

Blaadjes op het spoor

Analyse afhandeling Woo-verzoeken 2023



Blaadjes op het spoor

‘Blaadjes op het spoor’ staat voor vertraging. Voor typisch Nederlandse vertraging. Voor vertraging waarvan je weet dat-ie eraan komt. Iedere herfst weer, en toch gebeurt het. Kunnen we ons, als ontwikkeld en welvarend land, niet daarop voorbereiden? Het is een hopeloze, trieste, niet-voor-te-stellen vertraging. En daar gaat het rapport over. Maar ‘Blaadjes op het spoor’ kan ook worden gelezen als dat men aan het zoeken is naar documenten en die bijna heeft gevonden...

Blaadjes op het spoor

Analyse afhandeling Woo-verzoeken 2023

Februari 2024

Instituut Maatschappelijke Innovatie
Open State Foundation
Universiteit van Amsterdam

Onderzoekers/auteurs:

Guido Enthoven
Veerle Fanoy
Maarten Marx
Joran Verweij
Serv Wiemers

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt met een bijdrage van de Maatschappelijk Coalitie Over Informatie Gesproken en de ondersteuning van trainees via Public Support.

Vormgeving: LMcc, Lucienne Meijer, Leusden

Het beeld op het voorblad is gegenereerd met behulp van AI.

Codes en data die voor dit onderzoek zijn gebruikt, zijn te vinden op GitHub:
JoranIK/ondraaglijk-matglas

Inhoud

SAMENVATTING	5
[1] INLEIDING	7
De roep om transparantie.....	7
Informatiedisbalans	7
Beweging.....	7
Vooruitgang	8
Van Ondraaglijk Traag via Matglas naar Blaadjes op het spoor	8
Op de agenda	9
Blaadjes op het spoor	9
[2] DE CIJFERS	10
2.1 Aantallen Woo-besluiten	10
2.2 Gemiddeld aantal dagen beantwoording	11
2.3 De mediaan	13
2.4 Aandeel buiten termijn	13
2.5 Omvang van Woo-besluiten	15
2.6 Corona-gerelateerde verzoeken	17
2.7 Indienen en bevestigen	17
2.8 Internationale vergelijking.....	17
2.9 Boxplots per ministerie	19
[3] DE PRAKTIJK ACHTER DE CIJFERS	22
3.1 Het moeizame traject van een Woo-verzoek bij de Belastingdienst	22
3.2 Een exemplarisch Woo-verzoek	25
3.3 Waarom is traagheid écht een probleem?.....	26
3.4 Er gaan ook dingen goed	26
3.5 ‘Buiten reikwijdte’ als ambtelijke werkverschaffing?.....	27
3.6 De mythe van de gebrekkige informatiehuishouding	27
3.7 Is een tijdig afhandeling van Woo-verzoeken eenvoudig?.....	28
3.8 Stop met die parafenlijnen	29
3.9 Gebrekkige sturing, ook volgens ABDTopconsult.....	29
3.10 Oproep: Bestuurders, neem je verantwoordelijkheid!.....	30
3.11 Woo-ervaring van een journalist.....	30
[4] OPEN OVERHEID, ‘FAIR’ ONTSLUITEN	33

SAMENVATTING

Dit onderzoek *Blaadjes op het spoor* is een vervolg op [Ondraaglijk Traag \(2022\)](#) en [Matglas \(2023\)](#) en analyseert de **afhandeling van informatieverzoeken onder de Wet open overheid** door de ministeries.

Openbaarheid van overheidsinformatie draagt bij aan groei van het vertrouwen in de overheid en is inmiddels internationaal erkend als **mensenrecht** en essentieel element van een volwassen democratie. Nederlanders hechten veel belang aan een nieuwe bestuurscultuur die zich kenmerkt door openheid.

Het aantal gepubliceerde Woo-besluiten van ministeries is toegenomen van 1.125 in 2022 naar **1.762** afgelopen jaar. De Rijksoverheid is overigens niet eenduidig in de publicatie van Woo-besluiten, dus precieze aantallen kunnen iets afwijken van de praktijk.

De gemiddelde beantwoordingstermijn is opgelopen naar **172 dagen**. Indien we uitschieters meerekenen is het zelfs 182 dagen. Dat was vorig jaar 167 dagen, en het jaar daarvoor 161. De wettelijke termijn is maximaal 28 dagen (met verlenging naar in totaal 42 dagen bij omvangrijke of gecompliceerde verzoeken). De mediaan is 114 dagen.

Er zijn **grote verschillen tussen de ministeries**: OCW is net als afgelopen jaren de snelste met een gemiddelde doorlooptijd van 91 dagen. Financiën was opnieuw het traagste ministerie en deed in 2023 gemiddeld 239 dagen over de beantwoording van een Woo-verzoek. Bij enkele ministeries lijkt er een voorzichtige verbetering ingezet (o.a. EZK), maar de ministeries van VWS, J&V en I&W nemen meer dan een half jaar voor het beantwoorden van Woo-verzoeken.

Het aandeel buiten termijn afgehandelde Woo-verzoeken was in 2023 **83%**, net als het jaar daarvoor. Slechts 17% van de Woo-verzoeken werd dus binnen 42 dagen beantwoord.

In antwoord op Woo-verzoeken publiceerden de ministeries in 2023 ongeveer 316.000 pagina's. In 2022 waren dat ongeveer 236.000 pagina's. Er is daarmee **fors meer informatie openbaar gemaakt**.

Gemiddeld werden per Woo-beantwoording in 2023 180 bladzijden gepubliceerd. Een goed beeld geeft de mediaan als exemplarisch Woo-verzoek, als middelste van de rij. **De mediaan is 24 pagina's aan informatie** die per verzoek wordt beschikbaar gesteld. Voor dit exemplarische Woo-verzoek geldt een doorlooptijd van 114 dagen.

Ondanks verplichtingen uit de Woo zijn de gepubliceerde documenten vaak **niet machine-leesbaar**. Datums zijn vaak onduidelijk. De Woo-informatie wordt niet altijd volgens de FAIR-principes (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable) ontsloten.

In **vergelijking met omringende landen** worden in ons land weinig informatieverzoeken ingediend en duurt de behandeling ervan extreem lang.

Het argument van '**gebrekkige informatiehuishouding**' wordt te vaak gebruikt als excuus om te verklaren waarom de afhandeling van Woo-verzoeken traag verloopt. Bij een Woo-verzoek kan echter het overgrote deel van de informatie gehaald worden uit enkele systemen: documentmanagementsysteem (DMS), groeps- of netwerkschijven, persoonlijke schijven en mailboxen en telefoons. Dan moet wel de autorisatie goed zijn ingericht.

Stop met de parafenlijnen waarbij een directeur, DG, pSG, Communicatie, Bureau Bestuurszaken, en/of de bewindspersoon er allemaal naar moeten kijken. Het leidt tot kramp in de organisatie en kost veel tijd, zowel ambtelijke uren als doorlooptijd. Laat professionals - vier ogen principe - hun werk doen en vertrouw daar op.

Er is sprake van **gebrekkige sturing**. ABDTopconsult constateert: “De urgentie spat er niet vanaf, besluiten worden moeilijk genomen, prestaties (van departementen) blijven achter bij wat is beloofd, ambities worden tussentijds teruggeschroefd, adviezen van ACOI en AC-ICT zijn kritisch, er mist een heldere taakverdeling, opvolging wordt niet afgesproken of gemonitord en er mist een gedeeld beeld over de vraag: ‘waar willen we naartoe?’” In het Programma Open Overheid van BZK is inmiddels een nieuwe dynamiek ontstaan die hoop geeft voor de toekomst.

De conclusies uit *Blaadjes op het spoor* verdienen **Rijksbreed aandacht op het hoogste niveau** en dus ook leiderschap en sturing vanuit de bestuursraden van ministeries. Daarbij hoort het sturen op snelle gesprekken met verzoekers, op doorlooptijden, op actieve medewerking vanuit beleidsdirecties en op meer actieve openbaarmaking van thema’s die maatschappelijk in de belangstelling staan.

Er zijn ook **positieve ontwikkelingen**. De Groninger aanpak van complexe Woo-verzoeken is gericht op samenwerking met de verzoeker om te komen tot toespitsing en afbakening van het verzoek, onder andere via vertrouwelijke voorinzage. Het Actieplan Open Overheid is gemaakt in samenspraak met de Maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken en bevat goede plannen voor openbaarmaking. Tussen 2018 en 2023 verviervoudigde het aantal publicaties dat per jaar op Overheid.nl werd gepubliceerd (van 17.000 in 2018, naar 71.000 in 2023).

[1] INLEIDING

De roep om transparantie

Nederland wil een andere politiek. Het vertrouwen in politiek en bestuur daalt en de roep om een nieuwe bestuurscultuur is luid, zowel binnen als buiten de overheid. Over waar het nieuwe beleid dan inhoudelijk heen moet gaan verschillen de meningen, maar dat de manier van besturen en politiek bedrijven aan vernieuwing toe zijn is wel duidelijk.

Vlak voor de verkiezingen van afgelopen november bracht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een [extra verkiezingsbericht](#) van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) uit. Het functioneren van politiek en bestuur werd door burgers genoemd als het voornaamste maatschappelijke probleem. Een nieuw Kabinet zou prioriteit moeten geven aan het functioneren van de politiek; dit probleem wordt belangrijker geacht dan bijvoorbeeld inkomen, wonen of klimaat.

Interessant is dat Nederlanders ook duidelijk zijn over hoe die nieuwe bestuurscultuur er dan uit zou moeten zien. Die moet zich, naast een respectvolle omgang, kenmerken door transparantie. Men geeft in ruime mate, 68 procent, de voorkeur aan openheid van besluitvorming, terwijl slechts 12 procent meent dat besluiten soms achter gesloten deuren moeten worden genomen.

Informatiedisbalans

Transparantie dus, of liever nog: openheid. Want een overheid die transparant is, is controleerbaar en afrekenbaar. Burgers, journalisten, belangengroepen, bedrijven kunnen meekijken. Dat is essentieel in een democratische rechtsstaat. Maar een overheid die open is, wint nog veel meer. Participatie en innovatie worden gestimuleerd op basis van open overheidsdata. Burgers, journalisten, belangengroepen, bedrijven kunnen meedoen. Open maatschappijen zijn (economisch) succesvoller en kennen een hogere mate van vertrouwen in de politiek.

De voortschrijdende digitalisering leek aanvankelijk kansen te bieden de kloof tussen overheid en maatschappij te verkleinen. Maar in de praktijk zien we de informatiedisbalans tussen overheid en burger alleen maar groter worden. En daarmee de machtsdisbalans. En daarmee frustratie en wantrouwen. De informatiehuishouding bij de overheid blijkt niet op orde, en dat belemmert het open delen van overheidsdata.

Beweging

Vanuit het maatschappelijk middenveld is de Maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken ontstaan (MCOIG). Bij de MCOIG zijn maatschappelijke organisaties (zoals Waag, IMI en Open State Foundation), wetenschap (zoals Universiteit van Amsterdam), bedrijven en overheidsorganisaties aangesloten. MCOIG streeft “naar een gelijkwaardige informatierelatie tussen burger en overheid” en presenteerde eind 2022 een manifest met zorgen en oplossingen.

Maar er gebeurt meer. In co-creatie tussen overheid en maatschappelijke partijen is in 2023 een nieuw Actieplan Open Overheid opgesteld. Dat Actieplan hoort bij het Nederlandse lidmaatschap van het Open Government Partnership, een internationale beweging waar 75 landen bij zijn aangesloten. Het nieuwe Actieplan Open Overheid richt zich “op het bevorderen van een open en responsieve overheid en het verbeteren van de informatierelatie tussen overheid en inwoners”.

De overheid zelf zit ook niet stil. Er is een Regeringscommissaris Informatiehuishouding en er is bijna 800 miljoen euro vrij gemaakt om de informatiehuishouding bij de ministeries op orde te brengen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer de laatste paar jaar meermaals toegezegd zich in te zetten voor een open overheid. Binnen het departement is een programmadirectie Open Overheid opgericht.

Vooruitgang

De grote vraag is nu natuurlijk of al die beweging heeft geleid tot een meer open overheid.

Het belangrijkste instrument in de handen van de burger is de Wet open overheid, Woo, die na een parlementaire behandeling van tien jaar op 1 mei 2022 van kracht werd. De Woo legt het recht van iedereen op toegang tot publieke informatie vast (artikel 1.1). Dit is van belang voor de democratische samenleving, aldus de Woo (artikel 2.5). De Woo creëert een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om informatie uit eigen beweging voor een ieder openbaar te maken, de zogeheten actieve openbaarmaking (artikel 3.1).

Daarnaast is er de passieve openbaarmaking, of openbaarmaking op verzoek. Iedereen kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan (artikel 4.1.1) en dat bestuursorgaan beslist op dat verzoek zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken (artikel 4.4.1.). Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt (artikel 4.4.2.).

De termijn waarop bestuursorganen informatieverzoeken van burgers beantwoorden is helder en eenduidig meetbaar. Deze komt ook vaak naar voren in maatschappelijke en politieke discussies, internationale vergelijkingen en klachten van journalisten. Hoe snel beantwoorden bestuursorganen de verzoeken van burgers om de informatie waar ze recht op hebben? Doen ze dat binnen de wettelijke termijn?

Van Ondraaglijk Traag via Matglas naar Blaadjes op het spoor

Instituut Maatschappelijke Innovatie (IMI) en Open State Foundation (Open State) hebben in 2021 het initiatief genomen onderzoek te doen naar de afhandeling van informatieverzoeken op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door de ministeries. Het onderzoek over 2021 kwam begin 2022 uit en veroorzaakte veel ophef. Uit analyse bleek dat de ministeries niet het vereiste maximaal aantal dagen van 28 (+ 28 in geval van gecompliceerde verzoeken) dagen deed over de beantwoording, maar gemiddeld 161 dagen. Daarbij bleken er grote verschillen te zijn tussen de ministeries, van 74 dagen (OCW) tot 206 dagen (I&W). In totaal werden 81% van de verzoeken te laat beantwoord.

Ondraaglijk Traag bevatte behalve de analyse van de beantwoordingstermijnen ook achtergronden en aanbevelingen ter verbetering van de Wob-afhandeling. Op 13 september 2022 stuurde minister Bruins Slot van BZK in reactie op *Ondraaglijk Traag* een brief aan de Tweede Kamer over 'Rapportage afhandeling Wob-verzoeken 2021'. Ze kwam daarbij op ongeveer dezelfde getallen, gaf toe dat de informatiehuishouding een rommeltje was en zegde toe niet alleen de informatiehuishouding te verbeteren, maar ook te gaan rapporteren over de afhandelingstermijnen van de informatieverzoeken.

Omdat er nog weinig zicht was op die rapportage - en omdat inmiddels de Woo was ingevoerd die de Wob verving en een impuls moest geven aan openbaarheid van overheidsinformatie - deden IMI en Open State opnieuw onderzoek naar informatieverzoeken in 2022. Dat onderzoek richtte zich tot 1 mei op verzoeken afgehandeld onder de Wob en vanaf 1 mei onder de Woo.

Het onderzoek, dat begin 2023 uitkwam, was getiteld *Matglas* en wees uit dat ondanks verhoogde inspanningen binnen de Rijksoverheid de afhandelingstermijnen waren toegenomen in plaats van afgenomen. Gemiddeld deden ministeries nu 167 dagen over de afhandeling van informatieverzoeken; het percentage beantwoordingen na termijn steeg tot 83%. Van de bekorting van de beantwoordingstermijn van maximaal 56 naar maximaal 42 dagen was weinig terecht gekomen.

Matglas keek ook naar de inspanningen op diverse bestuurslagen: nationaal (ministeries), provincies en gemeenten. Conclusie was dat er veel gebeurde, maar dat er weinig lijn was in voorbereiding op de nieuwe Woo en dat men op diverse plekken steeds bezig was het wiel opnieuw uit te vinden.

Op de agenda

Mede door de rapporten *Ondraaglijk Traag* en *Matglas* staat de Woo, en met name de problemen om de Woo-verzoeken op tijd te beantwoorden, duidelijk op de maatschappelijke en politieke agenda. Is er dan nog wel noodzaak tot een vervolgonderzoek?

Het afgelopen jaar is in opdracht van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) een onderzoek uitgevoerd, getiteld: ‘Een jaar Wet open overheid (Woo): Hoe doet de overheid het volgens journalisten?’ (26 oktober 2023). Voornaamste conclusie was dat er veel ontevredenheid is over de afhandeling van Woo-verzoeken. Ook afgelopen jaar verscheen in opdracht van het ministerie van BZK de Invoeringstoets Wet Open Overheid (7 december 2023). En ook in dit rapport was de voornaamste conclusie dat de Woo niet goed wordt uitgevoerd en dat overheidsorganisaties systematisch de Woo-termijnen overschrijden.

Dat de overheid haar eigen wet dus niet goed uitvoert, is duidelijk. Maar er is verbetering beloofd en er wordt op diverse plekken binnen de overheid hard gewerkt aan meer inzicht en aan versnelling van de afhandeling. Pilots worden uitgevoerd en dashboards gebouwd. Tegelijkertijd is er nu nog weinig zicht - de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk vermeldt dan nu wel de beantwoording van Woo-verzoeken, maar de informatie is summier. Een vervolgonderzoek - waarin de huidige situatie in perspectief wordt geplaatst en patronen helder worden - heeft dus duidelijke meerwaarde. Al die onderzoeken en pilots en best practices moeten toch tot resultaat leiden?

Blaadjes op het spoor

In dit rapport herhalen we niet wat in eerdere rapporten is geschreven en aanbevolen. We kijken wel naar de stand van zaken van de afhandeling van Woo-verzoeken en vergelijken die met onze eerdere twee rapporten, *Ondraaglijk Traag* (over 2021) en *Matglas* (over 2022). *Blaadjes op het spoor* gaat over 2023. We kijken naar cijfers over de afhandeling van Woo-verzoeken door ministeries.

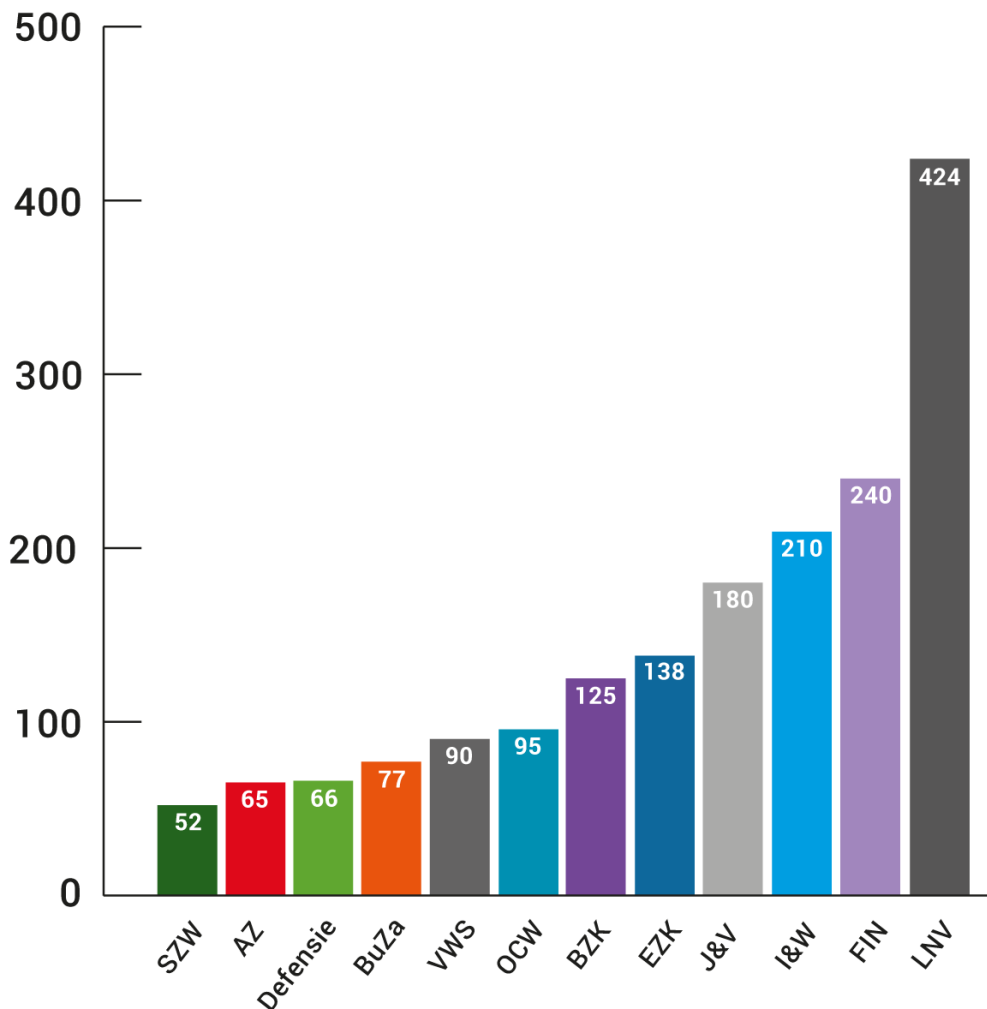
Voor deze analyse is de samenwerking tussen IMI en Open State uitgebreid met de Universiteit van Amsterdam. De data zijn zoveel mogelijk geautomatiseerd verzameld. Met behulp van kunstmatige intelligentie zijn de Woo-besluiten van de ministeries over 2023 onderzocht. In de praktijk bleek nog steeds veel handwerk noodzakelijk; veel informatie is niet machineleesbaar, terwijl dat wel een doelstelling van de overheid is. Daarover later meer.

[2] DE CIJFERS

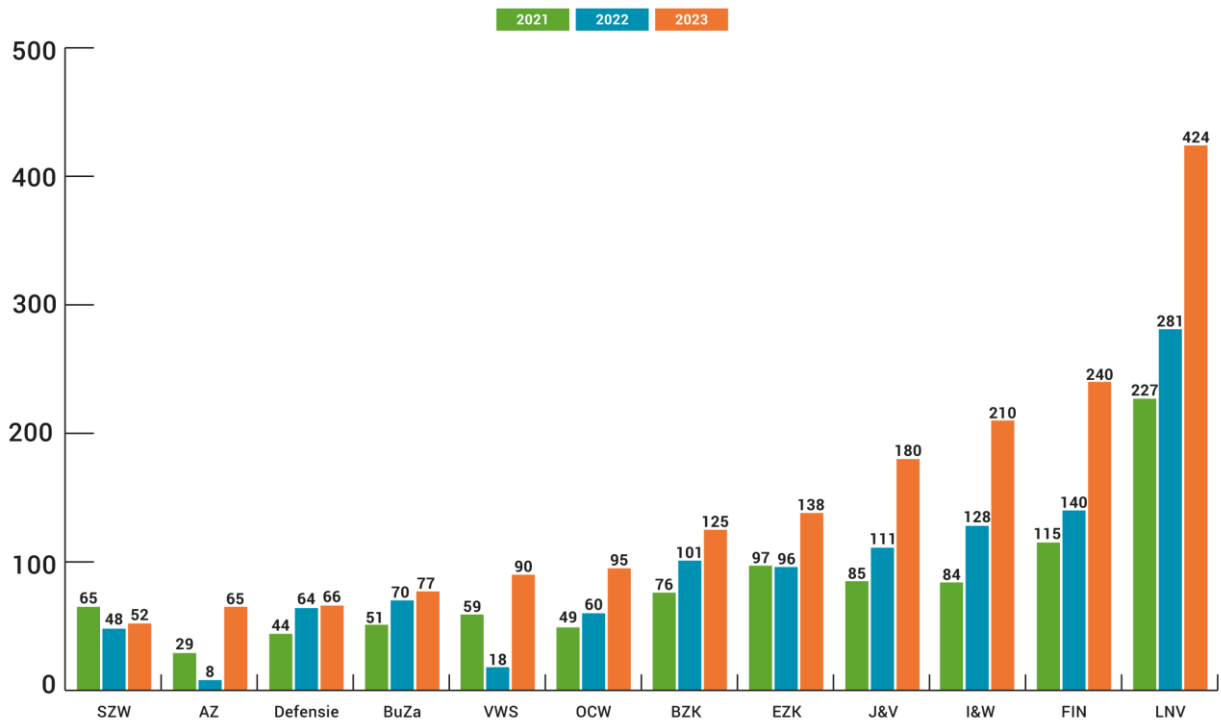
2.1 Aantallen Woo-besluiten

In 2023 werden door de ministeries in totaal 1.762 Woo-verzoeken beantwoord. Dit is meer dan eerdere jaren: in 2021 ging het om 981 besluiten (*Ondraaglijk Traag*) en in 2022 om 1.125 besluiten (*Matglas*). Er zijn grote verschillen tussen de ministeries, van 52 door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot 424 bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Maar bij alle ministeries zien we een stijgende lijn.

Daarbij geldt dat het hier gaat om het aantal *gepubliceerde* besluiten. Immers, in eerdere jaren bleek dat er meer Wob- of Woo-verzoeken binnenkwamen dan dat er besluiten werden gepubliceerd. Overigens is het aantal informatieverzoeken nog beperkt in vergelijking tot omringende landen (zie paragraaf 3.8).



Figuur 1: Aantal gepubliceerde Woo-besluiten in 2023



Figuur 2: Aantal gepubliceerde Woo-besluiten in 2021, 2022 en 2023

2.2 Gemiddeld aantal dagen beantwoording

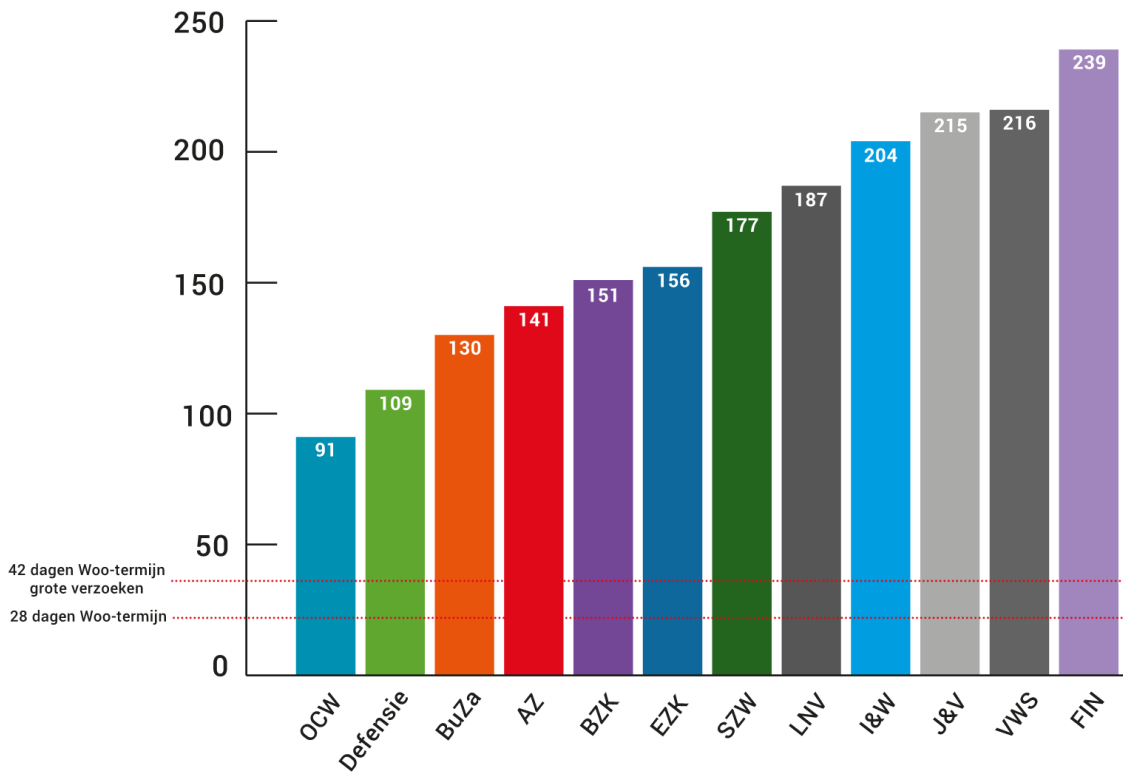
De doorlooptijd van een Woo-verzoek wordt berekend door te kijken naar de datum van indiening en de datum van beantwoording. Bij 1.716 Woo-besluiten was de datum duidelijk. De overige 46 waren òf niet leesbaar, òf gaven een onwaarschijnlijke waarde: heel erg lang of juist een negatieve doorlooptijd. Maar van deze 1.716 Woo-verzoeken kon de doorlooptijd worden berekend.

