



**Gemeente
Haarlem**



**Gemeente
Zandvoort**

Impactanalyse Woo

'Open, tenzij'

25 augustus 2022
Stance Brouwer
Interne Dienstverlening

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Wet open overheid: wat moet en wat kan meer	4
2.1	Wat moet	4
2.2	Wat kan meer (Plus)	5
3.	Impactanalyse	7
3.1	Informatiehuishouding op orde	7
3.2	Actieve en passieve openbaarmaking	8
3.2.1	Actieve openbaarmaking	8
3.2.2	Passieve openbaarmaking	8
3.3	Maatregelen	9
4.	Planning activiteiten en kosten	12
4.1	Fasering	12
4.2	Financiën	12
	BIJLAGEN	14

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 wordt gediend. De intentie is dat bestuursorganen er alles aan doen zo open en transparant als mogelijk te zijn. Deze inspanningsverplichting blijft, maar onder de Woo is die inspanningsverplichting deels een expliciete verplichting geworden. In de Woo worden namelijk 11 informatiecategorieën benoemd, waarvan documenten 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; een 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).

De verplichting voor actieve openbaarmaking van de documenten uit de 11 informatiecategorieën wordt tot en met 2026 gefaseerd ingevoerd, zodat bestuursorganen de tijd krijgen om hun informatiehuishouding op orde te brengen en aan te sluiten op het landelijk platform voor openbare overheidsinformatie (PLOOI), dat nog wordt ontwikkeld. Het op orde zijn van de informatiehuishouding is hoe dan ook randvoorwaardelijk bij het zo open en transparant mogelijk zijn.

In 2021 is een eerste analyse gedaan van wat de Woo van ons vraagt. Daaruit is geconcludeerd, dat we al veel, maar nog zeker niet alle informatie actief openbaar maken. Op 28 februari 2022 is een projectteam gestart om een antwoord te vinden op de vraag hoe ver we staan met de inspanningsverplichting die onder Wob al gold om alle overheidsinformatie openbaar te maken ('open, tenzij'). In deze notitie wordt verslag gedaan van de bevindingen en geschetst wat nodig is om dit ambitieniveau - dat door de VNG 'Plus' wordt genoemd - te halen. Het is aan het college en de raad om te besluiten welk ambitieniveau wordt nagestreefd in het licht van de inspanningen en de kosten die ermee zijn gemoeid, en in te stemmen met de voorgestelde strategie om eerst in te zetten om het op orde krijgen van de informatiehuishouding en uit te voeren wat de wet voorschrijft om vervolgens zoveel mogelijk informatie actief openbaar te maken.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven waar de Woo ons toe verplicht en wat Plus inhoudt. Hoofdstuk 3 gaat in op de impactanalyse en in hoofdstuk 4 wordt inzicht gegeven in de beoogde strategie om het gewenste ambitieniveau te bereiken en worden de bijbehorende kosten geraamd.

2. Wet open overheid: wat moet en wat kan meer

2.1 Wat moet

Net als in de Wob staat ook in de Woo dat het bestuursorgaan een inspanningsverplichting heeft om zoveel mogelijk informatie openbaar te maken (actieve openbaarmaking) en dat een ieder kan verzoeken om informatie te openbaren (passieve openbaarmaking) via een Woo-verzoek (voorheen Wob-verzoek). Om burgers zo nodig ondersteuning te bieden bij het vinden van overheidsinformatie dient iedere gemeente één of meer Woo-contactpersonen aan te stellen. Daarnaast bevat de Woo nog twee expliciete verplichtingen:

1. Het actief openbaar maken van documenten in 11 categorieën

Het actief openbaar maken houdt in dat documenten in 11 specifieke informatiecategorieën¹ binnen 14 dagen nadat ze zijn vastgesteld of ontvangen, gepubliceerd moeten worden op het internet. Deze verplichting wordt stapsgewijs ingevoerd, met het doel dat alle gemeenten er na vijf jaar volledig aan voldoen. De Woo verplicht dat de documenten worden gepubliceerd via de centrale voorziening PLOOI (Platform Open Overheidsinformatie) die door het agentschap UBR|KOOP (overheid.nl) wordt ontwikkeld. Deze verplichting treedt nog niet in werking en zal de komende jaren stapsgewijs worden ingevoerd als PLOOI operationeel is. Er is geen sprake van terugwerkende kracht: alleen documenten die na het in werking treden van de wet (1-5-2022) ontstaan vallen onder de publicatieverplichting.

