeling van de Woo, waardoor deze nu nog niet kenbaar is op welke wijze deze afstemming gestalte krijgt.

Thematische benadering verschillen Wob en Woo

Voor de leesbaarheid is gekozen om primair een inhoudelijk-thematische vergelijking te maken in plaats van direct een vergelijking op artikelniveau. Per thema zal een link worden gelegd naar de huidige wettelijke bepalingen, de toekomstige bepalingen en het verschil tussen beide bepalingen. In paragraaf 2.6 is een categorie 'overige verschillen huidige en toekomstige situatie' opgenomen. Hieronder zijn verschillen benoemd die niet direct zijn toe te wijzen aan een apart thema, maar mogelijk wel tot impact kunnen leiden op de gemeentelijke bedrijfsvoering.

In de navolgende paragrafen komen de volgende inhoudelijke thema's aan de orde:

- Actieve openbaarmaking van categorieën informatie;
- Het instellen van een Woo-contactpersoon;
- Kwaliteit van informatie, verbetering van de informatiehuishouding en het meerjarenplan
- Overige verschillen huidige en toekomstige situatie

2.3. Actieve openbaarmaking van categorieën informatie

2.3.1. Huidige situatie (IST)

Onder de Wob geldt op grond van artikel 8 een *bevoegdheid* om documenten over het beleid, voorbereiding en uitvoering actief openbaar te maken. Volgens initiatiefnemers van de Woo behelst

¹⁹ <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-35112-3.html>

dit artikel ook aan bestuursorganen de *opdracht* om uit eigen beweging informatie over het beleid te verschaffen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering²⁰.

Onder het verschaffen van informatie over het beleid vallen, conform artikel 9 van de Wob, ook de adviezen van en adviesvragen aan niet-ambtelijke adviescommissies met het oog op het te vormen beleid.

De wijze van openbaarmaking van deze adviezen en adviesaanvragen vindt plaats door deze:

- op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave,
- afzonderlijk uit te geven en algemeen verkrijgbaar te stellen, of
- ter inzage te leggen, in kopie te verstrekken of uit te lenen.

Tevens dient over deze openbaarmaking, of de gehele of gedeeltelijke niet-openbaarmaking mededeling gedaan in de Staatscourant of anderszins vergelijkbaar gestelde periodiek (artikel 9 Wob).

Het bovengenoemde artikel 8, van de Wob, laat onverlet dat er nog diverse andere wettelijke grondslagen zijn waaruit een verplichting tot actieve openbaarmaking volgt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan artikel 19.1c van de Wet milieubeheer (openbaarmaking openbare verantwoordelijkheden en functies m.b.t. het milieu).

2.3.2. Toekomstige situatie (SOLL)

2.3.2.1. Inspanningsverplichting

In algemene zin geldt er onder de Woo op grond van het voorgestelde artikel 3.1 een inspanningsverplichting voor het bestuursorgaan om bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar te maken (actieve openbaarmaking). Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie (artikel 3.1 Woo).

Uitzondering op dit uitgangspunt is aan de orde indien dit niet zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is en voor die situaties dat de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

²⁰Kamerstukken II, 2018/19, 35112, 2, p. 4.

2.3.2.2. Verplichte openbaarmaking 11 informatiecategorieën

Naast de algemene inspanningsverplichting geldt er een verplichting om de in artikel 3.3 van de Woo genoemde (informatie)categorieën actief openbaar te maken²¹. Het gaat hier om einddocumenten.

Categorie	Omschrijving	Grondslag Woo
Wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none">wetten en andere algemeen verbindende voorschriftenoverige besluiten van algemene strekkingontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd	3.3, lid 1, onder a, b, c
Organisatiegegevens	<ul style="list-style-type: none">inzicht in de organisatie en werkwijze van het bestuursorgaan, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelende bereikbaarheid van de organisatie en haar onderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend	3.3, lid 1, onder d, e
Raadsstukken	Vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen, en hun commissies, inclusief ter behandeling ingekomen stukken (uitgezonderd stukken die betrekking hebben op individuele gevallen)	3.3, lid 2, onder a, c
Bestuursstukken	agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders en dagelijkse besturen van waterschappen.	3.3, lid 2, onder d
Stukken van adviescolleges	adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en –voorstellen	3.3, lid 2, onder e

²¹ Behoudens voor zover de uitzonderingsbepalingen uit de Woo in de weg staan aan openbaarmaking (geldt niet voor de categorie wet- en regelgeving en organisatiegegevens).

Convenanten	convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van de organisatie met een of meer wederpartijen	3.3, lid 2 onder f
Jaarplannen en -verslagen	jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering. Jaarplannen inclusief begroting. Alleen het jaarplan en jaarverslag van de organisatie als geheel valt onder de verplichting	3.3, lid 2, onder g
Wob (Woo)-verzoeken	de inhoud van de schriftelijke 'Wob' verzoeken, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en, behoudens bij gehele afwijzingen, de daarbij verstrekte informatie	3.3, lid 2, onder h
Onderzoeken	Op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde, voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaande onderzoeken naar de wijze van functioneren of ter voorbereiding of evaluatie van beleid, inclusief uitvoering, naleving en handhaving	3.3, lid 2, onder i
Beschikkingen	Beschikkingen behoudens uitzonderingen	3.3, lid 2, onder j
Klachten	Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van de organisatie	3.3, lid 2, onder k

2.3.2.3. Gefaseerde inwerkingtreding per categorie

Het inwerkingtredingsmoment van de Woo wordt (indien de voorstellen tot wet worden verheven) bepaald bij Koninklijk Besluit en geldt in beginsel voor de gehele wet. Voor artikel 3.3 Woo kan echter per onderdeel een andere inwerkingtredingsdatum worden vastgesteld. Daarmee kan de regering dat onderdeel in werking laten treden zodra de betreffende bestuursorganen de wettelijke verplichtingen kunnen waarmaken. Het is ook mogelijk om een onderdeel in werking te laten treden en gelijktijdig voor bepaalde bestuursorganen bij ministeriële regeling een tijdelijke uitzondering te creëren. Op die manier kan een openbaarmakingsverplichting bijvoorbeeld voor het Rijk worden ingevoerd terwijl voor decentrale overheden inwerkingtreding zal volgen op het voor hen eerste passende moment. Het opnemen van het meerjarenplan en het hieraan verbonden adviescollege (zie artikel 6.2 en 6.3 Woo) dragen bij aan het bespoedigen van de volledige implementatie van de actieve openbaarmaking, zodat de overgangstermijn zo kort mogelijk is.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

De wet heeft, met betrekking tot de actieve openbaarmaking, geen terugwerkende kracht. Dat wil zeggen dat de verplichting tot actieve openbaarmaking niet geldt voor documenten die zijn opgesteld of ontvangen voordat de verplichting tot actieve openbaarmaking voor het bestuursorgaan in werking trad.

2.3.3. Verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie actieve openbaarmaking

Verschil tussen artikel 8 Wob en artikel 3.1 Woo

Waarin verschilt de huidige (IST) situatie met de toekomstige SOLL-situatie? Voor de beantwoording van deze vraag is het met name relevant in welke context en vanuit welk paradigma (werkelijkheid) deze vraag beantwoord wordt. Zo kunnen we een onderscheid maken tussen de intenties (bedoeling) van de initiatiefnemers en de letterlijke wettekst.

De intentie achter de wettekst conform indieners

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat artikel 3.1 Woo ten opzichte van artikel 8 Wob geen nieuwe verplichtingen en dus geen aan de Woo toe te rekenen extra kosten meebrengt. De MKBA maakt ook gebruik van deze redeneerlijn. In deze context wordt volgens initiatiefnemers door beide artikelen een vergelijkbare verplichting opgelegd. Artikel 8 Wob kan daarbij imperatiever worden uitgelegd dan artikel 3.1 Woo, maar dat komt omdat in artikel 3.3 Woo al de belangrijkste documenten zijn genoemd die in het belang van een goede en democratische bestuursvoering openbaar verplicht worden gemaakt. De verplichting uit artikel 8 Wob is in artikel 3.1 Woo niet aangescherpt of verzaamd. In vergelijking met artikel 8 Wob vervult artikel 3.1 Woo een vangnetfunctie naast artikel 3.3 Woo. De extra kosten voor actieve openbaarmaking ten opzichte van de Wob worden in de Woo veroorzaakt door de verplichte actieve openbaarmaking van artikel 3.3. Woo, niet door artikel 3.1 Woo. De MKBA laat zien dat bestuursorganen nu al steeds vaker invulling geven aan de actieve openbaarmaking van artikel 8 Wob²².

Tekstuele benadering (verschil tussen oude wettekst en nieuwe wettekst)

Wanneer we uitgaan van een tekstuele vergelijking van artikel 8 Wob met artikel 3.1 van de Woo dan zijn er tekstuele verschillen te constateren die kunnen duiden op een andere strekking, althans een andere juridische begrenzing.

Artikel 8 Wob	Artikel 3.1, eerste lid, Woo
1 Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie	1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het

²² Tekst alinea afkomstig van, danwel vrij naar Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 112, nr. 3, blz 4.

over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.	bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.
---	---

Verschillen in tekstelementen (begrenzings) zijn mogelijk aan de orde bij de term *'belang van een goede en democratische bestuursvoering'* (komt niet terug als begrenzing in artikel 3.1 Woo). Artikel 3.1 van de Woo benoemt anders dan artikel 8 van de Wob naast de *'voorbereiding en de uitvoering'* ook de *'naleving, handhaving en evaluatie'* van beleid.

Artikel 3.3 van de Woo bevat een lijst van categorieën (van documenten) die bestuursorganen actief openbaar dienen te maken. Deze lijst reikt verder dan een inspanningsverplichting en wordt als resultaatverplichting aangemerkt (behoudens eventuele uitzonderingsgronden in de Woo genoemd). De Wob kent een dergelijke lijst niet. Dit is een belangrijk verschil met de huidige situatie. 'De extra kosten voor actieve openbaarmaking ten opzichte van de Wob worden in de Woo veroorzaakt door de verplichte actieve openbaarmaking van artikel 3.3. Woo' (citaat Memorie van Toelichting)²³. Dit veronderstelt een verdergaande verplichting qua actieve openbaarmaking in de Woo dan dat nu uit artikel 8 van de Wob voortvloeit.

Enige nuancering is op dit punt op zijn plaats voor wat betreft de actieve openbaarmaking van adviezen van adviescolleges:

Artikel 9 lid 1 Wob	Artikel 3.3, lid 2, onder e, van de Woo
Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken, zo nodig en mogelijk met toelichting, van door niet-ambtelijke adviescommissies aan het orgaan uitgebrachte adviezen met het oog op het te vormen beleid, tezamen met de door het orgaan aan de commissies voorgelegde adviesaanvragen en voorstellen.	e. adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en -voorstellen, uitgezonderd adviezen en adviesaanvragen die betrekking hebben op individuele gevallen;

²³ Citaat Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 112, nr. 3, blz 4.

Voor het actief openbaar maken van adviezen van adviescolleges bestaat een overlap in verplichtingen tussen Wob en Woo. Waar de Wob in dit kader ziet op adviezen *'met het oog op te vormen beleid'*, lijkt de reikwijdte van de Woo verder te gaan: adviezen *'behoudens betrekking hebbende op individuele gevallen'*.

2.4. Instellen van een Woo-contactpersoon

2.4.1 Huidige situatie (IST)

De Wob schrijft niet expliciet voor dat er een persoon aangewezen dient te zijn met een centrale rol in de contacten met burgers en bedrijven over Wob-aangelegenheden.

Wel is het zo dat -uit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie- in de gemeentelijke praktijk regelmatig gewerkt wordt met een specifiek aan de Wob gekoppelde functie/rol. Denk hierbij aan de functie/rol van Wob-coördinator, Wob-jurist of Wob-medewerker. De invulling van deze functie/ rol is vrij situationeel en afhankelijk van de 'couleur locale'. Afhankelijk van de schaalgrootte van de gemeente zal dit een parttime dan wel fulltime functie/rol zijn.

2.4.2 Toekomstige situatie (SOLL)

Artikel 4.2 van de Woo bevat de verplichting voor bestuursorganen om een of meer contactpersonen (ook wel aangeduid als contactfunctionaris) aan te wijzen die belast zijn met de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.

Deze contactpersoon heeft, blijkens de Memorie van Toelichting, de taak om op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen te beantwoorden en wellicht ook documenten te verstrekken in gevallen die zich daartoe lenen (als het er maar een paar zijn en er geen uitzonderingsgronden aan de orde zijn).²⁴

De contactpersoon zou een rol kunnen spelen bij de uitvoering van artikel 4.1, vijfde lid, van de Woo, waarin is beschreven dat het bestuursorgaan een verzoeker (die een te vaag verzoek heeft gedaan) behulpzaam is bij het preciseren van het verzoek (deze verplichting tot het behulpzaam zijn, is thans ook opgenomen in de Wob).

2.4.3 Verschil tussen de huidige en toekomstige situatie Woo-contactpersoon

De GAP tussen IST en SOLL is gelegen in de situatie dat er onder de Woo een verplichting bestaat voor het instellen van een contactpersoon. Deze verplichting geldt niet onder de Wob.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 112, nr. 3, blz 5.

Anders dan in de huidige situatie, waarin -afhankelijk van de lokale keuzes en invulling- gewerkt wordt met Wob-medewerkers zal onder de Woo een extra administratieve taak komen, namelijk de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie. Gelet op het feit dat deze inhoudelijke kennis en affiniteit over de Wob/ Woo noodzakelijk is/ blijft voor een adequate dienstverlening, betreft het hier een verbreding van het wettelijke takenpakket ten opzichte van de huidige situatie.

2.5. Verbetering van de informatiehuishouding

2.5.1 Huidige situatie

Artikel 2, tweede lid, van de Wob, bepaalt dat het bestuursorgaan er zo veel mogelijk zorg voor draagt dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

De Wob kent geen specifieke bepalingen over de informatiehuishouding, zoals deze zijn opgenomen in de Woo. Wel kent de Archiefwet 1995 bepalingen over de staat van archiefbescheiden.

Artikel 3 van de Archiefwet 1995, bepaalt dat de overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Begrippen als 'goede, geordende en toegankelijke staat' zijn uitgewerkt in de Archiefregeling.

Er loopt een traject om de Archiefwet 1995 te moderniseren. Hierbij zal afstemming plaats vinden met de terminologie zoals gehanteerd in de Woo. Het traject met betrekking tot modernisering van de Archiefwet zal naar verwachting pas aanhangig gemaakt worden bij de Tweede Kamer na de parlementaire behandeling van de Woo, waardoor nu nog niet kenbaar is op welke wijze deze afstemming definitief gestalte krijgt.

2.5.2 Toekomstige situatie

Een bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden (artikel 2.4 Woo). In artikel 6.1 Woo is - wat betreft de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten – geëxpliciteerd dat bestuursorganen de verplichting hebben om maatregelen te treffen.

In een meerjarenplan (artikel 6.2) wordt de Staten-Generaal geïnformeerd over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Onderdeel van dit plan vormt het stappenplan tot verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Ten behoeve van het meerjarenplan wordt een instantie (adviescollege) opgericht die de uitvoering van het meerjarenplan monitort en adviezen uitbrengt over noodzakelijke aanvullingen en uitwerkingen van het plan (artikel 6.3 Woo).

Het adviescollege is hiermee ook een waarborg voor een goede uitvoering van de Wet open overheid. Het zal voortbestaan totdat het doel van het meerjarenplan – het duurzaam toegankelijk maken van digitale overheidsinformatie – in de praktijk is bereikt. Wanneer wordt vastgesteld dat de doelstellingen van hoofdstuk 6 duurzaam zijn gerealiseerd en de digitale informatie voldoende toegankelijk is, komt het hoofdstuk bij koninklijk besluit te vervallen. Daarmee is dan ook het college opgeheven. Zie hiervoor het voorgestelde artikel 10.2b Wijzigingswet Woo.

Opgemerkt wordt dat de reikwijdte van het meerjarenplan met hantering van het begrip ‘digitale overheidsinformatie’ (artikel 6.2, eerste lid, Woo) ruimer is dan het begrip ‘digitale documenten’ in het stappenplan (artikel 6.2, tweede lid, Woo).

2.5.3 Verschil huidige en toekomstige situatie verbetering informatiehuishouding

Ook voor de beantwoording van de vraag wat het verschil is tussen de huidige situatie en de toekomstige situatie, is het relevant in welke context en vanuit welk paradigma (werkelijkheid) deze vraag beantwoord wordt. Wederom maken we een onderscheid tussen de intenties (bedoeling) van de initiatiefnemers en de letterlijke wettekst.

De intentie achter de wettekst conform indieners

De initiatiefnemers stellen in de Memorie van Toelichting²⁵ dat het op orde brengen van de overheidsinformatievoorziening al geruime tijd problematisch is. Uitgangspunt is volgens de initiatiefnemers dat ieder bestuursorgaan voldoet aan artikel 3 van de Archiefwet 1995 dat de documenten die de bestuursorganen ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Die algemene zorgplicht is (bij wijze van verwijzing naar de Archiefwet 1995) overgenomen in de Woo (artikel 2.4, eerste lid). Die zorgplicht betekent ook dat bestuursorganen de verplichting hebben om maatregelen te treffen.

Volgens initiatiefnemers leidt de uitvoering van het meerjarenplan, zoals opgenomen in hoofdstuk 6 van de Woo, niet of nauwelijks tot kosten die aan de Woo kunnen worden toegerekend, nu het hier, zoals eerder beschreven, vooral gaat om het planmatig uitvoeren van reeds bestaande verplichtingen. De initiatiefnemers zullen de opbrengsten die voortvloeien uit de uitvoering van het plan niet als opbrengst van de Woo claimen, hoewel als alles goed gaat de Woo wel als katalysator heeft gefunctioneerd²⁶.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 112, nr. 3, blz 5.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 112, nr. 3, blz 9.

Wij concluderen uit deze -hierboven vrij weergegeven- verwoording in de Memorie van Toelichting dat initiatiefnemers geen GAP zien tussen bestaande en toekomstige verplichtingen op het gebied van de staat van archiefbescheiden/ documenten. Wat betreft het meerjarenplan en het daarvan onderdeel uitmakende stappenplan zien zij dit 'als achterstallig onderhoud' en niet als kosten aan de Woo te wijten.

Tekstuele benadering (verschil tussen oude wettekst en nieuwe wettekst)

We zien tekstuele verschillen tussen artikel 3 van de Archiefwet 1995 en artikel 2.4, eerste lid, van de Woo.

Wob/ Archiefwet	Woo
<p>Artikel 3 van de Archiefwet 1995</p> <p><i>De overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden.</i></p> <p>Artikel 2, tweede lid, Wob</p> <p><i>Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.</i></p>	<p>2.4, eerste lid, Woo</p> <p><i>Een bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.</i></p> <p>2.4, tweede lid, Woo</p> <p><i>Een bestuursorgaan draagt er zoveel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.</i></p>
<p>In artikel 1 van de Wob wordt onder document verstaan:</p> <p><i>een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;</i></p> <p>In artikel 1 Archiefwet 1995 wordt onder archiefbescheiden verstaan:</p> <p><i>1°.bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten;</i></p> <p><i>2°.bescheiden, ongeacht hun vorm, met overeenkomstige bestemming, ontvangen of opgemaakt door instellingen of personen,</i></p>	<p>In artikel 2.1 van de Woo wordt onder document verstaan:</p> <p><i>een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;</i></p>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

wier rechten of functies op enig overheidsorgaan zijn overgegaan;

3°.bescheiden, ongeacht hun vorm, welke ingevolge overeenkomsten met of beschikkingen van instellingen of personen dan wel uit anderen hoofde in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen om daar te berusten;

4°.reproducties, ongeacht hun vorm, welke bij of krachtens de wet in de plaats zijn gesteld van de onder 1°, 2° of 3° bedoelde archiefbescheiden of welke op grond van het bepaalde in artikel 7 zijn vervaardigd;

Ondanks dat de formulering van de vigerende teksten en die van de Woo op de bovengenoemde aspecten dicht bij elkaar ligt, kan er mogelijk op punten een verschil worden gezien.

Waar artikel 2, tweede lid, van de Wob uitdrukkelijk betrekking heeft op de te verstrekken informatie, lijkt artikel 2.4, eerste lid, van de Woo in samenhang beleden met 2.4, tweede lid, Woo, een breder bereik te hebben. De zorgplicht gaat verder dan de te verstrekken informatie, maar ziet op (alle) documenten die het bestuursorgaan ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft. Deze dienen zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Hier leggen initiatiefnemers een verbinding met de Archiefwet 1995.

Een verschil tussen de vereisten die worden gesteld aan archiefbescheiden volgens Archiefwet 1995 cum suis en Woo lijkt erin gelegen dat de Woo, anders dan de Archiefwet 1995, aan de vorm van het te publiceren document andere eisen stelt met het oog op openbaarmaking. Deze dient namelijk bij voorkeur in een elektronische, machine leesbare open format te worden gepubliceerd. Voorts dient al bij vervaardiging van een document (aan het begin van het proces) vastgelegd te worden dat c.q. wat (niet) openbaar gemaakt moet (mag) worden, o.a. door toevoeging van deze informatie aan de metadata (Zie hierover meer in paragraaf 2.6.1.). Daardoor verschilt vorm en - op onderdelen mogelijk - de inhoud van het origineel en de gepubliceerde versie.

Daarnaast rijst de vraag is of in alle gevallen de definitie van 'document', als bedoeld in de Woo, past binnen c.q. vergelijkbaar is met de definitie van 'archiefbescheiden' als bedoeld in de Archiefwet 1995. Dat lijkt het geval. De definitie van archiefbescheiden lijkt wel iets breder: daaronder vallen ook aan overheidsorganen overgedragen particuliere archieven.

Er loopt een traject om de Archiefwet 1995 te moderniseren. Hierbij zal afstemming plaats vinden met de terminologie zoals gehanteerd in de Woo. Het traject met betrekking tot modernisering van de Archiefwet zal naar verwachting pas aanhangig gemaakt worden bij de Tweede Kamer na de parlementaire behandeling van de Woo, waardoor nu nog niet kenbaar is op welke wijze deze afstemming definitief gestalte krijgt.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Ook kan opgemerkt worden dat de verplichting om in het kader van de zorgplicht maatregelen te treffen (6.1 Woo) naar de letter een nieuwe bepaling is die als zodanig niet in de Wob of de Archiefwet is verwoord. Het treffen van maatregelen kan echter niet meer dan als een (meer) actieve verfijning van de zorgplicht gezien worden ten opzichte van de huidige situatie. Wel kan het betekenen dat investeringen die nu zijn uitgesteld (bijvoorbeeld voor het inrichten van een e-depot), naar voren moeten worden gehaald. Tot slot kan aangevoerd worden dat een nieuw element 'het op orde brengen van de informatiehuishouding' is gelegen in de verplichting tot het opstellen van een Meerjarenplan Verbetering Informatiehuishouding. Deze verplichting is expliciet benoemd in de Woo en vindt geen basis in de Wob of Archiefwet 1995.

Concluderend kan gesteld worden dat de wettekst van de Woo een nieuw element introduceert met het Meerjarenplan. Ook stelt de Woo aan de publicatie van documenten andere eisen aan de vorm dan de vorm waarin archiefbescheiden worden bewaard volgens de Archiefwet en informatie moet worden verstrekt op grond van de Wob. De Woo stelt -rekening houdend met beperkingen op de openbaarheid- mogelijk aan de inhoud andere eisen, waardoor op dit onderdeel een extra inspanning is vereist die verder gaat dan de Archiefwet 1995.

2.6. Overige significante verschillen huidige en toekomstige situatie

2.6.1. Elektronische actieve openbaarmaking is onder de Woo uitgangspunt

Artikel 7 en 8, tweede lid, Wob	Artikel 2.4, derde lid, Woo
<p>Artikel 7</p> <p>1 Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:</p> <p>a. kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,</p> <p>b. kennisneming van de inhoud toe te staan,</p> <p>c. een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of</p> <p>d. inlichtingen daaruit te verschaffen.</p> <p>2 Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:</p> <p>a. het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden;</p>	<p>Indien een bestuursorgaan overeenkomstig deze wet informatie openbaar maakt, geschiedt dat op zodanige wijze dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en op de volgende algemene toegankelijke wijze:</p> <p>a. in elektronische vorm, in een machinaal leesbaar open formaat, samen met de metadata, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG 2003 L 345), zoals deze is gewijzigd bij Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2013 L 175).</p> <p>b. of, indien verstrekking in een machinaal leesbaar open formaat redelijkerwijs niet gevegd kan worden, in andere elektronisch doorzoekbare vorm;</p> <p>c. of, indien elektronische verschaffing redelijkerwijs niet gevegd kan worden, door verstrekking van een kopie van de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken;</p> <p>d. of, indien verstrekking van een kopie of de letterlijke inhoud redelijkerwijs niet gevegd kan worden, door een uittreksel of een</p>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

b. de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is.

