



Gateway Review™

Reflectie op het optimalisatieproces WOB



Crises moet je sturen

Colofon

Gateway Review Classificatie	Reflectiedag Organisatie Vertrouwelijk
Titel Kenmerk Opleverdatum rapport	Optimalisatie WOB Proces, <i>Crises moet je sturen</i> 2021-RO-077
Bijlage(n)	A. Geraadpleegde documenten B. Geïnterviewden
Opdrachtgever SRO	Ministerie van VWS 5.1.2e
Datum/Periode review	19 juli 2021
Reviewteam	5.1.2e (RTL) 5.1.2e
Datum Versie Status	15 oktober 2021 1.0 Vastgesteld
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 2500 EA Den Haag T: 5.1.2e M: 5.1.2e @minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouders van de methodiek in Nederland. De naam Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponneerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Inleiding

In opdracht van 5.1.2e, 5.1.2e is er op 19 juli 2021 een Gateway Reviewreflectiedag geweest. Deze is uitgevoerd op het optimalisatieproces WOB bij het ministerie van VWS.

Het doel van een Gateway Reviewreflectiedag is de opdrachtgever een korte en onafhankelijke reflectie te geven op de bij een faseovergang gehanteerde uitgangspunten. Dit gebeurt aan de hand van een beperkt aantal documenten en interviews. De uitkomsten kunnen desgewenst de basis vormen voor Gateway Review verder in het traject.

In dit document worden de resultaten van de uitgevoerde Gateway Reflectiedag weergegeven. Op hoofdlijnen wordt hierbij ingegaan op:

- de context en de vraagstelling
- de bevindingen van het reviewteam op basis van de documenten en interviews

Context

Als gevolg van de Covid-19 pandemie zijn op het ministerie van VWS veel WOB-verzoeken – verzoeken conform de Wet Openbaar Bestuur - binnengekomen die betrekking hebben op het Corona-virus en de bestrijding daarvan. Om het zeer grote aantal verzoeken af te handelen, dat zit op meer dan 2 miljoen en nog altijd een toenemend aantal documenten, heeft het ministerie een thematische aanpak geïntroduceerd zodat de WOB-verzoeken adequaat behandeld kunnen worden. Deze noodzakelijk geachte vernieuwende aanpak - die kenmerken heeft van de actieve openbaarmaking zoals die straks onder de WOO zal gaan gelden - en de grote hoeveelheid WOB-verzoeken leiden er ook toe dat niet alle WOB-verzoeken binnen de wettelijke termijnen afgehandeld kunnen worden.

In de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) staat dat een overheidsorgaan binnen vier weken moet beslissen op een verzoek, met de mogelijkheid tot eenmaal verlenging van vier weken. De rechtbank heeft in een tweetal zaken bepaald dat het ministerie zich niet aan deze wettelijke termijnen heeft gehouden en heeft de Minister van VWS nog twee maanden de tijd gegeven om alsnog op deze verzoeken te beslissen. Dit betekent dat vier verzoeken binnen twee maanden moeten zijn afgehandeld. Dat is een grote opgave waarbij eigenlijk veel van de 30 Corona WOB-juristen moeten worden ingezet; dat gaat ten koste van de andere zaken. Aan de uitspraak met betrekking tot deze specifieke gevallen heeft de rechtbank zelfs een verhoogde dwangsom gekoppeld. Verder heeft de rechter bepaald dat de aanpak die de Minister heeft gekozen bij de behandeling van de grote hoeveelheid WOB-verzoeken op het terrein van Corona in de vorm van een gefaseerde openbaarmaking van documenten per categorie en per maand, niet leidt tot een besluit op de ingediende verzoeken.

Gezien de uitspraak van de rechter is het ministerie geïnteresseerd in hoeverre de aanpak en afhandeling van deze WOB-aanvragen verder kan worden geoptimaliseerd zodat de geëiste termijnen kunnen worden gerealiseerd.

Binnen deze context wordt de Gateway Reflectiedag uitgevoerd.

Vraagstelling

Bij het ministerie van VWS vervult 5.1.2e 5.1.2e de rol van 5.1.2e
In die hoedanigheid vraagt zij een Gateway Review Reflectiedag aan op het programma WOB-Verzoeken VWS.