2. Het op orde brengen van de informatiehuishouding van bestuursorganen

Verder herhaalt de Woo de bepaling uit de (huidige) Archiefwet dat overheidsorganisaties documenten in goede, geordende en toegankelijke staat moeten houden (gedurende de geldende bewaartermijn of blijvend, zoals vastgesteld in selectielijsten). De belangrijkste redenen hiervoor zijn het kunnen hergebruiken van informatie, verantwoording kunnen afleggen over het functioneren, rechtszekerheid waarborgen voor burgers en bedrijven en onderzoek mogelijk maken. Het op orde brengen van de informatiehuishouding is dus van groot belang, zeker nu onze samenleving steeds digitaler wordt. Papieren archieven maken plaats voor digitale archieven en ook het goed bewaren van appberichten en social media posts is essentieel geworden.

Verplichtingen van de Woo per 1 mei 2022:

- Er geldt een inspanningsverplichting om informatie over beleid actief openbaar te maken (art. 3.1 Woo, oude art. 2 en art. 8 Wob).
- Bestuursorganen moeten een of meer contactpersonen aanwijzen bij wie iedereen terecht kan met vragen over de beschikbaarheid van overheidsinformatie.
- De termijn voor het afhandelen van een Woo-verzoek blijft vier weken, met een mogelijke verlenging van maximaal 2 weken.
- Geformaliseerd is dat documenten met persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren in geanonimiseerde vorm openbaar worden gemaakt.

¹ Het overzicht van de categorieën staat in bijlage 1.

- Een Woo-verzoek moet elektronisch kunnen worden ingediend.
 - Bestuursorganen moeten maatregelen treffen om de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten te borgen als randvoorwaarde om uitvoering te geven aan openbaarheid.
- Wij voldoen aan de verplichtingen die direct per 1 mei 2022 van kracht zijn geworden.

2.2 Wat kan meer (Plus)

Bestuursorganen hebben een inspanningsverplichting om zoveel mogelijk informatie openbaar te maken. Dit was onder de Wob zo en dit is ook onder Woo zo.

Het gemeentebestuur van Haarlem heeft in het coalitieakkoord 2022-2026 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 ‘open, tenzij’ moet de standaard zijn.

In het coalitieakkoord 2022-2026 van Zandvoort is aangegeven, dat een transparante overheid belangrijk is. Daarom wordt er in lijn met de nieuwe Wet open overheid (Woo) voor gezorgd dat informatie openbaar en goed vindbaar is.

De ambities reiken verder dan de expliciete verplichtingen van de wet; het ambitieniveau ‘Plus’ wordt nagestreefd.

Definitie Plus van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

De VNG geeft voor Plus de volgende definitie: “De gemeente voldoet aan ambitieniveau Basis (dat wat de wet voorschrijft) maar daarnaast maakt de gemeente ook alle stukken van de nog niet in werking getreden fases al actief openbaar. Bovendien maakt de gemeente uit eigen beweging zo veel mogelijk informatie over het beleid openbaar, mits hiermee een redelijk belang wordt gediend en dit zonder onevenredige inspanning of kosten mogelijk is (artikel 3.1). Uiteraard dient telkens de afweging te worden gemaakt of de uitzonderingen van artikel 5.1 en 5.2 van de Woo niet in de weg staan aan openbaarmaking.”

Nadere beschouwing van de 11 in de wet genoemde informaticategorieën laat zien, als we alle documenten uit deze categorieën actief openbaar maken, we al bijna alle documenten publiceren die gepubliceerd kunnen worden rekening houdend met de uitzonderingen die in de wet staan genoemd. Voor de verdere concretisering van Plus kunnen we veel leren van de Wob-verzoeken die in de afgelopen jaren zijn ingediend. Hieruit blijkt 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 informatie te duiden die wordt gemaakt in de zaak, het beleid, het project of een interessant onderwerp. Correspondentie wordt nog niet actief openbaar gemaakt, tenzij het bijlagen betreft bij de formele documenten in het bestuurlijke besluitvormingsproces.

