



Onderwerp Implementatie Wet open overheid	
Nummer	2022/883090
Portefeuillehouder	De Raadt, E.
Programma/beleidsveld	6.1 Dienstverlening
Afdeling	Interne Dienstverlening
Auteur	Brouwer, C.N.L.
Telefoonnummer	023-5114676
Email	sbrouwer@haarlem.nl
Kernboodschap	<p>Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De in de Wob genoemde inspanningsverplichting voor openbaarmaking van overheidsinformatie blijft, maar in de Woo is deze inspanningsverplichting deels een expliciete verplichting geworden, doordat documenten uit elf informatiecategorieën binnen 14 dagen na vaststelling actief openbaar moeten worden gemaakt. Een Woo-verzoek (voorheen Wob-verzoek) moet nog steeds binnen vier weken worden afgehandeld, maar de mogelijkheid voor verdaging is teruggebracht van vier weken naar twee weken.</p> <p>Het coalitieakkoord geeft aan dat het adagium 'alles open, tenzij' de standaard moet zijn. Dit uitgangspunt sluit mooi aan bij de Wet open overheid, maar dit betekent tevens een hoger ambitieniveau dan de Woo expliciet voorschrijft. Er is daarom een impactanalyse¹ uitgevoerd om inzichtelijk te maken wat er dient te gebeuren om in 2026 alle informatie in het kader van de Woo binnen de geldende termijnen actief openbaar te maken waardoor het aantal Woo-verzoeken afneemt en ook de resterende Woo-verzoeken op tijd afgehandeld worden. De belangrijkste conclusie is, dat de informatiehuishouding moet worden verbeterd om dit hoge ambitieniveau waar te maken. Er is structureel meer gespecialiseerde capaciteit nodig voor het onderhouden van een goede informatie infrastructuur, het adviseren van de organisatie, het herijken van beleid en het toezicht houden op de toegankelijkheid van informatie. En er moet meer en beter worden geautomatiseerd. Bij het Coalitieakkoord Haarlem zijn er extra middelen beschikbaar gesteld om de ambities te realiseren. Met deze extra middelen is de verwachting dat deze hogere ambitie verder budgetneutraal - dus binnen de begroting - kan worden gerealiseerd.</p>

¹ Zie bijlage voor het rapport 'Woo impactanalyse: Open, tenzij'



1. Inleiding

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Woo heeft net als de Wob het hoofddoel openbaarheid van overheidsinformatie, waarmee het belang voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling worden gediend. De intentie van de Woo is dat bestuursorganen er alles aan doen zo open en transparant als mogelijk te zijn. Deze inspanningsverplichting tot het zoveel mogelijk uit eigen beweging openbaar maken van informatie is deels een expliciete verplichting geworden. In de Woo worden namelijk 11 informatiecategorieën genoemd, waarvan documenten in fases actief openbaar moeten worden gemaakt. Daarnaast blijft het voor de burger mogelijk een informatieverzoek in te dienen voor informatie die nog niet actief openbaar is gemaakt; het Wob-verzoek heet voortaan een Woo-verzoek. De afhandelingstermijn van een Woo-verzoek blijft vier weken, maar kan bij een omvangrijk of complex verzoek met maximaal twee weken worden verlengd (in plaats van vier weken onder de Wob).

In het coalitieakkoord 2022-2026 is aangegeven, dat transparantie en openbaarheid van informatie hoog in het vaandel staan en het belangrijk is dat inwoners en bedrijven zoveel mogelijk toegang hebben tot informatie en beleid van de gemeente. Het adagium 'alles open, tenzij' moet de standaard zijn. Dit uitgangspunt sluit aan bij de implementatie van de Wet open overheid, maar daarmee wordt de lat hoger gelegd dan de Woo expliciet voorschrijft. Het betreft meer informatie dan de documenten die voortvloeien uit de 11 informatiecategorieën.

Er is een impactanalyse uitgevoerd om inzichtelijk te maken wat ervoor nodig is om in 2026 alle informatie in het kader van de Woo – rekening houdend met de uitzonderingen – binnen de geldende termijnen actief openbaar te maken waardoor het aantal Woo-verzoeken afneemt en ook de resterende Woo-verzoeken op tijd afgehandeld worden. De Wob-verzoeken die in de afgelopen jaren zijn ingediend leren dat, naast de documenten die actief worden geopenbaard, indieners van informatieverzoeken vooral geïnteresseerd zijn in onderliggende correspondentie en andere stukken zoals (onderzoeks)rapporten, tekeningen, inzicht in de plannen en beleid. De term correspondentie betreft niet alleen brieven of andere documenten, maar ook e-mails, chats, sms'jes die in het kader van het dossier zijn gestuurd en ontvangen. Het gaat dus om verschillende typen zgn. 'informatieobjecten'. Deze term wordt in deze notitie gebruikt om alle type informatie te duiden die wordt gemaakt in de zaak, het beleid, het project of een interessant onderwerp.

