

WET OPEN OVERHEID

IMPACTANALYSE



Gemeente Losser



DATUM: 10-10-2021

VERSIE: 1.0

MANAGEMENTSAMENVATTING

Wet open overheid: transparanter en verantwoording afleggen

We kunnen veel verbeteren aan de verspreiding van informatie vanuit de overheid. De informatie is op dit moment:

- weinig;
- versnipperd;
- slecht vindbaar;
- niet duurzaam opgeslagen.

Het doel is dus om zoveel mogelijk overheidsinformatie voor iedereen vindbaar en beschikbaar te maken. De Wet open overheid (Woo) is een flinke stap in het waarmaken van deze ambitie. Het doel van de Woo is om overheden transparanter te maken. Zij leggen daarmee verantwoording af voor de keuzes die ze maken. De Tweede Kamer nam de Woo aan op 26 januari 2021. Op 5 oktober 2021 volgde de Eerste Kamer. We verwachten dat de Woo op 1 juni 2022 ingaat. Vanaf dan vervangt deze de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Welke effecten heeft de Woo en hoe bereiden we ons hierop voor?

Het MT DFB vroeg ons op 16 november 2020 een impactanalyse te doen, als voorbereiding op de Woo. Daarmee moest inzichtelijk worden wat de effecten zijn van de Woo voor Enschede en Losser. Ook staan er in de impactanalyse aanbevelingen die collega's mee kunnen nemen in de implementatie van de Woo. We voerden de impactanalyse uit tussen maart en september 2021. Dit deden we met een projectgroep. Deze projectgroep bestond uit een dwarsdoorsnede van de organisatie. De belangrijkste resultaten van de impactanalyse voor zowel Enschede als Losser:

- We weten aan welke verplichtingen we moeten voldoen volgens de Woo;
- We weten hoe de Woo samenhangt met andere ontwikkelingen binnen en buiten onze organisatie;
- We weten hoe we er op dit moment voorstaan. Dit is onze uitgangspositie om aan de slag te gaan met de Woo;
- We weten wat de impact van de Woo is op:
 - o Het beheer van onze informatie;
 - o De samenstelling van onze informatie en applicaties, en hoe deze zijn opgebouwd;
 - o Juridisch gebied;
 - o Onze organisatie en de omgeving daarbuiten;
 - o Financieel vlak.
- We weten wat de ambities van ons bestuur zijn ten aanzien van de Woo-verplichtingen;
- We weten de aanbevelingen zijn voor de implementatiefase van de Woo.

Wat zijn de belangrijkste verplichtingen vanuit de Woo?



Actieve openbaarmaking

Gemeenten moeten meerdere categorieën informatie actief (binnen 2 weken na ontvangst of vaststelling van een document) openbaar maken.



Inspanningsverplichting

Gemeenten blijven verplicht om zelf documenten openbaar te maken. Net als vanuit de Wob. Dit kunnen hele documenten zijn, of gedeeltes.



Passieve openbaarmaking (Woo-verzoek)

Ook binnen de Woo zijn gemeenten verplicht om op verzoek informatie openbaar te maken. Dit heet passieve openbaarmaking. Dit is bijna hetzelfde als vanuit de Wob.



Ontsluiting documenten via PLOOI

Gemeenten moeten PLOOI gebruiken om hun informatie aan te bieden. PLOOI, staat voor Platform Open Overheidsinformatie en is een landelijke digitale verwijsindex.



Contactpersoon Woo

Gemeenten moeten 1 of meer contactpersonen aanwijzen die vragen kunnen beantwoorden over de beschikbaarheid van informatie.



Digitale informatiehuishouding op orde

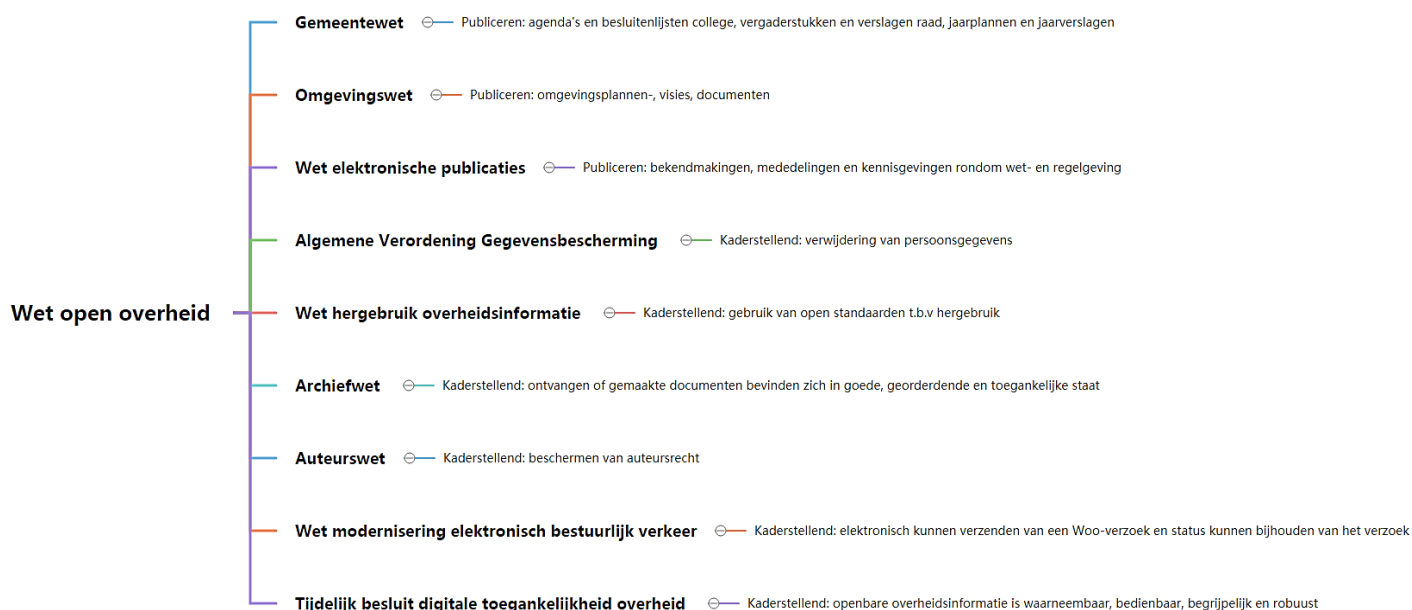
De Woo bevat regels over de digitale informatiehuishouding van gemeenten. Doel van deze regels is het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten van gemeenten. De maatregelen die gemeenten moeten nemen worden beschreven in een meerjarenplan.

Wat is de samenhang tussen de Woo en andere wetten?

Er zijn meerdere wetten die samenhangen met de Woo (zie Afbeelding 1). De samenhang kan te maken hebben met:

- het op orde brengen van de informatiehuishouding;
- het (actief) openbaar maken van informatie;
- het duurzaam en digitaal toegankelijk maken en houden van informatie.

Een aanbeveling: De Rijksarchivaris stelde de gemeentelijke selectielijst voor archiefbescheiden vast. Dit is waarschijnlijk de plek waar gemeenten de samenhang tussen de verschillende wetten kunnen vinden. We raden dus aan om deze selectielijst te gebruiken bij de invoering van de Woo.



Afbeelding 1 Samenhang wetten en Woo

Wat is de samenhang tussen de Woo en lopende projecten?

We doen veel dingen die overlappen met de Woo. Denk aan projecten die qua doelen en resultaten afhankelijk zijn van de Woo, of juist bijdragen aan het behalen van onze doelen voor de Woo. Denk daarbij aan projecten zoals:

- Digitale Toegankelijkheid;
- Direct Duidelijk;
- Wet elektronische publicaties;

- BRIDGE (een programma gericht op informatie- en archiefbeheer);
- AVG.

Het programma BRIDGE blijkt voor de Woo het belangrijkste. De resultaten van BRIDGE bepalen namelijk of Enschede kan voldoen aan de verplichtingen van de Woo. Zowel inhoudelijk als qua planning. Voor Losser is BRIDGE minder bepalend.

Een aanbeveling: we weten dat een aantal activiteiten om Woo in te voeren, in het programma BRIDGE worden opgepakt. We moeten beter bekijken welke activiteiten dit zijn. Zo doen we geen zaken dubbel, en halen we voordeel uit goede samenwerking.

Hoe verhoudt de informatiehuishouding zich tot de verplichtingen van de Woo?

Een gemeente weet soms niet welke informatie ze heeft. Ook heeft een gemeente niet alle informatie snel tot haar beschikking. De Woo verwacht daarom van gemeenten dat zij hun informatiehuishouding op orde brengen. De bedenkers van Woo denken dat gemeenten hier minstens 8 jaar voor nodig hebben. Wij hebben gekeken naar de informatiehuishouding van Enschede en Losser. Dat deden we met een 0-meting. Deze 0-meting bepaalt ons startpunt; hoe we ervoor staan. We keken naar ons startpunt van 3 onderwerpen:

1. Actieve openbaarmaking;
2. Inspanningsverplichting;
3. Passieve openbaarmaking.

De belangrijkste uitkomsten:

Organisatie	Uitgangspositie
Beide	De documenten binnen een aantal informatiecategorieën worden deels of volledig openbaargemaakt. De documenten binnen de 'moeilijke' informatiecategorieën (Wob-verzoeken, beschikkingen, adviezen en onderzoeken) worden niet of gedeeltelijk openbaar gemaakt. Informatie wordt via verschillende applicaties en kanalen openbaar gemaakt. Wob-verzoeken komen via verschillende kanalen binnen. Er is een applicatie waarmee men digitaal handmatig kan anonimiseren. Anonimiseren is hierdoor zeer arbeidsintensief.
Enschede	De archiefwaardige informatie wordt in Enschede versnipperd opgeslagen. Soms in applicaties die geen volwaardige functionaliteit hebben voor de opslag van archiefwaardige informatie. Hierdoor is de vindbaarheid van informatie enorm beperkt. In Enschede is zaakgericht werken niet de norm. Enschede kent een zaakstelsel, maar deze wordt bijna niet gebruikt om zaakgericht te werken. Sterker nog, het primaire opslagsysteem, Corsa, is niet zaak-, maar (nog) documentgericht. Hierdoor kan informatie niet gebundeld worden, en blijft versnipperd. Aantal documenten dat in het kader van de Woo openbaar moet worden gemaakt: naar schatting minimaal 8.000 documenten per jaar. Als er een Wob-verzoek binnenkomt is de verzochte informatie niet zomaar gevonden. Afhandeling binnen de wettelijke termijn is hierdoor lastig. Aan digitale dossiers en documenten worden vaak niet de goede kenmerken meegegeven. Dit verslechtert de vindbaarheid van deze dossiers en documenten. Informatiedossiers zijn hoofdzakelijk digitaal, maar soms ook hybride (digitaal en analoog). Op sommige afdelingen, met name binnen de bedrijfsvoeringstak (IDVL), wordt nagenoeg niet aan informatie- en archiefbeheer gedaan volgens de standaarden van de gemeente Enschede.
Losser	Een groot deel (schattingen lopen op tot 80%) van de informatie binnen de gemeentelijke organisatie wordt opgeslagen in Corsa.

In Losser werkt men zaakgericht. Dit houdt onder andere in dat documenten worden gekoppeld aan een zaakdossier. Het zaakdossier wordt voorzien van de verplichte metadata en de informatie binnen deze zaken is hierdoor goed vindbaar.

De informatie die actief openbaar moet worden gemaakt wordt grotendeels opgeslagen in Corsa.

Aantal documenten dat in het kader van de Woo openbaar moet worden gemaakt: naar schatting minimaal 2.500 documenten per jaar.

Wat is de impact van de Woo op onze informatiehuishouding?

Een gemeente die haar informatiehuishouding op orde heeft weet welke documenten ze heeft en kan die vinden. Wanneer een document niet gevonden wordt is het er ook niet.

Enschede

De 0-meting toont aan dat de informatiehuishouding van Enschede op veel fronten niet op orde is. Enschede moet alle zeilen bijzetten om aan de verplichtingen van de Woo te kunnen voldoen. Dit vraagt een grote inspanning. Het programma BRIDGE levert veel van deze inspanningen. Dat is dus positief. De invoering van de Woo is voor een groot deel afhankelijk van de resultaten van BRIDGE.

Losser

De informatiehuishouding van Losser is grotendeels op orde. Hierdoor lijkt Losser met relatief weinig inspanning te kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Woo. Toch heeft Losser wel werk te verzetten om de informatie op netwerkschijven en in mailboxen en berichtenapplicaties (WhatsApp) onder beheer te krijgen.

Een aanbeveling: Wat betreft het gebruik van applicaties die informatie niet goed, niet geordend of ontoegankelijk beheren: ontmoedig het gebruik hiervan, of schaf ze af. Denk aan WhatsApp. Afschaffen is onmogelijk, ontmoedigen wel.

Wat is de impact op het applicatielandschap?

Om aan de vereisten van de Woo te kunnen voldoen moeten Enschede en Losser:

- processen herinrichten;
- applicaties aanpassen;
- applicaties aanschaffen;
- applicaties koppelen aan PLOOI.

Herinrichten processen

We moeten stappen toevoegen aan de uitvoering van primaire werkprocessen. Dit is nodig om de informatie de juiste kenmerken (metadata) mee te geven om te publiceren. Daarnaast moeten documenten worden voorbereid op publicatie en daadwerkelijk worden gepubliceerd. Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding is het verwijderen van of onleesbaar maken van gegevens die niet gepubliceerd mogen worden.

Aanpassen applicaties

Applicaties moeten zo worden aangepast, dat het mogelijk is de juiste kenmerken aan informatie toe te voegen.

Aanschaffen applicaties

We hebben software nodig dat met weinig inspanning een document kan anonimiseren. Er loopt op dit moment een adviesproject om de geschikte software te selecteren.

Koppelen applicaties op PLOOI

Een aantal van onze applicaties moet aangepast worden om aan te sluiten op PLOOI.

Aanbeveling: Houd er bij de inkoop rekening mee dat nieuwe applicaties functionaliteiten hebben die nodig zijn voor openbaarmaking. Denk aan het vastleggen van informatiekenmerken, zodat de applicatie zelf ziet of het document actief openbaar gemaakt moet worden.

Welke juridische impact heeft de Woo?

We verwachten een aantal veranderingen die impact hebben op juridisch vlak. Onder andere:

- Een aantal uitzonderingsgronden worden op een aantal punten aangepast ten opzichte van de Wob. Uitzonderingsgronden zijn de voorwaarden waaronder informatie niet openbaar wordt gemaakt. We verwachten dat het toepassen van deze uitzonderingsgronden onder de Woo meer tijd kost dan onder de Wob. Dit komt omdat de hoeveelheid openbaar te maken informatie toeneemt. Bovendien is er specifieke juridische kennis nodig om de uitzonderingsgronden goed toe te passen.
- De gemeente moet belanghebbenden informeren bij actieve openbaarmaking. Ook moeten we rekening houden met mogelijke bezwaren die zij hebben. Doordat er meer informatie openbaar wordt gemaakt, neemt het aantal bezwaar- en beroepsprocedures waarschijnlijk toe.
- De gemeenten heeft korter de tijd om een Woo-verzoek te behandelen dan een Wob-verzoek. Deze wijziging kan met name voor Enschede verstrekken gevolgen hebben. We zien namelijk dat het nu al lastig is om binnen de wettelijke beslistermijn van de Wob te blijven.
- Het behandelen van een Woo-verzoek heeft andere voorwaarden dan het behandelen van een Wob-verzoek. De gemeente heeft een 'Woo-verzoekencoördinator' nodig die toeziet op de correcte afhandeling van een Woo-verzoek.

Een aanbeveling: Benoem een Woo-verzoekencoördinator. Maak deze persoon verantwoordelijk voor de tijdige en correcte afhandeling van Woo-verzoeken. Vraag deze persoon ook om zicht te houden op het geheel van afgehandelde en lopende Woo-verzoeken.

Wat is de impact op de organisatie en haar externe omgeving?

Interne organisatie

De hoeveelheid openbaar te maken informatie gaat enorm toenemen. Daar komt bij dat er meer soorten informatie openbaar wordt. Deze veranderingen raken de hele organisatie en vragen om een andere manier van werken en denken. Begrippen als 'openbaarheid' en 'transparantie' moeten onderdeel zijn van de cultuur van de organisatie. Het moet voor medewerkers normaal zijn om tijdens het werk rekening te houden met openbaarmaking van informatie. Hierin moet de organisatie actief meegenomen worden. Niet alleen door hen te voorzien van informatie over de Woo, maar vooral ook door hen mee te laten denken over de impact op hun werk. En hoe de processen en werkwijzen zo ingericht kunnen worden dat deze uitvoerbaar zijn en tegelijkertijd voldoen aan de verplichtingen van de Woo.

Externe omgeving

Door meer (soorten) informatie openbaar te maken kan de informatiepositie van de externe omgeving enorm verbeteren. De vraag is wel of de externe omgeving überhaupt behoefte heeft aan meer (soorten) overheidsinformatie. De gemiddelde inwoner lijkt weinig interesse te hebben in overheidsinformatie. Tenzij deze informatie gaat over de eigen fysieke leefomgeving. Het is daarom wenselijk om publicatie-inspanningen van de gemeente af te stemmen op de informatiebehoefte van de externe omgeving.

Een aanbeveling: Inventariseer regelmatig en proactief de informatiebehoefte van de externe belanghebbenden. En stem de publicatie-inspanningen daarop af. Maak daarbij gebruik van de bezoekersdata van Enschede.nl. en PLOOI (mits PLOOI web analytics toepast). Ook kan de informatiebehoefte uitgevraagd worden door aanvullende vragen op te nemen in de jaarlijkse vragenlijst Stadspeiling.

Wat is de Financiële impact van de Woo?

We vergelijken hieronder de verwachte middelen en de verwachte kosten. Wat betreft de middelen krijgen Enschede en Losser van de Rijksoverheid incidentele en structurele middelen. Daarnaast is er in de gemeentebegroting budget gereserveerd voor onder andere de invoering van de Woo. Deze middelen zijn vervolgens afgezet tegen de verwachte incidentele en structurele kosten. De kostenposten lopen uiteen van het aanstellen van een programmamanager, het aanpassen van applicaties tot het trainen van medewerkers.

Incidenteel

Organisatie	Middelen over 5 jaar (in euro's)	Kosten over 5 jaar (in euro's) (in bandbreedte)	Vershil (in euro's) (afgerond in bandbreedte)
Enschede	660.000	295.000 – 325.000	+335.000 – +365.000
Losser	276.070	117.500 – 140.000	+140.000 – +160.000

Structureel

Organisatie	Middelen vanaf 2026 (in euro's)	Kosten vanaf 2026 (in euro's) (in bandbreedte)	Vershil (in euro's) (afgerond in bandbreedte)
Enschede	223.558	265.000 – 280.000	-42.000 – -57.000
Losser	93.101	117.500 – 140.000	-25.000 – -45.000

Enschede

We zien het beeld dat Enschede in totaal meer rijksmiddelen krijgt dan dat zij aan incidentele kosten verwacht uit te geven. Deze berekening geldt alleen als andere projecten op het gebied van het op orde brengen van de informatiehuishouding (waaronder BRIDGE) financieel gedekt en succesvol zijn. Als met name BRIDGE geen financiële dekking heeft, komt een groot deel van die projectkosten voor rekening van de Woo. In dat geval krijgt Enschede veel te weinig middelen van het Rijk.

We zien ook dat Enschede meer structurele kosten maakt dan zij aan middelen ontvangt van het Rijk. Dit betekent dat er bij de Zomernota structurele middelen moeten worden aangevraagd.

Losser

Losser krijgt naar verwachting aanzienlijk meer rijksmiddelen dan dat er incidentele kosten worden gemaakt. Losser kan deze middelen inzetten om bijvoorbeeld meer informatie openbaar te maken.

We zien ook dat Losser minder rijksmiddelen ontvangt voor de structurele kosten, dan ze verwacht uit te geven. Dit betekent dat er bij de Voorjaarsnota structurele middelen moeten worden aangevraagd.

Een aanbeveling: Om de Woo in te voeren moeten verschillende projecten worden uitgevoerd. Deze projecten kennen onderlinge afhankelijkheden, moeten binnen een afgebakende periode worden uitgevoerd en raken verschillende onderdelen van de organisatie. Daarom is aan te raden om na de impactanalyse een programmaorganisatie met een stuurgroep op te richten. De stuurgroep van deze organisatie moet in ieder geval leden hebben uit de hoek van IT, CIO, Juridische Zaken en Communicatie. Een eerste stap binnen dit programma is het opstellen van een concreet uitvoeringsplan.

Bestuurlijke ambitie: Welke keuzes heeft het gemeentebestuur?

Uit de impactanalyse blijkt dat het gemeentebestuur een aantal keuzes kan maken. Zo kent de Woo een fasering met betrekking tot de invoering van de verplichte informatiecategorieën. Het bestuur kan ervoor kiezen om:

- óf deze fasering te volgen;
- óf om meer en sneller informatie openbaar te maken.

Een ander voorbeeld is dat het bestuur ervoor kan kiezen om:

- óf het takenpakket van de Contactpersoon Woo zeer beperkt te houden (bv. een simpele verwijfsfunctie naar PLOOI).
- óf kiezen voor een bedreven informatiecommissaris die het gezicht van transparantie voor de gemeente is.

Welke keuzes het bestuur ook maakt, ze moet daarvoor een afweging maken tussen:

- moeten (verplichtingen Woo),
- willen (strategie en beleid) en
- kunnen (middelen en uitgangspositie informatiehuishouding).

In de impactanalyse zijn de aspecten **moeten** en **willen** zo goed mogelijk in beeld gebracht. Het is nu aan het gemeentebestuur om op basis van deze informatie – en haar strategie en beleid – verschillende keuzes te gaan maken.



Een aanbeveling: gezien de wettelijke en bedrijfsmatige risico's en de reële kans op imagoschade wordt aangeraden om openbare documenten (steekproefsgewijs) te controleren op:

- *de mate van digitale toegankelijkheid,*
- *een direct duidelijke schrijfstijl,*
- *duurzame toegankelijkheid en*
- *of de documenten ontdaan zijn van persoonsgegevens en/ of andere vertrouwelijke informatie.*

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	9
1. Inleiding.....	12
1.1 Achtergrond	12
1.2 Tijdslijn Wet open overheid.....	12
1.2 Opdracht en onderzoeksvragen	13
1.3 Projectbeschrijving.....	14
2. Juridische impact.....	15
2.1 Algemene bepalingen	15
2.1.1 Begripsbepaling.....	15
2.1.2 Reikwijdte.....	15
2.1.3 Zorgplicht	15
2.2 Actieve openbaarmaking	16
2.2.1 Wijze van openbaarmaking.....	18
2.2.2 Moment van openbaarmaking.....	18
2.2.3 Inwerkingtreding actieve openbaarmaking	19
2.2.4 Naleving Woo stimuleren.....	19
2.3 Passieve openbaarmaking.....	20
2.3.1 Indienen van een verzoek	20
2.3.2 Preciseren van een verzoek	20
2.3.3 Informatie vorderen.....	20
2.3.4 Omvangrijk verzoek.....	20
2.3.5 Beslistermijn.....	20
2.3.6 Contactpersoon Woo	20
2.4 uitzonderingsgronden	21
2.4.1 Motiveringsplicht	21
2.4.2 Informatie ouder dan vijf jaar	21
2.4.3 Persoonlijke beleidsopvatting.....	21
2.4.4 Informatie die de verzoeker betreft.....	21
3. Impact op informatiehuishouding.....	23
3.1 Digitale informatie huishouding op orde	23
3.2 Meerjarenplan.....	23
3.3 Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding	23
3.2 0-meting informatiehuishouding Enschede en Losser	24
3.3 Impact	26
3.3.1 Enschede	26

3.3.2 Losser	28
4. Impact op architectuur.....	29
4.1 Proces voor actieve openbaarmaking	29
4.2 Processtap: identificeren	29
4.2.1 Tijdens het primaire proces	29
4.2.2 Van toepassing op alle documenten	29
4.2.3 Minimale metadata.....	29
4.2.4 Onderdelen labelen t.b.v. anonimiseren	30
4.3 Processtap: publiceren.....	30
4.3.1 Zwart lakken en verwijderen.....	30
4.3.2 Duurzame en beschikbare bestandformaten.....	30
4.3.3 PLOOI.....	31
4.4 Toekomstige architectuur	32
5. Impact op interne organisatie en externe omgeving.....	34
5.1 Overzicht stakeholders Woo	36
6. Financiële impact	37
6.1 Beschikbare middelen	37
6.2 Verwachte kosten	37
6.2.1 Enschede	38
6.2.2 Losser	38
6.2.3 Programmamanagement	39
6.3 Vergelijking middelen en kosten	39
6.3.1 Enschede	39
6.3.2 Losser	41
7. Samenhang met andere ontwikkelingen	43
7.1 Samenhang met interne ontwikkelingen	43
7.1.1 Digitale toegankelijkheid.....	43
7.1.2 Direct duidelijk	43
7.1.3 Wet elektronische publicaties.....	43
7.1.4 BRIDGE	43
7.1.5 AVG	44
7.2 Samenhang met externe ontwikkelingen	45
7.2.1 Wetgeving	45
7.2.2 Common Ground en gemeentelijk gegevenslandschap.....	45
8. Bestuurlijke ambitie	47
8.1 Ambitiesniveau ten aanzien van openbaarmaking	47
8.2 Andere ambities	48

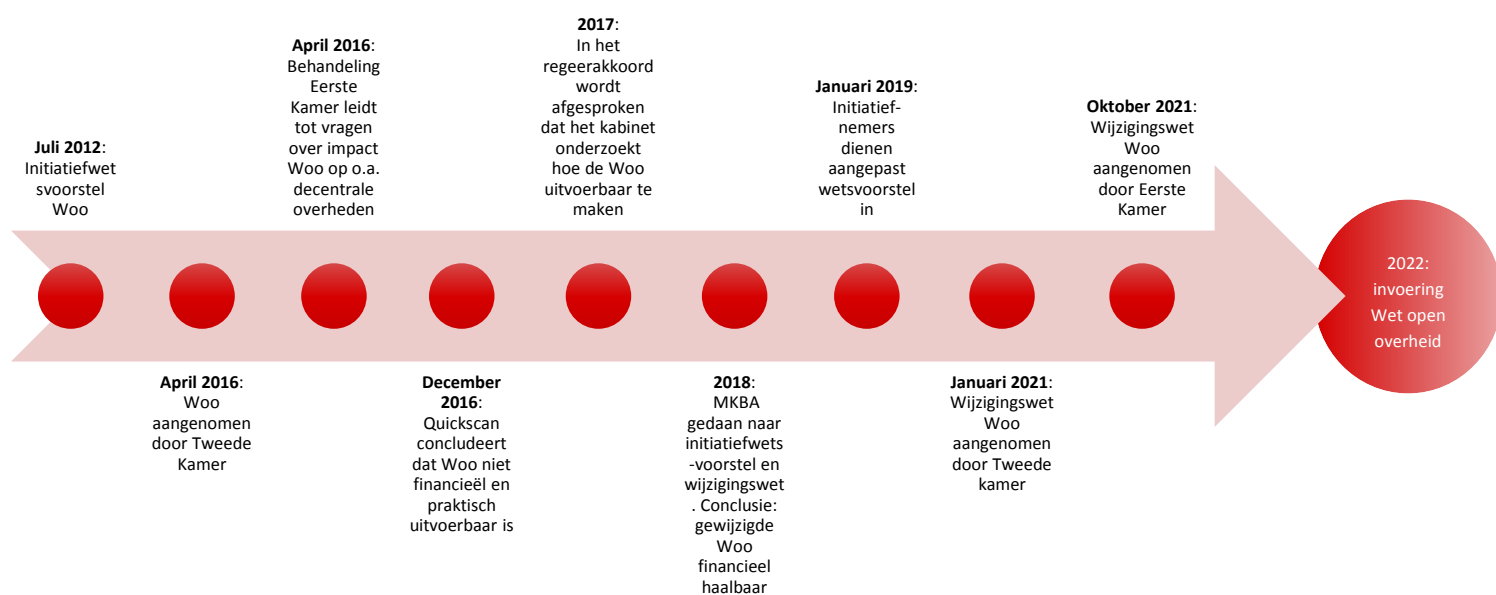
9. Conclusies en aanbevelingen	49
9.1 Conclusies.....	49
9.2 Aanbevelingen.....	54
9.2.1 Op juridisch vlak	54
9.2.2 Op het vlak van informatiehuishouding.....	55
9.2.2 Op het vlak van architectuur.....	56
9.2.3 Op het vlak van interne organisatie en externe omgeving	58
9.2.4 Op financieel vlak	59
9.2.5 Over de samenhang met andere ontwikkelingen	61
9.2.6 Op het vlak van bestuurlijke ambitie	62
Bijlage 1: Uitzonderingen bij informatiecategorie beschikkingen	63
Bijlage 2: Specifieke aandachtspunten informatiecategorieën	64
Bijlage 3: Actief openbaarmaking middels overzichten	66
Bijlage 4: Meerjarenplan VNG.....	67
Bijlage 5: Uitzonderingsgronden Woo	68
Bijlage 6: Gesprekspartners	69
Bijlage 7: Uitgangspositie verplichte informatiecategorieën Enschede.....	70
Bijlage 8: Uitgangspositie verplichte informatiecategorieën Losser.....	74
Bijlage 9: Mogelijke inwerkingtredingsfasering informatiecategorieën	78

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

Het huidige aanbod van overheidsinformatie is beperkt, versnipperd, slecht vindbaar en wordt niet duurzaam bewaard¹. Dat terwijl de Nederlandse overheid ernaar streeft haar informatie zoveel mogelijk voor iedereen beschikbaar en toegankelijk te maken^{2,3}. Met de invoering van Wet open overheid⁴ (Woo) wordt deze ambitie mogelijk werkelijkheid. De Woo beoogt de transparantie en verantwoording van de overheden te bevorderen door overheden te verplichten zo veel als mogelijk informatie in een vroegtijdig stadium actief openbaar te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Bij inwerkingtreding zal de Woo de Wob vervangen.

