



Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**

www.acoi.nl

Wat kan ik voor u doen?

Adviezen voor de behandeling
van Woo-verzoeken naar
aanleiding van de invoeringstoets
Wet open overheid

Maart 2024

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

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

Samenstelling

Het Adviescollege bestaat uit de volgende collegeleden:

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

Lees meer over het Adviescollege op www.acoi.nl

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Kern advies | 4 |
| <hr/> | |
| Aanleiding: knelpunten bij de uitvoering van de Woo | 4 |
| Aanbevelingen van het Adviescollege: zet in op samenwerking | 5 |
| Reactie op de invoeringstoets Woo: wijzig de wet niet | 6 |
| Onderzoek voor dit advies | 7 |
| | |
| Werk samen met Woo-verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen | 8 |
| <hr/> | |
| Zorg voor open communicatie en samenwerking in alle fasen van het Woo-proces | 8 |
| Ondersteun de samenwerking met een openbare (model)leidraad | 14 |
| | |
| Geef Woo-behandelaars mandaat en middelen om te kunnen leveren | 18 |
| <hr/> | |
| Breng openbaarheidsfuncties in positie | 18 |
| Benut informatiespecialisten en informatietechnologie | 19 |
| Verzamel data over het Woo-proces en deel kennis en ervaringen | 21 |
| | |
| Bijlage: Puntsgewijze reactie op aanbevelingen invoeringstoets Woo | 22 |
| <hr/> | |

Kern advies

Het Adviescollege adviseert (alle) overheidsorganisaties om beter samen te werken met Woo-verzoekers. Stel hun informatiebehoefte centraal, bepaal samen hoe die het beste kan worden vervuld, en 'lever' vervolgens ook. Volg voor de samenwerking bovendien een openbare leidraad, zodat beide partijen weten wat ze – in alle redelijkheid – van elkaar mogen verwachten. Specifiek voor de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering luidt het advies om het gebruik van een leidraad te verplichten via uitvoeringsregels (algemene maatregel van bestuur) bij de Woo.

Het Adviescollege is ervan overtuigd dat de Woo zo uitvoerbaar zal blijken en dat wijziging van deze wet onwenselijk en onnodig is. Door samenwerking op basis van een openbare leidraad zal de afhandeling van de meeste verzoeken een stuk sneller en soepeler verlopen. Bij omvangrijke verzoeken kan de (vaste) behandelaar bovendien in nauwe samenspraak met de verzoeker bepalen welke documenten hij met voorrang zal verzamelen en beoordelen. Dit voorkomt onnodig en overbodig werk, onverwachte vertraging en olopende frustratie aan beide kanten.

Aanleiding: knelpunten bij de uitvoering van de Woo

Aanleiding voor dit advies is de invoeringstoets Wet open overheid (hierna: de Woo).¹ De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft het Adviescollege voor Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: Adviescollege) gevraagd om te reageren op de aanbevelingen van deze invoeringstoets en daarbij ook zelf voorstellen te doen om "passieve openbaarmaking te verbeteren voor zowel gebruikers als uitvoerders van de wet."²

1 SEO Economisch Onderzoek, *Invoeringstoets Wet open overheid. Knelpunten, best practices en neveneffecten* (2023). Bijlage bij brief regering 7 december 2023, Tweede kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32802, nr. 80.

2 De volledige adviesaanvraag is in te zien via [Adviesaanvraag openbaarmaking op verzoek \(acoi.nl\)](#).

De invoeringstoets bevestigt de bekende knelpunten bij de afhandeling van Woo-verzoeken. Vooral ministeries hebben moeite om verzoeken tijdig af te handelen.³ Daarnaast is sprake van ontevredenheid en wantrouwen aan beide kanten, bij overheidsmedewerkers én bij verzoekers.⁴

Aanbevelingen van het Adviescollege: zet in op samenwerking

Het Adviescollege is van mening dat de knelpunten als volgt kunnen worden opgelost:

1. *Werk samen met Woo-verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen.*
Doe dat zeker direct aan het begin, zodat snel duidelijk is naar welke informatie iemand op zoek is. Houd ook daarna het contact warm en maak zo nodig extra afspraken in volgende fases van het proces.
2. *Geef Woo-behandelaars mandaat en middelen om te kunnen leveren.*
Dit betekent dat openbaarheidsfuncties een stevige positie moeten hebben binnen de organisatie, dat zij zonder politiek gemotiveerde bemoeienis over openbaarmaking kunnen besluiten, en dat er hulp is van en budget voor informatiespecialisten en -technologie.

De bovenstaande twee aanbevelingen kunnen geen verrassing zijn. Ze volgen ook uit de invoeringstoets en uit eerdere rapporten.⁵ Het Adviescollege voegt hier nog twee aanbevelingen aan toe:

3. *Ondersteun de samenwerking met een (model)leidraad.*
De leidraad moet helder uiteenzetten welke fases de afhandeling van een verzoek kent, en hoe de overheidsorganisatie de verzoeker op de hoogte houdt en betreft bij eventuele keuzes tijdens het proces. Door de leidraad te publiceren op de website van de overheidsorganisatie, weet iedereen waar hij of zij aan toe is. Het Adviescollege wil graag een modelleidraad ontwikkelen die overheidsorganisaties kunnen overnemen en aanpassen aan hun specifieke situatie.

3 Gemeenten, provincies en waterschappen handelen verzoeken gemiddeld genomen vaker binnen de wettelijke termijnen af dan de ministeries. Zie ter vergelijking de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31490, nr. 328. [Bijlagen bij de preadviezen van de VNG, IPO en de UvW over de digitale informatiehuishouding van de overheid](#) (2023).

4 Zie ook onderzoek in opdracht van het ACOI: Centerdata, [Een jaar Woo: Hoe doet de overheid het volgens journalisten?](#) (2023).

5 Zie o.a.: *Eindrapportage Woo Pilots*, Bijlage bij brief regering 7 december 2023, Tweede kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32802 nr. 80; *Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32802, nr. 83; aanbevelingen; ACOI [Aanbevelingen van het Adviescollege naar aanleiding van het onderzoeksrapport: Een jaar Woo: Hoe doet de overheid het volgens journalisten?](#) (2023); RDDI, [Handreiking: Woo-verzoeken sneller behandelen: maatregelen in de informatiehuishouding](#) (2022).

4. *De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering moet ervoor zorgen dat deze werkwijze landelijk wordt ingevoerd.*

Daartoe moet een verplichting om een openbare leidraad te hanteren, opgenomen worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.7 Woo. Ook moet de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering zorgen voor betekenisvolle landelijke cijfers over openbaarmaking op verzoek, en voor kennisdeling tussen de verschillende overheidsorganisaties.

Samenwerking op basis van een leidraad draagt volgens het Adviescollege bij aan een goed verloop van alle soorten Woo-verzoeken, kleine en grote, van journalisten en wetenschappers en van andere burgers. Het is óók een hulpmiddel om omvangrijke verzoeken in goede banen te leiden en om misbruik van de Woo te beteugelen. De leidraad zal immers invulling (helpen) geven aan behulpzaamheid van de kant van de overheid en tegelijkertijd duidelijk (helpen) maken welke medewerking in alle redelijkheid van de verzoeker wordt verwacht.

Werkt een verzoeker aantoonbaar niet of nauwelijks mee, dan kan de overheidsorganisatie zich volgens het Adviescollege genoodzaakt zien een eigen goede invulling te geven aan de afhandeling van het verzoek of de beslistermijn op te schorten tot de verzoeker weer thuis geeft en wanneer dat niet binnen redelijke termijn gebeurt, het dossier eenzijdig te sluiten.

Een onderbouwing en uitwerking van deze aanbevelingen staan in de volgende twee hoofdstukken.

Reactie op de invoeringstoets Woo: wijzig de wet niet

Het Adviescollege is het eens met de aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering van de Woo. Volgens het Adviescollege is het belangrijk om daarbij de energie niet alleen te richten op een betere inrichting van het proces voor Woo-verzoeken, maar ook op meer actieve openbaarmaking en op verbetering van de informatiehuishouding. Dit zijn essentiële onderdelen van de Woo die nog niet of slechts gedeeltelijk in werking zijn getreden. Het Adviescollege heeft hier op andere momenten al adviezen op gegeven en zal dit blijven doen zolang op deze punten verbetering nodig blijft.⁶

Het Adviescollege is het niet eens met de voorstellen voor wetswijziging in de invoeringstoets. Het Adviescollege vindt het onwenselijk om het recht op overheidsinformatie wettelijk te beperken, door hierin te bepalen dat burgers een maximum aantal documenten krijgen en alleen die documenten die sleutelfuncties hebben bereikt. Ook een verruiming van de antimisbruikbepaling is vooralsnog niet nodig.

⁶ ACOI, [Openbaarheid is een werkwoord: Adviezen voor een nieuw kabinet over de uitvoering van de Wet open overheid](#) (2024).

Deze wetswijzigingen zouden een stap terug zijn in de tijd. Het leidt wettelijk tot *minder* openbaarheid op verzoek dan onder de Wob het geval was; het zal namelijk het recht van burgers op overheidsinformatie inperken en ook de controlerende functie van de journalistiek aantasten. En het is een recept voor verdere juridisering, meer onderling wantrouwen en geschillen die eindigen bij de rechter. Daar moeten we juist vanaf. De kracht van de Woo is dat deze wet, meer dan de Wob, inzet op persoonlijk contact, op overleg tussen verzoeker en behandelaar en op maatwerk. Door onze adviezen – voor samenwerking op basis van een openbare leidraad – te volgen, kunnen die mogelijkheden worden benut. En dat werkt beter dan (arbitraire) grenzen stellen in de wet.

Een volledige reactie op alle aanbevelingen uit de invoeringstoets is opgenomen in de bijlage.

