

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Bijlage	Doorkiesnummer	Behandeld door	Datum
Impact Wet open overheid (INT – 81943)		C.M. Steenbergen	26 april 2022

Onderwerp
Start Wet open overheid vanaf 1 mei 2022

Geachte leden van de raad,

De Wet open overheid (Woo) treedt op 1 mei 2022 in werking en vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De gevolgen van de Woo staan in de bijlage 'Impact Wet open overheid december 2021' en vergen veel van de gemeente, vanwege het verplicht publiceren van documenten in 11 categorieën en de cultuurverandering die dat vraagt. De informatiehuishouding moet op orde zijn. De documenten moeten digitaal toegankelijk en functioneel juist zijn, in eenvoudig taalgebruik. De invoering van de Woo is via een concernproject te volgen langs de verplicht in de begroting te ontwikkelen paragraaf openbaarheid en duurt 5 à 8 jaar naar inschatting van het Rijk. Het college heeft besloten om het beleidsniveau van invoering van de Woo vast te stellen op 'basis'. Hiermee wordt aan de eisen van de Woo voldaan en waar mogelijk eerder.

Op 5 oktober 2021 is de Wet open overheid vastgesteld door de Eerste Kamer en treedt vanaf 1 mei 2022 gefaseerd in werking, wat betreft het verplicht publiceren van documenten in nieuwe categorieën. De Woo vervangt de Wob per 1 mei 2022 zonder terugwerkende kracht of overgangsrecht. De wet beoogt overheden opener te maken door overheidsinformatie beter vindbaar en digitaal toegankelijker te maken, en daarmee vertrouwen van de inwoners meer terug te krijgen. De bijlage 'Impact Wet open overheid' (INT-81943) schetst de gevolgen in brede zin voor de gemeente Almelo. Vanaf juli 2012 is de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid begonnen. Eerst nog als Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur. Later als Wet open overheid vastgesteld om, nadat de uitvoerbaarheid werd betwijfeld, sterk gewijzigd te worden vastgesteld. Waarbij de actualiteit over het rapport van de toelagenaffaire 'Ongekend onrecht' aanleiding was voor meer aangenomen moties en amendementen in de Tweede Kamer.

Het bereik van de Woo gaat veel verder dan de Wob. De invoering van de Woo betekent voor de organisatie niet alleen omvangrijke verplichtingen, zoals het openbaar maken van documenten, maar vooral een cultuurverandering. Het actief publiceren en dus AVG-proof (Algemene Verordening Gegevensbescherming) maken van documenten in 11 informatiecategorieën, vereist dat de informatiehuishouding op orde is, wat ook een verplichting is vanuit de Archiefwet 1995¹ en nogmaals wordt bevestigd. Evenals het duurzaam toegankelijk maken van de informatiedragers, via een landelijk op te richten platform 'PLOOI' (PLatform Open OverheidsInformatie). Dat gaat verder dan technisch mogelijk maken en functioneel juist, het moet ook eenvoudig taalgebruik zijn, zodat het echt duurzaam toegankelijk is. Een interessante uitdaging vooral ook voor de overheid als wetgever zelf. Het Rijk stelde financiële middelen beschikbaar voor de Woo die in de Programmabegroting 2022 volledig zijn gereserveerd voor de wijzigingen die de overgang van de Wob naar de Woo vereist, om het doel te bereiken.

¹ Er is een wetsvoorstel archiefwet 2021, dat is uitgesteld naar 2024

Impact Wet open overheid november 2021

Inleiding

Wet open overheid op 1 mei 2022 in werking

Op 5 oktober jl. is de Wet open overheid (Woo) door de Eerste Kamer aanvaard. De Woo treedt per 1 mei 2022 in werking. De tekst van de Wet open overheid zoals gewijzigd door verwerking van de door de Tweede Kamer aanvaarde wijzigingswet Woo is hier te vinden: [Sjabloon Eindverslag \(eerste-kamer.nl\)](#).

Vanaf 1 mei 2022 is de Woo het kader om informatieverzoeken af te doen en niet meer de Wob. De Woo zal de Wob vervangen.