3 Indien het verzoek betrekking heeft op milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, verstrekt het bestuursorgaan, zo nodig, en indien deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van eerstbedoelde informatie

8, tweede lid,

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

samenvatting van de inhoud te geven, inlichtingen daaruit te verschaffen of door terinzagelegging.

Onder de Wob wordt voor wat betreft de informatieverstrekking een onderscheid gemaakt tussen actieve (artikel 8.2 Wob) en passieve openbaarmaking (artikel 7 Wob). Onder de Woo zijn de regels omtrent actieve en passieve openbaarmaking geïntegreerd (artikel 2.4, derde lid, van de Woo)

Anders dan onder de Wob (voor wat betreft passieve openbaarmaking) geldt onder de Woo dat als uitgangspunt de informatie in een in elektronische vorm, in een machinaal leesbaar open formaat, samen met de metadata beschikbaar dient te worden gesteld. Gelet op de verplichting uit artikel 3.3 Woo om passief openbaar gemaakte informatie ook actief openbaar te maken, kan worden gezien

of dit direct kan worden gecombineerd en de verzoeker in het besluit aldus te verwijzen naar de (ook) actief openbaar gemaakte informatie²⁷.

2.6.2. Begroting dient onder de Woo een openbaarheidsparagraaf te bevatten

Wob	Artikel 3.5 Woo
-	Een bestuursorgaan besteedt in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van het openbaar lichaam of de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan deel uit maakt, aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens.

Het betreft hier een nieuwe bepaling ten opzichte van de Wob die blijktens paragraaf 4.4.3 van de Memorie van Toelichting er op gericht is ter stimulering en naleving van de actieve openbaarmakingsplicht. Dit omdat, blijktens de MvT, naleving van de actieve openbaarmakingsverplichting als zodanig niet kan worden afgedwongen bij de rechter. Als een burger toegang wil tot informatie die al via actieve openbaarmaking toegankelijk had moeten zijn, dient alsnog een verzoek tot informatie te worden ingediend. Om de controle op de naleving door organen zelf te stimuleren, dienen organen in hun begroting en verantwoordingsverslag aan te geven hoe zij met de bepalingen uit deze wet rekening houden.

2.6.3. Beperking verdagingstermijn in Woo

Artikel 6 Wob	Artikel 4.4 Woo
<i>2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste <u>vier weken verdagen</u>. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.</i>	<i>2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste <u>twee weken verdagen</u>, <u>indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt</u>. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.</i>

²⁷ Daar het een afhankelijkheid in verplichtingen betreft (actieve openbaarmaking als gevolg van passief verzoek) dient nog in detail uitgewerkt te worden of en hoe -vanuit een juridisch oogpunt- aan een integrale actieve en passieve openbaarmaking vorm kan worden gegeven.

De bevoegdheid van bestuursorganen om de beslistermijn te verdagen is op twee punten aangescherpt in de Woo. Ten eerste kan maximaal twee weken verdaagd worden en daarbij geldt als randvoorwaarde dat dit alleen kan indien 'de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt'.

Het betreft hier de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie, niet de gecompliceerdheid of de omvang van het verzoek. Dit is een significante wijziging ten opzichte van de situatie onder de Wob, die gevolgen heeft voor het proces van afhandeling van Woo-verzoeken.

2.6.4. Wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking

Artikel 10 Wob (anders dan de Woo)	Artikel 5.1 Woo (waar afgeweken van de Wob)
<p>1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:</p> <p>...</p> <p>c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;</p> <p>d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.</p>	<p>1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:</p> <p>c. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (Pb EU 2016, L 119), tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.</p>
<p>2 Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:</p> <p>...</p> <p>b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;</p> <p>...</p> <p>f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft</p>	<p>2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:</p> <p>...</p> <p>b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;</p> <p>...</p> <p>f. bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn</p>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

4 Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5 Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6 Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7 Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;

b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8 Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

meegedeeld, alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;

g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;

h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;

i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

6. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

De uitzonderingsgronden, zoals genoemd in de Wob, worden deels letterlijk herhaald onder de Woo (deze zijn niet opgenomen in bovenstaande tabel). Daarnaast zijn veel uitzonderingsgronden

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

anders geformuleerd (bijvoorbeeld ten aanzien van milieu).

Een belangrijke wijziging is dat bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, onder de Woo niet langer genieten van een absolute uitzonderingsgrond (lid 1). Het bestuursorgaan zal een afweging dienen te maken of deze gegevens al dan niet openbaar gemaakt dienen te worden (lid 2).

Een ander verschil is de uitdrukkelijke motiveringsplicht voor de situaties dat op grond van een uitzonderingsgrond (als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de Woo, besloten wordt het verzoek af te wijzen. Door in de wettekst van de Woo op te nemen dat er een *'uitdrukkelijke motivering'* dient te worden gegeven, gaat de wetgever verder dan de algemene in artikel 3:46 Awb genoemde motiveringsplicht.

Onder de Woo wordt de *beveiliging van personen en bedrijven, het voorkomen van sabotage en de bescherming van het milieu* benoemd als uitzonderingsgrond. Onder de Wob zag de weigeringsgrond *beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage, alsmede de bescherming van het milieu* alleen op milieu-informatie. Onder de Woo wordt dit dus breder getrokken.

De Woo bevat een 'rest-uitzonderingscategorie' (lid 5). Het betreft hier een categorie die alleen geldt voor 'uitzonderlijke gevallen'. De in de Wob opgenomen uitzonderingsgrond over onevenredige bevoor- of benadeling uit de Wob, lijkt wegens de formulering van dit artikellid onder de Woo daarmee minder snel aan de orde te zijn dan in vergelijking onder de Wob. In voorkomende gevallen kan wel de nieuwe uitzonderingsgrond van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen worden ingeroepen om aan gerechtvaardigde belangen van geheimhouding tegemoet te komen.

Een andere wijziging ten opzichte van de Wob is dat een bestuursorgaan in afwijking van de uitzonderingsgronden informatie (toch) actief openbaar moet maken wanneer een ander zwaarwegend algemeen belang dat in een concreet geval vergt (artikel 3.4 Woo). Dit betekent een extra afweging die het bestuursorgaan moet maken.

2.6.5. Zwaardere motiveringsplicht bij niet openbaarmaking ouder dan 5 jaar

Wob	Artikel 5.3 Woo
-	<i>Bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar motiveert het bestuursorgaan bij een weigering van die informatie waarom de in de artikelen 5.1, tweede en vijfde lid, en 5.2 bedoelde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.</i>

Artikel 5.3 van de Woo introduceert een nieuwe wettelijke variabele. Namelijk de variabele dat informatie al dan niet ouder is dan 5 jaar. Uit het artikel 5.3 volgt een aanvullende belangenafweging.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Deze aanvullende belangenafweging kan ertoe leiden dat eerdere afgewezen verzoeken opnieuw worden ingediend nadat de informatie 5 jaar oud is.

2.6.6. Openbaarmaking opgeschort bij voorlopige voorziening

Wob	Artikel 4.4, vijfde lid, Woo
-	<i>5. (...) Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.</i>

Onder de Woo wordt bij het aanvragen van een voorlopige voorziening van rechtswege de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken. Onder de Wob dient de voorzieningenrechter telkens zelf te beslissen of de openbaarmaking wordt opgeschort.

2.6.7. Openbaarmaking onder voorwaarden/ selectief

Wob	Artikel 5.5 en 5.6 en 5.7 Woo
-	<i>5.5, lid 4 Woo</i> <i>4. Het bestuursorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2, tenzij de gevraagde informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar voor eenieder zou zijn.</i>
	<i>5.6 Woo</i> <i>1. Het bestuursorgaan kan, in geval informatie ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden, besluiten de informatie uitsluitend aan de verzoeker te verstrekken, indien er klemmende redenen zijn om de verzoeker niettegenstaande de toepasselijke uitzonderingsgrond of -gronden de gevraagde informatie niet te onthouden.</i> <i>2. Het eerste lid vindt slechts toepassing voor zover dit niet in strijd is met een toepasselijke geheimhoudingsplicht.</i>
	<i>5.7</i> <i>3. Het bestuursorgaan kan aan de verstrekking voorwaarden verbinden ter bescherming van een van de belangen, genoemd in de artikelen 5.1 en 5.2.</i>
	<i>Artikel 5.7 Woo</i> <i>1. Een bestuursorgaan kan ten behoeve van historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek toegang bieden tot informatie</i>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

	<p>a. die ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 niet openbaar gemaakt kan worden, of</p> <p>b. waarvan de vaststelling of deze informatie ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt kan worden een onevenredige inspanning vergt.</p> <p>2. Het bestuursorgaan kan aan het verlenen van toegang voorwaarden verbinden.</p> <p>3. De toegang tot informatie overeenkomstig het eerste lid wordt in ieder geval verleend onder de voorwaarde dat degene aan wie toegang wordt verleend, de verkregen informatie niet verder verspreidt zonder voorafgaand besluit van het bestuursorgaan waarin de informatie met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 openbaar gemaakt wordt.</p>
--	---

Onder de Woo gelden, anders dan onder de Wob bijzondere manieren van openbaarmaking, waarbij het onder de Wob geldende adagium: ‘eens openbaar, altijd openbaar’ niet meer opgaat voor alle gevallen (5.5, 5.6 en 5.7 Woo). Wanneer het afwegingskader van bestuursorganen onder de Wob wordt afgezet tegen het afwegingskader (en de inzet van beschikbare instrumenten) onder de Woo dan zien we dat het palet aan bevoegdheden voor bestuursorganen toeneemt. Aannemelijk is dat deze toename aan bevoegdheden ertoe leidt dat in het besluitvormingsproces onder de Woo in een concreet geval een meer omvangrijkere en mogelijk ook complexere afweging gemaakt dient te worden dan onder de Wob. Denk hierbij ook aan de bevoegdheid tot het stellen van ‘voorwaarden’. In het licht van de betrokken belangen dienen deze voorwaarden zorgvuldig geformuleerd te worden. Dit betreft ten opzichte van de situatie onder de Wob een nieuw element in de besluitvorming.

2.6.8. Antimisbruikregeling Woo

Wob	Artikel 4.6, Woo
-	<i>Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.</i>

Artikel 4.6 van de Woo biedt de bevoegdheid aan bestuursorganen om te besluiten verzoeken niet (verder) te behandelen indien dit verzoek of meerdere verzoeken gericht zijn op het verstoren van het functioneren van het bestuursorgaan. Deze bepaling in de Woo is nieuw ten opzichte van de Wob.

2.6.9. Vorderingsplicht gemeente bij niet aanwezige informatie

Artikel 4 Wob	Artikel 4.2, Woo
---------------	------------------

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat orgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

1. Voor zover het verzoek betrekking heeft op informatie die berust bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, wordt de verzoeker zo nodig naar dat bestuursorgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het voor zover betrekking hebbend op informatie die bij een ander bestuursorgaan berust, onverwijld doorgezonden aan dat bestuursorgaan, onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker.

2. Indien het verzoek betrekking heeft op informatie die op grond van enig wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten, vordert het bestuursorgaan de gevraagde informatie van degene die over de informatie beschikt. Degene die over de gevraagde informatie beschikt, verstrekt deze per omgaande aan het bestuursorgaan.

3 (...)

Anders dan de Wob bevat de Woo in artikel 4.2, tweede lid, de verplichting voor bestuursorganen om niet aanwezige informatie (terwijl deze op grond van een wettelijk voorschrift bij het bestuursorgaan had behoren te berusten) te vorderen van degene die over de informatie beschikt.²⁸ Aan deze vordering kan ingevolge artikel 8.5 van de Woo een last onder dwangsom worden verbonden.

De hierboven geschetste verplichting is een nieuwe en aanvullende verplichting ten opzichte van de Wob.

2.7. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de (voornaamste) verschillen tussen Wob en Woo in kaart gebracht. In dit hoofdstuk zijn deze verschillen benoemd en inzichtelijk gemaakt, zonder hier direct een concreet waardeoordeel aan te verbinden voor wat betreft de impact op de bedrijfsvoering van de gemeenten en de daarmee samenhangende kosten van de bedrijfsvoering. Zoals benoemd in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk, wordt deze verbinding voor wat betreft de impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering gelegd in hoofdstuk 4 en voor wat betreft de kosten van de bedrijfsvoering in hoofdstuk 5.

²⁸ Een vorderingsplicht is eveneens aan de orde voor openbaarheid van gegevens in de semipublieke sector indien dat in een AMvB op grond van artikel 2.3 Woo is bepaald.

In algemene zin komen wij tot de conclusie dat -ondanks een nauwe verwantschap en zichtbare gelijkenissen- er ook substantiële verschillen zitten tussen de Wob en de Woo die zijn weerslag zullen hebben op de bedrijfsvoering van gemeenten en de daarmee samenhangende kosten.

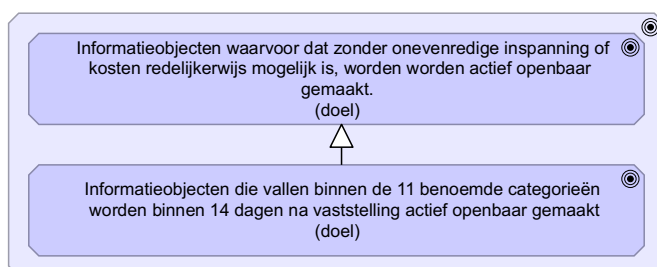
VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

3. Beschrijving architectuur

Naast een meerjarenplan (zie paragraaf 2.5.2) ter verbetering van de informatievoorziening, wordt de directe verplichting tot actief openbaar maken van overheidsdocumentatie beperkt tot een elftal documentcategorieën. Tegelijkertijd is in de wet een inspanningsverplichting opgenomen om ook buiten de elf verplichte categorieën zoveel mogelijk documentatie actief openbaar te maken. Deze twee doelen vormen de basis voor verdere uitwerking van de gevolgen van Woo voor de gemeentelijke informatie- en applicatiearchitectuur, en zijn geïllustreerd in Figuur 1 Doelen van de Woo



Figuur 1 Doelen van de Woo

We beschrijven eerste een viertal architectuur concepten die van belang zijn in de context van de Woo. Dit zijn:

1. De gemeentelijke modelarchitectuur
2. Het gemeentelijke gegevenslandschap
3. Document versus informatieobject
4. Gestructureerde en ongestructureerde gegevens

3.1. Gemeentelijke modelarchitectuur

De gemeentelijke modelarchitectuur (GEMMA) is de referentiearchitectuur voor gemeenten en helpt hen om (ICT-)ontwikkelingen in samenhang aan te sturen. Belangrijk onderdeel van de GEMMA zijn de referentiecomponenten. Dit zijn generieke bouwblokken waaruit een gemeentelijk referentieapplicatielandschap is opgebouwd. Voor iedere van de referentiecomponenten is functionaliteit gedefinieerd, met daarbij (indien van toepassing) de standaarden die de zo'n component moet ondersteunen om gegevens uit te kunnen wisselen met andere componenten. Doordat leveranciers in de Softwarecatalogus hun producten op basis van referentiecomponenten aanbieden, kan de functionaliteit van pakketten vergeleken worden en krijgen gemeenten inzicht in (ontbrekende) functionaliteit van hun applicatielandschap.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

3.2. Gemeentelijk gegevenslandschap

Het gemeentelijk gegevenslandschap is de uitwerking in architectuur van de Common Ground-visie. Kern van het gegevenslandschap is dat proceslogica en procesgegevens gescheiden worden. Daar waar informatiesystemen nu zowel proceslogica als de voor de processen benodigde gegevens bevatten, zullen ze in de toekomst hoofdzakelijk proceslogica bevatten. Gegevens worden door informatiesystemen 'bij de bron' opgehaald wanneer ze nodig zijn. Gemeenten nemen regie op de gegevens waarvan zij zelf bronhouder zijn door deze qua modellering en ontsluiting te standaardiseren.

3.3. Document versus informatieobject

De Woo verplicht overheden tot het actief openbaar maken van 'documenten'. In het wetsvoorstel wordt het begrip document gedefinieerd als een "door een orgaan, persoon of college [...] opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college." Deze definitie betekent dat een Woo document meer kan zijn dan een PDF- of docx-document: een WhatsApp-bericht wordt binnen de Woo-definitie bijvoorbeeld ook als document gezien.²⁹

In de gemeentelijke architecturen en informatiemodellen gebruiken we in plaats van 'document' veelal de term 'informatieobject'. Een informatieobject is "een geheel van gegevens met een zelfstandige vorm en een eigen structuur om de gegevens te kunnen lezen. Bijvoorbeeld een document, e-mailbericht (met bijlagen), Internetsite (of een deel ervan), foto/afbeelding, geluidopname, wiki [of] blog." In dit document gebruiken we verder de term informatieobject of daar we document noemen, bedoelen we ook de term informatieobject. Daarbij geldt dat waar wordt gesproken over informatieobjecten, we de beperking dat die door hun "aard verband houd[en] met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college" uit de Woo overnemen. Dat betekent dat bijvoorbeeld privémailberichten die medewerkers op hun organisatie mailaccount ontvangen, niet binnen de voor dit document gehanteerde definitie van 'informatieobject' vallen.

3.4. Gestructureerde en ongestructureerde gegevens

In dit document wordt verder onderscheid gemaakt tussen gestructureerde en ongestructureerde gegevens. Gestructureerde gegevens zijn gegevens zoals die in databases worden opgeslagen. Omdat voor de inhoud van iedere databasecel bekend is welk soort gegevens die bevat, zijn gestructureerde data eenvoudig geautomatiseerd te verwerken en uit te wisselen. Kenmerken waarvan vooraf duidelijk is dat een entiteit die bezit, kunnen worden opgeslagen als gestructureerde gegevens. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de voornaam, achternaam en geboortedatum van een natuurlijk persoon.

²⁹ Memorie van Toelichting wijziging voorstel Woo, pagina 11.

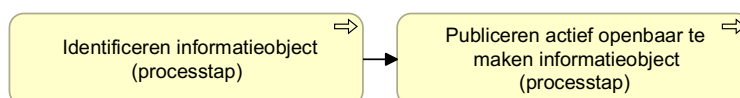
Ongestructureerde gegevens vinden we bijvoorbeeld in documentmanagementsystemen. Hier worden over het algemeen informatieobjecten opgeslagen die minder eenvoudig worden opgebroken in voorspelbare onderdelen. Als gevolg hiervan zijn gestructureerde gegevens niet makkelijk geautomatiseerd te verwerken en uit te wisselen. Sollicitatiebrieven en adviesrapporten kennen veel verschillende verschijningsvormen en zijn daarom (meestal) voorbeelden van ongestructureerde gegevens.

3.5. Wat verandert er voor de gemeentelijke architectuur door de Woo?

Bij de uitwerking van de architectuurimpact van de invoering van de Woo wordt uitgegaan van de GEMMA-architectuur en de beschrijving van Gemeentelijk gegevenslandschap.³⁰ Hierbij dient de GEMMA als gedetailleerd en uitgewerkt uitgangspunt voor de huidige situatie, terwijl de uitgangspunten van het Gemeentelijk gegevenslandschap op hoofdlijnen de richting aangeeft waar we naartoe willen. Bovendien wordt aangesloten bij ontwikkelingen in het domein van archief- en informatiebeheer, zoals de recent verschenen VNG-visie op de vernieuwing daarvan, en archiveren by design.

3.5.1. 'Proces' voor actieve openbaarmaking

De verplichting informatieobjecten kort na vaststelling actief openbaar te kunnen maken, zal in veel gevallen vragen om een aangepaste manier van werken. Niet alleen zijn extra handelingen nodig om voorheen niet-openbaar toegankelijke informatieobjecten te publiceren, ook moeten gepubliceerde informatieobjecten vindbaar en duurzaam beschikbaar zijn. Bovendien is het vóór publicatie nodig dat zaken die niet gepubliceerd mogen worden, zoals in sommige gevallen persoonsgegevens, uit het gepubliceerde informatieobject zijn verwijderd. Deze vereisten kunnen in twee processtappen worden gemodelleerd: 'identificeren informatieobject' en 'publiceren actief openbaar te maken informatieobject' (Figuur 2 Processtappen voor actieve openbaarmaking)



Figuur 2 Processtappen voor actieve openbaarmaking

³⁰ GEMMA: [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_\(GEMMA\)](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_(GEMMA)), documentatie Gemeentelijk Gegevenslandschap: <https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>

In de identificerende processtap wordt alle informatie die nodig is om later tot publicatie over te kunnen gaan als metadata vastgelegd. Uit die informatie kan ten minste het volgende worden afgeleid:

- of een verplichting geldt het informatieobject actief openbaar te maken;
- of zich binnen het informatieobject gegevens bevinden die niet gepubliceerd mogen worden (denk aan persoonsgegevens die in sommige gevallen onleesbaar gemaakt moeten worden), en
- of het informatieobject gepubliceerd en teruggevonden kan worden op basis van structuur metadata.³¹

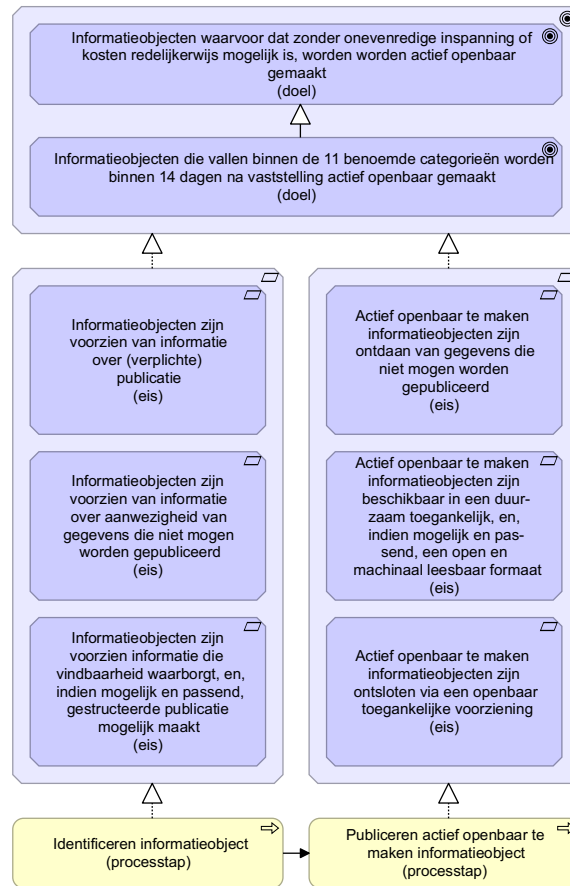
In de publicatie-processtap wordt het informatieobject voorbereid op publicatie en daadwerkelijk gepubliceerd. Als het bepaalde gegevens binnen het informatieobject niet gepubliceerd mogen worden, dan wordt een te publiceren versie van dat informatieobject gecreëerd. In relevante informatiemodellen moet worden besloten en vastgelegd of hierdoor een 'nieuw' informatieobject ontstaat, of dat slechts sprake is van een alternatieve verschijningsvorm van het 'origineel'. In ieder geval moet een duurzame link gelegd worden tussen 'origineel' en 'publiceerbare versie'.

Deze publicatie-processtap kent verder drie hoofdactiviteiten:

- de gegevens binnen het informatieobject die niet gepubliceerd mogen worden, worden verwijderd of duurzaam onleesbaar gemaakt. Dit geldt ook voor eventuele niet te publiceren metagegevens;
- het informatieobject wordt (als dit nog niet gebeurd is) omgezet naar een duurzaam, en indien mogelijk en passend, open en machinaal leesbaar formaat.
- het informatieobject wordt daadwerkelijk gepubliceerd.

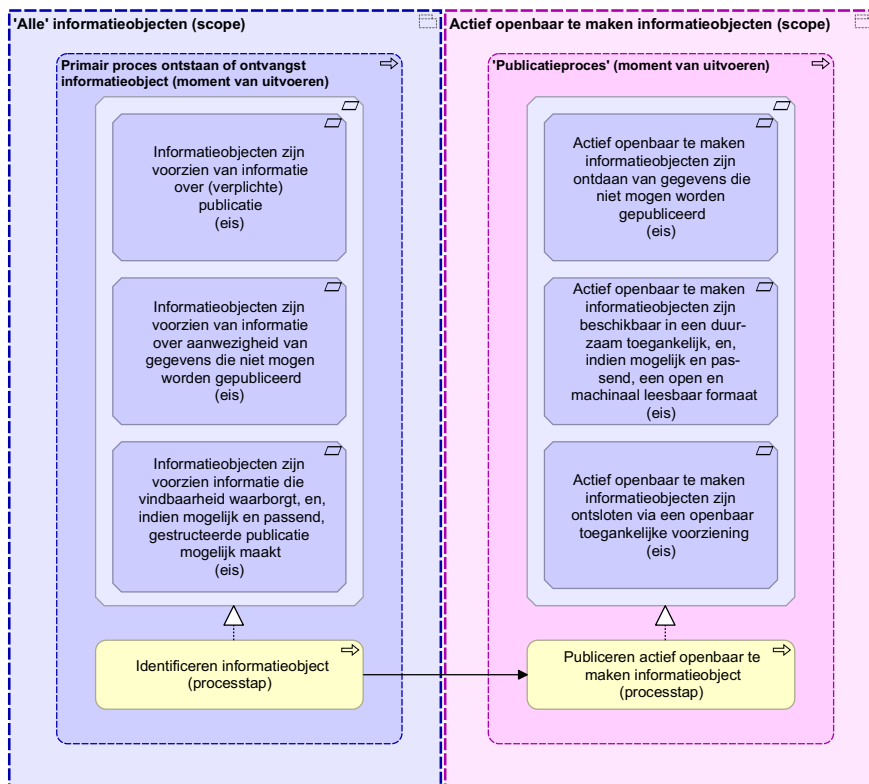
Om duidelijk te maken hoe bovenstaande processtappen bijdragen aan de verplichtingen uit de Woo, is aan iedere processtap een set van eisen ('requirements') toegekend. Deze eisen zijn geïllustreerd in Figuur 3 Publicatieproces met eisen per processtapen en zijn afgeleid van Woo-eisen en doelen. Sommige eisen zijn daarnaast relevant voor het voldoen aan andere wetten, zoals bijvoorbeeld de Archiefwet 1995 (vindbaarheid), de AVG (persoonsgegevens), en de Auteurswet (auteursrechtelijk beschermd materiaal). Verder kunnen de eisen als basis worden gebruikt voor het ontwikkelen en toekennen aan (referentie)componenten van GEMMA-referentiefuncties.

³¹ De criteria aan vind(meta)data verdienen verdere onderzoek of uitwerking.



Figuur 3 Publicatieproces met eisen per processtap

De in Figuur 3 geïllustreerde eisen die zijn gekoppeld aan identificerende processtap, en die horend bij de publicatie-processtap hebben een verschillende scope. Waar de aan de publicatiefase gekoppelde eisen gelden voor ‘actief openbaar te maken informatieobjecten’, zijn de aan de identificatiefase gekoppelde eisen van toepassing voor eenvoudigweg ‘informatieobjecten’. Hoewel de Woo niet verplicht tot identificatie van alle informatieobjecten, is het identificeren van méér dan alleen de verplicht openbaar te maken categorieën informatieobjecten nodig om te kunnen voldoen aan de inspanningsverplichting. Het bovenstaande betekent dat de eisen bij de identificatiefase niet alleen gelden voor informatieobjecten die binnen de elf in de Woo beschreven categorieën thuishoren, maar voor alle informatieobjecten die openbaar gemaakt gaan worden (inspanningsverplichting Woo, zie hoofdstuk 2). Ze gelden, met andere woorden, voor alle informatieobjecten die potentieel openbaar gemaakt zouden kunnen worden.



Figuur 4 Publicatieproces met vereisten en de categorieën informatieobjecten waarvoor die gelden

In Figuur 1 Figuur 4, is naast een verschil in scope, ook een verschil in moment van uitvoering tussen de identificatie- en de publicatiefases aangegeven. Uitgangspunt is dat de informatie die hoort bij de identificatie-processtap wordt vastgelegd tijdens het uitvoeren van het primaire proces, dus het proces waaruit het informatieobject ontstaan is. Bij het uitvoeren van dat primaire proces ontstaat immers allerlei (contextuele) informatie, wat het mogelijk maakt geautomatiseerd (vind)metadata aan het object toe te voegen.

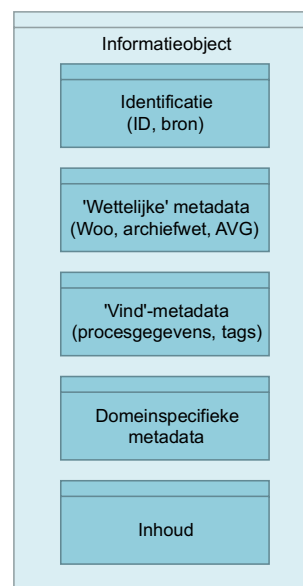
Omdat het publicatieproces alleen wordt doorlopen als duidelijk is dat actieve openbaarmaking van het informatieobject voor dat informatieobject aan de orde is, hoeven de bijbehorende activiteiten alleen te worden uitgevoerd als een informatieobject daadwerkelijk gepubliceerd wordt. Verknoping met het primaire proces is voor deze processtap dus niet nodig.

3.5.2. Identificatieproces

De verantwoordelijkheid voor het duurzaam toegankelijk maken en houden van informatieobjecten ligt binnen veel overheidsorganisaties bij afdelingen die zich specifiek bezighouden met informatievoorziening of archiefbeheer. Deze afdelingen komen vaak pas in beeld nadat het primaire proces waarin het informatieobject is ontstaan of ontvangen, is afgerond. Op dat moment

kan echter al veel (context)informatie verloren zijn gegaan. Het belangrijkste principe van 'archiveren by design' is daarom dat er vanaf het moment van creatie of ontvangst van een informatieobject aandacht moet zijn voor de duurzame toegankelijkheid daarvan.

Om die duurzame toegankelijkheid te waarborgen is allereerst metadata nodig. In het eerdergenoemde visiedocument voor de vernieuwing van de gemeentelijke informatie- en archiefbeheerarchitectuur is uitgewerkt hoe dit principe ingevuld kan worden door voor ieder informatieobject een beperkt aantal metadata-attributen te verplichten. Op basis daarvan kan na openbaarmaking of hergebruik worden gereconstrueerd waar een object vandaan komt en met welke reden het is gecreëerd.



Figuur 5 Metadata-attributen

In Figuur 5 zijn de hierboven bedoelde metadata-attributen gecategoriseerd weergegeven.³² Behalve de inhoud (de brief, het besluit, etc.) omvat ieder informatieobject vier categorieën metadata. Naast identificatiegegevens en domeinspecifieke toevoegingen zijn dat 'wettelijke' (compliance)-metadata en 'vind'-metadata. Door bij specificatie van (de inhoud van) de laatste twee metadata-categorieën de Woo-vereisten mee te nemen, kan dit model helpen aan de verplichtingen van deze wet te voldoen.

In de Woo (artikel 2.4) wordt een voorkeur uitgesproken voor het, indien mogelijk en passend, publiceren van informatieobjecten in een open en machinaal leesbaar formaat. Om machinale

³² Gebaseerd op presentatie Digitale archieven op orde, april 2019, VNG Realisatie.

verwerking mogelijk te maken, heeft het de voorkeur om informatieobjecten als gestructureerde gegevens te publiceren (zie 3.4).

3.5.2.1. Bestaande standaarden en informatiemodellen als inspiratiebron

Het omzetten van ongestructureerde naar gestructureerde gegevens is niet eenvoudig, en lastig te automatiseren. Als het publiceren van gegevens in gestructureerde vorm het doel is, moet daarmee daarom vanaf het moment van creatie rekening worden gehouden. De invulling van die structuur is bovendien afhankelijk van het (deel)domein waarop het informatieobject betrekking heeft. Bovendien moeten gestructureerde gegevens zoveel mogelijk volgens open standaarden worden aangeboden.³³ Een voorbeeld van zo'n standaard, die reeds binnen het gemeentelijk domein in gebruik is, is het informatiemodel Open raadsinformatie.³⁴ Dit informatiemodel wordt, samen met de bijbehorende koppelvakstandaard, door meer dan 100 gemeenten gebruikt om raadsinformatie te structureren en als open data te publiceren. Een standaard om WOB-verzoeken op een vergelijkbare manier te publiceren, is in ontwikkeling.

Waar het (op korte termijn) niet mogelijk of gewenst is de inhoud van informatieobjecten volledig als gestructureerde gegevens op te slaan, moet in ieder geval gekeken worden naar standaardisatie van bepaalde metadata die gebruikt kan worden om dat informatieobject te beschrijven. Een logisch startpunt hiervoor zijn bestaande standaarden en informatiemodellen. Het Zaakgericht-werken is sterk gestandaardiseerd. Gemeenten en leveranciers gebruiken de informatiemodellen Zaken (RGBZ) en Zaaktypen (ImZTC) om zaken, gerelateerde informatieobjecten en daaraan gekoppelde zaaktypen te beschrijven en te verbinden. Zaak- en resultaattypen kunnen vanuit deze informatiemodellen bovendien direct gekoppeld worden aan de gemeentelijke Selectielijst, waarin per procestype en resultaat de (Archiefwet-)bewaartermijnen voor informatieobjecten zijn vastgelegd.³⁵ Deze functionaliteit is zelfs geïntegreerd in de Zaken API, onderdeel van de gegevensuitwisselingsstandaard voor gebruik binnen het domein van zaakgericht werken die op dit moment ontwikkeld wordt.

ImZTC en RGBZ-metadata kunnen middels een vergelijkingstabel worden omgezet naar TMLO-metadata. Met dit Toepassingsprofiel metadatering lokale overheden (TMLO) wordt metadatering van informatieobjecten door lokale overheden gestandaardiseerd. Het TMLO is een basis, die door organisaties gebruikt kan worden om een eigen, organisatie specifiek, toepassingsprofiel te creëren. Door het gebruik van zo'n gemeenschappelijke basis wordt het eenvoudiger informatie uit te wisselen tussen verschillende (overheids)organisaties.

³³ EU-richtlijn 2013/37/EU (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0037>)

³⁴ Zie voor het informatiemodel Open raadsinformatie: https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-08/20180701%20informatiemodel%20ORI%20vs1_01%20.pdf.

³⁵ Selectielijst gemeenten 2017, zie <https://vng.nl/files/vng/20170706-selectielijst-gemeenten-intergemeentelijke-organen-2017.pdf>

Naast meer generieke standaarden als RGBZ en TMLO, zijn bij gemeenten ook standaarden in gebruik waarvan de bruikbaarheid beperkt is tot een specifiek domein of toepassingsgebied. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Standaard officiële publicaties (STOP) met het bijbehorende toepassingsprofiel omgevingsdocumenten, (TPOD).³⁶ Deze standaard wordt op dit moment ontwikkeld in het kader van het Digitaal stelsel omgevingswet. STOP wordt gebruikt om het opstellen, vaststellen, bekendmaken en beschikbaar stellen van officiële publicaties te standaardiseren. Onder meer door onderdelen van publicaties te annoteren ('markeren') en zo te verbinden aan bijvoorbeeld regels, zorgt TPOD ervoor dat juridische artikelen aan werkingsgebieden en geometrie gekoppeld worden. Hiermee kan bijvoorbeeld op een kaart inzichtelijk gemaakt worden welke regels gelden in een straat, wijk of plaats.

Ook internationale standaarden als RDF (helpt bij geautomatiseerde interpretatie van gegevens door derde partijen) en het daarop gebaseerde DCAT (specifiek gericht op gegevenssets) zijn gericht op het herbruikbaar publiceren van open (overheids)data. DCAT wordt gebruikt door open-dataportaal data.overheid.nl, en beide standaarden staan op de lijst van aanbevolen standaarden van Forum Standaardisatie.³⁷

Geen van bovengenoemde standaarden heeft een werkingsgebied dat alle elf Woo-categorieën bestrijkt, en/of voldoet aan de wens informatieobjecten vanuit het primaire proces waarin ze ontstaan of ontvangen worden, te metadateren. ImZTC en RGBZ worden weliswaar ondersteund door taaksystemen die het primaire proces ondersteunen, maar die ondersteuning geldt alleen voor systemen waarmee zaakgericht wordt gewerkt. Uit de impactanalyse die PBLQ voor de gemeente Rotterdam uitvoerde, blijkt dat slechts één van de elf categorieën (klachten) volledig binnen het zaakstelsel wordt afgehandeld.³⁸

De TMLO-standaard wordt vooral ondersteund door applicaties die specifiek zijn gericht op archiefbeheer, en dus niet zijn betrokken bij het primaire proces. Bovendien heeft slechts de helft van de gemeenten een metadateringsschema op basis van TMLO opgesteld.³⁹ Voor de STOP/TPOD-standaard geldt dat het STOP-deel is gericht op officiële publicaties, terwijl het TPOD-toepassingsprofiel sterk gericht is op eisen die binnen het omgevingsdomein gelden. Het informatiemodel Open raadsinformatie is ten slotte toegespitst op informatieobjecten die na een specifiek en formeel besluitvormingsproces ontstaan.

Naast het beschrijven van informatieobjecten zelf, moet het mogelijk zijn onderdelen daarvan te 'labelen', zodat bij publicatie die onderdelen die niet mogen worden gepubliceerd, verwijderd kunnen worden. Voor dit doel kan functionaliteit worden ingezet die, gebruikmakend van kunstmatige intelligentie, persoonsgegevens kan herkennen en 'weglakken'. Het feit dat een minder

³⁶ Zie voor de STOP/TPOD-standaard: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/koppelvlakken/omgevingsdocumenten/standaard-officiële/>

³⁷ <https://www.forumstandaardisatie.nl/standaard/rdf> en <https://www.forumstandaardisatie.nl/standaard/dcat>

³⁸ Impactanalyse PBLQ voor de gemeenten Rotterdam, pagina 35.

³⁹ Onderzoek 'Stand van zaken digitale informatiehuishouding bij gemeenten 2018', VNG Realisatie.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

dan perfecte betrouwbaarheid van zulke functionaliteit kan leiden tot datalekken, betekent echter dat waarschijnlijk handmatige controles op de aanwezigheid van persoonsgegevens nodig blijven.

Een tweede mogelijkheid is verdergaande structurering van informatieobjecten. Die kan worden bereikt door gebruik van vooraf gedefinieerde standaardsjablonen of documentinformatiemodellen waarin is aangegeven op welke plaats binnen een informatieobject welke soort gegevens worden ingevoegd. Dit is een betrouwbaarder oplossing dan het gebruik van AI-oplossingen, die bovendien goed aansluit bij de principes van 'privacy by design' en 'privacy by default'. Bovendien sluit deze oplossing aan bij de in de Woo uitgesproken voorkeur voor publicatie in een open en machinaal leesbaar formaat, én bij verwachtingen van de initiatiefnemers van de wet:

De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de vragen die zich voordoen bij actief openbaar te maken documenten per categorie steeds dezelfde zijn. Zo kunnen bij beschikkingen over een bepaald onderwerp [...] de onderdelen van die beschikking die niet voor actieve openbaarmaking in aanmerking komen, vooraf worden geïdentificeerd. Die onderdelen kunnen dan in de modellen voor dergelijke documenten zodanig worden geormerkt dat eenvoudig een voor actieve openbaarmaking geschikte versie kan worden vervaardigd. In die gevallen [...] kunnen processen zo worden ingericht dat met een druk op de knop de actief openbaar te maken versie kan worden vervaardigd.”

Bron: Memorie van Toelichting wijziging Woo

3.5.2.1. Identificatie: oplossingsrichting

Het voorgaande maakt duidelijk dat er geen 'quick fix' (in de zin van het toevoegen van metadata-velden aan één bestaande standaard) is om aan de Woo-verplichtingen te voldoen. In plaats daarvan moet ofwel een groot aantal standaarden worden bijgewerkt om aan de Woo-vereisten te kunnen voldoen, ofwel een groot aantal applicaties één aan de Woo-vereisten aangepaste standaard (zoals RGBZ of TMLO) gaan ondersteunen, terwijl grote delen van die standaard voor die applicatie en de daardoor gecreëerde of verwerkte informatieobjecten misschien niet relevant zijn.

Een derde, logischer mogelijkheid is het ontwikkelen van een 'generiek informatiemodel (openbare informatieobjecten)', waar mogelijk gebaseerd op RGBZ/ImZTC, TMLO, nationale initiatieven voor publicatie van open data, en relevante internationale standaarden rekening houdend met de (metadata-)aanleveren van publicatievoorzieningen als PLOOI (3.5.3.1). In dit model worden afspraken gemaakt over welke kenmerken van informatieobjecten we minimaal willen beschrijven, en op welke manier we dat doen. Concepten uit andere standaarden, zoals het 'annoteren' uit het TPOD-toepassingsprofiel (voor het 'labelen' van onderdelen van informatieobjecten) worden daarbij meegenomen. Het informatiemodel kan bovendien als basis dienen voor de invulling van het in Figuur 5 bedoelde 'minimale-metadatamodel'.

Het hierboven bedoelde model krijgt een modulair karakter. Applicaties hoeven daardoor alleen dat deel van het model te implementeren dat belangrijk is voor de informatieobjecten die met die applicatie worden gecreëerd of verwerkt. Kenmerken die voor alle informatieobjecten belangrijk zijn, worden voor alle informatieobjecten vastgelegd. Denk hierbij aan metadata die het mogelijk maken

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

een informatieobject te kunnen identificeren, zoals ID en bronorganisatie en, metadata die het mogelijk maakt aan relevante wetgeving te voldoen, zoals een eventuele bewaartermijn. Gezien het wettelijke karakter vallen binnen deze categorie ook de kenmerken die nodig zijn om aan de in **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** beschreven eisen te voldoen. In Figuur 5 zijn deze gegevens gemodelleerd als identificatie- en ‘wettelijke’ metadata.

Kenmerken die weliswaar belangrijk zijn, maar alleen binnen een bepaald domein of toepassingsgebied, worden slechts vastgelegd voor zover domein of toepassingsgebied daarom vragen. Voor informatieobjecten die te maken hebben met openbare ruimte is het bijvoorbeeld vaak logisch of zelfs noodzakelijk om een verwijzing opgenomen naar een gerelateerde locatie of BAG-object, terwijl dat in het sociaal domein veel minder vanzelfsprekend is. Deze domein- of toepassings specifieke onderdelen zijn Figuur 5 gemodelleerd als ‘vind’- en domeinspecifieke metadata.

3.5.3. Publicatieproces

Actieve openbaarmaking van informatieobjecten vereist dat zich binnen die objecten geen gegevens bevinden die niet openbaar mogen worden gemaakt. In de vorige paragraaf is besproken hoe dit soort gegevens gemarkeerd kunnen worden. Vóór publicatie moeten dit soort gegevens echter niet alleen bekend zijn, ze moeten ook verwijderd kunnen worden. Zo’n ‘weglakfunctionaliteit’ kan ingebouwd worden in iedere applicatie waarin te publiceren informatieobjecten verwerkt worden, of centraal (binnen of buiten de organisatie) worden ingericht. Gezien het verschil in inspanning en flexibiliteit – aanpassingen zijn beter mogelijk als daarvoor zo min mogelijk applicaties moeten worden aangepast – verdient de laatste oplossing de voorkeur. Om zo’n centrale ‘lakstraat’ mogelijk te maken, is het wel nodig dat gegevens gestandaardiseerd worden beschreven, bijvoorbeeld volgens een nog te ontwikkelen ‘Informatiemodel sjablonen’ waarin de beschrijvingen van, en relaties tussen verschillende onderdelen binnen informatieobjecten beschreven worden. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gekeken naar (een opvolger van) de GEMMA-documentcreatieservices.⁴⁰

Het actief openbaar aanbieden van overheidsdocumentatie is alleen zinvol als informatieobjecten duurzaam beschikbaar en toegankelijk zijn. Dat betekent dat informatieobjecten moeten worden gepubliceerd in een bestandsformaat waarvoor langdurige ondersteuning te verwachten is, of indien mogelijk, als een verzameling gestructureerde gegevens. Daaraan gerelateerd mag het bestandsformaat geen drempels – bijvoorbeeld hoge licentiekosten voor een applicatie waarin het informatieobject kan worden bekeken – opwerpen die inzage bemoeilijken. Hoewel opslag en beheer van informatieobjecten decentraal kan worden opgelost, betekent toegankelijk ook dat het de voorkeur heeft openbare overheidsinformatie zoveel mogelijk via een centraal (landelijk) portaal doorzoek- en raadpleegbaar te maken.

⁴⁰ Zie https://www.gemmaonline.nl/index.php/Documentcreatie_services

In figuur 6 is weergegeven hoe invulling kan worden gegeven aan de verplichting om informatieobjecten in de elf in de Woo benoemde categorieën openbaar te maken. Het model moet in de toekomst verder uitgewerkt worden, en gaat uit van de functionaliteit zoals die is beschreven voor de getoonde GEMMA-componenten. In sommige gevallen kan de situatie in de GEMMA afwijken van de werkelijkheid. Zo is de archiefportaalcomponent in de GEMMA als enige component gekoppeld aan de applicatiefunctie “Beschikbaarstellen van informatieobjecten”. Dat betekent dat de archiefportaalcomponent binnen de GEMMA de enige voorziening is waarmee (ongestructureerde) informatieobjecten gepubliceerd kunnen worden. De vraag is of er veel gemeenten zijn die hun implementatie van de archiefportaalcomponent daadwerkelijk op deze manier gebruiken.

3.5.3.1. Publicatieplatformen

Op dit moment wordt door KOOP, de organisatie die ook de landelijke voorzieningen voor publicatie van wetten en officiële bekendmakingen beheert, gewerkt aan een landelijke voorziening voor publicatie van informatieobjecten die krachtens de Woo openbaar moeten worden gemaakt. Deze voorziening heeft de werknaam PLOOI, Platform Open Overheidsinformatie. De keuze om dit platform te gebruiken om informatieobjecten openbaar toegankelijk te maken is aan overheidsorganisaties zelf. In hoeverre dat voor gemeenten een logische keuze is, hangt af van de aansluitvoorwaarden, die op dit moment nog niet bekend zijn.

PLOOI is primair bedoeld voor het publiceren van in het kader van de Woo actief openbaar te maken informatieobjecten met bijbehorende gestructureerde, gestandaardiseerde metadata. Hieronder kunnen ook gestructureerde gegevens zijn: op dit moment wordt uitgezocht of PLOOI ook ondersteuning kan gaan bieden voor volgens de standaard aangeleverde Open raadsinformatie. Voor zover informatieobjecten elders (dus door middel van een verwijzing gepubliceerd zijn) en niet voor publicatie op PLOOI worden aangeleverd, dient in de aan te leveren metadata een persistente verwijzing naar het elders gepubliceerde document te zijn opgenomen. In de eerste instantie zal KOOP de drie mogelijkheden bieden voor het aanleveren van informatieobjecten. Een koppeling met DMS'en en Zaaksystemen zal in 2020 worden gerealiseerd.

1. Handmatig uploaden van informatieobjecten naar de publicatievoorziening. Het te publiceren informatieobject wordt binnen de publicatievoorziening opgeslagen en toegankelijk gemaakt.
2. Aanleveren van informatieobjecten naar de publicatievoorziening via een API. Het te publiceren informatieobject wordt binnen de publicatievoorziening opgeslagen en toegankelijk gemaakt.
3. Automatisch uploaden van links naar informatieobjecten naar de publicatievoorziening. Het te publiceren informatieobject wordt binnen de publicatievoorziening toegankelijk gemaakt, maar blijft opgeslagen bij de bronorganisatie.

In de architectuur van het Gemeentelijk gegevenslandschap worden gegevens bij voorkeur ‘eenmalig vastgelegd’ en indien nodig opgehaald ‘bij de bron’. Met dit principe in gedachte heeft de laatste mogelijkheid ‘publicatie via verwijzing’ de voorkeur. Dit vereenvoudigt deze constructie waarbij het ‘origineel’ en de publicatieversie bij dezelfde bron(organisatie) worden bewaard, het beheer van informatieobjecten, waardoor bijvoorbeeld eenvoudiger kan worden voldaan aan een

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

eventuele uit de Archiefwet voortkomende vernietigingsplicht. Bovendien is het eenvoudig om informatieobjecten via meerdere kanalen of portalen toegankelijk te maken, zonder dat het brondocument daarvoor hoeft te worden verplaatst of uitgewisseld.