Onderzoek voor dit advies

Het Adviescollege baseert zijn aanbevelingen en adviezen in dit kader op eigen ervaringen in bemiddelingszaken, gesprekken en twee validatiesessies met behandelaren, journalisten en wetenschappers, en op goede voorbeelden uit de praktijk. In de voorbereiding van dit advies zijn daarnaast rechters geïnterviewd over hun ervaringen met de Woo. De bevindingen zijn gepubliceerd in een los rapport.⁷

De geïnterviewde rechters benadrukken het belang van goed contact, want Woo-verzoeken goed afhandelen is uiteindelijk mensenwerk. In de gesprekken kwam verder naar voren dat rechters er alert op zijn dat overheidsorganisaties zich behulpzaam opstellen en dat zij van de verzoeker ook enige mate van redelijkheid verwachten. Rechters juichen een praktijk toe waarbij partijen met elkaar concrete afspraken maken en nemen dat ook graag als uitgangspunt. Het publiceren van een leidraad kan volgens hen bijdragen aan verbetering van de Woo-praktijk (namelijk het vergroten van acceptatie van de gehanteerde werkwijze, de zoekslag inzichtelijker maken, een voorlichtende werking, het helpt verzoeken stroomlijnen, het dwingt tot nadenken en voorkomt willekeur), al worden er door hen ook enkele kanttekeningen bij geplaatst (twijfel tot welk niveau uitwerking in een leidraad mogelijk is, de begrenzing door de wet en dat vastleggen in potentie ook conflictopwekkend kan werken). Alles valt of staat uiteindelijk met een goede en oprechte uitvoering van de Woo, zo stellen rechters.

7 ACOI, *Rechters aan het WOOrd: In gesprek met rechters en staatsraden over de Wob- en Woo-praktijk* (2024).

Werk samen met Woo-verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen

In dit hoofdstuk is beschreven hoe open en constructieve samenwerking tussen behandelaars en verzoekers idealiter gestalte krijgt en hoe het hanteren van een openbare leidraad hierbij kan helpen. Daarnaast wordt specifiek ingegaan op situaties waar regelmatig knelpunten voorkomen bij de Woo-behandeling, zoals bij omvangrijke verzoeken of (het vermoeden van) misbruik van recht.

Zorg voor open communicatie en samenwerking in alle fasen van het Woo-proces

Binnen iedere fase van het Woo-proces zijn meerdere contactmomenten te bedenken, die bijdragen aan een goede afhandeling van het verzoek.⁸ Uitgangspunt is dat daarbij de informatiebehoefte van de verzoeker centraal staat. Hieronder wordt per fase besproken hoe de samenwerking tussen behandelaar en verzoeker eruit kan zien. Het Adviescollege is zich ervan bewust dat de procesbeschrijving een versimpelde weergave is van de werkelijkheid. In praktijk zijn de fasen geen vast omlind gegeven en kunnen stappen parallel lopen of door elkaar lopen. Ook zijn er andere 'afslagen' in het Woo-proces denkbaar, die niet in de beschrijving zijn opgenomen. Tot slot: hoe passend contact met de verzoeker er in de praktijk uit ziet, zal mede afhangen van de aard van het verzoek, wensen van de verzoeker en de manier waarop de organisatie het Woo-proces intern heeft ingericht.⁹

8 Er zijn in ieder geval in de wet vastgelegde contactmomenten, gericht op concrete actie van de overheidsorganisatie (die op zijn minst contact impliceert), namelijk de overlegverplichting wanneer een verzoek niet binnen de termijn kan worden afgehandeld (artikel 4.2a), doorverwijzing en doorzending naar een ander bestuursorgaan (artikel 4.2), toezending van het besluit (artikel 4.3), mededeling van verdaging van de termijn (artikel 4.4 lid 2), mededeling van opschorting wegens het vragen van zienswijzen aan derden (artikel 4.4 lid 3) en bijbehorende mededeling bij voortijdig eindigen van die termijn (artikel 4.4 lid 4), wijzen op reeds toegankelijke openbare informatie (artikel 4.5 lid 2), mededeling van de termijn waarop informatie alsnog openbaar kan wanneer eerst een geadresseerde moet worden geïnformeerd (artikel 5.1 lid 4). Daarnaast zijn er nog bijzondere gevallen zoals: om precisering verzoeken en daarbij behulpzaam zijn (artikel 4.1 lid 5), termijn stellen voor niet in behandeling nemen vanwege onvoldoende gepreciseerd verzoek (artikel 4.1 lid 6) of mededeling van het niet in behandeling nemen van het verzoek vanwege misbruik van recht (artikel 4.6). Van intensiever contact is in ieder geval sprake wanneer verstrekking/inzage aan specifiek de verzoeker in plaats van voor een ieder wordt overwogen (toepassing artikelen 5.5 tot en met 5.7).

9 Uit de literatuur is bekend dat dat mensen hun oordeel over contact met de overheid zowel baseren op het resultaat (distributieve rechtvaardigheid) als op de kenmerken en beleving van de procedure die tot dat resultaat heeft geleid (procedurele rechtvaardigheid). Zie bijvoorbeeld Velthoven, B. C. J. van. (2011). [Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland](#). Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 172(1), 7-16.

Fase 1: Indiening en ontvangst van het Woo-verzoek

- In alle gevallen zou de ontvangst van het verzoek moeten worden bevestigd, ook al verplicht de wet daar niet toe.
- Bij voorkeur vindt er een gesprek plaats tussen een (vaste) behandelaar en de verzoeker, telefonisch of online. Doel van dit gesprek is om samen de informatiebehoefte te verkennen en om na te gaan hoe de overheidsorganisatie daar het beste aan tegemoet kan komen. Dit is ook een geschikt moment om (eerste) afspraken te maken over de concrete afhandeling van het verzoek.¹⁰
- In deze fase dient de behandelaar ook na te gegaan of de reguliere Woo-afhandeling de beste manier is om aan de informatiebehoefte van de verzoeker te voldoen. Er zijn soms andere manieren die verzoekers óók of zelfs beter helpen. Alternatieven waaraan gedacht kan worden zijn een ruimhartige beantwoording van informatie-vragen¹¹, simpele verstrekking van documenten buiten de Woo om¹², een toelichtend achtergrondgesprek met een dossierhouder, een verwijzing naar reeds openbare informatie of een dag meelopen.

Fase 2: Precieze reikwijdte van het verzoek bepalen (precisering/concretisering)

- Voor een goede afhandeling van het verzoek is het cruciaal dat alle betrokkenen zo precies mogelijk weten om welke informatie gevraagd wordt en dus ook welke documenten opgezocht en beoordeeld moeten worden voor openbaarmaking. Precisering kan onder meer betrekking hebben op de thematiek, de periode en het type documenten waarnaar de verzoeker op zoek is.
- Uit een schriftelijk verzoek valt lang niet altijd goed op te maken welke informatie de verzoeker wenst te ontvangen. Dat is niet vreemd, want voor buitenstaanders is het vaak onduidelijk over welke informatie overheidsorganisaties beschikken. Het is daarom belangrijk dat er over de reikwijdte van een verzoek (zo nodig herhaaldelijk) contact is tussen behandelaar en verzoeker. Waar nodig verduidelijken en preciseren zij samen (de formulering van) de aanvraag en gaan zij op zoek naar de vraag achter de vraag.¹³ Verzoekers doen hun verzoek doorgaans in een specifieke context of met

10 Hierbij kan gedacht worden aan zaken als (her)formulering van de concrete aangelegenheid, vaststellen van het relevante tijdvak waarbinnen gezocht gaat worden en of er nog dingen over het hoofd zijn gezien, zoals reeds openbare informatie of aan de gevraagde informatie gerelateerde ontwikkelingen. Wanneer het verzoek al vrij concreet is, kan ook samen worden gekeken naar de beslistermijn en of er met deelbesluiten wordt gewerkt.

11 De Woo verplicht niet tot het vervaardigen van nieuwe documenten, maar in de praktijk kan het raadzaam zijn in overleg met de verzoeker die juist wel te maken, zo mogelijk buiten het Woo-proces om. Zo kan gedacht worden aan het opstellen en verstrekken van een tijdlijn in plaats van direct overgaan tot verzamelen van alle 'gevraagde' stukken, wanneer de verzoeker het verloop van een bepaald proces of besluitvorming wil reconstrueren.

12 Bijvoorbeeld wanneer het niet nodig is om informatie te lakken voordat de (paar) gevraagde documenten worden verstrekt; in dat geval hoeft ook niet het hele formele Woo-proces te worden doorlopen.

13 Indien er gepreciseerd moet worden om een verzoek in behandeling te kunnen nemen, dan dient dit op grond van de Woo (artikel 4.1 lid 5 Woo) binnen twee weken te worden gecommuniceerd. Blijkt nadien dat er meer duidelijkheid en overleg daartoe nodig is, dan kan nog steeds worden teruggevallen op de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (zie artikelen 4:5 en 4:15 Awb).

een bepaald doel; daar mag best over gesproken worden, ook al hoeft de verzoeker van de wet geen belang te *stellen*.¹⁴

- Precisering is (onderdeel van) een iteratief proces en niet alleen voorbehouden aan de beginfase van de behandeling. Zeker bij omvangrijkere verzoeken is het een blijvende zoektocht naar een goede afbakening. Zo kan op voorhand duidelijk lijken wat de reikwijdte van het verzoek is, maar vraagt de behandelaar van het verzoek zich gaandeweg af of de opgehaalde informatie ook tegemoetkomt aan de informatiebehoefte van de verzoeker. Het is niet de bedoeling dat die twijfel blijft voortduren: door hier gedurende het proces kort en gericht vragen over te stellen ontstaat over deze punten aan beide kanten duidelijkheid. Op die manier wordt voorkomen dat men pas na het nemen van het besluit erachter komt dat er te veel, te weinig of zelfs het verkeerde werk is verzet. Dit contact maakt de verzoeker deelgenoot van de afhandeling van zijn verzoek; hij bepaalt zo samen met de overheidsorganisatie welke kant de zoekslag op gaat.
- Bij een duidelijk, concreet, afgebakend en in omvang beperkt verzoek zal dit doorgaans weinig interactie vereisen. De behandelaar kan dan zelfstandig uit de voeten met (de interpretatie van) het verzoek en zal zich onder die omstandigheid enkel bij de verzoeker melden om die te informeren over de stand van zaken in het proces.
- Lukt het niet om te komen tot een voldoende gepreciseerd verzoek, dan kan dit ertoe leiden dat het verzoek niet in behandeling wordt genomen. Op grond van de Woo kan dat in principe alleen wanneer de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering.¹⁵

Fase 3: Daadwerkelijke zoekslag verrichten en selectie van documenten

- Wanneer duidelijk is wat de precieze reikwijdte van het verzoek is, is het raadzaam dat de behandelaar de verzoeker ook betreft bij de zoekstrategie, zeker bij omvangrijke verzoeken. Het gaat er daarbij om dat de behandelaar en verzoeker samen vragen beantwoorden over hoe er zal worden gezocht: Wel of niet meenemen van e-mails en/of chatberichten? Beperking tot, in eerste instantie, alleen afgeronde stukken in het systeem? Binnen welk tijdvak wordt gezocht en met welke zoektermen? Het is van belang dat daarbij open wordt gesproken over de verwachtingen die aan beide kanten leven rond welke informatie zou moeten worden aangetroffen. De verzoeker licht zo concreet mogelijk toe wat hij hoopt of verwacht te vinden zodat de overheidsorganisatie kan aangeven of die informatie er (mogelijk) is en waar deze naar verwachting kan worden aangetroffen.
- Door de verzoeker gericht te betrekken bij het zoekproces of hem hierover op zijn minst te informeren, behoudt de verzoeker enige grip op de daadwerkelijke afhandeling van zijn verzoek. Voor alle betrokkenen heeft dit als bijkomend voordeel

14 Volgens de Woo hoeft een verzoeker geen belang te stellen bij de openbaarmaking van informatie (artikel 4.1 lid 3 Woo). Nergens staat echter dat de overheid ook niet mag vragen naar het doel van het verzoek, dus naar de informatiebehoefte. Het vaststellen van de precieze informatiebehoefte is vaak een belangrijke stap om de verzoeker goed verder te helpen.