De jaren hierna moeten steeds meer soorten overheidsinformatie actief openbaar worden gemaakt. Dit gebeurt in stappen.

Onderstaand een aantal wijzigingen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Woo:

- Emissiegegevens (milieu-informatie), met uitzondering van persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad, zijn op verzoek altijd openbaar;
- Beslistermijnen op Woo-verzoeken zijn korter (4 weken met verdagingsmogelijkheid van 2 weken);
- Er moeten één of meerdere Woo-contactfunctionarissen worden aangewezen binnen de gemeente;
- Bij voorkeur wordt informatie in open formaat verstrekt;
- Documenten ouder dan 5 jaar kunnen minder snel geweigerd worden;
- Andere weigeringsgronden dan opgenomen in de Wob worden geïntroduceerd;
- Nog meer wordt aangedrongen op actieve openbaarmaking (hierover volgt een meerjarenplan);
- In de Woo staat een antimisbruikbepaling;
- Opdelen van Woo-verzoeken kan na overleg met de verzoeker;
- Informatie die bij het bestuursorgaan behoort te rusten vordert het bestuursorgaan van degene die over de informatie beschikt;
- Er bestaat een plicht tot behoud van documenten nadat een verzoek is ontvangen;
- Persoonlijke beleidsopvattingen zullen nog vaker geanonimiseerd moeten worden verstrekt.

De 11 categorieën van informatie die actief openbaar moeten worden gemaakt zijn de volgende:

- Wet- en regelgeving;
- Organisatiegegevens;
- Raadsstukken;
- Bestuursstukken;
- Stukken van adviescolleges;
- Convenanten;
- Jaarplannen en -verslagen;
- Wob/Woo-verzoeken;
- Onderzoeken;
- Beschikkingen;
- Klachten.

De actieve bekendmaking van deze categorieën van informatie zal gefaseerd worden ingevoerd over een aantal jaren.

Doel van de Woo en veranderingen

Het doel van de Woo is een meer transparante en actief openbaar makende overheid. Veel meer dan de Wob verplicht de Woo tot het actief, uit eigen beweging, openbaar maken van documenten. Openbaarmaking moet plaatsvinden via PLOOI, een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkeld platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. De verplichte openbaarmaking via PLOOI zal gefaseerd worden ingevoerd. Als gemeente zullen wij hierop onze werkprocessen moeten aanpassen.

De Woo erkent dat een goede informatiehuishouding van belang is om de doelen van de wet te bereiken. De Woo bevat daarom een algemene zorgplicht¹ om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden. Tevens bepaalt de Woo dat er in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording van elke gemeente een openbaarheidsparagraaf moet worden opgenomen en schrijft voor dat er maatregelen worden getroffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten. Er komt een 'Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding'. Journalisten, wetenschappers of andere groepen 'met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie' kunnen bij het Adviescollege klagen over de wijze waarop bestuursorganen informatie openbaar maken. Ook zullen er in de gemeente één of meerdere Woo-contactfunctionarissen moeten worden aangewezen. Een Woo-contactfunctionaris helpt mensen bij hun vragen over informatie en het zoeken en vinden van de juiste informatie.

Woo-verzoek

Ook onder de Woo kan eenieder een verzoek doen om openbaarmaking van informatie. Geen Wob-verzoek, maar een Woo-verzoek. De systematiek van absolute en relatieve uitzonderingsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd. De Woo voegt wel een aantal nieuwe uitzonderingsgronden toe. De specifiek voor milieu-informatie geldende uitzonderingsgronden worden veralgemeniseerd. Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad hoeven in beginsel niet openbaar te worden gemaakt, tenzij het gaat om documenten ten behoeve van de formele bestuurlijke besluitvorming door het college van burgmeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder. Persoonlijke beleidsopvattingen in die documenten moeten straks in beginsel wél in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt. Het betreft een ingrijpende wijziging waarvan de reikwijdte niet meteen duidelijk is.

¹ Een herbevestiging van wat al in de Archiefwet '95 staat.