1.2 TIJDLIJN WET OPEN OVERHEID



Figuur 1 Tijdlijn Wet open overheid

¹<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/01/actief-openbaar-haalbaarheidsonderzoek-ontsluiting-overheidsinformatie>

²<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/open-overheid>

³<https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2018/07/nl-digibeter-agenda-digitale-overheid.pdf>

⁴<https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2019-04/kst-33328-a.pdf>

1.2 OPDRACHT EN ONDERZOEKSVRAGEN

De gemeentebegroting 2021-2024 bestaat uit een aantal programma's, waaronder het programma Samenleving en Bestuur⁵. Dit programma streeft onder andere naar een open en integer stadsbestuur. Eén van de doelen binnen het programma is *Goed Bestuur*:

We willen Enschede goed besturen. Dat kunnen we nooit alleen, maar alleen samen met de stad: onze partners, onze inwoners, onze ondernemers. We willen de stad meer betrekken bij het aanpakken van de maatschappelijke opgaven waar we als Enschede voor staan.

Goed bestuur wil ook zeggen dat we eerlijk besturen. Het bestuur en de gemeentelijke organisatie is integer, communiceert open, streeft naar een zo hoog mogelijke kwaliteit in de besluitvorming en leert van haar fouten. Inwoners moeten kunnen vertrouwen in de procedurele rechtvaardigheid van beslissingen. Daarom moeten we op tijd alle belangen meewegen.

Om dit bovenstaand doel te bereiken wordt onder andere ingezet op subdoel: *"Integere en transparante organisatie en bestuur"*. Openbaarheid van overheidsinformatie is daarbij het uitgangspunt (dit is geen keuze vanuit de Woo maar een verplichting los van het doel van Enschede). Om dit subdoel en bijpassend uitgangspunt te bereiken is de volgende actie geformuleerd: *"Wij bereiden ons voor op de implementatie van de Wet open overheid"*. Om uitvoering te geven aan deze actie heeft de Concernstaf van de gemeente Enschede eind 2020 een opdracht verleend aan het IT-bedrijf van de gemeente Enschede. Deze opdracht bestaat uit het uitvoeren van een impactanalyse voor zowel de gemeente Enschede als Losser. De impactanalyse kent de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn voor de gemeenten de belangrijkste wijzigingen en bepalingen van de Woo?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor Enschede en Losser? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJT-aspecten⁶
3. Welke samenhang en afhankelijkheden bestaan tussen de Woo en andere interne en externe ontwikkelingen?
4. Wat is de rol van de bestuurlijke ambitie in het kader van Woo? En wat betekent deze ambitie voor de impact van de Woo?
5. Welke randvoorwaarden, kansen en risico's kent de implementatie van Woo?

⁵ <https://documenten.enschede.nl/3-1-samenleving-en-bestuur2077>

⁶ Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie

1.3 PROJECTBESCHRIJVING

Wie?

De projectorganisatie wordt in tabel 1 beschreven.

Tabel 1 Projectorganisatie impactanalyse Woo

Rol	Functie	Naam
Bestuurlijk opdrachtgever	Wethouder	June Nods
Ambtelijk opdrachtgever	Clustermanager Concernstaf	Alfons de Vries
Gedelegeerd opdrachtgever Enschede	Regisseur Goed bestuur	Malu Hertzdahl
Gedelegeerd opdrachtgever Losser	Regiefunctionaris & strategisch adviseur	Frank Herik
Opdrachtnemer	Adviseur Informatiemanagement	Maurizio Dessenes
Projectgroep	Adviseur Informatiebeheer	Andrea von Rotz
	Jurist	John Boxem
	Jurist	Marloes Grotenhuis
	Projectcontroller	Silvia van der Arend
	Informatiespecialist	Michel van Wijk
	Informatie-architect	Durna Ozyilmaz
	Communicatieadviseur	Kirstin Wilde

Wat?

De opdracht van de projectgroep bestaat uit het uitvoeren van een impactanalyse. De daadwerkelijke implementatie van de Woo wordt meerjarig en valt buiten de scope van deze impactanalyse.

Waar?

De impactanalyse wordt uitgevoerd voor de gemeente Enschede en Losser.

Wanneer?

De impactanalyse wordt uitgevoerd in de periode maart 2021 tot oktober 2021.

Waarom?

Het uitvoeren van de impactanalyse leidt tot:

- Inzicht in de verplichtingen om te kunnen voldoen aan de Wet open overheid;
- Inzicht in de uitgangspositie van Enschede en Losser met betrekking tot de Woo-verplichtingen;
- Inzicht in de impact van de Woo op:
 - o de informatiehuishouding;
 - o de informatie- en applicatiearchitectuur;
 - o Juridisch vlak;
 - o De interne organisatie en externe omgeving;
 - o Financieel vlak.
- Inzicht in de rol van het bestuurlijk ambitieniveau ten aanzien van de Woo-verplichtingen;
- Inzicht in de samenhang tussen de Woo en externe en interne ontwikkelingen;
- Aanbevelingen voor de implementatiefase van de Woo.

2. JURIDISCHE IMPACT

In maart 2021 bracht de VNG de 'Handreiking Van Wob naar Woo' uit. Dit is een juridische handreiking voor gemeenten over de Woo. De handreiking beschrijft waartoe de Woo verplicht en wat er verandert ten opzichte van de Wob. Op basis van deze handreiking worden in dit hoofdstuk de Woo verplichting beschreven die afwijken van de Wob en impact zullen hebben op de gemeentelijke organisatie.

2.1 ALGEMENE BEPALINGEN

2.1.1 Begripsbepaling

Het begrip document wordt duidelijk uitgelegd in de Woo. Hoewel deze definitie niet enorm afwijkt van de definitie in de Wob, is het toch belangrijk om haar hier te vermelden. Het begrip document in de Woo slaat op allerlei soorten informatie. Niet alleen op teksten, maar ook op elektronische bestanden of analoge foto's en films. Ook tekstberichten en andere berichten op sociale media vallen binnen het begrip. Daarnaast is hier relevant te melden dat niet alleen beleidsdocumenten binnen de scope van dit begrip vallen, maar ook documenten die betrekking hebben op de bedrijfsvoering (bv. documenten over inkoop of personeelsbeleid).

Artikel 2.1 Begripsbepaling

(...)

document: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;

(...)

Figuur 2 Woo definitie van het begrip *document*

2.1.2 Reikwijdte

De Woo is van toepassing op bestuursorganen. Echter, tijdens de wetsgeschiedenis van de Woo is verduidelijkt dat leden van een gemeenteraad en hun fracties niet onder de Woo vallen, terwijl dat voor de gemeenteraad (als bestuursorgaan) wel geldt. Zo vallen alle interne fractiestukken van welke aard dan ook niet onder het bereik van de Woo.

2.1.3 Zorgplicht

In de Woo wordt gesproken over de zorgplicht van gemeenten. Deze plicht heeft betrekking op de staat waarin documenten verkeren en over de kwaliteit van de verstrekte informatie. Deze zorgplicht is feitelijk overgenomen van de Archiefwet (1995) en is daarom niet nieuw. Om te kunnen voldoen aan deze zorgplicht zullen gemeenten moeten werken aan het op orde krijgen van hun digitale informatiehuishouding. In hoofdstuk 3 wordt hier dieper op ingegaan.

De gemeente verstrekt informatie die juist en correct is. Daar komt bij dat de gemeente-informatie verstrekt over de methoden die gebruikt zijn om de inhoudelijke informatie samen te stellen (artikel 2.4, tweede en zesde lid, Woo).

2.2 ACTIEVE OPENBAARMAKING

Het derde hoofdstuk van de Woo ("*Openbaarmaking uit eigen beweging*") bevat regels over actieve openbaarmaking, dat wil zeggen: *het door een bestuursorgaan uit eigen beweging openbaar maken van documenten*. De Woo heeft tot doel dat gemeenten meer informatie uit eigen beweging openbaar en toegankelijk maken. Daarom is in de Woo niet alleen een inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking opgenomen (artikel 3.1 Woo), maar wordt ook voorgeschreven dat gemeenten bepaalde documenten binnen een voorgeschreven termijn in ieder geval uit eigen beweging openbaar moeten maken (artikelen 3.3, eerste en tweede lid, Woo). Dat is anders dan onder de Wob, waar gemeenten een grote mate van vrijheid hebben om te bepalen welke documenten zij uit eigen beweging openbaar maken. Welke documenten actief openbaar moeten worden gemaakt is opgesomd in tabel 2.

Tabel 22 Overzicht van actief openbaar te maken documenten per artikel(lid)

Inspanningsverplichting (artikel 3.1)	Verplicht openbare informatie (artikel 3.3, eerste lid)	Verplicht openbare informatie, tenzij ... (artikel 3.3, tweede lid)
Er geldt een inspanningsverplichting voor gemeenten om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging de informatie neergelegd in documenten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken. Deze bepaling bevat geen nieuwe verplichtingen ten opzichte van de Wob.	1. Wetten en andere algemeen verbindende voorschriften; 2. Overige besluiten van algemene strekking; 3. Ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, met inbegrip van de adviesaanvraag; 4. Inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen; 5. De bereikbaarheid van de gemeente en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend.	1. Bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen stukken van derden en college; 2. Vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de commissies (met uitzondering van vertrouwelijk stukken en vergaderingen); 3. Agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van college van B&W (met uitzondering van vertrouwelijk stukken en vergaderingen); 4. Adviezen over algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking; 5. Adviezen over andere onderwerpen van adviescolleges of -commissies (inclusief adviesaanvraag); 6. Convenanten, volgens, in overeenstemming met definitie Woo (zie handreiking blz. 22); 7. Jaarplannen of jaarverslagen op het niveau van het bestuursorgaan (begrotingen en jaarverslagen); 8. Verplichtingen tot het verstrekken van subsidies, anders dan met een beschikking; 9. Woo-verzoeken: het schriftelijke verzoek, de schriftelijke beslissing op het verzoek en de daarbij verstrekte informatie (zie voor meer informatie onderdeel <i>Passieve openbaarmaking</i>); 10. Ambtelijke en externe onderzoeksrapporten (zie artikel 3.3, tweede lid, onder j, Woo); 11. Alle beschikkingen, met uitzondering van de beschikkingen genoemd in artikel 3.3, tweede lid, onder k, Woo (zie Bijlage 1); 12. Schriftelijke oordelen in klachtenprocedures (over gedragingen van een bestuursorgaan).
Het betreft hier in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie		

De algemene aandachtspunten per artikel(lid) zijn opgesomd in tabel 3. Sommige informatiecategorieën kennen specifieke aandachtspunten waar rekening mee dient te worden gehouden. Deze zijn opgenomen in bijlage 2.

Tabel 3 Algemene aandachtspunten per artikel(lid)

Inspanningsverplichting (artikel 3.1)	Verplicht openbare informatie (artikel 3.3, eerste lid)	Verplicht openbare informatie, tenzij ... (artikel 3.3, tweede lid)
Uitzondering op deze zorgplicht is aan de orde indien openbaarmaking niet zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is en voor die situaties dat de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.	Wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking worden in het kader van de Bekendmakingswet al actief openbaar worden gemaakt.	Bestuursorganen worden verplicht bovenstaande categorieën openbaar te maken tenzij de uitzonderingen van de artikelen 5.1 en 5.2 (zie Hoofdstuk 2.4) Woo zich tegen openbaarmaking verzetten.
Het is aan de gemeente om te bepalen of het de informatie uit 'uit eigen beweging categorie' via overheid.nl (PLOOI) wenst te ontsluiten.	Conceptversie vallen buiten de actieve openbaarheidsverplichting. Ontsluiting van deze informatie vindt plaats via overheid.nl (PLOOI)	Conceptversie vallen buiten de actieve openbaarheidsverplichting. Ontsluiting van deze informatie vindt plaats via overheid.nl (PLOOI)

2.2.1 Wijze van openbaarmaking

De Woo stelt verplichtingen aan de wijze waarop informatie wordt verstrekt. Ongeacht of sprake is van passieve of actieve openbaarheid. Informatie die in het kader van de Woo openbaar wordt gemaakt, moet openbaar worden gemaakt op het *Platform Open Overheidsinformatie* (PLOOI, zie voor meer informatie Hoofdstuk 4.3). Het uitgangspunt is dat de verstrekking van informatie in elektronische vorm plaatsvindt. Bovendien moet de verstrekte informatie een machine leesbaar en open formaat hebben en van metadata zijn voorzien. Het formaat en de metadata dienen zoveel als mogelijk te voldoen aan de formele open standaarden (zie website *Forum Standaardisatie*). Dit laatste om het begrip, de vindbaarheid en het hergebruik van informatie te stimuleren. Onder bepaalde omstandigheden – bv. een onevenredige inspanning voor de gemeente – mag van bovengenoemde wijze van verstrekking worden afgeweken (zie artikel 2.4 Woo). Dit moet echter wel gemotiveerd worden met een verklaring.

2.2.2 Moment van openbaarmaking

De hoofdregel is dat de openbaarmaking zo spoedig mogelijk plaatsvindt, maar uiterlijk binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie. In die twee weken dient de gemeente – indien van toepassing – een aantal zaken te regelen: anonimiseren van gevoelige gegevens, verwijderen van andere onderdelen waarop uitzondering van toepassing (zie Hoofdstuk 2.4) is en/ of overleg voeren met belanghebbenden⁷. Voor een aantal documenten en in bepaalde situaties geldt een afwijkende openbaarheidsregeling. Deze afwijkingen zijn opgenomen in (Bijlage 3).

Als een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen actieve openbaarmaking van documenten, moet de gemeente genoemde belanghebbende vragen om een zienswijze. Ook moet de gemeente twee weken wachten met het openbaar maken van die documenten. De belanghebbende kan dan een voorlopige voorziening

⁷ Een belanghebbende is bijvoorbeeld degene op wie de informatie betrekking heeft, de geadresseerde van een beschikking of een partij bij een convenant.

aanvragen om de openbaarmaking te voorkomen. De mededeling aan belanghebbende wordt gelijkgesteld met een besluit. Mogelijk staat hier dan weer bezwaar en beroep tegen open.

Het kan voorkomen dat de in artikel 5.1 en 5.2 (zie Hoofdstuk 2.4) genoemde belangen gedeeltelijke of gehele openbaarmaking in de weg staan. Van een gedeeltelijke of gehele niet-openbaarmaking doet de gemeente via PLOOI een mededeling op de wijze en het tijdstip waarop het niet-openbaar gemaakte stuk openbaar zou zijn gemaakt. Het is niet mogelijk bezwaar in te dienen tegen het niet actief openbaar maken van informatie. Wanneer een belanghebbende alsnog toegang wil tot deze informatie, zal hij of zij een Woo-verzoek moeten indienen.

2.2.3 Inwerkingtreding actieve openbaarmaking

De wetgever heeft in de Woo geen moment vastgelegd voor de inwerkingtreding. Het moment van inwerkingtreding zal in ieder geval pas plaatsvinden na de behandeling van de Woo in de Eerste Kamer. De behandelingen zijn begonnen in april 2021 en worden vervolgd op 28 september 2021. Als de Eerste Kamer besluit de Woo aan te nemen dan zal de Woo 6 maanden na de publicatie in het Staatsblad inwerkingtreden⁸. Experts schatten in dat het moment van inwerkingtreding plaatsvindt na 1 mei 2022.

De Woo biedt het ministerie van BZK de ruimte fasering aan te brengen in de inwerkingtreding. Op basis hiervan is de verwachting dat de gemeenten niet direct aan alle verplichtingen van de Woo dienen te voldoen. Zo kan de verplichting ingaan op het moment dat de gemeenten in staat zijn om eraan te voldoen. De VNG zal een voorstel doen aan BZK voor de aan te houden fasering. Een groep gemeenten heeft in het kader van het project *Grip op Informatie*⁹ een voorzet gedaan voor een fasering (zie Bijlage 4). Het uitgangspunt bij dit voorstel is dat de verplichtingen waar naar verwachting met weinig inspanning aan voldaan kan worden voor de korte termijn worden gepland en de meer ingrijpende verplichtingen later. Het is aannemelijk dat de VNG het voorstel voorlegt aan ministerie van BZK en dat zij deze fasering aanhoudt.

Tot slot is het relevant om te vermelden dat de verplichting van actieve openbaarmaking alleen van toepassing is op de documenten die na inwerkingtreding van de Woo zijn vastgesteld of ontvangen.

2.2.4 Naleving Woo stimuleren

De wetgever wil stimuleren dat gemeenten uitvoering geven aan de verplichtingen de Woo. Gemeenten moeten ieder jaar aandacht besteden aan beleidsvoornemens ten aanzien van de uitvoering van de Woo. Daarnaast moeten gemeenten in de jaarlijkse verantwoording verslag doen van de uitvoering van de Woo in relatie tot die beleidsvoornemens, de zogenoemde *openbaarheidsparagraaf*.

Er zijn verschillende manieren om te voldoen aan deze verplichting van de Woo. Zo kan er kwantitatieve informatie worden opgenomen in de jaarlijkse verantwoording, waarmee bijvoorbeeld wordt aangetoond hoeveel documenten al openbaar worden gemaakt. Daarnaast kan er meer kwalitatieve informatie gerapporteerd worden zoals het type documenten die openbaar zijn gemaakt en de onderwerpen die daarin aan bod komen.

Gevolg van deze verplichting is dat een gemeente afspraken moet maken over wat en waar zij dit gaat vastleggen en wie verantwoordelijk is voor het verzamelen van de gevraagde informatie.

⁸ Artikel 10.3 Inwerkingtreding - Overheid en Openbaarheid

⁹ Zie implementatieplan Actief openbaar maken; <https://kia.pleio.nl/cms/view/80088830-74f3-4e40-9259-e6a73218cb56/tweede-week-van-grip-op-informatie>

2.3 PASSIEVE OPENBAARMAKING

In hoofdstuk 4 van de Woo staan regels over passieve openbaarmaking. Met andere woorden, het op verzoek openbaar maken van documenten. Ten opzichte van de Wob zijn er geen grote veranderingen. Hierna worden de belangrijkste wijzigingen beschreven.

2.3.1 Indienen van een verzoek

In lijn met de Wet Modernisering Elektronisch Bestuur Verkeer regelt de Woo dat een Woo-verzoek elektronisch kan worden ingediend. De gemeente moet zelf een kanaal (bv. een webformulier) aanwijzen waar de verzoeken kunnen worden ingediend. Als een verzoek via een ander kanaal binnenkomt, mag de gemeente dit verzoek buiten behandeling stellen. In dat geval moet de gemeente de verzoeker wel een herstelmogelijkheid bieden om het verzoek alsnog via het juiste kanaal in te dienen.

2.3.2 Preciseren van een verzoek

Verzoekers kunnen gevraagd worden om hun verzoek te verduidelijken als dat te algemeen is geformuleerd. Onder de Woo hebben gemeenten – na ontvangst van het verzoek – twee weken (onder de Wob vier weken) de tijd om de verzoeker om verduidelijking te vragen.

2.3.3 Informatie vorderen

Een gemeente wordt verplicht om informatie bij derden op te vragen als blijkt dat deze informatie niet meer bij de gemeente berust, maar nog wel bij de gemeente behoort te berusten.

2.3.4 Omvangrijk verzoek

Sommige verzoeken zijn zo omvangrijk dat een gemeente niet binnen de verplichte termijn kan voldoen aan het verzoek. In die gevallen kan de gemeente in overleg met de verzoeker afspraken maken over de volgorde waarin de gewenste stukken worden gedeeld met de verzoeker. Zo kan in samenspraak bepaald worden dat de vijftig of honderd meest interessante documenten in ieder geval binnen de verplichte termijn worden gedeeld.

2.3.5 Beslistermijn

Bij een omvangrijk of een onduidelijk verzoek kan de gemeente de beslistermijn van vier weken uitstellen met nog slechts twee weken. Onder de Wob kan de beslistermijn met vier weken worden uitgesteld.

2.3.6 Contactpersoon Woo

De Woo verplicht gemeenten een of meerdere contactpersonen aan te wijzen voor de beantwoorden van vragen over de beschikbaarheid van gemeentelijke informatie. Deze verplichting vervangt de vervallen verplichting in de Woo om een register bij te houden van de informatie waarover de gemeente beschikt.

De taak van de contactpersoon is om vragen van externe belanghebbenden (zie stakeholderanalyse in Hoofdstuk 5.1) te beantwoorden over de beschikbaarheid van overheidsinformatie waarnaar hij op zoek is. De contactpersoon helpt externe belanghebbenden te overzien welke informatie aanwezig is bij de gemeente, ook als die nog niet openbaar is omdat die beoordeling nog niet heeft plaatsgevonden. De contactpersoon is daarmee ook een hulpmiddel voor externe belanghebbenden bij het opstellen van een verzoek om informatie. Ook kan de contactpersoon een externe belanghebbenden in contact brengen met de dossierhouder die kennis van informatie die (nog) niet openbaar is.

De Woo schrijft niet voor hoe de contactpersoon zijn taak moet uitvoeren. Het is aan de gemeente om dit in te vullen. Over de taakuitvoering staat in de memorie van toelichting wel het volgende: De bedoeling is dat de

contactpersoon op laagdrempelige en klantvriendelijke wijze, bijvoorbeeld telefonisch of via e-mail, vragen beantwoordt.

Gelet op de bescheiden omvang van de rol van de contactpersoon is de benodigde capaciteit in de maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) van de Wijzigingswet Woo geschat op 0,1, 0,2 en 0,5 Fte voor respectievelijk kleine, middelgrote en grote bestuursorganen¹⁰. In de brief van het kabinet is de capaciteit verhoogd naar respectievelijk 0,2, 0,4 en 1,0 Fte¹¹. De uitvoeringstoets van VNG Realisatie toont aan dat gemeenten denken minimaal het drievoudige nodig te hebben dan geschat in de MKBA¹².

2.4 UITZONDERINGSGRONDEN

In de Woo zal (deels) aansluiting worden gezocht bij de uitzonderingsgronden uit de Wob. Net zoals in de Wob zullen er absolute en relatieve uitzonderingsgronden gelden. Een absolute uitzonderingsgrond betekent dat informatie, wanneer de omschreven situatie zich voordoet, nooit openbaar zal worden gemaakt. Een relatieve uitzonderingsgrond betekent dat er een afweging moet worden gemaakt tussen het belang genoemd in de uitzonderingsgrond, de beschikbare informatie en het belang van openbaarheid. In bijlage 5 staat een overzicht van de verschillende absolute en relatieve uitzonderingsgronden.

2.4.1 Motiveringsplicht

De Woo kent in enkele gevallen in het bijzonder de motiveringsplicht bij de afwijzing van een Woo-verzoek. Zie hiervoor artikel 5.1, derde lid, Woo en artikel 5.3 Woo.

2.4.2 Informatie ouder dan vijf jaar

Daarnaast is relevant te vermelden dat het uitgangspunt van de Woo is: de relatieve weigeringsgronden zijn na vijf jaar niet meer van toepassing, tenzij de gemeente kan motiveren dat deze toch nog van toepassing zijn. Dat betekent niet dat informatie ouder dan vijf jaar automatisch openbaar moet worden gemaakt als daartoe een verzoek wordt ingediend. De weigeringsgronden kunnen namelijk nog steeds aanleiding geven om een verzoek af te wijzen.

2.4.3 Persoonlijke beleidsopvatting

Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen wordt net zoals in de Wob ook onder de Woo niet verstrekt. Persoonlijke beleidsopvattingen zijn onder meer ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen voor intern beraad. Het bestuursorgaan mag deze informatie wel verstrekken, maar dan in een niet tot personen herleidbare vorm. Eventueel zou in beleid kunnen worden vastgelegd in welke gevallen gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar te maken of, als degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, in wel tot personen herleidbare vorm. *Tot slot is hier belangrijk te vermelden dat persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke beleidsvorming voortaan in beginsel openbaar moeten worden gemaakt.*

2.4.4 Informatie die de verzoeker betreft

In de Woo is de mogelijkheid opgenomen om informatie aan een of enkele personen te verstrekken in plaats van openbaar te maken voor eenieder. Verstrekking aan een of enkele personen is aan de orde als de informatie

10 Zie bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 4, p. 44.

11 Zie Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 4.

12 https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/rapportage_uitvoeringstoets_woo.pdf, p. 74.

betrekking heeft op de verzoeker (artikel 5.5 Woo), als er klemmende redenen zijn om de verzoeker de gevraagde informatie niet te onthouden (artikel 5.6 Woo) of als het gaat om toegang tot informatie ten behoeve van onderzoek (artikel 5.7 Woo).