Voor de impactanalyse heeft het projectteam voor 'Plus' de definitie van de VNG overgenomen, maar ‘zoveel mogelijk’ gespecificeerd. Ergo:

De gemeente voldoet aan ambitieniveau Basis (dat wat de wet voorschrijft) maar daarnaast maakt de gemeente uit eigen beweging alle informatieobjecten actief openbaar over zaken, beleid, 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). Wij maken daarbij de afweging of de uitzonderingen van artikel 5.1 en 5.2² van de Woo niet in de weg staan aan openbaarmaking.

² Zie bijlage 2 voor een overzicht van de uitzonderingen

Voor de actieve en passieve openbaarmaking van informatie is het nodig dat onze digitale informatiehuishouding op orde is. 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 en kan het op het juiste moment openbaar worden gemaakt.

3. Impactanalyse

3.1 Informatiehuishouding op orde

Uit de impactanalyse blijkt dat de informatiehuishouding van Haarlem verbeterd moet worden om aan het hoge ambitieniveau te voldoen. Documenten die behoren tot een zaak, een beleidsdossier of een project worden opgeslagen in verschillende systemen. In voorkomende gevallen gebeurt dat niet geanonimiseerd, niet digitaal toegankelijk en zonder de voor publicatie benodigde metadata. De formele documenten die worden opgemaakt, worden veelal opgeslagen in de database van de ondersteunende processoftware. De volgens de Archiefwet te bewaren documenten worden soms via een koppeling, maar soms ook handmatig en in sommige gevallen helemaal niet, overgebracht naar het centrale document managementsysteem. Ook komt het voor dat documenten direct in 'Word' worden gemaakt of uit de processoftware worden gehaald om te worden bewerkt. Deze documenten worden vervolgens opgeslagen op een locatie die slecht vindbaar is, omdat er geen metadataring plaatsvindt of omdat de locatie voor anderen niet toegankelijk is.

Andere informatieobjecten zoals e-mail berichten, chatberichten, sms'jes, rapporten, e.d., die duidelijkheid bieden over de totstandkoming van de zaak of het beleid worden niet of nauwelijks opgeslagen in het centrale document management systeem, maar bewaard in resp. Outlook, MS Teams en in de mobiele telefoon en zijn daardoor lastig vindbaar. Als een Woo-verzoek volgt, dan moeten al die verschillende opslaglocaties worden doorzocht om de aan het verzoek gerelateerde informatieobjecten te verzamelen.

Bovenstaande is met name het gevolg van het niet bekend zijn met zaakgericht werken en de noodzaak om dossiers vindbaar op te slaan, van de versnelde digitalisering en de daarmee samenhangende groei van gebruikte systemen, van het ontbreken van de middelen die ons in staat te stellen informatie op de goede manier op te slaan en van het ontbreken van voldoende capaciteit voor beleid, beheer en monitoring. Ergo: er is structureel uitbreiding nodig van specialistische capaciteit voor het onderhouden van een goede informatie infrastructuur, het adviseren van de organisatie, het herzien, opstellen en laten vaststellen van beleid en het toezicht houden op de toegankelijkheid van informatie. En er moet meer en beter worden geautomatiseerd. En vooral: iedereen die werkt voor de gemeente moet zich bewust zijn van het feit dat openbaarheid een vanzelfsprekend onderdeel is van het werk.

Actieve openbaarmaking betekent dat de gemeente openbare overheidsinformatie publiceert zonder dat daar een informatieverzoek aan ten grondslag ligt.

Passieve openbaarmaking betreft de verstrekking en openbaarmaking van alle informatieobjecten van een zaak, een beleidsdossier, een project of een interessant onderwerp waar een indiener van een informatieverzoek om heeft gevraagd (Woo-verzoek).

3.2 Actieve en passieve openbaarmaking

3.2.1 Actieve openbaarmaking

De impactanalyse toont aan, dat we weliswaar al een groot aantal vastgestelde documenten actief openbaar maken, maar dat zijn nog niet alle documenten die in het kader van de wet moeten worden gepubliceerd. Dit heeft diverse oorzaken:

- de zaak, het beleid, het project of het onderwerp wordt niet gezien als interessant voor de samenlevingen daardoor blijft openbaarmaking achterwege;
- de zaak komt slecht sporadisch voor en daarom is er geen gestructureerd proces ingericht waarvan openbaar maken onderdeel is;
- alleen het beslisdocument wordt gepubliceerd, maar de onderliggende documenten die meer over de totstandkoming van het besluit zeggen, worden niet openbaar gemaakt.

