

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI)
T.a.v. mevrouw I. van Gent
Postbus 18601
2502 EP Den Haag

Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
15 maart 2023	2023-0000150254	IDA 11508/2023	7 juli 2023
onderwerp			
Preadvies ACOI			

Geachte mevrouw van Gent,

Naar aanleiding van uw verzoek van 15 maart 2023 ontvangt u hierbij ons preadvies over de staat van de digitale informatiehuishouding bij de provincies.

In 2021 zijn de provincies - als onderdeel van het programma Interprovinciale Digitale Agenda - gestart met samenwerking bij de implementatie van de Wet open overheid (Woo) door het uitwisselen van kennis en het gezamenlijk ontwikkelen van producten. Voorbeelden zijn een analyse van alle informatiecategorieën van de Woo, een marktconsultatie voor anonimiseringstooling en een explaination over het belang van dossiervorming. Die samenwerking heeft ook geresulteerd in een eerste versie van een Interprovinciaal Meerjarenplan Informatiehuishouding dat momenteel wordt geactualiseerd.

Dit preadvies is tot stand gekomen aan de hand van een inventarisatie bij projectleiders / programmamanagers Woo en Informatiehuishouding van de provincies met medewerking van Woo-coördinatoren, specialisten informatiebeheer van de interprovinciale vakgroep 'DUTO' en leden van de Kring van provinciearchivarissen. Verder is gebruik gemaakt van de vragenlijst 'Implementatie Woo' die de VNG heeft ontwikkeld. IPO heeft deze vragenlijst uitgezet om aanvullende informatie te verzamelen. Een samenvatting van de antwoorden is opgenomen in de bijlage bij dit preadvies.

Dit preadvies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een algemeen beeld geschetst over de staat van de informatiehuishouding. Vervolgens wordt nader ingegaan op de vijf vragen die u in uw verzoek tot een preadvies heeft geformuleerd. Het preadvies wordt afgesloten met een conclusie.

Algemeen beeld

De provincies hebben de afgelopen jaren - ieder op eigen wijze - initiatieven gestart voor de implementatie van de Wet open overheid. Daarbij was in eerste instantie de aandacht vooral gericht op de verplichtingen ten aanzien van passieve openbaarheid die in mei 2022 bij de invoering van de Woo van kracht zijn geworden.

Inlichtingen bij : 5.1.2.e
Email : 5.1.2.e@ipo.nl
Bijlagen : 1

In het afgelopen jaar hebben provincies daarnaast veel aandacht besteed aan het vervullen van de organisatorische randvoorwaarden voor de implementatie van de Woo. Inmiddels hebben bijna alle provincies een projectleider of programmamanager Woo aangesteld, een projectplan opgesteld, middelen gealloceerd en het opdrachtgeverschap belegd om te kunnen voldoen aan de verplichtingen ten aanzien van openbaarheid.

Een aantal provincies heeft voor de invoering van de Woo en het verbeteren van de informatiehuishouding integrale programma's opgesteld, terwijl bij andere provincies de activiteiten belegd zijn in aparte projecten of programma's. Bijna driekwart van de provincies heeft een nulmeting uitgevoerd.

Op het vlak van passieve openbaarmaking hebben alle provincies het proces voor het afhandelen van Woo-verzoeken aangepast. Ook is een Woo-contactpersoon aangesteld. Meer dan de helft van de provincies geeft aan dat meer dan 70% van de Woo-verzoeken binnen de termijn wordt afgehandeld. Waar termijnen niet worden gehaald heeft dit vooral te maken met de omvang van de verzoeken en de tijd die nodig is om de informatie te beoordelen.

Voor wat betreft actieve openbaarmaking publiceren driekwart van de provincies al een aantal verplichte informatiecategorieën zoals organisatiegegevens, wet- en regelgeving, vergaderstukken van provinciale staten, Woo-verzoeken, jaarplannen & -verslagen en besluitenlijsten van gedeputeerde staten.