3. IMPACT OP INFORMATIEHUISHOUDING

3.1 DIGITALE INFORMATIE HUISHOUDING OP ORDE

Initiatiefnemers van de Woo menen dat een van de problemen bij de uitvoering van de Woo is dat een gemeente niet altijd weet welke informatie er is en deze niet snel tot haar beschikking heeft. Daarom bevat de Woo regels voor het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding van gemeenten. Feitelijk kennen gemeenten sinds de introductie van de Archiefwet de inspanningsverplichting om informatiehuishouding op orde te brengen. Dat doen gemeenten door ervoor te zorgen dat: “de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden”. Met komst van de Woo wordt deze inspanningsverplichting niet alleen benadrukt, maar ook nog eens uitgebreid. Van gemeenten wordt namelijk verwacht dat zij maatregelen nemen om de digitale documenten die zij ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben duurzaam toegankelijk¹³ te maken. Dit zou het sneller en eenvoudiger moeten maken om te beslissen op een Woo-verzoek. Daarnaast zou het toegankelijk maken van digitale documenten kunnen bijdragen aan de actieve openbaarmaking van informatie.

Een gemeente die haar informatiehuishouding op orde heeft weet welke documenten ze heeft en kan die vinden. Wanneer een document niet gevonden wordt is het er ook niet. Er is een gecontroleerd proces waarmee documenten na de voorgeschreven bewaartermijn vernietigd worden of gereed zijn om te worden overgedragen aan een archiefbewaarplaats.

3.2 Meerjarenplan

Welke maatregelen gemeenten precies kunnen en moeten treffen om hun digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken, zal volgen uit het meerjarenplan dat de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) naar de Tweede Kamer moet sturen. Bestuurlijk is afgesproken dat de VNG voor de gemeenten het meerjarenplan opstelt en uitvoert. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Woo heeft de VNG in januari 2020 het Meerjarenplan implementatie Woo¹⁴ aangeboden aan de minister van BZK. Zie voor een samenvatting van dit meerjarenplan bijlage 4.

3.3 Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding

Ter uitvoering van het meerjarenplan wordt het *Tijdelijke adviescollege informatiehuishouding* opgericht. Het Adviescollege bereidt de rapportage voor die de minister van BZK aan de Kamer uitbrengt. In de rapportage dient de minister aandacht te besteden aan ‘de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie’ (artikel 6.2, tweede lid Woo). Het Adviescollege doet zo nodig voorstellen voor aanpassingen van het meerjarenplan wanneer de gestelde doelen niet gehaald dreigen te worden. Ook is het Adviescollege belast met het geven van voorlichting aan bestuursorganen en het opleiden van personen belast met de uitvoering van openbaarmaking van informatie. Tot slot zal het Adviescollege fungeren als klachtenbemiddelaar. Groepen die beroepsmatig informatie bij de gemeenten zoeken (zoals journalisten) en daarbij tegen belemmeringen en onduidelijkheden aanlopen kunnen bij het Adviescollege een klacht indienen. Het kan bij klachtbemiddeling voorkomen dat een gemeente verplicht wordt om informatie aan te leveren bij het Adviescollege.

13 Duurzaam wil zeggen dat de documenten die bewaard moeten worden na 100 jaar nog zonder kwaliteitsverlies raadpleegbaar zijn.

14 <https://vng.nl/sites/default/files/2021-01/meerjarenplan-woo-brief-bzk-met-bijlage.pdf>

3.2 0-METING INFORMATIEHUISHOUDING ENSCHEDE EN LOSSER

De initiatiefnemers van de Woo schatten voorzichtig in dat gemeenten minstens acht jaar nodig hebben om de digitale informatiehuishouding op orde te brengen¹⁵. Om te bepalen of de informatiehouding van Enschede en Losser 'op orde is' en of de gemeenten de documenten binnen de informatiecategorieën actief openbaar (kunnen) maken is een zogenoemde 0-meting uitgevoerd. Met de 0-meting is geprobeerd om inzicht te krijgen in de uitgangspositie van de beide gemeenten.

Voor het uitvoeren van de 0-meting is onder andere gebruik gemaakt van een door de VNG ontwikkeld meetinstrument. Het *Meetinstrument Wet open overheid* is bedoeld als hulpmiddel voor gemeentelijke organisaties bij de inventarisatie van documenten die actief openbaar moeten worden gemaakt (zie Tabel 2). Het dient als invulblad, waarmee de overheidsinstantie zijn "ist" situatie kan inventariseren. Het gevuld krijgen van het meetinstrument is in de praktijk een omvangrijke taak. Per informatiecategorie moeten allereerst de betrokken processen worden geïnventariseerd. Van de geïnventariseerde processen moeten de proceseigenaren (als die er al zijn) bevraagd worden over de betreffende informatiecategorie en bijbehorende documenten. Per documenten worden in het meetinstrument bijna 20 kenmerken in kaart gebracht.

In deze analyse is gezien doorlooptijd een andere benadering gekozen. Er is voor gekozen om verschillende experts te interviewen (zie Bijlage 6) die op de een of andere betrokken zijn bij een informatiecategorie. Zo zijn bijvoorbeeld Wob-specialisten en informatiebeheerders geïnterviewd. Met deze experts is gesproken over de informatiecategorieën en de documenten daarbinnen. Daarnaast hebben de projectgroepleden het documentmanagementsysteem Corsa geraadpleegd. Per informatiecategorie is geprobeerd de volgende kenmerken in beeld te brengen¹⁶:

- Betrokken applicaties
- Aantal ontvangen en gemaakte documenten per jaar
- Of de documenten al (actief) openbaar worden gemaakt
- Betrokken en/of verantwoordelijk organisatieonderdeel
- Bijzonderheden

De verzamelde informatie geeft voor het merendeel van de informatiecategorieën een aardig beeld van de uitgangspositie. In bijlagen 7 (Enschede) en 8 (Losser) zijn de resultaten van dit onderzoek opgenomen.

Het onderzoek hierboven leverde vooral een beeld op over de actieve openbaarmakingsverplichting. Daarom is er ook gekeken naar de wijze waarop nu voldaan wordt aan de inspanningsverplichting en hoe er wordt omgegaan met Wob-verzoeken (passieve openbaarmaking). Al met al leidt de verzamelde informatie tot een aantal constatering over de uitgangspositie van Enschede en Losser (zie Tabel 4). In hoofdstuk 3.3 wordt vervolgens – op basis van de uitgangspositie – ingegaan op de impact van de Woo op de informatiehuishouding.

15 Zie Kamerstukken II 2019/20, 35112, nr. 9., p. 7

16 Het in beeld brengen van de overige kenmerken per informatiecategorie (zoals koppelvlakken, bestandsformaten en aanwezigheid vertrouwelijke gegevens) zal tijdens de implementatiefase van Woo geïnventariseerd moeten worden.

Tabel 4 Constatering over de uitgangspositie van Enschede en Losser

Organisatie	Uitgangspositie
Beide	De documenten binnen een deel van de informatiecategorieën worden deels of volledig openbaargemaakt De documenten binnen de 'moeilijke' informatiecategorieën (Wob-verzoeken, beschikkingen, adviezen en onderzoeken) worden niet of gedeeltelijk openbaar gemaakt. Openbaar gemaakte documenten worden niet binnen 14 dagen na ontvangst of ontstaan openbaar gemaakt Bij het openbaar maken van documenten wordt nagenoeg geen rekening gehouden met duurzame toegankelijkheid en digitale toegankelijkheid ervan Alleen de documenten binnen de informatiecategorie wet- en regelgeving worden openbaar gemaakt via overheid.nl (d.m.v. DROP) Informatie wordt via verschillende applicaties en kanalen openbaar gemaakt Wob-verzoeken komen via verschillende kanalen binnen Er is een applicatie waarmee men digitaal kan anonimiseren. Dit neemt niet weg dat anonimiseren handmatig gebeurt en daardoor zeer arbeidsintensief is. Van de documenten die onder Woo openbaar moeten worden gemaakt wordt het merendeel opgesteld zonder documentsjablonen Een aantal informatiecategorieën bevat vertrouwelijke gegevens of persoonsgegevens In sommige gevallen worden verschillende termen gebruikt voor eenzelfde begrip. Een voorbeeld hiervan is convenant; intentieovereenkomst, herenakkoord, samenwerkingsovereenkomst. Om de informatiehuishouding op orde te brengen en te optimaliseren is er een uitvoeringsprogramma opgezet, genaamd Bridge. Sommige informatie wordt op verzoek van de organisatie gemaakt door ketenpartners. Denk hierbij aan adviezen van een waterschap of omgevingsdienst.
Enschede	De archiefwaardige informatie wordt in Enschede versnipperd opgeslagen. Soms in applicaties die geen volwaardige functionaliteit hebben voor de opslag van archiefwaardige informatie. Hierdoor is de vindbaarheid van informatie enorm beperkt. Ook de informatie die actief openbaar moet worden gemaakt wordt opgeslagen in verschillende applicaties Een aanzienlijk deel van de actief openbaar te maken informatie wordt opgeslagen in Corsa of in iBabs. In Enschede is zaakgericht werken niet de norm. Enschede kent een zaakstelsel, maar deze wordt minimaal gebruikt om het zaakgericht werken te ondersteunen. Sterker nog, het primaire opslagsysteem, Corsa, is niet zaak-, maar documentgericht. Dit ondermijnt de bundeling van informatie en werkt versnippering van informatie in de hand. Aantal documenten dat i.h.k.v. de Woo openbaar moet worden gemaakt: naar schatting minimaal 8.000 documenten per jaar Wob-verzoeken worden niet eenduidig geregistreerd Zaakdossiers met documenten worden soms opgeslagen op netwerkschijven Er is geen overzicht van afgehandelde en onderhanden Wob-verzoeken Als er een Wob-verzoek binnenkomt is de verzochte informatie niet zomaar gevonden. Binnen de wettelijke termijn blijven is hierdoor lastig. Zaakdossiers zijn regelmatig incompleet, omdat bv. uitgaande brieven en/ of werkmails ontbreken Het duurt bij Wob-verzoeken regelmatig enige tijd voordat het verzoek op de plek is waar het behandeld dient te worden Er is geen digitaal kanaal bepaald voor het indienen van Wob-verzoeken Het is in sommige gevallen onduidelijk wat de status van een document is. Digitale dossiers en documenten worden regelmatig niet goed gemetadateerd, dit verslechtert de vindbaarheid van deze dossiers en documenten Informatiedossiers zijn hoofdzakelijk digitaal, maar soms ook hybride (digitaal en analoog). Op sommige afdelingen, met name binnen de bedrijfsvoeringstak (IDVL), wordt nagenoeg niet aan informatie- en archiefbeheer gedaan volgens, in overeenstemming met de standaarden van de gemeente Enschede

	De informatie in applicaties is niet altijd up-to-date of volledig.
	Uit eigen beweging wordt informatie en data openbaar gemaakt die niet onder de scope van de Woo valt.
Losser	Een groot deel (schattingen lopen op tot 80%) van de informatie binnen de gemeentelijke organisatie wordt opgeslagen in Corsa
	In Losser werkt men zaakgericht. Dit houdt onder andere in dat documenten worden gekoppeld aan een zaakdossier. Het zaakdossier wordt voorzien van de verplichte metadata en de informatie binnen deze zaken is hierdoor goed terug vindbaar.
	De informatie die actief openbaar moet worden gemaakt wordt grotendeels opgeslagen in Corsa
	Aantal documenten dat i.h.k.v. de Woo openbaar moet worden gemaakt: naar schatting minimaal 2.500 documenten per jaar
	Er is geen digitaal kanaal bepaald voor het indienen van Wob-verzoeken
	Er is geen organogram op de website te vinden
	Ingekomen raadstukken worden niet gepubliceerd, omdat het arbeidsintensief is deze te anonimiseren
	Uit eigen beweging wordt informatie en data openbaar gemaakt die niet onder de scope van de Woo valt.

3.3 IMPACT

3.3.1 Enschede

De informatiehuishouding is niet op orde en er moeten flinke stappen gezet worden om aan de verplichtingen van de Woo te kunnen voldoen. Dit geldt vooral voor de verplichtingen in relatie tot de inspanningsverplichting en de passieve openbaarmaking. Informatie wordt namelijk niet op één plek vastgelegd, maar wordt versnipperd opgeslagen in de vele mogelijkheden die ervoor zijn: meerdere documentopslagsystemen, talloze vakapplicaties, netwerkschijven, mailboxen of zelfs in WhatsApp. Dat de gemeente daarnaast beperkt zaakgericht werkt, werkt de versnippering van informatie nog verder in de hand. Bovendien bevatten sommige applicaties niet eens de functionaliteit om informatie goed te kunnen beheren en ontsluiten (WhatsApp is hier een goed en tegelijkertijd slecht voorbeeld van). Andere applicaties kennen deze functionaliteiten wel maar daar speelt het beperkte gebruik van deze functionaliteiten de informatiehuishouding parten. Een ander heikel punt is dat dossiers regelmatig niet compleet zijn, omdat bijvoorbeeld een uitgaande brief ontbreekt. Ook is de status van documenten lang niet altijd duidelijk. Het is in Enschede eerder regel dan uitzondering dat het zoeken van informatie veel tijd kost en dat men na een zoekopdracht niet zeker weet of de gezochte informatie ook daadwerkelijk gevonden/volledig is.

De analyse toont aan dat de procesafhandeling van en de informatiehuishouding rondom Wob-verzoeken op dit moment allesbehalve optimaal is. Wob-verzoeken kunnen op dit moment via verschillende ingangen de organisatie binnenkomen. Er is geen officieel elektronisch 'Wob-kanaal' aangewezen¹⁷. Op de gemeentelijke website is geen informatie te vinden over het indienen van een Wob-verzoek. Door de versplinterde ingang is de voortvarendheid waarmee een Wob-verzoek wordt opgepakt in de praktijk afhankelijk van de ingang waar het binnenkomt. Hierdoor is soms al een deel van de wettelijke termijn verspild doordat het verzoek langere tijd van afdeling naar afdeling gaat voordat het op de juiste plek binnen de organisatie is beland. Een ander punt is dat Wob-verzoeken door de organisatie niet eenduidig worden geregistreerd. Hierdoor ziet de afdeling Juridische Zaken in sommige gevallen pas (te) laat dat een Wob-verzoek om actie vraagt. Het algemene en unanieme oordeel van de Wob-specialisten is dat Enschede weinig grip heeft op het Wob-verzoekproces, mede door het

¹⁷ Het bepalen van en communiceren over een elektronisch kanaal voor het indienen van Woo-verzoeken is een verplichting onder de Woo en deze verplichting wordt verder aangescherpt door de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (zie Hoofdstuk 7.2.1).

ontbreken van een Wob-coördinator, en dat het vinden van de verzochte informatie een tijdrovende aangelegenheid is waarbij het lastig is om binnen de wettelijk gestelde termijn te blijven.

Als we kijken naar de verplichtingen rondom actieve openbaarmaking zijn de beelden wat gematigder. Allereerst valt op dat een relatief groot gedeelte van de actief openbaar te maken documenten al openbaar wordt gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de documenten binnen de categorieën jaarplannen en collegestukken. De publicatie van deze documenten vindt op dit moment via verschillende kanalen plaats. Onder de Woo dienen deze documenten minimaal via PLOOI te worden ontsloten. Over de manier waarop documenten kunnen worden ontsloten via PLOOI wordt in hoofdstuk 4.3.3 dieper ingegaan. De 0-meting toont ook aan dat een relatief groot deel van alle informatie die in het kader van de Woo actief openbaar moet worden gemaakt zich in het documentmanagementsysteem Corsa en het raadsinformatiesysteem iBabs bevindt. Dit is voordelig omdat de verwachting is dat de systemen die openbaar te maken documenten bevatten aangepast dienen te worden. Hierover in hoofdstuk 4.4 meer uitleg. Hoe minder van dit soort systemen aangepast dienen te worden hoe beperkter de incidentele en structurele inspanningen. Tot slot, bij de categorieën adviezen en onderzoeken is Enschede in sommige gevallen afhankelijk van de samenwerking met ketenpartners. De verwachting is dat de samenwerking tussen Enschede en haar ketenpartners op dit moment niet afgestemd is op de verplichtingen die gaan gelden onder de Woo. Denk hierbij aan het aanleveren van documenten op een manier dat Enschede deze met weinig inspanning kan publiceren.

De analyse toont aan dat Enschede op dit moment geen gestandaardiseerd proces kent om persoons- en vertrouwelijke gegevens duurzaam onleesbaar te maken of te verwijderen. Zo wordt er bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van documentsjablonen in combinatie met intelligente anonimiseringssoftware. Sterker nog, Enschede beschikt op dit moment niet over deze software. De inzet van documentsjablonen en intelligente anonimiseringssoftware zijn randvoorwaardelijk om informatie effectief en efficiënt ‘weg te kunnen lakken’ (zie Hoofdstuk 4.2.4 en 4.3.1). Wat deze constatering zorgelijk maakt is de verwachting dat met de komst van de Woo het aantal openbaar te maken documenten dat persoons- of vertrouwelijke gegevens bevat enorm toeneemt. De verwachting is dan ook dat Enschede veel inspanning zal moeten leveren om een gestandaardiseerd proces in te richten met behulp sjablonen en anonimiseringssoftware. Positief nieuws is dat er op dit moment een adviesproject wordt uitgevoerd, met als doel om te onderzoeken welke anonimiseringssoftware geschikt is om de uitdagingen van Enschede (waaronder de Woo) het hoofd te bieden.

De mate waarin Enschede kan voldoen aan de verplichtingen van de Woo is grotendeels afhankelijk van de mate waarin het programma BRIDGE succesvol is in het op orde brengen van de informatiehuishouding

Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Woo – en het bijzonder de inspanningsverplichting en verplichtingen rondom passieve openbaarmaking – is het essentieel dat alle informatie die de gemeente maakt of ontvangt op een eenduidige en gestructureerde manier wordt vastgelegd en duurzaam toegankelijk wordt gehouden. Alleen dan kan de informatie – bijvoorbeeld naar aanleiding van een Woo-verzoek – met weinig inspanning worden teruggevonden. Binnen het programma BRIDGE wordt er alles aan gedaan om de Enschedese (en in mindere mate de Losserse) informatiehuishouding op orde te brengen. Onder andere door informatiebeheerbeleid te maken, het informatie- en archiefbeheer goed in te bedden in de gemeentelijke processen, informatiebeheer binnen applicaties beter in te richten en door medewerkers actief kennis en vaardigheden bij te brengen zodat zij zelf een bijdrage kunnen leveren aan het op orde brengen van de informatiehuishouding. Over het programma BRIDGE en de samenhang tussen BRIDGE en de Woo wordt in hoofdstuk 7.1.4 verder uitgeweid.

3.3.2 Losser

De 0-meting toont aan dat de informatiehuishouding van Losser grotendeels op orde is. Losser spant zich al jaren in om de organisatie van het belang van goed informatiebeheer te doordringen. Dat doet zij onder andere door nieuwe medewerkers op dit gebied proactief kennis en vaardigheden bij te brengen. Daarnaast werkt Losser zaakgericht, met als positief gevolg dat de informatie op zaakniveau gebundeld is. Deze zaken worden bovendien voorzien van de benodigde metadata zodat een zaakdossier goed terug te vinden is. Naar schatting bevindt meer dan 80% van alle gemeentelijke informatie zich in één omgeving, namelijk het documentmanagementsysteem Corsa. De 0-meting toont ook aan dat nagenoeg alle informatie die in het kader van de Woo actief openbaar moet worden gemaakt zich in Corsa en het raadsinformatiesysteem iBabs bevindt. Dit is voordelig omdat de verwachting is dat de systemen die openbaar te maken documenten bevatten aangepast dienen te worden. Hierover in hoofdstuk 4.4 meer uitleg. Hoe minder van dit soort systemen aangepast dienen te worden hoe beperkter de incidentele en structurele inspanningen. Ook wordt duidelijk dat Losser uit eigen beweging informatie openbaar maakt dat niet binnen de verplichte categorieën valt.

Wat betreft de informatiehuishouding in Losser is het niet alleen positief. Uit de gesprekken met de experts blijkt dat een (relatief klein) deel van de gemeentelijke informatie zich bevindt op netwerkschijven, mailboxen en berichtensystemen zoals WhatsApp. Het nadeel hiervan is dat deze informatie lastiger te vinden en minder goed te ontsluiten is. Daarnaast wordt de informatie die Losser openbaar maakt momenteel via verschillende kanalen ontsloten. Terwijl onder de Woo alle informatiecategorieën minimaal via PLOOI ontsloten moeten worden. Daarnaast blijkt dat Losser momenteel handmatig document anonimiseert. De gemeente heeft daarvoor geen gestandaardiseerde werkwijze en maakt geen gebruik van documentsjablonen en beschikt niet over intelligente anonimiseringssoftware. Deze situatie maakt dat Losser naar verwachting een aanzienlijke inspanning moet leveren om documenten te kunnen ontdoen van persoons- en vertrouwelijke gegevens. Positief nieuws is dat er op dit moment een adviesproject wordt uitgevoerd, met als doel om te onderzoeken welke software geschikt is om Losser te ondersteunen bij het 'zwart lakken' van informatie.

Er zijn nog twee andere aandachtspunten. Voor wat betreft het Wob-verzoekproces valt op dat Losser geen officieel elektronisch kanaal kent voor het indienen van Wob-verzoeken¹⁸. Op de gemeentelijke website staat slechts beperkte informatie over het indienen van een Wob-verzoek. Daarnaast, bij de categorieën adviezen en onderzoeken is Losser in sommige gevallen afhankelijk van de samenwerking met ketenpartners. De verwachting is dat de samenwerking tussen Losser en haar ketenpartners op dit moment niet afgestemd is op de verplichtingen die gaan gelden onder de Woo. Denk hierbij aan het aanleveren van documenten op een manier dat Losser deze met weinig inspanning kan publiceren.

18 Het bepalen van en communiceren over een elektronisch kanaal voor het indienen van Woo-verzoeken is een verplichting onder de Woo en deze verplichting wordt verder aangescherpt door de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

4. IMPACT OP ARCHITECTUUR

Om documenten (actief) openbaar te kunnen maken zijn aanpassingen van de bestaande informatie- en applicatiearchitectuur nodig. In de uitvoeringstoets Woo van VNG Realisatie¹⁹ is een uitgebreide analyse opgenomen van de nieuwe eisen die aan de gemeentelijke architectuur worden gesteld. Die eisen zijn van toepassing op twee onderwerpen: *identificeren* en *publiceren*. In dit hoofdstuk bespreken we beide onderwerpen en de gevolgen die deze eisen hebben voor de gemeentelijke architectuur. In hoofdstuk 9.2.2 wordt beschreven welke stappen Enschede en Losser kunnen of moeten zetten om aan de Woo-vereisten te kunnen voldoen.

4.1 PROCES VOOR ACTIEVE OPENBAARMAKING

Om de documenten in het kader van de Woo (actief) openbaar te kunnen maken vergt van Enschede en Losser een andere manier van werken. Er zijn extra handelingen nodig om documenten te publiceren en om gepubliceerde documenten vindbaar te maken en duurzaam beschikbaar te houden. Daarnaast moeten in sommige gevallen gegevens uit documenten worden verwijderd in het kader de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) of omdat deze gegevens op basis van een weigeringsgrond uitgezonderd zijn van openbaarmaking (zie Hoofdstuk 2.4). Hierna wordt beschreven welke processtappen gezet moeten worden om aan deze vereisten te kunnen voldoen. Uit onze analyse blijkt dat Enschede en Losser onderstaande stappen niet of zeer beperkt uitvoeren (met uitzondering van Losser, die consequent documenten metadateert t.b.v. de vindbaarheid).

4.2 PROCESSTAP: IDENTIFICEREN

In deze processtap wordt alle informatie die nodig is om later tot publicatie over te kunnen gaan als metadata vastgelegd. Uit die informatie kan ten minste het volgende worden afgeleid:

- of een verplichting geldt het document actief openbaar te maken;
- of zich binnen het document gegevens bevinden die niet gepubliceerd mogen worden (denk aan persoonsgegevens die in sommige gevallen onleesbaar gemaakt moeten worden), en
- of het document gepubliceerd en teruggevonden kan worden op basis van structuur en metadata.

4.2.1 Tijdens het primaire proces

Het uitgangspunt bij deze processtap is dat de informatie die hoort bij de identificatie-processtap wordt vastgelegd tijdens het uitvoeren van het primaire proces, dus het proces waarbinnen het document ontstaat of ontvangen is. Bij het uitvoeren van dat primaire proces ontstaat allerlei (contextuele) informatie, die het mogelijk maakt geautomatiseerd (vind)metadata aan het document toe te voegen.

4.2.2 Van toepassing op alle documenten

Het toekennen van metadata in deze processtap is niet enkel van toepassingen op de documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden, maar in principe van toepassing is op alle documenten die potentieel openbaar gemaakt zouden kunnen worden. Daarmee wordt beoogd dat een gemeente in het kader van de inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo) meer openbaar zou kunnen maken dan wettelijk verplicht is (artikel 3.3 Woo).

4.2.3 Minimale metadata

VNG Realisatie heeft in haar uitvoeringstoets verschillende informatiemodellen, standaarden en architecturen onderzocht om een antwoord te geven op de vraag: welke metadata is minimaal nodig om te voldoen aan Woo-

¹⁹ <http://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2019-12/20191015%20Rapportage%20Uitvoeringstoets%20Woo%20zonder%20fin%20component%20%281%292.pdf>

eisen en ambities? Een antwoord heeft VNG Realisatie nog niet geformuleerd. Wel heeft zij in haar meerjarenplan de intentie uitgesproken onderzoek te doen naar hoe gemeentelijke architectuur en standaarden aangepast moeten worden om daarmee te kunnen voldoen aan de Woo.

4.2.4 Onderdelen labelen t.b.v. anonimiseren

Naast het beschrijven van het document met behulp van metadata moet het mogelijk zijn onderdelen van het document te 'labelen', zodat bij publicatie die onderdelen van het document die niet mogen worden gepubliceerd, verwijderd kunnen worden. Vervolgens kan intelligente anonimiseringssoftware worden ingezet om persoons- en vertrouwelijke gegevens te herkennen en 'weg te lakken'. In de praktijk is deze software echter niet 100% waterdicht. Dit betekent dat handmatige controles op de aanwezigheid van persoonsgegevens nodig blijven. Om de betrouwbaarheid van anonimiseringssoftware te vergroten kan gewerkt worden met vooraf gedefinieerde documentsjablonen waarin is aangegeven op welke plaats binnen een document welke soort gegevens worden ingevoegd. Anonimiseringssoftware kan zo worden ingericht dat deze automatisch onderdelen van het documentsjabloon weglakt. Hierbij is echter wel van belang dat gebruikers het documentsjabloon op een goede manier inzetten en bijvoorbeeld niet persoonsgegevens invoeren op plaatsen die niet door de anonimiseringssoftware worden weggelakt. Belangrijk om te vermelden is dat de huidige software voor de creatie van documentsjablonen (SmartDocuments) niet beschikt over de functionaliteiten om onderdelen van documentsjablonen te labelen ten behoeve van anonimiseren.