Aan de Gateway Review Reflectiedag ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre zijn de uitgangspunten, aanpak, werkwijze en de gehanteerde communicatie voldoende om een snelle en efficiënte WOB-afhandeling te kunnen waarborgen.

Aandachtsgebieden hierbij zijn:

- gerechtelijke uitspraak
- transparantiewensen Tweede Kamer en journalisten
- planning en proces
- interactie tussen ICT-middelen (Zylab) en beoordeling door juristen
- eventuele bottlenecks in de keten
- noodzakelijke inzet van mensen en middelen om de wet te kunnen uitvoeren.

* Maak aan de hand van de reflectiedag inzichtelijk in welke mate de betrokkenen op bovenstaande aandachtsgebieden gelijke uitgangspunten hanteren.

Dankwoord

Onze gesprekspartners hebben een enorme betrokkenheid en drive om het goede te doen laten zien. Het reviewteam bedankt de gesprekspartners voor hun openhartige en constructieve bijdragen. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar 5.1.2e van het Ministerie van VWS en 5.1.2e van Bureau Gateway voor hun ondersteuning bij deze Reflectiedag

Bevindingen

Vernieuwende werkwijze en aanpak onder druk

Het ministerie van VWS staat zoals bekend op vele vlakken onder druk. Eén daarvan wordt veroorzaakt door de vele WOB-verzoeken over besluitvorming in reactie op het COVID 19-virus en de bestrijding daarvan. Intussen zijn er meer dan 2 miljoen documenten waar de WOB-verzoeken betrekking op hebben. VWS heeft gekozen voor een deels geautomatiseerde werkwijze en een vernieuwende thematische aanpak die in recente rechterlijke uitspraken bekritiseerd is. Deze recente uitspraken bij verschillende rechtbanken hebben tot gevolg dat minimaal vier grote WOB-verzoeken binnen twee maanden moeten zijn afgehandeld. Dit alles leidt ertoe dat VWS als het ware op een soort kruispunt staat hoe de WOB verzoeken zo netjes mogelijk af te handelen waarbij een goede balans moet worden gevonden tussen snelheid en zorgvuldigheid waarbij gezien de grote interne maar ook externe druk een crisisinterventie tot de opties hoort

Het Ministerie wil de vernieuwende aanpak waarbij de documenten themagewijs worden beoordeeld en gefaseerd openbaar worden gemaakt handhaven met enige aanpassingen in het proces in reactie op de kritiek van de rechtbank. Omdat de huidige capaciteit onvoldoende is om de WOB-verzoeken zo snel mogelijk af te handelen is recent besloten tot uitbreiding van de capaciteit met minstens 50 fte. Daar wordt nu voor geworven. Deze formatie zal worden ondergebracht in een aparte programmadirectie onder directe aansturing van **5.1.2e** Met de naam van deze directie 'Nieuwe openheid' laat het ministerie zien dat zij de stap naar voren wil zetten. Voorgesteld wordt de functionele aansturing van de directie te laten plaatsvinden door de nieuwe programmadirecteur, i.c. cluster 4. De opdracht aan deze programmadirectie is de afhandeling van de WOB-verzoeken over Corona. Dit zal gedaan moeten worden door de vaste juristen (30 fte) uit het huidige WJZ-cluster aangevuld met 50 tijdelijke juristen, zowel op HBO- als WO-niveau.

Tegelijkertijd kiest het ministerie ervoor om in hoger beroep te gaan tegen een aantal uitspraken van de rechtbanken. Het hoger beroep zal zich richten op de gestelde afhandelingstermijn, de hoogte van de dwangsom en de voorgestelde werkwijze die op een aantal aspecten is aangepast. Onderliggende principe hierbij is het streven naar een zo groot mogelijke transparantie over de bestrijding van de coronacrisis door het WOB proces zoveel mogelijk te verbeteren en te versnellen, zodat de aandacht van het ministerie gericht kan blijven op het bestrijden van het virus. Aldus de minister.