Voor wat betreft de informatiehuishouding geeft het merendeel van de provincies zichzelf een 3 op een schaal van 5. Provincies realiseren zich dat er nog veel moet worden verbeterd, zijn daartoe stappen aan het zetten, maar zien ook dat er nog een lange weg is te gaan. De bestuurlijke aandacht neemt toe, maar vertaalt zich niet overal in voldoende middelen. Daarbij komt dat er bij een aantal provincies een tekort is aan kennis en capaciteit en dat die in de markt schaars voorhanden zijn.

Hierna wordt aan de hand van de door u gestelde vragen nader ingegaan op de verschillende aspecten.

Vraag 1 - Wat zijn op dit moment de grootste uitdagingen bij het duurzaam toegankelijk maken en houden van digitale overheidsinformatie?

Veel provincies geven aan dat er sprake is van een versnipperde informatiehuishouding waarbij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit vaak – soms impliciet – is gedecentraliseerd. In combinatie met een beperkt informatiebewustzijn bij medewerkers en gebrek aan sturing zorgt dit er voor dat er onvoldoende inzicht is in waar informatie is opgeslagen, hoe deze wordt beheerd en wie verantwoordelijk is. Dit belemmert onder meer de vindbaarheid van informatie, duurzame toegankelijkheid en tijdige en gecontroleerde vernietiging. De meeste provincies beschikken nog niet over een informatiebeheerplan dat inzicht geeft in de relatie tussen informatie, systemen, processen en verantwoordelijkheden in de organisatie.

Om weer 'in control' te komen moet veel werk worden verzet, zoals het opstellen van een overzicht waar de informatie in de organisatie zich bevindt, het op orde brengen van dossiers, het opstellen van procedures, het verbeteren van de digitale vaardigheden van medewerkers en het verbeteren van de digitale werkomgeving (werkplek in combinatie met document management systeem).

De meeste provincies hebben al stappen gezet of zijn bezig met het zoveel mogelijk 'onder beheer' brengen van informatie door het uitfaseren van netwerkmappen en door te werken aan (betere) archivering van e-mail en tekstberichten. Daarnaast zijn alle provincies bezig met de invoering van een kwaliteitssysteem of beschikken daar reeds over. Tenslotte beschikt het merendeel van de provincies over een metagegevensschema en voorziet een deel informatie van metadata of is dit van plan.

Vraag 2 - Ziet u tussen organisaties grote onderlinge verschillen in de kwaliteit van informatiebeheer? Welke factoren zouden die verschillen kunnen verklaren (bijvoorbeeld taken, omvang, menskracht, middelen, bestuurlijke aandacht)?

Of er grote onderlinge verschillen zijn in de kwaliteit van het informatiebeheer is lastig vast te stellen. Er zijn wel duidelijke verschillen in de uitvoeringskracht om verbeteringen door de te voeren. Deze verschillen hebben vooral te maken met bestuurlijke aandacht, toegekende middelen en beschikbaarheid van kennis en capaciteit.

Daarbij moet het verbeteren van de informatiehuishouding bij de verdeling van middelen soms intern 'concurreren' met de implementatie van andere (E-)wetten. Ook speelt gebrek aan kennis over het omgaan met (schijnbaar) conflicterende voorschriften in verschillende wetten soms een rol (zoals openbaarmaking en geheimhouding).

Vraag 3 - Welke organisaties, projecten of samenwerkingsverbanden hebben oplossingen bedacht om de digitale informatiehuishouding duurzaam toegankelijk te maken en deze werkend gekregen? Een voorbeeld daarvan is het opstellen en invoeren van een uniforme werkwijze voor webarchivering bij het Rijk. Kunt u voorbeelden geven?

Een aantal provincies heeft meerjarige programma's gestart om de informatiehuishouding stapsgewijs te verbeteren. Deze programma's zijn niet alleen gericht op systemen, informatie en procedures, maar besteden ook veel aandacht aan gedragsverandering en digitale vaardigheden van medewerkers. Zo gebruikt één provincie digitaal samenwerken als kapstok om de informatiehuishouding te verbeteren. Samenwerkcoaches, intranet, e-learnings en quizzes worden ingezet om medewerkers bewust te maken van het belang van informatie en hen kennis en vaardigheden bij te brengen om informatie op de juiste plek op te slaan en systemen en tooling op de juiste wijze te gebruiken.

Vraag 4. Welke aspecten van goed informatiebeheer zijn het belangrijkste voor de afhandeling van Woo-verzoeken en voor actieve openbaarmaking c.q. publicatie?

Voor het afhandelen van Woo-verzoeken is het allereerst van belang dat er voldoende inzicht is waar informatie zich bevindt. Dat betekent onder meer dat:

- Per proces duidelijke afspraken worden gemaakt waar informatie wordt opgeslagen;
- Medewerkers bewust worden gemaakt van het belang van informatie en beschikken over de benodigde digitale vaardigheden;
- Het aantal plekken waar informatie wordt opgeslagen (zoals netwerkmappen en e-mailboxen) zoveel mogelijk wordt gereduceerd en informatie wordt opgeslagen in beheerde omgevingen;
- Informatie wordt voorzien van metadata;
- Het versiebeheer (concept, definitief) en het rechtenbeheer goed zijn geregeld.

Daarnaast is efficiënte en gebruiksvriendelijke tooling nodig voor het anonimiseren van (grote hoeveelheden) documenten. De meeste provincies beschikken hier inmiddels over of zijn bezig met de verwerving of inrichting. Een aandachtspunt daarbij is de koppeling met document management systemen.

Bij actieve openbaarmaking is het van belang dat tijdens het maakproces vanaf het begin ('by design') rekening gehouden wordt met publicatie door:

- Anonimisering van gevoelige gegevens;
- Identificatie van het type document (bijvoorbeeld formele status als besluit of bekendmaking);
- Bewustwording en opleiding van medewerkers;

- Onderscheid te maken tussen de authentieke versie en de publicatie versie;
- Informatie digitoegankelijk te maken.

Een andere uitdaging is het inrichten van een eigen publicatieplatform dat aansluit op de landelijke infrastructuur en dat geschikt is voor het gedurende langere tijd openbaar houden van informatie. Een aantal provincies wil gebruik maken van, of is bezig met de inrichting van een eigen dataplatform. Eén provincie heeft een aparte website voor Woo-documenten ingericht. Op de korte termijn gebruiken veel provincies hun bestaande website om informatie actief openbaar te (gaan) maken.

Vraag 5 - Welke aspecten van goed informatiebeheer zijn met name cruciaal om op de lange termijn te komen tot openbare overzichten waarin zichtbaar is welke documenten burgers direct kunnen raadplegen dan wel opvragen?

Een aantal provincies ziet geen meerwaarde in overzichten of informatieregisters. Om burgers inzicht te kunnen geven in welke informatie openbaar is gemaakt is het vooral van belang om:

- De processen in beeld te hebben waar openbaar te maken informatie ontstaat en dit bij relevante documenten vanaf het begin ('by design') aan te geven;
- Informatie in samenhang op te slaan en te voorzien van metadata;
- Adequate publicatievoorzieningen te realiseren waar informatie is gecategoriseerd, doorzoekbaar is en voorzien is van metadata;
- Bij medewerkers, management en bestuur te werken aan een cultuur van transparantie en openbaarheid.

Conclusie

De belangrijkste uitdaging voor provincies is het vergroten van de bewustwording van de gehele organisatie van het belang van de informatiehuishouding, het aanpassen van gedrag en het werken aan een cultuur van openheid en transparantie. Adequate digitale vaardigheden zijn daarbij een onmisbaar onderdeel van het ambtelijk vakmanschap. Randvoorwaarde is een gebruiksvriendelijke digitale werkomgeving.

Omdat het op orde brengen van de informatiehuishouding veel inspanning en tijd kost, is een langdurig commitment en sturing van management en bestuurders van groot belang met heldere afspraken over verdeling van verantwoordelijkheden. Wat daarbij helpt is het besef dat een goede informatiehuishouding niet alleen van belang is om te voldoen aan de verplichtingen van de Woo en de Archiefwet, maar fundamenteel is voor interne en externe samenwerking en uiteindelijk het versterken van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

5.1.2.e

Rien Fraanje
Algemeen directeur

Bijlage – Resultaten Vragenlijst Implementatie Wet open overheid

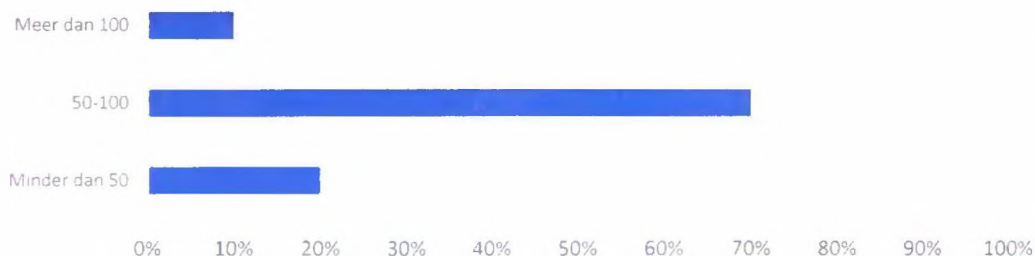
Hieronder staan de meest relevante uitkomsten van een enquête onder provincies aan de hand van een standaard vragenlijst die door de VNG is ontwikkeld en in april 2023 voor het eerst is uitgezet bij de leden van VNG, IPO en UvW. Het voornemen is om deze vragenlijst waar nodig aan te passen op basis van de resultaten en vervolgens jaarlijks uit te zetten om de voortgang te kunnen volgen.

Tien provincies hebben de vragenlijst ingevuld en bijna alle feitelijke vragen beantwoord. Een aantal vervolgvragen (bijvoorbeeld de reden voor het ontbreken van een nulmeting of informatiebeheerplan) leverden nauwelijks respons op en zijn daarom niet verwerkt. De vragen zijn verdeeld in drie groepen: a) openbaarmaking, b) informatiehuishouding en c) randvoorwaarden.

A – Passieve en actieve openbaarmaking

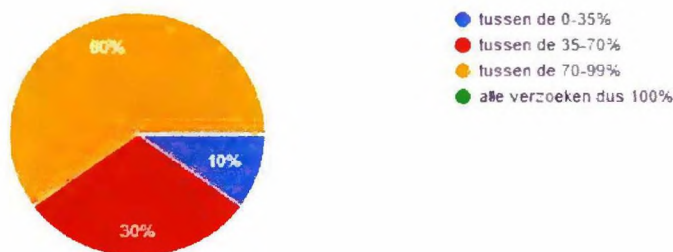
1. Aantal Woo-verzoeken in 2022

Hoeveel Woo verzoeken zijn er in 2022 in uw organisatie binnengekomen?



2. Afhandelingstermijn Woo-verzoeken

Hoeveel van de eerder genoemde Woo verzoeken werden binnen de gestelde termijn afgehandeld? Naast de 6 weken termijn is het ook toegestaan in overleg met verzoeker een andere termijn af te spreken. In beiden geval is het dan binnen de gestelde termijn.



3. Reden overschrijding termijn

Als uw organisaties de gestelde termijn niet heeft gehaald, wat was daar de reden van ?
Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

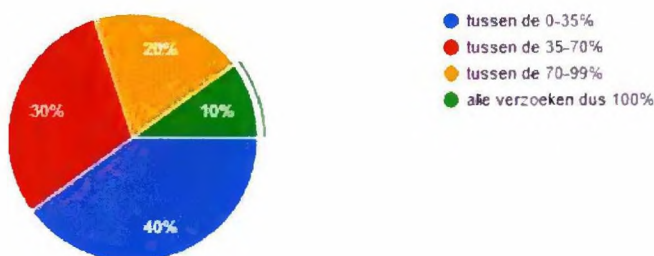


Overige reden die werden genoemd zijn:

- Doorgaans halen we de termijn, omdat we altijd met de verzoeker in gesprek gaan over een andere termijn. De reden van een langere termijn kan zijn te omvangrijk, boordeling neemt teveel tijd in beslag, tekort aan medewerkers en soms is de informatie niet op orde.
- De omvang van de meeste verzoeken, de door de wetgever te krap gestelde termijnen en een gebrek aan capaciteit binnen het ambtenarenkorps. En de uitvraag die je moet doen naar "derde belanghebbenden". De meesten willen niet dat gegevens van hen openbaar worden gemaakt of slechts beperkt. Dat vreet tijd.
- Interprovinciaal afstemmen / afstemmen met andere bestuursorganen

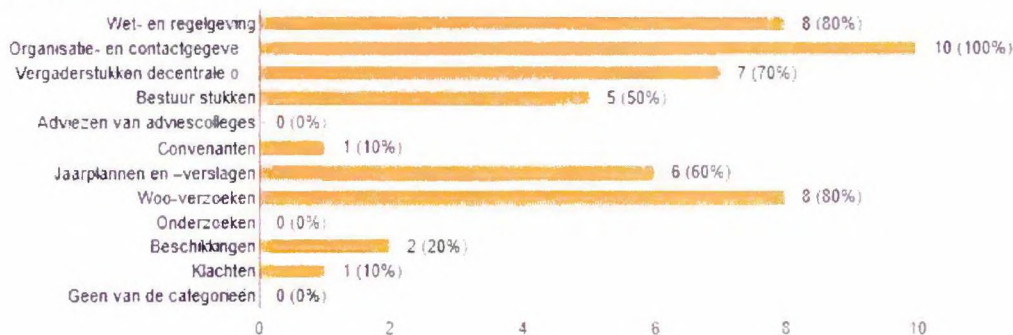
4. *Contact met verzoeker*

Bij hoeveel van de eerdergenoemde aantal verzoeken is contact opgenomen met de verzoeker over de precisering van het verzoek?



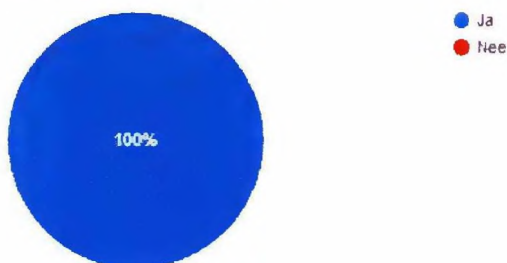
5. *Openbaarmaking per informatiecategorie*

Welke van de onderstaande categorieën maakt u al actief openbaar?



6. *Woo-contactpersoon*

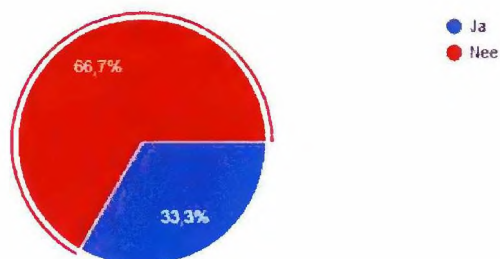
Heeft uw organisatie een Woo contactpersoon?



B – Informatiehuishouding

7. E-depot

Heeft uw organisatie een e-depotvoorziening of is uw organisatie aangesloten op een e-depotvoorziening?



8. Selectielijst

Is binnen uw organisatie in elke applicatie de selectielijst / selectie ingevoerd?



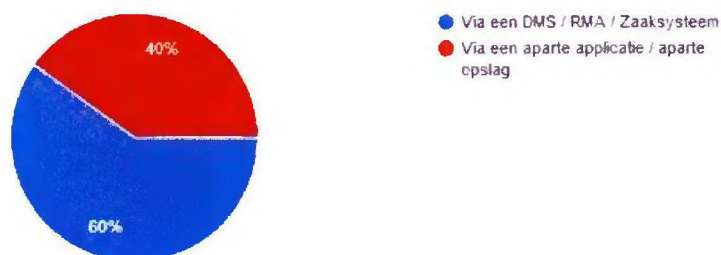
9. E-mail archivering

Heeft u beheer geregeld op e-mailarchivering?



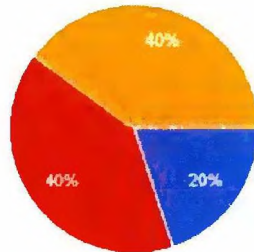
10. Beheer e-mail archivering

U geeft aan dat er beheer is op e-mailarchivering of dat dit in de maak is. Hoe gaat u de e-mail beheren?



11. *Beheer tekstberichten*

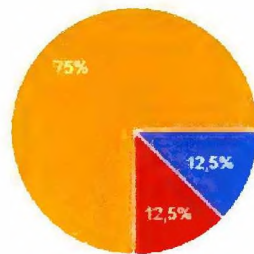
Heeft u het beheer van tekstberichten georganiseerd?



- Ja
- Nee maar daar zijn we wel mee bezig
- Nee maar daar gaan we nog wel mee starten
- Nee en daar gaan we ook niets mee doen

12. *Hoe tekstberichten beheren*

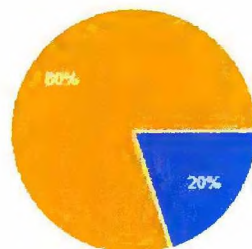
U geeft aan dat er beheer is op tekstberichten of dat dit in de maak is. Hoe gaat u de tekstberichten beheren?



- Via een DMS / RMA / Zaaksysteem
- Via een aparte applicatie / aparte opslag
- We hebben nog geen idee maar willen er wel wat mee

13. *Informatiebeheerplan*

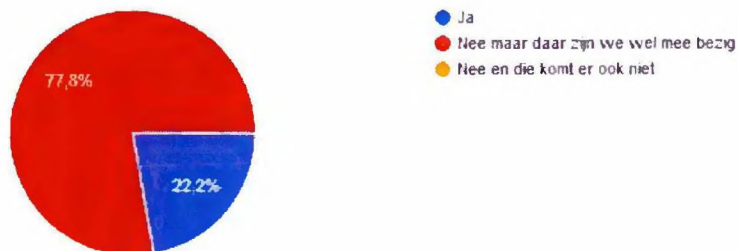
Om uw informatiehuishouding op orde te kunnen hebben dient u inzicht te hebben in de informatie die er is. Een informatiebeheerplan is hierbij een goed instrument. Dit informatiebeheerplan dient minimaal te bevatten: inzicht in werkprocessen, wie is de proceseigenaar van welke applicatie, in welke applicaties staat welke data/documenten en hoe het beheer is geregeld. Heeft u een dergelijk informatiebeheerplan in uw organisatie?



- Ja
- Ik zou het niet weten
- Nee

14. *Kwaliteitssysteem*

Om te controleren of de kwaliteit van de informatie op orde is wordt een kwaliteitssysteem gebruikt. Naast KIDO en KIDO light die vanuit de VNG zijn ontwikkeld hebben organisaties eigen kwaliteitssystemen ontwikkeld. Heeft uw organisatie een kwaliteitssysteem in gebruik?



15. *Metagegevensschema*

Metagegevens zijn belangrijk voor het snel terugvinden van informatie. Zeker voor blijvend te bewaren data. Heeft uw organisatie een metagegevensschema?



16. *Koppelen metagegevens*

U geeft aan dat er een metagegevensschema is of dat u met de invoering bezig bent. Worden deze metadata dan tevens gekoppeld aan blijvend te bewaren data als documenten maar ook tekstberichten en e-mailberichten?



C – Randvoorwaarden

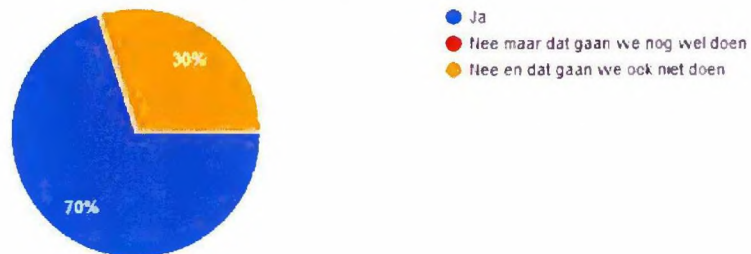
17. *Verantwoordelijkheid belegd*

Heeft uw organisatie iemand die verantwoordelijk is voor de implementatie van de Woo? Dit kan de Woo contactpersoon zijn maar ook een projectleider Woo.



18. *Nulmeting*

Heeft uw organisatie een nulmeting uitgevoerd ten behoeve van de Woo?



19. *Projectplan*

Heeft uw organisatie een projectplan om de Woo te implementeren?