4.3 PROCESSTAP: PUBLICEREN

In deze processtap wordt het document voorbereid op publicatie en daadwerkelijk gepubliceerd. Als bepaalde gegevens binnen het document niet gepubliceerd mogen worden, dan wordt een (aangepaste) te publiceren versie van dat document gecreëerd. Het publicatieproces kent drie hoofdactiviteiten:

- de gegevens binnen het document die niet gepubliceerd mogen worden, worden verwijderd of duurzaam onleesbaar gemaakt. Dit geldt ook voor eventuele niet te publiceren metagegevens;
- het document wordt (als dit nog niet gebeurd is) omgezet naar een duurzaam, en indien mogelijk en passend, open en machinaal leesbaar formaat.
- het document wordt daadwerkelijk gepubliceerd.

Uitgangspunt bij het publicatieproces is dat de activiteiten alleen worden uitgevoerd als een document daadwerkelijk wordt gepubliceerd. Deze processtap hoeft daarom niet tijdens het uitvoeren van het primaire proces worden uitgevoerd. Ter illustratie: het primaire proces is afgerond en pas na enkele weken en zelfs jaren moeten de documenten ontstaan of ontvangen binnen het proces gepubliceerd worden.

4.3.1 Zwart lakken en verwijderen

Een belangrijk onderdeel van de publicatiestap is het verwijderen van of duurzaam onleesbaar maken van gegevens die niet gepubliceerd mogen worden. Zoals eerder beschreven zal hier gebruik gemaakt kunnen (of zelfs moeten) worden van een combinatie van intelligente anonimiseringssoftware en vooraf gedefinieerde documentsjablonen. Zowel Enschede als Losser beschikken op dit moment niet over dergelijke software. Beide gemeenten maken sinds kort gebruik van een 'simpele' pdf-tool waarmee zij digitaal, doch handmatig, gegevens duurzaam onleesbaar kunnen maken. Het is vooralsnog onduidelijk in welke mate Enschede en Losser gebruik maken van documentsjablonen bij het maken van (later) actief openbaar te maken documenten. Als dergelijke documentsjablonen al wel bestaan zullen deze naar alle waarschijnlijkheid aangepast moeten worden om te voldoen aan de vereisten van de Woo.

4.3.2 Duurzame en beschikbare bestandsformaten

Het openbaar maken van documenten is alleen zinvol als deze documenten duurzaam en beschikbaar toegankelijk zijn. Daarvoor zullen documenten in een bestandsformaat gepubliceerd moeten worden dat

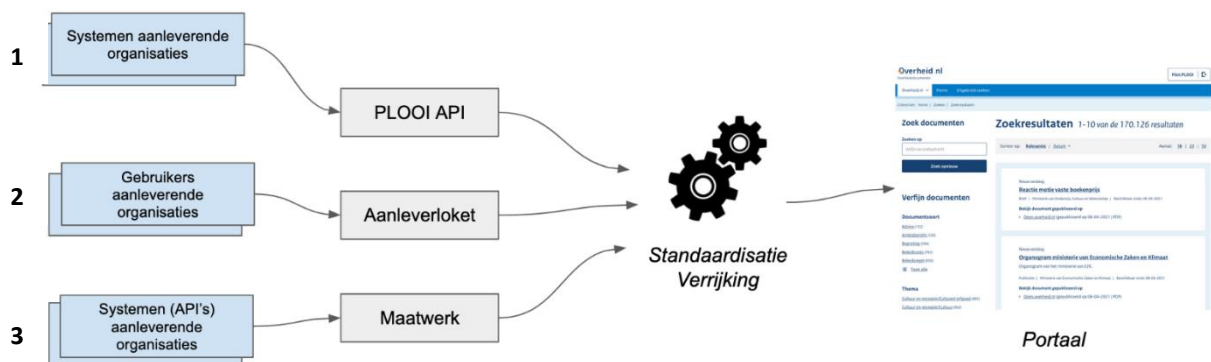
langdurig ondersteund wordt en bijvoorbeeld geen financiële drempels opwerpt die inzage bemoeilijken. Ook is het belangrijk rekening te houden met eisen die gesteld worden vanuit het oogpunt van digitale toegankelijkheid (zie Hoofdstuk 7.1.1).

4.3.3 PLOOI

De laatste activiteit in deze processtap betreft het daadwerkelijk publiceren van het document. Bij behandeling van de Woo in de Tweede Kamer is besloten dat alle overheden gebruikt dienen te maken van het publicatieplatform PLOOI. PLOOI staat voor Platform Open Overheidsinformatie en wordt ontwikkeld door KOOP: Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties. PLOOI is in principe een verwijfsindex. Het portaal zorgt primair voor de vindbaarheid van documenten op basis van de beschikbare metadata en inhoud van het document. Aan PLOOI aangeleverde documenten worden geanalyseerd, verrijkt en geïndexeerd. Het resultaat is een uniform doorzoekbare collectie, waarbij onder meer waarden van metadata zoals bijvoorbeeld organisatienamen zijn gestandaardiseerd. In deze verrijking zullen ook zaken als het ontdebellen van documenten, het leggen van relaties en het uitvoeren van tekstanalyses t.b.v. een betere vindbaarheid aandacht krijgen bij de doorontwikkeling van PLOOI.

KOOP biedt op dit moment drie mogelijkheden aan om documenten aan te bieden aan PLOOI:

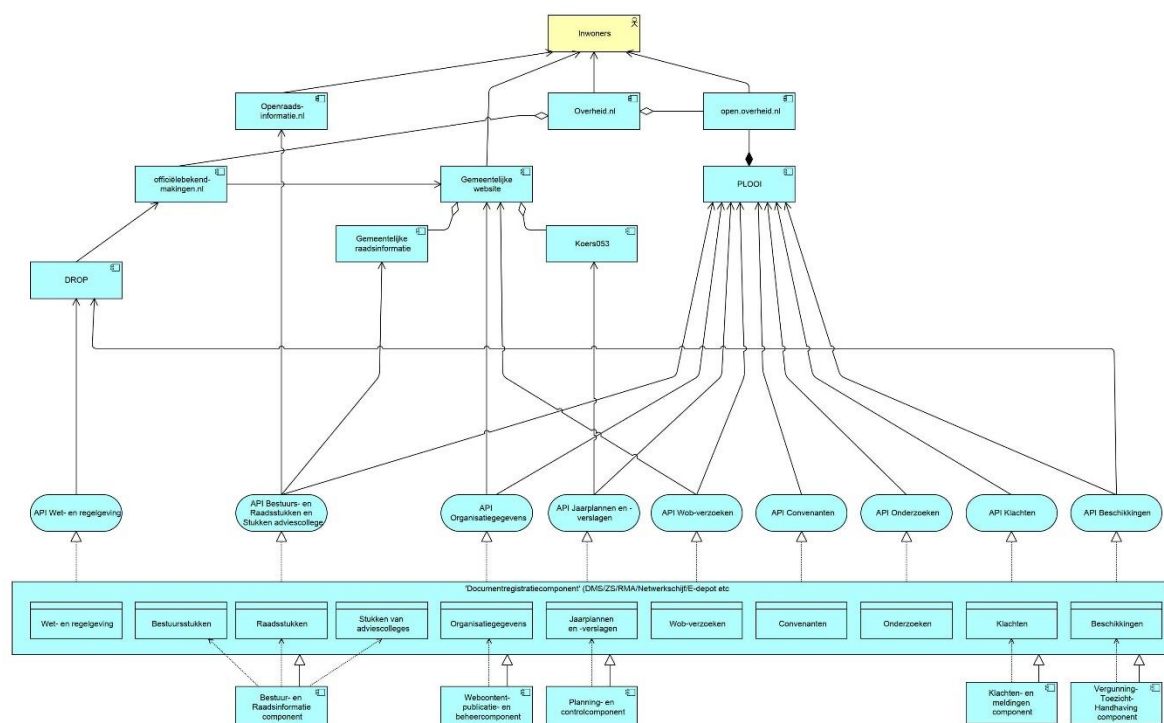
1. Automatisch uploaden van links naar documenten en metadata naar de omgeving van PLOOI. Daar worden de documenten en metadata binnen de omgeving van PLOOI toegankelijk gemaakt, maar blijven opgeslagen bij de bronorganisatie.
2. Handmatig uploaden van documenten en metadata naar de publicatievoorziening. Daar worden de documenten en metadata binnen de omgeving van PLOOI opgeslagen en toegankelijk gemaakt.
3. Aanleveren van documenten en metadata naar de omgeving van PLOOI via een API. Daar worden de documenten en metadata binnen de omgeving van PLOOI opgeslagen en toegankelijk gemaakt.



Figuur 3 Visualisatie van de mogelijkheden om documenten te ontsluiten via PLOOI

4.4 TOEKOMSTIGE ARCHITECTUUR

Voor Enschede en Losser wordt de volgende toekomstige informatie- en applicatiearchitectuur voorgesteld.



Figuur 4 Toekomstige architectuur Enschede en Losser met betrekking tot de Woo

De voorgestelde architectuur is ontworpen volgens de informatiearchitectuurprincipes voor gemeentelijk gegevenslandschap:

- **Component gebaseerd:** We gebruiken ontkoppelde componenten met afgebakende functionaliteit en gestandaardiseerde interfaces.
- **Open:** We werken transparant en controleerbaar met duurzaam toegankelijke gegevens.
- **Vertrouwd:** We zorgen dat informatiebeveiliging en privacy op orde zijn.
- **Eenmalige vastlegging:** We leggen gegevens eenmalig vast en vragen op bij de bron.
- **Regie op gegevens:** We faciliteren regie op gegevens.
- **Standaarden:** We standaardiseren maximaal.

De voorgestelde architectuur kent een veronderstellingen en voorwaarden:

1. Er wordt gebruikt gemaakt dan mogelijkheid om met behulp van API's documenten te ontsluiten op PLOOI, terwijl deze enkel blijven opgeslagen bij de gemeenten (optie 1, Hoofdstuk 4.3.3).
2. Er bestaan API's om documenten op een gestandaardiseerde wijze te kunnen ontsluiten via PLOOI.
3. Het delen van data verloopt via de gemeentelijke API Gateway *2Secure*.

De voorgestelde architectuur kent een aantal aandachtspunten:

- Op dit moment bestaat er geen API om documenten te ontsluiten via PLOOI. Gemeente Buren is in samenwerking met KOOP bezig om een API voor alle informatiecategorieën te ontwikkelen. Deze API is een grote kanshebber om een landelijke standaard te worden. Deze API maakt mogelijk om documenten 'bij de bron te raadplegen'. Voor ontsluiten van raadsinformatie zijn er al standaarden beschikbaar: ORI API²⁰.

²⁰ <https://id.openraadsinformatie.nl/>

- KOOP is bezig met een eigen API. Die is ervoor bedoeld om de metadata en documenten te 'pushen' naar PLOOI. Dat is een API behorende bij het platform PLOOI. Dat is niet in lijn met de informatiekundige visie van CG en sluit dan ook niet aan bij de voorgestelde architectuur. Enschede en Losser zullen daarom geen gebruik maken van deze API.
- Niet alle documenten kunnen d.m.v. een koppeling op applicaties aangeleverd worden. Voor sommige documenten zal er een interne handmatige registratie nodig zijn om vervolgens via gestandaardiseerde API's te ontsluiten.
- Niet alleen KOOP, maar ook onze softwareleveranciers dienen stappen te zetten om hun systemen met API's te koppelen aan PLOOI.

5. IMPACT OP INTERNE ORGANISATIE EN EXTERNE OMGEVING

De Wet open overheid zal leiden tot veranderingen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Hierbij moet gedacht worden aan veranderingen op het gebied van houding, kennis, bewustzijn, communicatie, processen, werkwijzen, gedrag en cultuur. Sommige van deze veranderingen zijn voorspelbaar en gewenst. Andere zijn minder gewenst en wellicht onvoorzien. Hoe dan ook, veranderingen hebben impact en kunnen risico's en kansen met zich meebrengen. Het is daarom belangrijk om een goed beeld te vormen van de verwachte veranderingen als gevolg van de Woo. Hierdoor kan de gemeentelijke organisatie zich voorbereiden op de impact, kan zij de risico's beheersen en de kansen benutten. Toch is het op dit moment lastig met zekerheid te zeggen welke veranderingen gaan plaatsvinden en voor wie die veranderingen gelden. In dit hoofdstuk worden dan ook alleen inschattingen gedaan. Afhankelijk van de huidige situatie en de verwachte veranderingen worden verschillende aanbevelingen gegeven. Deze zijn terug te vinden in hoofdstuk 9.2.3. Hoofdstuk 5 eindigt met een overzicht van de (verwachte) stakeholders.

Huidige situatie

Verwachte veranderingen

Interne omgeving	▪ De medewerkers (van bestuur en directie tot management en uitvoering) binnen de organisatie zijn niet op de hoogte van de Woo. ▪ De 'Woo' stakeholders zijn globaal in kaart gebracht (zie Hoofdstuk 5.1). ▪ Op bestuurlijk niveau is er aandacht en draagvlak voor de thema's openheid en vertrouwen. ▪ (E) Vanuit de opgave Goed bestuur streeft het gemeentebestuur naar openheid. De praktijk laat zien dat stappen zijn gezet (alle bijlagen bij collegebesluiten worden al actief openbaar gemaakt). Maar ook dat er nog vele stappen zijn te zetten. ▪ Dat overheidsinformatie van iedereen is, daarmee is niet iedereen het eens/ is nog niet bij iedereen ingedaald. ▪ De meeste 'Woo documenten' worden niet openbaar gemaakt. ▪ Wanneer documenten van de gemeente in de media uitgelicht worden dan kan dit leiden tot onrust op bestuurlijk en ambtelijk niveau. ▪ De meeste medewerkers maken documenten die niet openbaar worden. ▪ De meeste medewerkers houden bij het schrijven van teksten geen rekening met de eventuele openbaarmaking van deze teksten. ▪ De meeste medewerkers kunnen op dit moment geen documenten maken en beheren die voldoen aan de vereisten van digitale toegankelijkheid, direct duidelijk of de AVG.	▪ De medewerkers (van bestuur en directie tot management en uitvoering) binnen de organisatie zijn op de hoogte van de Woo. ▪ Direct betrokken afdelingen en/of teams zijn goed geïnformeerd over, getraind in en bewust van de verplichtingen van de Woo bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. ▪ Bestuur en management omarmt het credo: 'open, tenzij' ▪ De organisatie deinst niet terug voor negatieve publiciteit en ziet het als een kans om iets te leren/ beter te worden. ▪ Bestuur en management geven rugdekking aan medewerkers van wie documenten/ zienswijzen negatieve publiciteit genereren. ▪ Bijna alle gemeentelijke informatie kan openbaar worden. ▪ De gemeentelijke organisatie heeft een proces en heeft voldoende capaciteit om een toename van het aantal (pers)vragen te kunnen beantwoorden. ▪ Er is een centraal (aanspreek)punt waar de organisatie terecht kan met vragen over de Woo. ▪ De medewerkers binnen de organisatie weten waar zij terecht kunnen met vragen over de Woo. ▪ De gemeentelijke organisatie krijgt over sommige informatiecategorieën (bv. Woo-verzoeken) meer vragen van externen. ▪ De gemeentelijke organisatie krijgt over sommige informatiecategorieën minder vragen van externen omdat deze informatie voor hen toegankelijk is. ▪ De organisatie ontsluit 'Woo documenten' via PLOOI.
------------------	---	--

	▪ Systemen ondersteunen de medewerkers beperkt bij het op een juiste manier maken en beheren van informatie. ▪ Los van de resultaten van enkele vragen in de Stadspeiling is er op dit moment een beperkt beeld van de informatiebehoefte van externe belanghebbenden. ▪ De gemeentelijke website bestaat onder andere uit pagina's met documenten die onder de Woo via PLOOI ontsloten moet worden.	▪ De gemeentelijke website verwijst naar de landelijke informatievoorziening PLOOI. ▪ De hoeveelheid gemeentelijke websitepagina's is drastisch afgenomen. Pagina's die voorheen bijvoorbeeld beleidsnotities bevatten bestaan niet langer, omdat dergelijke document dan op PLOOI worden geplaatst. ▪ De organisatie heeft een goed beeld van de informatiebehoefte van de externe belanghebbenden. ▪ De organisatie stemt het soort documenten dat zij openbaar maakt af op de informatiebehoefte van de externe belanghebbenden.
Externe omgeving	▪ Externe belanghebbenden zijn waarschijnlijk niet op de hoogte van de aanstaande Wet open overheid. ▪ Informatie wordt op dit moment via verschillende kanalen gedeeld met externen (o.a. via website, sociale mediakanalen, e-mail, overheid.nl, huis-aan-huis, gemeentebld). ▪ Inwoners en bedrijven hebben vooral interesse in de informatie die direct betrekking heeft op hun omstandigheden/ fysieke leefomgeving. ▪ Externe belanghebbenden weten slechts beperkt waar informatie over de gemeente en haar bedrijfsvoering te vinden is. ▪ Externe belanghebbenden hebben moeite met het begrijpen van de informatie die door de gemeente wordt gemaakt. ▪ Externe belanghebbenden verzoeken de gemeenten veelal om informatie waarover zij een geschil met de gemeente hebben.	▪ Externe belanghebbenden vinden via PLOOI de openbare documenten. ▪ Externe belanghebbenden weten waar en hoe zij een Woo-verzoeken in kunnen dienen. ▪ Externe belanghebbenden dienen minder Woo-verzoeken in, omdat de gewenste informatie al openbaar is. ▪ Externe belanghebbenden hebben meer interesse in allerlei gemeentelijke informatie. ▪ Externe belanghebbenden hergebruiken openbare informatie t.b.v. maatschappelijke en commerciële doeleinden. ▪ Externe belanghebbenden weten waar zij terecht kunnen met vragen over 'Woo documenten'. ▪ Naarmate de hoeveelheid openbare informatie toeneemt neemt ook de mogelijkheid toe dat externe belanghebbenden openbare informatie niet in het juiste perspectief plaatsen. Hetgeen kan leiden tot negatieve berichtgeving in de media en meer persvragen.

5.1 OVERZICHT STAKEHOLDERS WOO



6. FINANCIËLE IMPACT

6.1 BESCHIKBARE MIDDELEN

Vanzelfsprekend zal de invoering van de Woo kosten met zich meebrengen. Ter compensatie stelt het rijk incidenteel en structureel financiële middelen ter beschikking. De hoogte van deze rijksmiddelen zijn het resultaat van het overleg van BZK met VNG naar aanleiding van de uitvoeringstoets van VNG Realisatie²¹. De financiële middelen bestaan uit zowel incidentele als structurele middelen. De incidentele middelen (voor de periode 2022 tot en met 2026, € 24,98 miljoen per jaar) zijn bestemd voor het verbeteren van systemen, het opleiden van medewerkers en het aanpassen van processen en de organisatie. De structurele middelen (€ 21,03 miljoen in 2022, oplopend naar structureel €42,06 miljoen vanaf 2026) zijn bedoeld voor de actieve openbaarmaking van de informaticategorieën zoals genoemd in de Woo, het aanwijzen van een contactfunctionaris en het beheer en onderhoud van systemen. De financiële compensatie van het Rijk is aan de gemeenten toegekend en naar rato verdeeld in de meicirculaire 2021.

Naast de middelen van het Rijk zijn er middelen voor wetgeving gereserveerd in de begroting van de gemeente Enschede en Losser. Een deel van dit budget is gereserveerd voor de Woo en voor de aansluiting op PLOOI. Tezamen leidt dit tot de volgende beschikbare middelen voor Enschede en Losser:

Middelen	Enschede	Losser
Incidentele rijksmiddelen (2022 t/m 2026)	€132.228	€55.214
Structurele rijksmiddelen (beginnend in 2022 en oplopend naar structureel vanaf 2026)	€111.916 – €223.558	€46.571 – €93.101
Incidenteel wetgevingsreserve (per jaar t/m 2023)	€100.000	€10.000*
Structureel wetgevingsreserve i.v.m. aansluiting op PLOOI (vanaf 2022 per jaar)	€20.000	€2.000*

* Voor de uitvoering van diverse wetgevingsprojecten heeft Losser (via de DVO met Enschede) 10% gereserveerd van de middelen die Enschede daarvoor gereserveerd heeft.

6.2 VERWACHTE KOSTEN

Zoals eerder genoemd is in de uitvoeringstoets Woo VNG Realisatie rekening gehouden met een aantal incidentele en structurele kostenposten. Deze kostenposten vormen de basis van deze financiële impactanalyse. Daarnaast worden er in de uitvoeringstoets een aantal aannamen gedaan die in deze analyse zijn overgenomen. Een voorbeeld hiervan is dat – zonder te expliciteren welke processen – VNG Realisatie verwacht dat er ruim 40 processen moeten worden aangepast. De kostenpost van de uitvoeringstoets zijn vervolgens aangevuld met de inzichten die zijn opgedaan tijdens het uitvoeren van dit onderzoek. Zo wordt er in de uitvoeringstoets geen rekening gehouden met de kosten die voortvloeien uit het op de hoogte stellen en betrekken van de externe omgeving (zie veranderkundige impact, Hoofdstuk 5). Deze post wordt wel meegenomen in deze analyse. Nadat alle posten waren geïdentificeerd, zijn op hoofdlijnen de activiteiten per post bepaald. De activiteiten zijn vervolgens vertaald naar verwachte kosten voor Enschede (Hoofdstuk 6.2.1) en Losser²² (Hoofdstuk 6.2.2). Voor een totaaloverzicht wordt verwezen naar de bijlage *Kostenbegroting en dekking Woo Enschede en Losser*.

21 https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/rapportage_uitvoeringstoets_woo.pdf

22 Voor de Losserse kostenberekening is de berekening van Enschede als basis genomen. Per post is gecorrigeerd voor de Losserse schaalgrootte.

6.2.1 Enschede

	Kostenpost	Totaal (in euro's)
Incidenteel (2022-2026)	Processen en organisatie	25.000 – 30.000
	Aanpassen processtappen t.b.v. identificatie en publicatie en juridische processen (kosten o.b.v. 43 werkprocessen; synergie met BRIDGE en WEP)	
	Systemen	200.000 – 220.000
	Sjablonen, metadatering, koppelingen Corsa en iBabs met PLOOI, implementatie anonimiseringssoftware, inrichten webpagina m.b.t. informeren en indienen Woo-verzoek	
	Medewerkers en externe omgeving	70.000 – 75.000
	Informeren externe omgeving en opleiden informatiebeheerders en juristen	
	Beleid	PM
	Totaal	295.000–325.000
Structureel (oplopend naar 2026)	Beheer systemen	75.000 – 80.000
	Beheer en onderhoud van nieuwe koppelingen, beheer anonimiseringssoftware, beheer Woo-documentsjablonen	
	Contactpersoon Woo	125.000 – 130.000
	Kwaliteitscontrole	40.000 – 45.000
	Juridische procedures	5.000 – 10.000
	Variabele kosten t.b.v. publiceren	15.000 – 20.000
	Informatiecategorieën (convenant, Woo-verzoeken, adviezen en beschikkingen)	
	Totaal	260.000 – 285.000

6.2.2 Losser

	Kostenpost	Totaal (in euro's)
Incidenteel (2022-2026)	Processen en organisatie	15.000 – 20.000
	Aanpassen processtappen t.b.v. identificatie en publicatie en juridische processen (kosten o.b.v. 43 werkprocessen)	
	Systemen	80.000 – 90.000
	Sjablonen, metadatering, koppelingen Corsa en iBabs met PLOOI, implementatie anonimiseringssoftware, inrichten webpagina m.b.t. informeren en indienen Woo-verzoek	
	Medewerkers en externe omgeving	20.000 – 25.000
	Informeren externe omgeving en opleiden informatiebeheerders en juristen	
	Beleid	PM
	Totaal	115.000 – 135.000
Structureel (Oplopend naar 2026)	Beheer systemen	45.000 – 50.000
	Beheer en onderhoud van nieuwe koppelingen, beheer anonimiseringssoftware, beheer Woo-documentsjablonen	
	Contactpersoon Woo	40.000 – 45.000
	Kwaliteitscontrole	20.000 – 25.000

Juridische procedures	2.500 – 5.000
Variabele kosten t.b.v. publiceren	10.000 – 15.000
Informatiecategorieën (convenant, onderzoeken, Woo-verzoeken, adviezen en beschikkingen)	
Totaal	117.500–140.000

6.2.3 Programmamanagement

Naar verwachting zullen er voor de invoering van de Woo meerdere projecten moeten worden uitgevoerd. Daarvoor is programmamanagementcapaciteit nodig. De kosten die hiervoor gemaakt moeten worden zijn echter niet begroot in de uitvoeringstoets van VNG Realisatie en deze worden dan ook niet gedekt door de ontvangen rijksmiddelen. Om die reden worden de kosten voor programmamanagement in deze analyse apart begroot. Naar verwachting zal 2 à 3 jaar voor 2 à 3 dagen per week capaciteit nodig zijn. Om deze kostenpost te kunnen dekken wordt een beroep gedaan op de gereserveerde middelen in de eerder besproken wetgevingsreserve.

Kostenpost	Enschede	Losser
Programmamanagement	3 jaar à €100.000 per jaar	3 jaar à €10.000 per jaar ²³

6.3 VERGELIJKING MIDDELEN EN KOSTEN

6.3.1 Enschede

Incidenteel

Middelen over 5 jaar (in euro's)	Kosten over 5 jaar (in bandbreedte)	Vershil (afgerond in bandbreedte)
660.000	295.000 – 325.000	+335.000 – +365.000

De vergelijking tussen de incidentele rijksmiddelen en verwachte incidentele kosten schetst het beeld dat Enschede in totaal aanzienlijk meer rijksmiddelen krijgt dan dat zij aan kosten verwacht te maken. Randvoorwaardelijk hierbij is dat de andere projecten op het gebied van het op orde brengen van de informatiehuishouding (w.o. Bridge) van financiële dekking zijn voorzien en uitgevoerd worden.

Bij het bepalen van de incidentele kosten voor de Woo zijn we ervan uitgegaan dat een groot deel van de kosten voor het op orde brengen van de informatiehuishouding voor rekening komt van andere projecten. Een voorbeeld hiervan is het deelproject 2 *Processen en applicaties* binnen het programma Bridge. Het project heeft tot hoofddoel om het digitaal werken zoveel mogelijk te optimaliseren en de informatie duurzaam toegankelijk te maken. De resultaten van dit deelproject creëert de voorwaarden om te kunnen voldoen aan de Woo. Een ander voorbeeld is het project Wet elektronische publicaties (Wep). Het project realiseert mogelijk een herbruikbaar publicatieproces en voldoen aan Wep draagt direct bij aan het actief openbaar maken van een aantal documenten die ook onder de reikwijdte van de Woo valt. Een laatste voorbeeld zijn de projecten rondom digitale toegankelijkheid. Deze projecten hebben onder andere tot doel om openbare informatie voor eenieder – dus ook personen met een functiebeperking – toegankelijk te maken. Kortom, als de andere projecten de kosten voor het op orde brengen van de informatiehuishouding voor rekening nemen, is de verwachting dat de invoering van de Woo minder incidentele kosten meebrengt dan de ontvangen incidentele middelen. Als we de

²³ Voor de uitvoering van diverse wetgevingsprojecten heeft Losser (via de DVO met Enschede) 10% gereserveerd van de middelen die Enschede daarvoor gereserveerd heeft.

kosten voor het op orde brengen van de informatiehuishouding (geschat op rond de €1,5 miljoen) mee begroten bij de invoering van de Woo dan zijn de incidentele middelen niet toereikend.