De gemiddelde doorlooptijd van een Woo-verzoek bij een ministerie was in 2023: 172 dagen, en met de grootste uitschieters meegerekend zelfs 182 dagen. Dit is een toename ten opzichte van de eerdere jaren: 161 dagen in 2021 en 167 in 2022. Er is dus sprake van verslechtering, oftewel verdere vertraging van Woo-beantwoording.

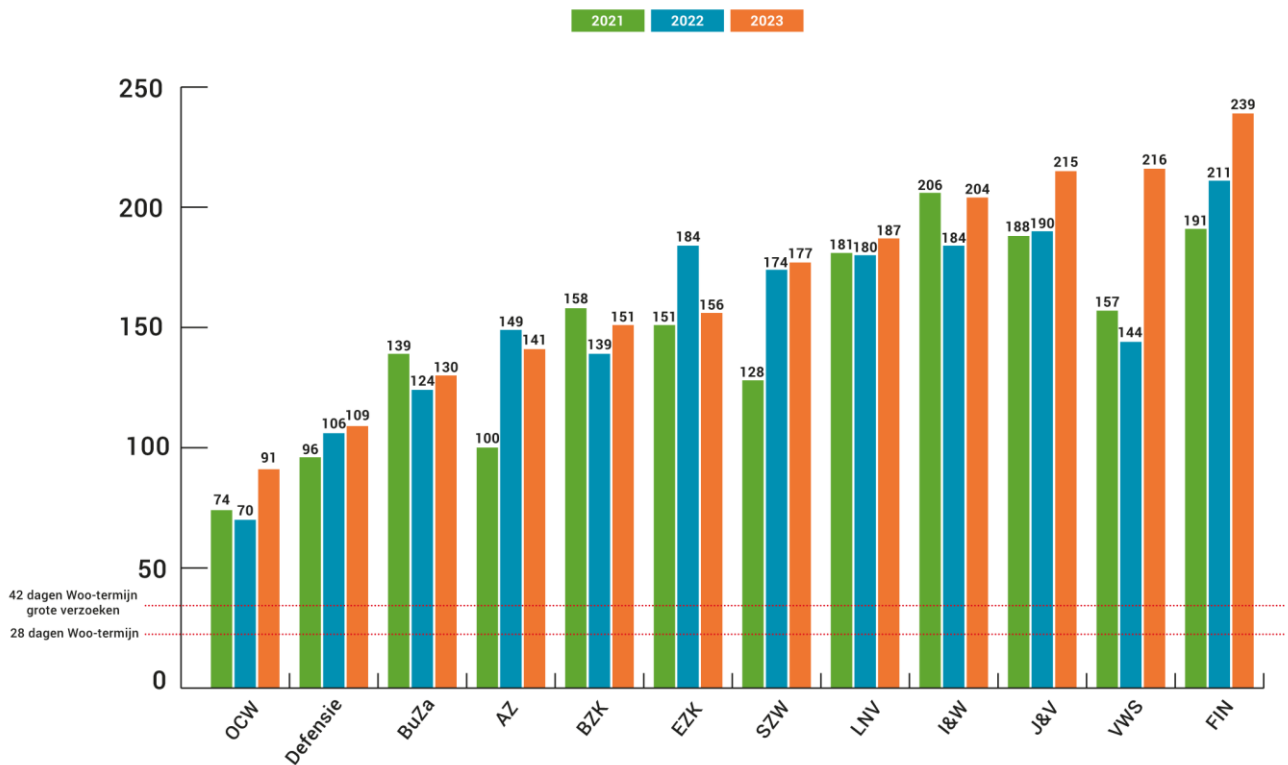
Dit is ook een forse overschrijding van de vier weken (28 dagen) die de Woo als maximale termijn voorschrijft. Volgens de Woo mag een bestuursorgaan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen bij omvangrijke of de gecompliceerde verzoeken. Dat maximum van 42 dagen ligt ook ver onder het gemiddelde van 172 dagen.

Ook bij de beantwoordingstermijnen zien we grote verschillen tussen de ministeries. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is net als de afgelopen jaren de snelste, met in 2023 een gemiddelde doorlooptijd van 91 dagen. Ook aan de andere kant van het spectrum zien we hetzelfde departement: het ministerie van Financiën deed in 2023 gemiddeld 239 dagen over de beantwoording van een Woo-verzoek.

De langere duur is over vrijwel de hele linie waar te nemen. En ook het minst trage ministerie zit met 91 dagen ruim boven de maximale termijn van 28 + 14 dagen.



Figuur 3: Gemiddeld aantal dagen beantwoording in 2023

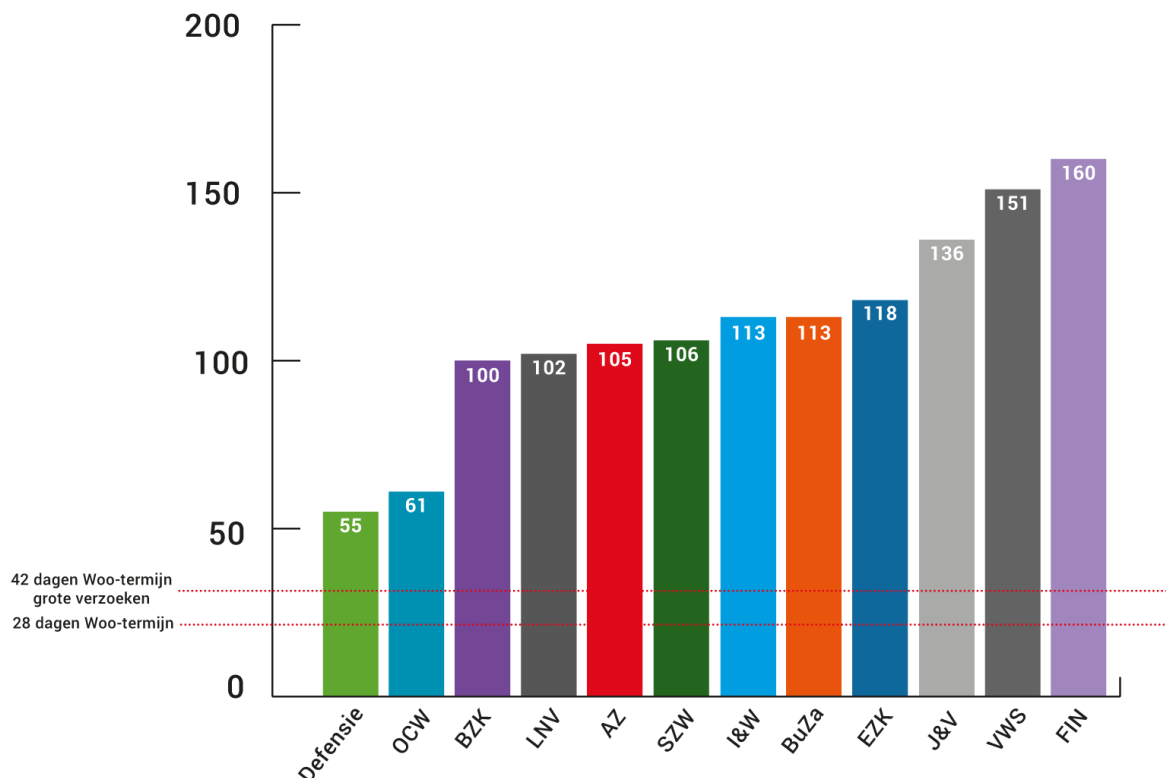


Figuur 4: Gemiddeld aantal dagen beantwoording in 2021, 2022 en 2023

2.3 De mediaan

Een andere manier om naar het totaal van Woo-doorlooptijden te kijken is het bepalen van de mediaan. De mediaan doorlooptijd is het aantal dagen waarvoor geldt dat de helft van de verzoeken sneller en de andere helft langzamer behandeld wordt. Deze mediaan komt, zonder de 0,5% meest extreme uitschieters mee te rekenen, uit op 114 dagen.

Volgens deze berekening is het ministerie van Defensie het minst traag en het ministerie van Financiën wederom de traagste. De mediaan zegt wat over de beantwoordingstermijn van de meeste Woo-verzoeken. Ook de mediaan komt ruim boven de wettelijke maximumtermijn uit.



Figuur 5: Mediaan aantal dagen beantwoording per ministerie in 2023

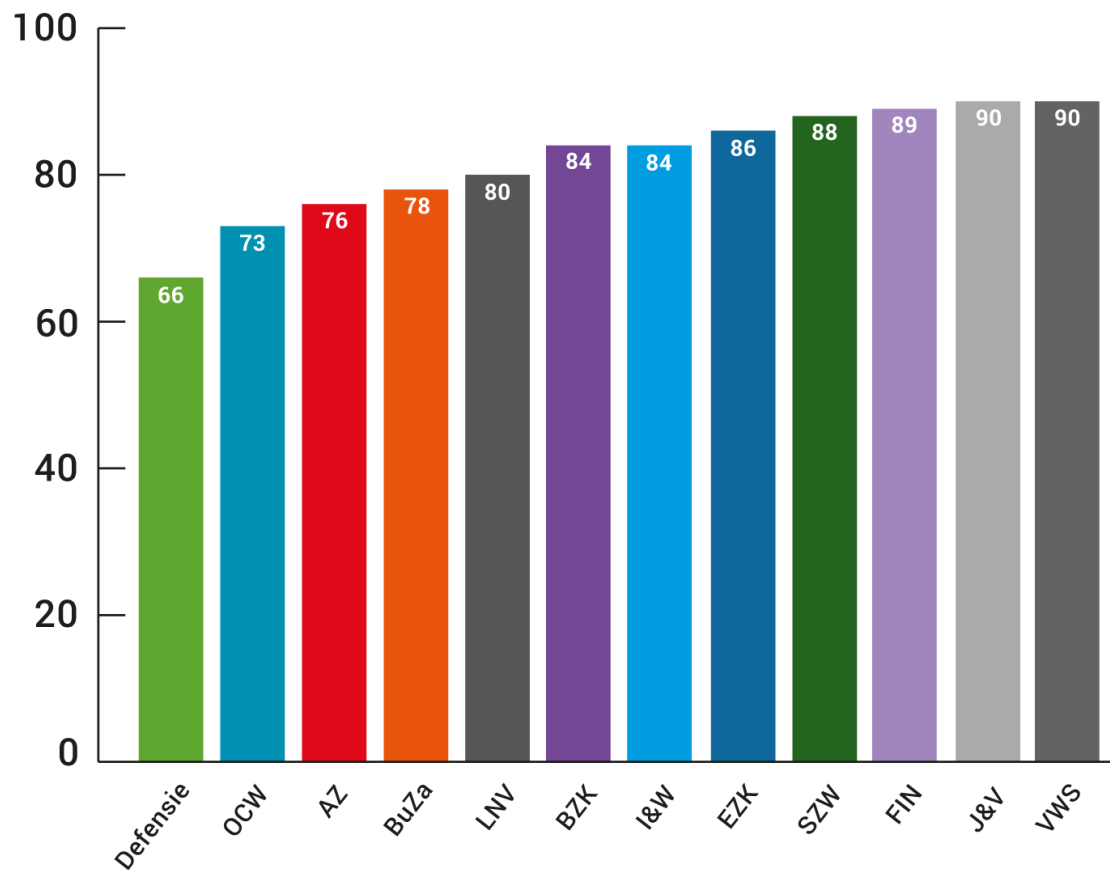
2.4 Aandeel buiten termijn

Een andere manier om te beoordelen in hoeverre de Rijksoverheid zich aan de wettelijke termijn van de Woo houdt, is te kijken naar het aandeel van de Woo-besluiten dat buiten deze termijn is beslist. Van de 1.716 verzoeken (dus zonder de uitschieters/onduidelijke data) zijn dat er 1.425, oftewel een percentage van 83%. Daarmee houden we voor alle Woo-verzoeken rekening met de maximale termijn voor omvangrijke of gecompliceerde verzoeken van 42 dagen.