De opgaven in het kader van de Wet open overheid voor de gemeente Almelo:

1. De digitale informatievoorziening

- Voor een goede implementatie van de Woo is het noodzakelijk om per Eenheid inzichtelijk te maken welke documenten wel en welke niet actief worden gepubliceerd.
 - Op dit moment worden binnen de gemeente Almelo de documenten actief gepubliceerd die wettelijke verplicht zijn, zoals regelgeving, waaronder verordeningen en beleidsregels, beschikkingen, zoals omgevingsvergunningen en verkeersbesluiten.
 - Besluiten van het college worden gepubliceerd en de raadsstukken.

2. Welke documentmanagementsystemen en informatiestromen worden gebruikt

- De systemen en informatiestromen die in de organisatie benodigd zijn om de documenten die op grond van de Woo openbaar moeten worden gemaakt te identificeren, te ontsluiten en te publiceren, moeten in beeld worden gebracht.

Binnen de gemeente Almelo zijn er twee documentmanagementsystemen die dossiers bevatten die onder de Woo vallen, Join Zaak&Document en iFile (DDI) dat in het Sociaal domein gebruikt wordt.

- Aan de verbetering van de kwaliteit van dossiers in Join Z&D is het laatste jaar hard gewerkt en die kwaliteit is ondertussen behoorlijk verbeterd.
- Naar de kwaliteit van dossiers in iFile wordt op dit moment onderzoek gedaan. De bewaartermijnen van de geregistreerde documentsoorten worden bepaald. Op basis daarvan kan, indien nodig, vernietiging plaatsvinden. Dit wordt naar verwachting Q2 2022 afgerond. Ook is I&A op dit moment aan het onderzoeken om Join Z&D ook als DMS voor het sociaal domein in te zetten. iFile zal daardoor een historisch archief worden.

De openbaarmaking van besluiten, regelgeving en beleidsregels vindt plaats via iBabs en officiële bekendmakingen.nl. Er moet een totaalbeeld worden gemaakt van alle publicaties vanuit de organisatie en op welke manier deze gepubliceerd worden.

3. Duurzaam beheer en toegankelijk maken van documenten

- Om actieve openbaarmaking structureel en duurzaam te kunnen organiseren is het tevens van belang dat de informatiehuishouding van de gemeente op orde is. De Woo bevat een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden en schrijft maatregelen voor om digitale documenten duurzaam toegankelijk te maken.
 - Het actief openbaar maken van categorieën documenten heeft gevolgen voor de inrichting van Join Z&D (en eventueel iFile). Per document of zaaktype moet onder meer een categorie ingevuld worden, zodat op basis daarvan geselecteerd kan worden wat gepubliceerd dient te worden.
 - Het is van belang dat we weten welke documenten gepubliceerd zijn, dus ook dat moet geregistreerd worden.
 - Elk document dat gepubliceerd dient te worden, dient vooraf geanonimiseerd te worden.
 - Medewerkers dienen zich ervan bewust te zijn dat veel documenten gepubliceerd gaan worden en moeten daarmee rekening houden op bijvoorbeeld het gebied van leesbaarheid (B1 taalgebruik)
 - Sjablonen dienen hierop al voorbereid te zijn en dienen te voldoen aan de eisen die digitale toegankelijkheid daaraan stelt, zodat ook de gepubliceerde documenten daaraan voldoen.

Regionale ontwikkelingen

In de regio, onder de vlag van het IT Platform Twente, is een werkgroep bezig geweest met het onderwerp Duurzame toegankelijkheid. Binnenkort wordt aan de directeuren bedrijfsvoering een bewaarstrategie en een preservatieplan² aangeboden, als ook een voorstel voor het archiveren van tekstberichten, dat samen met de VNG is opgesteld. Vaststelling hiervan staat gepland voor 19 januari 2022. Om duurzame toegankelijkheid van archieven te borgen in onze organisatie moeten we nog wel een aantal maatregelen treffen. Deze maatregelen worden de komende tijd in beeld gebracht. Op onderdelen is hiermee al begonnen op basis van de DUTO-eisen (eisen voor Duurzame Toegankelijkheid Overheidsinformatie).