De vraag die tijdens de reflectiedag centraal staat is of VWS in dit kader de goede dingen doet ofwel: *in hoeverre zijn de uitgangspunten, aanpak, werkwijze en de gehanteerde communicatie voldoende om een snelle en efficiënte WOB-afhandeling te kunnen waarborgen.* Het reviewteam hecht eraan om te vermelden dat ze bescheiden moet zijn in haar observaties, omdat niet alle relevante spelers beschikbaar waren voor een gesprek. Logisch in deze vakantietijd, maar wel een opletpunt.

Sturing, richting en waardering

De reflectiedag naar de optimalisatie van het WOB-proces bij VWS heeft het reviewteam een beeld gegeven van zeer betrokken medewerkers op verschillende niveaus die na vele maanden topsport toe zijn aan rust en regelmaat. Er is behoefte aan een duidelijke aanpak en duidelijke sturing waarbij openbaarheid als uitgangspunt hoog in het vaandel staat. De rechterlijke uitspraken over hun

werkwijze en snelheid met een nog grotere druk op tempo en kwaliteit maakt deze behoefte voor iedere gesprekspartner afzonderlijk alleen nog maar duidelijker en roept veel vragen op bij de gesprekspartners.

Duidelijkere sturing: aanpak en werkwijze

Uit de gesprekken die het reviewteam heeft gevoerd komt naar voren dat de gekozen aanpak en werkwijze eigenlijk hinkt op twee gedachten: vooruitlopend op de Wet Open Overheid heeft het ministerie gekozen voor de vlucht naar voren en is zij gaan inzetten op meer actieve openbaarmaking vanuit het idee dat deze werkwijze effectiever en ook efficiënter zou zijn. Dat is een lovenswaardig uitgangspunt en het verdient respect dat men in deze drukke tijd de stap naar voren wil zetten. Tegelijkertijd is de WOB, die vraagt om individuele besluitvorming binnen gestelde termijnen, vigerend. De rechtbank wijst er dan ook op dat met de gekozen werkwijze niet wordt voldaan aan de wettelijke eisen van de WOB en stuurt VWS terug naar de tekentafel. Intussen zijn er ook bij een aantal medewerkers aarzelingen of de gehanteerde werkwijze wel efficiënt en effectief is nu de rechter heeft aangegeven dat er geïndividualiseerde besluiten moeten worden genomen.

De gevolgen van de rechterlijke uitspraken en de gekozen route van een hoger beroep compliceren het kiezen voor een duidelijke richting, met name voor de te hanteren werkwijze. Het ministerie wil graag de stap naar voren zetten en zoekt daarbij naar een andere aanpak van transparantie en openbaarheid, met de intentie de 200 WOB-verzoeken snelle en zorgvuldige af te handelen. Twee uitdagingen tegelijkertijd.

Voor medewerkers roept de aanpak nog een aantal andere onzekerheden op: zo is de inrichting van een nieuwe programmadirectie nog onduidelijk voor de huidige WOB medewerkers van hoog tot laag nu taken, afbakening van taken en werkpakket nog in bewerking zijn waarbij korte termijn en lange termijn in de aanpak en werkwijze impliciet en nog met elkaar verweven zijn. Ook de naam van de programmadirectie – ‘Nieuwe openheid’ - wekt de suggestie dat de programmadirectie een verdergaande taak krijgt dan het wegwerken van de achterstanden in de WOB-verzoeken. Daarnaast moeten de 50 te werven nieuwe juristen allen ingewerkt worden in een tijd waarin eigenlijk ook versneld moet worden in het afhandelen van WOB verzoeken in combinatie met het feit dat de recent aangenomen 15 juristen nog niet zijn ingewerkt. Het inwerken én de inhoudelijke behandeling van zaken drukt op de schouders van een kleine groep medewerkers.

Naar een gedragen krachtdadige aanpak

De achterstand die is ontstaan in de afhandeling van de vele WOB-verzoeken met een toenemend aantal documenten dat intussen de 2 miljoen ruim is gepasseerd, vraagt om een krachtdadige aanpak met sturing en waardering vanaf de hoogste top van het ministerie. Daadkracht die verder gaat dan het aannemen van extra capaciteit is nodig en daarbij past een houding van durf, duidelijkheid en het oppakken van het stuurwiel op het hoogste niveau. Feitelijk is het zoals eerder gesteld gerechtvaardigd om hier te spreken van een noodzakelijke crisisinterventie. Het opzetten van een tijdelijke directie die enkel en alleen is belast met de afwikkeling van de Corona-gerelateerde WOB-verzoeken en een uitbreiding van de capaciteit met 50 fte zijn twee belangrijke stappen. Een dergelijke programmadirectie vraagt een daadkrachtige inhoudelijke en procesmatige aansturing waarbij degene die daarvoor verantwoordelijk is niet belast moet worden met personele en ander ondersteunende zaken. Helderheid over de inrichting van de directie, de afgebakende taak en duidelijke rollen voor de huidige betrokken medewerkers zijn hierbij essentieel

en snel nodig. Dat er op dit punt nog verdere verheldering nodig is blijkt zowel uit de stukken over de tijdelijke directie als uit de gesprekken die het reviewteam heeft gevoerd.

Durf van richting te veranderen

De vraagtekens die worden gezet bij de werkwijze, niet alleen door de rechters maar ook door een aantal medewerkers zelf, en het feit dat een uitspraak over de werkwijze in hoger beroep nog enige tijd zal duren, roepen de vraag op of er - in ieder geval voor de huidige verzameling van 200 bestaande WOB-verzoeken - niet gekozen moet worden voor de 'klassieke manier' van afhandeling van WOB-verzoeken. Hoewel de stap naar voren in de nieuwe werkwijze lovenswaardig en vernieuwend is, is de aanpak in een crisisachtige situatie van grote achterstand waarin snel en zorgvuldig gehandeld moet worden, wellicht minder effectief. De huidige context rechtvaardigt in het verlengde van de gesprekken een daadkrachtig besluit om in dit moment van de aanpak van richting te durven veranderen en te kiezen voor een bekende, solide manier van werken en hiermee meer op zekerheid te gaan spelen. VWS kan de rechterlijke uitspraken ondersteund door de Tweede Kamer gebruiken als moment van herbezinning. Snelle duidelijkheid helpt de WOB-juristen, die in de gesprekken aangeven ook met de meer 'klassieke' manier te kunnen werken en daarbij zelfs mogelijkheden zien om de komende tijd heel ver te komen in het beoordelen en afdoen van de verzoeken. Dat betekent dat je de ontwikkelingen die noodzakelijk voor de WOO en de veranderende opvattingen over transparantie en informatiehuishouding zijn, waar onder andere meer actieve openbaarmaking wordt gevraagd, expliciet loskoppelt van het beoordelen van de voorliggende Corona- WOB verzoeken die binnen de gestelde termijnen openbaar gemaakt moeten worden. Deze laatste verzoeken zet je daarom gericht in een projectorganisatie met een einddatum.

Gesprekspartners doen daarbij ook herhaaldelijk de suggestie om de contacten met de journalisten en andere verzoekers in het kader van de WOB aan te halen en te bezien of een verzoek nog opportuun is en wat precies beoogd is met het verzoek. Ook weer meer in lijn van de werkwijze zoals VWS gewend is met de reguliere WOB-verzoeken.

Overigens begrijpt het reviewteam van verschillende gesprekspartners dat het ondersteunend ICT systeem Zylab vooralsnog niet naar behoren werkt en dat het onzeker is wat de klassieke werkwijze voor de belasting van het systeem betekent. De uitdagingen op dit vlak zullen opnieuw moeten worden beschouwd in het licht van de gekozen werkwijze, maar zouden, zo blijkt ook uit de gesprekken niet bepalend moeten zijn. Temeer daar uit de gesprekken bleek dat er ook onzekerheid is of het systeem adequaat genoeg zal zijn ter ondersteuning van de nieuwe werkwijze.

Naar een duidelijke prioritering

Als een keuze is gemaakt voor de werkwijze zou in de zaken die voorliggen vervolgens een duidelijke prioritering moeten worden gemaakt bijvoorbeeld in tijd, omvang of onder druk van rechterlijke uitspraken naar voren gehaalde verzoeken. Focus hierin moet eenduidig liggen op de korte termijn. Duidelijke prioritering geldt ook voor het bepalen van een heldere aanpak hoe de huidige en nieuwe WOB-juristen verder te begeleiden en op te leiden. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van meer innovatieve en slimme werkwijzen (denk aan klasjes, roulatie, fysiek in een gezamenlijke ruimte werken met begeleiding) waarbij collega WOB-juristen van andere ministeries een rol zouden kunnen spelen.