Ongeacht of de incidentele rijksmiddelen toereikend zijn of niet is de vraag of de spreiding van de rijksmiddelen over de jaren gelijkloopt met de spreiding van de kosten. Het feit is dat de incidentele rijksmiddelen over een periode van vijf jaar in gelijke delen worden uitbetaald. Daarentegen, als we uitgaan van de inwerkingtredingsfasering die voorgesteld is door VNG Realisatie (zie Bijlage 9), dan is de verwachting dat het grootste gedeelte van de incidentele kosten in de eerste helft van die vijfjarige periode wordt gemaakt. Dat heeft hoofdzakelijk te maken met verschillende systeemaanpassingen en meerdere systeemkoppelingen met PLOOI. Ook moeten er direct kosten worden gemaakt voor de aanschaf en implementatie van anonimiseringssoftware. Bovendien is de verwachting dat er veel nieuwe documentsjablonen gebouwd moeten worden. Al met al, kan dat ertoe leiden dat de incidentele kosten in de ‘aanlooperperiode’ de rijksmiddelen in diezelfde periode overschrijden, met als mogelijk gevolg een tekort in de eerste jaren.

Een ander belangrijk aandachtspunt is dat we bij de berekening uitgegaan zijn van de inzet van interne personele capaciteit (projectleiders, applicatiebeheerders, etc.). Daar schuilen twee risico's in. De eerste is dat de interne capaciteit niet direct beschikbaar is, waardoor we deelprojecten moeten uitstellen en daardoor mogelijk niet aan de voorgestelde fasering kunnen voldoen. Het tweede risico is dat er überhaupt geen interne capaciteit beschikbaar is. Beide risico's zijn niet onwaarschijnlijk gezien de grote hoeveelheid IT-projecten. Deze projecten (waaronder enkele in het kader van BRIDGE) doen naar alle waarschijnlijkheid een beroep op dezelfde personele capaciteit als de capaciteit die nodig is om een aantal van de Woo- deelprojecten uit te voeren. Om personele capaciteitsproblemen te ondervangen zou echter extern ingehuurd kunnen worden. Dat betekent voor de financiële impact van de Woo dat het totale positieve verschil op incidentele kostenbalans snel zou kunnen teruglopen. Er is namelijk gerekend met interne functieschalen en niet met externe huurlonen.

Structureel

Middelen vanaf 2026 (in euro's)	Kosten vanaf 2026 (in bandbreedte)	Vershil (afgerond in bandbreedte)
223.558	265.000 – 280.000	-42.000 – -57.000

De vergelijking tussen de structurele rijksmiddelen en de verwachte structurele kosten schetst het beeld dat Enschede minder rijksmiddelen ontvangt dan dat zij aan kosten verwacht te maken.

Er is bij deze vergelijking gerekend met de middelen en de kosten in het jaar 2026. De structurele middelen in 2022 zijn echter lager dan in 2026. In 2022 beginnen deze middelen namelijk op ongeveer €120.000. Ieder opvolgend jaar, tot aan 2026, worden deze middelen met zo'n €30.000 verhoogd. Hierdoor kunnen in de eerste jaren tekorten te ontstaan ten aanzien van de structurele middelen. Dit tekort wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de kosten voor een Contactpersoon Woo.

Niet alleen in de eerste jaren lijkt er sprake te zijn van tekorten. Ook op de lange termijn lijkt er een structureel tekort te zijn aan middelen. Dit te kort lijkt met name veroorzaakt te worden door de post kwaliteitscontrole. In de uitvoeringstoets van VNG Realisatie wordt uitgegaan van structurele personele kosten voor *advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo*. VNG Realisatie licht deze post niet verder toe. In deze berekening verwachten we dat hier minimaal een juridische adviseur à schaal 10 voor ingezet dient te worden, daarbij uitgegaan van 16 uur per week. Dit resulteert in een bedrag van ruim €40.000 per jaar. Het is mogelijk dat de VNG het structurele bedrag voor de kostenpost *beheer en onderhoud* te laag heeft ingeschat. Waardoor de begrote Rijksmiddelen te laag zijn uitgevallen. Het is uiteraard ook mogelijk dat de berekening in deze analyse te hoog is ingeschat

6.3.2 Losser

Incidenteel

Middelen over 5 jaar (in euro's)	Kosten over 5 jaar (in bandbreedte)	Verschil (afgerond in bandbreedte)
276.070	117.500 – 140.000	+140.000 – +160.000

De vergelijking tussen de incidentele rijksmiddelen en de verwachte incidentele kosten schetst het beeld dat Losser aanzienlijk meer rijksmiddelen ontvangt dan dat zij aan kosten verwacht te maken.

Hoewel Losser net als Enschede allerlei kosten dient te maken voor het aanpassen van systemen, het koppelen van systemen op PLOOI en het bouwen van documentsjablonen lijken de incidentele kosten een stuk lager uit te vallen dan de te ontvangen rijksmiddelen. Daar komt bij dat in tegenstelling tot Enschede de informatiehuishouding van Losser grotendeels op orde is. Dit maakt dat Losser in minder mate afhankelijk is van andere projecten (waaronder Bridge) om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Woo. De verwachting is dan ook dat Losser dit positieve financiële verschil nauwelijks nodig heeft om haar informatiehuishouding te verbeteren.

De kans bestaat dat Losser een groot deel van haar incidentele kosten vlak na de invoering van de Woo maakt. Bijvoorbeeld om Corsa te koppelen aan PLOOI of om de anonimiseringssoftware te implementeren. De incidentele kosten kunnen in de 'aanlooperperiode' (2022-2024) om die reden hoger komen te liggen dan de incidentele middelen die het Rijk die periode uitbetaalt. Daarentegen maakt Losser al een groot deel van informatie openbaar die hoogstwaarschijnlijk in de eerste fase van de Woo openbaar moet worden gemaakt (denk aan wet- en regelgeving). Dit kan een gunstig effect hebben op de kosten die in de eerste fase van Woo moeten worden gemaakt.

Het is belangrijk om te vermelden dat er bij de kostenberekening is uitgegaan van een situatie waarin direct interne personele capaciteit beschikbaar is om de verschillende Woo projecten voor Losser uit te voeren. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat de benodigde capaciteit niet direct of überhaupt niet beschikbaar is en dat Losser capaciteit extern moet inhuren. Dit zou betekenen dat het positieve verschil tussen de middelen en kosten sterk terugloopt.

Structureel

Middelen vanaf 2026 (in euro's)	Kosten vanaf 2026 (in bandbreedte)	Verschil (afgerond in bandbreedte)
93.101	117.500 – 140.000	-25.000 – -45.000

De vergelijking tussen de structurele rijksmiddelen en de verwachte incidentele kosten voor Losser schetst het beeld dat Losser minder rijksmiddelen ontvangt dan dat zij aan kosten verwacht te maken.

Er is bij deze vergelijking gerekend met de middelen en de kosten in het jaar 2026. De structurele middelen in 2022 zijn echter lager dan in 2026. In 2022 beginnen deze middelen namelijk op ongeveer €46.500. Ieder opvolgend jaar, tot aan 2026, worden deze middelen met zo'n €8.000 verhoogd. Hetzelfde geldt overigens ook voor de structurele kosten. Deze zullen in 2022 lager zijn dan in 2026. Toch wordt in de eerste jaren na invoering van de Woo ook structurele kosten hoger geraamd dan structurele middelen. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met de kosten voor een Contactpersoon Woo en de kosten voor applicatiebeheer. Grofweg betekent dit aan kosten in 2022: €75.000. De structurele middelen in 2022 zijn zoals hierboven benoemd om en nabij €50.000. Hierdoor kunnen in de eerste jaren tekorten ontstaan ten aanzien van de structurele middelen.

Dat de structurele kosten vanaf 2026 hoger uitvallen dan de structurele middelen kan verklaard worden door de wijze waarop door VNG Realisatie de 'vaste kosten' zijn berekend. Onder vaste kosten vallen de volgende posten: *beheer en onderhoud* en *contactfunctionaris Woo*. Voor de post *beheer en onderhoud* valt het beheer van systemen en de personele kosten van advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo (b.v. via periodieke audits). VNG Realisatie berekend voor deze post 15% van de incidentele middelen. Dat zou voor Losser betekenen dat de post *beheer en onderhoud* uitkomt op €41.410. Het jaarlijkse bedrag voor deze kostenpost in onze berekening is echter een stuk hoger begroot: tussen €65.000 en €75.000. De hoogte van dit bedrag wordt met name veroorzaakt door de kosten voor het beheren van de nieuwe anonimiseringssoftware en het beheren van de nieuwe documentsjablonen die nodig zijn om efficiënt te kunnen publiceren (gezamenlijk ruim 0,5 fte à schaal 9= €50.000 per jaar). Voor wat betreft de post *personele kosten van advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo* is door VNG geen uitleg gegeven. In deze berekening verwachten wij dat hier minimaal een juridische adviseur à schaal 10 voor ingezet dient te worden, daarbij uitgegaan van 8 uur per week. Dit resulteert in een bedrag van ruim €20.000 per jaar. Het is mogelijk dat de VNG het structurele bedrag voor de kostenpost *beheer en onderhoud* te laag heeft ingeschat. Waardoor de begrote Rijksmiddelen te laag zijn uitgevallen. Het is uiteraard ook mogelijk dat de berekening in deze analyse te hoog is ingeschat.

7. SAMENHANG MET ANDERE ONTWIKKELINGEN

7.1 SAMENHANG MET INTERNE ONTWIKKELINGEN²⁴

7.1.1 Digitale toegankelijkheid

Sinds 1 juli 2018 is het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid²⁵ van kracht. Dit besluit zal op termijn overgaan in de Wet digitale overheid. Digitale toegankelijkheid houdt in dat een website of app even bruikbaar is voor mensen zonder als mét een functiebeperking. Het besluit is van toepassing op het geheel aan informatie dat een gemeente via een website of mobiele applicatie wil overbrengen, waaronder tekst, downloadbare documenten en formulieren, dus ook op documenten die in het kader van Woo worden gepubliceerd.

7.1.2 Direct duidelijk

De campagne Direct Duidelijk is in 2018 begonnen als een initiatief van het Netwerk Begrijpelijke Overheid (NBO). In het NBO werken het ministerie van Binnenlandse Zaken, Koninkrijksrelaties en de Nederlandse Taalunie nauw samen met een groot aantal andere organisaties uit Nederland en België om het probleem van onduidelijke overheidstaal aan te pakken. Staatssecretaris Knops van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) lanceerde in het najaar van 2019 de Direct Duidelijk Brigade, een uitbreiding van de Direct Duidelijk-campagne. Enschede is actief lid van deze Brigade en direct duidelijke communicatie is sinds een aantal jaren een belangrijke speerpunt in Enschede en Losser. Direct duidelijk communiceren houdt onder andere in dat zo helder mogelijk wordt opgeschreven wat er wordt bedoeld. Daarbij is het gebruik van begrijpelijke taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en duidelijke taalstructuur onmisbaar.

Het artikel 8, tweede lid, van de Wob verplicht bestuursorganen om ervoor te zorgen dat de informatie die zij levert begrijpelijk is. Deze verplichting lijkt niet exact overgenomen te zijn door de Woo, maar in de Woo wordt wel gesproken over het ‘zoveel mogelijk op algemeen toegankelijke wijze bereiken van belanghebbende en belangstellende burgers’. Vrij vertaald zou dit kunnen betekenen dat gemeenten zorgen dat hun teksten direct duidelijk zijn geschreven zodat de inhoud van deze teksten begrijpelijk is en daardoor ‘aankomt’ bij inwoners en andere belanghebbenden.

7.1.3 Wet elektronische publicaties

Sinds 1 juli 2021 is de Wet elektronische publicaties (Wep) van kracht. Deze wet verplicht gemeenten om alle officiële publicaties online te zetten via de website officielebekendmakingen.nl. Daardoor wordt het voor gebruikers mogelijk om op 1 website alle algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen van de overheid te raadplegen. De Wep heeft als doel om gebruikers digitaal volledig te informeren over besluiten die impact hebben op hun leefomgeving. De gebruiker wordt centraal gesteld bij de informatieverstrekking. Zij kunnen geïnformeerd worden over deze besluiten zodat ze tijdig hun recht van inspraak kunnen uitoefenen. Documenten die in het kader van Wep worden gepubliceerd vallen ook onder de reikwijdte van Woo. Deze documenten worden in Enschede gepubliceerd door de medewerkers van het Digitaal Informatie Centrum (DIC). In Losser is deze dienstverlening uitbesteed aan Daadkracht.

7.1.4 BRIDGE

De gemeenten Enschede en Losser hebben te maken met een grote veranderopgave op het gebied van digitaal informatie- en archiefbeheer. Verschillende functionarissen en instellingen, zoals de archiefinspecteur van de gemeente Enschede en het interbestuurlijk toezicht (IBT) van de provincie, geven al langere tijd aan dat

²⁴ Het merendeel van de projecten hieronder kent haar oorsprong in bestaande of aanstaande wetgeving. Daarom deze projecten zowel hier als bij de externe ontwikkelingen benoemd.

²⁵ [Staatsblad 2018, 141](#) | [Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

de informatiehuishouding beter moet. Diverse malen zijn er plannen opgesteld, maar gewenste resultaten bleven uit. Inmiddels heeft dit ertoe geleid dat de gemeente Enschede code oranje gekregen van het IBT. In 2020 is er een adviesrapport uitgebracht waarin de huidige situatie (en de tekortkomingen daarin) uitgebreid staan beschreven. Eén van de belangrijkste oorzaken van de problemen in de huidige situatie is het feit dat de teams TIB (Team Informatiebeheer), DDC (Documentair Diensten Centrum) en Stadsarchief Enschede (SAE) te maken hebben met personele onderbezetting. Hierdoor zijn er achterstanden ontstaan, zijn teams vooral bezig met ad-hoc taken, zijn deze teams onvoldoende zichtbaar voor de organisatie en overall zijn de gemeenten niet in staat om informatie- en archiefbeheer naar behoren uit te voeren. Met name bij DDC zijn de gevolgen duidelijk merkbaar; er is onvoldoende kennis en capaciteit om het werk uit te voeren. In navolging op dit adviesrapport, de boodschap van de archiefinspecteur en de boodschap van het IBT (code oranje) is er een programmaplan opgesteld (BRIDGE). BRIDGE helpt de gemeenten Enschede en Losser concrete uitvoering te geven aan de activiteiten die nodig zijn om het duurzaam digitale informatie- en archiefbeheer op orde te krijgen en te houden, met als doel aan de vereisten van de Archiefwet te voldoen.

Onder Woo worden gemeenten verplicht alle documenten die zij ontvangen, vervaardigen of anderszins of zich hebben in goede, geordende en toegankelijk staat te behouden. Deze verplichting wordt feitelijk overgenomen uit de Archiefwet. Ondanks de expliciete verbinding tussen de Woo en de Archiefwet en Archiefwet en BRIDGE, maakt een voorbereiding op de invoering van de Woo dit moment geen direct onderdeel uit van de scope van BRIDGE. Het programma kent echter verschillende deelprojecten die direct of indirect bijdragen om aan de eisen uit de Woo te kunnen voldoen. Een voorbeeld hiervan is het leggen van een basis voor regels, afspraken organisatie rond informatie- en archiefbeheer binnen deelproject 1 (beleid, architectuur en organisatie). Een ander voorbeeld is deelproject 2 (processen en applicaties) waarmee beoogd wordt om informatie- en archiefbeheer in te bedden in de werkprocessen en applicaties van de gemeenten Enschede en Losser. Deelproject 6 (archieven op orde) richt zich op het duurzaam toegankelijk maken en beheren van informatie, wat een sterke verbinding heeft met de Archiefwet en de eisen vanuit de horizontale verantwoording. Tenslotte richt deelproject 7 (Wegwerken Achterstanden Archieven) zich op het inventariseren en corrigeren van achterstanden bij de archivering van informatie, zodat hier ook een solide basis voor de eisen in de WOO ontstaat.

7.1.5 AVG

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is een Europese verordening die rechtstreeks doorwerkt binnen Nederland. Deze verordening ziet toe op de verwerking van persoonsgegevens door particuliere bedrijven en overheidsinstanties in heel Europa. De AVG zorgt onder andere voor meer versterking van de privacy rechten van inwoners, meer verantwoordelijkheden voor organisaties en stevige bevoegdheden voor toezichthouders op naleving van deze verordening. De Woo zorgt feitelijk voor een spanningsveld met de AVG. Het doel van de Woo, transparantie, en privacy kunnen elkaars tegenpool zijn.

In Enschede en Losser wordt steeds meer inspanning geleverd om te voldoen aan de AVG. Zo zijn er verschillende (decentrale) privacyfunctionarissen die de organisatie adviseren hoe om te gaan met (mogelijke) schendingen van de AVG. Ook wordt er in Enschede momenteel gewerkt aan het opstellen van het verwerkersregister. Hiervoor wordt in de applicatie i-navigator per proces in vastgelegd of en zo ja, welke persoonsgegevens wordt verwerkt. De i-navigator is een applicatie waarin ook vastgelegd zou kunnen worden binnen welke processen documenten worden gemaakt die in het kader van de Woo gepubliceerd moeten worden. Tot slot, er wordt op dit moment een adviesproject uitgevoerd, met als doel om te onderzoeken welke anonimiseringssoftware geschikt is om de uitdagingen rondom het waarborgen van de AVG (waaronder de Woo) het hoofd te bieden.

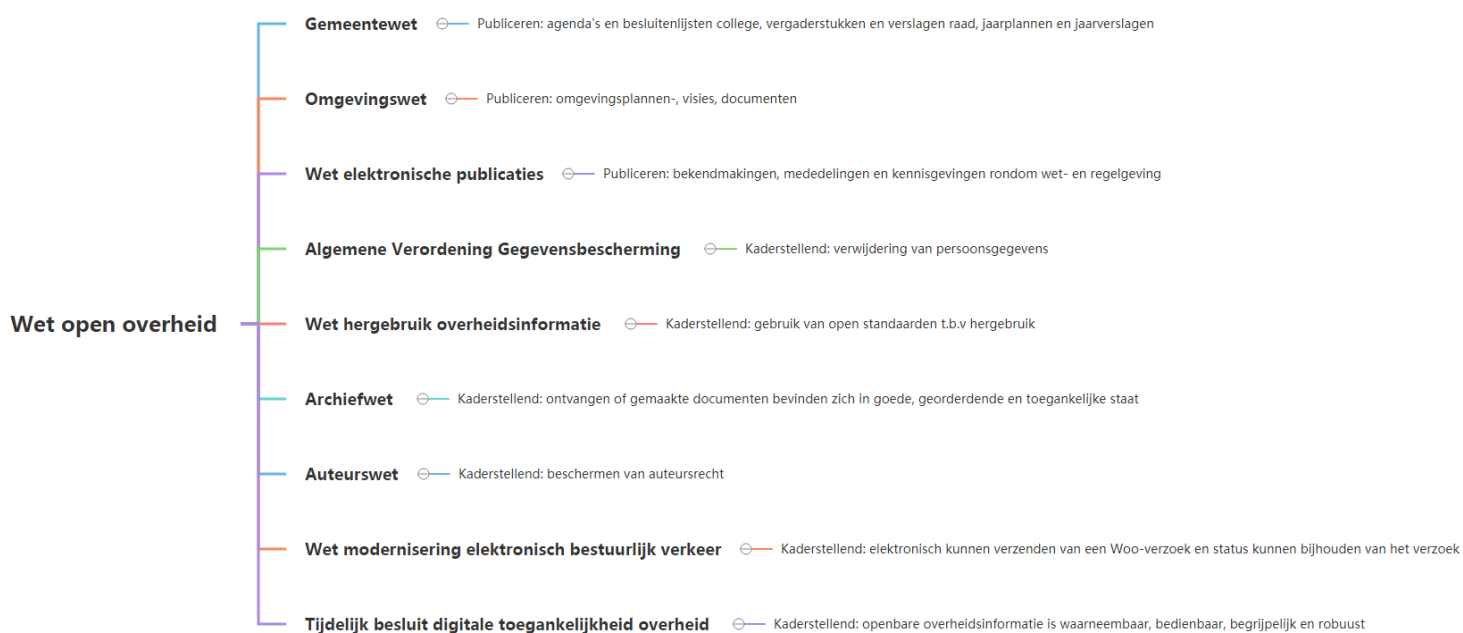
7.2 SAMENHANG MET EXTERNE ONTWIKKELINGEN

7.2.1 Wetgeving

Er zijn verscheidene wetten die raakvlakken hebben met de Woo. Dat kan te maken hebben met het op orde brengen van de informatiehuishouding, het (actief) openbaar maken van informatie en of het duurzaam en digitaal toegankelijk maken en houden van informatie. Hierbij moet gedacht worden aan:

- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG);
- Wet hergebruik overheidsinformatie (Who);
- Archiefwet, Wet elektronische bekendmaking (Wep);
- Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid (Tbdto);
- Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv);
- Wet digitale overheid (WDO);
- Auteurswet;
- Omgevingswet.

Wat deze wetten gemeen hebben is dat ze gaan over 'dat en wat' er openbaar moet (of mag) worden en over 'hoe' informatie toegankelijk wordt gemaakt en ontsloten. In figuur 5 is geprobeerd de concrete raakvlakken tussen bovengenoemde wetten en Woo te benoemen.



Figuur 5 Samenhang wetten en Woo

7.2.2 Common Ground en gemeentelijk gegevenslandschap

Common Ground is de informatiekundige visie waarmee gemeenten collectief de informatievoorziening eenvoudiger, flexibeler en slimmer gaan inrichten²⁶. Het gemeentelijk gegevenslandschap²⁷ is de uitwerking in architectuur van de Common Ground-visie. Kern van het gegevenslandschap is dat proceslogica en procesgegevens gescheiden worden. Daar waar informatiesystemen nu zowel proceslogica als de voor de

²⁶ <https://vng.nl/artikelen/common-ground>

²⁷ https://www.gemmaonline.nl/images/gemmaonline/5/52/Gemeentelijk_Gegevenslandschap_-_Beschrijving_informatiearchitectuur_v1_1.pdf

processen benodigde gegevens bevatten, zullen ze in de toekomst hoofdzakelijk proceslogica bevatten. Gegevens worden door informatiesystemen 'bij de bron' opgehaald wanneer ze nodig zijn.

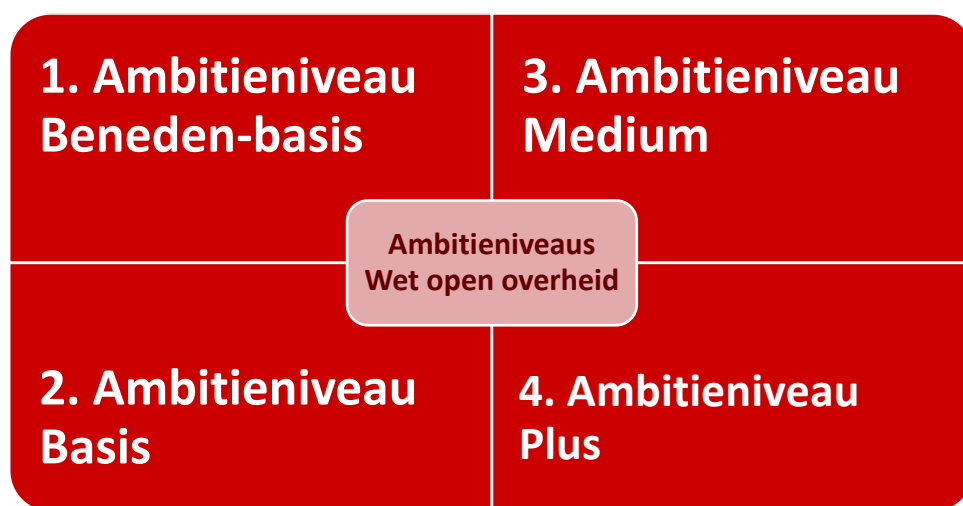
Bij de invoering van de Woo is het belangrijk dat de architectuurprincipes van het gemeentelijk gegevenslandschap worden meegenomen. Hierdoor kan (grotendeels) voorkomen worden dat iedere gemeente voor zichzelf het wiel moet uitvinden. Het kan daarnaast de interoperabiliteit tussen applicaties mogelijk maken. Het helpt tot slot om randvoorwaarden te scheppen voor landelijke vindbaarheid en herbruikbaarheid van documenten.

8. BESTUURLIJKE AMBITIE

Voor een succesvolle invoering van de Woo is het van belang dat het gemeentebestuur prioriteiten stelt en een heldere opdracht verstrekt. Daarbij is het zaak een evenwicht te vinden tussen de verplichtingen (wat moet er), het eigen beleid van de gemeente (wat willen we zelf) en de mogelijkheden die de gemeente heeft om te veranderen (wat kunnen we). Wat een gemeente kan is afhankelijk van de uitgangssituatie en de inspanning die nodig is om van de bestaande naar de gewenste situatie te komen, maar ook van de andere verplichtingen waar een gemeente aan moet voldoen. Op grond van de afweging tussen moeten, willen en kunnen bepaalt de gemeente haar ambitie: dit gaan we realiseren in deze periode om de Woo in te voeren.

8.1 AMBITIESNIVEAU TEN AANZIEN VAN OPENBAARMAKING

Om gemeentebesturen te helpen bij het vaststellen van hun bestuurlijke ambitie heeft een VNG Realisatie werkgroep²⁸ een viertal ambitieniveaus onderscheiden (zie Figuur 6). Deze niveaus sluiten elkaar niet uit en de gemeente zou ervoor kunnen kiezen om afhankelijk van de te maken keuze een ander ambitieniveau aan te houden. De niveaus zijn gekoppeld aan de mate waarin en de snelheid waarmee een gemeente informatie openbaar maakt.



Figuur 6 Bestuurlijke ambitieniveaus Woo

1. Ambitieniveau Beneden-basis

De gemeente voldoet niet aan in de Woo gestelde eisen. Uitgangspunt zou bij elke gemeente moeten zijn dat de gemeente voldoet aan de wet. Momenteel zijn er geen sancties in de concept-wetstekst opgenomen. Wel is zeker dat er een tijdelijke adviescollege informatiehuishouding wordt aangesteld. Dit college zal worden belast met het monitoren en het rapporteren van de werkwijze over de Woo van de verschillende gemeenten.