4. Wat is de ambitie van de gemeente Almelo betreffende transparantie over de besluitvormingsprocessen.

- Wat is de ambitie van de gemeente Almelo in het kader van de Woo? Er moeten 11 categorieën van informatie actief gepubliceerd worden. Een gemeente kan daarin ook meer doen. Bijvoorbeeld het delen van persoonlijke beleidsopvattingen. Het ambitieniveau van de gemeente moet in beeld worden gebracht en in beleid worden vastgelegd.

De bepaling dat documenten uit eigen beweging openbaar moeten worden gemaakt indien dat “zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is”, is in de Woo opgenomen om te benadrukken dat niet alle bij de overheid berustende informatie actief openbaar hoeft te worden gemaakt. Geadviseerd wordt om binnen de gemeente beleid te ontwikkelen, waarin prioriteiten gesteld kunnen worden met betrekking tot het actief openbaar maken van documenten.

5. Aanwijzen van één of meerdere Woo-contactfunctionarissen.

- Bestuursorganen dienen een of meer contactpersonen aan te wijzen voor de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.

Dit kunnen medewerkers zijn die zich al met informatieverzoeken en/of Wob-verzoeken bezig houden. De wetgever gaat ervan uit dat de functie van contactpersoon geen fulltime functie is. De contactgegevens van de Woo-contactfunctionarissen moeten kenbaar worden gemaakt op de website en bij de balie.

6. De Woo houdt ook een cultuurverandering in.

- Zet in op cultuurverandering door middel van bewustwording, bespreken van vraagstukken van openbaarheid en training.

De Woo beoogt transparantie en verwacht dit met actieve openbaarmaking van diverse documenten te bereiken. Deze verandering raakt de gehele organisatie op technisch vlak maar ook in houding en gedrag van de medewerkers.

Door alle ontwikkelingen rondom openbaarheid van documenten, bijvoorbeeld dat van overheden steeds meer verwacht wordt dat documenten openbaar worden gemaakt, zijn er in de organisatie al steeds meer vraagstukken over het al dan niet openbaar maken van documenten.

Het zorgvuldig omgaan met informatie heeft de aandacht in de organisatie. Op dit moment wordt van elke medewerker verwacht dat de training I-bewustzijn wordt gedaan. Het transparant zijn van een overheid in de besluitvorming en over het maken van beleid, dient zorgvuldig plaats te vinden. Persoonsgegevens mogen alleen in bepaalde gevallen openbaar worden gemaakt.

Transparantie begint bij het op orde hebben van de digitale dossiers. Zijn alle stappen om te komen tot een besluit inzichtelijk. Transparantie moet onderdeel worden van het werkproces.

² Het preservatieplan omvat alle benodigde organisatorische en technische maatregelen die erop gericht zijn om uw informatie toekomstbestendig te maken.

Openbaarheid van documenten zal een vast onderdeel worden van de werkprocessen binnen een gemeente. Het inzichtelijk maken van deze werkprocessen op het gebied van openbaarheid en publicatie is benoemd bij punt 1. De cultuurverandering wordt in gang gezet door training en bewustwording. De Woo-contactfunctionaris(sen) kunnen hierin een belangrijke rol spelen, door in ieder geval als vraagbaak te functioneren bij vragen rondom openbaarheid.

7. Middelen in de begroting.

- In de meicirculaire 2021 heeft het Rijk een geoormerkte bijdrage in het Gemeentefonds voor de implementatie en beheer van de Woo opgenomen.

