

VAN WOB NAAR WOO:

GEWIJZIGDE AANPAK

HEEFT MEER DRAAGVLAK

Al vanaf 2012 is een beweging in gang gezet om de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) te vervangen door een nieuwe wet: de Wet Open Overheid (Woo). Het is maar een verschil van één letter qua afkorting, maar er schuilt een geheel nieuwe werkelijkheid achter. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was kritisch, maar na de aanpassingen staat de vereniging er een stuk positiever in. Een gesprek over het hoe en waarom met Juliette van der Jagt, Jamil Jawad en André Plat.

De inleidende beschietingen rondom een meer transparante overheid hebben na een lange aanloop (vanaf 2012) uiteindelijk geleid tot een initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Snels (GroenLinks) en Van Weyenberg (D66). Dat voorstel om te komen tot deze Woo is in de zomer van 2016 al aangenomen door de Tweede Kamer. De vervolgstap, behandeling door de Eerste Kamer, werd echter na de nodige kritische kanttekeningen van uiteenlopende betrokkenen, uitgesteld om tijd te hebben voor nader onderzoek en wellicht herbezinning.

Er was onder meer kritiek vanuit de VNG. De uitvoering van deze wet zou te duur en onuitvoerbaar zijn voor veel bestuursorganen. Juliette

van der Jagt, Senior Juridisch Adviseur Staats- en Bestuursrecht bij de VNG en belast met dit dossier: 'Laten we vooropstellen dat de VNG zeker voorstander is van een transparante(re) overheid. Dat is uiteindelijk de doelstelling van dit initiatiefwetsvoorstel en daar staan we voor 100 procent achter. Echter, de manier waarop dat vormgegeven zou moeten gaan worden volgens dit voorstel leek ons niet de juiste. Het zou naar ons idee, zoals het eerste voorstel daar lag, onbetaalbaar worden en onuitvoerbaar zijn. Een alternatief was overigens ook om eerst de Wob aan te passen.'

ONBETAALBAAR

'We hadden een aantal bezwaren tegen de Woo. Er is in de Woo een lijst met categorieën



“

‘Dat vraagt om regie, organisatiebreed, op het digitaal bewaren en ontsluiten van de eigen documenten. Veel organisaties zitten echter nog volop in de digitale transformatie.’

André Plat

van informatie opgenomen die in beginsel binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie openbaar gemaakt zou moeten worden. Die lijst is wel erg breed en de informatie zou bovendien zonder verdere fase-ring naar categorie openbaar moeten worden gemaakt. En last but not least, het streven om actieve openbaarmaking te vergroten zou volgens de Woo moeten worden gestimuleerd door een online raadpleegbaar register met informatie die bij bestuursorganen berust en die ze verplicht moeten bijhouden. De omvang en de kosten van de noodzakelijke handelingen en de benodigde ICT om dat doel te bereiken, zouden naar ons idee dermate hoog oplopen dat de wet in de praktijk onbetaalbaar en onuitvoerbaar zou zijn.’

NOG NIET ZO VER

De aanstaande nieuwe wet stuitte dus vooral op praktische haalbaarheid. André Plat, Projectleider en Adviseur bij VNG Realisatie (voorheen Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, KING): ‘Het initiatiefwetsvoorstel was ingestoken om overheden en semioverheden transparanter

te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, inwoners, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. Met zo’n wet wil je bereiken dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Het vraagt echter nogal wat van een organisatie die in deze Woo-definitie valt. Zowel organisatorisch als qua informatie-infrastructuur en -huishouding. Welke informatie valt er nu wel onder, welke niet? Hoe ga je de metadatering regelen en afstemmen zodat je daadwerkelijk de juiste informatie op de juiste manier kunt ontsluiten voor de betrokkenen? Nog lang niet elk bestuursorgaan is zo ver. Neem zo’n register: dat ontsluit de informatie die bij overheden beschikbaar is. Gemeenten dienen dit register zelf op te zetten en actief van informatie te voorzien. Dat vraagt om regie, organisatiebreed, op het digitaal bewaren en ontsluiten van de eigen documenten. Veel organisaties zitten echter nog volop in de digitale transformatie. Praktisch gezien zou dit zoveel investering (in tijd en geld) vragen van de betrokken organisaties dat het gewoonweg – zeker op zo’n korte termijn – onuitvoerbaar is. We hebben het in ieder geval alleen bij onze eigen achterban al over 355 gemeenten en dan zijn er nog zo’n 550 Gemeenschappelijke Regelingen, met allemaal vergaderstukken, beschikkingen, (onderzoeks)rapporten enzovoorts. Grote hoeveelheden informatie die aan de basis liggen van besluitvorming en daarmee dus openbaar zou moeten worden gemaakt. Er is simpelweg meer tijd nodig om die organisaties de gelegenheid te geven hun informatiehuishouding (meer) op orde te brengen en geschikt te maken, ook qua ICT-infrastructuur, voor publicatie.’

NIEUWE NAAM VOOR KING

Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft sinds 1 januari 2018 een nieuwe naam: VNG Realisatie. KING, nu dus VNG Realisatie, ondersteunt gemeenten bij hun informatievoorziening en dienstverlening, en is onderdeel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Met de nieuwe naam zet de VNG verder in op ondersteuning van gemeenten op het gebied van de gezamenlijke uitvoering, naast de al bestaande dienstverlening op het gebied van belangenbehartiging, beleid en werkgeverszaken.

De VNG heeft haar bezwaren niet aan dovemansoren gericht. De Eerste Kamer hield het wetsvoorstel aan voor nader onderzoek naar de impact van de invoering van deze wet. Het eerste deel van dat onderzoek is al in 2016 uitgevoerd (door ABDTOPconsult, onderdeel van de Algemene Bestuursdienst van het Rijk). Daaruit is een quickscan voortgekomen over de impact van de invoering van de wet. Die impactanalyse onder-

VOORAL ACTIEF INFORMEREN

Een belangrijk doel van de nieuwe wet is om actiever informatie openbaar te maken en daarmee wat minder afwachtend te zijn ten aanzien van verantwoording van handelen. Jamil Jawad, Senior Beleidsmedewerker VNG, onder meer op het gebied van archivering: 'Je kunt echter niet zomaar voorbijgaan aan de beleidsintimiteit. Dat wil zeggen, dat wanneer een proces onder handen is, het in veel gevallen niet wenselijk is dat informatie daaromtrent al direct naar buiten komt. Daarmee loop je een grote kans het beleidsvormingsproces te frustreren. Dat is toch niet de bedoeling? Het is goed als een overheid transparant is, maar het is weer iets anders als de hele goegemeente – bijna letterlijk - over je schouder meekijkt en direct commentaar levert. Dan wordt het onwerkbaar.'

schrijft de stellingen over de haalbaarheid en de (te hoge) kosten, zoals gesteld door onder meer de VNG. Aanvullend onderzoek, het tweede deel van de impactanalyse, is in 2017 afgerond. In januari 2019 is de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van PBLQ en Ecorys verschenen en meegestuurd met de Kamerbrief over de Wijzigingswet Woo. Daarop is een aantal wijzigingsvoorstellen ingediend om tegemoet te komen aan de heersende bezwaren.

TIJD VOOR MEERJARENPLAN

Wat zijn die aanpassingen dan precies? Van der Jagt: 'Er is afgezien van het register. In plaats daarvan is meer tijd ingeruimd om tot een overheidsbreed meerjarenplan te komen voor de verbetering van de digitale informatiehuishouding. Daarnaast is het aantal

“

'De omvang en de kosten van de noodzakelijke handelingen en de benodigde ICT om dat doel te bereiken, zouden naar ons idee dermate hoog oplopen dat de wet in de praktijk onbetaalbaar en onuitvoerbaar zou zijn.'

Juliette van der Jagt



JULIETTE VAN DER JAGT

“

‘Er zijn inmiddels allerlei nieuwe vormen van informatie ontstaan en de vraag is: hoe gaan we met de archivering daarvan om? Wat doen we bijvoorbeeld met sociale media als WhatsApp, met LinkedIn, Facebook? Hoe gaan we om met e-mails, die nauwelijks gekoppeld worden aan zaakdossiers?’

Jamil Jawad

informatie categorieën in scope teruggebracht en helderder omschreven. In plaats daarvan komt binnen elke organisatie een nader aan te wijzen contactpersoon die de rol van ‘communicator’ gaat vervullen. Voor burgers en andere informatiezoekenden is hij/zij de aangewezen persoon om ondersteuning te bieden bij het vinden van informatie. Ten slotte mogen bestuursorganen nu gefaseerd toewerken naar de actieve openbaarmaking van de genoemde informatie categorieën.’

Jawad: ‘Zo’n Meerjarenplan heeft tijd nodig. Het Rijk denkt er zelf zo’n zes jaar over te doen om haar eigen informatiehuishouding op orde te krijgen en dat gaat maar over een relatief beperkt aantal organisaties. Dus we gaan ervan uit dat een dergelijke termijn ook minimaal geldt voor onze leden. Die tijd hebben we zeker nodig. Dit heeft invloed op allerlei uiteenlopende terreinen, van de competenties van medewerkers tot correcte metadatering volgens het Toepassingsprofiel Metadatering Lokale

Overheden (TMLO) en eventuele inrichting van en aansluiting op e-depots. We hebben als VNG nu ruimte gekregen voor ons eigen plan. Dat is mooi, maar denk nu niet dat we oneindig de tijd krijgen om de zaak op te schalen qua transparante overheid. Er komt binnen een afzienbare tijd genoeg druk op de ketel om concreet te worden.’

Jawad: ‘Van belang voor het Meerjarenplan is ook de aankomende verkorting van de overbrengingstermijn van te bewaren archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats van twintig naar tien jaar, die in het kader van de aanpassing van de Archiefwet 1995 wordt beoogd. De Archiefwet sluit nog niet helemaal aan op de digitale tijd en er wordt nu onderzocht hoe de kaders gemoderniseerd kunnen worden. Er zijn inmiddels allerlei nieuwe vormen van informatie ontstaan en de vraag is: hoe gaan we met de archivering daarvan om? Wat doen we bijvoorbeeld met sociale media als WhatsApp, LinkedIn, Facebook? Hoe gaan we om met e-mails, die nauwelijks gekoppeld

ANDRÉ PLAT (RECHTS) EN JULIETTE VAN DER JAGT



worden aan zaakdossiers? De modernisering van de Archiefwet zal het makkelijker moeten maken om de informatie op orde te hebben.'

ANDERE AANPAK

André Plat vult aan: 'Er valt inderdaad nog heel wat te regelen voordat het zo ver is dat deze wet daadwerkelijk in de praktijk gestalte kan krijgen. Het beschikbaar stellen van informatie kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Op de eigen website of via een aansluiting bij PLOOI (Platform Open Overheidsinformatie), de centrale voorziening voor publicatie die door KOOP (Kenniss- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties, een vorm van publicatiediensten voor wet- en regelgeving) wordt gebouwd en waarvan het gebruik verplicht zal worden gesteld voor het Rijk. Stel aansluitend daarop een attenderingsservice in voor informatie die nieuw beschikbaar is. Als je het op die manier aanpakt, is het voor de ontsluiting en archivering van relevante informatie waarschijnlijk ook een stuk overzichtelijker. Voor gemeenten en andere overheidsorganisaties is er dan de keuze of ze alles zelf willen doen, een deel van het werk willen verleggen of zelfs het werk als geheel (de openbaarmaking, beschikbaarstelling en correcte archivering) uitbesteden, via bijvoorbeeld zo'n centraal platform met aanvullende dienstverlening. Dat maakt je flexibeler en stelt je in staat sneller mee te gaan

in de ontwikkelingen. Dat laat echter onverlet dat de organisaties zelf eerst moeten zorgen voor een adequate informatiehuishouding. Als je iets buiten zet, zorg er dan voor dat het er tenminste goed uitziet. Maak het op orde voor je het openbaar maakt/laat maken.'

OPEN DATA

Plat: 'Ik zou zelf liefst nog wat verder willen gaan. Het publiceren van de informatie gebeurt nu nog in de vorm van documenten, maar waarom kan dat niet in de vorm van open data of datasets? Dat gebeurt nu bijvoorbeeld voor verkeersinformatie waar dan informatie over weggegevens in de vorm van een dataset openbaar beschikbaar is (zie www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/open-data)?'

KANS VOOR VAKGEBIED INFORMATIE PROFESSIONAL

Wat voor Plat, Van der Jagt en Jawad buiten kijf staat, is het toenemende belang van de rol van de informatieprofessional. Plat: 'Deze ontwikkeling is een grote kans voor het vakgebied om zich te onderscheiden. Er is veel deskundigheid nodig om het kaf van het koren te scheiden en om orde en structuur aan te brengen. Die deskundigheid moet wel uit dit vakgebied komen. Profiteer daarvan en zorg dat je vooraan staat als de vraag om deskundigheid wordt gesteld in jouw organisatie.'

STATUS WOO OF STATUS QUO

De Wet Open Overheid (Woo) moet nog aangenomen worden door het parlement. De initiatiefnemers voor het wetsvoorstel hebben op 2 januari 2019 de wijzigingen ingediend bij de Tweede Kamer en de Raad van State buigt zich er momenteel over. Na besluitvorming in de Tweede Kamer volgt besluitvorming in de Eerste Kamer en uiteindelijk de implementatie van de Woo. In deze vorm krijgt de nieuwe wet het fiat van de VNG, met voorbehoud van compensatie van de meerkosten die door een uitvoeringstoets van VNG Realisatie in beeld worden gebracht. De wijzigingen geven niet alleen lucht, maar maken het hele idee van de transparante overheid een stuk realistischer. En dan zou implementatie per 2020 haalbaar moeten zijn.