2. Ambitieniveau Basis

Wanneer het basis ambitieniveau wordt gekozen, dan volgt de gemeente de wettelijke fasering van de Woo. Voor elke fase worden de documenten uit de betreffende categorie vanaf de wettelijk verplichte datum actief openbaar gemaakt. De gemeente voldoet aan het wettelijk minimum voor wat betreft het openbaar maken van overheidsstukken uit de categorieën, opgenomen in artikel 3.3 van de Woo, in de daartoe behorende fase.

28 Onderdeel van het VNG Realisatie project Grip op informatie

- Stel: op 1 juli 2022 treedt de Woo in werking. De Woo bepaalt dat de categorieën in fases in werking treden. Wanneer de gemeente de in de wet opgenomen categorieën met ingang van de desbetreffende fase openbaar maakt, dan bevindt de gemeente zich in het basisniveau.

3. Ambitieniveau Medium

De gemeente voldoet aan het wettelijk minimum (basisniveau). Daarnaast maakt de gemeente al een aantal extra stukken actief openbaar waarvoor openbaarmaking (nog) niet wettelijk is verplicht.

- Stel: op datum X heeft de gemeente de stukken actief openbaar gemaakt die wettelijk verplicht zijn. De gemeente heeft daarbij ook al stukken actief openbaar gemaakt die pas volgens de wet op datum Y gepubliceerd hoeven te worden.
- Stel: de gemeente maakt stukken actief openbaar waarvoor openbaarmaking niet nodig is volgens de Woo. De gemeente heeft dan gekozen om uitvoering te geven op mediumniveau.

4. Ambitieniveau Plus

De gemeente voldoet aan het wettelijk minimum volgens, in overeenstemming met de Woo (basisniveau). De gemeente maakt ook alle stukken actief openbaar uit de nog niet in werking getreden fases. De gemeente maakt ook stukken openbaar waarvoor geen wettelijke verplichting tot openbaarmaking geldt. Onderliggende informatie kan bijvoorbeeld openbaar gemaakt worden.

- Stel: de gemeente openbaart alle stukken. In dat geval bevindt de gemeente zich in het Plus niveau.

8.2 ANDERE AMBITIES

Naast de mate waarin en snelheid waarmee de informatie openbaar wordt gemaakt kan een gemeentebestuur ook op andere aspecten ook ambitie hebben. Hierbij moet gedacht worden aan de ambitie om de actief openbaar te maken informatie niet alleen op PLOOI te ontsluiten, maar ook op de eigen website. Een ander voorbeeld zijn de eisen die de gemeente stelt aan de kwaliteit van de gepubliceerde informatie. Moet de gepubliceerde informatie bijvoorbeeld volledig digitaal toegankelijk zijn (zie Hoofdstuk 7.1.1)? Of moet de schrijfstijl van teksten altijd direct duidelijk zijn (zie Hoofdstuk 7.1.2)? Hoever wil de gemeente gaan om te voorkomen dat er persoons- of andere vertrouwelijke gegevens in gepubliceerde informatie staat? Bovendien kan een gemeente keuzes maken over het takenpakket van de contactfunctionaris Woo: een simpele verwijsfunctie via het KCC naar PLOOI of een bedreven informatiecommissaris die het gezicht van transparantie voor de gemeente is? Tot slot kan de gemeente ervoor kiezen om ook de actief openbaar te maken documenten van vóór de inwerkingtredingsdatum van de Woo te publiceren via PLOOI.

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. De conclusies worden per onderzoeksvraag weergegeven. De aanbevelingen volgen de hoofdstukkenstructuur van deze impactanalyse. Daar waar de conclusies en aanbevelingen gemeente specifiek zijn wordt dit aangeduid met: E(nschede) of L(osser).

9.1 CONCLUSIES

Wat zijn voor de gemeenten de belangrijkste wijzigingen en bepalingen van de Woo?

- Actieve openbaarmaking
 - De Woo verplicht gemeenten verschillende categorieën informatie actief (uit eigen beweging) openbaar te maken
 - Gemeenten dienen de eindversies van de documenten binnen deze categorieën binnen 14 dagen na ontvangst of vaststelling elektronisch te publiceren op PLOOI in machine leesbaar en openformaat met inbegrip met metadata
 - De verplichting van actieve openbaarmaking is alleen van toepassing op de documenten die na inwerkingtreding van de Woo zijn vastgesteld of ontvangen.
- Passieve openbaarmaking
 - In vergelijking met de Wob zijn er onder de Woo geen grote veranderingen.
 - In lijn met de Wet Modernisering Elektronisch Bestuur Verkeer regelt de Woo dat een Woo-verzoeken elektronisch kan worden ingediend.
 - Beperking van het verdagingstermijn onder de Woo
 - De gemeente wordt verplicht om informatie bij derden op te vragen als blijkt dat deze informatie niet meer bij de gemeente berust, maar nog wel bij de gemeente behoort te berusten.
- Inspanningsverplichting
 - In de wet is een inspanningsverplichting opgenomen om ook buiten de elf verplichte categorieën zoveel mogelijk documentatie actief openbaar te maken.
- Inwerkingtreding
 - De verwachting is dat de inwerkingtreding van de Woo plaatsvindt na 1 mei 2022
 - De Woo biedt het ministerie van BZK de ruimte fasering aan te brengen in de inwerkingtreding. Op basis hiervan is de verwachting dat de gemeenten niet direct aan alle verplichtingen van de Woo dienen te voldoen.
- Verantwoording over de Woo
 - De begroting dient onder de Woo een openbaarheidsparagraaf te bevatten met daarin de beleidsintenties en verslag over de uitvoering van de Woo.
- Weigeringsgronden
 - T.o.v. Wob zijn er wijzigingen in de uitzonderingen op openbaarmaking
 - Er geldt een zwaardere motiveringsplicht bij het niet openbaar maken van informatie ouder dan 5 jaar
 - Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor formele bestuurlijke beleidsvorming dienen voortaan in beginsel openbaar te worden gemaakt.
- Instellen Woo contactpersoon
 - De Woo verplicht gemeenten een of meerdere contactpersonen aan te wijzen voor de beantwoorden van vragen over de beschikbaarheid van gemeentelijke informatie.
- Zorgplicht en verbeteren van de informatiehuishouding

- Gemeenten dienen er zorg voor te dragen dat de documenten die zij ontvangt, vervaardigd of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden
- Gemeenten moeten maatregelen treffen om digitale documenten duurzaam toegankelijk te houden (meerjarenplan)
- Ter uitvoering van het meerjarenplan wordt het *Tijdelijke adviescollege informatiehuishouding* opgericht

Wat betekenen de veranderingen van de Woo voor Enschede en Losser?

Juridische impact

- Er moet een Woo-contactpersoon aangewezen worden. De taak van de contactpersoon is om vragen van belanghebbende te beantwoorden over de beschikbaarheid van overheidsinformatie waarnaar diegene op zoek is.
- **(E)** Enschede heeft weinig grip op het Wob-verzoekproces, mede door het ontbreken van een Wob-coördinator. Hierdoor is het afhandelen van een Wob-proces een tijdrovende aangelegenheid waarbij het lastig is om binnen de wettelijk gestelde termijn te blijven.
- Als een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen actieve openbaarmaking van documenten, moet de gemeente genoemde belanghebbende vragen om een zienswijze.
- Er is een standaard proces nodig om derde belanghebbenden op de hoogte te stellen van openbaarmaking van informatie
- Als de gemeente om gegronde redenen overgaat tot gedeeltelijke of gehele niet-openbaarmaking, doet zij daarvan via PLOOI een mededeling.
- De termijnen om te beslissen op een Woo-verzoek zijn verkort met twee weken.
- Er ontstaat ruimte voor de gemeente om bij omvangrijke Woo-verzoeken – in overleg met de verzoeker – in eerste instantie alleen de belangrijkste documenten te leveren.
- Een gemeente wordt verplicht om informatie bij derden op te vragen als blijkt dat deze informatie niet meer bij de gemeente berust, maar nog wel bij de gemeente behoort te berusten.
- In de Woo zal (deels) aansluiting worden gezocht bij de uitzonderingsgronden uit de Wob. De Woo introduceert twee nieuwe absolute uitzonderingsgronden en wijzigt enkele bestaande.
- In de Woo is de mogelijkheid opgenomen om in bepaalde situaties naar aanleiding van een Woo-verzoek informatie slechts aan een of enkele personen te verstrekken in plaats van openbaar te maken voor eenieder.

Impact op de informatiehuishouding

- De Woo verplicht gemeenten hun digitale informatiehuishouding op orde te brengen.
- Daartoe moeten gemeenten maatregelen nemen om de digitale documenten die zij ontvangen, vervaardigen of anderszins onder zich hebben duurzaam toegankelijk te maken.
- Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Woo – en het bijzonder de inspanningsverplichting en verplichtingen rondom passieve openbaarmaking – is het essentieel dat alle informatie die de gemeente maakt of ontvangt op een eenduidige en gestructureerde manier wordt vastgelegd en duurzaam toegankelijk wordt gehouden. Alleen dan kan de informatie – bijvoorbeeld naar aanleiding van een Woo-verzoek – met weinig inspanning worden teruggevonden.
- **(E)** De informatiehuishouding van Enschede is niet op orde. Hierdoor zal het Enschede op dit moment niet of zeer moeizaam kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Woo. Er zal een grote verbetering moeten plaatsvinden in de informatiehuishouding van de gemeente. Het programma BRIDGE probeert deze verbetering te bewerkstelligen.

- **(E)** De mate waarin Enschede kan voldoen aan de verplichtingen van de Woo is grotendeels afhankelijk van de mate waarin het programma BRIDGE succesvol is in het op orde brengen van de informatiehuishouding.
- **(L)** De informatiehuishouding van Losser is grotendeels op orde. Informatie wordt zoveel mogelijk duurzaam toegankelijk gehouden. Hierdoor kan met relatief weinig inspanning voldaan worden aan de inspanningsverplichting en de verplichting van actieve openbaarmaking. Echter bevindt een (relatief klein) deel van informatie zich op netwerkschijf, mailbox en berichtensystemen. Losser zal inspanning moeten leveren om ook deze systemen onder beheer te krijgen wil zij snel en eenvoudig een beslissing kunnen maken op een Woo-verzoek.
- In lijn met de Wet Modernisering Elektronisch Bestuur Verkeer regelt de Woo dat een Woo-verzoek elektronisch kan worden ingediend. De gemeente moet echter zelf een kanaal (bv. een webformulier) aanwijzen. Zowel Enschede als Losser hebben op dit moment geen 'Wob kanaal' aangewezen. Daarnaast communiceren zij niet (duidelijk) via welke kanaal Wob-verzoeken kunnen worden ingediend. Onder de Woo moeten de gemeente dit kanaal faciliteren en daarvoor duidelijk communiceren.

Impact op de architectuur

- Om de documenten in het kader van de Woo (actief) openbaar te maken zullen Enschede en Losser anders moeten gaan werken. Er zijn namelijk extra processtappen nodig om documenten te publiceren en om gepubliceerde documenten vindbaar te maken en duurzaam beschikbaar te houden. Daarnaast moeten in sommige gevallen gegevens uit documenten worden verwijderd.
- Processtap – identificeren: Er moet tijdens de uitvoering van primaire werkprocessen een stap worden toegevoegd om alle informatie die nodig is om later tot publicatie over te kunnen gaan als metadata toe te voegen aan documenten. Daarbij moeten onderdelen van documenten gelabeld worden zodat bij publicatie die onderdelen van het document die niet mogen worden gepubliceerd, verwijderd kunnen worden.
- Procestap – publiceren: In deze processtap wordt het document voorbereid op publicatie en daadwerkelijk gepubliceerd. Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding is het verwijderen van of duurzaam onleesbaar maken van gegevens die niet gepubliceerd mogen worden. Om documenten daadwerkelijk te publiceren moeten zij aangeboden worden aan *Platform Open Overheidsinformatie* (PLOOI).
- De gemeenten beschikken niet over intelligente software om documenten (grotendeels) automatisch te kunnen ontdoen van persoons- en vertrouwelijke gegevens.
- De gemeenten beschikken niet over documentcreatiesoftware waarmee onderdelen van sjablonen kunnen worden geoordeeld, met als doel deze onderdelen op een later moment – voor publicatie – te kunnen verwijderen.
- Een aantal applicaties waarin de documenten worden opgeslagen die gepubliceerd moeten worden moeten worden aangepast. Enerzijds moeten deze applicaties beschikken over de mogelijkheid om de benodigde metadata toe te voegen en anderzijds moeten deze applicaties gekoppeld worden op PLOOI.

Impact op de interne organisatie en externe omgeving

- Er is bij de gemeenten een cultuurverandering nodig ten aanzien van openbaarheid en **(E)** het omgaan met de informatiehuishouding.
- De organisatie moet goed geïnformeerd zijn over en bewust zijn van de verplichtingen van de Woo bij het uitvoeren van hun werkzaamheden.
- De gemeenten moeten hun externe omgeving informeren over de informatie die zij openbaar maken.
- De gemeenten moeten hun publicatie-inspanningen afstemmen op de informatiebehoefte van externe belanghebbenden.

- De ervaring leert dat inwoners en organisaties vooral interesse hebben in de informatie die direct betrekking heeft op hun omstandigheden en fysieke leefomgeving. De vraag is dan ook of de informatie in de verplichte categorieën aansluit bij de informatiebehoefte van de externe omgeving.
- Naarmate de hoeveelheid openbare informatie toeneemt, neemt ook de kans toe dat er vanuit de externe omgeving vragen worden gesteld over deze informatie. Aan de andere kant kan een toename van de hoeveelheid openbare informatie leiden tot minder vragen aan de gemeenten.

Financiële impact

- Enschede en Losser krijgen vanuit Rijk incidentele en structurele middelen. Daarnaast is er in de gemeentebegrotingen budget gereserveerd voor de invoering van de Woo.
- **(E)** De vergelijking tussen de rijksmiddelen en verwachte kosten schetst het beeld dat Enschede in totaal meer rijksmiddelen krijgt dan dat zij aan incidentele kosten verwacht te maken. Randvoorwaardelijk hierbij is dat de andere projecten op het gebied van het op orde brengen van de informatiehuishouding (w.o. Bridge) van financiële dekking zijn voorzien en succesvol uitgevoerd worden. Als m.n. BRIDGE niet voorzien wordt van dekking komt een groot deel van die projectkosten voor rekening van de Woo. In dat geval krijgt Enschede veel te weinig middelen van het Rijk.
- **(E)** De vergelijking tussen de rijksmiddelen en de verwachte structurele kosten schetst het beeld dat Enschede evenveel middelen ontvangt als dat zij aan structurele kosten gaat maken.
- **(L)** De vergelijking tussen de rijksmiddelen en de verwachte incidentele kosten schetst het beeld dat Losser aanzienlijk meer rijksmiddelen ontvangt dan er incidentele kosten gaan worden gemaakt.
- **(L)** De vergelijking tussen de rijksmiddelen en de verwachte incidentele kosten voor Losser schetst het beeld dat Losser minder rijksmiddelen ontvangt dan er structurele kosten gaan worden gemaakt.
- In de Rijksbegroting is geen rekening gehouden met programmamanagementcapaciteit. Daarom zal de gemeentelijke wetgevingsreserve nodig zijn om de programmamanagementcapaciteit in te huren.

Welke samenhang en afhankelijkheden bestaan tussen de Woo en andere interne en externe ontwikkelingen?

Samenhang met interne ontwikkelingen

- Er zijn verschillende interne projecten en ontwikkelingen die een overlap en/of raakvlakken hebben met de Woo: Digitale toegankelijkheid, Direct Duidelijk, Wet elektronische publicaties, BRIDGE en AVG.
- Het programma BRIDGE is daarvan de belangrijkste en ook randvoorwaardelijk.
- De resultaten van BRIDGE bepalen in zeker zin in hoeverre (kwalitatief en tijdsvolgend) Enschede kan voldoen aan de verplichtingen van de Woo. Voor Losser is dit minder bepalend.

Samenhang met externe ontwikkelingen

- Er zijn verschillende wetten die samenhangen met de Woo:
 - Wet hergebruik overheidsgegevens
 - Wet elektronische publicaties
 - Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid
 - Wet modernisering elektronische bestuurlijk verkeer
 - Wet digitale overheid
 - Auteurswet
 - Omgevingswet
- VNG Realisatie gaat de samenhang tussen deze wetten op procesniveau vastleggen in de gemeentelijke selectielijst.

- De architectuur principes van Common Ground en daarop gebaseerde architectuur gemeentelijk gegevenslandschap bepalen hoe de gemeentelijke architectuur onder de Woo vormgegeven gaat worden.

Wat is de rol van de bestuurlijke ambitie in het kader van Woo? En wat betekent deze ambitie voor de impact van de Woo?

- Het gemeentebestuur bepaalt haar ambitie ten aanzien van de Woo op basis van de afweging tussen moeten (vereisten Woo), willen (strategie en beleid) en kunnen (middelen en staat informatiehuishouding).
- Het gemeentebestuur kan kiezen uit een aantal ambitieniveaus. Hoe hoger de ambitie, hoe groter de inspanning die een gemeente moet leveren. Deze niveaus sluiten elkaar niet uit en het bestuur zou ervoor kunnen kiezen om afhankelijk van de te maken keuze een ander ambitieniveau aan te houden. Die keuzes kunnen betrekking hebben op de snelheid waarmee de gemeente de verplichtingen van de Woo invoert of de mate waarin zij de kwaliteit (denk hier aan eisen in het kader van digitale toegankelijkheid en een direct duidelijke schrijfstijl) van openbare documenten belangrijk acht.
- Gezien uitgangspositie van Enschede in relatie tot haar informatiehuishouding en de inspanningen die zij moet leveren om aan de verplichtingen van de Woo te kunnen voldoen wordt aangeraden om vooralsnog vast te houden aan het **ambitieniveau Basis** (niet meer en niet sneller openbaar maken dan verplicht).
- Gezien uitgangspositie van Losser in relatie tot haar informatiehuishouding en de inspanningen die zij moet leveren om aan de verplichtingen van de Woo te kunnen voldoen kan het gemeentebestuur overwegen om uit te gaan van het **ambitieniveau Medium** (meer en/ of sneller openbaar maken dan verplicht).

Welke randvoorwaarden, kansen en risico's kent de implementatie van Woo?

Randvoorwaarden

- Er is duidelijkheid nodig over de exacte inhoud van de informatiecategorieën
- Er is duidelijkheid nodig over de processen die rechtstreeks geraakt worden door de Woo
- Er is duidelijkheid nodig over de vereiste metadatering voor het openbaar maken van documenten
- Er is duidelijkheid nodig over de wijze waarop documentsjablonen moeten worden ingericht
- Er is duidelijkheid nodig van KOOP over de termijn waarop zij API ter beschikking hebben op basis waarvan softwareleveranciers hun koppelingen kunnen bouwen
- Er is anonimiseringssoftware nodig
- De documentcreatie software dient door ontwikkelt te worden
- De intern lopende projecten/programma's op het gebied van de duurzaam toegankelijke digitale informatiehuishouding worden succesvol uitgevoerd en zijn voorzien van financiële dekking
- Er is voldoende draagvlak gecreëerd op alle niveaus in de organisatie

Kansen

- Er zijn verschillende interne projecten die een beroep op de kennis en vaardigheden van medewerkers. Bundel de krachten van deze projecten om één alomvattend cultuur- en opleidingsprogramma op te stellen (synergie en efficiency).
- Synergie en efficiency door één (intern en extern) communicatieplan waarin de veranderingen door wetgeving op het gebied van informatievoorziening en openbaarmaking opgenomen zijn.

- In het kader van Direct Duidelijk Enschede worden allerlei documentsjablonen herschreven. Onderzoek of de herinrichting van documentsjablonen in het kader van de Woo daarin meegenomen kan worden.
- Doordat de gemeenten meer informatie openbaar maken, is zij transparanter en dat doet het vertrouwen van inwoners en organisatie in de gemeente toenemen.
- Doordat gemeente meer informatie openbaar maken zullen zij op termijn minder vragen van inwoners en organisaties. Deze belanghebbenden kunnen de informatie immers zelf raadplegen.

Risico's

- **(E)** De informatiehuishouding komt niet op orde, waardoor de implementatie van de Woo aanzienlijk wordt bemoeilijkt en meer kan kosten.
- In de eerste jaren na invoering van de Woo overstijgen de incidentele financiële kosten de incidentele middelen.
- **(L)** Het ontbreekt aan structurele middelen.
- Er is niet genoeg personele capaciteit bij o.a. IT om de verschillende Woo deelprojecten (op de korte termijn) uit te voeren.
- Doordat de gemeente meer informatie openbaar maakt zullen zij in eerste instantie hierover veel vragen krijgen.
- De bestuurlijke ambitie Basis kan door de organisatie niet gehaald worden in de voorgestelde fasering (de informatiehuishouding staat dat nog niet toe door de afhankelijkheid van BRIDGE/AVG)
- De financiële inschatting is te laag doordat interne capaciteit niet beschikbaar is en er daarvoor extern ingehuurd moet worden om de ambitie waar te kunnen maken
- De financiële inschatting is te laag, omdat het aantal processen dat moeten worden aangepast hoger uitvalt dan het geschatte aantal processen.
- De ambitie wordt verhoogd met Direct Duidelijk en digitale toegankelijk waardoor de kosten hoger worden.

9.2 AANBEVELINGEN

9.2.1 Op juridisch vlak

Ten aanzien van de actieve openbaarmakingsverplichting wordt het volgende geadviseerd:

- Ontwikkel beleid voor het – in aanvulling op de verplichtingen die al uit artikel 3.3. Woo volgen – actief openbaar maken documenten (optioneel)
- Beslis of ook gebruik zal worden gemaakt van PLOOI als informatie op grond van artikel 3.1 Woo actief openbaar wordt gemaakt.
- Identificeer de informatiecategorieën/ documenten waarvan verwacht wordt dat belanghebbenden bezwaar kunnen indienen tegen de openbaarmaking ervan.
- Richt procedures rondom (het aanvragen van) beschikkingen zo in dat de aanvrager tijdig wordt geïnformeerd over de wijze waarop de beschikking na vaststelling daarvan openbaar wordt gemaakt. Daarbij kan dan de aanvrager ook worden geïnformeerd naar eventuele bezwaren tegen openbaarmaking.
- Besluit wel of niet gebruik te maken van de mogelijkheid om overzichten te publiceren en, zo ja, besluit voor welke categorieën documenten (zie Bijlage 3) daarvan gebruik wordt gemaakt. Regel dat de overzichten ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt.
- Zorg dat in de begrotingscyclus en in de verantwoordingscyclus aandacht is voor, respectievelijk, de beleidsvoornemens en verantwoording met betrekking tot de uitvoering van de Woo.
- Beslis wie verantwoordelijk is/ zijn voor het verzamelen en vastleggen van de informatie die moet worden opgenomen in de verantwoordingscyclus en begrotingscyclus.

Ten aanzien van de passieve openbaarmakingsverplichting wordt het volgende geadviseerd:

- Pas de bestaande processen aan op de termijnwijzigingen van de Woo.

- Maak gebruik van de mogelijkheid om bij omvangrijke Woo-verzoeken – in overleg met de verzoeker – in eerste instantie alleen de belangrijkste documenten te leveren.
- Maak gebruik van de mogelijkheid om in bepaalde situaties naar aanleiding van een Woo-verzoek informatie slechts aan een of enkele personen te verstrekken in plaats van openbaar te maken voor eenieder.
- **(E)** Benoem een formele Woo-verzoekencoördinator en beleg bij hem of haar (o.a.) de verantwoordelijkheid om toe te zien op de tijdige afhandeling van Woo-verzoeken en om zicht te houden op het geheel van afgehandelde en onderhanden Woo-verzoeken.

Ten aanzien van de uitzonderingsgronden van de Woo wordt het volgende geadviseerd:

- Leidt medewerkers op zodat zij kennis hebben van de weigeringsgronden en motiveringsplicht en deze gronden en plicht juist toepassen.
- Richt een proces zodat bij gedeeltelijke of gehele niet-openbaarmaking de gemeente daarvan via PLOOI een mededeling doet.
- Maak beleid waarin wordt vastgelegd in welke gevallen persoonlijke beleidsopvattingen in (niet) tot personen herleidbare vorm openbaar wordt gemaakt.
- Richt documentsjablonen zo in of houdt er bij de formulering van teksten rekening mee dat de persoonlijke beleidsopvattingen – die onderdeel uitmaken van formele bestuurlijke beleidsvorming – eenvoudig in (niet) tot personen herleidbare vorm openbaar kunnen worden gemaakt.

Ten aanzien van de *Tijdelijke adviescollege informatiehuishouding* wordt het volgende geadviseerd:

- Maak bij onduidelijkheden over (de uitvoering van) de verplichtingen van de Woo gebruik van de kennis van het Adviescollege.
- Beslis wie belast wordt met de taak om de informatieverzoeken – in het kader van klachtbemiddeling – van het Adviescollege te coördineren en/ of behandelen.

9.2.2 Op het vlak van informatiehuishouding

- Breng per informaticategorie in kaart welke processen en documenten relevant zijn. Maak bij deze inventarisatie gebruik van of houdt rekening mee met het volgende:
 - Het meetinstrument Woo van VNG Realisatie.
 - De VNG zal in de gemeentelijke selectielijst vastleggen welke processen in aanmerking komen voor de actieve openbaarmakingsverplichting
 - VHIC legt in haar model-DSP binnen de applicatie i-navigator vast welke documenten in aanmerking komen voor openbaarmaking.
 - In het kader van de AVG is een project gestart om de verwerkingen van persoonsgegevens op procesniveau vast te leggen in de applicatie i-navigator. Het vullen van de i-navigator wordt in het kader van BRIDGE voortgezet. Daarbij wordt onder andere in kaart gebracht welke applicaties gebruikt worden in welke processen. Mogelijk kan tijdens een volgende vulling van de i-navigator ook geïnventariseerd en vastgelegd worden welke processen en documenten betrokken zijn bij de actieve openbaarmakingsverplichting van de Woo.
- Gezien het belang van BRIDGE voor het op orde brengen van de informatiehuishouding – en daarmee voor de invoering van de Woo – wordt geadviseerd de inspanningen van BRIDGE en van de invoering van de Woo op elkaar af te stemmen.
- De analyse toont dat applicaties die beschikken over functionaliteiten waarmee de informatie in goede, geordende en toegankelijke staat beheerd kan worden een belangrijke rol spelen bij het kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Woo. Faciliteer (bv. met trainingen) en stimuleer (bv. communicatie) daarom het gebruik van dergelijke applicaties. Zorg er daarnaast voor dat bij de inkoop van nieuwe applicaties – indien passend – eisen rondom informatiebeheer worden meegenomen.

