



Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De staatssecretaris voor Digitalisering en
Koninkrijksrelaties Mw. drs. A.C. van Huffelen
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
14 juni 2024
Kenmerk
TRE/U202400262
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Reactie op de Invoeringstoets Wet open overheid

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Graag reageren wij op de uitkomsten van de invoeringstoets Wet open overheid (Woo), uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, zoals deze eind 2023 openbaar werden gemaakt. In onze reactie nemen we eveneens de adviezen van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding en het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding mee. Daarbij reageren we niet op alle aanbevelingen, maar gaan we op een aantal belangrijke aanbevelingen specifiek in.

Na een aantal inleidende opmerkingen besteden we aandacht aan de volgende onderwerpen:

- Bevorderen goede uitvoering Woo
- Model-leidraad samenwerking overheid en verzoeker
- Informele communicatie
- Oneigenlijke Woo-verzoeken/misbruik
- Overige aanbevelingen

Inleiding en conclusie

We ondersteunen op hoofdlijnen de conclusies van de Invoeringstoets. Wat ons betreft staat het doel van de Woo niet ter discussie. We blijven voorstander van zo groot mogelijke openbaarheid en transparantie van overheidsinformatie.

We herkennen de conclusie dat de Woo nog niet in alle opzichten op een goede manier wordt uitgevoerd. We maken daarbij wel de kanttekening dat de wet nog maar twee jaar geleden in werking is getreden en dat het veel tijd en inspanning kost om de uitvoering op orde te krijgen. Daarbij gaat het vooralsnog met name om passieve openbaarmaking van informatie. Dit onderdeel vertoont weliswaar veel overeenkomsten met de regeling in de Wet openbaarheid van bestuur

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

[vng.nl](https://www.vng.nl)

(Wob), maar voor een goede uitvoering moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan en dat is nog niet het geval.

Eén van de randvoorwaarden is dat de informatiehuishouding op orde moet zijn. Dat is op dit moment nog niet aan de orde. Hier is veel tijd mee gemoeid. Ten tweede constateren we dat het aantal informatieverzoeken en de omvang daarvan sinds de invoering van de Woo is toegenomen. Gemeenten beschikken niet over voldoende capaciteit om al deze verzoeken tijdig en adequaat af te handelen. Omdat de passieve openbaarmaking al een bestaande verplichting was zijn gemeenten voor de openbaarmaking hiervan niet financieel gecompenseerd. Dit is op zich logisch, ware het niet dat de verzoeken steeds omvangrijker worden en het aantal verzoeken (ook door een en dezelfde persoon) is toegenomen. Als gevolg hiervan kost de afhandeling enorm veel tijd en geld. Bij omvangrijke verzoeken kunnen de kosten oplopen tot wel 50.000 euro voor een omvangrijk verzoek en kost het acht maanden om een dergelijk verzoek te verwerken. Als één persoon een groot aantal verzoeken doet kunnen de bedragen oplopen tot wel een paar ton op jaarbasis. Het gaat hierbij vaak om verborgen kosten die niet direct in een begroting zijn terug te vinden, zoals het aannemen van extra personeel, de kosten voor bezwaarprocedures en het weglakken van privacygevoelige gegevens.

Dit is ook één van de hoofdconclusies in het rapport (zie conclusie 4): De Nederlandse wetgever heeft gekozen voor ruime en eenvoudige toegang tot publieke informatie. Daarbij legt de wet geen beperkingen op en voorziet niet in een belangenafweging tussen de maatschappelijke kosten en opbrengsten van een verzoek. Een dergelijke regeling vergt zeer veel van de organen die de regeling moeten uitvoeren, in dit geval van de gemeenten.

Gemeenten moeten voldoende capaciteit en middelen inzetten voor de uitvoering van de Woo. Het gaat immers om een wettelijke verplichting waar gemeenten aan moeten voldoen. Nu de uitvoeringslast voor gemeenten zo groot is kan de uitvoering van andere taken en opgaven onder druk komen te staan. Wij vragen dringend uw aandacht hiervoor en verzoeken u bij het nemen van maatregelen hier rekening mee te houden.

Bevorderen goede uitvoering Woo

Om de uitvoering van de Woo te bevorderen zal er meer balans moeten komen tussen de verschillende onderdelen en eisen die de Woo stelt. Hiervoor zijn onder meer de eerste twee aanbevelingen van de ACOI relevant, namelijk dat er goed wordt samengewerkt met de Woo-verzoekers zodat hun verzoeken beter en effectiever worden behandeld. Daarnaast dienen de behandelaars van verzoeken meer mandaat en middelen te krijgen om verzoeken goed te kunnen afhandelen.

Wij kunnen deze aanbevelingen ondersteunen, maar dit is wat ons betreft niet voldoende. Het zou goed zijn nader onderzoek te doen naar Aanbeveling A8 van de Invoeringstoets: Overweeg het instellen van een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt belang. Hiervoor zou de Woo moeten worden aangepast. Die aanpassing heeft nadelen, maar het is wat ons betreft de moeite waard dit nader te verkennen.

Model-leidraad samenwerking overheid en verzoeker

Eén van de aanbevelingen van het ACOI is de samenwerking tussen overheid en verzoeker te ondersteunen met een model-leidraad. Het ACOI adviseert een dergelijke leidraad verplicht te stellen.