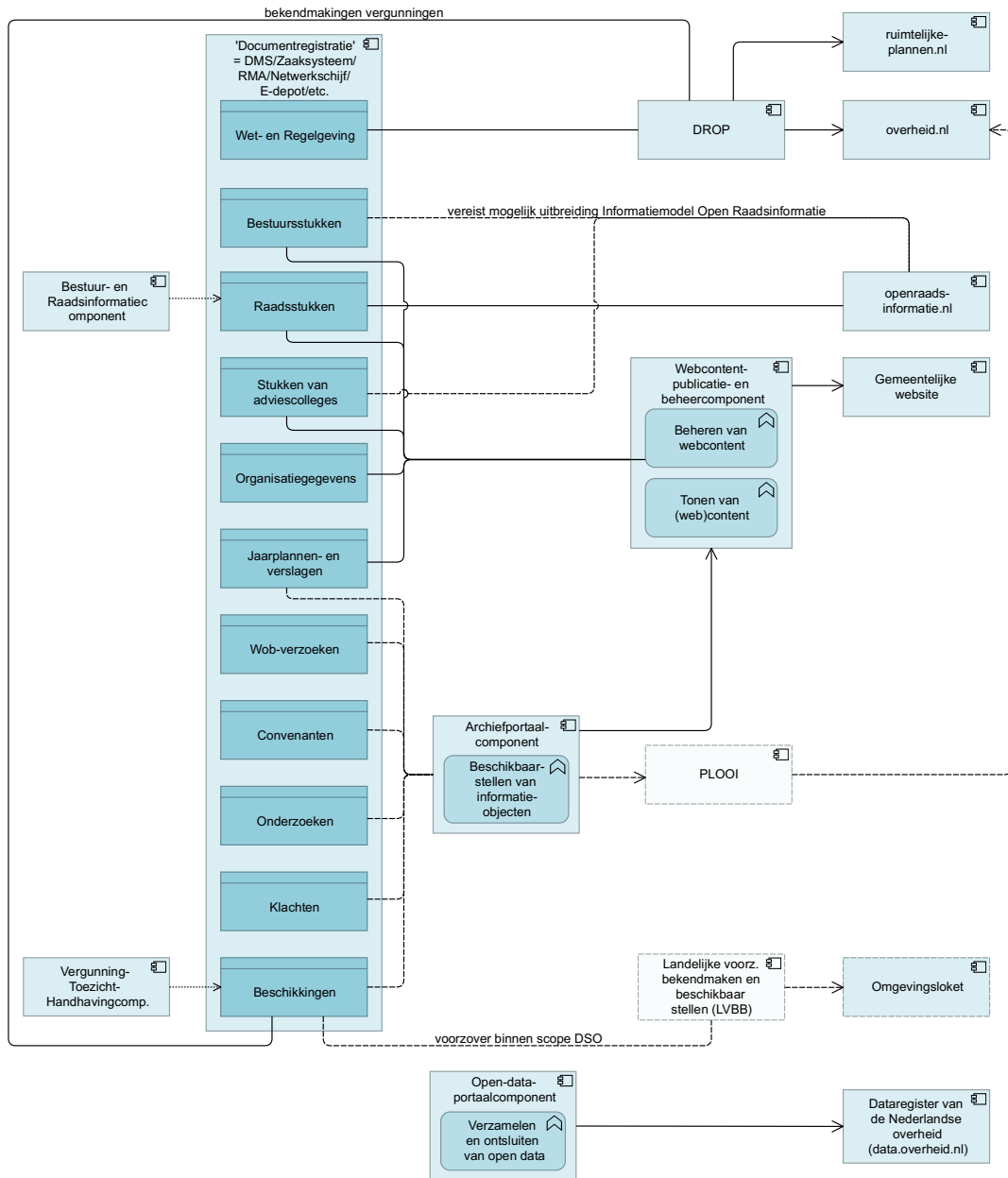
Dat laatste is belangrijk, omdat veel openbaar te maken informatieobjecten meerdere logische publicatieplaatsen kennen. Toegankelijkheid via één centraal portaal heeft vanuit gebruikers waarschijnlijk de voorkeur. Tegelijkertijd zijn voor een deel van de in de Woo categorieën informatieobjecten reeds goed functionerende publicatievoorzieningen ingericht, of wordt daaraan gewerkt. In Figuur 6 is hiervan een, waarschijnlijk niet-uitputtend, overzicht gegeven.

Een van de in Figuur 6 gemodelleerde publicatieportalen is het Dataregister van de Nederlandse overheid (data.overheid.nl), wat geldt als het centrale toegangspunt tot datasets van overheidsorganisaties. Het lijkt daarom logisch om, al dan niet als gevolg van de Woo openbaar te maken datasets naast eventueel via PLOOI, ook via dit portaal aan te bieden. Voor sommige categorieën informatieobjecten geldt bovendien dat organisaties die naast centraal, waarschijnlijk ook via hun eigen website toegankelijk willen maken. Dit geldt tenminste voor zaken als organisatiegegevens (openingstijden, adressen), die gebruikers zeker (ook) op de gemeentelijke website verwachten te vinden, en wellicht ook voor jaarplannen en -verslagen.

Een alternatieve publicatieroute biedt openbaarmaking vanuit een e-depot-voorziening. Om met zo'n voorziening ook recente informatieobjecten openbaar te kunnen maken, is het nodig dat informatieobjecten vervoegd naar zo'n voorziening worden overgebracht. Vanaf 2017 is in de gemeente Oldambt een pilot uitgevoerd waarbij informatie vanuit het zaakstelsel vervoegd over werd gebracht naar een e-depotvoorziening om zo onderzoekers en andere geïnteresseerden eerder en sneller toegang bieden tot openbare informatie.⁴¹ Uiteraard sluit het één het ene publicatiemechanisme het andere niet uit, en staat publicatie na vervoegd overbrengen publicatie (middels verwijzing) via de eigen website of een landelijke voorziening niet in de weg.

⁴¹ <https://depilotstarter.vng.nl/projecten/effici%C3%ABnte-bedrijfvoering/eerder-openbaar-maken-door-vervoegd-overbrengen-e-depot>

Publicatievoorziening informatieobjecten per Woo-categorie



Figuur 6 Elf actief openbaar te maken categorieën informatieobjecten met voor publicatie relevante componenten. Nog te realiseren voorzieningen of verbindingen zijn aangeduid met een onderbroken lijn.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl



3.6. Samenvattend: Eisen architectuur, randvoorwaarden en aanbevelingen

Dat het actief openbaar maken van (meer) overheidsdocumentatie een kwestie van de lange adem is, wordt door de indieners van de Woo erkend. Waar het actief openbaar maken van de in de wet benoemde categorieën informatieobjecten wellicht nog met lokale ingrepen gerealiseerd kan worden, vereist de inspanningsverplichting om te betrachten zoveel mogelijk overheidsdocumentatie openbaar te maken, meer fundamentele veranderingen in de gemeentelijke informatie- en applicatielandschappen. In onderstaande Tabel 1 zijn samenvattend de eisen en randvoorwaarden de aanbevelingen voor de veranderingen door de Woo voor de gemeentelijke architectuur weergegeven. Deze aanbevelingen zijn zaken die gemeenten (in gezamenlijkheid met VNG) moeten uitzoeken of realiseren om aan de Woo-vereisten te kunnen voldoen. De genoemde eisen zijn in ons onderzoek getoetst op de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten. Dit is weergegeven in hoofdstuk 4 en 5.

Architectuur eis	Randvoorwaarde	Aanbeveling
<p>Identificatieproces</p> <p>4. Informatieobjecten moet van tevoren voorzien worden van informatie over (verplichte) actieve openbaarheid</p> <p>5. Vóór publicatie moeten zaken die niet gepubliceerd mogen worden, zoals in sommige gevallen persoonsgegevens en andere uitzonderingsgronden uit het gepubliceerde informatieobject zijn verwijderd</p> <p>6. Gepubliceerde informatieobjecten moeten, indien mogelijk en passend, in gestructureerde vorm opgeslagen, om vindbaarheid en duurzame beschikbaarheid te waarborgen.</p>	<p>Er dient een identificatieproces te worden ingericht waarin is vastgelegd of:</p> <p>4. Een verplichting geldt het informatieobject actief openbaar te maken;</p> <p>5. zich binnen het informatieobject gegevens bevinden die niet gepubliceerd mogen worden (denk aan persoonsgegevens die in sommige gevallen onleesbaar gemaakt moeten worden), en</p> <p>6. of het informatieobject gepubliceerd en teruggevonden kan worden op basis van structuur en metadata.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Streef ernaar alle, en niet alleen de verplichte categorieën informatieobjecten te voorzien van metadata die publicatie en hergebruik mogelijk maken. • Onderzoek, in samenhang met andere wetgeving die invloed heeft op openbaarmaking van informatieobjecten, welke metadata minimaal nodig is om te voldoen aan Woo-eisen en ambities. • Onderzoek hoe bestaande informatiemodellen en standaarden als het Informatiemodel Open Raadsinformatie, RGBZ, ImZTC, TMLO en STOP(/TOPD) aansluiten bij de eisen die de Woo stelt aan openbaar te maken informatieobjecten, of kunnen helpen aan die eisen te voldoen. Ga hierbij uit van het 'minimale-metadatamodel' zoals beschreven in de visie voor vernieuwing van de architectuur voor informatie- en archiefbeheer, een voorkeur voor publicatie in een open en machineleesbaar formaat, en houd rekening met de eisen ten aanzien van metadata die door publicatievoorzieningen als PLOOI worden gesteld.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

		<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek welke (vind)metadata per domein nodig is, en leg die vast in een standaard-informatiemodel. • Gebruik sjablonen voor het creëren van informatieobjecten zodat (gevoelige) gegevens die niet mogen worden gepubliceerd eenvoudig geïdentificeerd kunnen worden, of sla informatieobjecten op in de vorm van gestructureerde gegevens. • Onderzoek hoe bijvoorbeeld persoonsgegevens of auteursrechtelijk beschermde onderdelen gestandaardiseerd kunnen worden gemarkeerd in een informatieobject en standaardiseer dat proces zodat het geautomatiseerd kan worden. • Houd bij het ontwikkelen van oplossingen om aan Woo-verplichtingen te voldoen rekening met richtlijnen en principes zoals die voor de landelijke en gemeentelijke referentie- en doelarchitecturen zijn vastgelegd, en zorg ervoor dat aanbevelingen of de uitkomsten van naar aanleiding daarvan uitgevoerd onderzoek terugvloeien naar relevante architecturen.
<p>Publicatieproces</p> <p>Actieve openbaar te maken Informatieobjecten moeten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Ontdaan zijn van gegevens die niet mogen worden gepubliceerd 5. Beschikbaar zijn in een duurzaam toegankelijk, en indien mogelijk en passend, gestructureerd formaat 6. Ontsloten zijn via openbaar 	<p>Er dient een publicatieproces te worden ingericht waarin is vastgelegd dat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. de gegevens binnen het informatieobject die niet gepubliceerd mogen worden, worden verwijderd of duurzaam onleesbaar gemaakt. Dit geldt ook voor eventuele niet te publiceren metagegevens; 5. het informatieobject (als dit nog niet gebeurd is) wordt omgezet naar een duurzaam, en indien mogelijk en passend, open en machinaal leesbaar formaat, en 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek wat de beste manier is om de functionaliteit het 'weglakken' van gevoelige gegevens te realiseren, en waar in het applicatielandschap die thuishoort. Houd hiermee rekening bij de (door)ontwikkeling van standaarden. • Publiceer informatieobjecten in toegankelijke en duurzame bestandsformaten, of als gestructureerde data. • Onderzoek via welk(e) porta(a)l(en) specifieke categorieën overheidsinformatie het best openbaar kunnen worden gemaakt, en hoe, in het geval van publicatie via verwijzing, vanuit zo'n portaal duurzaam kan worden verwezen naar de opslaglocatie van het informatieobject.

toegankelijke voorzieningen	6. het informatieobject daadwerkelijk gepubliceerd wordt.	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek of het toepassingsgebied van bestaande informatiemodellen, publicatiestandaarden en -portalen zoals die voor open raadsinformatie kunnen worden uitgebreid, zodat daarmee ook andere Woo-categorieën (als gestructureerde gegevens) kunnen worden ontsloten. • Houd bij het ontwikkelen van oplossingen om aan Woo-verplichtingen te voldoen rekening met richtlijnen en principes zoals die voor de landelijke en gemeentelijke referentie- en doelarchitecturen zijn vastgelegd, en zorg ervoor dat aanbevelingen of de uitkomsten van naar aanleiding daarvan uitgevoerd onderzoek terugvloeien naar relevante architecturen.
-----------------------------	---	---

Tabel 1 Samenvattend de eisen en randvoorwaarden de aanbevelingen voor de veranderingen door de Woo voor de gemeentelijke architectuur

4. Impact Woo

Dit hoofdstuk beschrijft de impact van de Woo voor gemeenten. Dit doen op basis van de thematische beschrijving van de Woo uit hoofdstuk 2 en de architectuurvereisten uit hoofdstuk 3.

In de Woo wordt onderscheid gemaakt tussen actieve openbaarheid en passieve openbaarheid. Actieve openbaarheid is het 'uit eigen beweging' actief openbaar maken van overheidsinformatie. Daarmee wordt actieve openbaarheid onderscheiden van de zogenoemde passieve openbaarheid, dat wil zeggen openbaarmaking op verzoek. Deze laatste is vergelijkbaar met het huidige Wob-verzoek. In dit onderzoek richten we ons voor een groot deel op de impact van actieve openbaarheid omdat de passieve openbaarmaking al is voorzien in de Wob en op vergelijkbare manier over gaat op in de Woo behoudens een aantal significante verschillen. Deze, in paragraaf 2.6 aangestipte verschillen, benoemen we voornamelijk in paragraaf 4.4.

In de wet is een inspanningsverplichting opgenomen om ook buiten de elf verplichte categorieën zoveel mogelijk documentatie actief openbaar te maken (zie hoofdstuk 2). Uit ons onderzoek is gebleken dat gemeenten deze inspanningsverplichting in willen vullen naar eigen inzicht en in aansluiting bij de trajecten om hun informatiehuishouding te verbeteren. In dit rapport is de impact van deze inspanningsverplichting daarom verwerkt in de paragraaf 4.3 die gaat over de verbetering van de informatiehuishouding.

4.1. Actieve openbaarmaking van de verplichte categorieën informatie

In de Woo wordt een aantal informatiecategorieën opgesomd die verplicht op eigen initiatief van het bestuursorgaan openbaar gemaakt moeten worden. De verplichting tot actief openbaar maken geldt voor de eindversies van de documenten, niet voor werkdocumenten, c.q. 0.1 versies van documenten in een het dossier dat tot de totstandkoming van het document heeft geleid. Openbaar maken houdt in dat het document digitaal toegankelijk wordt gemaakt via Internet en dient plaats te vinden binnen 14 dagen nadat het is vastgesteld (zie hoofdstuk 2).

4.1.1. Huidige situatie

Voor gemeenten geldt dat sommige informatiecategorieën reeds (gedeeltelijk) actief openbaar worden gemaakt of makkelijk openbaar te maken zijn. Uit onderzoek dat in opdracht van VNG-Realisatie is uitgevoerd in 2018,⁴² blijkt dat op het terrein van besluitvorming (vergaderstukken, besluitenlijst B&W) en uitvoering (vergunningen) dit al vrij gangbaar is. Onderstaande grafiek komt uit het rapport dat op basis van dit onderzoek is opgesteld: 'stand van zaken digitale

⁴² ⁴² <https://vng.nl/files/vng/20180620-rapport-stand-van-zaken-digitale-informatiehuishouding-gemeenten.pdf>

informatiehuishouding gemeenten'. Ook op het terrein van beleid en verantwoording vindt openbaarheid actief plaats, zo worden bij ongeveer de helft van de gemeenten de jaarrapportages (categorie jaarverslagen) actief openbaar gemaakt. Minder gangbaar is vooralsnog het actief openbaar maken van financiële informatie (open spending, jaarplannen) en Wob-verzoeken. ⁴³ Zie onderstaande Figuur 7.

De gemeente kan door actieve openbaarmaking bijdragen aan de transparantie van het openbaar bestuur. Welke categorieën informatie worden actief openbaar gemaakt in uw organisatie?(meerdere antwoorden mogelijk, n=151).



Figuur 7 Overzicht actieve openbaarmaking documenten door gemeenten

4.1.2. Wat verandert er voor gemeenten door de verplichting tot actieve openbaarmaking van de 11 informatiecategorieën

Tijdens onze analyse hebben we geïnventariseerd hoeveel documenten er per informatiecategorie per jaar voorkomen en of deze al openbaar gemaakt worden. We hebben ons daarbij gebaseerd op de ingeschatte aantallen bij de betrokken gemeenten in ons onderzoek en hebben gebruik gemaakt van bestaande interne en externe bronnen. Wij hebben bijvoorbeeld gebruik gemaakt van

⁴³ <https://vng.nl/files/vng/20180620-rapport-stand-van-zaken-digitale-informatiehuishouding-gemeenten.pdf>

gegevens van Openraadsinformatie bij Open State Foundation⁴⁴ en we hebben onze gegevens vergeleken met de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van Ecorys.

De inschatting van het aantal documenten in ons onderzoek is gebaseerd op de beschrijving van de informatie categorieën zoals in hoofdstuk 2 is weergegeven. De gemeenten in ons onderzoek hebben op basis van deze beschrijving zo goed als mogelijk de aantallen ingeschat van het aantal documenten dat openbaar gemaakt moet worden. Uit ons onderzoek is gebleken dat gemeenten behoeften hebben aan meer duidelijkheid over de inhoud van de informatie categorieën.

In ons onderzoek geven we het bruto aantal documenten weer. Het bruto aantal documenten gaat uit van de categorieën waarvan de informatie op grond van de Woo openbaar gemaakt dient te worden.

In de toelichting van de tabel hieronder staat hoe we in ons onderzoek tot de aantallen gekomen zijn.

Uit ons onderzoek blijkt dat enige nuancering van het percentage openbaar gemaakte raadsstukken nodig is. Gemeenten doen hun best stukken actief openbaar te maken, maar als er bepaalde uitzonderingsgronden van toepassing zijn, worden gegevens niet altijd gelakt en staan deze documenten soms achter een 'slotje'. Ze kunnen worden opgevraagd en als dat gebeurt worden ze alsnog bewerkt voor openbaarmaking. Ook de categorie beschikkingen vergt nog aandacht. Voor de documenten in deze categorie die nog niet actief openbaar gemaakt worden, moet een proces worden ingericht.⁴⁵ In onderstaande Tabel 2 is het aantal documenten per jaar per categorie van informatie weergegeven zoals uit ons onderzoek is gebleken. Dat zijn er naar inschatting 656.900.

Categorie	Totaal # documenten	Openbaar?	Toelichting
1. Wet- en regelgeving	Niet van belang voor het bepalen van de impact omdat deze al openbaar worden gemaakt	Ja	Worden al verplicht openbaar gemaakt via overheid.nl en/of officielebekendmakingen.nl
2. Organisatiegegevens	Niet van belang voor het bepalen van de impact omdat deze al openbaar worden gemaakt	Ja	Worden in de praktijk al openbaar gemaakt, meestal via de gemeentelijke website ook vaak beschikbaar via overheid.nl
3. Raadsstukken: ter behandeling	145.000	Grotendeels	Op basis van gegevens van Open State Foundation over

44 <http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/>

ingekomen stukken, vergaderstukken en verslagen			<p>raadsstukken van 109 gemeenten is een extrapolatie gedaan naar alle 355 gemeenten. Het totaal aantal raadsstukken komt op 145.000.</p> <p>Ter vergelijking: de MKBA gaat uit van 150.000 raadsstukken.</p>
4. Bestuurs-stukken: agenda's en besluitenlijsten waarop de genomen besluiten staan. Collegevoorstellen vallen buiten de verplichting tot actieve openbaarmaking.	32.000	Deels	<p>Het college van B&W vergadert in principe wekelijks. Met aftrek van vakantieweken komt het aantal collegevergaderingen bij gemeenten op gemiddeld 45 per jaar. Bij elke vergadering wordt (vooraf) een agenda en (achteraf) een interne en openbare besluitenlijst opgesteld. Het totaal aantal bestuursstukken komt daarmee op 32.000.</p> <p>Ter vergelijking: de MKBA gaat uit van 19.000 bestuursstukken bij gemeenten, gebaseerd op 25 vergaderingen per jaar. Wat feitelijk onjuist is. Ecorys heeft een gemiddelde genomen van het aantal vergaderingen van alle bestuursorganen. Wij rekenen met gegevens die van toepassing zijn in de specifieke gemeentelijke context.</p>
5. Adviezen van adviescolleges of – commissies, alsmede de adviesaanvragen en -voorstellen	Niet van belang voor het bepalen van de impact omdat deze al openbaar worden gemaakt	Ja	De aannname wordt gedaan dat de stukken van de adviescolleges zijn inbegrepen in de raadsstukken.
6. Convenanten	2900	Deels	<p>We hebben de aantal convenanten opgegeven door de gemeenten uit ons onderzoek op basis van inwonertallen geëxtrapoleerd naar 355 gemeenten. Op deze manier komen we op 2900 convenanten in totaal.</p> <p>Ter vergelijking: de MKBA komt op basis van de aannname dat het gaat om tientallen convenanten in</p>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

			een gemiddelde gemeentelijke organisatie op 1000 convenanten in totaal.
7. Jaarplannen en -verslagen	710	Deels	<p>Verplicht openbaar te maken zijn in deze categorie het jaarplan (inclusief begroting) en het jaarverslag (inclusief jaarrekening) van de gemeentelijke organisatie als geheel. Daarom gaan we uit van 2 documenten in deze categorie per jaar maal het aantal gemeenten is 710 documenten.</p> <p>Ter vergelijking: de MKBA rekent deze categorie niet mee op basis van de aanname dat deze stukken met de raadsstukken openbaar gemaakt worden. Wij rekenen deze categorie wel mee omdat uit het genoemde onderzoek in opdracht van VNG-realiserie blijkt dat met name de jaarplannen op veel plekken nog niet openbaar gemaakt worden.</p>
8. Wob-verzoeken	11.600	Deels	<p>Zie categorie 6 voor de wijze van extrapolatie. Op deze manier komen we op 11.600 Wob-verzoeken in totaal.</p> <p>Ter vergelijking: Op basis van gegevens over o.a. provincies en waterschappen gaat Ecorys uit van totaal 10.000 Wob-verzoeken bij gemeenten.</p>
9. Onderzoeken	2.660	Deels	<p>Zie categorie 6 voor de wijze van extrapolatie. Op deze manier komen we op een schatting van 2.660 onderzoeken in totaal.</p> <p>Ter vergelijking: de MKBA gaat uit van 6.500 onderzoeken (5% van</p>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

			eerder geschatte aantallen op basis van een andere wettekst). ⁴⁶
10. Beschikkingen	370.000	Deels	Zie categorie 6 voor de wijze van extrapolatie. Op deze manier komen we op een schatting van 370.000 beschikkingen in totaal. Ter vergelijking: de MKBA gaat uit van 325.000 beschikkingen op basis van steekproeven bij gemeenten.
11. Klachten	92.000	Deels	Zie categorie 6 voor de wijze van extrapolatie. Op deze manier komen we op een schatting van 92.000 klachten in totaal. Ter vergelijking: Ecorys komt op basis van hun steekproef onder gemeenten op 65.000 klachten.
Totaal aantal openbaar te maken documenten (afgerond)	656.900		Ter vergelijking: de MKBA gaat uit van 576.300 openbaar te maken documenten in totaal bij gemeenten.

Tabel 2 Aantallen documenten per informatiecategorie

In hoofdstuk 5 is uitgewerkt wat deze aantallen voor financiële consequenties hebben. In dit hoofdstuk beschrijven we de impact van de verplichte openbaarmaking van categorieën van informatie voor de gemeentelijke uitvoering op de medewerkers, processen en informatiesystemen.