- Ontmoedig of schaf het gebruik af van applicaties die geen of zeer beperkt functionaliteiten bevatten waarmee de informatie in goede, geordende en toegankelijke staat beheerd kan worden (bv. WhatsApp).
- Als de hiervoor genoemde applicaties noodzakelijk zijn voor de bedrijfsvoering stel dan richtlijnen of beleid op over het beheren van de informatie binnen dergelijke applicaties. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat op dit moment in samenwerking met de Regio Twente en de VNG praktische handvatten voor beleid en procedure voor het archiveren van tekstberichten en sociale media (waaronder in het bijzonder email en WhatsApp) opgesteld zijn.
- **(E)** Om de vindbaarheid van dossiers en documenten te vergroten is het raadzaam het zaakgericht werken gemeente breed in te voeren. Randvoorwaardelijk daarbij is dat de medewerkers beschikken over applicaties die deze manier van werken ondersteunen.
- Richt een webformulier in voor Woo-verzoeken zodat deze verzoeken elektronisch kunnen worden ingediend, voornamelijk via één ingang binnenkomen en op een eenduidige manier worden aangeleverd.
- Onderzoek bij welke informatiecategorieën sprake is van afhankelijkheid van ketenpartners. Breng deze partners op de hoogte van de Woo verplichtingen die gelden voor de gemeente. Stel samen met deze partners een werkwijze vast waarbij de ketenpartij informatie dusdanig aanlevert dat de gemeente deze met weinig inspanning kan publiceren. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van documentsjablonen.

9.2.2 Op het vlak van architectuur

Ten aanzien van de processtap *identificeren* wordt het volgende geadviseerd:

- Richt werkprocessen zo in dat de werkzaamheden die nodig zijn voor openbaarmaking al zoveel mogelijk tijdens de uitvoering van het primaire proces worden verricht. Denk daarbij aan het vastleggen van metadata zodat per document duidelijk wordt:
 - of een verplichting geldt het document actief openbaar te maken;
 - of zich binnen het document gegevens bevinden die niet gepubliceerd mogen worden (denk aan persoonsgegevens die in sommige gevallen onleesbaar gemaakt moeten worden), en
 - of het document gepubliceerd en teruggevonden kan worden op basis van structuur en metadata.
- Welke metadata minimaal moet worden vastgelegd tijdens de processtap *identificeren* is op dit moment in ontwikkeling. Naar verwachting wordt een Woo metadata standaard in oktober 2021 opgeleverd door Forum voor Standaardisatie. Het volgen van deze ontwikkeling is mogelijk door lid te worden de groep Proeftuin Woo binnen VNG Fora²⁹.
- Het is meer dan wenselijk om bij nieuwe projecten waarbij processen worden heringericht de processtap *identificeren* mee te nemen.
- Houd er bij de inkoop van nieuwe applicaties rekening mee dat deze beschikt over functionaliteiten die nodig zijn voor openbaarmaking. Zoals het kunnen vastleggen van metadata op basis waarvan duidelijk wordt of een verplichting geldt het document actief openbaar te maken.

Ten aanzien van de processtap *publiceren* wordt het volgende geadviseerd:

- Onderzoek welke stappen genomen moeten worden om documenten te publiceren die enerzijds digitaal toegankelijk zijn en anderzijds duurzaam toegankelijk zijn. Maak hierbij gebruik van de kennis beschikbaar bij de CIO Office, Webteam en team Informatiebeheer.
- Investeer in anonimiseringssoftware waarmee persoonsgegevens (grotendeels geautomatiseerd) kunnen worden geïdentificeerd en eenvoudig duurzaam onleesbaar kunnen worden gemaakt. In

²⁹ <https://forum.vng.nl/do/wbhome?id=123-767762686f6d>

praktijk is dergelijke software nooit 100% betrouwbaar. Dat betekent echter dat handmatige controles op de aanwezigheid van persoonsgegevens nodig blijven.

- Het anonimiseren van de persoonsgegevens en het verwijderen van informatie binnen documenten in verband met de uitzonderingsgronden van de Woo vergt – naast ondersteunde software – proces- en juridische kennis. Op die reden wordt geadviseerd deze activiteit alleen uit te laten voeren door medewerkers met de benodigde kennis. Als deze kennis niet aanwezig is bij de medewerkers zal hierin geïnvesteerd moeten worden via opleidingen.
- Integreer de anonimiseringssoftware binnen de applicaties waarin de meeste ‘Woo documenten’ worden gemaakt en opgeslagen. Dit heeft als voordeel dat de medewerkers de te anonimiseren documenten met weinig handelingen kan uitwisselen tussen de opslaglocatie en de anonimiseringssoftware. Er wordt op dit moment een adviesproject uitgevoerd, met als doel om te onderzoeken welke anonimiseringssoftware geschikt is om de uitdagingen van Enschede (waaronder de Woo) het hoofd te bieden.
- Om er zeker van te zijn dat de documenten die gepubliceerd zijn voldoen aan de eisen van de AVG, Woo, het Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid overheid (later Wet digitale overheid) en de Archiefwet wordt aangeraden een ‘kwaliteitspunt Woo’ op te richten. Dit kwaliteitspunt moet verantwoordelijk worden gemaakt voor het – al dan niet steekproefsgewijs – controleren en (laten) verbeteren van de documenten voor- of nadat deze zijn gepubliceerd.
- Om de processtap *publiceren* verder te vereenvoudigen moet gebruik gemaakt worden van vooraf gedefinieerde documentsjablonen. In deze sjablonen is aangegeven op welke plaats binnen een document welke soort informatie worden ingevoegd. In theorie kan hierdoor ‘met een druk op de knop’ een publiceerbare en originele documentversie worden gemaakt. De publiceerbare versie is ontdaan van de informatie die niet gepubliceerd mag worden. Belangrijk om te vermelden is dat de huidige software voor de creatie van documentsjablonen (SmartDocuments) niet beschikt over functionaliteiten om onderdelen van documenten te labelen als ‘niet te publiceren’. Het is niet duidelijk of de leverancier van SmartDocuments deze functionaliteit al aanbiedt in haar software. Dit moet later onderzocht worden.

Ten aanzien van het publiceren van documenten op PLOOI wordt het volgende geadviseerd:

- Vanuit de informatiekundige visie van Common Ground en de daarvan afgeleide architectuur van het Gemeentelijke Gegevenslandschap heeft het de voorkeur om documenten ‘eenmalig vast te leggen’ en ‘raadplegen bij de bron’. De mogelijkheid om documenten en metadata middels API’s te ontsluiten via PLOOI sluit hier haarfijn op aan. Dat betekent dat de documenten binnen de omgeving van Enschede en Losser blijven en dat de metadata en documenten met behulp van zogenaamde API’s (URL’s) worden ontsloten op PLOOI. Groot voordeel hiervan is dat het beheer slechts op één plek geregeld hoeft te worden. Hierdoor kan bijvoorbeeld gemakkelijker voldaan worden aan een eventuele uit de Archiefwet voortkomende vernietigingsplicht. Ander groot voordeel is hergebruik van data. Documenten kunnen indien gewenst ontsloten worden naar meerdere omgevingen. Denk bijvoorbeeld aan de gemeentelijke website.
- De verwachting is dat – hoewel wenselijk – niet alle documenten via een API-koppeling worden aangeboden bij PLOOI. In sommige situaties zal gekozen worden voor een handmatige aanlevering. Bijvoorbeeld omdat de documenten en bijbehorende metadata (nog) niet via een API ontsloten kunnen worden of omdat er binnen een bepaalde categorie te weinig documenten worden gemaakt om de bouw en het beheer van API-koppeling met PLOOI te verantwoorden. In dergelijke gevallen zullen Enschede en Losser gebruik moeten maken van het PLOOI aanleverloket. Zie voor meer informatie over PLOOI en het gebruik van het aanleverloket de functionele handreiking op de website van KOOP.

Ten aanzien van het de toekomstige architectuur wordt het volgende geadviseerd:

- Breng per informatiecategorie precies in beeld welke applicaties gebruikt worden om documenten op te slaan. In beeld zijn op dit moment de applicaties: Corsa, iBabs, Novulo, WIM 2.0, Roxit, Centric Leefomgeving, Octopus. Deze inventarisatie kan mogelijk gecombineerd worden met de stap waarbij actief openbaar te maken documenten worden onderzocht (zie eerste aanbeveling op het vlak informatiehuishouding).
- Maak voor het ontsluiten van de verplichte informatiecategorieën gebruik van de nader op te leveren landelijke API standaard. Maak voor de categorie raadsinformatie gebruik van de bestaande standaard API: ORI API³⁰.
- Zie erop toe dat de leveranciers van applicaties – behalve Centric³¹ – de landelijke API standaard binnen hun applicaties implementeren.
- Corsa is in de toekomstige architectuur een belangrijke applicatie via waar documenten op PLOOI worden ontsloten. Voor documenten die in Corsa thuishoren, maar niet in Corsa opgeslagen worden, dient per proces onderzocht te worden hoe de documenten in Corsa te krijgen. Het onderbrengen van archiefwaardige documenten is een onderdeel van BRIDGE. Daarom wordt geadviseerd om deze actie op te pakken van vanuit het BRIDGE.
- Voor documenten waarvoor handmatige aanlevering gewenst of noodzakelijk is, dient er een oplossing te komen waarmee deze documenten handmatige ingevoerd kunnen worden in een nader te bepalen interne registratie. De ontsluiting van deze interne registratie is identiek aan die van de applicaties: via een gestandaardiseerde API. Gemeente Buren en Hoeksche Waard zijn bezig met een open source oplossing voor handmatig invoeren bij de bron. Het is raadzaam de ontwikkelingen bij deze gemeenten te volgen en gebruik te maken van beschikbare open source componenten.

9.2.3 Op het vlak van interne organisatie en externe omgeving

Ten aanzien van de interne omgeving wordt het volgende geadviseerd:

- Breng de organisatie via interne communicatie bij dat bepaalde gemeentelijke informatie actief openbaar wordt en dat allerlei gemeentelijke informatie op verzoek openbaar kan worden gemaakt.
- Breng per informatiecategorie en bijhorende processen precies in kaart welke stakeholders een rol spelen.
- Breng een fasering aan in de interne communicatie rondom de Woo. Eerst algemene kennisverspreiding, organisatie breed. Daarna meer specifieke kennisverspreiding, afgestemd op de te betrekken doelgroep.
- Train medewerkers hoe zij bij het creëren (Direct Duidelijk en digitaal toegankelijk) en beheren van informatie rekening kunnen houden met de (mogelijke) openbaarmaking van de informatie.
- Overtuig het bestuur en management van de meerwaarde van transparantie. Appeleer aan het (terug)winnen van vertrouwen.
- Train het bestuur en management zodat zij weten hoe om te gaan met negatieve publiciteit. Sluit indien mogelijk aan bij bestaande weerbaarheidstrainingen.
- Vraag het bestuur en management rugdekking te geven aan afdelingen/ medewerkers van wie documenten negatieve publiciteit genereren. Dit vraag aandacht vanuit goed werkgeverschap.
- Lever inspanningen om externe belanghebbenden in te lichten (in ieder geval via de website) over de vindbaarheid van openbare informatie en over het indienen van Woo-verzoeken.

30 <https://zoek.openraadsinformatie.nl/>

31 Documenten in Centric Leefomgeving die onder Woo vallen, worden via LVBB31 gepubliceerd. Deze documenten zijn via PLOOI vindbaar. Het is daarom niet noodzakelijk dat Centric Leefomgeving rechtstreeks op PLOOI is aangesloten.

- Benoem een contactpersoon Woo die (intern en externe) vragen in het kader van de Woo kan behandelen. Zie voor meer informatie over de rol en taken van de Woo contactpersoon: *Memo contactpersoon Woo*³².
- Breng de interne organisatie op de hoogte van het bestaan en het taakveld van de contactpersoon Woo.
- Besteed extra aandacht aan de organisatieonderdelen die als eerste de vragen krijgen over openbare informatie: KCC, Webcare en Communicatie. Deze onderdelen moeten in ieder geval weten welke informatie openbaar wordt gemaakt en welke organisatieonderdelen betrokken zijn bij welke informatie. KCC, Webcare en Communicatie moeten daarnaast in nauw contact staan met de contactpersoon Woo (zie Hoofdstuk 2.3.6).
- Inventariseer regelmatig en proactief de informatiebehoefte van de externe belanghebbenden en stem de publicatie-inspanningen daarop af. Maak daarbij gebruik van de bezoekersdata van Enschede.nl en PLOOI (mits PLOOI web analytics toepast). Ook zou de informatiebehoefte uitgevraagd kunnen door aanvullende vragen op te nemen in de jaarlijkse vragenlijst *Stadspeiling*.

Ten aanzien van de externe omgeving wordt het volgende geadviseerd:

- Richt een specifieke pagina in op de gemeentelijke website waar externe belanghebbenden informatie kunnen vinden over de openbare documenten. (deze pagina verwijst naar PLOOI).
- Richt een specifieke pagina in op de gemeentelijke website waar externe belanghebbenden informatie kunnen vinden over het indienen van een Woo-verzoek.
- Communiceer actief naar de externe belanghebbenden over de nieuwe Woo webpagina's.
- Breng externe belanghebbenden op de hoogte van het bestaan en het taakveld van de contactfunctionaris Woo.
- Moedig externe belanghebbenden aan om in gesprek te gaan met de gemeente wanneer zij vragen hebben over vreemde of onduidelijke openbare informatie.

9.2.4 Op financieel vlak

Enschede

- Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van de Woo is Enschede afhankelijk de andere projecten die informatiehuishouding op orde brengen. Vooral het programma BRIDGE speelt hierin een cruciale rol. Om die reden zou het verwachte overschot aan incidentele middelen ingezet kunnen worden om de andere projecten van middelen te voorzien.
- Als deze projecten over afdoende middelen beschikken is het aan te raden om het overschot te gebruiken om eventuele structurele tekorten die mogelijk ontstaan na invoering van de Woo te compenseren.
- Het overschot zou in theorie ook gebruikt kunnen worden om de ambitie rondom de invoering van de Woo uit te breiden. Door bijvoorbeeld in een korter tijdsbestek (<5 jaren) de verplichte informatiecategorieën openbaar te maken of door meer informatiecategorieën openbaar te maken dan wettelijk verplicht (zie wel afhankelijkheid in de tijd van de overige projecten op dit gebied).
- Hoewel we hierboven spreken over een overschot wordt in de eerste jaren na invoering van de Woo een tekort aan incidentele middelen verwacht. Zoals eerder beschreven heeft dit te maken met de verschillende activiteiten die kort na invoering van de Woo moeten worden uitgevoerd. Dit is echter onder de aanname dat we de voorgestelde fasering van de VNG volgen. Dat zou betekenen dat we in het eerste jaar na invoering van de Woo alle Woo-verzoeken openbaar dienen te maken. Dit kan een omvangrijke en kostbare operatie worden, gezien de versnipperde informatiehuishouding rondom het

huidige Wob-verzoekenprocessen. Er wordt daarom geadviseerd een andere fasering aan te houden. Een fasering waarbij de incidentele kosten anders verspreid kunnen worden over de periode van vijf jaar. Daarmee zouden de incidentele kosten mogelijk beter afgestemd kunnen worden op de jaarlijkse incidentele middelen. Als de wetgever een andere fasering niet toestaat zouden de verwachte tekorten in de aanloopfase gecompenseerd kunnen worden door een beroep te doen op de wetgevingsreserve.

- Niet alleen qua incidentele middelen, maar ook qua structurele middelen wordt zeker in de eerste jaren na invoering van de Woo tekorten verwacht. Om de structurele kosten in de eerste jaren te beperken – en dus gelijk te laten lopen met de structurele middelen – kan ervoor gekozen worden om de inzet van de Contactpersoon Woo gefaseerd opschalen. Met andere woorden, beginnen met 0,5 ft-e in het eerste jaar en ieder jaar opbouwen met 0,5 ft-e tot uiteindelijk 1,5 ft-e. Een andere mogelijkheid om de structurele kosten (in eerste instantie) te beperken is door de kwaliteitscontroles zeer beperkt, pas enkele jaren na invoering van de Woo of totaal niet uit te voeren. Hierin schuilt echter het risico dat informatie openbaar wordt gemaakt zonder dat deze voldoet aan de eisen die daaraan wordt gesteld: ontdaan van gevoelige en vertrouwelijke informatie, goed vindbaar en duurzaam toegankelijk, digitaal toegankelijk en begrijpelijk geschreven.
- Voor de invoering van de Woo moeten verschillende IT-projecten worden uitgevoerd. De personele capaciteit van IT is helaas schaars. Het is daarom raadzaam om in een vroeg stadium in gesprek te gaan met de portfoliomanager van het IT-bedrijf om een beeld te krijgen van de beschikbare capaciteit en de mogelijke planning. Als blijkt dat de benodigde capaciteit niet (op tijd) beschikbaar is zal er extern ingehuurd moeten worden. Het is in dat geval raadzaam hier snel actie op te ondernemen omdat Enschede waarschijnlijk niet de enige gemeente is die als gevolg van de Woo IT capaciteit nodig heeft.

Losser

- Uit de vergelijking tussen middelen en kosten blijkt dat Losser een aanzienlijk overschot houdt aan incidentele rijksmiddelen. Het overschot zou in theorie gebruikt kunnen worden om de ambitie rondom de invoering van de Woo uit te breiden. Door bijvoorbeeld in een korter tijdsbestek (<5 jaren) de verplichte informatiecategorieën openbaar te maken of door meer informatiecategorieën openbaar te maken dan wettelijk verplicht. Daarnaast zou Losser dit overschot kunnen gebruiken om eventuele structurele tekorten die mogelijk ontstaan na invoering van de Woo te compenseren.
- Hoewel verwacht wordt dat Losser een overschot heeft op het totaal van incidentele middelen, zal zij in de eerste jaren na invoering van de Woo mogelijk een tekort hebben. Om de incidentele kosten gelijk te laten lopen aan de jaarlijkse rijksmiddelen wordt geadviseerd om de uit te voeren activiteiten (zoals het koppelen van systemen op PLOOI) af te stemmen op de ontvangen rijksmiddelen. Met andere woorden, bepaal een fasering van activiteiten waardoor de incidentele kosten zo verspreid kunnen worden over de vijfjarige periode dat deze afgestemd zijn de incidentele middelen die jaarlijks wordt uitgekeerd.
- De financiële analyse schetst het beeld dat Losser mogelijk een structureel tekort aan middelen heeft. Vooral in de eerste jaren na de invoering van de Woo. Deze tekorten kunnen tijdelijk opgevangen worden met het overschot aan incidentele middelen. Uiteindelijk zal er een structurele oplossing moeten worden gevonden voor een mogelijk tekort. Dat zou kunnen door (tijdelijk) minder capaciteit te reserveren voor het applicatiebeheer en voor een Contactpersoon Woo. Een andere mogelijkheid om de structurele kosten (in eerste instantie) te beperken is door de kwaliteitscontroles zeer beperkt of niet in te voeren. Hierin schuilt echter het risico dat informatie openbaar wordt gemaakt zonder dat deze voldoet aan de eisen die daaraan wordt gesteld: ontdaan van gevoelige en vertrouwelijke informatie, goed vindbaar en duurzaam toegankelijk, digitaal toegankelijk en begrijpelijk geschreven.
- Voor de invoering van de Woo moeten verschillende IT-projecten worden uitgevoerd. De personele capaciteit van IT is helaas schaars. Het is daarom raadzaam om in een vroeg stadium in gesprek te gaan met de portfoliomanager van het IT-bedrijf om een beeld te krijgen van de beschikbare capaciteit en de mogelijke planning. Daarbij moet ook gekeken worden hoe inspanningen van Losser en Enschede slim

op elkaar kunnen worden afgestemd. Door bijvoorbeeld de koppeling tussen Corsa Losser en PLOOI en Corsa Enschede en PLOOI gelijktijdig op te pakken. Als blijkt dat de benodigde capaciteit niet (op tijd) beschikbaar is zal er extern ingehuurd moeten worden. Het is in dat geval raadzaam hier snel actie op te ondernemen omdat Losser waarschijnlijk niet de enige gemeente is die als gevolg van de Woo IT capaciteit nodig heeft.

Programmamanagement

Om de Woo in te voeren zullen verschillende projecten moeten worden uitgevoerd. Deze projecten kennen onderlinge afhankelijkheden, moeten binnen een afgebakende periode worden uitgevoerd en raken verschillende onderdelen van de organisatie. Daarom is aan te raden om na de impactanalyse een programmaorganisatie met een stuurgroep op te richten. De stuurgroep van deze organisatie zou in ieder geval leden moeten hebben uit de hoek van IT, CIO, Juridische Zaken en Communicatie. Een eerste stap van binnen dit programma is het opstellen van een concreet uitvoeringsplan waarbij de GOKIT-beheersingsaspecten preciezer worden uitgewerkt.

9.2.5 Over de samenhang met andere ontwikkelingen

Digitale toegankelijkheid

In Enschede en Losser wordt al lange tijd gekeken naar de digitale toegankelijkheid van de gemeentelijke websites, apps en de documenten op de websites. Het *Tijdelijke besluit digitale toegankelijkheid overheid* verplicht de gemeenten namelijk daarover verantwoording af te leggen. Op korte termijn wordt een adviestraject gestart met als doel te onderzoeken welke middelen gemeenten kunnen inzetten om hun informatie digitaal toegankelijk te maken alvorens deze te publiceren. Gezien de raakvlakken tussen deze initiatieven en de Woo wordt geadviseerd om de spanningen op elkaar af te stemmen.

Direct Duidelijk

Gemeente Enschede ondertekende in 2018 de Direct Duidelijk Deal. Dat betekent dat we willen dat alle onze teksten prettig leesbaar en direct duidelijk zijn. Na het lezen van een gemeentelijke tekst weet iemand wat er verwacht wordt. Met de invoering van de Woo worden veel gemeentelijke teksten openbaar. Veel van die teksten zijn nog erg beleidsmatig, ambtelijk en wollig. Direct Duidelijk Enschede kan ons helpen om ook deze teksten leesbaar en toegankelijk te maken.

Wet elektronische publicaties

(E) Het DIC spant zich al langer in om met behulp van documentsjablonen een gestandaardiseerd publicatieproces te implementeren. Hiermee wordt beoogd dat documenten op een juiste manier worden aangevend alvorens het DIC deze via de DROP software op overheid.nl publiceert. Het is raadzaam te onderzoeken of de publicatiewerkzaamheden van het DIC ingezet kunnen worden voor het publiceren de documenten die handmatig op PLOOI moeten worden aangeleverd.

(L) Losser zal moeten onderzoeken in hoeverre zij de bestaande dienstverlening van Daadkracht kan inzetten voor het publiceren de documenten die handmatig op PLOOI moeten worden aangeleverd.

BRIDGE

De impactanalyse toont aan dat de resultaten van het programma BRIDGE bijdragen aan (Losser) of voorwaardelijk zijn voor (Enschede) het kunnen voldoen aan de vereisten van de Woo. Het is daarom aan te raden om financiële overschotten te gebruiken om het programma BRIDGE te ondersteunen. Daarnaast is op hoofdlijnen duidelijk geworden dat de activiteiten om de Woo in te voeren in een aantal gevallen overeenkomen met de activiteiten die binnen BRIDGE worden opgepakt. Het is daarom zeer wenselijk beter te onderzoeken welke activiteiten overeenkomen en in die gevallen te onderzoeken hoe deze activiteiten op elkaar afgestemd kunnen worden om eventuele samenwerkingsvoordelen te behalen.

AVG

Om te voorkomen dat Enschede en Losser documenten publiceren waarin persoonsgegevens zitten is het raadzaam privacyfunctionarissen nauw te betrekken bij het inrichten van processen, het inrichten van documentsjablonen en het inzetten van anonimiseringssoftware.

Samenhang tussen allerlei wetgeving en Woo

Uit onderzoek van VNG Realisatie blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan inzicht in de samenhang tussen de verschillende wetten. De VNG heeft deze behoefte opgenomen in het meerjarenplan dat zij in 2020 hebben aangediend bij het ministerie van BZK. De verwachting is dat de gemeentelijke selectielijst voor archiefbescheiden (vastgesteld door de Rijksarchivaris) de plek zal zijn waar gemeenten straks op procesniveau de samenhang tussen de verscheidene wetten kan achterhalen. Het is aan te raden de inspanningen van de VNG op dit gebied te volgen. Dit kan door lid te worden van specifieke groepen op het VNG Fora.

Common Ground en gemeentelijk gegevenslandschap

Er zijn enkele gemeentelijke initiatieven gestart die de architectuur van het gemeentelijk gegevenslandschap proberen te verenigen met de verplichtingen van de Woo. Zo heeft de gemeente Buren een API ontwikkeld (bevindt zich in de testfase) waarmee zij haar Wob-verzoeken op een gestandaardiseerde manier kan ontsluiten op PLOOI. De winst hierbij is dat de Wob-verzoeken op PLOOI kunnen worden ontsloten zonder dat deze verzoeken daadwerkelijk worden opgeslagen in de omgeving van PLOOI. Dit voorkomt onnodige data kopieën en synchronisaties. Met andere woorden, het beheer van de Wob-verzoekdossiers vindt intern plaats en de wijzigingen aan dat dossier worden rechtstreeks extern zichtbaar in PLOOI. Een ander voordeel is dat met deze API hergebruik van data mogelijk wordt. De gemeente Buren heeft planning om de API voor Wob-verzoeken op te schalen voor gebruik naar meerdere informatiecategorieën. De verwachting is dat deze en andere gemeentelijke initiatieven oplossingen opleveren die herbruikbaar zijn voor andere gemeenten. Het is daarom aan te raden de inspanningen van andere gemeenten op dit gebied te volgen. Dit kan door actief te zijn op het VNG Fora.

9.2.6 Op het vlak van bestuurlijke ambitie

Enschede

Gezien de uitgangspositie van Enschede in relatie tot haar informatiehuishouding en de inspanningen die zij moet leveren om aan de verplichtingen van de Woo te kunnen voldoen wordt aangeraden om vooralsnog vast te houden aan het **ambitieniveau Basis**. Daarnaast, gezien de wettelijke en bedrijfsmatige risico's en de reële kans op imago schade wordt aangeraden om openbare documenten (steekproefsgewijs) te controleren op de mate van digitale toegankelijkheid, een direct duidelijke schrijfstijl, duurzame toegankelijkheid en te controleren of de documenten ontdaan zijn van persoonsgegevens en/ of andere vertrouwelijke informatie.

Losser

Gezien de uitgangspositie van Losser in relatie tot haar informatiehuishouding en de inspanningen die zij moet leveren om aan de verplichtingen van de Woo te kunnen voldoen kan het gemeentebestuur overwegen om uit te gaan van het **ambitieniveau Medium**. Daarnaast, gezien de wettelijke en bedrijfsmatige risico's en de reële kans op imago schade wordt aangeraden om openbare documenten (steekproefsgewijs) te controleren op de mate van digitale toegankelijkheid, een direct duidelijke schrijfstijl, duurzame toegankelijkheid en te controleren of de documenten ontdaan zijn van persoonsgegevens en/ of andere vertrouwelijke informatie.

BIJLAGE 1: UITZONDERINGEN BIJ INFORMATIECATEGORIE BESCHIKKINGEN

Onderstaande categorieën beschikkingen hoeven niet openbaar worden gemaakt:

- over de uitvoering van regels over belastingen;
- over sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en zorg;
- over financiële bijstand, rechtsbijstand, schuldhulpverlening, toeslagen of studiefinanciering;
- houdende de oplegging van een bestuurlijke strafsanctie;
- van een officier van justitie;
- houdende de oplegging van een bestuurlijke herstelsanctie die geen betrekking heeft op het omgevingsrecht, het milieurecht of anderszins betrekking heeft op emissies in het milieu;
- over de rechtspositie van een ambtenaar;
- over de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap, de Paspoortwet, de Vreemdelingenwet 2000 en het toezicht op de naleving en de uitvoering van de Schengengrenscodes en de Visumcodes;
- over «slots» als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (Pb EG L14);
- die betrekking hebben op persoonsgegevens als bedoeld in artikel 22, eerste lid, artikel 31 of artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;
- over de geslachtsnaam, familierechtelijke betrekkingen of het ouderlijk gezag;
- over een wettelijk voorgeschreven onderzoek naar aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon klevende bezwaren;
- over de registratie in een openbaar register;
- over een individuele leerling, deelnemer of student in het onderwijs en de educatie;
- over het aangaan of beëindigen van een arbeidsovereenkomst;
- ter verlening of vaststelling van subsidie aan natuurlijke personen;
- over tegemoetkoming in schade en nadeelcompensatie;
- over getroffen of te treffen beveiligingsmaatregelen;
- over het bezit en gebruik van vuurwapens;
- waarbij geen belangen van derden kunnen zijn betrokken en die niet de verlening of vaststelling van subsidies betreffen;
- houdende de afwijzing van een gevraagde beschikking.

BIJLAGE 2: SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN INFORMATIECATEGORIEËN

Sommige verplicht informatiecategorieën kennen specifieke aandachtspunten waar rekening mee dient te worden gehouden.

Ontwerpen van wetten, algemeen verbindende voorschriften en besluiten van algemene strekking

De aanvraag van een extern advies en het verzoek daartoe dienen openbaar te worden gemaakt. Bij een meervoudige adviesaanvraag is een verzendlijst van de partijen aan wie advies is gevraagd vereist. De adviezen die komen van een onder de Woo vallende partij dient door die partij openbaar te worden gemaakt. Adviezen die zien op individuele gevallen zijn uitgesloten van openbaarmaking. Adviezen die komen van partijen die niet onder de Woo vallen dienen eveneens door de verzoekende gemeente openbaar te worden gemaakt.

Vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de commissies &

Agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van college van B&W

De documenten binnen deze categorieën moeten actief openbaar worden gemaakt in het kader van de Gemeentewet.

Convenanten

De Woo gaat uit van een specifieke definitie voor de term convenant³³. Dat er 'convenant' op een document staat betekent nog niet dat er sprake is van een convenant in de zin van de Woo. Het gaat hier in ieder geval niet om de contracten tussen de gemeente en een onderneming of inwoner.

Woo-verzoeken

Binnen deze categorie moeten – indien van toepassing – ook de beslissingen op bezwaar actief openbaar worden gemaakt.

Ambtelijke en externe onderzoeksrapporten

De documenten in deze categorie hebben betrekking op algemene onderzoeken over de organisatie of het beleid voor de uitvoering. Ter illustratie: een externe audit of een formeel evaluatieonderzoek moet wel actief openbaar worden gemaakt en een bodemonderzoek of een meting ten behoeve van stadsontwikkeling niet.

Beschikkingen

De categorie beschikkingen kent 21 soorten beschikkingen die uitgezonderd zijn van de verplichting tot actieve openbaarmaking (zie Bijlage 3). Dat betekent echter niet dat deze beschikkingen nooit openbaar gemaakt mogen worden. Het kan voorkomen dat een gemeente naar aanleiding van een Woo-verzoek – uiteraard na afweging van de weigeringsgronden van de Woo – alsnog besluit een uitgezonderde beschikking openbaar te maken.

Onder de categorie beschikkingen vallen ook de beslissingen op bezwaar. Deze beslissingen moeten openbaar worden gemaakt, zodat mogelijke belanghebbenden tegen de beslissing in bezwaar en/ of beroep kunnen gaan. Beschikkingen waarbij derde belanghebbenden niet goed denkbaar zijn, zijn expliciet uitgezonderd van actieve openbaarmaking. Dat geldt ook voor de beschikkingen waarvan op voorhand de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding is.

Schriftelijke oordelen in klachtenprocedures

Een gemeente wordt verwacht in ieder geval de volgende onderdelen openbaar te maken:

- inhoud van de klacht;
- het betreffende organisatieonderdeel;

33 zie blz. 22 handreiking van Wob naar Woo

- de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
- de wijze van afhandeling door het bestuursorgaan.

Overzichten

Om het openbaar maken te vergemakkelijken kan de gemeente ervoor kiezen om voor een aantal informatiecategorieën (zie Bijlage 3) overzichten te publiceren in plaats van de inhoudelijke documenten. Deze overzichten moeten – afhankelijk van de informatiecategorie – bepaalde elementen bevatten en ze moeten ten minste iedere twee weken worden bijgewerkt.

BIJLAGE 3: ACTIEF OPENBAARMAKING VIA OVERZICHTEN

Gemeenten hebben de keuze om bij drie informatiecategorieën de informatie in de vorm van overzicht actief openbaar te maken. Per categorie worden specifieke eisen gesteld aan de elementen die opgenomen moeten worden in het overzicht.

Subsidies (artikel 3.3a, eerste lid, Woo)

- de grondslag van de subsidie;
- de ontvanger;
- de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt, en ook in de beschikking opgenomen doelvoorschriften;
- de hoogte van verleningen, vaststellingen en wijzigingen;
- de intrekkingen;
- de dagtekening van de beschikking.

Andere beschikkingen dan subsidies (artikel 3.3a, tweede lid, Woo)

- de grondslag van de beschikking;
- het rechtsgevolg van de beschikking, inclusief in de beschikking opgenomen voorschriften;
- de duur van de beschikking;
- de geadresseerde, voor zover de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hieraan niet in de weg staat;
- de dagtekening van de beschikking;

Schriftelijke oordelen in klachtenprocedures (artikel 3.3a, derde lid, Woo)

- de datum van ontvangst van de klacht;
- het betrokken organisatieonderdeel;
- de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
- de omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is;
- de bevindingen;
- het oordeel;
- de conclusies;
- de dagtekening van het oordeel.

BIJLAGE 4: MEERJARENPLAN VNG

Het meerjarenplan van de VNG is in 2020 aangediend van het ministerie van BZK. Nadertijd zijn de eisen die gesteld worden aan het meerjarenplan aangescherpt. Dat betekent dat het meerjarenplan op sommige punten aanpassingen behoeft. Desondanks zal de basis van dit meerjarenplan standhouden. Daarom worden de onderdelen van het meerjarenplan hieronder kort toe te lichten. Op hoofdlijnen zijn de activiteiten van VNG realisatie gericht op het ondersteunen van gemeenten bij het invoeren van de Woo, monitoring op de voortgang van de Woo bij gemeenten en op het realiseren van de benodigde randvoorwaarden in de sfeer van architectuur en standaarden.

Landelijke ondersteuning en monitoring

- Het ontwikkelen van concrete oplossingen waardoor gemeenten aan de verplichtingen kunnen voldoen;
- Invoeren van een steunpunt Woo, met als doel: het informeren van gemeenten over de landelijke ontwikkelingen, het bundelen en ontsluiten van kennis en het faciliteren van gemeenten om samen te werken en praktijkervaringen uit te wisselen;
- Het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten die het bestuurlijk draagvlak voor de Woo vergroten, waardoor de Woo hoog op de bestuurlijke prioriteitenlijst komt.
- Met een zogenaamde gemeentelijke Monitor wordt jaarlijks zichtbaar gemaakt welke stappen gemeenten ondernemen en welke resultaten worden bereikt. Hiermee wordt kennisdeling tussen gemeenten gestimuleerd. Bovendien zal de monitor 'Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding' (zie hierna) van informatie kunnen voorzien;

Landelijk in te vullen randvoorwaarden

- Het aanpassen van de gemeentelijke architectuur en standaarden die de VNG ontwikkelt en beheert om daarmee te kunnen voldoen aan de Woo;
- Softwareleverancier actief informeren over en betrekken bij de aanpassingen van de architectuur en standaarden als gevolg van de Woo;
- Aanvullen van de 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' met allerlei wettelijke vereisten (waaronder die van de Woo) die van invloed zijn op de gemeentelijke processen en het inzichtelijk maken van de verhouding tussen de wettelijke vereisten.

BIJLAGE 5: UITZONDERINGSGRONDEN WOO

In de Woo zal (deels) aansluiting worden gezocht bij de uitzonderingsgronden uit de Wob. Net zoals in de Wob zullen er absolute en relatieve uitzonderingsgronden gelden. Een absolute uitzonderingsgrond betekent dat informatie, wanneer de omschreven situatie zich voordoet, nooit openbaar zal worden gemaakt. Een relatieve uitzonderingsgrond betekent dat er een afweging moet worden gemaakt tussen het belang genoemd in de uitzonderingsgrond, de beschikbare informatie en het belang van openbaarheid.

Als absolute uitzonderingsgronden zullen gelden:

- de eenheid van de Kroon zou in gevaar gebracht kunnen worden;
- de veiligheid van de Staat zou in gevaar gebracht kunnen worden;
- in de documenten zijn bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens opgenomen;
- in de documenten zijn BSN nummers opgenomen of daarmee vergelijkbare identificeerbare nummers.

Als relatieve uitzonderingsgronden zullen gelden:

- de betrekkingen van Nederland met andere landen en internationale organisaties;
- de economische of financiële belangen van Nederland. Uitgezonderd is milieu-informatie, dat mag alleen geweigerd worden als de informatie gaat over handelingen met een vertrouwelijk karakter;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan bestuursorganen zijn verteld;
- de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- het goed functioneren van Nederland en de bestuursorganen;
- het openbaar maken leidt tot benadeling van een duidelijk bepaald belang.

BIJLAGE 6: GESPREKSPARTNERS

Naam	Functie
Veronica Zwerver	Informatiespecialist
Manon Bakker	Informatiespecialist
Renate Bouwmeester	Adviseur Jurdische Zaken
Sharda Biharie	Adviseur Klachtencommissaris
Paul Wesseloo	Programmamanager Veiligheid
Harm Wevers	Senior Jurist
Tesch Groot	Privacy Officer
Nicole Visscher-Alink	Regisseur Stedelijke Dienstverlening
Leonie Linderhof	CIO Adviseur
Marja Wekking	Webredacteur
Kirsten Wilde	Communicatieadviseur
Marcel Oosterveen	Programmamanager BRIDGE
Durna Ozyilmaz	Informatiearchitect
Andrea von Rotz	Adviseur Informatiebeheer
Hugo van Uem	Functioneel beheerder
Silvia van der Arend	Projectcontroller
Michel van Wijk	Informatiespecialist
Martin Stegge	Coördinator Informatiebeheer
John Boxem	Jurist
Marloes Grotenhuis	Jurist
Saskia Hintzbergen-Wenink	Afdelingshoofd Juridische Zaken
Bert Nijholt	Beleidsadviseur
Jildou Stappersma	Medewerker Communicatie
Sander Morrenhof	Procesmanager
Marijke Borghorst	Adviseur bestuurlijk juridische zaken
Ben Pikula	Raadsgriffier
Arjan van Loon	Commissiegriffier
Josee Ligteringen	Medewerker raadsgriffie
Martijn Hulshof	Webredacteur
Jan Nijland	Applicatiebeheerder

BIJLAGE 7: UITGANGSPOSITIE VERPLICHTE INFORMATIECATEGORIEËN ENSCHEDE

Informatiecategorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
Wetten en regelgeving	-Besluiten, beleidsregels, verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften -Overige besluiten van algemene strekking	-Corsa -Squit -SmartDocuments -Netwerkschijven	Plm. 3800 in 2020 bekend gemaakt (grotendeels vergunningen)	Ja, overheid.nl	-Digitaal informatiecentrum -Afdeling Bestemmen en Vergunnen	-Worden in het kader van de Bekendmakingswet gepubliceerd op overheid.nl -Vergunningen worden via Squit (digi-koppeling) op overheid.nl gepubliceerd. De rest via de DROP wizard
Ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd	-Met inbegrip van de adviesaanvraag -Bijvoorbeeld een adviesaanvraag bij provincie of waterschap	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	-
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.	-Beaufort (organogram) -Gemeentegids -Stadgids -Contentmanagementsysteem WIM 2.0	Algemene gegevens; worden voortdurend bijgewerkt	Ja, via enschede.nl en deels via almanak.overheid.nl	-P&O -Communicatie -Juridische zaken	-Organogram op de website is niet actueel -Er is op dit moment geen officieel elektronisch kanaal aangewezen voor het indienen van een Wob-verzoek. Kan wel via wob-knop.nl -Op website niet duidelijk hoe een informatieverzoek kan worden ingediend
Bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen stukken van derden en college (m.u.v. stukken die betrekking hebben op individuele gevallen)		-Corsa -iBabs	150-180 per jaar	Nee	Griffie	Stukken worden niet-geanonimiseerd aangeboden aan de raad

Informatiecategorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
Vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de commissies (m.u.v. vertrouwelijk stukken en vergaderingen);	-Raadsvoorstellen -Voorjaar- en beleidsnota's -Besluitenlijsten -audio- en videotulen	-Corsa -iBabs -Company Webcast	414 raadsstukken in 2020	Ja, via iBabs en Company Webcast	-Griffie -Collegewerk	-Verslagen en overzichtslijstjes van commissies worden wel gepubliceerd, maar vaak wel pas na langere tijd -Audio- en videotulen worden door externe partij (Company Webcast) gepubliceerd
Agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van college van B&W (met uitzondering van vertrouwelijk stukken en vergaderingen);	- Agenda's, besluiten en besluitenlijsten - Vergaderstukken en verslagen van het bestuur (college van B&W)	-Corsa -iBabs	-40 Agenda's en besluiten lijsten -750 bestuursvoorstellen	Ja, via iBabs	Collegewerk	Agenda's tot op heden niet gepubliceerd
Adviezen	-Adviezen over algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking -Adviezen over andere onderwerpen van adviescolleges of -commissies (inclusief adviesaanvraag)	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	-
Convenanten	Convenanten, beleidsovereenkomsten en soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met andere partij(en)	-Corsa -iBabs -Netwerkschijven	Plm. 50	Gedeeltelijk via iBabs	Onbekend	-Worden door allerlei afdelingen opgesteld -Worden verschillende termen gebruikt om een convenant aan te duiden. Hierdoor is de omvang van deze categorie moeilijk in te schatten
Jaarplannen of jaarverslagen op het niveau van het bestuursorgaan	M.u.v. de jaarplannen en verslagen van de afzonderlijke afdelingen of directies	-Corsa -iBabs -Novulo	-Begroting -Jaarrekening -Tussenrapportages	Ja, via enschede.nl (Koers053)	-Finance & Control -Concernstaf	-

Informatie categorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
(begrotingen en jaarverslagen)						
Verplichtingen tot het verstrekken van subsidies, anders dan met een beschikking		-Corsa -iBabs -Novulo -Content-managementsysteem WIM 2.0	Bijlage in gemeentebegroting	Ja, via enschede.nl (Koers053)	Verschillende organisatieonderdelen	Grote en incidentele subsidies gaan via collegebesluiten
Woo-verzoeken	-Schriftelijke verzoek -Schriftelijke beslissing op het verzoek -De daarbij verstrekte informatie	-Verschillende taak specifieke applicaties -Netwerkschijven -Teams -Outlook -Sms en Whatsapp	-68 Wob-verzoeken in 2020 -Gemiddeld 50 tot 100 documenten per verzoek (kan oplopen naar meer dan 1000) -Plm. 2500 documenten in 2020	Nee (m.u.v. Wob-verzoeken te vinden op wob-knop.nl)	-Alle organisatieonderdelen -Juridische zaken	-Wob-verzoeken worden in de regel decentraal afgehandeld -In sommige gevallen ondersteund JZ -Behoeft aan centrale regie op Wob-verzoeken -Documenten bevatten vaak vertrouwelijke gegevens en zijn verschillende systemen opgeslagen -Wob-verzoek worden niet eenduidig geregistreerd (tenzij door team Post geregistreerd, dan wel) -Anonimiseren van persoonsgegevens doorgaans makkelijker dan verwijderen informatie i.v.m. weigeringsgronden
Ambtelijke en externe onderzoeksrapporten (zie artikel 3.3, tweede lid, onder j, Woo);	Onderzoeksrapporten die: -Intern en extern zijn uitgevoerd -Voornamelijk uit feitenmateriaal bestaan -Gaan over het functioneren van de eigen organisatie, uitvoering of evaluatie van	-Corsa -iBabs -Netwerkschijf	Plm. 20 per jaar	Gedeeltelijk via iBabs	-Rekenkamer-commissie -IT bedrijf -Collegewerk	Onderzoeken die mogelijk in aanmerking komen: -ENSIA -Algemene rekenkamer -Rekenkamer-commissie -Accountscontrole -CBS

Informatiecategorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
	beleid, inclusief uitvoering, naleving en handhaving					
Alle beschikkingen, met uitzondering van de beschikkingen genoemd in artikel 3.3, tweede lid, onder k, Woo	Besluiten op: -Op aanvragen -Op bezwaren als oorspronkelijk besluit ook openbaar wordt gemaakt	-Taak specifieke applicaties -Corsa -Octopus -Netwerkschijven	Onbekend, m.u.v. bezwaren die in aanmerkingen voor openbaarmaking. Dat waren er 180 in 2020	Onbekend	-Alle organisatieonderdelen -Juridische zaken	Onduidelijk welke beschikkingen in aanmerking komen voor openbaarmaking
Schriftelijke oordelen in klachtenprocedures (over gedragingen van een bestuursorgaan).	Van toepassing op de formele afhandeling van klachten	-Netwerkschijf -Corsa	-7 formele klachten in 2020, in totaal 32 documenten	Ja, via enschede.nl	-Klachtencommissariaat (KC) -Collegewerk -Beklaagde vakafdeling	-KC publiceert zowel een jaarverslag als de individuele klachten -KC zorgt voor anonimisering van de gepubliceerde klachtendossiers -Dossier in Corsa is niet altijd compleet. Beklaagde vakafdeling vergeet uitgaande brief toe te voegen

BIJLAGE 8: UITGANGSPOSITIE VERPLICHTE INFORMATIECATEGORIEËN LOSSER

Informatiecategorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
Wetten en regelgeving	-Besluiten, beleidsregels, verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften -Overige besluiten van algemene strekking	-Corsa	Plm. 700 in 2020	Ja, overheid.nl	-Concernstaf -DDC Losser	-Worden in het kader van de Bekendmakingswet gepubliceerd op overheid.nl. -Naast publicatie via DROP ook in De week van Losser, gemeentelijke informatiepagina en op de gemeentelijke website -Losser besteedt de werkzaamheden rondom publicatie uit aan Daadkracht
Ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd	-Met inbegrip van de adviesaanvraag -Bijvoorbeeld een adviesaanvraag bij provincie of waterschap	-Corsa	Onbekend	Deels, soms via gemeenteblad of via overheid.nl	-Concernstaf -OS -PVH	Stukken maken onderdeel uit van de zaak.
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.	-Gemeentegids -Contentmanagementsysteem Roxit -Beaufort	Algemene gegevens; worden voortdurend bijgewerkt	Gedeeltelijk, via losser.nl en via almanak.overheid.nl	-Communicatie -P&O	-Geen organogram op de website (is opvraag wel beschikbaar bij P&O) -Mandaatbesluit/regeling staat op overheid.nl -Er is op dit moment geen officieel elektronisch kanaal aangewezen voor het indienen van een Wob-verzoek. Kan wel via wob-knop.nl en via een generiek meldingsformulier
Bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen		-Corsa -iBabs	249 in 2020	Nee	-Griffie -DDC Losser	DDC stuurt ingekomen stukken via mail door naar

Informatiecategorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
stukken van derden en college (m.u.v. stukken die betrekking hebben op individuele gevallen)		-Netwerkschijf -Outlook				de Griffie. Griffie zet de ingekomen stukken in iBabs en worden daarna naar de raadleden gestuurd. Stukken worden soms in Corsa geboekt als zienswijzen. -Stukken worden niet via iBabs gepubliceerd, omdat de stukken vaak vertrouwelijke gegevens bevatten
Vergaderstukken en verslagen van de gemeenteraad en de commissies (m.u.v. vertrouwelijk stukken en vergaderingen);	-Raadsvoorstellen -Voorjaar- en beleidsnota's -Besluitenlijsten -audio- en videotulen	-Corsa -iBabs -Company Webcast	109 raadsstukken in 2020	Ja, via iBabs	-Griffie -DDC Losser	-Audio- en videotulen worden extern opgeslagen bij Company Webcast
Agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van college van B&W (met uitzondering van vertrouwelijk stukken en vergaderingen);	- Agenda's, besluiten en besluitenlijsten - Vergaderstukken en verslagen van het bestuur (college van B&W)	-Corsa -iBabs -Contentmanagement-systeem Roxit	-41 Agenda's en besluiten lijsten -299 B&W besluiten	Deels, via Losser.nl	Collegewerk	-Agenda's en vergaderstukken staan in iBabs, maar worden niet gepubliceerd
Adviezen	-Adviezen over algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking -Adviezen over andere onderwerpen van adviescolleges of -commissies (inclusief adviesaanvraag)	-Corsa	468 onderzoeken in 2020	Nee	Verskillende organisatieonderdelen	-
Convenanten	Convenanten, beleidsovereenkomsten en soortgelijke afspraken van een	-Corsa	In 2020: -8 convenanten -14 beleidsovereenkomsten	Incidenteel	Verskillende organisatieonderdelen	-Worden door allerlei afdelingen opgesteld -De Corsa zoek functie maakt dat documenten

Informatie categorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
	bestuursorgaan met andere partij(en)					
Jaarplannen of jaarverslagen op het niveau van het bestuursorgaan (begrotingen en jaarverslagen)	M.u.v. de jaarplannen en verslagen van de afzonderlijke afdelingen of directies	-Corsa -Contentmanagement-systeem Roxit	Plm. 50 documenten in 2020	Ja, via losser.nl	Directiestaf	Verschillende soorten plannen en verslagen: -Begroting -Jaarrekening -Tussenrapportages -Voorjaarsnota
Verplichtingen tot het verstrekken van subsidies, anders dan met een beschikking		-Corsa -Contentmanagement-systeem Roxit	-4 subsidieoverzichten in 2020 -Bestaande uit meerdere documenten	Ja, via losser.nl	Bedrijfsbureau	Verschillende soorten subsidies: -incidenteel -Structureel -Budgetsubsidie -Indirecte subsidie -Dorpsbudgetten
Woo-verzoeken	-Schriftelijke verzoek -Schriftelijke beslissing op het verzoek -De daarbij verstrekte informatie	-Corsa	-23 Wob-verzoeken in 2020	Nee	Concernstaf (Bert Nijholt)	-Verzoek, advies en beslissing staan in Corsa -Als er collegebesluit nodig is voor het informatieverzoek dan wordt er beschrijving gedaan in de besluitenlijst, de uiteindelijke verzochte informatie wordt niet gepubliceerd
Ambtelijke en externe onderzoeksrapporten (zie artikel 3.3, tweede lid, onder j, Woo);	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	-Corsa -Netwerkschijf	Plm. 40 onderzoeken in 2020	Deels, via losser.nl	-Rekenkamercommissie -IT bedrijf	Onderzoeken die mogelijk in aanmerking komen: -ENSIA -Algemene rekenkamer -Rekenkamercommissie -Accountscontrole -CBS
Alle beschikkingen, met uitzondering van de	Besluiten op: -Op aanvragen	-Corsa -Octopus?	-65 beslissingen op bezwaar	Nee	-Alle organisatieonderdelen	Onduidelijk welke beschikkingen in

Informatiecategorie	Toelichting	Betrokken applicaties	Aantallen	Al openbaar?	Betrokken organisatieonderdeel	Bijzonderheden
beschikkingen genoemd in artikel 3.3, tweede lid, onder k, Woo (zie Bijlage X);	-Op bezwaren als oorspronkelijk besluit ook openbaar wordt gemaakt		(onduidelijk over onderliggende besluit openbaar is gemaakt)		-Juridische zaken	aanmerking komen voor openbaarmaking
Schriftelijke oordelen in klachtenprocedures (over gedragingen van een bestuursorgaan).	Van toepassing op de formele afhandeling van klachten	-Netwerkschijf -Corsa	-22 ingekomen klachten in 2020 -Onduidelijk hoeveel formeel zijn afgehandeld	Onbekend	-Concernstaf -Beklaagde vakafdeling	-Aanvullend gesprek met Patrick Te Brake benodigd -Klachten gericht aan de burgemeester worden rechtstreeks door team Veiligheid opgepakt. Wellicht komen deze ook in aanmerking voor openbaarmaking

BIJLAGE 9: MOGELIJKE INWERKINGTREDINGSFASERING INFORMATIECATEGORIEËN

Fasering	Categorie	Toelichting	Uitzonderingen
Fase 1	1. Wet- en regelgeving	– Besluiten, beleidsregels, verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften. – Overige besluiten van algemene strekking.	
	2. Organisatiegegevens	Inzicht in de organisatie en haar werkwijze. Hieronder valt: – De taken en bevoegdheden van de organisatie-onderdelen (organogram). – Hoe de organisatie en haar onderdelen te bereiken. – Hoe een informatieverzoek kan worden ingediend.	
	3. Raadsstukken	– Vergaderstukken en verslagen van de raad	– Vertrouwelijke stukken – Vertrouwelijke vergaderingen
	4. Bestuursstukken	– Agenda's, besluiten en besluitenlijsten – Vergaderstukken en verslagen van het bestuur (college van B&W)	– Vertrouwelijke stukken – Vertrouwelijke vergaderingen
	8. Wob of Woo verzoeken	– Inhoud van het verzoek – Schriftelijke beslissing op het verzoek – De verstrekte informatie	
Fase 2	1. Wet- en regelgeving	– 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	
	3. Raadsstukken	– Bij de gemeenteraad ter behandeling ingekomen stukken	– Stukken die betrekking hebben op individuele gevallen
	5. Adviezen van adviescolleges	Adviezen van officiële adviescolleges (door besluit van een bestuursorgaan vastgesteld). Gepubliceerd: – Adviesvoorstel, advies – Adviesaanvraag – Adviesvoorstel – Advies	– Adviezen en aanvragen die gaan over individuele gevallen (Bijvoorbeeld adviezen van bezwaarcommissies of in de sfeer van personeelszaken)
	7. Jaarplannen en -verslagen	De jaarplannen en -verslagen van het bestuursorgaan.	De jaarplannen en -verslagen van de afzonderlijke afdelingen of directies
Fase 3	6. Convenanten	Convenanten, overeenkomsten, verbintenissen en soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met andere partij(en)	
	9. 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	Onderzoeken die onderdeel uitmaken van de taakuitvoering van het bestuursorgaan.
	10. 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 (die gaan in de Woo worden uitgezonderd). Ook beslissingen op bezwaar zijn beschikkingen die openbaar gemaakt moeten worden, als het oorspronkelijke besluit ook openbaar wordt gemaakt.	Zie het overzicht van de uitzonderingen op de [volgende pagina.
	11. Klachten	Schriftelijke oordelen n.a.v. klachtenprocedures over gedragingen van de organisatie	