Wanneer we uitgaan van het ambitieniveau Plus dan moeten ook alle overige informatieobjecten in de zaak, het beleid, het project of het interessante onderwerp openbaar gemaakt worden. Dit gebeurt nu alleen wanneer een Woo-verzoek wordt ingediend, dus passief. Het is dus zaak dat we ook informatieobjecten als brieven, sms, chat, e-mail e.a. die relevant zijn voor het dossier gestructureerd opslaan, d.w.z. bij de betreffende zaak, het beleid, het project of het interessante onderwerp, zodat deze ook actief kunnen worden gepubliceerd.

3.2.2 Passieve openbaarmaking

Uit de impactanalyse blijkt dat passieve openbaarmaking ons onevenredig veel tijd kost en dat we daardoor bij complexe Wob-verzoeken een aantal keer de termijnen niet hebben gehaald. Terwijl onder de Woo, de mogelijkheid van verlenging van de termijn nog eens is ingekort van vier naar twee weken. Dat de afhandeling van een Woo-verzoek zoveel tijd kost, is te wijten aan:

- Mailen en chatten zijn communicatiemiddelen die in de plaats zijn gekomen van bellen, waardoor er sprake is van flinke toename van het aantal informatieobjecten ;
- Het versnipperd opslaan van informatieobjecten op verschillende locaties;
- Het toevoegen van informatieobjecten aan de zaak in het centrale zaaksysteem kost veel tijd, omdat het handmatig moet gebeuren;
- Informatieobjecten moeten worden ontdaan van vertrouwelijke en privacygevoelige gegevens (anonymiseren);
- Het anonymiseren van informatieobjecten kost veel tijd, omdat er gebruik gemaakt wordt van PDF Exchange Editor in plaats van professionele anonymiseringssoftware.

3.3 Maatregelen

Wanneer de zaken die onder 3.1 en 3.2 zijn genoemd worden opgelost, wordt het ambitieniveau Plus voor actieve openbaarmaking haalbaar, kan het aantal Woo-verzoeken worden verminderd en kunnen Woo-verzoeken op tijd worden afgehandeld.

De hierna genoemde maatregelen dragen bij aan de oplossing.

Aanschaf anonimiseringssoftware

Vanaf 2023 moeten we van passieve naar actieve openbaarmaking. Daardoor en door verplichtingen uit de Wet elektronische publicaties moeten we significant meer documenten openbaar gaan maken. Omdat in de werkprocessen geen rekening wordt gehouden met openbaarmaking moeten de informatieobjecten voor publicatie worden geanonimiseerd, bijvoorbeeld omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of vanwege commerciële belangen. Anonimisering is echter arbeidsintensief en tijdrovend werk. Er zijn applicaties op de markt waarmee het mogelijk is om informatieobjecten gedeeltelijk automatisch te anonimiseren. Dit kan een oplossing zijn voor grote hoeveelheden goed gestructureerde informatie. De ervaringen bij diverse gemeenten laten zien dat hiermee voor al meer dan de helft van de stukken het anonimiseren kan worden geautomatiseerd. Weliswaar moet elk document nog steeds worden gecontroleerd, maar er kan wel worden bespaard ten opzichte van met de hand anonimiseren. De vraag blijft daarbij of anonimiseringssoftware alleen voldoende helpt. De hoeveelheid werk neemt naar verwachting meer toe dan 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.

Uitvoeren Data Protection Impact Assessment (DPIA)

In elk proces worden gegevens verwerkt. Door het uitvoeren van een DPIA worden vooraf de privacy risico's van een gegevensverwerking in kaart gebracht en maatregelen genomen om de risico's te verkleinen. Voor nog niet alle processen waarin documenten worden opgemaakt is al gecheckt of een DPIA nodig is. Het is echter goed om, voordat informatie actief openbaar wordt gemaakt, dit voor de betreffende processen te doen. Voor het uitvoeren van de check en de benodigde DPIA's is extra capaciteit nodig, die nu ontbreekt.