4.1.2.1. Inrichten proces om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking

Gemeenten geven aan dat het nodig is om voor deze documenten een proces in te richten om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking. Gemeenten zien dat hiervoor in de uitvoering van de werkprocessen aanpassingen nodig zijn in het structuren van informatie en het publiceren van informatie om verplichte openbaarheid mogelijk te maken. De verschuiving van het aan het einde van het proces archiveren/structureren en adhoc (in geval van Wob) gaat nu structureel vanaf het starten van het proces van creatie tot het einde van publicatie. Dat heeft potentieel impact op een veelheid aan werkprocessen. De beschreven verandering van de

⁴⁶ Ecorys en PBLQ: "MKBA concept-aanpassing Wet Open Overheid Eindrapportage" en gepubliceerd op 2 november 2018. Op 7 november 2018 is er een memo nagestuurd met herberekeningen op basis van tussentijdse wijzigingen in het wetsvoorstel.

gemeentelijke architectuur door de Woo gaat de gemeenten hierbij helpen. Hiervoor moet het architectuurvoorstel nog getoetst worden bij gemeenten. Deze gemeentelijke architectuur kan dan dienen als referentie inrichting voor het eigen gemeentelijke proces. De verandering heeft betrekking op het identificeren van documenten en het publiceren van documenten (zie voor de eisen aan deze processen hoofdstuk 3).

4.1.2.1.1. Identificatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente

Uitgangspunt is dat de informatie die hoort bij de identificatie-processtap wordt vastgelegd tijdens het uitvoeren van het primaire proces, dus het proces waaruit het document/informatieobject ontstaan is. Bij het uitvoeren van dat primaire proces ontstaat immers allerlei (contextuele) informatie, wat het mogelijk maakt geautomatiseerd (vind)metadata aan het object toe te voegen (hoofdstuk 3). Uit onze gesprekken blijkt dat er gedurende de uitvoering van het primaire proces nog onvoldoende structuur is aangebracht aan informatie waarmee deze makkelijker openbaar gemaakt kan worden. Dit wordt ook treffend verwoord in het artikel Informatiebeheer-by-design als standaard in iBestuur:⁴⁷

“Er wordt bij het creëren, bewerken en uitwisselen van documenten onvoldoende rekening gehouden met wat er later met de documenten gaat gebeuren. Management en medewerkers zijn primair gericht op de rol van informatie in het bedrijfsproces en vaak minder in de beschikbaarheid van informatie voor collega’s, andere overheden, de maatschappij en toekomstige generaties.”

Digitale dossiers worden vaak pas achteraf geordend en gerubriceerd. Dit gebeurt dan op basis van de eisen uit de Archiefwet 1995 of omdat vanwege een Wob-verzoek informatie openbaar gemaakt moet worden.

Om de vindbaarheid van documenten te vergroten is het verplicht c.q. gewenst metadata toe te voegen met betrekking tot het type document (zie hoofdstuk 3). We zien dat er landelijke afspraken (metadatering en zoekfilters) nodig zijn om zoeken en vinden van openbare informatie succesvol te laten zijn. Bijvoorbeeld dat alle gemeenten dezelfde classificatie gebruiken voor thema’s of documenten in de informatiecategorieën. Bij de metadatering moet niet alleen gedacht worden vanuit ambtenaren. Gemeenten vinden het belangrijk om de juiste ‘filters’ voor inwoners aan te brengen. Dit helpt ook om de maatschappelijke baten te realiseren voor belanghebbenden, denk aan toename vertrouwen, kwaliteitscontrole op handelen van gemeenten, innovaties en nieuwe diensten met beschikbare informatie. Gemeenten geven aan dat het wenselijk is om aan te sluiten bij bestaande metadata en documentstructuren en van daaruit verbeteringen door te voeren in de betrokken informatiesystemen.

Uit onze interviews met gemeenten is gebleken dat de verantwoordelijkheid voor het duurzaam toegankelijk maken en houden van documenten meestal ligt bij afdelingen die zich specifiek bezighouden met informatievoorziening of archiefbeheer. Deze afdelingen komen vaak pas in beeld nadat het primaire proces waarin het informatieobject is ontstaan of ontvangen, is afgerond. Op dat

⁴⁷ <https://ibestuur.nl/podium/informatiebeheer-by-design-als-standaard>

moment kan echter al veel (context)informatie verloren zijn gegaan. Uit ons onderzoek blijkt dat het wenselijk is dat de verantwoordelijkheden voor het slagen van de Woo anders belegd worden. Informatiebeheerders (of soortgelijke functiegroep) krijgen niet altijd voet aan de grond bij vakafdelingen en/of management. Het is volgens gemeenten belangrijk dat medewerkers uit het primaire proces extra kennis krijgen over het structureren en metadateren van documenten gedurende de uitvoering van hun werkproces en over vaardigheden in het formuleren van teksten die openbaar gemaakt gaan worden. Dat vraagt dat medewerkers uit de primaire processen door middel van opleiding voldoende toegerust worden in openbaar maken van documenten. Gemeenten zien dat medewerkers die zich bezighouden met informatievoorziening of archiefbeheer extra taken krijgen om de medewerkers uit het primaire proces hierin te ondersteunen. Dit zal liggen op het vlak van het toepassen van verplichte elementen, maar ook in het vergroten van het bewustzijn. Gemeenten denken hierbij aan het spreken over 'inwoner' in plaats van iemand bij naam te noemen of ervoor te zorgen dat alle persoonlijke opvattingen in een bijlage worden opgenomen.

Gemeenten geven aanvullend aan dat ook de medewerkers van informatievoorziening of archiefbeheer nieuwe activiteiten krijgen doordat zij het identificatieproces met de verplichte elementen moeten inrichten volgens de vereisten (zie hoofdstuk 3). Zij zullen hierin ook moeten worden opgeleid.

4.1.2.1.2. Publicatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente

Actieve openbaarmaking van informatieobjecten vereist dat zich binnen die objecten geen gegevens bevinden die niet openbaar mogen worden gemaakt (hoofdstuk 3).

Voordat tot daadwerkelijke publicatie kan worden overgegaan zien gemeenten een uitdaging in het zorgen dat er geen gevoelige gegevens of andere uitzonderingsgronden in de documenten aanwezig zijn en hebben ze behoefte aan het kunnen waarborgen van de betrouwbaarheid en authenticiteit van documenten.

Weglakken

Een complicerende factor die gemeenten noemen bij het openbaar maken van documenten is dat veel documenten persoonsgegevens of persoonlijke beleidsopvattingen bevatten of andere uitzonderingsgronden (zie hoofdstuk 2). Deze zijn veelal niet openbaar. Bij documenten die op basis van een Wob-verzoek worden gepubliceerd worden deze passages 'gelakt'. Dat kost nu veel menselijke inspanning. Net als het eventueel opnieuw (chronologisch) ordenen van de gevraagde informatie. Denk hierbij aan de e-mails of zakelijke berichten als Whatsapp en SMS die openbaar gemaakt moeten worden. Gemeenten geven aan dat dit ook gaat gelden voor de overige verplichte informatiecategorieën. En ondanks dat er straks misschien 'weglak'-tooling zal zijn om hierin te ondersteunen en/of ordening van informatie bij creatie van het document gaat helpen, zeggen gemeenten dat menselijke inspanning altijd nodig zal zijn omdat tooling en het gebruik van documentstructuur niet 100% garantie biedt op het filteren van deze gevoelige informatie.

Uit onze gesprekken bleek dat er nog niet veel bekendheid is met tooling die nodig is om documenten te selecteren en op te schonen (o.a. verwijderen persoons- en bedrijfsgevoelige gegevens en andere uitzonderingsgronden) in (nog) niet gestructureerde informatie voor

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

openbaarmaking. Er is mogelijk nog veel menselijke inspanning vereist. Er zijn experimenten met kunstmatige intelligentie technieken als tooling; Software die automatisch de weg te lakken passages in teksten herkent. Deze software wordt steeds beter, maar 100% garantie dat alle uitzonderingsgronden uit de tekst worden verwijderd is niet te geven. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan een generieke toolkit. Het gaat hier om software die de generieke taken in het proces van creatie tot publicatie van het document kan doen (zoals anonimiseren en de informatie toegankelijk maken).

Bij openbaarmaking van documenten moeten persoons- en bedrijfsgevoelige gegevens en gegevens vanwege andere uitzonderingsgronden worden verwijderd. Er kunnen zo twee verschillende documenten ontstaan die in ons onderzoek als een publicatie versie en een juridische versie zijn geduid (na vergelijk met de omgevingswetdocumenten). Gemeenten geven aan dat er een link moet zijn tussen de publicatie en de juridische versie en willen geholpen worden in de verdere uitwerking van de wijze waarop een verbinding wordt gelegd tussen documenten wanneer er sprake is van een publieksversie (met 'weggelakte' gegevens') en een juridische versie.

Publicatie

Het actief openbaar aanbieden van overheidsdocumentatie is alleen zinvol als informatieobjecten duurzaam beschikbaar en toegankelijk zijn. Dat betekent dat informatieobjecten moeten worden gepubliceerd in een bestandsformaat waarvoor langdurige ondersteuning te verwachten is, of indien mogelijk, als een verzameling gestructureerde gegevens. Daaraan gerelateerd mag het bestandsformaat geen drempels – bijvoorbeeld hoge licentiekosten voor een applicatie waarin het informatieobject kan worden bekeken – opwerpen die inzage bemoeilijken. Hoewel opslag en beheer van informatieobjecten decentraal kan worden opgelost, betekent toegankelijk ook dat het de voorkeur heeft openbare overheidsinformatie zoveel mogelijk via een centraal (landelijk) portaal doorzoek- en raadpleegbaar te maken (zie hoofdstuk 3).

Gemeenten publiceren op dit moment op de bestaande landelijke omgevingen als overheid.nl en/of officiële bekendmakingen.nl, op de eigen website, via bestaande systeem als raadsinformatiesystemen of bestuurlijke informatiesystemen (zie figuur 6 hoofdstuk 3). Gemeenten geven aan dat ze graag ontzorgd worden in het publiceren van de verplichte informatie, bijvoorbeeld door aan te sluiten op landelijke voorzieningen en vinden het hierbij belangrijk dat de common ground principes⁴⁸ worden meegenomen. Gemeenten die betrokken zijn bij het project Open Raadsinformatie verwijzen naar de generieke API die hier ontwikkeld is. Deze voldoet aan de common ground principes. Het is van belang te komen tot standaarden voor publicatie volgens een open format. Momenteel loopt het project open Wob, dat beoogt om structuur aan te brengen in de publicatie van Wob verzoeken. Gemeenten zien graag dat VNG, KOOP en medeoverheden samenwerken om te komen tot document standaarden hiervoor. Gemeenten die we gesproken hebben willen graag geholpen worden in de afwegingen die gemaakt moeten worden over de wijze van aansluiting op de landelijke voorzieningen en daarbij wat ze nog zelf moeten doen. In hoofdstuk

⁴⁸ <https://vng.nl/samen-organiseren/common-ground>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

3 zijn de verschillende scenario's besproken. Ons onderzoek wijst uit dat gemeenten moeten zorgen dat vanaf de eigen documentregistratievoorziening een koppeling wordt gemaakt naar de publicatieomgeving van de gemeente zelf en naar een landelijke voorziening. Zie hiervoor ook figuur 6 in hoofdstuk 3. Gemeenten vinden het ook belangrijk dat van tevoren duidelijk wordt hoe de financiering en de aansluiting (voorwaarden) van een landelijke voorziening wordt geregeld en welke kosten centraal worden opgepakt en welke kosten er zijn voor de gemeenten (gemeenten noemen bijvoorbeeld kosten voor het uploaden van documenten, of het eventueel bewaren documenten). Ze willen graag betrokken zijn bij het maken van afspraken hierover.

Samenvattend zien we dat de verschuiving van het archiveren/structureren aan het einde van het proces en adhoc (in geval van Wob) nu structureel gaat plaatsvinden vanaf het starten van het proces, namelijk vanaf creatie van het document tot aan het einde waar het document gepubliceerd wordt. Daarom moet een proces ingericht worden om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking. Dat heeft potentieel impact op een veelheid aan werkprocessen. Medewerkers hebben kennis nodig over het structureren en metadateren van documenten gedurende de uitvoering van het proces, maar ook vaardigheden in het formuleren van teksten die openbaar gemaakt gaan worden. Dat vraagt dat medewerkers uit de primaire processen en de ondersteunende processen (informatiebeheerders) door middel van opleiding voldoende toegerust worden in openbaar maken van documenten. De financiële consequenties hiervan worden uitgewerkt in hoofdstuk 5.

4.1.3. Randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie

- Duidelijkheid over de inhoud van de informatiecategorieën door lijst met soorten documenten voor gemeenten;
- Inzicht in de vereiste metadatering en processtappen voor openbaar maken van informatie, daarvoor is het nodig dat er gezamenlijke gemeentelijke afspraken gemaakt worden over welke metadata minimaal nodig is om te voldoen aan de Woo-eisen en ambities;
- Inzicht in de (on)mogelijkheden van 'weglak' functionaliteit;
- Duidelijkheid over de ontwikkeling van de beoogde landelijke publicatie voorziening PLOOI. Daarvoor is het nodig afspraken te maken volgens welke standaarden het beste gewerkt kan worden, over wat de aansluitvoorwaarden zijn, hoe de financiering er uitziet en hoe deze voorziening precies zal werken in de gemeentelijke organisatie.

4.2. Het instellen van een Woo-contactpersoon

Er is de verplichting voor bestuursorganen om een of meer contactpersonen aan te wijzen die vragen van burgers kunnen beantwoorden over de beschikbaarheid van overheidsinformatie.

4.2.1. Huidige situatie

Op dit moment hebben gemeenten geen contactpersoon zoals in de Woo bedoeld wordt. Wel zien we binnen gemeenten een aantal functies die betrokken zijn bij het beantwoorden van vragen over de beschikbaarheid van overheidsinformatie. Voor alle functies geldt dat het gemak waarmee

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

informatie gevonden wordt afhankelijk is van de beschikbaarheid en vindbaarheid van deze informatie.

Wob-functionaris

Alle gemeenten die we gesproken hebben één of meer Wob-functionarissen. Dit is afhankelijk van de grootte van de gemeenten. Een grotere gemeente heeft meer Wob-functionarissen (vaak met een juridische achtergrond). Als er sprake is van meerdere Wob-functionarissen, dan hebben de meeste gemeenten een centrale Wob-functionaris die regie voert over een aantal decentrale (georganiseerd bijvoorbeeld, per organisatieonderdeel of thematisch) functionarissen. Deze functionarissen beantwoorden vragen over overheidsinformatie in het kader van de Wob. Sommige gemeenten hebben een beleid dat het makkelijk moet zijn om Wob-verzoeken in te dienen. Hierbij hoort voor deze gemeenten dat het niet uitmaakt waar in de organisatie het Wob-verzoek wordt ingediend. De persoon die het Wob-verzoek ontvangt zorgt er vervolgens voor dat het Wob-verzoek wordt uitgevoerd.

Informatiebeheerders

Bij de meeste gemeenten zijn informatiebeheerders aanwezig die vanuit hun rol vragen beantwoorden over de beschikbaarheid van overheidsinformatie. Binnen de gesproken gemeenten hebben deze functionarissen verschillende functiebenamingen, denk aan Recordmanager, of Medewerker (documentaire) informatievoorziening. Voor de beleidsmatige kant zien we bij gemeente de functie van Informatiemanager of (strategisch) informatieadviseur.

Klant Contact Centrum

Gemeenten geven aan dat ook via het Klant Contact Centrum van gemeenten verzoeken binnenkomen voor overheidsinformatie. Deze verzoeken worden doorverwezen naar het betreffende organisatieonderdeel.

Informatiecommissaris

Er is één gemeente die werkt met een zogenoemde Informatiecommissaris⁴⁹. Een andere gemeente had gedurende onze analyse er net één aangesteld met de eerste Informatiecommissaris als inspiratie.

Deze informatiecommissarissen zijn verantwoordelijk voor het aanjagen van transparantie binnen de organisatie en rapporteren daarover richting bijvoorbeeld de raad. Ze zijn echter ook vraagbaak voor de organisatie voor zaken rondom transparantie.

⁴⁹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/eerste-gemeentelijke-informatiecommissaris-snel.9551210.lynkx>

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

4.2.2. Wat verandert er voor gemeenten door het instellen van een Woo-contactpersoon

Voor iedere gemeente ontstaat de verplichting om een contactpersoon aan te wijzen (zie hoofdstuk 2).

4.2.2.1. Gemeente verwachten meer informatieverzoeken

In een uitgevoerde Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse is een raming gedaan voor de inzet van een Woo-contactpersoon: De benodigde capaciteit voor een kleine organisatie is 0,1 fte, voor een middelgrote organisatie 0,2 fte en voor een grote organisatie 0,5 fte.

Gemeenten geven aan dat openbare informatie inspireert tot nieuwe vragen en achterliggende bronnen. Bijvoorbeeld de vraag naar de ruwe data om meetgegevens te controleren of in te zetten voor nieuwe diensten. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is om hier goed voor toegerust te zijn. Uit onze analyse komt verder naar voren dat twee G4 gemeenten praktijkbeproevingen hebben gedaan waaruit bleek dat het aantal informatieverzoeken bij actieve openbaarmaking fors toenam. Op basis van deze ervaring geven zij aan dat ze minimaal 4 keer zoveel capaciteit nodig hebben om aan deze informatieverzoeken te voldoen. Ook de Minister van BZK heeft eerder aangegeven dat de in de MKBA gehanteerde raming voor inzet van de contactpersoon aan de lage kant is. In de memorie van toelichting bij de wijzigingswet Woo (TK 2019/20, 35112, nr 3) wordt gesteld dat de minister van BZK dit verdubbelt op basis van signalen van de koepels dat het aantal FTE te laag is. Uit onze analyse blijkt dat G4 gemeenten relatief meer vragen krijgen dan kleinere gemeenten, maar dat het aantal informatieverzoeken gemiddeld voor alle gemeenten waarschijnlijk meer zal zijn dan de verdubbeling waarvan in de memorie van toelichting sprake is. Gemeenten geven aan dat ze verwachten minimaal het drievoudige aan geraamde capaciteit nodig te hebben voor de invulling van de contactfunctionaris.

4.2.2.2. Ambitieniveau

De wet laat ruimte in het ambitieniveau van een gemeente. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten denken aan een 'simpele' verwijzingsfunctie via het klantcontactcentrum naar een website of verantwoordelijk persoon. Andere zouden graag een informatiecommissaris zien binnen hun gemeente. De capaciteitsinzet is afhankelijk van het ambitieniveau voor de rol van de contactpersoon. Het ambitieniveau bepaalt namelijk tot hoever de dienstverlening van de contactpersoon gaat. In dat licht blijkt uit ons onderzoek dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden van deze contactpersoon uitgewerkt moeten worden (zoals ook voor Functionaris Gegevensbescherming in het kader van de AVG is gemaakt) en zullen gemeenten een contactpersoon moeten aanstellen en opleiden.

Gemeenten geven aan dat het vervolgens belangrijk is om duidelijk te zijn over de verwachting van de contactpersoon: informatie is niet per se onmiddellijk beschikbaar door de inzet van een contactpersoon. Daarvoor moeten er nog steeds aanpassingen gedaan worden in de beschikbaarheid van informatie. Duidelijke communicatie over de dienstverlening van de contactpersoon (zowel intern als extern) dient ingericht te worden.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

4.2.3. Randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie

- Het is belangrijk duidelijk te zijn over de verwachting van de contactpersoon: dit geldt voor zowel de ambitie als de snelheid van beschikbaarheid van informatie.

4.3. De verbetering van de informatiehuishouding

4.3.1. Huidige situatie

4.3.1.1. Bestaande kwaliteitseisen voor 'informatiehuishouding op orde'

Het openbaar maken van de informatie stelt hoge eisen aan het informatiebeheer. Informatiebeheer is de inrichting en uitvoering van het opslaan, het bewaren en beheren, het ontsluiten of (actief) leveren, en waar nodig, het overdragen, verplaatsen, verwijderen of vernietigen van informatie. Er zijn verschillende handreikingen beschikbaar die kwaliteitseisen leveren voor een 'informatiehuishouding op orde'. Voorbeelden hiervan zijn de handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO⁵⁰) of de Baseline informatiehuishouding gemeenten⁵¹. In KIDO is de hier gehanteerde definitie van informatiebeheer beschreven.

Gemeenten hanteren deze handreikingen vooral om aan de archiefeisen te voldoen, maar in feite zijn de eisen/ kpi's die er genoemd worden breder. Uitdaging die onze gesprekpartners noemen bij het op orde brengen van de informatiehuishouding, is er daadwerkelijk op sturen en er geld voor vrij maken. Gemeenten geven aan dat het onderwerp nog vaak gezien wordt als een last en dat er niet altijd de link gelegd wordt naar de toegevoegde waarde. Hierdoor wordt niet altijd de urgentie gevoeld.

4.3.1.2. Lopende trajecten in het kader van 'informatiehuishouding op orde'

Uit onze gesprekken is gebleken dat er verschillen tussen gemeenten zijn in de te leggen prioriteit bij informatiebeheer. Dit is in overeenkomst met het kwantitatief onderzoek "Stand van zaken digitale informatiehuishouding bij gemeenten 2018"⁵² In deze online peiling is de vraag gesteld: "Waar gaat in uw organisatie momenteel de grootste prioriteit naar uit bij (digitaal) informatiebeheer?" In onderstaande Figuur 8 zijn de resultaten weergegeven. Waarbij de prioriteit die ligt bij het onderwerp Privacy en veiligheid verklaard kan worden doordat het onderzoek heeft plaats gevonden in juni 2018, vlak nadat de AVG in werking is getreden. In het rapport wordt ook inzicht gegeven in de 'Anders, namelijk'. Hier werd het vaakst 'zaakgericht werken' genoemd als prioriteit. Zaakgericht werken draagt volgens gemeenten sterk bij aan het op orde brengen van de

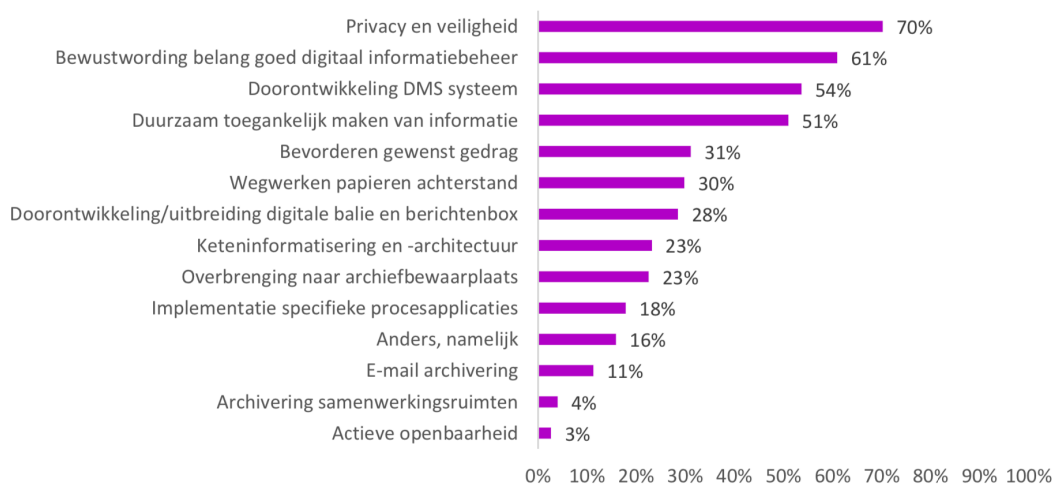
⁵⁰ <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/dienstverlening-aan-inwoners-en-ondernemers/nieuws/handreiking-kwaliteitssysteem-informatiebeheer-beschikbaar>

⁵¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven/publicaties/baseline-informatiehuishouding-gemeenten>

⁵² <https://vng.nl/files/vng/20180620-rapport-stand-van-zaken-digitale-informatiehuishouding-gemeenten.pdf>

informatiehuishouding. Opvallend in relatie tot dit onderzoek is dat 'Actieve openbaarheid' onderaan de prioritering staat.

Waar gaat in uw organisatie momenteel de grootste prioriteit naar uit bij (digitaal) informatiebeheer? (meerdere antwoorden mogelijk, n=151).