Heldere communicatie

Het apart organiseren van het wegwerken van de achterstanden in een tijdelijke directie op basis van de bekende, solide werkwijze en tegelijkertijd bezig zijn binnen de directie WJZ met het in hoger beroep gaan tegen de recente besluiten van de rechter en de verdere ontwikkeling van de vernieuwende werkwijze vraagt om een heldere communicatie. Zowel voor de interne organisatie als naar buiten toe.

Herwaardering WOB-procedures in gezamenlijk streven naar transparantie

WOB-procedures hebben in het heetst van de Corona crisistijd voor VWS laag in de prioritering gestaan: begrijpelijk gezien de grote druk op de organisatie en de lijn die dag en nacht bezig was met beleid. De medewerkers op verschillende niveaus die zich desondanks voortdurend zijn blijven inzetten voor de WOB-procedures, hebben het gevoel niet altijd gezien te worden. Er is veel afleiding en weinig gerichtheid op het aanpakken van de WOB-verzoeken, maar bovenal ontbreekt de waardering voor het werk van WOB-juristen, zowel in prioritering, taalgebruik, erkenning als aandacht. Dit alles in een context van een zeer kritische buitenwereld. Vanzelfsprekend draagt dat niet bij aan de motivatie van medewerkers die ontzettend hard hebben moeten werken gedurende vele maanden in een voornamelijk digitale omgeving en langzamerhand tegen grenzen aan lopen.

Hoewel het virus grillig blijft en de werkdruk onverminderd hoog, wil het ministerie van VWS nu alles op alles zetten om de opgelopen vertragingen in de WOB procedures zoveel mogelijk in te halen. Dat betekent iets voor zowel de WOB-juristen als voor beleid. WOB-juristen doen meestal vrij onzichtbaar hun werk in samenwerking met de lijn en tegelijkertijd zoveel mogelijk ontzorgend. Ze hebben de lijn - dus beleid - echter wel nodig. Het helpt het proces en is randvoorwaardelijk als de top van VWS de noodzakelijke betrokkenheid van beleid ondersteunt en daarmee het WOB-proces expliciet herwaardeert.

Tenslotte is belangrijk dat er een gevoel gecreëerd wordt van een uitdagende, gezamenlijke teaminspanning waarin onder grote druk en met belangstelling van het hoogste niveau stevige prestaties moeten worden gerealiseerd die vragen om een manier van werken waarin waardering, vitaliteit en 'fun' net zo belangrijk zijn als de cijfers die laten zien dat de stapels kleiner worden.

Als de top van VWS de aanpak en werkwijze in de vorm van een crisisinterventie tot en met het hoogste niveau borgt, keuzes maakt en vooral ook de medewerkers die het werk doen meenemen en expliciet waarderen dan gelooft het reviewteam dat VWS het goede doet. Het is een stevige opgave om de achterstanden weg te werken, maar er is ook vertrouwen en geloof bij betrokkenen om stap voor stap de stapel te verkleinen. Met zorg voor elkaar, zodat het een gezamenlijke teaminspanning wordt waarvan de mijlpalen gevierd kunnen worden. Dat is veel waard.

Bijlage A

Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1	Uitspraak Rechtbank Midden-Nederland (ECLI_NL_RBMNE_2021_2719)
2	200813 akkoord min VWS op nota Wob-verzoeken Media 17-8
3	Wet openbaarheid van bestuur
4	Maatregelen i.v.m. COVID-19
5	Brief Tweede Kamer aanpak Corona Wob-verzoeken n.a.v. rechterlijke uitspraken
6	Nota ter beslissing organisatie programma nieuwe openheid
7	vacatureprofiel programmadirecteur Corona-Wob
8	VWS Nota ter beslissing 16-7-2021

Bijlage B

Geïnterviewden

Nr.	Naam	Functie
1	5.1.2e	5.1.2e
2	5.1.2e	5.1.2e WOB
3		5.1.2e van het Coronateam
4		Jurist van het team dat gelakte werk beoordeelt
5		Medewerker die de inhoudelijke beoordeling van de documenten doet.
6		5.1.2e van het RIVM