De belangrijkste conclusie uit de impactanalyse is, dat onze informatiehuishouding flink moet worden aangepakt om 'alles open, tenzij' waar te maken. Er is structureel meer gespecialiseerde capaciteit nodig voor het onderhouden van een goede informatie infrastructuur, het adviseren van de organisatie, het herijken van beleid en het toezicht houden op de toegankelijkheid van informatie. En er moet meer en vooral eigentijdser worden geautomatiseerd. Dit vraagt de komende jaren een

extra investering bovenop de rijksbijdrage. Deze investeringen passen in het Investeringsplan (post digitale transformatie) waardoor de ambitie kostenneutraal worden gerealiseerd.

Het gekozen ambitieniveau en de strategie om daar te komen worden ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. In te stemmen met de ambitie 'alles open, tenzij' in 2026 voor openbare overheidsinformatie;
2. De bijdrage over 2022 die van het Rijk is ontvangen inzake de WOO voor € 116.000 toe te voegen aan de reserve budgetoverheveling om in 2023 in te zetten ter dekking van de kosten van de implementatie van de WOO met de ambitie als in beslispunt 1 beschreven.
3. Een krediet vrij te geven ad € 725.000 voor de aanschaf en implementatie van software ten behoeve van de WOO ten laste van IP Post ICT.02 digitale transformatie.

3. Beoogd resultaat

De gemeente Haarlem voldoet aan de verplichtingen van de Woo, maar maakt uit eigen beweging ook alle informatieobjecten actief openbaar over zaken, over beleid en over projecten of onderwerpen waarvan kan worden verondersteld of waarvan is gebleken, dat de samenleving hier interesse in heeft, mits hiermee een redelijk belang wordt gediend en dit zonder onevenredige inspanning of kosten mogelijk is (artikel 3.1 Woo) en mits het geen uitzonderingen betreft (artikel 5.1 en 5.2 van de Woo), zodat we zo open en transparant als mogelijk zijn en de noodzaak voor een Woo-verzoek tot een minimum kan worden beperkt.

4. Argumenten

Een ieder kan eenvoudig de door hem gewenste overheidsinformatie vinden

Aansluiting op het landelijke Platform Openbare Overheidsinformatie (PLOOI) is een verplichting, maar tevens een goede ontwikkeling omdat het aantal websites waarop overheidsinformatie wordt gepubliceerd teruggebracht wordt naar één. Daarbij kan worden gekozen tussen een handmatige of een geautomatiseerde overbrenging van informatieobjecten van onze systemen naar het centrale platform. Dat laatste geniet de voorkeur, omdat het handmatig uploaden van alle informatieobjecten zeer tijdrovend werk is, dat ten koste gaat van de uitvoering van de kerntaken. Dit vraagt echter wel om een investering, omdat aanpassingen in en vervanging van diverse systemen noodzakelijk zijn. Daarnaast is het goed informeren van de samenleving via een communicatiecampagne over waar een ieder welke informatie kan vinden belangrijk. Als men weet waar men moet zijn, kan 24/7 via internet naar de juiste locatie worden gegaan en de informatie worden gevonden die wordt gezocht. Mocht men de gezocht informatie alsnog niet vinden, is de – verplichte – Woo-contactpersoon tijdens kantooruren bereikbaar om een ieder verder wegwijs te maken. De Woo-contactpersoon is daarmee ook een monitor voor de vindbaarheid van informatie en kan in voorkomende gevallen voor verbetering van de vindbaarheid zorgen.



De informatiehuishouding wordt verbeterd en op orde gehouden

De digitale informatiehuishouding omvat de opslag, het beheer en de verstrekking van informatieobjecten binnen een organisatie. Het is essentieel dat de informatiehuishouding van een organisatie adequaat en professioneel is ingericht. Als dit het geval is, is informatie op het juiste moment in een bepaald werkproces, voor de juiste functionaris, in de juiste vorm beschikbaar én kan het op het juiste moment openbaar worden gemaakt.