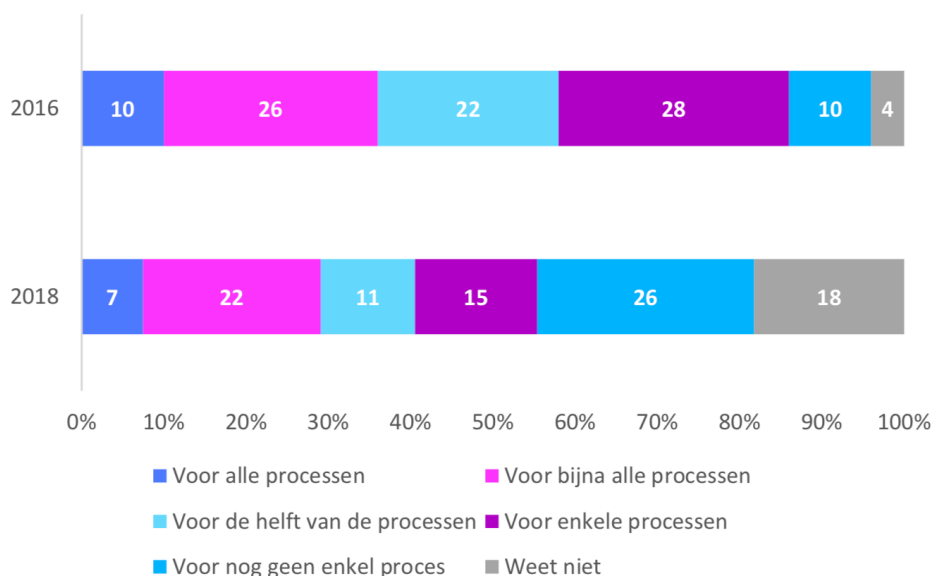


Figuur 8 Resultaten grootste prioriteit bij informatiebeheer (overgenomen uit "Stand van zaken digitale informatiehuishouding bij gemeenten 2018")

Relevant in deze analyse is de gerapporteerde stand van zaken rond de metadatering TMLO en e-Depot ontwikkeling. TMLO is de metadatastandaard van de decentrale overheden (zie ook architectuur hoofdstuk 3). In die zin zijn er al afspraken over metadata, maar TMLO moet wel overal geïmplementeerd worden. E-depots zijn een uitdrukking van duurzame opslag.

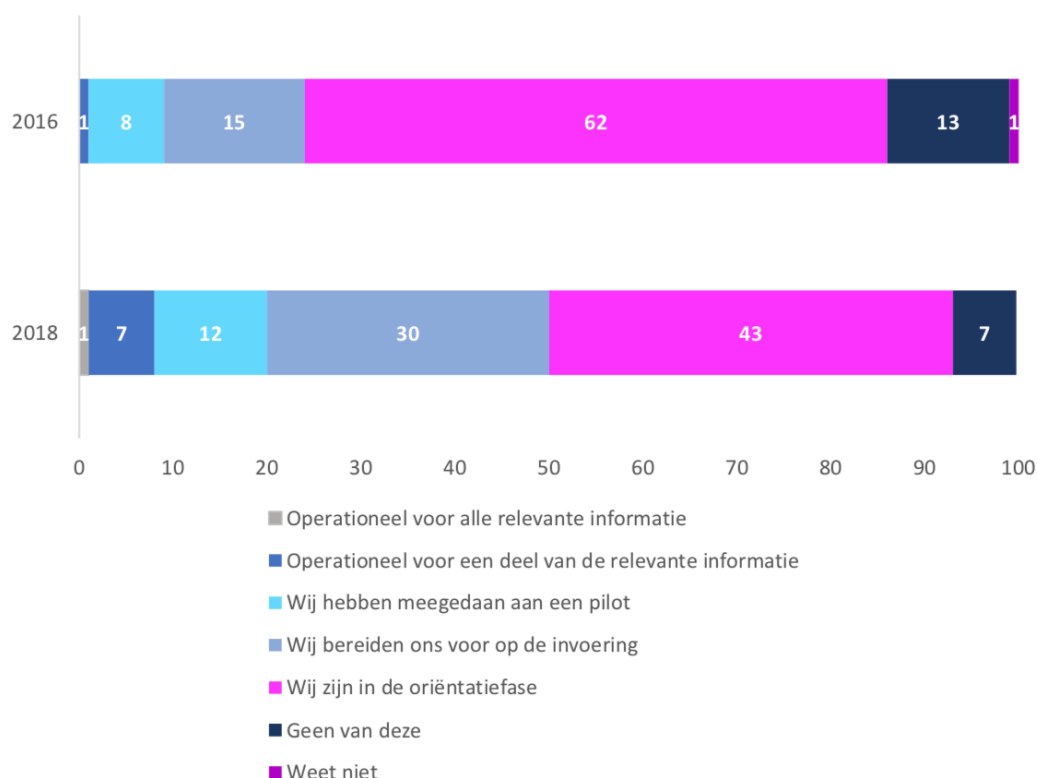
Uit het onderzoek: "Ten opzichte van 2016 is tevens een afname zichtbaar in de mate waarin het metagegevensschema in de organisatie is geïmplementeerd. In 2018 geven meer gemeenten aan dit voor nog geen enkel proces te hebben gedaan vergeleken 2016 (26% versus 10% in 2016). Net als in 2016 loopt dit beeld wel sterk uiteen onder gemeenten.

Voor hoeveel processen is het metagegevensschema in de organisatie geïmplementeerd?, n=151



Archiefbewaarplaatsen zijn veelal in eigen beheer en zijn bij streek- of regionaal archief of bij een regionaal historisch centrum ondergebracht. Ten opzichte van de vorige meting is tevens een verschuiving zichtbaar ten aanzien van de E-depot voorziening. Waren gemeenten in 2016 vooral bezig met oriënteren op een E-depot nu zien we dat gemeenten zich daadwerkelijk voorbereiden op het overbrengen naar een E-depotvoorziening.”

Kunt u aangeven in hoeverre binnen uw organisatie al gebruik wordt gemaakt van een e-depotvoorziening? n=151



4.3.1.3. Ambitie gemeente

We zien grofweg, in de context van openbaar maken, twee insteken om de ambities van openbaarmaking te realiseren. Er zijn gemeenten die openbaarmaking willen bereiken via het actief sturen op transparante cultuur, andere gemeenten zetten in op een digitaliseringstraject. Gemeenten geven aan dat een combinatie van beiden het beste is, maar meestal zijn de uitvoeringsprogramma's, gericht op informatie beschikbaar en openbaar maken, nog behoorlijk technisch gedreven (bijv. focus op systeem implementatie bij zaakgericht werken en archiveren). Daarnaast geven gemeenten aan dat er een uitdaging zit in het commitment krijgen over de wijze waarop informatie digitaal wordt opgeslagen (documentstructuur en metadatering). Dit bepaalt de mate waarin de informatie ook toegankelijk is voor anderen en is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de Woo. Commitment hierover krijgen en het handhaven wordt ervaren als een tijdrovend proces. Uit ons onderzoek blijkt dat bij gemeenten die al een grote stap hebben gezet in zaakgericht werken (en daarmee goed zicht hebben op de documenten stroom) ervan hoog tot laag in de organisatie aandacht is voor het gestructureerd werken met informatie. Een gemeente heeft bijvoorbeeld vanuit het team informatiebeheer mensen in teams vanuit het primaire proces apart opgeleid. Deze zogenoemde key-users-op-kracht, begeleiden vervolgens hun directe collega's in de toepassing van zaakgericht werken en daarmee wordt het informatiebeheer steeds beter. Ook

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

zijn er kpi's afgesproken met de top vanuit de organisatie op het gebied van informatiebeheer. Aan de hand van een management rapportage wordt ieder maand het onderwerp besproken in de managementteams van de verschillende organisatieonderdelen. Ook wordt er door het team zelf periodiek gemonitord hoe de kwaliteit van de dossiers is. Bij afwijkingen wordt er gericht hulp geboden om knelpunten te verbeteren.

4.3.2. Wat verandert er voor gemeenten door de Woo in het verbeteren van de informatiehuishouding en wat betekent dit voor het meerjarenplan

Gemeenten zullen door de Woo versneld maatregelen moeten treffen om de duurzame toegankelijkheid te borgen en de informatie op orde te brengen. Het betreft onder meer aansluiten op e-depots, medatatering en het voeren van een kwaliteitssysteem als KIDO.

Aanvullend op de al bestaande inspanningsverplichting om de informatiehuishouding op orde te brengen zien gemeenten een extra inspanning die nodig is vanwege de Woo omdat niet alleen aan de archiefisen moet worden voldaan, maar ook aan die van openbaarmaking. Gemeenten noemen het screenen van documenten, het voornemen tot openbaarmaking voorleggen aan derden en het weglakken van passages in documenten. Voorts moet publicatie bij voorkeur geschieden in een machinaal leesbaar open formaat,

Het op orde brengen van de informatie is breder dan eventuele achterstallige archivering hoe noodzakelijk dat laatste ook is. Het op orde brengen van de informatiehuishouding houdt in dat informatie vindbaar is en ontsloten kan worden, niet alleen na overdracht aan het archief, maar juist in de fase daarvoor. Om dit te realiseren zien we in ons onderzoek dat er verschillende aanpakken mogelijk zijn, openbaarmaking moet worden verankerd in de cultuur, er raakvlakken zijn met andere wetten op het gebied van toegankelijke informatie en is er een doordachte aanpak nodig om de Woo te realiseren in aansluiting met de al lopende trajecten om de informatiehouding op orde te brengen. Gemeenten zien graag dat een gefaseerde invoering van de Woo wordt verwerkt in het verplichte meerjarenplan.

4.3.2.1. Verschillende aanpakken mogelijk bij inrichten Woo in aansluiting bij de al lopende trajecten in het kader van 'informatiehuishouding op orde'

Uit ons onderzoek is gebleken dat gemeenten verschillende aanpakken hanteren om hun informatiehuishouding te verbeteren. Er zijn gemeenten die uitgaan van een gemeentelijk gegevenslandschap (Zie hoofdstuk 3). Andere gemeenten zetten volop in op 'volledig digitaal' en zijn van plan zo goed als mogelijk het openbaar maken van de documenten uit de informatiecategorieën een plek te geven in de lopende trajecten om hun informatiehuishouding op orde te brengen (zie 4.3.2.1). Daarbij geven gemeenten aan dat er behoefte is aan een concrete handreiking met daarin opgenomen wat je moet doen om de verplichte informatie te publiceren. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan een maatstaf die aangeeft wanneer hun informatiehuishouding op orde is in relatie tot de Woo. En ze willen graag invloed kunnen uitoefenen over wanneer welke informatiecategorie openbaar moet zijn. Hierover moeten nog wettelijke afspraken gemaakt worden (Zie hoofdstuk 2). Onverlet lijkt er beleidsruimte te zijn in het kiezen van ambitieniveau en het bepalen van een eigen tempo.

4.3.2.2. Openbaar maken van overheidsinformatie is niet alleen een technische en juridische opgave, maar ook een veranderopgave

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten cultuurverandering zien als een belangrijk aspect in het bereiken van openbaarheid en de daarbij horende verbetering van de informatiehuishouding. Uit ons onderzoek blijkt dat openbaar maken van overheidsinformatie niet alleen een technische en juridische opgave is, maar ook een veranderopgave. Gemeenten hebben behoefte aan een veranderkundige aanpak waarin in termen van beleid en uitvoering is aangegeven hoe men invulling geeft aan de Woo en wat het specifiek voor gemeenten en haar burgers betekent. In de Memorie van Toelichting (TK, 3 herdruk⁵³) staat hierover het volgende: “Uitgangspunt van de Woo is dat bij de overheid een cultuurverandering nodig is ten aanzien van de openbaarheid en de informatiehuishouding. In het debat in de Tweede Kamer over de Woo is wel gezegd dat een cultuurverandering niet bij wet kan worden afgedwongen. Dat is juist, maar de wet kan wel instrumenten bieden om een dergelijke cultuurverandering te bewerkstelligen. De initiatiefnemers hopen dat dat het automatisme waarmee sommige informatie openbaar wordt gemaakt, zal leiden tot minder vrees voor die openbaarheid. Daarnaast verwachten de indieners dat, als de werkdruk bij de afdoening van verzoeken om informatie afneemt door de verbetering van de toegankelijkheid van de digitale overheidsinformatie, ook de weerstand tegen dergelijke verzoeken bij de bestuursorganen zal afnemen. Dit is een proces van lange adem”.

4.3.2.3. Woo is niet de enige wet die gaat over openbaarmaking van informatie

Gemeenten geven aan dat ze in het kader van openbaarheid en toegankelijkheid te maken hebben met verschillende wetten. We noemen hier de belangrijkste: de Algemene Verordening Gegevensbescherming, Wet hergebruik overheidsinformatie, Archiefwet, Wet elektronische bekendmaking, Tijdelijk Besluit digitale toegankelijkheid overheid, Omgevingswet. Uit ons onderzoek blijkt dat het aan gemeenten zelf wordt overgelaten om deze wetten in samenhang te zien en volgens de voorschriften te implementeren. In onze analyse valt op dat alle genoemde wetten gaan over ‘dat en wat’ er openbaar moet (mag) worden gemaakt, en dat het ‘tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid’ (en in mindere mate de Wet hergebruik overheidsinformatie) gaat over ‘hoe’ informatie toegankelijk wordt gemaakt/ontsloten. Dit is van een andere orde, want het gaat om alle informatie die gemeenten ontsluiten en ook om de digitale tools om deze te ontsluiten. Gemeenten hebben behoefte om de samenhang tussen verschillende wetten gericht op toegankelijkheid en openbaarheid zichtbaar te maken op minimaal juridisch vlak. Daarnaast is het gewenst om dit inzicht ook te geven op thema’s van proces, rollen binnen de organisatie en architectuur/informatievoorziening. Bij voorkeur komen deze ontwikkelingen samen in een integraal plan waarmee de implementatie van deze wet- en regelgeving gestuurd kan worden.

4.3.2.4. Meerjarenplan

Uit onze analyse blijkt dat het grootste gedeelte van de gemeenten het lastig inschatten vinden wat er in detail geregeld moet worden om te kunnen voldoen aan de Woo. In grote lijnen zien

⁵³ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20190102/memorie_van_toelichting/info

gemeenten dat er aanpassingen gedaan moeten worden in zowel de informatiesystemen als in processen als in opleiding en cultuur. Er is daarbij grote behoefte aan inzicht en overzicht in concrete praktijkvoorbeelden. Het meerjarenplan kan hierbij helpen. Op dit moment is VNG bezig met praktijkbeproevingen, digitale archieven op orde er zal een projectleider Woo wordt aangesteld om de komende jaren de implementatie voor te bereiden.

Gemeenten zien hier graag het volgende ondersteuningsaanbod vanuit het Meerjarenplan:

- Het Meerjarenplan als gefaseerd invoeringsplan Woo. Waarbij ze willen starten met categorieën waarvan het meest eenvoudig is om documenten openbaar te maken;
- Omdat de Woo gaat over een ketenproces van creatie tot aan openbaarmaking zien gemeenten dat de implementatie niet bij één persoon binnen de organisatie kan worden belegd. Alleen door samenwerking tussen proceseigenaren, IT/Informatiebeleid en Informatiebeheer/Archief kan de Woo geïmplementeerd worden. Gemeenten geven aan dat hier in de ondersteuning rekening moet worden gehouden door zich niet te richten op één doelgroep/rol;
- Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een roadmap met daarin de stappen en thema's die gemeenten moeten inregelen en in welke volgorde ze dat moeten oppakken (denk hierbij aan standaarden, kaders, systemen, functionaliteiten, leveranciers, communicatie burger).

4.3.3. Randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie

- Afhankelijk van wanneer de wet in werking treedt en de invoeringstermijn zullen gemeenten de openbaarmaking van de documenten in de 11 informatiecategorieën moeten inpassen in de bestaande trajecten om de informatiehuishouding op orde te brengen en andere wetgeving die ook van invloed is op het toegankelijk maken van informatie;
- Ondersteuning bij implementatie van Woo moet met name ook zitten op de veranderopgave (cultuurverandering). Het wordt een ketenproces waar de gehele organisatie een rol heeft te vervullen (van creatie informatie tot publicatie en van cultuur tot techniek). Invulling van deze randvoorwaarde ondersteunt de openbaarmaking uit eigen beweging;
- Vervolgens is het wenselijk dat gemeenten een groeipad definiëren om documenten openbaar te maken. De wet geeft ruimte voor een gefaseerde aanpak waarbij bijvoorbeeld rekening gehouden wordt met de complexiteit van het openbaar maken van de betreffende informatiecategorieën, maar ook met de mate van het op orde zijn van de informatiehuishouding voor deze informatiecategorieën (zijn de betreffende documenten makkelijk te identificeren, te ontsluiten en/of te publiceren);
- Houd bij het meerjarenplan rekening met de status van de informatiehuishouding van gemeenten, deze is randvoorwaardelijk voor de Woo.

4.3.4. Risico's

- Wanneer gemeenten hun informatiehuishouding niet op orde hebben is dit een risico voor de implementatie van de Woo;

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

- Er is niet altijd (bestuurlijke) aandacht en voldoende middelen voor het verbeteren van de informatiehuishouding doordat andere (landelijke) doelstellingen ook gehaald moeten worden;
- Het is nog onbekend wat gemeenten in detail moeten doen om te voldoen aan de Woo.

4.4. Overige significante verschillen door de Woo (huidige en toekomstige situatie)

Uit ons onderzoek blijkt dat er significante verschillen door de Woo worden gezien voor gemeenten die qua bedrijfsvoering van de gemeenten vooral consequenties hebben voor juristen c.q de personen die een ingediend Wob-verzoek behandelen. We beschrijven ze hier aan de hand van de wetbeschrijving uit hoofdstuk 2(paragraaf 2.6). De financiële consequenties worden in hoofdstuk 5 verder toegelicht.

4.4.1. Begroting dient onder de Woo een openbaarheidparagraaf te bevatten

Om de controle op de naleving van actieve openbaarmaking door organen zelf te stimuleren, dienen organen in hun begroting en verantwoordingsverslag aan te geven hoe zij met de bepalingen uit de Woo rekening houden.

Gemeenten zullen in hun PDCA-cyclus rekening moeten houden met deze extra KPI.

4.4.2. Beperking verdagingstermijn in Woo

De bevoegdheid van bestuursorganen om de beslistermijn te verdagen is op twee punten aangescherpt in de Woo. Ten eerste kan maximaal twee weken verdaagd worden en daarbij geldt als randvoorwaarde dat dit alleen kan indien *'de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt'*.

Het betreft hier de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie, niet de gecompliceerdheid of de omvang van het verzoek. Dit is een significante wijziging ten opzichte van de situatie onder de Wob, die gevolgen heeft voor het proces van afhandeling van Woo-verzoeken.

Gemeenten zullen een extra juridische activiteit krijgen omdat ze het moeten onderbouwen als ze een Woo-verzoek twee weken willen verdagen. Uit ons onderzoek blijkt dat het verdagen van de beslistermijn bijna altijd voor komt.

4.4.3. Wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking

De uitzonderingsgronden, zoals genoemd in de Wob, worden deels letterlijk herhaald onder de Woo. Daarnaast zijn veel uitzonderingsgronden anders geformuleerd (bijvoorbeeld ten aanzien van milieu).

Door de wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking onder de Woo zal een gemeente een andere en/of extra afweging moeten maken ten opzichte van de uitzonderingsgronden zoals genoemd onder de Wob. Hierover zal een juridische functionaris binnen de gemeente geïnformeerd

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

moeten worden en deze persoon zal voor deze extra afwegingen of motivering van een afwijzing van een openbaarheidsverzoek meer tijd nodig hebben.

4.4.4. Zwaardere motiveringsplicht bij niet openbaarmaking ouder dan 5 jaar

Artikel 5.3 van de Woo introduceert een nieuwe wettelijke variabele. Namelijk de variabele dat informatie al dan niet ouder is dan 5 jaar. Uit artikel 5.3 van de Woo volgt een aanvullende belangenafweging voor het geval informatie ouder is dan 5 jaar.

Deze aanvullende belangenafweging kan ertoe leiden dat eerdere afgewezen verzoeken opnieuw worden ingediend nadat de informatie 5 jaar oud is. Dit betekent dat een gemeente een verzoek weer in behandeling moet nemen en dezelfde procedure nog eens doorloopt. Dit betekent extra werk en kosten door de Woo.

4.4.5. Openbaarmaking opgeschort bij voorlopige voorziening

Dit betekent voor gemeenten dat er bij deze aanvragen de openbaarmaking altijd wordt opgeschort en er gewacht moet worden totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek ingetrokken. Hiermee ontstaat een langere doorlooptijd in het proces.

4.4.6. Openbaarmaking onder voorwaarden/ selectief

Wanneer het afwegingskader van bestuursorganen onder de Wob wordt afgezet tegen het afwegingskader (en de inzet van beschikbare instrumenten) onder de Woo dan zien we dat het palet aan bevoegdheden voor bestuursorganen toeneemt. Aannemelijk is dat deze toename aan bevoegdheden ertoe leidt dat in het besluitvormingsproces onder de Woo in een concreet geval een meer omvangrijkere en mogelijk ook complexere afweging gemaakt dient te worden dan onder de Wob. Denk hierbij ook aan de bevoegdheid tot het stellen van 'voorwaarden'. In het licht van de betrokken belangen dienen deze voorwaarden zorgvuldig geformuleerd te worden. Dit betreft ten opzichte van de situatie onder de Wob een nieuw element in de besluitvorming. Gemeentelijke juridische functionarissen zullen hierover geïnformeerd moeten worden en zullen extra tijd nodig hebben om het besluitvormingsproces te doorlopen.

4.4.7. Antimisbruikregeling Woo

Artikel 4.6 van de Woo biedt de bevoegdheid aan bestuursorganen om te besluiten verzoeken niet (verder) te behandelen indien dit verzoek of meerdere verzoeken gericht zijn op het verstoren van het functioneren van het bestuursorgaan. Deze bepaling in de Woo is nieuw ten opzichte van de Wob.

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten hier blij mee zijn. Want ondanks dat er per 1 oktober 2016 een bestuursorgaan niet langer een dwangsom verschuldigd is indien het niet tijdig een besluit neemt op een verzoek op grond van de Wob, is de ervaring dat er nog steeds verzoeken om publieke informatie komen puur om de gemeente dwars te zitten of een proceskostenvergoeding te innen.

4.4.8. Vorderingsplicht gemeente bij niet aanwezige informatie

De geschetste verplichting is een nieuwe en aanvullende verplichting ten opzichte van de Wob. Dit betekent voor gemeenten een extra activiteit in het vorderen van informatie indien deze niet meer aanwezig is bij de gemeente, maar wel had moeten zijn.

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten het in deze fase van het wetstraject van de Woo nog lastig vinden om in te schatten hoeveel extra capaciteit er nodig is om deze significante verschillen tussen de Wob en de Woo uit te voeren. Gemeenten hebben behoefte aan een handreiking met daarin overzichtelijk opgenomen wat een gemeente extra of anders moet doen vanwege deze significante verschillen tussen de Wob en Woo. Daarnaast is het nodig dat (juridische) medewerkers worden geïnformeerd en opgeleid over deze significante verschillen tussen de Wob en Woo. In het financiële hoofdstuk onderbouwen we de verhoogde capaciteit inschatting en vertalen we de financiële consequenties voor gemeenten als aanvulling op de MKBA.

4.5. Samenvattend: Impact Woo

In onderstaande Tabel 3 staan samenvattend de verplichtingen uit de wet, de uitdagingen die we zien in ons onderzoek en de aanbevelingen weergegeven. Omwille van de leesbaarheid, hebben we de samenvattende aanbevelingen uit het architectuurhoofdstuk niet in deze tabel overgenomen. We verwijzen hiervoor naar hoofdstuk 3.