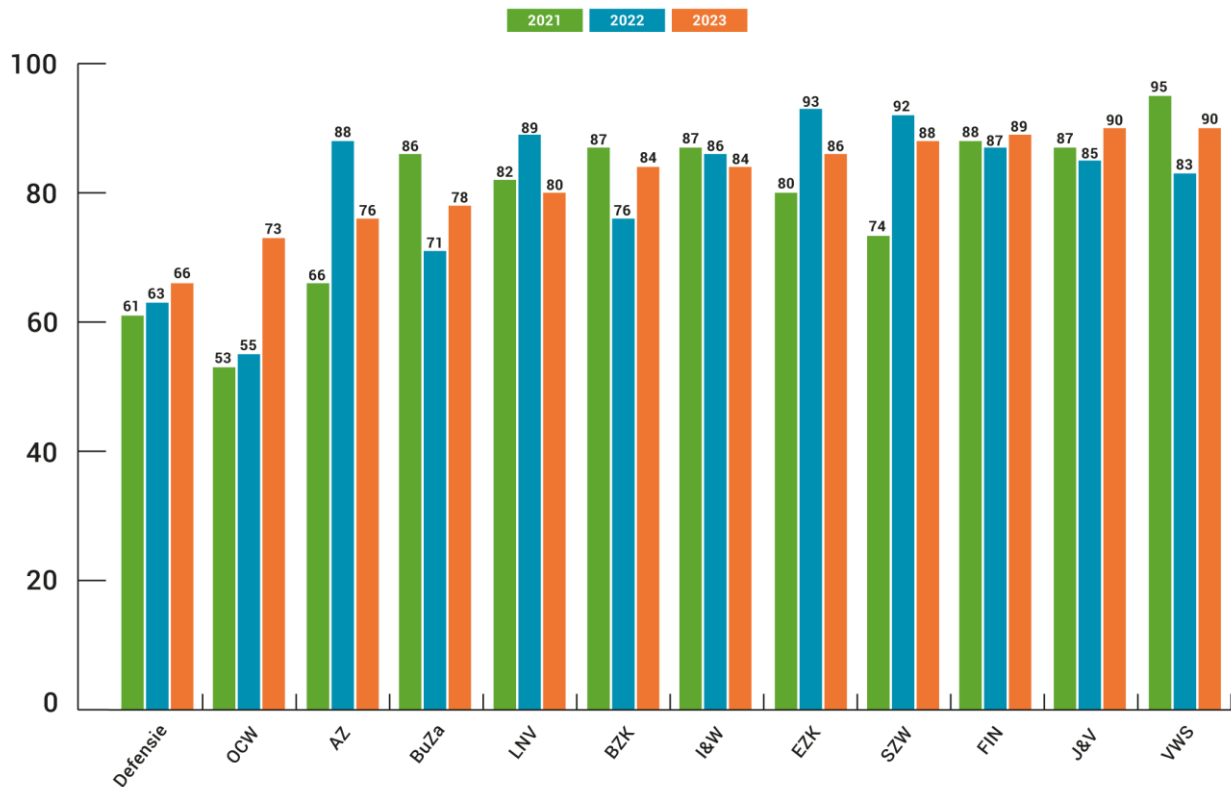
Het percentage van 83% is gelijk met dat van vorig jaar (*Matglas*, over 2022) en iets hoger dan het jaar daarvoor: 81% (*Ondraaglijk Traag*, over 2021).

In deze cijfers is geen onderscheid gemaakt tussen overschrijding van de termijn met of zonder overleg met de verzoeker. Deze informatie is namelijk niet open en volledig beschikbaar. En ook over de oprechte instemming van de verzoeker bestaan twijfels. Bij een aantal besluiten komt wel in de titel “eerste deelbesluit” voor. Deze blijken echter nog veel langer te duren dan reguliere besluiten. Het gemiddelde is hier 238 dagen, en de mediaan staat op 152 dagen.

Dat is problematisch omdat artikel 4.2a van de Woo er juist op gericht is om grote verzoeken op te knippen zodat de verzoeker aan kan geven welke stukken voor hem prioriteit hebben.



Figuur 6: Aandeel buiten termijn afgehandelde Woo-verzoeken per ministerie in 2023 (%)



Figuur 7: Aandeel buiten termijn afgehandelde Woo-verzoeken per ministerie in 2021, 2022 en 2023 (%)

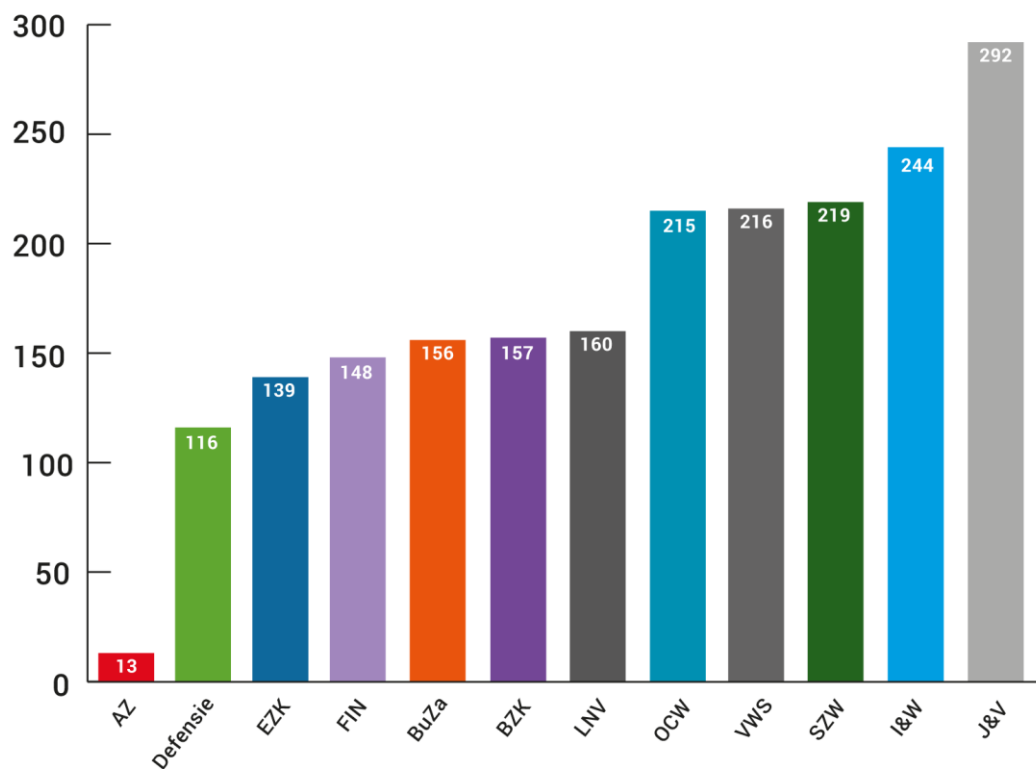
2.5 Omvang van Woo-besluiten

De gemiddelde omvang van de gepubliceerde Woo-besluiten neemt toe. In antwoord op Woo-verzoeken publiceerden de ministeries in 2023 ongeveer 316.000 pagina's. In 2022 waren dat ongeveer 236.000 pagina's.

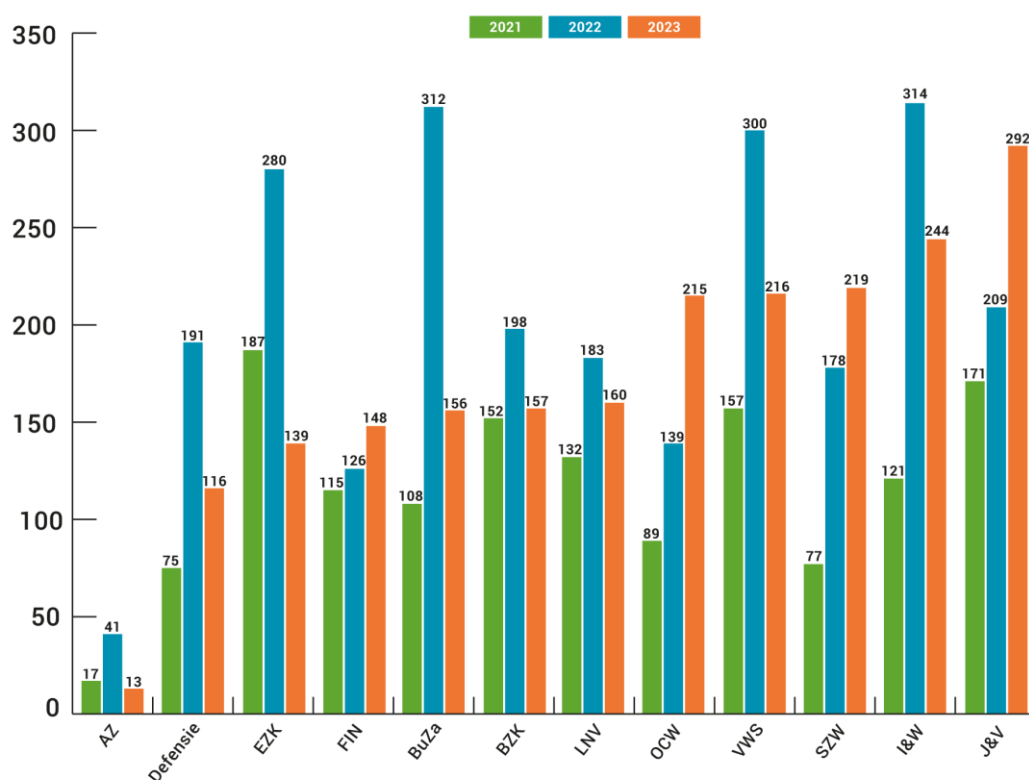
Gemiddeld werden per Woo-beantwoording in 2023 180 bladzijden gepubliceerd. De mediaan ligt een stuk lager. Dat betekent dat een klein aantal Woo-beantwoordingen heel veel pagina's telt, terwijl de meeste beperkt zijn in omvang. De mediaan is 32 pagina's aan informatie die wordt ontsloten.

Als we kijken naar de verschillende ministeries valt vooral op dat het ministerie van Financiën er niet alleen héél lang over doet om een Woo-verzoek te beantwoorden, maar dat de meeste Woo-verzoeken voor dit ministerie ook nog eens buitengewoon overzichtelijk zijn (mediaan op 18 pagina's). Het ministerie van Algemene Zaken verstrekt veel minder pagina's dan de andere departementen.

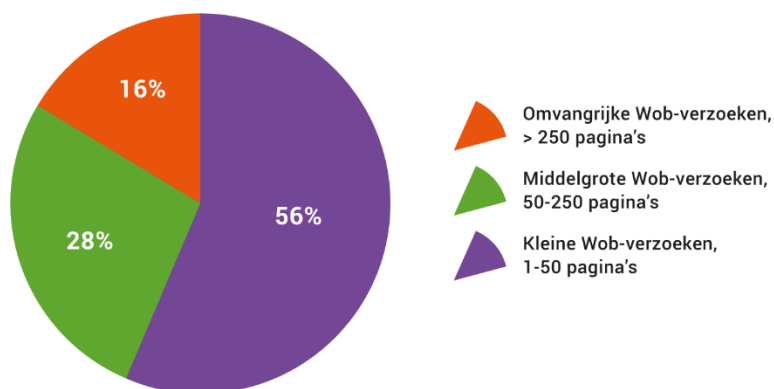
De verhouding tussen kleine, middelgrote en grote verzoeken is grosso modo gelijk aan de afgelopen jaren. Uit de cijfers kan ook worden geconcludeerd dat het grootste deel van de Woo-beantwoordingen, 56%, klein van omvang is (minder dan 50 pagina's).



Figuur 7: Gemiddeld aantal verstrekte pagina's per Woo-verzoek in 2023



Figuur 8: Gemiddeld aantal verstrekte pagina's per Woo-verzoek in 2021, 2022 en 2023



Figuur 9: Omvang in % van Woo-verzoeken in 2023

2.6 Corona-gerelateerde verzoeken

Ook in 2023 zijn er nog verzoeken afgehandeld die betrekking hadden op de Covid-19 pandemie. Deze Woo-verzoeken worden niet individueel afgehandeld, maar thematisch. Dit houdt in dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op basis van de Covid-19 gerelateerde verzoeken een aantal thema's heeft gedefinieerd, en binnen deze thema's relevante documenten ontsluit. Verzoekers worden geïnformeerd wanneer de documenten die relevant zijn voor hun verzoek zijn ontsloten met een algemeen Woo-besluit. In deze besluiten worden geen verzoekdatums van individuele verzoeken gemeld, zodat hetzelfde besluit naar meerdere verzoekers kan worden gestuurd. Dit maakt het onmogelijk om te achterhalen wat de beantwoordingstermijnen zijn voor deze verzoeken.

2.7 Indienen en bevestigen

In sommige gevallen is het gat tussen de datum van indienen van verzoek en de datum van bevestiging van verzoek door het desbetreffende ministerie zeven dagen of nog langer. In uitzonderlijke gevallen duurde het meer dan een maand voordat de ontvangst van een verzoek bevestigd werd door het ministerie tegenover de verzoeker. Hoe kan dat?

In enkele gevallen is de grote vertraging in de bevestiging van het verzoek tegenover de verzoeker te verklaren doordat het verzoek van de ene naar de andere organisatie is doorgestuurd. Maar in veel gevallen wordt er geen verklaring gegeven over waarom de bevestiging zolang op zich liet wachten.

Deze observatie ligt in lijn met het [ACOI-onderzoek onder journalisten](#), waarin 28% van de journalisten aangaf pas na meer dan 20 werkdagen een reactie van de Woo-contactpersoon te ontvangen (en 21% na 11-20 werkdagen; 26% na 6-10 werkdagen; 26% na 0-5 werkdagen).

2.8 Internationale vergelijking

De conclusie van bovenstaande cijfers kan alleen maar zijn dat Nederland nog steeds onvoldoende presteert als het gaat om de realisatie van een open overheid en de implementatie van de Woo. Er wordt wel eens geklaagd vanuit politiek en ambtenarij dat de beantwoordingstermijnen onhoudbaar zijn en dat er wel erg veel verzoeken worden ingediend. Is dat zo?

Als we de termijn van vier weken internationaal vergelijken, ligt die juist aan de bovenkant. De meeste Europese landen kennen een kortere termijn. Bovendien leggen veel bestuursorganen de

Woo zo uit dat de termijn zes weken (42 dagen) is. Het Europese gemiddelde is 15 werkdagen (zie bijvoorbeeld: Legal Analysis of the Austrian Freedom of Information Act, 2021).

En worden die termijnen in andere landen gehaald? Het Verenigd Koninkrijk heeft een gedetailleerd dashboard met cijfers over de afhandeling van *Freedom of Information requests*. Daaruit blijkt dat ongeveer 85% van de verzoeken op tijd wordt beantwoord, een vrijwel exacte spiegel van Nederland.

Dan de aantallen informatieverzoeken. Liggen die hoog, internationaal gezien? Uit onderzoek van Drahmman uit 2022 bleek dat Nederland 5,7 openbaarheidsverzoeken per 100.000 inwoners kent, terwijl Duitsland op 17,6 zit, het Verenigd Koninkrijk op 76,5 en Frankrijk op 12,4. Ook qua aantallen valt het in Nederland dus heel erg mee.