Aanpassen processystemen

Het anonimiseren van (gedeeltes van) informatieobjecten is een zeer tijdrovend werk en gebeurt voorsnog na afloop van het proces en voorafgaand aan openbaarmaking. Het zou veel tijd schelen als dit in de stukken met een vaste structuur wordt ondervangen door het gebruik van templates met vaste locaties voor informatie, die moet worden verwijderd voorafgaand aan openbaarmaking. Bestaande processystemen kennen deze functie nog niet. Het verdient dan ook aanbeveling te onderzoeken welke leveranciers van processystemen mee willen bewegen met deze ontwikkeling. Hier is capaciteit voor nodig die nu nog niet beschikbaar is.

Inrichten doelarchitectuur voor actieve openbaarmaking en aanschaf publicatiecomponenten

Doordat de informatiehuishouding niet op orde is en informatieobjecten decentraal worden opgeslagen, is het lastig informatie te beheren, te beveiligen en te verwijderen en toegangsregels in te stellen en te bewaken. Er moet worden toegewerkt naar een informatiearchitectuur die alle componenten bevat om de genoemde issues op te lossen. Dit betekent deels herinrichting van de systemen, maar ook aanschaf van nieuwe systemen. De definitieve informatieobjecten uit het proces moeten centraal worden opgeslagen in het document managementsysteem (DMS) en van daaruit actief openbaar gemaakt. Aangezien nog niet alle processystemen en geen van de

communicatiesystemen zijn aangesloten op het DMS, moet een aantal koppelingen en zgn. plug-ins³ worden aangeschaft en geïmplementeerd. We beschouwen deze koppelingen als publicatiecomponenten.

Om het publicatieproces zo efficiënt mogelijk te maken en de noodzaak van handmatige upload op PLOOI (zie volgende paragraaf) zoveel mogelijk te vermijden, is een voorziening nodig, die ervoor zorgt dat de informatieobjecten (na anonimisering) automatisch naar het juiste publicatiekanaal worden doorgegeven in het juiste formaat. Dit publicatiecomponent moet ook worden aangeschaft.

Aansluiting op PLOOI

Voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie bestaan er veel verschillende websites: officiële bekendmakingen.nl, wetten.overheid.nl, lokaleregelgeving.overheid.nl, ruimtelijkeplannen.nl, zoek.openraadsinformatie.nl en natuurlijk Haarlem.nl en Zandvoort.nl voor de Woo-verzoeken. Met zoveel websites is het lastig zoeken voor een burger. Daarom wordt een centrale voorziening gebouwd, waar alle openbare overheidsinformatie kan worden teruggevonden: het Platform Openbare Overheidsinformatie (PLOOI).

Een organisatie kan straks van twee opties naast elkaar gebruik maken: een systeemkoppeling voor het automatisch publiceren vanuit het DMS van een veel voorkomende documentsoort en een handmatige aanlevering van bijvoorbeeld aanvullende documenten. De systeemkoppeling is nog in ontwikkeling. Welke metadata er met de informatieobjecten moet worden meegegeven is nog niet definitief vastgesteld. Daardoor kan pas op een later moment worden achterhaald of er metadata aanpassingen nodig zijn in de processystemen of het centrale DMS, welke inspanning nodig is en wat de kosten zullen zijn. Er komen tarieven voor de kosten voor het actief openbaar maken via PLOOI. De opdrachtgever van PLOOI, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is verantwoordelijk voor het vaststellen van de tarieven. Op dit moment is hier nog geen besluit over genomen.

Aanschaf zoekmachine voor passieve openbaarmaking (Woo-verzoek)

Wanneer het zover is, dat alle informatieobjecten van een zaakdossier, beleidsdossier of een dossier over een interessant onderwerp actief openbaar worden gemaakt, zal het aantal Woo-verzoeken afnemen. Tot die tijd, maar ook daarna, kan het echter nog steeds voorkomen dat een Woo-verzoek wordt ingediend voor een onderwerp dat nog niet openbaar is gemaakt. Bovendien kunnen Woo-verzoeken ook onderwerpen betreffen die in het verleden zijn gestart en zijn afgerond of nog actueel zijn en waarvan niet meteen duidelijk is waar de informatie zich bevindt omdat de informatiehuishouding nog niet op orde was. Om dan de termijnen voor afhandeling van het Woo-verzoek te kunnen halen, is een geavanceerde 'enterprise search' tool, die over systemen en documentverzamelingen heen kan zoeken naar relevante informatieobjecten, onontbeerlijk. Aanschaf van deze zoekmachine is nodig.