Verplichting uit de wet	Uitdaging	Aanbeveling
<p><i>Actieve openbaarmaking van categorieën van informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informatieobjecten die vallen binnen de 11 benoemde categorieën worden binnen 14 dagen na vaststelling actief openbaar gemaakt • Informatieobjecten waarvoor dat zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, worden actief openbaar gemaakt • Inrichten proces om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente • Publicatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente • Duidelijkheid over de ontwikkeling en de benodigde aansluitvoorwaarden van de beoogde landelijke publicatie voorziening Plooi. • Aanpassingen in de wijze waarop techniek wordt ingezet bij gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor duidelijk overzicht c.q. beschrijvingen wat precies onder de 11 categorieën wordt verstaan • Zorg voor een handreiking en checklist met daarin opgenomen wat een gemeente moet doen om de verplichte informatie identificeren en te publiceren. Baseer deze handreiking op de gemeentelijke architectuur voor openbaarmaking van documenten (deze moet nog uitgewerkt worden (zie hoofdstuk 3)) • Toets of het architectuurvoorstel voor het identificatie- en publicatieproces voldoet als referentieproces voor openbaarmaking door gemeenten (en de technische realisatie hiervan) • Zorg voor opleiding van medewerkers uit het primaire proces in het werken met documenten die openbaar gemaakt moeten worden. Medewerkers uit het ondersteunende proces (informatiebeheer) hebben opleiding nodig in het inrichten van het identificatie en publicatieproces; • Zorg voor een handreiking die helpt in het maken van afwegingen over de wijze van aansluiting op de landelijke publicatie voorzieningen en daarbij wat gemeenten zelf moeten doen. • Zorg voor gezamenlijke gemeentelijke afspraken over de aansluitvoorwaarden en mogelijkheden met PLOOI; • Verwerk de inschatting van meer verplichte openbaar te maken documenten (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA • Verwerk de inschatting van de kosten van aansluiten op een landelijke publicatievoorziening en de kosten voor wat gemeenten nog zelf moeten doen in

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

		<p>de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verwerk de kosten voor opleiding voor medewerkers uit het primaire proces in het werken met documenten die openbaar gemaakt moeten worden in de financiële consequenties, als aanvulling op de MKBA.
<p><i>Instellen Woo-contactpersoon</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachting is dat er meer informatieverzoeken moeten worden afgehandeld • Het is belangrijk duidelijk te zijn over de verwachting van de contactpersoon: Dit geldt voor zowel de ambitie als de snelheid van beschikbaarheid van Informatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een handreiking met uitwerking van de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de contactpersoon (zoals ook voor de Functionaris Gegevensbescherming in het kader van de AVG is gemaakt). Houdt in deze handreiking rekening met dat er verschillende ambities binnen gemeenten kunnen zijn. Deze handreiking kunnen gemeenten vertalen naar een invulling van de contactpersoon op lokaal niveau. • Verwerk de verhoogde capaciteit inschatting (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA
<p><i>Verbetering informatiehuishouding</i></p> <p>Zorgplicht en openbaarmaking: Een bestuursorgaan draagt zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.</p> <p>Meerjarenplan ter verbetering van de informatiehuishouding</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is achterstallig onderhoud in het op orde brengen van de informatiehuishouding. Dit is van invloed op de Woo implementatie (tempo en ambitie). • Gemeenten vinden het lastig inschatten wat er in detail geregeld moet worden om te kunnen voldoen aan de Woo. • Woo is niet de enige wet die gaat over openbaarmaking van informatie • Openbaar maken van overheidsinformatie is niet alleen een technische en juridische opgave is, maar ook een veranderopgave • Er zijn verschillende aanpakken mogelijk om de informatiehuishouding te verbeteren irt de Woo • Er is niet altijd (bestuurlijke) aandacht en voldoende middelen voor het verbeteren van de 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor versnelling in het op orde brengen van de informatiehuishouding van gemeenten als stevige basis voor het efficiënt en effectief openbaar maken van overheidsinformatie; • Zorg hierbij voor prioritering van de onderdelen die van belang zijn voor de Woo (inrichten identificatie- en publicatieproces, standaardisatie van metadata en documentformaten en publicatiemechanisme); • Ondersteuning bij implementatie van Woo moet met name ook zitten op de veranderopgave (cultuurverandering). Het wordt een ketenproces waar de gehele organisatie een rol heeft te vervullen (van creatie informatie tot publicatie en van cultuur tot techniek). Gemeenten geven aan dat hier in de ondersteuning rekening moet worden gehouden door zich niet te richten één doelgroep/rol; • Help gemeenten een groeipad te definiëren om documenten openbaar te maken. De wet geeft ruimte voor een gefaseerde aanpak waarbij bijvoorbeeld rekening gehouden wordt met de complexiteit van het openbaar maken van de betreffende informatiecategorieën, maar ook met de

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

	<p>informatiehuishouding doordat andere (landelijke) doelstellingen ook gehaald moeten worden.</p>	<p>mate van het op orde zijn van de informatiehuishouding voor deze informatiecategorieën (zijn de betreffende documenten makkelijk te identificeren, te ontsluiten en/of te publiceren). Verwerk dit groeipad in het meerjarenplan als gefaseerd invoeringsplan Woo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Houd bij het meerjarenplan rekening met de status van de informatiehuishouding van gemeenten, deze is randvoorwaardelijk voor de Woo.
<p><i>Overige significante verschillen door de Woo huidige en toekomstige situatie (zie paragraaf 2.6 en 4.4)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Significante verschillen in de Woo t.o.v. de Wob doen een beroep op extra inspanning en kennis van (juridische) medewerkers gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor informeren en opleiden van (juridische) medewerkers over deze significante verschillen tussen de Wob en Woo; • Zorg voor een handreiking met daarin overzichtelijk opgenomen wat een gemeente extra of anders moet doen vanwege deze significante verschillen tussen de Wob en Woo; • Verwerk de verhoogde capaciteit inschatting (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA

Tabel 3 Samenvattend: Verplichtingen uit de wet, uitdagingen en aanbevelingen

5. Financiële consequenties van de Woo voor gemeenten

Dit hoofdstuk vertaalt de impact zoals eerder in dit rapport uitgewerkt naar financiële consequenties. Eerder is door Ecorys een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse gemaakt⁵⁴. De MKBA heeft overheidsbreed becijferd wat incidentele en structurele meerkosten zijn voor invoering van de Woo. Wij hebben de uitgangspunten uit voorgenoemde MKBA als basis gebruikt voor de financiële vertaling van de impact van de Woo voor gemeenten. Op basis van de uitkomsten van ons verdiepend onderzoek bij gemeenten zijn we nagegaan welke aanvullende kosten ontstaan voor gemeenten en/of waar ons onderzoek aanleiding geeft om af te wijken van de uitgangspunten uit de MKBA.

5.1. Initiële kosten voor de uitvoering van de Woo

De initiële investeringskosten voor gemeenten worden onderverdeeld in kosten voor 1) processen en organisatie, 2) informatiesystemen en 3) medewerkers. Omwille van vergelijkbaarheid hebben wij ervoor gekozen dezelfde kostencategorieën te hanteren als in de MKBA.

In onderstaande Tabel 4 staan de initiële kosten voor de uitvoering van de Woo per organisatie zoals in de MKBA weergegeven.

Omvang organisatie			
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot
Processen en organisatie	€25.000	€50.000	€100.000
Systemen	€60.000	€150.000	€275.000
Medewerkers	€4.000	€18.000	€54.000
Totaal (afgerond)	€90.000	€220.000	€430.000

Tabel 4 Initiële kosten voor de uitvoering van de Woo per organisatie zoals in de MKBA weergegeven

5.1.1. Processen en organisatie

5.1.1.1. Inventarisatie Woo relevante processen

Deze aanname uit de MKBA hebben wij in ons onderzoek overgenomen: elke gemeente zal moeten bepalen in welke processen documenten voorkomen die actief openbaar gemaakt moeten worden. De kosten van deze inventarisatie zullen sterk afhankelijk zijn van de omvang van de

⁵⁴ Het rapport is getiteld "MKBA concept-aanpassing Wet Open Overheid Eindrapportage" en gepubliceerd op 2 november 2018. Op 7 november 2018 is er een memo nagestuurd met herberekeningen op basis van tussentijdse wijzigingen in het wetsvoorstel.

organisatie, de diversiteit van de processen en de mate waarin de organisatie processen in kaart heeft gebracht en heeft beschreven. Een grote gemeente voert meer dan 1500 processen uit en het identificeren van Woo-documenten moet ingebed worden in de relevante bedrijfsprocessen.

5.1.1.2. Aanpassen Woo relevante processen

Inrichten Identificatie proces

Als de Woo-relevante processen zijn geïdentificeerd zullen aanpassingen moeten worden gedaan om te zorgen dat alle relevante documenten tijdig worden geïdentificeerd en aangeboden worden voor publicatie. De veronderstelling hierbij is dat hiervoor procesaanpassing nodig is. Dit betekent dat de werkinstructies van medewerkers in het primaire proces moeten worden aangepast. Dit is een eenmalige activiteit. Daarnaast moet de 'Woo-identificatie eisen' worden opgenomen in het informatiebeheerproces waarmee de gemeente haar informatiehuishouding ordent, beheert en toegankelijk maakt.

De MKBA gaat ervan uit dat deze activiteiten kunnen worden ingebed in regulier onderhoud en dat er daarmee geen sprake is van substantiële kosten. Uit ons onderzoek blijkt dat het geen gemeengoed is dat medewerkers uit het primaire proces in de uitvoering van hun werk proces ook rekening houden met het openbaar maken van documenten. We zien daarom extra initiële activiteiten om het werkproces aan te passen, zodat het identificeren van documenten ook structureel plaatsvindt in het primaire proces.

Het onderzoek geeft aan dat er eerst nog geïnteriseerd moet worden in welke processen de verplicht openbaar te maken document ontstaan. We maken daarom de inschatting dat er minstens 43 werkprocessen onderzocht en aangepast moeten worden, waarbij tevens de eisen van het identificatieproces worden opgenomen. Deze 43 baseren we op het aantal referentiezaaktype uit de Gemma.⁵⁵

Voor het aanpassen van een werkinstructie rekenen we gemiddeld 2 uur per werkinstructie. Hier houden we rekening met het feit dat er overeenkomst zit tussen de werkinstructies voor de verschillende processen, maar dat deze vervolgens naar inschatting bij minstens 43 werkprocessen moet worden ingepast. We houden de normkosten overheidsarbeid per uur (€60,-) aan zoals ook in de MKBA is gehanteerd. Dit betekent dat per gemeente €5000,- (afgerond) aan extra (t.o.v. de MKBA) proceskosten nodig zijn.

Inrichten publicatieproces

Elke gemeente zal een publicatieproces moeten inrichten. Dit zal in het algemeen een generiek proces zijn, dat onafhankelijk is van de openbaar te maken documenten (zie hoofdstuk 3). Voor de

⁵⁵ <https://www.gemmaonline.nl/index.php/Referentiezaaktypen>

documenten die al openbaar gemaakt worden bestaat dit al. De impact van de Woo is dat het publicatieproces aangepast en uitgebreid zal moeten worden voor de nieuwe, vanwege de Woo openbaar te maken documenten. Dit is vooral een systeemaanpassing. Voor de procesaanpassing zien wij in ons onderzoek geen substantiële kosten. Daarnaast zullen medewerkers uit het primaire proces handmatig documenten moeten controleren of gevoelige gegevens daadwerkelijk verwijderd zijn uit het te publiceren document. Deze activiteit nemen we mee in de financiële consequentie van het openbaar maken van documenten (zie variabele structurele kosten verderop in dit hoofdstuk). Een andere activiteit die uit ons onderzoek naar voren komt is dat er afspraken gemaakt moeten worden met de landelijke publicatievoorziening over de aansluitvoorwaarden. Voor deze laatste activiteit nemen we in ons onderzoek aan dat dit gezamenlijk gebeurt waarmee er geen substantiële kosten ontstaan voor een individuele gemeente voor deze activiteit. Deze kosten worden in ons onderzoek meegenomen in de centrale kosten. Zie verderop in dit hoofdstuk.

Samenvattend zien wij in ons onderzoek de volgende aanvullende initiële kosten voor processen en organisatie:

Omvang organisatie			
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot
MBKA: Processen en organisatie	€25.000	€50.000	€100.000
Uitvoeringstoets: extra initiële kosten voor processen en organisatie	€5000	€5000	€5000
Totaal	€30.000	€55.000	€105.000

5.1.2. Systemen

In ons onderzoek zien we de volgende noodzakelijke systeemaanpassingen:

- Er moeten sjablonen gemaakt worden om gegevens die niet gepubliceerd mogen worden, eenvoudig te kunnen identificeren of gestructureerd op te slaan
- Er moet metadatering (inclusief URI) worden toegepast zodat de documenten eenvoudig kunnen worden teruggevonden en er een unieke verwijzing blijft bestaan zodat duurzaam kan worden verwezen naar de opslaglocatie van het document⁵⁶
- Er moet een decentrale publicatievoorziening worden ingericht. Hierbij zien we in ons onderzoek dat de meeste gemeenten in staat zijn om documenten te publiceren op hun

⁵⁶ Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is het wenselijk om in het kader van de inspanningsverplichting van de Woo te streven naar het voorzien van metadata voor alle documenten (dus niet alleen de verplichte categorieën, maar ook rekening te houden met de inspanningsverplichting) die publicatie en hergebruik mogelijk maken. Dit brengt extra kosten met zich. In dit onderzoek is alleen een inschatting gegeven voor het aanpassen van de sjablonen en metadatering voor de (resultaats)verplicht openbaar te maken documenten.

website, dan wel te uploaden naar een verplichte landelijke voorziening (zie ook hoofdstuk 3, figuur 6). Echter we zien dat er voor de verplichte openbaarmaking van grote aantallen documenten die nog gepubliceerd moeten worden, aanvullende kosten zijn. Zo moet er vanaf de documentregistratievoorziening vanuit een gemeente een koppeling worden gemaakt naar de publicatieomgeving van de gemeente zelf en naar een landelijke voorziening. Hiervoor zijn investeringen nodig en is er onderhoud nodig van tools, koppelingen en systemen. Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten verwachten hier meer kosten voor te moeten maken. Aanneمة hierbij is dat de kosten uiteenlopen van € 25.000 voor een kleine organisatie, € 50.000 voor een middelgrote tot €75.000 voor een grote organisatie. Op het moment dat Ecorys de MKBA opstelde was er minder bekend over de voorziening PLOOI en wat deze voor gemeenten betekent. Op dat moment was de aanname dat de kosten voor PLOOI voor rekening zouden komen van het Rijk. Op het moment van schrijven van voorliggend rapport is nog onbekend wanneer deze service beschikbaar zal zijn en wat deze zal gaan kosten. Gemeenten hebben de keuze hiervan gebruik te maken. In ons onderzoek hebben we in de net genoemde ophoging een inschatting gemaakt voor eenmalige kosten van de aansluiting door gemeenten op de landelijke voorziening;

- Er moet een 'weglak' functionaliteit worden ingericht om de gestructureerde gegevens (vanuit de sjablonen) daadwerkelijk te verwijderen zodat er gepubliceerd kan worden. Uit ons onderzoek is gebleken dat er de raming vanuit de MKBA overeenkomt met wat de door ons geïnterviewde gemeenten inschatten.

Samenvattend zien wij in ons onderzoek de volgende aanvullende initiële kosten voor systemen:

Omvang organisatie			
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot
MKBA: Systemen	€60.000	€150.000	€275.000
Uitvoeringstoets: Extra initiële kosten voor systemen	€25.000	€50.000	€75.000
Totaal	€85.000	€200.000	€350.000

5.1.3. Medewerkers

Uit ons onderzoek blijkt dat het belangrijk is dat zowel leidinggevendenden als medewerkers van het primaire proces te informeren en op te leiden over de Woo. Daarnaast zal een aantal specialisten (medewerkers informatiebeheer en juristen) moeten worden opgeleid.

Aangenomen wordt dat 5%⁵⁷ van de initiële kosten nodig is om de medewerkers van een gemeente, te informeren en op te leiden voor de Woo-gerelateerde competenties. Dit is een extra

⁵⁷ Aanneمة gebaseerd op cultuurveranderingscomponent uit Omgevingswetprogramma financieel dialoogmodel VNG

inschatting aan kosten ten opzichte van de MKBA. De MKBA heeft alleen kosten opgenomen voor het opleiden en informeren van leidinggevenden en Woo-specialisten.

In onderstaande Tabel 5 is bovenstaande verwerkt en geeft de totale initiële kosten voor medewerkers weer, zoals door ons onderzoek is ingeschat:

Omvang organisatie			
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot
Processen en organisatie	€30.000	€55.000	€105.000
Systemen	€85.000	€200.000	€350.000
Tussentotaal initiële kosten	€115.000	€255.000	€455.000
5% van initiële kosten (=kosten opleiding en informeren primair proces medewerkers)	€5.750	€12.750	€22.750
Medewerkers (ondersteuning en leidinggevende, bedragen uit MKBA)	€4.000	€18.000	€54.000
Totaal medewerkerskosten	€9.750	€30.750	€76.750

Tabel 5 Initiële kosten voor medewerkers door de Woo per gemeente

5.1.4. Ondersteuningskosten

In ons onderzoek doen we de aanname dat de ondersteuning vanuit de VNG inclusief meerjarenplan jaarlijks minimaal €1 miljoen voor de komende 3 jaar kost. Na drie jaar zal dit bedrag opnieuw bezien moeten worden. De VNG zet in op praktijkbeproevingen (onder andere op de vraagpunten uit dit rapport, zie de aanbevelingen), het traject digitale archieven op orde en er zal een projectleider Woo worden aangesteld om de komende jaren de implementatie voor te bereiden.

5.2. Samenvattend initiële kosten Woo

Gerekend met 215 kleine gemeenten, 325 kleine gemeenschappelijke regelingen, 135 middelgrote gemeenten en 30 grote gemeenten komen de initiële kosten in de MKBA van Ecorys op €91 miljoen. Wij verwachten hogere initiële kosten vanwege extra initiële activiteiten om het werkproces aan te passen, zodat het identificeren van documenten ook structureel plaatsvindt in het primaire proces, omdat er meer investeringen nodig zijn in tools, koppelingen en systemen en we verwachten extra initiële kosten om de medewerkers van een gemeente, te informeren en op te leiden voor de Woo-gerelateerde competenties. Daarnaast is er een inschatting gemaakt van de ondersteuningskosten. De VNG zet in op praktijkbeproevingen (onder andere op de vraagpunten uit dit rapport, zie de aanbevelingen), het traject digitale archieven op orde en er zal een projectleider Woo worden aangesteld om de komende jaren de implementatie voor te bereiden.

Zie onderstaande Tabel 6I de verwachte totale initiële kosten voor de Woo voor gemeenten.

Omvang organisatie

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Kosten	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Processen en organisatie	€16.200.000	€7.425.000	€3.150.000	€26.775.000
Systemen	€45.900.000	€27.000.000	€10.500.000	€83.400.000
Medewerkers	€5.265.000	€4.151.250	€2.302.500	€11.718.750
Totaal	€67.365.000	€38.576.250	€15.952.500	€121.893.750
			Initiële ondersteuningskosten	€3.000.000
			Totaal	€ 124.893.750

Tabel 6 Verwachte totale initiële kosten voor de Woo voor gemeenten

5.3. Structurele kosten voor de uitvoering van de Woo

Bij de structurele beheerkosten wordt onderscheid gemaakt tussen vaste kosten en variabele kosten die afhankelijk zijn van het aantal openbaar te maken documenten.

5.3.1. Vaste kosten

Naast de verwerkingskosten per document moet ook rekening worden gehouden met beheerkosten. Daaronder valt het beheer van systemen en de personele kosten van advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo (b.v. via periodieke audits). Deze kosten worden conform de MKBA geraamd op 15% van de investeringskosten.

In ons onderzoek gaan we er vanuit dat het drievoudige aan geraamde (paragraaf 4.2) capaciteit nodig is voor de invulling van de rol van contactfunctionaris. Voor het bepalen van de kosten van een contactfunctionaris is de aanname gedaan dat de benodigde capaciteit voor een kleine organisatie 0,3 fte is, voor een middelgrote organisatie 0,6 fte en voor een grote organisatie 1,5 fte.⁵⁸ Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat openbaarmaking niet alleen kan leiden tot extra vragen naar onderliggende stukken met een beroep op de Woo, maar ook tot extra handhavingskosten (b.v. illegale bouwwerken) en extra juridische zaken (zie o.a. paragraaf 4.4). Deze laatste kosten zijn net als in de MKBA buiten beschouwing gelaten.

De totale vaste beheerkosten voor alle gemeenten zijn weergegeven in de onderstaande tabel:

Kosten	Omvang organisatie			Totaal
	Klein	Middelgroot	Groot	
Beheer & onderhoud	€10.104.750	€5.786.438	€2.392.875	€18.284.063
Contactfunctionaris	€13.394.169	€6.697.000	€3.720.600	€23.811.840

⁵⁸ MKBA: gaat uit van 0,1 fte (€ 8.268), 0,2 fte (€ 16.536) en 0,5 fte (€ 41.340), gebaseerd op kosten per fte van €82.680.

Totaal	€23.498.910	€12.483.518	€42.095.903	€42.095.903
--------	-------------	-------------	-------------	-------------

5.3.2. Variabele kosten

De variabele beheerkosten zijn afhankelijk van het aantal openbaar te maken documenten en de verwerkingskosten per document per informatiecategorie.

In ons onderzoek geven we de integrale kosten (gebaseerd op de bruto te publiceren aantal documenten) De integrale kosten gaan uit van het feit dat iedere vorm van nieuwe verplichting moet worden gecompenseerd voor alle gemeenten. Het bruto aantal documenten gaat uit van de categorieën waarvan de informatie op grond van de Woo openbaar gemaakt dient te worden.

Om inzicht te krijgen in de totale verwerkingskosten hebben we een inschatting gemaakt van:

- In ons onderzoek geven we het bruto aantal documenten weer. Het bruto aantal documenten gaat uit van de categorieën waarvan de informatie op grond van de Woo openbaar gemaakt dient te worden.
- De verdeling tussen eenvoudige en complexe gevallen. In ons onderzoek doen we dezelfde aannamen als in de MKBA is gehanteerd.⁵⁹

In ons onderzoek komen we op een schatting van 656.900 documenten die per jaar door alle gemeenten samen worden geproduceerd (zie hoofdstuk 4). Het gaat om de documenten uit de categorieën waarvan de informatie op grond van de Woo openbaar gemaakt dient te worden.

In onderstaande **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** zijn de ingeschatte kosten voor de te publiceren documenten naar categorie en complexiteit weergegeven.

Informatie-categorie	# nog openbaar te maken	Kosten per document eenvoudig	Kosten per document complex	Kosten totaal eenvoudig	Kosten totaal complex	Totaal kosten alle documenten alle categorieën
1. Wet- en regelgeving	-	-	-	-	-	

⁵⁹ In aansluiting bij de verhoudingen die in de MKBA worden aangehouden, rekenen we voor het deel nog openbaar te maken documenten met $\frac{3}{4}$ eenvoudig en $\frac{1}{4}$ complex.

2. Organisatie-gegevens	-	-	-	-	-	
3. Raadsstukken	145.000	€15		€ 2.175.000		
4. Bestuursstukken	32.000	€15		€ 480.000		
5. Stukken van adviescolleges	-	-	-	-	-	
6. Convenanten	2.900	€15	€90	€ 32.625	€ 65.250	
7. Jaarplannen en -verslagen	710	€15		€ 10.650		
8. Wob-verzoeken	11.600	€15	€60	€ 130.500	€ 174.000	
9. Onderzoeken	2.660	€15	€90	€ 29.925	€ 59.850	
10. Beschikkingen	370.000	€30	€75	€ 8.325.000	€ 6.937.500	
11. Klachten	92.000	€30		€ 2.760.000		
Totaal	656.900			€ 13.943.700	€ 7.236.600	€21.180.300

Tabel 7 Ingeschatte kosten voor de te publiceren documenten naar categorie en complexiteit

5.4. Samenvattend structurele kosten Woo

Bij de structurele beheerkosten wordt onderscheid gemaakt tussen vaste kosten en variabele kosten die afhankelijk zijn van het aantal openbaar te maken documenten. Onder de vaste beheerkosten valt het beheer van systemen en de personele kosten van advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo (b.v. via periodieke audits). Deze kosten worden conform de MKBA geraamd op 15% van de investeringskosten. De verwachte totale structurele kosten voor de Woo voor gemeenten zijn in Tabel 8 weergegeven.

Omvang organisatie				
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Beheer & onderhoud	€10.104.750	€5.786.438	€2.292.875	€18.284.063
Contactfunctionaris	€13.394.169	€6.697.000	€3.720.600	€23.811.840
Totaal vast	€23.498.910	€12483.518	€6.113475	€42.095.903
Variabele kosten documenten				€21.180.300
Totaal (bruto)				€63.276.203

Tabel 8 Verwachte totale structurele kosten voor de Woo voor gemeenten

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit deze impactanalyse in samenhang. Dit doen we door de onderzoeksvragen te beantwoorden. Aan het eind van dit hoofdstuk geven we kernachtig de aanbevelingen weer.

1. Wat wijzigt er in de verplichtingen en in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

- a) Actieve openbaarmaking van categorieën informatie;

In de Woo wordt onderscheid gemaakt tussen actieve openbaarheid en passieve openbaarheid. Actieve openbaarheid is het 'uit eigen beweging' actief openbaar maken van overheidsinformatie. Daarmee wordt actieve openbaarheid onderscheiden van de zogenoemde passieve openbaarheid, dat wil zeggen openbaarmaking op verzoek. Deze laatste is vergelijkbaar met het huidige Wob-verzoek. In dit onderzoek richten we ons voor een groot deel op de impact van actieve openbaarheid omdat de passieve openbaarmaking al is voorzien in de Wob en op vergelijkbare manier over gaat op in de Woo behoudens een aantal significante verschillen.