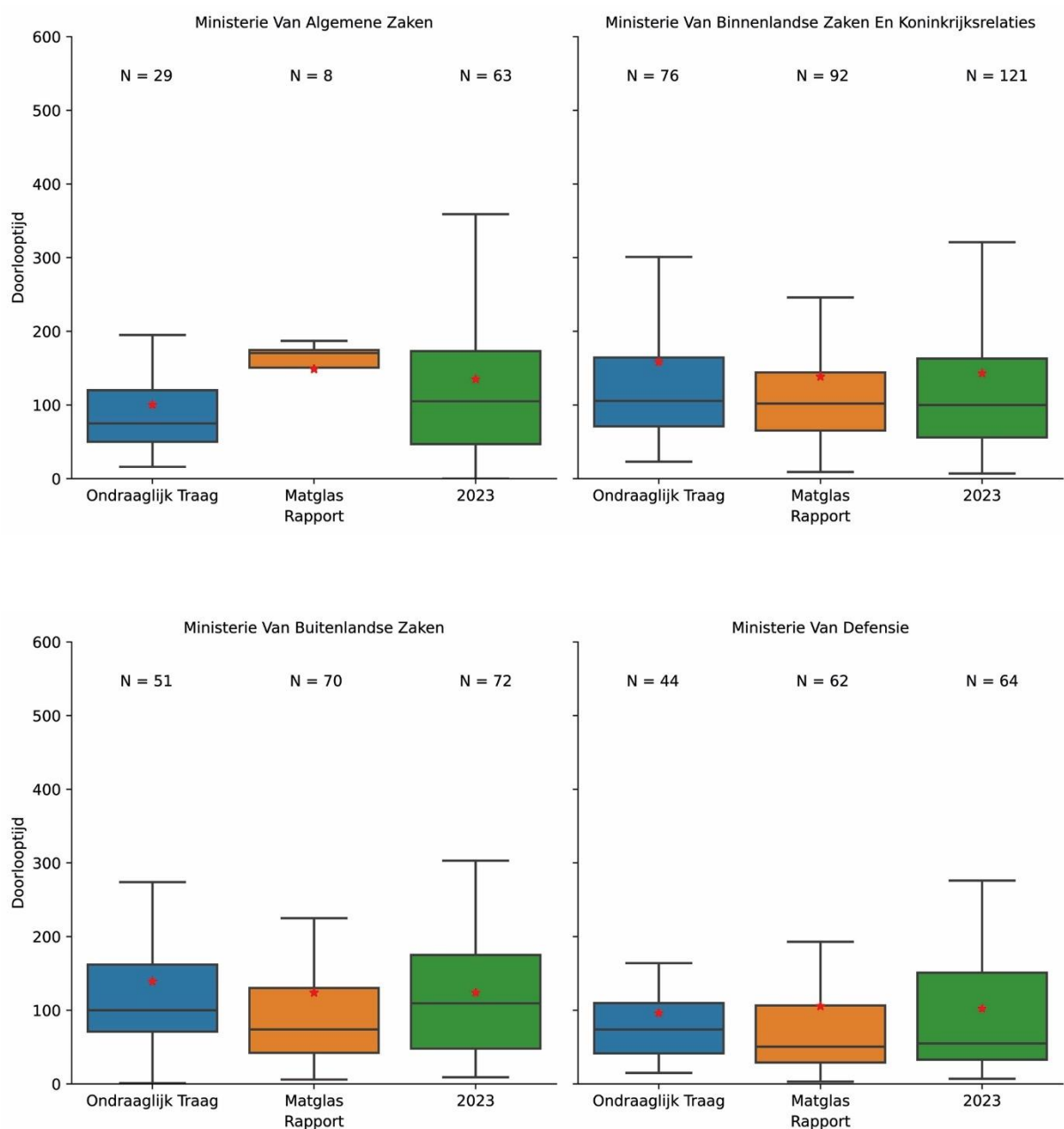
Nederland kan dus wat leren van ons omringende landen op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie. Daarbij is het goed niet naar de beperkingen in andere landen te kijken (bijvoorbeeld in sommige landen een beperkter documentbegrip), maar vooral naar de mogelijkheden (een diepgevoelde mentaliteit van openheid, politieke prioriteit, goede monitoring, standaardisering en metadatering, een goede informatiehuishouding, open by design). Pas wanneer alle best practices uit het buitenland (en uit het binnenland, zie ook hoofdstuk 5) zijn overgenomen, en de doorlooptijden nog steeds onvoldoende ingekort, kan de discussie over inperking van het documentbegrip uit de ijskast worden gehaald.

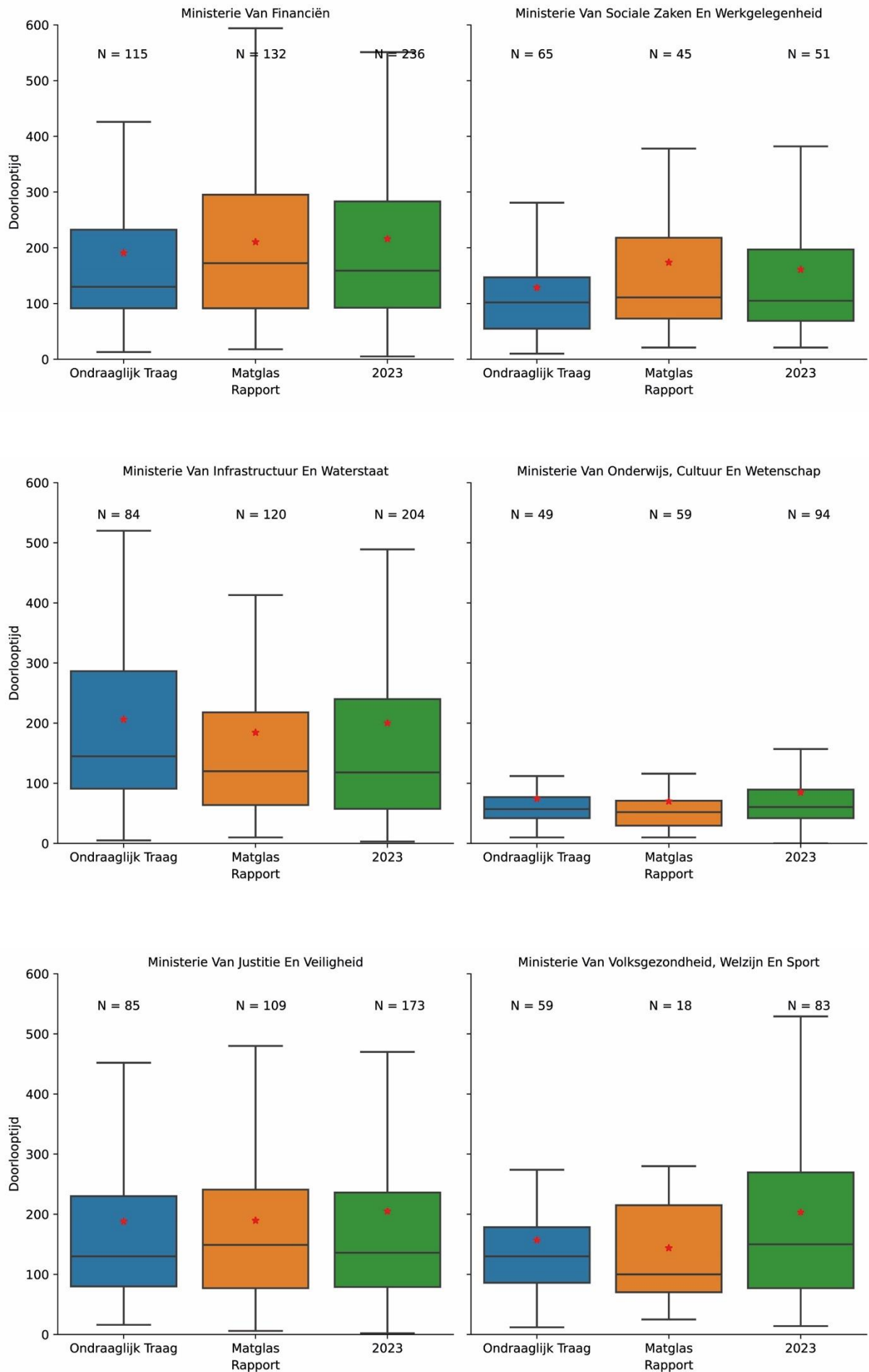
Het recht op overheidsinformatie is de afgelopen jaren internationaal uitgegroeid tot een fundamenteel recht, en erkend als mensenrecht dat integraal onderdeel is van een democratische rechtsstaat. Die ontwikkeling lijkt soms wel aan Nederland voorbij te zijn gegaan. De Raad van Europa bepaalde echter in 2018 al dat *the right of access to information held by public authorities* valt onder artikel 10 van de Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten noemde in 2022 *the right of access to information held by public authorities* een *fundamental human right*, dat valt onder de artikelen 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. *Public access to information* is ook opgenomen in de Sustainable Development Goals: onder SDG 16.10.

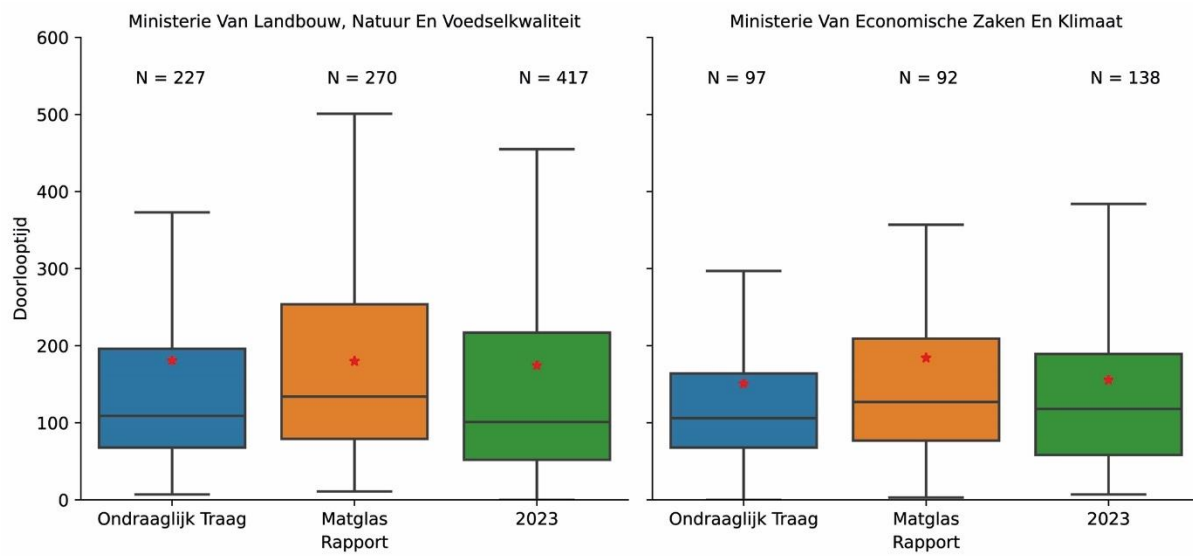
2.9 Boxplots per ministerie

Wat is een boxplot?

Een boxplot is een grafische weergave van een dataset waarbij een minimum (laagste waarde), het eerste kwartiel, de mediaan, het derde kwartiel en een maximum (hoogste waarde) worden weergegeven. De ster geeft het gemiddelde weer. De boxplots zijn begin januari 2024 gemaakt toen nog niet alle Woo-besluiten over 2023 gepubliceerd waren. Dit verklaart de kleine verschillen met de totaalcijfers van het begin van dit hoofdstuk.







[3] DE PRAKTIJK ACHTER DE CIJFERS

3.1 Het moeizame traject van een Woo-verzoek bij de Belastingdienst

Daan Rijsenbrij was hoogleraar Digitale Architectuur aan de Radboud Universiteit en adviseerde diverse overheidsorganisaties bij de modernisering van IT. Hij is auditor Digitale Architecturen en Architecten-coach. Hieronder zijn ervaring met een Woo-verzoek dat hij in 2023 deed bij de Belastingdienst.

Als IT-onderlegde burger met een warm hart voor onze overheid, ben ik benieuwd naar de voortgang van de digitalisering bij de Rijksoverheid. Als burger hebben wij de Woo gekregen als instrument om de voortgang naar een 'Open Overheid' te kunnen volgen. Ik ben daarom geïnteresseerd in de aanwezigheid en de kwaliteit van de volgende strategische notities:

- (1) Een strategienotitie om uit de IT-dwangbuis en de data-chaos te worden verlost.
- (2) Een digitaliseringsstrategie en de high level road maps.
- (3) Digitale (tussen) architecturen die daarbij nodig zijn.
- (4) Een data-strategie om adequaat te kunnen gaan handelen.
- (5) De vereiste cybersecurity-strategie en strategie ten aanzien van de privacy.

Deze vijf notities zijn cruciaal voor een verantwoorde digitalisering. Het voorvoegsel 'strategisch' impliceert dat ze worden begrepen en gebruikt door de top van de organisatie. Dat is wat er wordt bedoeld met de uitdrukking: 'digitalisering is Chefsache'. Je mag dan ook aannemen dat deze notities aanwezig zijn in de bureaulade (of liever in een aparte digitale map) van de hoogste baas, en anders wel van diens CIO.

Het UWV is reeds gepubliceerd: <https://www.linkedin.com/pulse/voortgang-digitalisering-overheid-een-blik-op-uwv-daan-rijsenbrij>.

De Politie is ook reeds gepubliceerd: <https://www.linkedin.com/pulse/voortgang-digitalisering-overheid-een-blik-op-de-daan-rijsenbrij>.

Het Woo-onderzoek bij het ministerie van BZK, met nadruk op het directoraat 'Digitalisering en Overheidsorganisatie', zit in een impasse. Ik heb daarom de SG uitgenodigd voor een gesprek bij de rechtbank 'Midden Nederland'.

Officieel horen binnen 4 weken de gevraagde notities te worden opgeleverd en te worden gepubliceerd op een website die voor alle burgers en bedrijven is in te zien. Als het niet lukt mag de overheidsinstelling 2 weken uitlopen. Dus maximaal 6 weken.

Op **18 januari** heb ik bij het ministerie van Financiën een Woo-verzoek ingediend betreffende de digitalisering van de Belastingdienst. De Belastingdienst had grote moeite om de antwoorden te vinden.

Pas op **8 maart** krijg ik een email dat de gevraagde documenten zullen worden opgezocht. Op **5 april** stuur ik een reminder.

Op **14 april** wordt gemeld dat de gevraagde documenten niet makkelijk vindbaar zijn en dat de gevonden documenten moeten we worden getoetst aan de Woo. Op **9 mei** stuur ik weer een reminder.

Op **12 mei** wordt gemeld dat er enkele stukken zijn gevonden, maar er moet eerst worden onderzocht of daarin informatie staat die kan/moet worden geweigerd. Vervolgens moeten die stukken door de 'lijn' worden bekeken.

Op **13 mei** geef ik aan waar volgens mij de gevraagde stukken zouden kunnen liggen, en stel tevens dat geen van de door mij gevraagde stukken de staatsveiligheid in gevaar zullen brengen.

Op **6 juni** merk ik op dat ik het vreemd vind dat noch de staatssecretaris van Digitale Zaken noch de minister van Financiën reageren, terwijl die minister mede voorstander is van de Open Overheid.

Op **24 juni** stuur ik een email aan de SG om hem te wijzen op het feit dat zijn ministerie zich niet houdt aan de Woo. Op 26 juni wordt voorgesteld dat er twee ambtenaren bij mij thuis komen om mijn vraag nader te bespreken. Op 12 juli heeft die fysieke afstemming plaats gevonden en vervolgens wordt mij een gespreksverslag gestuurd waarin helder mijn werkelijke bedoeling staat.

Op **20 juli** wordt mij bericht dat mijn verzoek is voorgelegd aan DGBD.

Op **11 augustus** stuur ik weer een reminder aan de SG. Die zelfde dag wordt mij een excuusbrief gestuurd: *'Er is het een en ander aan onze kant helaas niet goed gegaan. Dat betreuren wij ten zeerste, uw geduld is hiermee behoorlijk op de proef gesteld. Navraag wijst uit dat inderdaad nog geen besluitvorming plaatsgevonden heeft. De inventaris is inmiddels afgerond, en er zijn 15 documenten aangetroffen waarvan wij momenteel denken dat deze onder de reikwijdte van uw verzoek vallen. Die documenten worden nu beoordeeld. Ook wordt er een zorgvuldige check gedaan om te voorkomen dat er gevoelige ict veiligheidsinformatie geopenbaard wordt waarmee kwaadwillenden hun voordeel kunnen doen. Daarbij zijn meerdere dienstonderdelen van Financiën betrokken.'*

Op **28 augustus** wordt er een andere jurist gezet op mijn Woo-onderzoek, die zich eerst nog moest inwerken. Voorts wordt vermeld: *'Inmiddels is de zoekslag afgerond en zijn de documenten verzameld die betrekking hebben op uw verzoek. De komende week zal in deze documenten een voorlak plaatsvinden. Dit houdt in dat alle persoonsgegevens die niet openbaar worden gemaakt, in de documenten worden gelakt en dat eventuele dubbele of reeds openbare documenten uit de set worden gehaald. In het kader van het 4-ogen principe wordt de voorlak ook gecontroleerd. Hierna is het aan de betrokken beleidsmedewerkers om de stukken inhoudelijk te beoordelen'*. Ik laat op dezelfde dag mijn teleurstelling en mijn verbijstering per email blijken.

Op **29 augustus** wordt mij gemeld: *'Het klopt dat er in de zoekslag 15 documenten zijn gevonden. Deze zoekslag houdt in dat ministerie-breed wordt gezocht naar documenten die onder uw verzoek vallen waarna deze worden geïnventariseerd. Voordat de inhoudelijke controle plaatsvindt, worden de documenten voorgelakt. Dat wij hierbij het vier-ogen principe hanteren, staat inderdaad niet zo geschreven in de Woo, maar vloeit voort uit het gegeven dat*

het lakken van persoonsgegevens precisie werk is, waarbij gauw iets over het hoofd kan worden gezien. Alle teksten worden namelijk woord voor woord gelezen. Het heeft helaas even geduurd voordat de voorlak kon plaatsvinden, omdat het razend druk is op onze Woo afdeling. Gelukkig heb ik inmiddels een ondersteuner voor uw verzoek en is de voorlak afgerond. De vraag staat nu uit bij de beleidsmedewerkers om een tijdsplanning te verstrekken voor de inhoudelijke beoordeling’.

Op 1 september wordt mij gemeld: *‘De betrokken beleidsafdeling is gestart met de inhoudelijke beoordeling van alle documenten en deze zal naar verwachting in de loop van volgende week worden afgerond. Hierna worden de documenten juridisch getoetst. Dat houdt in dat een Woo-jurist de gelakte stukken toetst aan de Woo.’*

Op 7 september wordt gemeld: *‘Er zit zeker voortgang in uw verzoek. Ik kan u in dat kader melden dat zowel de inhoudelijke beoordeling van de stukken als de juridische toets zijn afgerond. Het besluit ben ik nu aan het afronden in afstemming met de betrokken beleidsmedewerkers. Dit vergt tijd, omdat de inhoud van het besluit met de nodige zorgvuldigheid wordt opgesteld. Na afronding van het besluit wordt het dossier door de bewindspersoon en betrokken afdelingen geparafeerd’.*

Op 19 september wordt gemeld: *‘Het besluit is bijna afgerond. Ik verwacht dat dit aan het einde van deze week de parafenlijn ingaat. Dit houdt in dat de betrokken beleidsafdelingen paraferen. Hierbij parafeert de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, Marnix van Rij, ook omdat de Belastingdienst onder zijn portefeuille valt’.*

Op 22 september wordt gemeld: *‘Graag laat ik u weten dat het besluit de parafenlijn is ingegaan’.*

Op 10 oktober stuur ik wederom een reminder naar de SG.

Op 23 oktober wordt gemeld: *‘Uw besluit is uit de zogeheten parafenlijn gehaald, omdat er meer stukken bleken te zijn die we openbaar gaan maken dan de betrokken beleidsafdeling in eerste instantie dacht. Deze nieuwe stukken zijn inmiddels inhoudelijk beoordeeld en juridisch getoetst aan de Woo. Over een paar laksuggesties van de beleidsmedewerkers was overleg nodig dus dat kostte enige tijd. Zojuist is het besluit opnieuw de lijn ingegaan en ik verwacht dan ook dat het nu echt niet lang meer gaat duren. We streven nog steeds naar 31 oktober als de dag waarop we het besluit kunnen nemen.’*

Op 30 oktober krijg ik een email: *‘Op dit moment zit uw verzoek nog in de parafenlijn. Weliswaar bijna aan het einde van de lijn, maar dit betekent helaas dat ik verwacht dat we het besluit morgen nog niet kunnen nemen.’*

Op 31 oktober stuur ik weer een reminder.

Op 2 november krijg ik een email; *‘Of we het besluit voor dit weekend publiceren, kan ik niet met zekerheid zeggen, omdat het besluit in de parafenlijn nu bij een andere afdeling ligt. Wel kan ik aangeven dat uw verzoek met prioriteit wordt behandeld en dat het besluit vlot door de lijn gaat. De parafenlijn is echter lang en de stukken worden door elke afdeling zorgvuldig bekeken dus dat vergt altijd enige tijd aan onze kant. Overigens zit de gehele set met stukken in de lijn dus we kunnen niet alvast een aantal documenten publiceren.’*

Op **13 november** worden de door mij gevraagde producten officieel gepubliceerd. Oftewel een uitloop van 36 weken, dus 600%!

Resultaat

Het resultaat is te vinden op de [Rijksoverheid-site](#) en na te lezen op [LinkedIn](#).

3.2 Een exemplarisch Woo-verzoek

De rapporten *Ondraaglijk Traag* en *Matglas* kregen veel aandacht en riepen bij betrokkenen ook veel herkenning op. Daarnaast was er in de wandelgangen ook enige kritiek uit ambtelijke kringen. Deze kritiek bestond grofweg uit de volgende punten:

1. Door te werken met gemiddelden schets je geen zuiver beeld van de werkelijkheid, omdat de lange doorlooptijden van omvangrijke Woo-verzoeken onevenredig doorwerken in het gemiddelde.
2. In de berekening van termijnen wordt geen rekening gehouden met de schorsende werking van afspraken met verzoekers.
3. In de berekening van termijnen is geen rekening gehouden met de schorsende werking van het vragen van zienswijzen van derden.
4. Het aantal verstrekte pagina's geeft geen goed beeld van de werklast; je moet een veelvoud daarvan scannen om uiteindelijk tot een selectie te komen.

Daarom is het nuttig om te wijzen op de mediaan als 'exemplarisch' Woo-verzoek. De mediaan geeft hiervan een beter beeld. In de statistiek is de mediaan het midden van een verdeling; het is de 'centrummaat'. De mediaan in 2023 - 'het middelste Woo-verzoek in de rij' - is een Woo-verzoek dat bestaat uit:

- Omvang: 32 pagina's in totaal. Hiervan worden 8 pagina's gewijd aan het bestuurlijk besluit en de toelichting op de uitzonderingsgronden en gaat het dus om 24 pagina's met geleverde - en deels gelakte - informatie.
- Zoeken: Om tot deze 24 pagina's te komen is er waarschijnlijk gezocht in het DMS, enkele netwerkschijven en in een of twee mailboxen. Inschatting effectieve zoektijd: een tot twee dagen. Zie ook hieronder over de mythe van de tekortschietende informatiehuishouding.
- Selectie: Om tot deze 24 pagina's te komen zullen er misschien een paar honderd pagina's zijn gescand, maar geen duizenden. Het scannen van 200 pagina's op de vraag of deze vallen binnen de reikwijdte van een verzoek is maximaal twee dagen werk voor een professional.
- Lakken: Het toetsen van 24 pagina's op de aanwezigheid van uitzonderingsgronden is maximaal een dag werk voor een professional.
- Aangenomen dat hiervoor ook zienswijzen van derden moeten worden gevraagd kunnen hier nog twee weken bij opgeteld worden.
- Opstellen van het besluit: Gezien het feit dat het hier gaat om een overzichtelijk en vrij standaard besluit kan dit zeker binnen een dag worden opgesteld.

- Gezien de beperkte omvang is het niet nodig en niet logisch om met de verzoeker afspraken te maken over uitstel van de beantwoording.
- Het besluit zou op basis van deze berekening dus maximaal 6 mensdagen werk kosten en een totale doorlooptijd hebben van 20 dagen.
- Feitelijke afhandelingstermijn: Het besluit op dit - kleine en overzichtelijke - Woo-verzoek wordt in de praktijk na 114 dagen genomen. Dat betekent dat er dus 94 dagen 'gaten in de behandeling' zijn.

3.3 Waarom is traagheid écht een probleem?

Mensen hebben een verschillende tijdsbeleving. Voor jonge mensen is een maand een rollercoaster van ervaringen, terwijl oudere mensen ervaren dat de tijd zo snel voorbij gaat. Voor ambtenaren is een termijn van vier weken bijna overmorgen - probeer maar eens een afspraak te maken met een groepje ambtenaren op die termijn - terwijl burgers het onbegrijpelijk vinden dat ze na een maand nog geen antwoord hebben gekregen.

Er is in het kader van het thema 'procedurele rechtvaardigheid' onderzoek gedaan naar de relatie tussen reactiesnelheid en de tevredenheid (Bert Marseille). Daaruit blijkt dat als een ambtenaar een verzoek of klacht krijgt en hierop direct actie onderneemt - dat wil zeggen dat hij de burger dezelfde of de volgende dag direct belt - deze burger blij verrast is. De overheid heeft daarmee direct credits verdiend. Dat kan mogelijk ook behulpzaam zijn bij een eventueel gesprek over inperking van het verzoek. Indien een ambtenaar daarmee een of twee weken wacht, dan is het positieve effect weg. Indien het zes weken of meer duurt voordat er een reactie komt, dan maakt het antwoord eigenlijk niet eens meer zoveel uit. Dan doe je het als overheid eigenlijk altijd fout in de beleving van de verzoeker. Nota bene: Dit geldt ook voor journalisten; dat zijn ook net gewone mensen.

3.4 Er gaan ook dingen goed

Voor de goede orde: er gaan ook dingen goed. Naast de dingen die beter kunnen en beter moeten, zijn er zeker ook positieve ontwikkelingen.

- De Regeringscommissaris Informatiehuishouding vervult een belangrijke rol in het aanjagen van een betere organisatie en informatievoorziening van de overheid.
- In het Programma Open Overheid van BZK is er een nieuwe dynamiek ontstaan die hoop geeft voor de toekomst.
- Het Nederlandse Actieplan Open Overheid dat gemaakt is in het kader van het internationale Open Government Partnership is ontwikkeld in nauwe samenspraak met de Maatschappelijke Coalitie Over Informatie Gesproken en bevat projecten die goed kunnen bijdragen aan meer openheid.
- De Groninger aanpak van complexe Woo-verzoeken is gericht op nauwe samenwerking met de verzoeker om te komen tot toespitsing en afbakening van het verzoek, onder andere via vormen van vertrouwelijke voorinzage.
- Het VWS corona-Woo-platform is opgesteld in nauwe samenwerking met de gemeenschap. Zie <https://open.minvws.nl/>. Daarmee is overigens níét gezegd dat de aanpak van VWS om met grote vertraging alle stukken rond corona in tranches actief openbaar te maken navolging verdient.
- Tussen 2018 en 2023 verviervoudigde het aantal publicaties dat per jaar op Overheid.nl werd gepubliceerd (van 17.000 in 2018, naar 71.000 in 2023).

3.5 'Buiten reikwijdte' als ambtelijke werkverschaffing?

Bij de Woo geldt het uitgangspunt 'openbaar tenzij'. Informatie is openbaar, tenzij een in artikel 5 van de Woo genoemde uitzonderingsgrond van toepassing is. Daarbij horen zaken als persoonsgegevens, de veiligheid van de staat, concurrentiegevoelige informatie van bedrijven, etcetera.