Informeren en bevragen burger

In paragraaf 2.2 'Wat kan meer (Plus)' is aangegeven, dat we veel kunnen leren over de interesse van de burger door de Wob-verzoeken te analyseren, die in de afgelopen jaren zijn ingediend.

Dossiers die veelvuldig zijn "gewobt", zijn:

- Reorganisatie-, herinrichting- en nieuwbouwprojecten (aanleg wegen, bouw woningen, bestrating, snelfietsroutes, herinrichting boulevard Zandvoort);
- aan- en verkoop van vastgoed;

³ Een plug-in (ook wel invoegtoepassing) is een aanvulling op een computerprogramma. Plug-ins worden gemaakt om een systeem uit te breiden of meer mogelijkheden te geven. In dit geval gaat het om automatisch overzetten van e-mails (Outlook) en chatberichten (MS Teams) naar het DMS

- grote evenementen en festivals (Formule 1, Koningsdag, 5 mei);
- grootschalige onderzoeken (integriteit, GGD kanker incidenten rapport);
- het volgen van burgers (sociale media, camera's).

Dit betreft voor een deel ook onderwerpen die niet vanuit een proces actief via PLOOI zullen worden gedeeld. Het projectteam stelt daarom voor de website Haarlem.nl uit te breiden met volledige dossiers over interessante onderwerpen en Woo-verzoeken, algemene informatie over open overheidsinformatie, een overzicht van andere publicatiekanalen met overheidsinformatie, en inzicht te geven in de soorten informatieverzoeken die ingediend kunnen worden. Dit kan ook de plek zijn voor de vraag aan de burger welke informatie wordt gemist, zodat daar actief op kan worden ingespeeld.

Starten bewustwordingstraject en trainingen

Uit voorgaande blijkt, dat het automatiseren en herinrichten van processen de organisatie kan helpen en ontlasten bij actieve en passieve openbaarmaking. Echter, het handelen van mensen en het actief anticiperen op openbaarmaking is een belangrijk onderdeel. Wij houden zelf de verantwoordelijkheid voor de juistheid, toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie. Naast verbetering van de ICT voorzieningen, is het daarom belangrijk om in te zetten 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. Er is een cultuuromslag nodig waarbij alle ambtenaren als vanzelfsprekend alle informatie in een zaak toegankelijk opslaan in het centrale DMS. Het ligt voor de hand om hiervoor aan te sluiten bij de organisatieontwikkeling waarvan 'open' een van de kernwaarden is.

Instellen programma Open Overheid

Bewustwording en training hebben geen blijvende impact als ze niet worden onderhouden en actief gestimuleerd en als ondersteunende middelen ontbreken. Het projectteam pleit er dan ook voor om een programmaorganisatie op te zetten voor open overheid voor de komende vier jaar onder verantwoordelijkheid van de directeur Bedrijfsvoering en onder leiding van een programmamanager, die de benodigde veranderingen de komende jaren managet. Uit de organisatie zal veel kennis en inzet op verschillende gebieden nodig zijn. Dit vraagt om contactpersonen van afdelingen, ambassadeur(s) onder leidinggevenden en bij het bestuur, de functionaris gegevensbescherming, een privacy officer, de Woo-coördinator, de Woo-contactpersonen, de informatiebeheerders, een informatie-architect, een gegevens-architect en een communicatieadviseur. Daarnaast adviseert het projectteam de structurele aanstelling van een coördinator Open Overheid die ervoor zorgt dat naast Woo ook de Wet Elektronische publicaties, de Wet digitale toegankelijkheid, de Wet modernisering Elektronisch Berichtenverkeer, Wet hergebruik overheidsinformatie, AVG, geheimhoudingsprotocol en de vindbaarheid van informatie worden meegenomen. Het stroomlijnen van diverse soorten informatieverzoeken, evenals continue procesverbetering, controle en beheer van openbaarmaking is bij uitstek een taak die bij de coördinator Open Overheid zal worden belegd. Deze coördinator hebben we nog niet in huis, maar is onontbeerlijk om alle facetten van open overheid in samenhang te organiseren.