De informatiehuishouding van de gemeente voldoet niet aan deze vereisten. Informatieobjecten worden vaak verspreid over verschillende locaties opgeslagen en niet in het centrale zgn. zaaksysteem, waardoor actieve openbaarmaking van alle informatieobjecten behorende tot de zaak, het beleid, het project of een interessant onderwerp zeer lastig te realiseren is. Bovendien moet het huidige zaaksysteem worden vervangen. Dit probleem betreft enerzijds systemen en systeemkoppelingen, maar anderzijds ook vooral een andere manier van werken en gedragsverandering. Beleid moet worden herzien en er is tot en met 2026 uitbreiding nodig van specialistische capaciteit voor het onderhouden van een goede informatie infrastructuur, het adviseren van de organisatie en het toezicht houden op de toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie.

Een ieder die werkt voor de gemeente is zich bewuster van openbaarheid van overheidsinformatie

Systemen en het juiste gebruik ervan is een ding, maar het is ten minste zo belangrijk, dat iedereen werkzaam voor de gemeente zich bewust is van het feit, dat alle communicatie rondom een zaak, het beleid, het project of een interessant onderwerp openbare informatie kan betreffen. Iedereen is verantwoordelijk voor de juistheid, toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie.

Naast verbetering van de ICT voorzieningen, wordt daarom ingezet op een bewustwordingstraject waarbij de verschillende doelgroepen via trainingen, lezingen en games worden meegenomen in nut en noodzaak van openbaarheid en wat er nodig is om maximale transparantie te betrachten. Voor een blijvende impact en ondersteuning is een programmaorganisatie Open Overheid nodig waarin verschillende expertises zijn vertegenwoordigd. Het programma wordt aangestuurd door een programmadirecteur, geleid door een programmamanager en inhoudelijk ondersteund door een coördinator die open overheid als specialisatie heeft. Gezamenlijk wordt bepaald hoe open overheid verder kan worden gebracht, waarbij naast de Woo ook andere relevante wetgeving, richtlijnen en protocollen² meegenomen worden.

We halen de termijnen voor openbaarmaking

Het op orde brengen van onze digitale huishouding is een flinke opgave en vergt een lange adem. Systemen zijn niet van de ene op de andere dag aangepast of vervangen. In de tussentijd verplicht de Woo ons wel om een veelvoud van de informatieobjecten die we nu openbaar maken, binnen de

² Wet Elektronische publicaties, de Wet digitale toegankelijkheid, de Wet modernisering Elektronisch Berichtenverkeer, Wet hergebruik overheidsinformatie, AVG, geheimhoudingsprotocol

daarvoor geldende termijnen (kan verschillen afhankelijk van de informatiecategorie) actief openbaar te maken. Bovendien richten wij ons op 'alles open, tenzij' en dat betekent nóg meer informatie die actief openbaar gemaakt moet worden. Termijnen kunnen alleen worden gehaald als we hulpmiddelen zoals anonimiseringssoftware, publicatiecomponenten en een zoekmachine aanschaffen. Anonimiseringssoftware versnelt het proces van weglakken van vertrouwelijke informatie dat voorafgaand aan openbaarmaking in veel gevallen moet gebeuren. Publicatiecomponenten zorgen dat de informatieobjecten op de juiste plek worden opgeslagen en (na anonimisering) automatisch naar het juiste publicatiekanaal worden doorgegeven in het juiste formaat. Een geavanceerde zoekmachine ('enterprise search tool') zoekt over systemen en documentverzamelingen heen naar relevante informatieobjecten van de zaak, het beleid, het project of een interessant onderwerp.

5. Financiën

Het Rijk ondersteunt gemeenten bij de implementatie en uitvoering van de Woo. De incidentele middelen voor de periode 2022 tot en met 2026 bedragen € 133.000 per jaar en zijn bestemd voor het aanpassen van systemen, het opleiden van medewerkers en het aanpassen van processen en de organisatie. De structurele middelen bedragen € 113.000 in 2022 oplopend naar € 199.000 vanaf 2026 en zijn bestemd voor de actieve openbaarmaking van de informatiecategorieën, het aanwijzen van een contactfunctionaris en het beheer en onderhoud van systemen.

De rijksbijdrage is echter niet toereikend voor de ambitie 'Alles open, tenzij'. Voor 2023 en 2024 is vanuit het coalitieakkoord € 180.000 toegezegd voor open overheid. Daarvan wordt € 62.000 per jaar overgeheveld naar gegevensmanagement omdat een beter gegevensmanagement randvoorwaardelijk is voor een goede implementatie van de Woo. Daarnaast wordt voorgesteld het restant van het van het Rijk verkregen middelen over 2022, ter hoogte van € 116.000, over te hevelen naar 2023 en voor de noodzakelijke verbetering van de automatisering € 725.000 krediet vrij te geven ten laste van IP Post ICT.02 digitale transformatie. Hiermee is de prognose dat de ambitie kostenneutraal kan worden gerealiseerd.