In de Programmabegroting 2022 is het volgende t.a.v. de financiële compensatie ten aanzien van de Woo opgenomen:

Van Wob naar Woo

Het Rijk levert een financiële bijdrage in zowel de incidentele als de structurele kosten. Naar het zich laat aanzien zijn deze middelen toereikend om de kosten te dekken. Daarom wordt voorgesteld de middelen vanuit het Rijk volledig in te zetten voor de invoering van de Woo binnen de gemeente. Incidenteel is ongeveer 430.000 euro voor Almelo beschikbaar en structureel 70.000 euro in 2022 oplopend naar 140.000 euro vanaf 2026. De incidentele middelen zijn nodig om de invoering van de Woo op een goede manier te kunnen laten plaatsvinden en aan de wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen. Deze kosten betreffen onder meer de kosten voor projectleiding, het opstellen van beleid in het kader van de Woo, aansluiting op het platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie en aanpassing van de werkprocessen in verband met de actieve en passieve openbaarmaking van documenten. De structurele kosten betreffen de kosten voor beheer en onderhoud van de systemen, variabele kosten voor het openbaar maken documenten en de kosten voor de aan te stellen contactpersonen. De Woo bepaalt namelijk dat het bestuursorgaan (i.c. de gemeente) een of meer contactpersonen aanwijst ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.

8. Privacy (AVG)

- In documenten die gepubliceerd worden moet de privacy gewaarborgd zijn. Dit betekent dat documenten waar persoonsgegevens in staan geanonimiseerd moet worden voordat de documenten gepubliceerd worden.

Binnen de gemeente is er een tool “eAnonimiseren”, waarmee digitaal geanonimiseerd kan worden. Elke medewerker die documenten moet anonimiseren voor bijvoorbeeld verzending en openbaarmaking van de documenten kan een account aanvragen voor gebruik van de anonimiseringstool. Binnen de organisatie wordt steeds meer gebruik gemaakt van deze tool.

9. Samenwerkingspartners

- De gemeente Almelo werkt op verschillende gebieden samen met andere bestuursorganen, organisaties en instellingen. Er moet inzichtelijk worden gemaakt welke afspraken moeten worden gemaakt met samenwerkingspartners in het kader van de Woo.

10. Webomgeving

- Het beschikbaar stellen van de documenten stelt eisen aan de vindbaarheid ervan op de webomgeving. Daarnaast zal er een koppeling met PLOOI (Platform Open Overheidsinformatie) moeten worden gemaakt, met een link naar de webomgeving van de gemeente.

Informatie die volgens de Woo actief openbaar wordt gemaakt, moet openbaar worden gemaakt op het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). Het betreft een door de Minister van BZK ten behoeve van de actieve openbaarmaking van documenten ontwikkeld platform.

- PLOOI vraagt om een set metagegevens. Deze moet idealiter overeenkomen met het metadataschema in Join, zodat we niet alles handmatig moeten invullen.

- Koppelingen tussen systemen en een landelijke voorziening als PLOOI worden idealiter gelegd via het regionale knooppunt.

Implementatie en vormen van een projectteam

De Woo heeft impact op de cultuur (informatie moet vindbaar en toegankelijk zijn), werkprocessen, de nieuwe functie van Woo-contactfunctionaris, de informatiehuishouding moet op orde, investeren in (juridische) kennis en investeren in de juiste applicaties.

Geadviseerd wordt om hiervoor een projectleider aan te stellen die samen met een intern projectteam kan gaan werken aan het nader uitwerken van de impact van de Woo en de implementatie van de Woo. Het moet een samenwerking van CZ, I&A en CR zijn. CZ is opdrachtgever en I&A en CR zijn faciliterend. Het projectteam zal een brede samenstelling hebben met o.a. een vertegenwoordiging vanuit teams die publicaties verzorgen, informatie- en Wobverzoeken behandelen, communicatie, juridisch, financiën, collegewerk, de griffie en de FG-er/privacy-officer.

Van belang hierbij is om ook de (regionale) ontwikkelingen op het gebied van de Woo te volgen en mogelijke samenwerking aan te gaan bij de implementatie van de Woo.

Afstudeerscriptie

Op dit moment is er bij Concernzaken een afstudeerder van HBO-rechten. Zij schrijft een afstudeerscriptie met als onderwerp: "Onderzoek naar de omgang met privacy en de overige uitzonderingen voor openbaarmaking met de komst van de Wet open overheid". Aanbevelingen die hieruit voortkomen kunnen worden gebruikt bij de implementatie.