15 Artikel 4.1 lid 6 Woo. Zie in aanvulling ook artikel 4:5 Awb. In beide gevallen is dit een discretionaire bevoegdheid.

dat de zoekslag achteraf niet uit het niets ter discussie hoeft te worden gesteld.¹⁶ Als de zoekslag niet in overleg tot stand komt, is het extra van belang dat de overheidsorganisatie toelicht in het Woo-besluit op welke manier naar relevante documenten is gezocht.

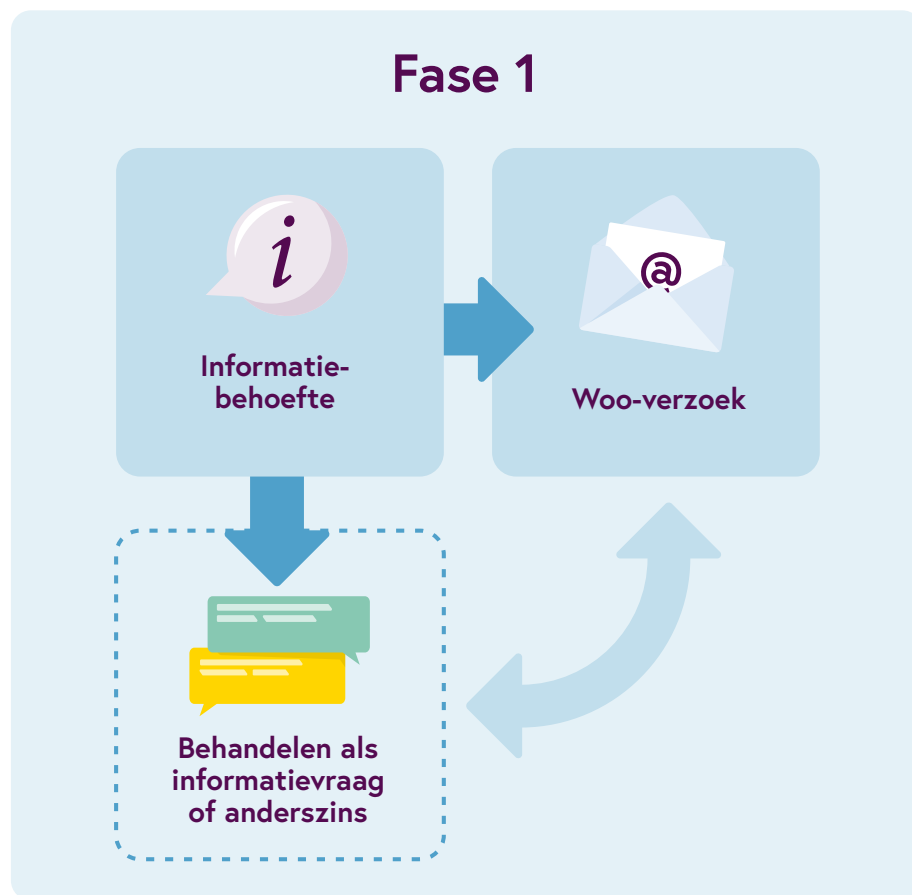
- Ook deze stap kan iteraties bevatten. Het komt voor dat bij een zoekslag documenten naar boven komen waarbij het niet zeker is of deze relevant zijn voor de beantwoording van het verzoek. Het is dan noodzakelijk om samen met de verzoeker deze relevantie te bepalen (zie ook de beschrijving onder fase 2). Documenten die niet relevant zijn, hoeven dan ook niet beoordeeld te worden voor openbaarmaking.
- In sommige gevallen wordt pas bij de zoekslag duidelijk dat het om veel documenten gaat. Als de overheidsorganisatie daardoor de wettelijke termijn mogelijk niet gaat halen, is het extra belangrijk om de voorkeuren en wensen van de verzoeker goed te kennen. Soms heeft een verzoeker liever een iets minder volledige afhandeling, al dan niet via gedeeltelijk uitgestelde verstrekking van documenten. In andere situaties is het omgekeerde het geval, en verkiest de verzoeker volledigheid boven tijdigheid. Hoe een omvangrijk verzoek wordt afgehandeld kan nooit een eenzijdige beslissing zijn. Zowel overheidsorganisaties als verzoekers hebben een stem in dit proces. De overheidsorganisatie moet immers van de Woo in overleg treden met de verzoeker wanneer het verzoek dermate omvangrijk is dat de termijn niet gehaald gaat worden.¹⁷ Er moet dan in ieder geval (opnieuw) worden gesproken over 'prioritering', waaronder het Adviescollege ook 'fasering' en het maken van afspraken over een reële beslistermijn verstaat.¹⁸
- Verzoekers met een beroepsmatig belang, zoals journalisten en wetenschappers, kunnen op grond van de Woo (artikel 5.7) vertrouwelijke inzage krijgen in documenten. Het is een kans om samen te bepalen welke documenten informatie bevatten die echt nodig zijn voor (de onderbouwing van) een journalistieke of wetenschappelijke publicatie. De behandelaar kan vervolgens alle energie richten op de beoordeling of juist die documenten openbaar kunnen worden voor eenieder.

16 Goed voorbeeld is de 'De Groningse aanpak': Dit is een informatie-gedreven aanpak, met een centrale rol voor een informatiespecialist. Deze kan met "slimme [IT-]hulpmiddelen grote volumes informatie veel sneller verzamelen, analyseren, opschonen, ontdebellen, selecteren en zelfs lakken." De zoekopdracht ("query") is daarbij de sleutel om van heel veel naar een behapbaar aantal documenten te komen. In deze aanpak stellen verzoeker en de informatiespecialist samen een query op en verfijnen die in een aantal stappen. Zie Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid, p.1-2 en [Terugblik op de verdiepende sessie 'Groningse aanpak bij de behandeling van Woo-verzoeken' | Nieuwsbericht | Regeringscommissaris Informatiehuishouding \(rcihh.nl\)](#).

17 Artikel 4.2a Woo. Naar inschatting van het Adviescollege is hiervan onder de huidige omstandigheden al snel sprake.

18 Rechters nemen afgesproken beslistermijnen bij de Woo graag tot uitgangspunt en beschouwen het als een soort 'overeenkomst'. ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.4 Dat is ook logisch omdat de werking van artikelen 4:14 lid 1 en 4:15 lid 2 onder a Awb door de Woo niet zijn uitgesloten. Dat betekent dat de overheidsorganisatie geacht wordt een zo kort mogelijk haalbare beslistermijn te geven wanneer die uit de wet niet gehaald kan worden. Daarnaast kan de verzoeker instemmen met een voorstel tot – impliciete – opschorting doordat met uitstel akkoord is gegaan (artikel 4:5 lid 2 onder a Awb). De wet stelt hieraan formeel de eis dat dit schriftelijk gebeurt. Dat kan bijvoorbeeld al in de vorm van een wederzijdse bevestiging per e-mail van gemaakte afspraken, waaronder over de beslistermijn.