6. Risico's en kanttekeningen

De krapte op de arbeidsmarkt kan in de weg staan van de beoogde planning

Uit de impactanalyse blijkt dat wij een deel van de benodigde expertise niet in huis hebben. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het zeer waarschijnlijk dat inhuur of aantrekken van extra mensen langer kan duren dan wenselijk, waardoor de planning moet verschuiven.

Het is belangrijk dat kerntaken goed kunnen worden uitgevoerd

De organisatie heeft te kampen met een hoge werkdruk bij de uitvoering van haar kerntaken. Dit is mede te wijten aan de genoemde krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn de gemeenten voor veel nieuwe taken verantwoordelijk. Wanneer daar extra werk bij komt vanwege de inzet bij het



realiseren van het hoge ambitieniveau voor de Woo, kan dit in voorkomende gevallen leiden tot uitval, waardoor de uitvoering van de kerntaken wellicht onder druk komt te staan.

Automatisering lost de toename in werklast niet op

De hoeveelheid werk neemt naar verwachting meer toe dan bijvoorbeeld met anonimiseringssoftware kan worden bespaard. Het kan zijn dat extra handen nodig zijn, die de controle en validatie van geanonimiseerde informatieobjecten voor hun rekening nemen.

Ontwikkelingen digitalisering vraagt om flexibiliteit en wendbaarheid

De digitale transformatie leidt tot een betere dienstverlening, maar de ontwikkelingen gaan snel. Juist bij een langlopend traject als de implementatie van de Woo is het waarschijnlijk dat tussentijds de plannen voor de informatievoorziening moeten worden bijgesteld. Dat maakt het ook lastig om te voorspellen welke investeringen de komende jaren nodig zijn.

Uitgangspunt is dat een aantal uitgaven activeerbaar is

Pas na aanbesteding is het zeker of het daadwerkelijk mogelijk is investeringen (bv in anonimiseringssoftware of in een zoekmachine voor het verzamelen van informatieobjecten) ook daadwerkelijk te activeren. Als na aanbesteden zou blijken dat de meest gunstige oplossing een constructie is waarbij de gemeente niet het eigendom verkrijgt (bijvoorbeeld lease of een zogenaamde SaaS-constructie) dan kan er volgens de landelijke voorschriften (Besluit Begroting en Verantwoording) niet worden afgeschreven. Mocht die situatie zich voordoen, zal indien nodig een aanvullend voorstel volgen om investeringsbudget om te zetten naar exploitatiebudget. Voor nu kan op basis van de huidige inzichten gesteld worden dat implementatie over de jaren heen binnen de begrote budgetten kan plaatsvinden.

7. Uitvoering

Op het moment dat het ambitieniveau 'alles open, tenzij' akkoord is, wordt de programmaorganisatie voor Open Overheid opgezet en de te nemen stappen uitgewerkt in een programmaplan. Het programma kent de volgende onderdelen: de samenleving, de gemeentelijke organisatie, de processen en de systemen. De programmamanager legt verantwoording af aan het college over de uitvoering van het programmaplan en het college informeert de raad indien nodig bij afwijkingen via de reguliere P&C cyclus. Er vindt elk jaar een evaluatie plaats, zodat de plannen op tijd kunnen worden bijgesteld indien onvoorziene ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

In het laatste kwartaal van 2022 word gestart met het bewustwordingstraject en de communicatiecampagne. Voor het bewustwordingstraject wordt aangesloten bij de organisatieontwikkeling die 'Open' als een van de kernwaarden heeft. Voor de interne en externe communicatie zijn alvast doelgroepen onderscheiden en mogelijke tools beschreven. In het programmaplan wordt duidelijk welke communicatietools voor wie en wanneer worden ingezet.

De voorbereidingen voor de aanschaf van de anonimiseringssoftware zijn in volle gang. De verwachting is dat eind van dit jaar een applicatie is aangeschaft of een dienst wordt afgenomen, die ondersteuning biedt bij het 'weglakken' van vertrouwelijke of privacygevoelige informatie. In 2023 start de marktverkenning voor de benodigde publicatiecomponenten en de geavanceerde zoekmachine.

8. Bijlage

1. 20220825 Rapport Impactanalyse Woo: 'Open, tenzij'