4. Planning activiteiten en kosten

4.1 Fasering

We stellen voor te richten op 2026 voor de totstandkoming van het ambitieniveau Plus. Hierbij starten we met het op orde krijgen van de informatiehuishouding, richten we het publicatieproces in en focussen we eerst op de openbaarmaking van de documenten uit de 11 informatiecategorieën die in de wet worden genoemd⁴.

De eerste vier informatiecategorieën waar PLOOI op wordt ingericht, zijn:

- bereikbaarheidsgegevens van het bestuursorgaan en wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend (artikel 3.3, eerste lid, onderdeel e, van de Woo);
- vergaderstukken van vertegenwoordigende lichamen van decentrale overheden (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel c, van de Woo);
- convenanten (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel f, van de Woo);
- Woo-verzoeken, inclusief de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en de daarbij verstrekte informatie (artikel 3.3, tweede lid, onderdeel i, van de Woo).

Tegelijkertijd met de benodigde wijzigingen op het vlak van informatiemanagement starten we met het informeren van de samenleving en met de bewustwordingscampagne en de trainingen in de organisatie.

In de volgende fase zorgen we er voor, dat naast documenten ook andere informatieobjecten zo makkelijk en efficiënt mogelijk kunnen worden gepubliceerd, zodat de inspanning voor openbaarmaking zo min mogelijk ten laste komt van andere publieke taken.

De in deze notitie genoemde activiteiten worden opgenomen in een programmaplan, dat onder leiding van een programmamanager wordt uitgevoerd.

4.2 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 voor Haarlem € 133.000 en voor Zandvoort € 51.000 per jaar en voor Zandvoort € 51.000 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 voor Haarlem € 113.000 in 2022 oplopend naar € 199.000 vanaf 2026 en voor Zandvoort € 43.000 in 2022 oplopend naar € 76.000 vanaf 2026 en voor Zandvoort € 43.000 in 2022 oplopend naar € 76.000 vanaf 2026 en zijn bestemd voor de actieve openbaarmaking van de informatiecategorieën, het aanwijzen van een contactfunctionaris en het beheer en onderhoud van systemen.

⁴ Op dit moment zijn we nog in afwachting van het Koninklijk Besluit van het ministerie van BZK, waarin wordt aangegeven welke documenten op welk moment verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt. Voor het overzicht van de documenten die in de verschillende informatiecategorieën voorkomen, zie bijlage 1.

Vanuit het coalitieakkoord van Haarlem zijn voor 2023 en 2024 incidentele middelen toegekend, i.e. € 180.000 per jaar. Daarvan wordt € 62.000 per jaar overgeheveld naar gegevensmanagement omdat een beter gegevensmanagement randvoorwaardelijk is voor een goede implementatie van de WOO.

Voor het programma Open Overheid is voor de komende jaren het volgende geraamd:

Programmaonderdeel	Activiteiten/Jaar	2022		2023		2024		2025		2026	
		Incid.	Struct.	Incid.	Struct.	Incid.	Struct.	Incid.	Struct.	Incid.	struct.
Burger	Informeren (communicatiecampagne)	20.000	-	40.000	10.000	-	10.000	-	10.000	-	10.000
	Woo-contactpersonen	-	60.000	-	120.000	-	120.000	-	120.000	-	120.000
	Bevragen (behoeftenonderzoek)	-	-	5.000	-	-	-	-	-	-	-
Organisatie	Informeren (webinars/lezingen)	3.000	-	6.000	-	6.000	-	6.000	-	6.000	-
	Training en opleiding (maatwerk)	-	-	25.000	-	25.000	-	25.000	-	25.000	-
	Coördinatie Open Overheid (aanstelling coördinator)	-	15.000	-	95.000	-	95.000	-	95.000	-	95.000
Processen	Zaakgericht werken (uitbreiding informatiebeheer)	-	-	118.000	-	118.000	-	-	-	-	-
	DPIA's (inhuur privacy officer)	10.000	-	20.000	-	20.000	-	20.000	-	-	-
	PLOOI (aansluiting op landelijk platform)	-	-	50.000	50.000	-	50.000	-	50.000	-	50.000
Programmamanagement	Programmamanager	40.000	-	80.000	-	80.000	-	80.000	-	80.000	-
	Projectleiders	30.000	-	30.000	-	30.000	-	30.000	-	73.000	-
Totaal		103.000	75.000	374.000	275.000	279.000	275.000	161.000	275.000	184.000	275.000
Dekking:											
	Begroting WOO Haarlem	133.000	113.000	133.000	134.500	133.000	156.000	133.000	177.500	133.000	199.000
	Begroting WOO Zandvoort	51.000	43.000	51.000	51.250	51.000	59.500	51.000	67.750	51.000	76.000
	Coalitie akkoord	-	-	118.000	-	118.000	-	-	-	-	-
	dekking reguliere begroting ID						36.500		6.750		
	Totaal dekking	184.000	156.000	302.000	185.750	302.000	252.000	184.000	252.000	184.000	275.000
	Saldo (-/- is voordeel)	-81.000	-81.000	72.000	89.250	-23.000	23.000	-23.000	23.000	0	0