Figuur 1: Verschillende fasen van het Woo-proces

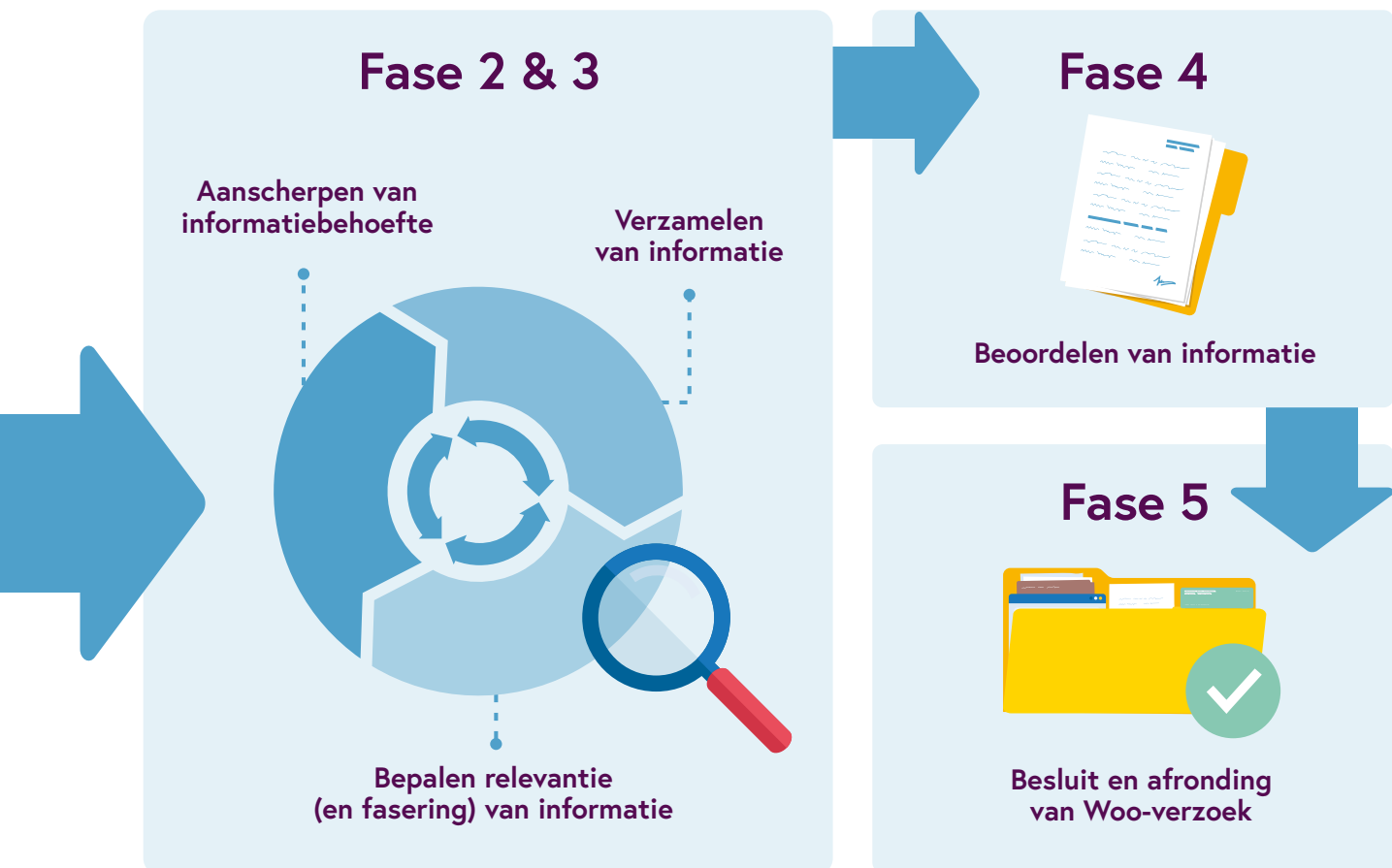


Verzoeker



Fase 4: Beoordelen van informatie

- Wanneer de relevante documenten verzameld zijn, beoordeelt de overheidsorganisatie welke informatie hieruit gezien de uitzonderingsgronden van de Woo niet openbaar kan worden voor eenieder. Dit is een arbeidsintensieve fase en in principe een intern proces, waarbij meestal geen contact nodig is tussen de behandelaar en de verzoeker. De specifieke belangen van de verzoeker zijn immers niet relevant voor de beoordeling op grond van de Woo.
- In alle gevallen hoort de behandelaar de verzoeker op de hoogte te houden van de voortgang, in het bijzonder wanneer daar afspraken over zijn gemaakt. Uiteraard neemt de behandelaar daarbij zo spoedig mogelijk contact op wanneer vertraging dreigt. In samenwerking met de verzoeker dient vervolgens te worden gekeken hoe hieraan een mouw gepast kan worden. Dit kan niet wachten tot de laatste dag.



Behandelaar

- Verder is er op grond van de Woo een vast contactmoment wanneer de overheidsorganisatie aan belanghebbende derden een zienswijze over openbaarmaking moet vragen. Wanneer dit gebeurt binnen de wettelijke termijn moet er worden opgeschort, wat alleen kan door de verzoeker hierover te informeren. Wanneer dit alles zich afspeelt buiten de wettelijke termijn, is het nog steeds wel de bedoeling dat de verzoeker op de hoogte wordt gesteld.

Fase 5: Besluit en afronding van Woo-verzoek

- Uiteraard vormt de toezending van het Woo-besluit en de (al of niet gelakte) documenten het sluitstuk. Het is echter aan te bevelen om de samenwerking niet alleen juridisch af te sluiten, maar ook te checken of de verzoeker tevreden is over het verloop van het proces en over de uitkomst.

Ondersteun de samenwerking met een openbare (model)leidraad

Het Adviescollege adviseert dat alle overheidsorganisaties een openbare leidraad hanteren voor de samenwerking met verzoekers. De belangrijkste ingrediënten voor een leidraad zijn al beschreven in de vorige paragraaf. Samengevat moet de leidraad helder uiteenzetten welke fases er zijn in de afhandeling van een Woo-verzoek, en hoe de organisatie de verzoeker op de hoogte houdt en betreft bij eventuele keuzes tijdens het proces. Door de leidraad te publiceren op de website van de overheidsorganisatie, weet iedereen waar hij of zij aan toe is.

Om een landelijke en systematische inzet van dit instrument te bevorderen, adviseert het Adviescollege de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering om alle overheidsorganisaties te verplichten om een openbare leidraad te gebruiken. Dit moet geregeld worden in een algemene maatregel van bestuur (op grond van artikel 8.7 Woo).

Het Adviescollege wil graag een modelleidraad ontwikkelen, in samenspraak met zowel overheidsorganisaties als verzoekers. Overheidsorganisaties kunnen dat model dan overnemen en waar nodig aanpassen aan hun specifieke situatie.

De voordelen van het hanteren van een openbare leidraad voor de samenwerking zijn:

- Het zorgt voor duidelijke spelregels, die transparant en kenbaar voor een ieder zijn. Ook wordt het verloop van verzoeken minder afhankelijk van mogelijke persoonlijke inzet en bereidwilligheid van betrokkenen.
- De leidraad is een vorm van voorlichting en management van verwachtingen. Het laat zien hoe een verzoek wordt afgehandeld, en welke invulling een overheidsorganisatie daarbij wil geven aan behulpzaamheid. Tegelijkertijd is duidelijk omschreven welke medewerking in alle redelijkheid van een verzoeker wordt verwacht.¹⁹
- Publicatie van de leidraad als beleid zorgt er ook voor dat de handswijze van de overheid in het individuele geval minder uitleg (motivering) behoeft wanneer deze vaste gedragslijn wordt toegepast.²⁰
- De leidraad helpt om (zeer) omvangrijke verzoeken in goede banen te leiden. Ook is het een instrument om onredelijk gedrag of (mogelijk) misbruik door verzoekers hanteerbaar te maken. Omdat de invoeringstoets constateert dat juist hier knelpunten zijn, gaan we hieronder in op de functie van de leidraad in deze specifieke gevallen.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Midden-Nederland 17 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2278.

²⁰ Artikel 4:82 Awb: ter motivering van een besluit kan slechts worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel.

De leidraad en omvangrijke verzoeken

Samenwerking helpt om omvangrijke verzoeken in goede banen te leiden. De leidraad moet daartoe inzichtelijk maken welke soorten informatie omgaan bij de overheidsorganisatie, inclusief een rangschikking van de mogelijke waarde die deze categorieën naar inschatting van de overheidsorganisatie hebben.²¹ Deze rangschikking dient als basis voor overleg over afbakening, prioritering en/of fasering. Nadat de informatiebehoefte van de verzoeker samen is verkend, kan op basis van de leidraad bekeken worden hoe daarin het beste kan worden voorzien.²² Dit betekent ook dat samen wordt gekeken naar de inzet van methoden, technieken en instrumenten om sneller tot de kern van de gevraagde informatie te komen. Een iteratief proces – en daarmee diverse contactmomenten – staan daarbij aan de basis. De leidraad kan worden benut om relevante instrumenten, zoals de vertrouwelijke inzage voor journalisten en wetenschappers, toe te lichten.

De Woo-afhandeling blijft hoe dan ook maatwerk. Óf iets waarde heeft in een specifiek geval, kan alleen de verzoeker zelf bepalen. Deze houdt dan ook het recht op alle typen documenten.

De leidraad en weigering van redelijk overleg

De Woo gaat er impliciet en expliciet van uit dat er overleg plaatsvindt tussen de overheidsorganisatie en de verzoeker. Het Adviescollege erkent dat er verzoekers zijn die zelf de luiken dichthouden.²³ Dan weigert de verzoeker of diens gemachtigde consequent enig redelijk overleg. Ook voor die gevallen kan de leidraad uitkomst bieden. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat uit de leidraad blijkt hoe een overheidsorganisatie handelt als het na herhaaldelijke pogingen niet lukt om in gesprek te gaan. In dat geval kan een overheidsorganisatie enkel naar eigen inzicht een goede uitvoering geven aan het verzoek. In de leidraad kan worden opgenomen welke uitgangspunten de overheidsorganisatie daarbij hanteert.²⁴

-
- 21 Denk aan einddocumenten versus concepten, formele stukken versus informele communicatie, documenten die al of niet besluitvormende gremia en sleutelpersonen (in de betreffende casus) hebben bereikt. De inschatting van het Adviescollege is dat die rangschikking in veel gevallen synchroon loopt met de mate waarin de organisatie documenten gecontroleerd onder beheer heeft. En daarmee ook samenhangt met de snelheid waarmee deze documenten kunnen worden verstrekt.
 - 22 Te denken valt aan samen afbakenen naar welk type documenten wordt gezocht en uit welke periode, hoe de zoekslag er precies uit zal zien, of er zal worden gewerkt met deelbesluiten en hoe daarbinnen wordt geprioriteerd en welke concrete besluittermijn in dit geval gelet op alle omstandigheden reëel moet worden geacht.
 - 23 Dit blijkt onder meer uit gesprekken van het Adviescollege met overheidsorganisaties over hun Woo-praktijk, evenals uit de interviews met rechters en informeel ingestoken voorgeprekken met procesvertegenwoordigers.
 - 24 Inspiratie kan gehaald worden uit de leidraad van de Nationale Ombudsman, [Zorgvuldig begrenzen. Hoe ga je om met aanhoudend en grensoverschrijdend klaaggedrag? Een leidraad voor klachtbehandelaren bij de overheid.](#) (2022).

Bij (zeer) omvangrijke of complexe verzoeken vindt het Adviescollege het niet redelijk als verwacht wordt dat de overheidsorganisatie hier uitvoering aan geeft zonder enige vorm van reële en oprechte medewerking van de verzoeker. Het Adviescollege meent dat de overheidsorganisatie in dergelijke uitzonderingssituaties over kan gaan tot formele opschorting voor onbepaalde tijd.²⁵ In dat geval is het immers aan de verzoeker zelf te wijten dat er vertraging optreedt in de afhandeling. De overheidsorganisatie wordt dan niet in staat geacht te kunnen voldoen aan de verplichting van artikel 4.2a Woo om met verzoeker 'in overleg te treden' over prioritering wanneer verzoeker daar geen gehoor aan geeft. De opschorting duurt dan net zo lang tot de verzoeker de luiken weer opent of duidelijk is geworden dat het verzoek niet hoeft te worden afgehandeld. De overheidsorganisatie kan er dan na enig verloop van tijd voor kiezen de verzoeker mede te delen dat wanneer niet binnen een redelijke termijn contact wordt opgenomen het verzoek als ingetrokken zal worden beschouwd.²⁶ Dit leidt dan tot eenzijdige sluiting van het dossier.²⁷

Al het voorgaande laat onverlet dat de overheidsorganisatie zich in beginsel te allen tijde dienstbaar moet opstellen en zich dus ook binnen grenzen van de redelijkheid moet blijven inspannen om het verzoek tot een goed einde te brengen.²⁸ Ook bij eventuele opschorting is het doel om te zorgen dat er opening blijft bestaan zodat de verzoeker alsnog kan besluiten in gesprek te gaan.

De leidraad en (een vermoeden van) misbruik van recht

Uit de invoeringstoets en de interviews met rechters blijkt dat de drempel om te komen tot 'misbruik van recht' hoog en lastig te nemen is. De overheidsorganisatie moet immers met concrete omstandigheden laten zien dat er kennelijk een andere reden achter het verzoek zit dan het verkrijgen van informatie. Daarbij zien rechters dat overheidsorganisaties in de regel vaker last hebben van 'oneigenlijk' of 'hinderlijk' gebruik van de Woo, dan van zaken die echt kwalificeren als 'misbruik', waarvoor artikel 4.6 Woo bedoeld is.

Het Adviescollege wil er met rechters voor waken dat verzoekers al te gemakkelijk worden weggezet als 'misbruikers' van de Woo, iets wat moet worden beschouwd als een conflictopwekkend label. Het is deze verzoekers namelijk veelal wel degelijk te

25 Op grond van artikel 4:15 lid 2 onder b Awb. Dit moet uiteraard tijdig aan de verzoeker worden medegedeeld om rechtsgeldig te zijn. Overigens is het Adviescollege ermee bekend dat er overheidsorganisaties zijn die een andere oplossing kiezen. Namelijk door niet-afdoende gepreciseerde (omvangrijke) verzoeken buiten behandeling stellen omdat de verzoeker naar hun mening onvoldoende meewerkt aan overleg, afbakening of inperking. Zij doen daarbij bijvoorbeeld beroep op de antimisbruikbepaling van artikel 4.6 Woo of het 'aanvullen van de aanvraag' op grond van artikel 4:5 lid 1 onder c Awb.

26 Zie artikel 4:15 lid 4 Awb.

27 Ook dit soort uitgangspunten kunnen worden opgenomen in de leidraad.

28 In het wetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' is opgenomen dat het bestuursorgaan zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar opstelt (artikel 2.4a). De internetconsultatie loopt nog tot 31 juli 2024: [Overheid.nl | Consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/Wet-versterking-waarborgfunctie-Awb).

doen om het verkrijgen van informatie. Rechters zien echter dat er in dit soort gevallen vaak sprake is van een onderliggend conflict of een andersoortig probleem. Dit kan bij verzoekers leiden tot een onstillbare honger naar informatie en bij beide partijen tot juridisering van het proces. De neiging bestaat bij het bestuur en ambtenaren om een dergelijke verzoeker eerder buiten de deur te houden in plaats van actief binnen te halen. In de leidraad kan bijvoorbeeld worden vastgelegd hoe de overheidsorganisatie in de regel handelt bij verzoeken waarbij sprake is van een onderliggend conflict, in het bijzonder in relatie tot het contact.

De behulpzame inzet van de overheidsorganisatie is niet enkel een broodnodig en wettelijk voorgeschreven uitgangspunt, maar helpt de overheidsorganisatie ook in het kader van eventuele dossieropbouw. Juist daar waar de overheid optimaal behulpzaam probeert te zijn en de verzoeker desondanks niet meewerkt, toont de rechter zich genegen om juridiserende verzoekers kritisch te bevragen over waarom zij de uitgestoken hand niet aannemen. Zo kan ook via de rechter inzicht én ruimte ontstaan om wel degelijk alsnog met elkaar in gesprek te gaan en komen tegelijkertijd de échte misbruikgevallen helderder aan het licht.

Geef Woo-behandelaars mandaat en middelen om te kunnen leveren

Goede communicatie met verzoekers op zichzelf is niet genoeg. Ook intern moet het Woo-proces stevig gepositioneerd zijn, zodat behandelaars zowel het mandaat als de middelen hebben om verzoeken goed te kunnen afhandelen. Hoe dit wordt vormgegeven verschilt per overheidsorganisatie, er is geen one size fits all. Toch zijn er zaken die het Adviescollege graag bij elke overheidsorganisatie goed geregeld ziet. Deze staan in dit hoofdstuk centraal.

Breng openbaarheidsfuncties in positie

Een open bestuurscultuur is essentieel voor een goede uitvoering van de Woo. Dat betekent dat openbaarheid niet alleen verankerd moet zijn in het DNA, maar ook in het organogram van elke overheidsorganisatie. Het Adviescollege geeft hierbij de volgende drie adviezen mee:

Een eerste advies is om in iedere overheidsorganisatie iemand aan te wijzen die op strategisch niveau en vanuit een (relatief) onafhankelijke positie verantwoordelijk is voor openbaarheid. Deze 'openbaarheidsfunctionaris' is de voortrekker van openbaarheid, houdt het onderwerp op de bestuurlijke agenda, en fungeert als een onafhankelijke schakel tussen de politieke en ambtelijke leiding en de samenleving. Hij of zij adviseert over of zorgt voor een goede organisatie van zowel de afhandeling van verzoeken als actieve openbaarmaking, en bewaakt de onderlinge samenhang. In een grote organisatie kan gedacht worden aan een aparte functie. In kleinere organisaties kan deze opdracht belegd worden binnen de bredere portefeuille van een directeur, die daarbij ondersteund wordt door een Woo-coördinator. Deze functie is niet dezelfde als die van contactpersoon zoals omschreven in de Woo²⁹, wiens rol in veel gevallen heel operationeel is ingevuld.

Het tweede advies is om de belangrijkste taken te beleggen bij een vast team van behandelaars. Zo kan expertise worden opgebouwd en doorontwikkeld, en wordt voorkomen dat binnen de organisatie herhaaldelijk het wiel moet worden uitgevonden.

²⁹ De contactpersoon is er 'ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie' (artikel 4.7 Woo).

Het gaat om de volgende taken:

- **Regie over de aanpak:** De behandelaar moet de regie (kunnen) voeren over de aanpak. Hij of zij moet bepalen wat nodig is gezien de aard van een verzoek en de specifieke kenmerken van de organisatie. Op welke momenten is contact met de verzoeker nodig? Wat is de beste methode om te zoeken? Is er expertise van dossierhouders nodig voor de beoordeling? Et cetera.
- **Regie over contact met de verzoeker:** In het verlengde van bovenstaand punt en het vorige hoofdstuk vindt het Adviescollege het cruciaal dat een (vaste) behandelaar contact heeft met de verzoeker. Daardoor blijft er regie op de afhandeling van het verzoek en op het nakomen van onderlinge afspraken. In bepaalde varianten is contact tussen de verzoeker en andere medewerkers denkbaar en verstandig, bijvoorbeeld duiding door een inhoudelijk betrokken beleidsmedewerker of een gezamenlijke zoektocht naar relevante documenten met een informatiespecialist.
- **Termijnbewaking:** De behandelaar moet strak (kunnen) sturen op de doorlooptijden. Dit lukt alleen als de behandelaar door de hele organisatie gesteund wordt. Alle leidinggevenden moeten hun medewerkers instrueren dat ze desgevraagd snel een bijdrage 'leveren', en dat ze daar desnoods ander werk voor mogen laten vallen. Ook moet een behandelaar deadlines stellen aan zienswijzen van belanghebbende derden, buiten de eigen organisatie. Dit is vaak een oorzaak van forse vertraging. Het Adviescollege meent dat er binnen de Rijksoverheid afspraken gemaakt moeten worden die het onderling opvragen van (formele) zienswijzen tot een minimum beperken. Ook zouden behandelaars vaker de ruimte moeten hebben om, na het verstrijken van een deadline voor een zienswijze, een verzoek toch af te handelen, ook als daardoor het risico bestaat dat een derde bezwaar maakt tegen het besluit.

Het derde advies is om de behandelaars een stevig mandaat te geven om een Woo-besluit voor te bereiden en snel te (laten) ondertekenen. Om een goede afweging en beoordeling te kunnen maken, zal een behandelaar in de regel interne inlichtingen en soms ook externe zienswijzen inwinnen. Vervolgens moet de behandelaar echter zelfstandig een afweging maken over de verstrekking van informatie. Een handtekening van één leidinggevende voor een Woo-besluit moet genoeg zijn. Voorkomen moet worden dat andere medewerkers en bestuurders zonder inhoudelijke kennis van de Woo en met politieke motieven zich nadrukkelijk met de inhoud van de besluitvorming bemoeien. Nog te vaak ziet het Adviescollege oeverloze interne afstemming en controles binnen overheidsorganisaties; deze vormen een bron van veel vertraging en frustratie. Uiteraard zullen in sommige gevallen bestuurders en woordvoerders wel geïnformeerd moeten worden over de (aanstaande) besluitvorming tot openbaarmaking, zodat zij zich daarop kunnen voorbereiden.

Benut informatiespecialisten en informatietechnologie

Een Woo-proces kan alleen efficiënt verlopen als de overheid documenten gecontroleerd bewaart en – na het verstrijken van de bewaartermijn – vernietigt, zoals de Archiefwet voorschrijft. Specifieke adviezen over de informatiehuishouding vallen buiten de

reikwijdte van dit advies. Wel hecht het Adviescollege eraan om hier te benadrukken dat keuzes rondom de inrichting van de informatiehuishouding, mede ten dienste zouden moeten staan aan actieve en passieve openbaarmaking.

Ook als de informatiehuishouding op orde is, blijft afhandeling van Woo-verzoeken mensenwerk, en tot op zekere hoogte handwerk. Vooral de beoordeling of informatie in documenten voor eenieder geheel of gedeeltelijk openbaar kan worden, is vooralsnog een arbeidsintensief proces. Wel is er inmiddels software om persoonsgegevens te herkennen en geautomatiseerd te lakken. En ook andere aspecten van het Woo-proces zijn enorm geholpen met de inzet van informatietechnologie én informatiespecialisten.³⁰

- Om te beginnen kunnen informatie- en zoekspecialisten helpen om relevante documenten te verzamelen. Zij kunnen onder meer de omvang van het verzoek vroegtijdig in kaart brengen, op basis waarvan een gericht gesprek kan plaatsvinden met de verzoeker. Vaak is speciale software en expertise nodig om verschillende opslaglocaties tegelijkertijd te doorzoeken. Omdat het daarbij ook kan gaan om e-mailboxen en chatverkeer, moet de organisatie ervoor zorgen dat informatiespecialisten (of behandelaars zelf) geautoriseerd zijn om deze bronnen te doorzoeken.
- Verder is software nodig om documenten te ontdubbelen, ze om te zetten naar het juiste bestandsformaat en gegevens of passages te kunnen lakken. Ook kan het bijdragen aan de vindbaarheid en toegankelijkheid van (online) gepubliceerde documenten.³¹ Een probleem is dat bepaalde softwareoplossingen te groot of te duur zijn voor kleinere overheidsorganisaties. Hier kunnen samenwerkingsovereenkomsten mogelijk oplossing bieden, waarbij kan worden gedacht aan het gezamenlijk afnemen van een product of dienst door een aantal gelijksoortige – of met elkaar verbonden – organisaties.
- Hulp van informatiespecialisten zal de werklast van de (Woo-)ambtenaar verminderen en kan al gauw dagen aan monotoon en foutgevoelig werk schelen. Een andere reden om informatiespecialisten te betrekken bij verzoeken, is dat zij daardoor beter zicht krijgen op de tekortkomingen in de informatiehuishouding. De opgedane ervaringen kunnen zij op hun beurt inbrengen op de 'eigen' afdeling en bij de ambtelijke leiding.
- Contact met verzoekers kan ondersteund worden door hen toegang te geven tot een online omgeving waarin ze kunnen zien in welke fase hun verzoek zich bevindt. Dit kan overigens persoonlijk contact niet vervangen.

30 Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid (2024).

31 Zie Maarten Marx, IRLab, Universiteit van Amsterdam. [Onderzoeksrapport naar de digitale toegankelijkheid van documenten die de overheid publiceert onder de Woo](#). (2024). Dit onderzoek laat zien dat verkeerd gebruik van software ertoe leidt dat documenten die de overheid op internet publiceert niet goed vindbaar en herbruikbaar zijn voor geïnteresseerden. Hier moet goed op worden gelet, ook bij het gereed maken van documenten behorend bij een Woo-besluit.

Verzamel data over het Woo-proces en deel kennis en ervaringen

Het is volgens het Adviescollege van groot belang om in de gaten te houden of het goed gaat met de afhandeling van verzoeken en op de voortgang te sturen. Hiervoor zijn data nodig. Het Adviescollege pleit ervoor dat alle overheidsorganisaties de doorlooptijden van verzoeken en processtappen daarbinnen continu monitoren. Daarnaast is het zaak om gericht zicht te generen op de kwaliteit van de afhandeling, bijvoorbeeld via tevredenheidsonderzoek bij verzoekers.

Het Adviescollege adviseert de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering te zorgen voor de oplevering van betekenisvolle landelijke en meerjarige cijfers.³²

Een goede feitenbasis is nodig om te kunnen volgen hoe het gaat met de uitvoering van de wet, wat succesfactoren zijn, en voor de evaluatie van de Woo in 2027. Zoek hierbij de verbinding met de monitor die VNG, IPO en UvW houden bij gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast bepleit het Adviescollege nader onderzoek uit te laten voeren naar (ervaren) misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo. Hiermee zou meer inzicht moeten komen in hoe vaak het voorkomt, de aard van het (ervaren) misbruik en de werklust die eruit voortvloeit.³³

De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft verder een taak om ervoor te zorgen dat kennis en ervaringen voor een goede uitvoering van de Woo maximaal gedeeld worden binnen overheidsorganisaties. Beide aanbevelingen van het Adviescollege – dataverzameling en kennisdeling – passen in het werkpakket van de Nationaal Coördinator Uitvoering die het Adviescollege heeft bepleit in zijn onlangs gepubliceerde position paper.³⁴

32 Inspiratie kan worden gehaald uit het Verenigd Koninkrijk waar ieder kwartaal hoogwaardige statistieken worden gepubliceerd van "Freedom of Information requests" bij centrale overheden. Dit omvat een beknopte rapportage en een aantal relevante verdiepende uitsplitsingen. Zie: [Freedom of Information statistics](#).

33 De feitenbasis hiervoor is zeer beperkt, terwijl dit voor gepaste beleidsinterventies wel essentieel is. De invoeringstoets bevat een zeer beperkte kwantitatieve onderbouwing. Wel blijkt uit onderzoek dat juridische procedures (zoals de Woo) worden misbruikt om politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers te intimideren. Dit gebeurt niet vaak, maar de impact kan groot zijn. DSP, [Verkenkend onderzoek naar intimidatie van lokale bestuurders en overheidspersoneel door middel van juridische procedures](#) (2023).

34 ACOI, [Openbaarheid is een werkwoord: Adviezen voor een nieuw kabinet over de uitvoering van de Wet open overheid \(2024\)](#), p. 17-18.

Bijlage:

Puntsgewijze reactie op aanbevelingen invoeringstoets Woo

Deze bijlage voorziet in een puntsgewijze reactie van het Adviescollege op de aanbevelingen uit de invoeringstoets Woo. Bij een negatieve beoordeling wordt een alternatief gegeven. Waarbij zoveel mogelijk is verwezen naar de betreffende onderdelen van het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: Adviescollege).

Puntsgewijze reactie op de aanbevelingen gericht op de wettelijke grondslag

A1) Veranker de processtappen voor grote Woo-verzoeken in de wet

| | |
|-------------|---|
| Doel | Goede uitvoering bevorderen; uitvoeringslast verminderen; bevorderen transparantie over de werkwijze; vastleggen wederzijdse verplichtingen verzoeker en overheidsorganisatie. |
| Beoordeling | Positief, maar niet via de wet |
| Toelichting | Het transparant vastleggen van te doorlopen processtappen bij (al dan niet omvangrijke) verzoeken kan wezenlijk bijdragen aan een betere uitvoering van de Woo. Het is niet nodig, en mogelijk zelfs contraproductief, om processtappen te verankeren in de wet. Op wettelijk niveau verankeren leidt tot inflexibiliteit en zeer beperkte mogelijkheid tot differentiatie. |
| Alternatief | Deze stappen moeten worden vastgelegd in een openbare leidraad, die de basis vormt voor samenwerking tussen behandelaar en verzoeker. Zie het advies. De meeste geïnterviewde rechters beschouwden dit als een serieuze stap in de goede richting. |

A2) Koppel beperkingen niet aan informatiedragers

| | |
|------|--|
| Doel | Behouden van techniekneutraal documentbegrip (achtergrond bij deze aanbeveling is dat niet de informatiedrager leidend moet zijn, maar de aard van de informatie zelf) |
|------|--|

| | |
|-------------|-----------------|
| Beoordeling | Positief |
|-------------|-----------------|

| | |
|-------------|--|
| Toelichting | Deze aanbeveling past volledig binnen de uitgangspunten van het Adviescollege en uitspraken die hij eerder deed, bijvoorbeeld in het advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid. ³⁵ Het is belangrijk dat de wet techniekneutraal en daarmee toekomstbestendig is: het gaat om de inhoud, niet om de vorm. Verschijningsvormen van informatie als e-mails, chatberichten, databases, en algoritmes zijn het resultaat van een digitale overheid, en moeten onder de openbaarheidsregels vallen. |
|-------------|--|

Dit neemt niet weg dat wel keuzes nodig zijn om de digitale informatiehuishouding overzichtelijk te maken. De Archiefwet biedt daarvoor het instrument: overheidsorganisaties moeten informatie gecontroleerd bewaren én vernietigen op basis van (openbare) selectielijsten waarin de bewaartermijnen staan. In het position paper is benadrukt dat de overheid op dit terrein nog veel werk te doen heeft.³⁶

A3) Maximeer in de wet het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten (bijv. op 50)

| | |
|------|-----------------------------|
| Doel | Uitvoeringslast verminderen |
|------|-----------------------------|

| | |
|-------------|-----------------|
| Beoordeling | Negatief |
|-------------|-----------------|

| | |
|-------------|--|
| Toelichting | Het is onwenselijk dat het recht op informatie van niet-beroepsmatige verzoekers wordt aangetast en zelfs wordt ingeperkt. Het is onvoldoende duidelijk hoe men in het Nederlandse systeem kan komen tot een selectie met een maximum aantal documenten. Ook zegt het aantal documenten weinig over de werklust die ermee gemoeid is, de informatiebehoefte van de verzoeker en het belang van documenten. Door het aantal documenten in de wet gefixeerd te maximeren zal de discussie al snel over dit aantal en de selectie ervan gaan. Dit voedt wantrouwen in plaats van dat het voeren van het goede gesprek wordt gestimuleerd. |
|-------------|--|

35 Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI), *'Kan dit weg?' – 'Nee': Advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid* (2023), p.19.

36 ACOI, *Openbaarheid is een werkwoord: Adviezen voor een nieuw kabinet over de uitvoering van de Wet open overheid* (2024), p. 11-13.

A3) Maximeer in de wet het aantal op te vragen documenten voor niet-journalisten (bijv. op 50)

Vervolg toelichting Daarnaast leidt deze aanbeveling tot verschuiving van een uitvoeringsprobleem naar juridische discussies rond vragen als wie wel/niet kwalificeert als journalist en wat telt als één document alsmede juridische geschillen over het aantal en selectie van documenten. Geïnterviewde rechters blijken geen voorstander te zijn van deze aanbeveling; ze begrijpen de gedachte erachter, maar voorzien vooral problemen in de uitvoering. Daarbij geldt ook dat ieder in de wet vastgelegd aantal arbitrair is. Zij zien in de regel vooral mogelijkheid tot verbetering in goed contact en een goede uitvoering, en niet in meer gedetailleerde regels.³⁷

Alternatief Het Adviescollege adviseert om in te zetten op samenwerking met de verzoeker op basis van een openbare leidraad. Elke overheidsorganisatie moet hierin o.a. stappen opnemen die gevolgd worden bij omvangrijke verzoeken. Deze stappen voorzien erin om samen met de verzoeker documenten te selecteren die passen bij diens informatiebehoefte (behulpzaamheid) en welke medewerking daarvoor ook van de verzoeker wordt gevraagd (redelijkheid). Zie advies.

A4) Stel een handreiking op voor de vertrouwelijke voorinzage

Doel Uitvoeringslast verminderen, bevorderen transparante werkwijze; beter voorzien in informatiebehoefte; vastleggen wederzijdse verplichtingen verzoeker en overheidsorganisatie. Uniformiteit tussen overheidsorganisaties

Beoordeling **Positief**

Toelichting De geadviseerde handreiking is een goed idee en kan bijdragen aan vaker en effectiever gebruik van de vertrouwelijke voorinzage. Ook enkele geïnterviewde rechters hebben aangegeven dat het goed zou zijn voor de praktijk als er meer duidelijkheid komt over de (mogelijke) inzet van dit middel. In potentie kan het helpen trechters waar een verzoek echt om gaat.³⁸ Het Adviescollege is reeds in contact met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om hiervoor een richtsnoer op te stellen.

37 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 5.3.

38 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.4, voetnoot 81.

A5) Werk in de wet met aparte verdagingstermijnen voor grote en kleine verzoeken (meer tijd voor grote verzoeken)

Doel Haalbaarder maken termijnen

Beoordeling **Negatief**

Toelichting De praktijk leert dat omvangrijke en/of complexe verzoeken vaak niet binnen de wettelijke termijnen afgehandeld kunnen worden. Tegelijkertijd is de scheiding tussen grote/kleine verzoeken en wel/niet complexe verzoeken lastig op voorhand te kwalificeren. Ook kunnen capaciteitsverschillen tussen overheidsorganisaties een rol spelen bij deze kwalificatie. Opname van een onderscheid in de wet leidt tot juridische discussies over omvang en complexiteit van verzoeken, daar waar de Woo op dit punt juist dejuridisering beoogt.

Daarnaast geven rechters aan dat een in de wet gefixeerde termijn per definitie onvoldoende zorgt voor de benodigde differentiatie, ongeacht of het er nu één of twee zijn. Bij beroep niet tijdig beslissen wordt nu ook al gezocht naar een redelijke en reële termijn gelet op alle relevante omstandigheden van het individuele geval.³⁹

Alternatief De Woo bevat al een verplichting om bij omvangrijke verzoeken, die niet binnen de termijn afgehandeld kunnen worden, met de verzoeker in overleg te treden over de prioritering en fasering (artikel 4.2a Woo). Met dit overleg wordt voorzien in maatwerk en het heeft bovendien een dejuridiserende werking doordat er samen passende afspraken kunnen worden gemaakt. Rechters hebben aangegeven afspraken ook als een 'overeenkomst' te behandelen.⁴⁰ En hoewel de wettelijke termijn blijft staan als de verzoeker niet bereid is om afspraken te maken, is er ook wel degelijk inzet van de verzoeker benodigd (redelijkheid) omdat het overleg anders niet tot stand kan komen.

Het nieuwe artikel 4.2a Woo moet in de praktijk beter uitgewerkt en toegepast worden. Dit kan met behulp van de openbare leidraad, die mede de basis vormt voor overleg over omvangrijke en/of complexe verzoeken. De processtappen in de leidraad moeten duidelijk maken hoe het overleg vormgegeven wordt, wat er van de verzoeker gevraagd wordt en welke hulpmiddelen ingezet kunnen worden, zoals een eerste overzicht van beschikbare (soorten) documenten en vertrouwelijke inzage. Zie ook het Advies. Het Adviescollege is daarom van mening dat de toepassing van een leidraad effectiever zal zijn dan het instellen van meerdere gefixeerde beslistermijnen.

39 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.5.

40 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 7.4.

A6) Verlaag in de wet de eisen die gelden voor de antimisbruikbepaling

Doel Misbruik beperken

Beoordeling **Negatief**

Toelichting Er is beperkt zicht op de aard en omvang van 'misbruik' van de Woo. Er zijn wel voorbeelden bekend waarbij verzoekers een deel van een overheidsorganisatie lam proberen te leggen door het indienen van (meerdere) grote verzoeken. De geïnterviewde rechters signaleren echter dat overheidsorganisaties in de regel vaker last hebben van 'oneigenlijk' of 'hinderlijk' gebruik van de Woo, dan van zaken die echt kwalificeren als 'misbruik', waarvoor artikel 4.6 Woo bedoeld is.

Het verlagen van de drempel leidt ertoe dat recht- en waarheidszoekende verzoekers, enkel vanwege een onredelijke opstelling direct als misbruiker kunnen worden weggezet. Dit is een breder leerstuk dat niet zomaar 'opgerekt' kan worden voor enkel de Woo.⁴¹

Alternatief Het Adviescollege bepleit nader onderzoek naar (ervaren) misbruik en oneigenlijk gebruik van de Woo. Hiermee zou meer inzicht moeten komen in hoe vaak het voorkomt, de aard van het (ervaren) misbruik en de werklust die eruit voortvloeit. Zie advies.

De Woo voorziet daarnaast al in een antimisbruikbepaling (artikel 4.6), die gebruikt kan worden in situaties waarin de overheidsorganisatie aannemelijk kan maken dat er kennelijk een ander doel dan het verkrijgen van informatie wordt nagestreefd. Het is daarom in ieder geval van belang dat overheidsorganisaties in hun openbare leidraad opnemen hoe zij tijdens het Woo-proces behulpzaam zijn en wat van een verzoeker wordt verwacht. Ook dient daarbij opgenomen te worden hoe de overheidsorganisatie omgaat met verzoeken waarbij sprake is van een onderliggend conflict tussen de burger en de overheid.

Tot slot hebben rechters opgemerkt dat overheidsorganisaties ingeval van (vermoeden van) misbruik ook vaker expliciet beroep zouden moeten doen op artikel 4.6 Woo, zodat de rechter er aan toe kan komen dit te toetsen.⁴² Het hebben en volgen van een leidraad ondersteunt eventuele dossieropbouw.

41 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 4.4.

42 Idem.

A7) Herformuleer de i-grond om ruimhartige toepassing te beperken ('onevenredige benadeling' weer terug in deze grond)

Doel Meer openbaarheid; uitvoeringslast verminderen

Beoordeling **Neutraal**

Toelichting Het uitgangspunt van de Woo is 'openbaar tenzij'. Dit principe betekent dat de overheid uitzonderingen op de openbaarheid in alle gevallen zo spaarzaam mogelijk dient toe te passen. De wet en de wetgever zijn hierover heel duidelijk, maar uiteindelijk gaat vooral om de uitvoering in de praktijk. Vooral vanuit de journalistiek is de kritiek dat de i-grond (functioneren Staat) dreigt te verworden tot een duizenddingendoekje. Dit is ook eerder door het Adviescollege geconstateerd.⁴³ Rechters voorzien daarnaast dat deze 'vluchtheuvel' gebruikt zal worden om zaken te parkeren die daar wellicht niet (helemaal) thuishoren.⁴⁴

De i-grond is geen absolute maar een relatieve uitzonderingsgrond, wat betekent dat er altijd een belangenafweging moet plaatsvinden. Hoe de belangenafweging eruit ziet is afhankelijk van de uitzonderingsgrond en is in de meeste gevallen al ingevuld met (Wob-)jurisprudentie. De i-grond is echter als zodanig, mede door de korte duur dat de Woo nu in werking is, nog nauwelijks voor de rechter gekomen.

Het Adviescollege vindt het belangrijk te benadrukken dat deze uitzonderingsgrond nooit bedoeld was als 'nieuw' ten opzichte van de Wob, maar een afsplitsing van de 'onevenredige bevoor- en benadeling' betreft. In de memorie van toelichting staat heel duidelijk dat het *codificatie* van Wob-jurisprudentie betreft.⁴⁵ De wetgever heeft geen wijziging – en zeker geen verruiming – voorzien. Sowieso moet deze uitzonderingsgrond te allen tijde worden gezien in het licht van het overkoepelende doel van de Woo, namelijk dat méér publieke informatie openbaar gemaakt wordt. Gelet op die achtergrond hoort de 'onevenredigheid' van het nadeel dat de overheid door openbaarmaking ondervindt inherent onderdeel uit te maken van de belangenafweging. Herformulering van de i-grond kan op zichzelf meer duidelijkheid bieden over hoe deze uitzonderingsgrond moet worden uitgelegd en gewogen, maar is hiervoor geen vereiste. De wettekst is immers niet het probleem; het gaat erom hoe de wet uiteindelijk in de praktijk wordt toegepast.

Naar verwachting van het Adviescollege en de geïnterviewde rechters zal het voorgaande zich nog uitkristalliseren in de jurisprudentie en hopelijk doorwerken in de Woo-besluitvorming. De interviews en recentelijk verschenen jurisprudentie geven in ieder geval geen aanleiding om te denken dat de rechter een andere maatstaf zal hanteren voor de i-grond dan bij diens materiële voorganger, artikel 10 lid 2 aanhef en onder g van de Wob.

43 ACOI, *Bemiddelingsadvies inzake Woo-verzoek naar informatie met betrekking tot COVID-19* (2023), p. 7-10.

44 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 8.3.

45 Memorie van Toelichting bij de novelle op de Woo (30 juni 2020), Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35115, nr. 9, p. 46-50.

A7) Herformuleer de i-grond om ruimhartige toepassing te beperken ('onevenredige benadeling' weer terug in deze grond)

| | |
|-------------|---|
| Alternatief | Zet in op verduidelijking van instructies voor behandelaars bij overheidsorganisaties. De Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft al aan de Tweede Kamer toegezegd de Rijksbrede instructies te gaan verduidelijken, meer in het bijzonder ten aanzien van concepten. Het Adviescollege is voorstander dat er op korte termijn aanpassing plaatsvindt. Daarbij moet ook in bredere zin de toepassing van de i-grond worden verduidelijkt, zodat de door de Woo bedoelde belangenafweging daadwerkelijk gaat plaatsvinden. |
|-------------|---|

A8) Overweeg een relatieve uitzonderingsgrond voor documenten van beperkt belang

| | |
|-------------|---|
| Doel | Uitvoeringslast verminderen |
| Beoordeling | Negatief om dit te regelen via wetgeving, positief over het principe dat niet alles even belangrijk is |
| Toelichting | De interpretatie van 'beperkt belang' wordt cruciaal als deze norm in de wet wordt opgenomen en vormt een extra bron van juridische strijd. Het voorstel dat een verzoeker aannemelijk moet maken dat die onbelangrijke documenten toch meegenomen moeten worden is onredelijk, aangezien de verzoeker in nagenoeg alle gevallen geen goed zicht heeft op de inhoud van de documenten. Rechters hebben in de interviews ook gewezen op de conflictopwekkende werking hiervan en het feit dat dit als uitzonderingsgrond weinig werklastverlichting voor bestuur en rechter oplevert omdat nog steeds naar alle stukken moet worden gekeken. Ze zijn het wel eens met het uitgangspunt dat niet alle documenten even belangrijk zijn. De vraag is echter of de overheidsorganisatie dat eenzijdig kan en mag bepalen. En zo ja, hoe zij dit dan moet doen? ⁴⁶ |
| Alternatief | Het Adviescollege adviseert dat overheidsorganisaties samenwerken met verzoekers om hun informatiebehoefte te vervullen. Dat betekent ook dat behandelaar en verzoeker sámen bepalen wat van (beperkt) belang is voor het verzoek c.q. de informatiebehoefte. Dit geniet ook de voorkeur van de bevroegde rechters. De openbare leidraad ondersteunt deze samenwerking en beschrijft contactmomenten die hierop gericht zijn. De leidraad moet ook inzichtelijk maken welke soorten informatie omgaan bij de overheidsorganisatie, inclusief een rangschikking van de waarde die deze categorieën in beginsel hebben voor verzoekers. Deze rangschikking dient als de basis voor overleg over afbakening, prioritering en/of fasering. Zie het advies. |

46 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 5.3.

A9) Onderzoek de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut

Doel Voorkomen van (schijn van) belangenverstrengeling

Beoordeling **Negatief**

Toelichting Het beleggen van de mogelijkheid tot bezwaar bij een onafhankelijk instituut ontnemt overheidsorganisaties de kans om zelf tot een heroverweging van het besluit te komen en van 'fouten' te leren. De functie van de bezwaarfase in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) raakt zo verder uitgehold. Rechters zien meer in het algemeen een meerwaarde voor het doorlopen van de bezwaarfase, ook bij veel Woo-verzoeken.⁴⁷

Daarnaast miskent deze aanbeveling dat het Adviescollege hier al een rol heeft. Professionele verzoekers kunnen meteen bezwaar maken tegen een besluit, of eerst kiezen voor bemiddeling door het Adviescollege. Slaagt die bemiddeling niet, dan geeft Adviescollege zwaarwegend advies dat de overheidsorganisatie moet meenemen in een (snelle) beslissing op bezwaar.

Rechters hebben desgevraagd aangegeven weinig heil te zien in administratief beroep of een aparte kamer bij een rechtbank. De Woo is volgens hen nu ook weer niet zó bijzonder dat dergelijke afwijking van de Awb gerechtvaardigd zou zijn.⁴⁸

Alternatief De behandeling van bezwaarschriften dient te rusten bij een behandelaar met voldoende mandaat en onafhankelijkheid om tot een deugdelijke heroverweging te komen. Het Adviescollege is daarnaast van mening dat de openbare leidraad dient te voorzien in transparantie over de wijze waarop bezwaarschriften worden behandeld.

In de meer principiële gevallen kan bijvoorbeeld overwogen worden gebruik te maken van artikel 7:1a Awb (sprongberoep) om de bezwaarfase over te slaan.

47 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 9.1.

48 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 9.4.

A10) Stel een handreiking op voor de inspanningsplicht bij actieve openbaarheid

Doel Actieve openbaarmaking stimuleren (bovenop de bestaande verplichte categorieën in de Woo).

Beoordeling **Positief over doel, neutraal over middel**

Toelichting De praktijk wijst uit dat overheidsorganisaties zelf vaak echt wel weten rond welke onderwerpen de grootste informatiebehoefte van de samenleving zit. Ook zijn er voorbeelden van overheidsorganisaties die met belangengroepen in gesprek zijn over hun informatiebehoefte, zodat deze actief openbaar gemaakt kan worden. Het is goed de inspanningsplicht bij actieve openbaarmaking te stimuleren, de vraag is echter of een algemene c.q. landelijke handreiking daarvoor het beste middel is.

Alternatief In plaats van een hoog over handreiking, kunnen ook goede voorbeelden over de inspanningsverplichting bij actieve openbaarmaking gebundeld worden, zodat deze beter vindbaar worden. Aan de hand daarvan kunnen overheidsorganisaties elkaar vinden voor inspiratie en kennisdeling. Verder kunnen reeds ontwikkelde handvatten voor de categorieën van artikel 3.3 Woo al benut worden om hier werk van te maken.⁴⁹

A11) Onderzoek een digitale vingerafdruk voor documenten die reeds openbaar zijn (zodat reeds openbaar gemaakte documenten kunnen 'gerecycled')

Doel Uitvoeringslast verminderen

Beoordeling **Neutraal**

Toelichting Een onderzoek naar de mogelijkheden van een digitale vingerafdruk is nuttig. Het kan dubbel werk voorkomen en beter inzicht geven in de informatie die de overheid reeds openbaar heeft gemaakt. Wel verwachten we technologische uitdagingen en is het de vraag of het invoeren hiervan prioriteit moet krijgen boven andere aanbevelingen om de uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren.

Alternatief De invoeringstoets wijst naar het ministerie van BZK en/of het Adviescollege om het onderzoek uit te voeren. Het past niet bij de taak en de capaciteit van het Adviescollege. De aanbeveling kan het beste opgevolgd worden als actie in het landelijke Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding van de bewindslieden van BZK en OCW.

⁴⁹ Zie website [Open Overheid: Informatie categorieën en werkdefinities](#) | [Actief openbaar maken](#) | [Open Overheid \(open-overheid.nl\)](#).

Puntsgewijze reactie op de aanbevelingen gericht op verbetering van het Woo-proces

B1) Zet stappen die wederzijds vertrouwen herstellen (en daarmee het proces versnellen)

Doel Wederzijds vertrouwen herstellen; goede uitvoering bevorderen

Beoordeling **Positief**

Toelichting Deze aanbeveling is helemaal in lijn met onze oproep voor open communicatie en samenwerking in alle fasen van de Woo-behandeling. Ook rechters benadrukken dat dit een belangrijke stap is om te zetten.⁵⁰

B2) Zorg voor goede inrichting Woo-proces en zet daarbij meer in op informatiespecialisten

Doel Uitvoeringslast verminderen (door inzet van andere typen vaardigheden)

Beoordeling **Positief**

Toelichting Een goed ingericht proces is essentieel voor goede afhandeling van verzoeken. Het Adviescollege ziet, in lijn met deze aanbeveling, dat het Woo-proces erg geholpen kan zijn met de inzet van zoek- en informatiespecialisten. Hun inzet kan o.a. helpen bij de verduidelijking van de informatiebehoefte van de verzoeker en voor een beter zoekproces tijdens de afhandeling van het verzoek. Zie het advies.

Het Adviescollege sluit hierbij aan bij de reactie op de invoeringstoets van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding.⁵¹

50 ACOI, *Rechters aan het WOOrd* (2024), onderdeel 4.1.

51 *Advies Regeringscommissaris Informatiehuishouding - Invoeringstoets Wet open overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32802, nr. 83.

B3) Verhoog prioriteit en sturing op doorlooptijden en zorg voor een cultuur van openheid

Doel Doorlooptijd Woo-verzoeken verkorten

Beoordeling **Positief**

Toelichting Zie het advies. Bij het zorgen voor een cultuur van openheid hoort het geven van het goede voorbeeld, vooral door de politieke en ambtelijke top. Bij het sturen op doorlooptijden is verder van belang dat niet enkel gekeken wordt naar wettelijke termijnen, maar ook naar de tevredenheid van de verzoeker, zeker als in overleg andere termijnen zijn afgesproken.

B4) Breng periodiek in kaart wat de werklast is die gemoeid is met een goede uitvoering van de Woo

Doel Effectiever sturen op de werklast

Beoordeling **Positief, met kanttekeningen**

Toelichting Bij een professionele afhandeling van verzoeken hoort ook monitoring van de werklast; en waar nodig bijsturing hierop. Zonder 'meten' geen 'weten' (zicht op knelpunten en grip op de materie). De aanbeveling in de invoeringstoets is om hier pas mee te starten wanneer het Woo-proces goed is ingeregeld in een organisatie. SEO doet dit om te voorkomen dat de gemeten werklast (van de Woo als geheel) niet voortkomt "uit een slecht ingerichte organisatie". Het Adviescollege kan deze gedachtegang volgen en erkent het belang van representatieve metingen en betekenisvolle cijfers.

Tegelijkertijd wordt er daarmee voorbij gegaan aan het nut en de noodzaak van continue monitoring om knelpunten en het effect van verbetermaatregelen te volgen. Juist organisaties waar het proces nog niet goed (genoeg) is ingeregeld, kunnen profiteren van gerichte monitoring.

Alternatief Het Adviescollege pleit ervoor dat alle overheidsorganisaties, voor zover nog niet het geval, de doorlooptijden van verzoeken en processtappen daarbinnen continu monitoren. Wacht hier niet mee tot het proces perfect is ingeregeld. Daarnaast is het zaak om gericht zicht te genereren op de kwaliteit van afhandeling, bijvoorbeeld via tevredenheidsonderzoek bij verzoekers. Deze data zijn essentieel voor verbetering van de uitvoering en geven tezamen beeld van de uitvoeringskosten van de Woo.

De staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering moet zorgen voor voor betekenisvolle landelijke en meerjarige cijfers, die nodig zijn om te kunnen volgen hoe het gaat met de uitvoering van de wet. Zie het Advies