In de Woo wordt een aantal informatiecategorieën opgesomd die verplicht op eigen initiatief van het bestuursorgaan openbaar gemaakt moeten worden. De verplichting tot actief openbaar maken geldt voor de eindversies van de documenten, niet voor werkdocumenten, c.q. 0.1 versies van documenten in een het dossier dat tot de totstandkoming van het document heeft geleid. Openbaar maken houdt in dat het document digitaal toegankelijk wordt gemaakt via Internet en dient plaats te vinden binnen 14 dagen nadat het is vastgesteld

In de wet is een inspanningsverplichting opgenomen om ook buiten de elf verplichte categorieën zoveel mogelijk documentatie actief openbaar te maken. Uit ons onderzoek is gebleken dat gemeenten deze inspanningsverplichting in willen vullen naar eigen inzicht en in aansluiting bij de trajecten om hun informatiehuishouding te verbeteren.

- b) Het instellen van een Woo contactpersoon

Er is de verplichting voor bestuursorganen om een of meer contactpersonen aan te wijzen die vragen van burgers kunnen beantwoorden over de beschikbaarheid van overheidsinformatie.

- c) Kwaliteit van informatie, verbetering van de informatiehuishouding en het meerjarenplan

Een bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden (artikel 2.4 Woo). In artikel 6.1 Woo is - wat betreft de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten – geëxpliciteerd dat bestuursorganen de verplichting hebben om maatregelen te treffen.

In een meerjarenplan (artikel 6.2) wordt de Staten-Generaal geïnformeerd over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Onderdeel van dit

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

plan vormt het stappenplan tot verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten.

d) Overige verschillen huidige en toekomstige situatie

Aanvullend zien we in ons onderzoek een categorie 'Overige verschillen huidige en toekomstige situatie'. Hieronder zijn verschillen benoemd die niet direct zijn toe te wijzen aan een apart thema, maar mogelijk wel tot impact kunnen leiden op de gemeentelijke bedrijfsvoering:

- Elektronische actieve openbaarmaking is onder de Woo uitgangspunt
- Begroting dient onder de Woo een openbaarheidparagraaf te bevatten
- Beperking verdagingstermijn in Woo
- Wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking
- Zwaardere motiveringsplicht bij niet openbaarmaking ouder dan 5 jaar
- Openbaarmaking opgeschort bij voorlopige voorziening
- Openbaarmaking onder voorwaarden/ selectief
- Antimisbruikregeling Woo
- Vorderingsplicht gemeente bij niet aanwezige informatie

2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie? Denk hierbij aan technische aanpassingen, aanpassingen in beleid, werkproces, juridische zaken, informatieondersteuning etc.?

Het voldoen aan de verplichtingen uit de Woo vraagt van gemeenten een aantal aanpassingen/veranderingen:

Actieve openbaarmaking van 11 informatie categorieën

In ons onderzoek komen we op een schatting van 656.900 documenten die per jaar door alle gemeenten samen worden geproduceerd. Het gaat om de documenten uit de categorieën waarvan de informatie op grond van de Woo openbaar gemaakt dient te worden.

Inrichten proces om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking

Gemeenten geven aan dat het nodig is om voor deze documenten een proces in te richten om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking. Gemeenten zien dat hiervoor in de uitvoering van de werkprocessen aanpassingen nodig zijn in het structureren van informatie en het publiceren van informatie om verplichte openbaarheid mogelijk te maken. De verschuiving van het aan het einde van het proces archiveren/structureren en adhoc (in geval van Wob) gaat nu structureel vanaf het starten van het proces van creatie tot het einde van publicatie. Dat heeft potentieel impact op een veelheid aan werkprocessen. De beschreven verandering van de gemeentelijke architectuur door de Woo gaat de gemeenten hierbij helpen. Hiervoor moet het architectuurvoorstel nog getoetst worden bij gemeenten. Deze gemeentelijke architectuur kan dan dienen als referentie inrichting voor het eigen gemeentelijke proces. De verandering heeft betrekking op het identificeren van documenten en het publiceren van documenten

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Meer informatieverzoeken

Gemeente verwachten meer informatieverzoeken. Gemeenten geven aan dat openbare informatie inspireert tot nieuwe vragen en achterliggende bronnen. Bijvoorbeeld de vraag naar de ruwe data om meetgegevens te controleren of in te zetten voor nieuwe diensten. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is om hier goed voor toegerust te zijn. Gemeenten geven aan dat ze verwachten minimaal het drievoudige aan geraamde capaciteit uit de MKBA nodig te hebben voor de invulling van de contactfunctionaris.

Verbeteren informatiehuishouding

Aanvullend op de al bestaande inspanningsverplichting om de informatiehuishouding op orde te brengen zien gemeenten een extra inspanning die nodig is vanwege de Woo omdat niet alleen aan de archiefseisen moet worden voldaan, maar ook aan die van openbaarmaking. Gemeenten noemen het screenen van documenten, het voornemen tot openbaarmaking voorleggen aan derden en het weglakken van passages in documenten. Voorts moet publicatie bij voorkeur geschieden in een machinaal leesbaar open formaat.

Het op orde brengen van de informatie is breder dan eventuele achterstallige archivering hoe noodzakelijk dat laatste ook is. Het op orde brengen van de informatiehuishouding houdt in dat informatie vindbaar is en ontsloten kan worden, niet alleen na overdracht aan het archief, maar juist in de fase daarvoor. Om dit te realiseren zien we in ons onderzoek dat er verschillende aanpakken mogelijk zijn, openbaarmaking moet worden verankerd in de cultuur, er raakvlakken zijn met andere wetten op het gebied van toegankelijke informatie en is er een doordachte aanpak nodig om de Woo te realiseren in aansluiting met de al lopende trajecten om de informatiehuishouding op orde te brengen. Gemeenten zien graag dat een gefaseerde invoering van de Woo wordt verwerkt in het verplichte meerjarenplan.

Verschillende aanpakken mogelijk bij inrichten Woo

Er zijn verschillende aanpakken mogelijk bij inrichten Woo in aansluiting bij de al lopende trajecten in het kader van 'informatiehuishouding op orde'. Uit ons onderzoek is gebleken dat gemeenten verschillende aanpakken hanteren om hun informatiehuishouding te verbeteren. Er zijn gemeenten die uitgaan van een gemeentelijk gegevenslandschap en zij richten zich op het realiseren van deze bijbehorende architectuur. Andere gemeenten zetten volop in op 'volledig digitaal' en zijn van plan zo goed als mogelijk het openbaar maken van de documenten uit de informatiecategorieën een plek te geven in de lopende trajecten om hun informatiehuishouding op orde te brengen.

Openbaar maken van informatie is niet alleen een technische en juridische opgave, maar ook een veranderopgave

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten cultuurverandering zien als een belangrijk aspect in het bereiken van openbaarheid en de daarbij horende verbetering van de informatiehuishouding. Uit ons onderzoek blijkt dat openbaar maken van overheidsinformatie niet alleen een technische en juridische opgave is, maar ook een veranderopgave.

Woo is niet de enige wet die gaat over openbaarmaking van informatie

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Gemeenten geven aan dat ze in het kader van openbaarheid en toegankelijkheid te maken hebben met verschillende wetten. We noemen hier de belangrijkste: de Algemene Verordening Gegevensbescherming, Wet hergebruik overheidsinformatie, Archiefwet, Wet elektronische bekendmaking, Tijdelijk Besluit digitale toegankelijkheid overheid, Omgevingswet.

Meerjarenplan

Uit onze analyse blijkt dat het grootste gedeelte van de gemeenten het lastig inschatten vinden wat er in detail geregeld moet worden om te kunnen voldoen aan de Woo. In grote lijnen zien gemeenten dat er aanpassingen gedaan moeten worden in zowel de informatiesystemen als in processen als in opleiding en cultuur. Er is daarbij grote behoefte aan inzicht en overzicht in concrete praktijkvoorbeelden. Het meerjarenplan kan hierbij helpen. Op dit moment is VNG bezig met praktijkbeproevingen, digitale archieven op orde er zal een projectleider Woo wordt aangesteld om de komende jaren de implementatie voor te bereiden.

De significante verschillen in de Woo t.o.v. de Wob doen een beroep op extra inspanning en kennis van (juridische) medewerkers gemeente

Uit ons onderzoek blijkt dat er significante verschillen door de Woo worden gezien voor gemeenten die qua bedrijfsvoering van de gemeenten vooral consequenties hebben voor juristen c.q de personen die een ingediend Wob-verzoek behandelen.

3. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde Woo op de dienstverlening aan burgers en bedrijven en hoe kunnen deze voor de gemeentelijke praktijk gestalte krijgen?

De Wet open overheid (Woo) is een initiatiefwet uit 2012. Het doel van de wet is overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. De wet wil bereiken dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Deze kunnen in de praktijk gestalte krijgen door de aanbevelingen uit dit onderzoek op te volgen.

4. Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd; welke activiteiten zijn nodig, hoe zijn die het beste te faseren en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Randvoorwaarden

- Duidelijkheid over de inhoud van de informatiecategorieën door lijst met soorten documenten voor gemeenten;
- Inzicht in de vereiste metadatering en processtappen voor openbaar maken van informatie, daarvoor is het nodig dat er gezamenlijke gemeentelijke afspraken gemaakt worden over welke metadata minimaal nodig is om te voldoen aan de Woo-eisen en ambities;
- Inzicht in de (on)mogelijkheden van 'weglak' functionaliteit;
- Duidelijkheid over de ontwikkeling van de beoogde landelijke publicatie voorziening PLOOI. Daarvoor is het nodig afspraken te maken volgens welke standaarden het beste gewerkt kan worden, over wat de aansluitvoorwaarden zijn, hoe de financiering er uitziet en hoe deze voorziening precies zal werken in de gemeentelijke organisatie.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

- Het is belangrijk duidelijk te zijn over de verwachting van de contactpersoon: dit geldt voor zowel de ambitie als de snelheid van beschikbaarheid van informatie.
- Afhankelijk van wanneer de wet in werking treedt en de invoeringstermijn zullen gemeenten de openbaarmaking van de documenten in de 11 informatiecategorieën moeten inpassen in de bestaande trajecten om de informatiehuishouding op orde te brengen en andere wetgeving die ook van invloed is op het toegankelijk maken van informatie;
- Ondersteuning bij implementatie van Woo moet met name ook zitten op de veranderopgave (cultuurverandering). Het wordt een ketenproces waar de gehele organisatie een rol heeft te vervullen (van creatie informatie tot publicatie en van cultuur tot techniek). Invulling van deze randvoorwaarde ondersteunt de openbaarmaking uit eigen beweging;
- Vervolgens is het wenselijk dat gemeenten een groeipad definiëren om documenten openbaar te maken. De wet geeft ruimte voor een gefaseerde aanpak waarbij bijvoorbeeld rekening gehouden wordt met de complexiteit van het openbaar maken van de betreffende informatiecategorieën, maar ook met de mate van het op orde zijn van de informatiehuishouding voor deze informatiecategorieën (zijn de betreffende documenten makkelijk te identificeren, te ontsluiten en/of te publiceren);
- Houd bij het meerjarenplan rekening met de status van de informatiehuishouding van gemeenten, deze is randvoorwaardelijk voor de Woo.

Risico's

- Wanneer gemeenten hun informatiehuishouding niet op orde hebben is dit een risico voor de implementatie van de Woo;
- Er is niet altijd (bestuurlijke) aandacht en voldoende middelen voor het verbeteren van de informatiehuishouding doordat andere (landelijke) doelstellingen ook gehaald moeten worden;
- Het is nog onbekend wat gemeenten in detail moeten doen om te voldoen aan de Woo.

5. Wat is de inschatting van de meerkosten voor de uitvoering van de Woo, eenmalig en structureel?

In het onderzoek is de impact uitgewerkt naar financiële consequenties. Eerder is door Ecorys een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse gemaakt⁶⁰. De MKBA heeft overheidsbreed becijferd wat incidentele en structurele meerkosten zijn voor invoering van de Woo. Wij hebben de uitgangspunten uit voorgenoemde MKBA als basis gebruikt voor de financiële vertaling van de impact van de Woo voor gemeenten. Op basis van de uitkomsten van ons verdiepend onderzoek bij

⁶⁰ Het rapport is getiteld "MKBA concept-aanpassing Wet Open Overheid Eindrapportage" en gepubliceerd op 2 november 2018. Op 7 november 2018 is er een memo nagestuurd met herberekeningen op basis van tussentijdse wijzigingen in het wetsvoorstel.

gemeenten zijn we nagegaan welke aanvullende kosten ontstaan voor gemeenten en/of waar ons onderzoek aanleiding geeft om af te wijken van de uitgangspunten uit de MKBA.

Initiële kosten voor de Woo voor gemeenten

Gerekend met 215 kleine gemeenten, 325 kleine gemeenschappelijke regelingen, 135 middelgrote gemeenten en 30 grote gemeenten komen de initiële kosten in de MKBA van Ecorys op €91 miljoen. Wij verwachten hogere initiële kosten vanwege extra initiële activiteiten om het werkproces aan te passen, zodat het identificeren van documenten ook structureel plaatsvindt in het primaire proces, omdat er meer investeringen nodig zijn in tools, koppelingen en systemen en we verwachten extra initiële kosten om de medewerkers van een gemeente, te informeren en op te leiden voor de Woo-gerelateerde competenties. Daarnaast is er een inschatting gemaakt van de ondersteuningskosten. De VNG zet in op praktijkbeproevingen (onder andere op de vraagpunten uit dit rapport, zie de aanbevelingen), het traject digitale archieven op orde en er zal een projectleider Woo worden aangesteld om de komende jaren de implementatie voor te bereiden.

Zie onderstaande tabel voor de verwachte totale initiële kosten voor de Woo voor gemeenten.

Omvang organisatie				
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Processen en organisatie	€16.200.000	€7.425.000	€3.150.000	€26.775.000
Systemen	€45.900.000	€27.000.000	€10.500.000	€83.400.000
Mede-werkers	€5.265.000	€4.151.250	€2.302.500	€11.718.750
Totaal	€67.365.000	€38.576.250	€15.952.500	€121.893.750
			Initiële ondersteuningskosten	€3.000.000
			Totaal	€ 124.893.750

Tabel: Verwachte totale initiële kosten voor de Woo voor gemeenten

Structurele kosten voor de Woo voor gemeenten

Bij de structurele beheerkosten wordt onderscheid gemaakt tussen vaste kosten en variabele kosten die afhankelijk zijn van het aantal openbaar te maken documenten. Onder de vaste beheerkosten valt het beheer van systemen en de personele kosten van advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo (b.v. via periodieke audits). Deze kosten worden conform de MKBA geraamd op 15% van de investeringskosten.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Omvang organisatie				
Kosten	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Beheer & onderhoud	€10.104.750	€5.786.438	€2.292.875	€18.284.063
Contactfunctionaris	€13.394.169	€6.697.000	€3.720.600	€23.811.840
Totaal vast	€23.498.910	€12483.518	€6.113475	€42.095.903
Variabele kosten documenten				€21.180.300
Totaal (bruto)				€63.276.203

Tabel: Verwachte totale structurele kosten voor de Woo voor gemeenten

6. Welke maatregelen moeten gemeenten treffen voor het duurzaam toegankelijk bewaren van informatie? Aan welke ondersteuning vanuit het Meerjarenplan hebben de gemeenten en hun archiefinstellingen behoefte bij deze opgave?

Gemeenten zien hier graag het volgende ondersteuningsaanbod vanuit het Meerjarenplan:

- Het Meerjarenplan als gefaseerd invoeringsplan Woo. Waarbij ze willen starten met categorieën waarvan het meest eenvoudig is om documenten openbaar te maken;
- Omdat de Woo gaat over een ketenproces van creatie tot aan openbaarmaking zien gemeenten dat de implementatie niet bij één persoon binnen de organisatie kan worden belegd. Alleen door samenwerking tussen proceseigenaren, IT/Informatiebeleid en Informatiebeheer/Archief kan de Woo geïmplementeerd worden. Gemeenten geven aan dat hier in de ondersteuning rekening moet worden gehouden door zich niet te richten op één doelgroep/rol;
- Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een roadmap met daarin de stappen en thema's die gemeenten moeten inregelen en in welke volgorde ze dat moeten oppakken (denk hierbij aan standaarden, kaders, systemen, functionaliteiten, leveranciers, communicatie burger).

6.1. Aanbevelingen

Verplichting uit de wet	Uitdaging	Aanbeveling
<p><i>Actieve openbaarmaking van categorieën van informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informatieobjecten die vallen binnen de 11 benoemde categorieën worden binnen 14 dagen na 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente • Publicatieproces vergt extra inspanning en kennis voor medewerkers gemeente • Duidelijkheid over de ontwikkeling en de 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor duidelijk overzicht c.q. beschrijvingen wat precies onder de 11 categorieën wordt verstaan • Zorg voor een handreiking en checklist met daarin opgenomen wat een gemeente moet doen om de verplichte informatie identificeren en te publiceren. Baseer deze handreiking op de gemeentelijke architectuur voor openbaarmaking van documenten (deze

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

<p>vaststelling actief openbaar gemaakt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informatieobjecten waarvoor dat zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, worden actief openbaar gemaakt • Inrichten proces om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking 	<p>benodigde aansluitvoorwaarden van de beoogde landelijke publicatie voorziening Plooi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen in de wijze waarop techniek wordt ingezet bij gemeenten 	<p>moet nog uitgewerkt worden (zie hoofdstuk 3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toets of het architectuurvoorstel voor het identificatie- en publicatieproces voldoet als referentieproces voor openbaarmaking door gemeenten (en de technische realisatie hiervan) • Zorg voor opleiding van medewerkers uit het primaire proces in het werken met documenten die openbaar gemaakt moeten worden. Medewerkers uit het ondersteunende proces (informatiebeheer) hebben opleiding nodig in het inrichten van het identificatie en publicatieproces; • Zorg voor een handreiking die helpt in het maken van afwegingen over de wijze van aansluiting op de landelijke publicatie voorzieningen en daarbij wat gemeenten zelf moeten doen. • Zorg voor gezamenlijke gemeentelijke afspraken over de aansluitvoorwaarden en mogelijkheden met PLOOI; • Verwerk de inschatting van meer verplichte openbaar te maken documenten (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA • Verwerk de inschatting van de kosten van aansluiten op een landelijke publicatievoorziening en de kosten voor wat gemeenten nog zelf moeten doen in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA • Verwerk de kosten voor opleiding voor medewerkers uit het primaire proces in het werken met documenten die openbaar gemaakt moeten worden in de financiële consequenties, als aanvulling op de MKBA.
<p><i>Instellen Wooncontactpersoon</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachting is dat er meer informatieverzoeken moeten worden afgehandeld • Het is belangrijk duidelijk te zijn over de verwachting van de contactpersoon: Dit geldt voor zowel de ambitie als de snelheid van beschikbaarheid van Informatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een handreiking met uitwerking van de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de contactpersoon (zoals ook voor de Functionaris Gegevensbescherming in het kader van de AVG is gemaakt). Houdt in deze handreiking rekening met dat er verschillende ambities binnen gemeenten kunnen zijn. Deze handreiking kunnen gemeenten vertalen naar een invulling van de contactpersoon op lokaal niveau.

		<ul style="list-style-type: none"> • Verwerk de verhoogde capaciteit inschatting (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA
<p><i>Verbetering informatiehuishouding</i></p> <p>Zorgplicht en openbaarmaking: Een bestuursorgaan draagt zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.</p> <p>Meerjarenplan ter verbetering van de informatiehuishouding</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is achterstallig onderhoud in het op orde brengen van de informatiehuishouding. Dit is van invloed op de Woo implementatie (tempo en ambitie). • Gemeenten vinden het lastig inschatten wat er in detail geregeld moet worden om te kunnen voldoen aan de Woo. • Woo is niet de enige wet die gaat over openbaarmaking van informatie • Openbaar maken van overheidsinformatie is niet alleen een technische en juridische opgave is, maar ook een veranderopgave • Er zijn verschillende aanpakken mogelijk om de informatiehuishouding te verbeteren irt de Woo • Er is niet altijd (bestuurlijke) aandacht en voldoende middelen voor het verbeteren van de informatiehuishouding doordat andere (landelijke) doelstellingen ook gehaald moeten worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor versnelling in het op orde brengen van de informatiehuishouding van gemeenten als stevige basis voor het efficiënt en effectief openbaar maken van overheidsinformatie; • Zorg hierbij voor prioritering van de onderdelen die van belang zijn voor de Woo (inrichten identificatie- en publicatieproces, standaardisatie van metadata en documentformaten en publicatiemechanisme); • Ondersteuning bij implementatie van Woo moet met name ook zitten op de veranderopgave (cultuurverandering). Het wordt een ketenproces waar de gehele organisatie een rol heeft te vervullen (van creatie informatie tot publicatie en van cultuur tot techniek). Gemeenten geven aan dat hier in de ondersteuning rekening moet worden gehouden door zich niet te richten één doelgroep/rol; • Help gemeenten een groeipad te definiëren om documenten openbaar te maken. De wet geeft ruimte voor een gefaseerde aanpak waarbij bijvoorbeeld rekening gehouden wordt met de complexiteit van het openbaar maken van de betreffende informatiecategorieën, maar ook met de mate van het op orde zijn van de informatiehuishouding voor deze informatiecategorieën (zijn de betreffende documenten makkelijk te identificeren, te ontsluiten en/of te publiceren). Verwerk dit groeipad in het meerjarenplan als gefaseerd invoeringsplan Woo; • Houd bij het meerjarenplan rekening met de status van de informatiehuishouding van gemeenten, deze is randvoorwaardelijk voor de Woo.
<p><i>Overige significante verschillen door de Woo huidige en toekomstige situatie (zie paragraaf 2.6 en 4.4)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Significante verschillen in de Woo t.o.v. de Wob doen een beroep op extra inspanning en kennis van (juridische) medewerkers gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor informeren en opleiden van (juridische) medewerkers over deze significante verschillen tussen de Wob en Woo; • Zorg voor een handreiking met daarin overzichtelijk opgenomen wat een

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

		<p>gemeente extra of anders moet doen vanwege deze significante verschillen tussen de Wob en Woo;</p> <ul style="list-style-type: none">• Verwerk de verhoogde capaciteit inschatting (tov de MKBA) door gemeenten in de financiële consequenties als aanvulling op de MKBA
--	--	---

Bijlage A: Gesprekspartners

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van BZK	Roel van Beelen
VNG	Jamil Jawad, Juliette van der Jagt, Karin Austmann
VNG Realisatie	Andre Plat

Projectgroep/ -betrokkenen impactanalyse

Organisatie	Naam
VNG Realisatie	Laura van Essen, Nico Statius Muller, Anneleen van Beek
VNG Realisatie Architectuur	Jeffrey Gortmaker, Ivo Hendriks

Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Gemeente 's-Hertogenbosch	Niels Schelstraete
Gemeente Amersfoort	Henri Vogel
Gemeente Amsterdam	Anne Klugkist, Rens Ouwerkerk
Gemeente Boekel	Charlotte Simons, Nico de Vogel
Gemeente Enschede	Jelle Bakker, Mauricio Dessenes
Gemeente Gennep	Marieke Gerrits, Jolanda Jansen, Hans Verheul
Gemeente Haarlem	Jan Koers
Gemeente Hilversum	Gert-Jan Niesing, Vincent Bruckmann, Jaap Huib van der Knaap
Gemeente Oss	Frank van der Leur, Casper Bast, Stefan Philipse, Anton vd Meulen, Willem van Elzen, Roger vd Akker

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl

Gemeente Peel en Maas	Toos Wilms, Reinier Hubers
Gemeente Raalte	Coen Knipping
Gemeente Rheden	Jorn de Jong, Simon van Ommen, Niels Groot
Gemeente Rotterdam	Marieke van den Burg, Marco Klerks,
Gemeente Teylingen	Robert van Dijk
Gemeente Utrecht	Edwin Rooke
Gemeente Velsen	Ruurd Palstra, Nienke de Bruin
Gemeente Volendam	Mark Lansen
Kennis- en exploitatiecentrum officiële Overheidspublicaties (KOOP)	Lucien de Moor, Ard van der Heijden, Arjan van der Smeede, Dick van den Berg

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

vngrealisatie.nl