Wij zijn zeker voorstander van een goede samenwerking tussen overheid en verzoeker, veel gemeenten doen dit ook al, en een leidraad kan daarbij helpen. We vinden het echter niet verstandig om het volgen van de leidraad verplicht te stellen. Dit tast de autonomie van gemeenten bij de uitvoering van de Woo aan en dat is wat ons betreft volstrekt onwenselijk. Het afhandelen van verzoeken is in de meeste gevallen maatwerk en kan verschillen per individuele gemeente.

Informele communicatie

Eén van de gevolgen van de reikwijdte van de Woo is dat er een informeel communicatiecircuit dreigt te ontstaan. Er wordt meer telefonisch overlegd, of er wordt niets gezegd of vastgelegd. De Regeringscommissaris wijst hier ook op en is van mening dat met dit ongewenste neveneffect rekening dient te worden gehouden in de Woo. Hij adviseert om die reden langdurig fundamenteel onderzoek te verrichten naar de mogelijke invloed van transparantie op het handelen van de individuele ambtenaar en daarmee het openbaar bestuur.

Wij ondersteunen deze aanbeveling. Het gaat hier om een ongewenst neveneffect van de Woo die ook de positie van gemeenteambtenaren raakt.

Oneigenlijke Woo-verzoeken/misbruik

Ook vragen wij nogmaals nadrukkelijk aandacht voor het oneigenlijk gebruik dan wel misbruik van de Woo.

Het gaat hierbij wat ons betreft niet alleen om omvangrijke Woo-verzoeken, maar ook om personen die heel vaak een Woo-verzoek indienen. Daarbij realiseren we ons dat het lastig te bepalen kan zijn of in juridische zin daadwerkelijk sprake is van misbruik. Het feit is dat omvangrijke of veelvuldige verzoeken uiteindelijk het doel van de Woo kunnen frustreren en de motivatie voor het correct uitvoeren van de wettelijke verplichtingen ernstig kunnen ondermijnen.

Het is belangrijk om goed te onderzoeken hoe oneigenlijke Woo-verzoeken kunnen worden tegengegaan. Uit de invoeringstoets is gebleken dat dit soort oneigenlijk gebruik vooral bij gemeenten speelt.

Wij onderschrijven nogmaals dat een goede samenwerking tussen verzoeker en overheid zeker kan helpen het verzoek beter hanteerbaar te maken.

Ook het voorstel van het ACOI om opschorting mogelijk te maken zou kunnen helpen. Het nadeel van deze mogelijkheid echter is dat het dossier vooralsnog niet kan worden gesloten en de administratieve kosten hoog zijn.

Vraag is of voornoemde maatregelen voldoende effect zullen opleveren. Wij pleiten derhalve voor het invoeren van de voorwaarde dat een verzoek buiten behandeling wordt gesteld als de verzoeker niet meewerkt aan het in goede banen leiden van de procedure, terwijl het overheidsorgaan daartoe wel de mogelijkheid heeft geboden. Dit is ook één van de aanbevelingen van de Regeringscommissaris.

Voor zover deze optie niet te realiseren is onder de Woo zoals deze nu luidt zijn wij er voorstander van de wet op dit punt aan te passen.

Overige aanbevelingen

We onderschrijven de aanbeveling op grond van de Invoeringstoets een handreiking op te stellen voor de inspanningsplicht tot actieve openbaarmaking zoals bedoeld in artikel 3.1 van de Woo (Aanbeveling A10). Een handreiking kan gemeenten helpen bij het invulling geven aan deze verplichting. De gemeente bepaalt echter zelf hoe aan deze inspanningsverplichting invulling wordt gegeven.

Ook zijn we het eens met Aanbeveling A11. Een unieke documentcode ("digitale vingerafdruk") zou zeker kunnen helpen om dubbel werk te voorkomen.

Nu worden stukken, bijvoorbeeld een brief van BZK aan gemeenten, vaak gekopieerd en als bijlage bij een raadsvoorstel gevoegd. Een unieke documentcode kan de correcte herkenning bevorderen en enkelvoudige publicatie en meervoudig gebruik ondersteunen. Een zogenoemde persistent identifier zoals een uniform resource identifier (URI) maakt het ook mogelijk om een document dat wordt verplaatst (bijvoorbeeld van de diensten naar de archiefbewaarplaats) te identificeren.

We zijn echter geen voorstander van het invoeren van de mogelijkheid bezwaar te maken bij een onafhankelijk instituut (Aanbeveling A9).

Onze rechtsbescherming is zodanig geregeld dat iemand in eerste instantie bezwaar maakt bij de instantie die de beslissing heeft genomen. Dit geldt niet alleen voor besluiten op Woo-verzoeken, maar ook voor andere besluiten.

Ook maken we een voorbehoud bij Aanbeveling A3, om onderscheid te maken tussen verschillende (groepen) verzoekers. Door het aantal op te vragen documenten door particuliere verzoekers te beperken kan in de hand gewerkt worden dat particuliere verzoekers meerdere verzoeken doen om toch alle informatie beschikbaar te krijgen. Dat legt een extra beslag op de ambtelijke capaciteit en verdient derhalve niet de voorkeur.

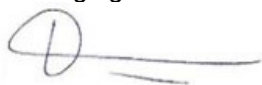
Wel staan wij open voor een nadere verkenning van deze Aanbeveling.

Tot slot verzoeken wij u zo snel mogelijk meer duidelijkheid te geven over de inwerkingtreding van de verschillende categorieën uit artikel 3.3 van de Woo. Dit komt de voorbereiding door gemeenten ten goede.

Wij gaan ervan uit dat u onze opmerkingen en adviezen in acht neemt bij de vervolgstappen die gezet worden om de Woo beter uitvoerbaar te maken.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur