

Over een half jaar treedt de Wet open overheid in werking. Dat is méér dan een opgepoetste Wet openbaarheid van bestuur. Informatiehuishouding, archiefbeheer, uitzonderingsgronden, de mindset van ambtenaren: alles wordt anders.

WET OPEN OVERHEID TREEDT OP 1 MEI 2022 IN WERKING

# 'AMBTENAAR MOET NIET BANG ZIJN VOOR DE WOO'



Hij begon het vooral te merken in de tweede week van oktober. De Eerste Kamer had net ingestemd met de Wet open overheid (Woo), en de verzoeken van gemeenten om tekst en uitleg druppelden binnen. Advocaat Cornelis van der Sluis, gespecialiseerd in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) én de Woo, traint al lang gemeenteambtenaren over 'openbaarheid'. En na een jarenlang voortraject – de eerste contouren van de Woo werden in Den Haag al tien jaar geleden besproken – komt het er nu echt van: de Woo treedt op 1 mei 2022 in werking.

Dat maakt gemeenten wat zenuwachtig, want de Woo verschilt op één punt wezenlijk van de Wob: zij moeten een groot aantal documenten actief openbaar maken, dus niet wachten tot een burger daar om verzoekt. Wát ze moeten openbaren, is complex. Van der Sluis wijst op het overgangsrecht: niet alles hoeft op 1 mei op de websites van gemeenten te vinden zijn, daarvoor hebben ze nog acht jaar de tijd, ze kunnen zich er voldoende op voorbereiden.

Op die actieve openbaarmaking ligt bij veel ambtenaren de focus, maar het afhandelen van verzoeken van burgers om informatie en documenten – dat gaat gewoon door. De Woo is geen Wob 2.0, daarvoor zijn de verschillen te groot. Van der Sluis: 'Het is nog steeds: op verzoek informatie zoeken, bepaalde passages lakken en dan kan het eruit. Maar er gelden andere afwegingen: wat mag wel en wat mag niet naar ▶

## ‘Burgers moeten de overheid kunnen controleren’

buiten. Ambtenaren moeten niet te snel denken dat de Woo hetzelfde is als onder de Wob. Onder de Woo moet bij documenten ouder dan vijf jaar beter worden gemotiveerd waarom deze niet kunnen worden verstrekt. Er moet op worden gelet dat anderen niet onevenredig hard worden geraakt bij een openbaarmaking én – dat is een nieuw criterium – de overheid moet toch goed kunnen blijven functioneren.’ Op dit punt geldt géén overgangsrecht: een verzoek dat binnenkwam als Wob-verzoek gaat eruit als Woo-besluit. Daarover bestaat nog de nodige onduidelijk, zegt Van der Sluis. Daar komt bij dat bestuursorganen nu sneller moeten openbaren: vier weken en vier weken extra wordt vier weken en twee weken extra. En als bepaalde informatie niet meer bij een overheid is maar

wel bij een vergunninghouder of adviseur, dan kan deze een last onder dwangsom worden opgelegd zodat hij de documenten afgeeft. Van der Sluis spreekt over ‘stiekem toch veel nuanceverschillen’.

### PERSOONLIJKE BELEIDSOPVATTINGEN

**Annemarie Drahmman, universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden wijst op een andere verandering: de stukken ten behoeve van intern beraad. ‘Hoofdregel wordt – en dat is ingevoerd na de toeslagenaffaire – dat alle documenten met persoonlijke beleidsopvattingen die worden gebruikt voor ‘formele bestuurlijke besluitvorming’ in principe altijd geanonimiseerd openbaar worden. Dat betreft alle documenten die hebben geleid tot een beslissing of beleid van een wethouder, burgemeester of het college. Hoewel ze openbaar worden zijn ze niet tot personen herleidbaar. Dat is een omkering met de Wob. Nu zijn persoonlijke beleidsopvattingen geheim, tenzij. Dat wordt dus: openbaar, tenzij. En het ziet ook op documenten gemaakt voor 1 mei 2022.’**

Daar kunnen ambtenaren van schrikken, maar Drahmman zegt: ‘Ze zouden niet bang moeten zijn voor de Woo. Deze wet wil zorgen voor een cultuurverandering. Geheimhouding past niet in een democratie, burgers moeten de overheid kunnen controleren. Als je als ambtenaar dat als startpunt neemt en vervolgens nadenkt hoe je de overheid beter kunt maken, dan is het niet erg als jouw visie in een bepaalde kwestie geanonimiseerd openbaar wordt gemaakt. Ambtenaren kunnen er nu al in hun schrijfstijl rekening mee houden. Ze kunnen bijvoorbeeld in een memo een apart kopje maken: persoonlijke beleidsopvatting.’

Ook moeten ambtenaren de uitzonderingsgronden anders inkleden, zegt Drahmman. Voorheen konden meerdere uitzonderingsgronden tegelijkertijd worden aangevoerd. Bijvoorbeeld: deze passage mag niet openbaar want dat zou de gemeente onevenredig benadelen én het is bedrijfsvertrouwelijke informatie. Onder de Woo mag je niet meer voor beide ankers liggen. De onevenredige benadeling is een restcategorie en die kan niet meer als een ‘sacrale’ reden worden ingeroepen om openbaarmaking te weigeren. Als ervoor wordt gekozen, dan mag niet ook een andere uitzonderingsgrond worden gebruikt.’

### CONTACTPERSOON

In het oorspronkelijke wetsvoorstel stond nog dat alle overheidsdocumenten openbaar of opvraagbaar moesten

## GROOTSTE UITDAGING: MINDSET VAN AMBTENAREN

*Donovan Karamat Ali, informatiecommissaris gemeente Utrecht*

‘Als – ‘s lands eerste – informatiecommissaris ben ik actief bezig met de open en transparante gemeente. We zijn sinds 2019 met het programma Open Utrecht bezig, voor kleinere gemeenten is het lastig om voor te sorteren op de Woo. Mogelijk realiseren zij zich niet volledig wat er op hun afkomt.

En dat is behoorlijk wat. Het is veel meer dat alleen die elf categorieën van documenten die gemeenten verplicht moeten openbaren. De nieuwe wet heeft impact op de totale informatiehuishouding. In de geest van de Woo hebben we enkele pilots uitgevoerd. Zo zijn er al veiligheidsconvenanten openbaar gemaakt. Het kostte vooral veel tijd om de informatiehuishouding die daarachter zit structureel op orde te krijgen. Maar zelfs na deze voorbereiding, ook op G4-niveau, lukt het niet met één druk op de knop voldoende documenten – van de juiste kwaliteit – openbaar te maken. Niet alles blijkt even goed beheerd of gearhiveerd. Daar hebben we nog wel wat aan te doen.

De wet stelt eisen maar daarnaast hebben we onze eigen ambities. Bij het Wob-proces publiceren we alle documenten met informatie waarde. Maar wat de Woo minimaal vraagt is niet altijd de kern wat een burger wil weten. Dat is niet het besluit maar de bijlagen en rapporten daarachter. Juist dát wil je met de stad delen. We willen dus meer doen dan de wet van ons vraagt. Omdat we weten dat daar de informatiebehoefte vanuit de stad ligt.

De passieve openbaarmaking, op verzoek van burgers, dat loopt wel, daar hebben we ervaring mee. Op dit moment verkennen we wat we nodig hebben, zoals extra mensen die kennis hebben van informatiebeheer. Het Woo-team zal waarschijnlijk groter zijn dan het Wob-team.

De grootste uitdaging: de mindset van alle ambtenaren. Wat wij hebben is niet alleen van de gemeente maar van de hele stad – los van beperkingen als privacy en concurrentiegevoelige informatie. De primaire reactie is toch vaak: spannend als iets naar buiten gaat. En: moeten we dit wel willen. Ja, is mijn antwoord. Zo hebben we een jaar geleden ons algoritmenregister – met 48 algoritmes – vrijgegeven. Dat neemt al veel zorgen bij burgers weg.

De grootste omslag wordt van reactief naar proactief openbaar maken. Ook daarvoor is extra capaciteit nodig én die mindset weer. Ook moeten we beter archiveren, dan pas kun je voldoen aan de Woo. Eerdere pilots lieten zien dat we daar nog een slag moeten maken. Desondanks zijn Utrecht en de andere drie grote steden koploper. We hebben een voorbeeldfunctie om de *lessons learned* door te geven aan de kleinere gemeenten. De Woo gaat diep in de organisatie maar gaat de stad ook veel brengen. Met name het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben zal omhoog gaan.’

zijn, maar dat bleek te duur en werd ingeslikt. Daarvoor in de plaats is de 'contactpersoon' gekomen, die iedere gemeente hoort te hebben. Die moet ervoor zorgen dat Woo-verzoeken adequaat worden afgehandeld. Klinkt mooi, maar Van der Sluis wijst op een onvermoed probleem. 'Mogelijk wordt met het benoemen van zo'n functionaris een apart bestuursorgaan gecreëerd die zelf ook besluiten neemt over openbaarmaking. Dat had men niet scherp voor ogen toen de contactpersoon werd bedacht. Goed dat er iemand is die burgers helpt, op de termijnen let en later ook de actieve openbaarmaking aanjaagt. Maar een bestuursorgaan, moet je dat willen?' Hoewel het 'echte' actieve openbaar maken nog even duurt – het rijk verwacht in 2023 deels klaar te zijn, voor gemeenten is de einddatum 2030 – is het volgens Van der Sluis verstandig nu al daarover te acteren. 'Welke documenten, welke uitzonderingen gelden er. Neem beschikkingen, die moeten op termijn actief openbaar



worden gemaakt. Die raken ook aan belangen van personen, er kunnen bedrijfsgeheimen in het geding zijn. Daarom is er een lange lijst met weigeringsgronden. Dat wordt een heel gepuzzel.' Of neem andere belanghebbenden: die kunnen weer bezwaar aantekenen en een voorlopige voorziening vragen om openbaarmaking te voorkomen. Dat leidt tot juridificering van de relaties. De kans bestaat dat gemeenten op safe gaan spelen

en liever niet openbaren – maar dat is juist niet de bedoeling van de Woo.'

### **ARCHIEFBEHEER**

Een belangrijke uitdaging ziet Drahmman verder in de manier waarop overheden hun stukken archiveren – de huidige systemen zijn vaak verouderd. 'Documentmanagementsystemen van overheden zijn vaak niet *up to date*. Veel gemeenteambtenaren slaan e-mails op in hun persoonlijke mailbox en notities en memo's op hun eigen harde schijf. Als ze uit dienst gaan, gaat die informatie verloren. Gemeenten moeten nu nagaan: hoe is mijn archiefbeheer, is er een centraal systeem? Daarvoor kan software worden aangekocht. Als iedereen keurig dat systeem gebruikt, dan wordt actieve openbaarmaking ook eenvoudiger. Dat de Woo nu grote veranderingen eist, komt ook omdat de software verouderd is. Als nu wordt gewerkt aan een digitaliseringsslag en als dat wordt gekoppeld aan een opleidingsprogramma, dan is implementeren van de wet relatief eenvoudig.' ●