Wie wel eens een Woo-dossier doorbladert ziet dat er regelmatig ook gelakt wordt met 'buiten reikwijdte' als verklaring. De gedachte hierbij is dat deze informatie geen betrekking heeft op hetgeen gevraagd werd in het Woo-verzoek en dat het daarom gelakt moet worden. Maar waarom eigenlijk? 'Buiten reikwijdte' wordt niet genoemd in de uitzonderingsgronden. Er is ook geen andere noodzaak daartoe; het uitgangspunt van de Woo is immers: 'openbaar tenzij'.

Met enige goede wil zou het lakken van informatie die buiten het bereik van het oorspronkelijke Woo-verzoek valt, gezien kunnen worden als een vriendelijke service vanuit het openbaar bestuur aan de verzoeker, zodat deze geen onnodige tijd kwijt is met het lezen van irrelevante passages. Met iets minder goede wil kan het gezien worden als een poging vanuit het openbaar bestuur om de verzoeker 'niet wijzer te maken dan hij is', door passages die buiten de reikwijdte van het verzoek vallen, maar die wel een boeiend licht op een kwestie werpen te lakken als zijnde 'buiten reikwijdte'.

Hoe dan ook vergt dit lakken dure ambtelijke uren en vormt het feitelijk een vorm van ambtelijke werkverschaffing. Daarom geldt wat ons betreft: stop met deze merkwaardige gewoonte! Het lakken van teksten onder de noemer 'buiten reikwijdte' druist tegen de letter en de geest van de Woo in, kost extra afhandelingstijd en zadelt de maatschappij op met extra kosten van onnodig ingezette ambtelijke capaciteit.

3.6 De mythe van de gebrekkige informatiehuishouding

Er zijn inmiddels tientallen rapporten die wijzen op de gebrekkige informatiehuishouding van de overheid. Bij sommige uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst zijn er inderdaad allerlei problemen. Denk aan de lappendeken van aan elkaar gekoppelde systemen waarbij sommige nog stammen uit de jaren 80 van de vorige eeuw (*legacy*). Ook de opslag en vindbaarheid van informatie laat te wensen over. Tegelijkertijd wordt dit argument net iets te vaak gebruikt als excuus om te verklaren waarom de afhandeling van Woo-verzoeken zo traag verloopt. Het is verleidelijk om je hierachter te verschuilen, want dan ligt het aan het systeem, en niet aan de mensen die ermee werken. Voor de meeste kerndepartementen is de informatiehuishouding ook geen hogere wiskunde. Bij een Woo-verzoek bij een ministerie kan het overgrote deel van de informatie gehaald worden uit vier systemen:

- 1) Documentmanagementsysteem (DMS)
- 2) Groeps- of netwerkschijven
- 3) Persoonlijke schijven
- 4) Mailboxen

De afgeronde en officiële stukken zijn doorgaans te vinden in het DMS. De toegang tot de andere systemen is ook niet ingewikkeld. Het meest voor de hand ligt de route van het gericht vragen van betrokken sleutelpersonen om de gevraagde informatie van hun groepsschijf, persoonlijke schijf of mailbox te halen. Bij de meerderheid van de Woo-verzoeken - waarbij immers maximaal 24 A4 wordt geleverd - is een dergelijke zoekslag binnen een paar uur door de betrokken beleidsmedewerker af te ronden.

Indien dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat sleutelspelers op vakantie zijn of omdat ze een andere functie hebben, dan kunnen IV-specialisten zoeken op deze netwerkschijven, persoonlijke schijven of mailboxen. Persoonlijke mailboxen worden inmiddels standaard voor tien jaar veilig gesteld, dus zijn in die periode beschikbaar. Dan moet wel de autorisatie daarvoor goed ingericht zijn en dus niet iedere keer afzonderlijk worden geregeld. Kortom, zorg dat je de organisatie op orde krijgt, in plaats van te wijzen naar de gebreken in de informatiehuishouding.

3.7 Is een tijdig afhandeling van Woo-verzoeken eenvoudig?

De afgelopen jaren is er regelmatig kritiek geweest op de trage afhandeling van Woo-verzoeken bij departementen. Ook in dit rapport staan verschillende kritische observaties. Daarmee doemt de vraag op: 'Is een tijdig afhandeling van Woo-verzoeken eenvoudig?' Het antwoord daarop luidt ontkennend: het is niét eenvoudig om Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn af te handelen. Uit *Matglas* komt onderstaand schema met indicatieve doorlooptijden van de gemeente Almelo.

Stap	Gereed op dag
1 Binnenkomst Woo-verzoek	1
2 Intake en registratie	2
3 Afspraak behandelaar, wie doet wat	3
4 Verzamelen, eerste inzicht documenten	8
5 Overleg met indiener	10
6 Verzamelen documenten, vervolg, opstellen inventarisatielijst	17
7 Toetsen op uitzonderingsgronden en anonimiseren	21
8 Indien van toepassing, vragen zienswijzen	pm
9 Opstellen concept-besluit	23
10 Indien van toepassing, overleg met bestuurszaken en communicatie	25
11 Opstellen definitief besluit	27
12 Brief aan Woo-verzoeker (bij voorkeur via de mail) en publicatie op de website	28

Schema indicatieve doorlooptijden afhandeling Woo-verzoek gemeente Almelo

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het proces van afhandeling heel strak moet worden ingericht. Indien een minister om informatie vraagt, treedt 'het ganse apparaat in werking' en liggen de gevraagde stukken binnen drie dagen op zijn of haar bureau. Overigens vraagt een minister zelden om mails of chatberichten en hoeft er naar de minister geen informatie gelakt te worden.

Tijdige afhandeling van een Woo-verzoek is zeker mogelijk, maar het feit dat er 12 stappen in 28 dagen moeten worden doorlopen vergt wel nadrukkelijke sturing en een scherpe planning. Daarbij kan een ministerie ook nog iets leren van andere overheidsorganisaties. Een gemeente of uitvoeringsorganisatie is gewend te werken met zaaksystemen, deadlines en doorlooptijden per deelstap. Een ministerie als 'beleidsfabriek' heeft veel minder ervaring met het strak sturen op termijnen. Zo is het niet ongebruikelijk dat de afronding van een beleidsnota een half jaar extra vergt. Bij de afhandeling van Woo-verzoeken is een kerndepartement ook zelf in charge bij de *uitvoering* van een wet. Dat gaat zoals uit de cijfers van dit onderzoek blijkt niet vanzelf. Het vergt nadrukkelijke sturing.

3.8 Stop met die parafelijnen

Een van de oorzaken van de trage afhandeling van Woo-verzoeken vormen de parafelijnen. Vanuit professioneel oogpunt is het voldoende dat de afdeling juridische zaken (WJZ) kijkt of er uitzonderingsgronden van toepassing zijn en daarbij het vier-ogenprincipe toepast. Als er twijfels of onduidelijkheden zijn, dan kan dat worden afgestemd met de betrokken beleidsmedewerkers. Maar het is echt niet nodig dat achtereenvolgens de betrokken beleidsdirecteur, de Directeur-Generaal, de afdeling Communicatie, Bureau Bestuurszaken, de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) en/of de betrokken bewindspersoon daar ook nog eens naar kijken.

Oftewel: Stop met die parafelijnen, dat leidt alleen maar tot veel kramp in de organisatie. Het kost ook allemaal veel tijd, zowel in termen van ambtelijke uren als in termen van doorlooptijd. Laat de professional - in casu de jurist - zijn of haar werk doen en vertrouw daar dan op.

3.9 Gebrekkige sturing, ook volgens ABDTopconsult

In de eerdere rapporten *Ondraaglijk Traag* en *Matglas* is nadrukkelijk gewezen op het belang van sturing vanuit de top op het realiseren van doelen op het gebied van Open Overheid. Inmiddels worden deze conclusies breder onderschreven. Zo is in 2023 door ABDTopconsult onderzoek gedaan naar de voortgang van het programma Open Overheid. De conclusies waren niet mals:

1. In totaal is er na het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) **een miljard euro vrijgemaakt** voor het verbeteren van de informatiehuishouding. Hiervan is twee derde over de departementen verdeeld.
2. **De urgentie spat er niet vanaf:** niet in de stukken (acties, sporen en jaartallen) en ook niet in het Programma Open Overheid en in het Interdepartementaal Overleg Open Overheid.
3. **Besluiten worden moeilijk genomen** en de programmaorganisatie heeft geen eigen mandaat.
4. **Prestaties (van departementen) blijven achter** bij wat is beloofd (zie Jaarrapportage Bedrijfsvoering) en ambities worden tussentijds teruggeschroefd (van PLOOI naar Woo-index).
5. **De informatiehuishouding is (nog) niet op orde** en blijft een zwakke schakel. Er is geen eenduidig beeld over de stand van zaken met betrekking tot digitale archivering. Er liggen adviezen en streefbeelden, maar nog geen uitgewerkt plan.
6. **De adviezen van ACOI en AC-ICT zijn kritisch.** Ongevraagde adviseurs (IMI, Open State) worden niet of nauwelijks betrokken.
7. **Er is sprake van fragmentatie; er mist een heldere taakverdeling** tussen programma, stelselpartijen en departementen. Er zijn veel gremia, diensten en acties, maar vraag en aanbod komen niet of moeilijk bij elkaar. Iedereen is met haar/zijn eigen stuk bezig. **Opvolging wordt niet afgesproken of gemonitord.** De governance is niet scherp. Wie neemt de beslissingen en wie draagt daaraan bij?
8. **Er mist een gedeeld beeld over de vraag: ‘waar willen we naartoe?’** Het doel en de aanpak zijn niet doorleefd. Vooral in de operationalisatie is ieders rol niet scherp. Er ontbreekt een realisatiestrategie: een verbinding tussen de streefbeelden en concrete acties. Wat is het belang van iedere partij en haar bijdrage aan het programma? Wat levert dat (gezamenlijk) op? Hoe komen we daar en wie doet wat?

Mede naar aanleiding van dit rapport is er door BZK een nieuwe programmadirecteur aangesteld die meer ambitie uitstraalt. De conclusies uit het onderzoek zijn echter niet alleen relevant voor het ministerie van BZK, maar verdienen Rijksbreed aandacht op het hoogste niveau.

3.10 Oproep: Bestuurders, neem je verantwoordelijkheid!

Wanneer wordt er nu in een Bestuursraad van een ministerie écht aandacht gegeven aan het thema Open Overheid? Als het al gebeurt, dan is dat doorgaans via een presentatie door een directeur WJZ of Woo-coördinator die wijst op het feit dat er van die grote en complexe Woo-verzoeken worden ingediend en dat verzoekers niet open staan voor afbakening. En de medewerkers hebben het al zo druk met hun gewone werk. En ja, dat ene Woo-verzoek duurde zo lang omdat Jansen inmiddels met pensioen is. En bij dat andere verzoek was Bongers ziek. En Zijlstra was op vakantie en de betrokken informatiespecialist moest eerst op cursus. En de wekker was stuk en de brug stond open...

Wanneer is er een pSG die zegt: ja, maar meer dan de helft van de Woo-verzoeken zijn toch buitengewoon overzichtelijk? Waar is het weerwoord als er weer gezocht wordt over de tekortschietende informatiehuishouding? Waar is de Bestuursraad die stelt dat minimaal de helft van de Woo-verzoeken in 2024 binnen de wettelijke termijn moet zijn afgehandeld en dat anders de betrokken directeur WJZ of Woo-coördinator een ernstig probleem heeft? Waar is de Bestuursraad die een brief stuurt aan alle medewerkers dat bij een Woo-verzoek men vanuit de Bestuursraad het dringende verzoek krijgt om binnen enkele dagen twee uur vrij te maken om in de mailbox en persoonlijke schijven te zoeken op relevante documenten? Waar is de Woo-coördinator die zijn team de opdracht geeft om tien dagen na binnenkomst een gesprek met de verzoeker te hebben, waarbij alvast de eerste tranche documenten beschikbaar is? Waar is de Bestuursraad die de tijd neemt om de grote thema's van het komend jaar te benoemen en de opdracht geeft om op deze terreinen zoveel mogelijk relevante stukken actief openbaar te maken? Waar is de sturing op Open Overheid?

3.11 Woo-ervaring van een journalist

Succesvol een Woo-verzoek afhandelen? Het kan, dus doe het!

“Een waakhond moet tijdig kunnen blaffen.”

Bas van Beek heeft als Woo-coördinator bij Follow the Money - platform voor onderzoeksjournalistiek - in de afgelopen jaren heel wat Wob- en Woo-verzoeken voorbij zien komen. Hieronder volgt zijn reflectie op de afhandelingspraktijken sinds de invoering van de Woo.

Als Woo-coördinator bij Follow The Money (FTM) merk ik het laatste jaar een duidelijke verslechtering in de afhandeling van Woo-verzoeken. Beslistermijnen worden in vrijwel alle gevallen - zelfs als het om een gering aantal documenten gaat - ruimschoots overschreden. Was voorheen een 'beroep niet tijdig beslissen' nog een uitzondering, inmiddels is het bijna een standaardonderdeel geworden van elke procedure. Zo moest ik onlangs naar de rechter omdat het ministerie van Financiën maar geen besluit nam over een zeven pagina tellend memo over de methoden waarmee vermogenden tussen de belastingboxen met geld schuiven. Helaas begint ook dit pressiemiddel, door de lange wachttijden bij de rechtbanken, steeds meer aan effectiviteit in te boeten.

Bij de meeste verzoeken staat een journalist na een halfjaar nog steeds met lege handen. Dat maakt de Woo steeds minder bruikbaar als journalistiek instrument. Veel verhalen zijn hun nieuwswaarde dan immers al lang en breed verloren. Ik raad journalisten dan ook niet aan om de Woo in te zetten in verhalen die een 'houdbaarheidsdatum' hebben.

Dit is uiteraard de wereld op zijn kop. De Wob en Woo zijn ingesteld om burgers in staat te stellen om het bestuur te controleren. Door de structurele overschrijding van beslistermijnen belemmert de overheid deze controlefunctie. Een waakhond moet natuurlijk wel tijdig kunnen blaffen.

Om de lange behandeltermijnen te verhelpen horen wij vanuit de Rijksoverheid een steeds sterkere wens om de Woo dan maar in te perken. Zo blijkt uit onderzoek van FTM dat ministeries onderling al hebben besloten om bij verzoeken om overheidsinformatie 'concept'-documenten niet vrij te geven. Ook in de laatste Woo-invoeringstoets is een aanbeveling gedaan om documenten opgesteld door ambtenaren onder schaal 15 uit te sluiten, omdat deze maar van beperkt bestuurlijk belang zouden zijn.

Met dit soort schijnoplossingen wordt de gebruiker volledig uit het oog verloren. Journalisten gebruiken namelijk vrijwel altijd documenten die zijn opgesteld onder schaal 15. Neem bijvoorbeeld het onderzoek van FTM-journalisten Nikki Brands en Remy Koens naar wie er het meest geprofiteerd had van het STAP-budget. De datasheets die hiervoor waren opgevraagd bij het UWV, zijn natuurlijk niet opgesteld door een topambtenaar. Ook concepten kunnen cruciaal zijn in journalistieke reconstructie. Zo ontdekte de NRC, in aantekeningen op een wettekst in conceptvorm, dat de ING meeschreef aan een wet die banken bevoordeelt.

Dit betekent niet dat een journalist elk miltje of concept wenst te ontvangen. Ook zij willen niet wachten op honderden stukken die niet of weinig relevant zijn voor hun onderzoek. De oplossing is dan ook vrij simpel: stel de verzoeker zo veel mogelijk centraal in het Woo-proces. Dat vraagt om een grotere rol voor de indiener bij het inventarisatieproces.

Die rol is nu veel te beperkt. De huidige 'concretiseringsgesprekken' zijn te sterk gericht op een verzoeker zo veel mogelijk -blind- te laten inperken. Vaak is er op dat moment nog totaal geen overzicht van de mogelijke omvang van het verzoek. Een verzoeker wordt dan bijvoorbeeld gevraagd om voorlopig genoegen te nemen met de officiële documenten, omdat deze beter gearchiveerd zijn. Of af te zien van de e-mailcommunicatie omdat mailboxen lastig te ontsluiten zijn voor de Woo-jurist. Verzoekers zullen niet snel geneigd zijn om in te stemmen met deze voorstellen, omdat zij uiteindelijk slecht zicht hebben waar zij afstand van doen.

Wanneer werkt het dan wel? Heel simpel. Door in een concretiseringsgesprek de moeite te nemen om de journalist te voorzien van zo veel mogelijk informatie om tot een weloverwogen keuze te komen. Zo werd FTM-journalist Birte Schohaus door het ministerie van EZK uitgebreid geïnformeerd over welke vergaderingen er waren geweest over het maatregelenpakket voor Groningen als compensatie voor aardgaswinning. Niet alleen werd de tijd genomen om alle type vergaderingen kort te beschrijven, maar ook de schriftelijke verslaglegging die hierop volgde. De Woo-jurist gaf zelfs aan dat het verstandig was om enkele aanvullende documenten op te vragen, om zo een volledig beeld te krijgen. Deze aanpak schept vertrouwen, waardoor een journalist zich inhoudelijk goed genoeg geïnformeerd voelt om sommige documenten buiten beschouwing te laten.

Deze methode kan aangevuld worden met andere technieken. Zo kan een verzoeker worden voorzien van een inventarislijst van de eerste zoekresultaten. Als deze lijst wordt verrijkt door zoveel mogelijk metadata (afzender, ontvanger, datum) kan het als een goede basis dienen om tot een verdere inperking te komen.

Het meest succesvolle middel *by far* om het aantal te beoordelen documenten te reduceren is de vertrouwelijke voorinzage. Dit geeft professionele verzoekers (zoals journalisten) de mogelijkheid om na het tekenen van een geheimhoudingsverklaring de geïnventariseerde stukken ongelakt in te komen zien. Vervolgens kan de verzoeker aangeven welke stukken hij wel of niet wenst te ontvangen. Zo wisten journalisten Mira Sys en Daniël van Kessel, na enkele dagen achter een scherm op het ministerie van BZK, duizenden documenten van hun Omgevingswet Woo-verzoek af te schaven. In de praktijk zien we reducties van wel tachtig procent. Ondanks het succes zijn bestuursorganen erg terughoudend om het middel toe te passen. Zo worden geheimhoudingsverklaringen steeds strenger. Met als toppunt dat journalisten hun conceptartikel eerst ter goedkeuring moesten overleggen aan de minister. Hier gaat natuurlijk geen journalist mee akkoord. Er is namelijk ook nog zoiets als persvrijheid.

Gelukkig zijn er ook bestuursorganen die de vertrouwelijke voorinzage steeds meer integreren in hun dagelijkse Woo-praktijk. Zo is het bij de provincie Groningen bij grote verzoeken inmiddels een standaardmethode. Hun 'Groninger aanpak' kenmerkt zich door de verzoeker ook te betrekken bij de inventarisatie die uiteindelijk leidt tot een vertrouwelijke voorinzage. In samenwerking met een ICT-specialist van de provincie worden er gezamenlijk met de verzoeker *search queries* opgesteld waarmee de documenten centraal in alle provinciesystemen worden gezocht. In samenspraak wordt deze verfijnd, waardoor een behapbare set overblijft om vertrouwelijk in te zien.

Er zijn dus wel degelijk goede voorbeelden van het succesvol beantwoorden van Woo-verzoeken. Bestuursorganen zouden er daarom goed aan doen om gezamenlijk met de gebruikers van de Woo te komen tot een Rijksbrede instructie voor *best practices* voor een efficiënt Woo-proces: de vraag van de verzoeker centraal stellen, en de verzoeker zoveel mogelijk betrekken bij de zoektocht naar de juiste documenten vormen de weg voorwaarts.

[4] OPEN OVERHEID, 'FAIR' ONTSLUITEN

De Wet open overheid gaat niet alleen over het recht op actieve of passieve (op verzoek) openbaarmaking. De Woo legt ook vast hoe die publieke informatie moet worden ontsloten. De informatie moet “actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar” zijn. Bovendien moet de informatie openbaar worden gemaakt “op zodanige wijze dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt, en op de volgende algemeen toegankelijke wijze: in elektronische vorm, in een machinaal leesbaar open formaat, samen met de metadata” (Woo artikel 2.4.).

Kortom, de overheidsinformatie moet 'FAIR' worden ontsloten: *Findable*, *Accessible*, *Interoperable* en *Reusable*. De FAIR-principes hebben als doel het optimaliseren van het (her)gebruik van informatie.

- **Findable**: om informatie te kunnen hergebruiken, moeten de relevante data (de informatie zelf) en metadata (informatie over de data) te vinden zijn. Voor mensen én voor computers.
- **Accessible**: niet alleen moeten de data en metadata vindbaar zijn, maar mensen en computers moeten ook daadwerkelijk toegang hebben tot deze gegevens. De gegevens moeten ook toegankelijk zijn voor mensen met een (visuele of anderzins) beperking.
- **Interoperable**: de gegevens moeten geïntegreerd kunnen worden met andere gegevens om zo inzichten te verkrijgen. De gegevens moeten ook bruikbaar zijn in programma's/software om ze daadwerkelijk te kunnen gebruiken.
- **Reusable**: om hergebruik te stimuleren en ondersteunen is het belangrijk dat gegevens duidelijk beschreven worden, zodat mensen en computers begrijpen wat je wel en niet met de data kunt doen. Hoe uitgebreider en duidelijk gegevens beschreven worden, hoe makkelijker en productiever deze gegevens hergebruikt kunnen worden.

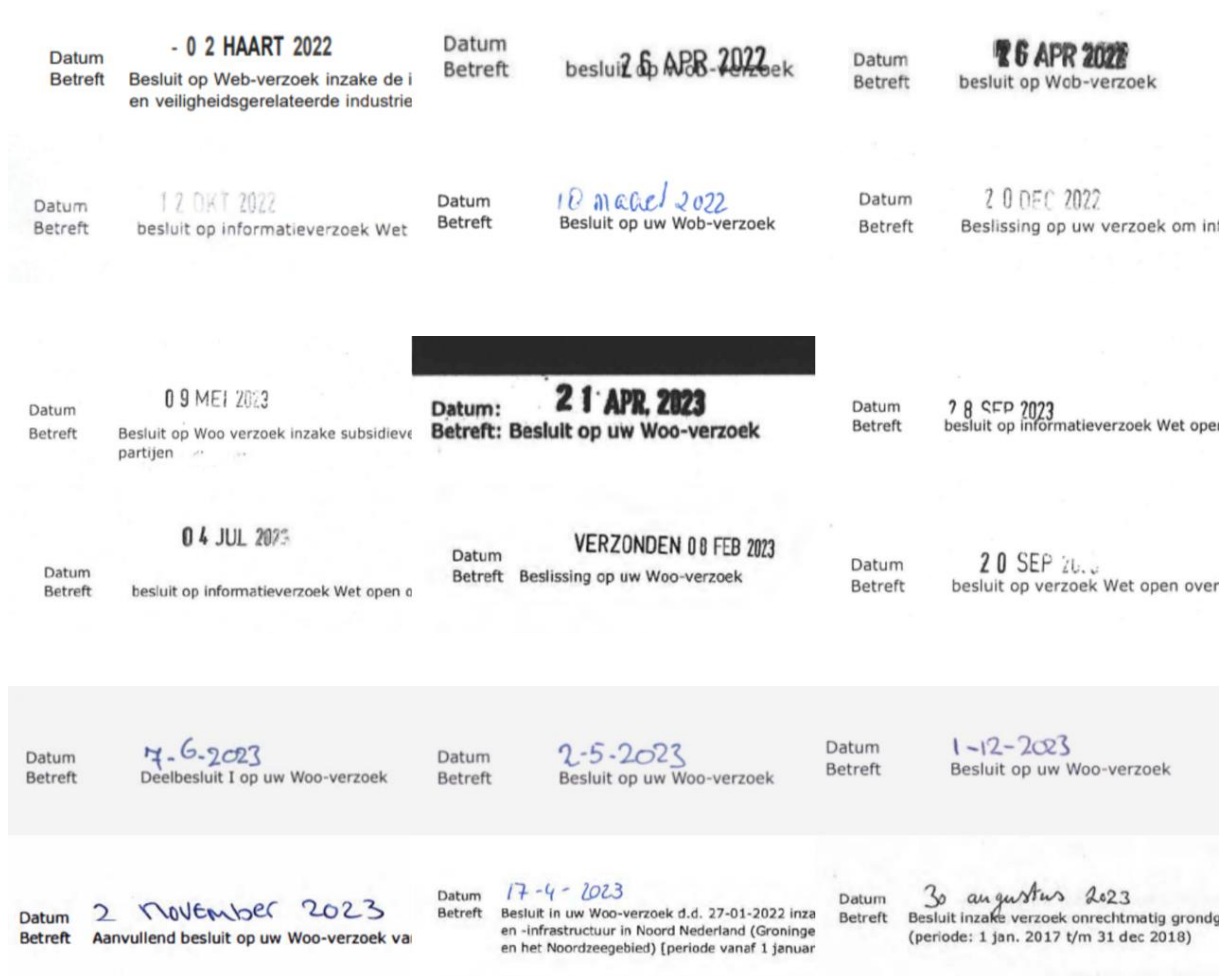
Voor de huidige analyse van de beantwoording van Woo-verzoeken hebben we gebruik gemaakt van machines (computers met kunstmatige intelligentie). Daardoor konden we testen of de Woo-besluiten volgens de FAIR-principes uit de Woo zijn geopenbaard. Dat leidde tot de volgende observaties:

- De aantallen zijn niet eenduidig. Op *OpenOverheid.nl* zijn in 2023 in totaal 3.731 Woo-besluiten gepubliceerd en op *Rijksoverheid.nl* zijn 1.955 Woo-besluiten gepubliceerd. We hebben deze aantallen gecorrigeerd voor dubbelingen en voor besluiten die feitelijk in eerdere jaren waren genomen.
- Een deel van de Woo-verzoeken is niet machineleesbaar omdat ze bijvoorbeeld gepubliceerd worden als ingescande pdf's. Met ouderwets handwerk hebben we geprobeerd om lacunes zoveel mogelijk te herstellen.
- In de aantallen gepubliceerde Woo-besluiten zijn ook besluiten op bezwaarschriften en deelbesluiten opgenomen. De aantallen verstrekke pagina's bij bezwaarschriften en deelbesluiten zijn meegenomen.
- Datums worden niet eenduidig opgeschreven. Soms wordt er geen jaartal genoemd; andere keren wordt naar het jaar gerefereerd met 'jl.'. Soms wordt er helemaal geen datum opgeschreven.

- In de meeste besluiten wordt het verloop van de beantwoordingprocedure geschetst, maar niet in alle.
- In een aantal gevallen zijn de besluiten niet te vinden op open.overheid.nl of Rijksoverheid.nl, maar alleen de geopenbaarde documenten. Op deze manier is dus niet te achterhalen wat de beantwoordingstermijn is geweest voor deze verzoeken.
- Bij corona-gerelateerde verzoeken wordt er nooit een datum van indienen van verzoek vermeld in de Woo-besluiten. Dit maakt het onmogelijk om de beantwoordingstermijnen voor deze verzoeken te berekenen.

Er wordt dus nog niet structureel FAIR ontsloten: veel besluiten zijn niet machineleesbaar, missen datums of het hele besluit mist.

Hier wat voorbeelden van (voor computers) onleesbare datums:



Daarom bevelen wij aan:

- Noem volledige datums van verzoek: dag, maand en jaar. Geen 'jl.', geen jaartal of 'xxx'. Doe dit vooral ook in de metadata van het Woo-besluit.
- Schrijf en ontsluit de Woo-besluiten volgens de FAIR-principes.

Er valt nog veel te verbeteren aan de digitale toegankelijkheid van documenten die de overheid op internet publiceert. *Uit recent onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (februari 2024) in opdracht van het ACOI blijkt dat er nog veel documenten zijn die niet worden gevonden in zoekmachines en niet goed gelezen kunnen worden door computersoftware. Het onderzoek geeft ook voorbeelden van overheidsorganisaties die goed scoren én laat zien dat verbetering vaak eenvoudig gerealiseerd kan worden. Hiervoor worden concrete adviezen gegeven die veelal zonder hoge kosten in te voeren zijn.*