Voorstel is de van het Rijk verkregen middelen over 2022 van zowel Haarlem als Zandvoort over te hevelen naar 2023. Als dat in beide gemeenten (ieder voor zijn aandeel) wordt besloten, is de verwachting dat de ambities kostenneutraal kunnen worden gerealiseerd.

Overige kosten worden gedekt vanuit het Investeringsplan (post Digitale Transformatie). Dit betreft:

- Aanschaf en inrichting van publicatiecomponenten
- Anonimiseringssoftware
- Processysteem voor ongestructureerde processen
- Zoekmachine voor het verzamelen van informatieobjecten

Wij gaan er hierbij vanuit dat deze kosten kunnen worden geactiveerd, maar dat kan pas met zekerheid worden gezegd wanneer de aanbestedingstrajecten hebben plaatsgevonden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 Informatiecategorieën Woo

Categorie	Documenten
Wet- en regelgeving	▪ Besluiten, beleidsregels, verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften. ▪ Overige besluiten van algemene strekking. ▪ Ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd. Inclusief de adviesaanvraag Bijvoorbeeld een adviesaanvraag bij provincie of waterschap
Organisatiegegevens	Inzicht in de organisatie en haar werkwijze. Hieronder valt: ▪ De taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen (organogram). ▪ Hoe de organisatie en haar onderdelen te bereiken. ▪ Hoe een informatieverzoek kan worden ingediend
Raadsstukken	▪ Vergaderstukken en verslagen van de raad ▪ Bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen stukken
Bestuursstukken	▪ Agenda's, besluiten en besluitenlijsten ▪ Vergaderstukken en verslagen van het bestuur (raad)
Stukken van adviescolleges	Adviezen van officiële adviescolleges (door besluit van een bestuursorgaan vastgesteld). Gepubliceerd: ▪ Adviesaanvraag ▪ Adviesvoorstel ▪ Advies
Convenanten	Convenanten, overeenkomsten, verbintenissen en soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met andere partij(en)
Jaarplannen en -verslagen	De jaarplannen en -verslagen van het bestuursorgaan.
Wob/Woo-verzoeken	▪ Inhoud van het verzoek ▪ Schriftelijke beslissing op het verzoek ▪ de verstrekke informatie
Onderzoeken	Onderzoeksrapporten die: ▪ Intern en extern zijn uitgevoerd ▪ Voornamelijk uit feitenmateriaal bestaan ▪ Gaan over het functioneren van de eigen organisatie, uitvoering of evaluatie van beleid, inclusief uitvoering, naleving en handhaving
Beschikkingen	Beschikkingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vallen hieronder: ▪ Schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan ▪ Die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhouden ▪ Voor een specifiek geval gelden (dus niet van algemene strekking zijn zoals een beleidsregel). Beslissingen op een aanvraag vallen hieronder, behalve de afwijzingen. Ook beslissingen op bezwaar zijn beschikkingen die openbaar gemaakt moeten worden, als het oorspronkelijke besluit ook openbaar wordt gemaakt.

BIJLAGE 2 Woo: HOOFDSTUK 5. UITZONDERINGEN

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieuinformatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
1 augustus 2022

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl