



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Meerjarenplan
Wet open overheid
Provincies

VERSIE: JUNI 2023

Interprovinciaal Overleg

Gezamenlijke provincies

[WWW.IPO.NL](http://www.ipo.nl)



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Aanleiding actualisatie meerjarenplan	5
1.3	Opzet van dit document	7
2.	Beoogde resultaten	17
2.1	Inleiding	8
2.2	Normenkaders	9
2.3	Passieve openbaarmaking	10
2.4	Actieve openbaarmaking	13
2.5	Randvoorwaarden	15
2.6	Verantwoording	15
2.7	Overzicht	16
3.	Aanpak	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Openbaar maken	18
3.3	Zoeken en vinden	20
3.4	Informatie onder beheer	20
3.5	Randvoorwaarden	21
3.6	Overzicht organisatie	23

1. Inleiding

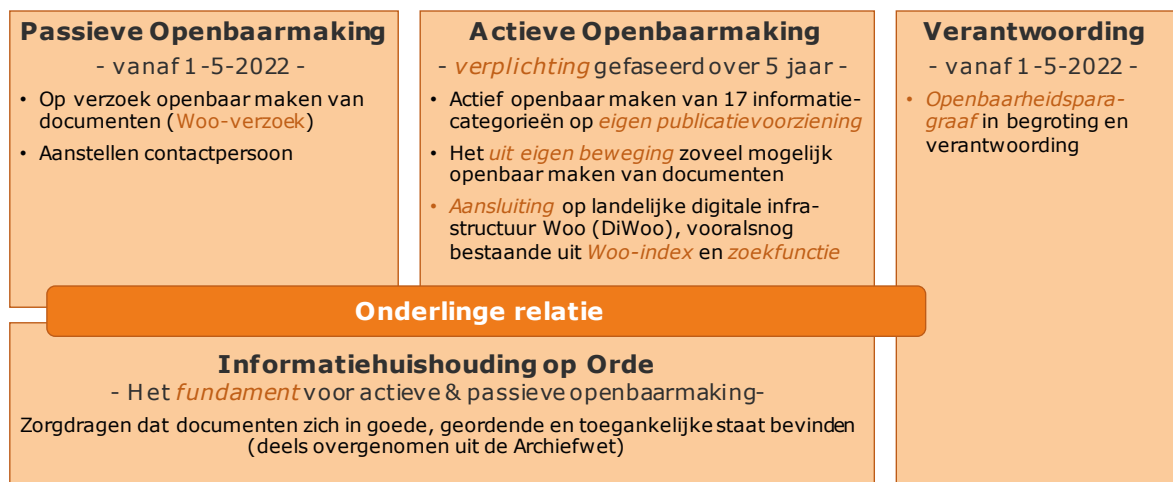
1.1 Achtergrond

In het voorjaar van 2022 heeft de Bestuurlijke Kopgroep Digitalisering ingestemd met de eerste versie van het interprovinciaal Meerjarenplan Wet open overheid (MJP-Woo). Dit plan heeft tot doel de provincies te activeren en te ondersteunen bij de stappen die de provincies de komende jaren moeten zetten om invulling te geven aan de Woo.

Het biedt handvatten bij het vaststellen van interne activiteiten en het maken van afspraken over te nemen stappen en het tempo daarvan. Het beoogt ook een basis te vormen voor monitoring van de voortgang van de implementatie.

Inhoudelijk gezien heeft het plan betrekking op de drie hoofdverplichtingen van de Woo: passieve openbaarmaking, actieve openbaarmaking en het op orde brengen van de informatiehuishouding. De hoofdlijnen hiervan zijn weergegeven in figuur 1.

- A. Bij passieve openbaarmaking – het op verzoek openbaar maken van informatie – gaat het om een aantal aanpassingen in bestaande processen voor het afhandelen van Woo-verzoeken (voorheen Wob-verzoeken). Nieuw is het aanstellen van een Woo-contactpersoon.
- B. Bij actieve openbaarmaking gaat het om het verplicht openbaar maken van 17 informatiecategorieën, alsmede het uit eigen beweging openbaar maken van overige informatie. Overheden zijn zelf verantwoordelijk voor openbaarmaking, maar moeten wel aansluiten op de landelijke digitale infrastructuur Woo die vooralsnog zal gaan bestaan uit een verwijzindex (Woo-index) en een zoekfunctie.
- C. Het verbeteren van de informatiehuishouding vormt het fundament van de twee voorgaande verplichtingen. Zonder een goede informatiehuishouding is veel tijd nodig voor het afhandelen van Woo-verzoeken en bestaat het risico dat informatie onvoldoende actief openbaar wordt gemaakt. Daarom is in de Woo de verplichting opgenomen om zorg te dragen dat documenten zich in een goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.
- D. Tenslotte moeten overheden een openbaarheidsparagraaf opnemen in hun begroting en verantwoording om inzicht te geven in de voortgang van de implementatie.



Figuur 1 – Verplichtingen Woo in hoofdlijnen

De wetgever heeft voor de implementatie van de Woo gerekend met een ruime invoeringstijd. De verplichtingen ten aanzien van passieve openbaarmaking zijn per 1-5-2022 van kracht geworden. Om de implementatie van de actieve openbaarmaking soepel te laten verlopen biedt de wet de mogelijkheid om deze verplichting gefaseerd in te voeren waarbij een invoeringstermijn van vijf jaar wordt voorzien.

1.2 Aanleiding actualisatie meerjarenplan

Het afgelopen jaar is de Woo in werking getreden en zijn de meeste provincies druk geweest met het regelen van de belangrijkste randvoorwaarden: het aanstellen van projectleiders of programmamanagers Woo, het beleggen van het opdrachtgeverschap, het uitwerken van plannen, het verwerven van budgetten en het uitvoeren van nulmetingen.

Daarnaast was de aandacht vooral gericht op het voldoen aan de korte termijn verplichtingen waaronder het aanstellen van een Woo-contactpersoon en het veranderen van het proces voor de afhandeling van Wob-verzoeken in dat voor Woo-verzoeken.

Provincies zijn daarnaast bezig met activiteiten die meer op de lange termijn zijn gericht, waaronder het bewustmaken en opleiden van medewerkers, het treffen van voorbereidingen voor actieve openbaarmaking, en – de grootste uitdaging - het verbeteren van de informatiehuishouding.

Nu – een jaar later – ontstaat de behoefte aan verdieping en bijstelling van het bestaande meerjarenplan Woo. Daarvoor bestaat een drietal redenen.

› Gewijzigde opzet van de landelijke infrastructuur

Mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire is in de Woo opgenomen dat overheden hun informatie openbaar moeten maken 'door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur'. Dit is in eerste instantie door de programma Woo bij BZK geïnterpreteerd als de verplichting voor overheden om hun openbaar te maken informatie naar het in ontwikkeling zijnde landelijke platform voor openbare overheidsinformatie (PLOOI) te sturen. Na advies van het Adviescollege ICT-toetsing¹ is begin 2023 besloten de ontwikkeling van PLOOI te stoppen en over te gaan op een vereenvoudigde opzet met een verwijzindex (Woo-index) en een zoekfunctie. Hiermee wordt sneller inzicht verkregen in welke informatie op welke plaats reeds openbaar wordt gemaakt, maar de consequentie is dat overheden zelf zorg moeten dragen voor een publicatievoorziening.

› Inzicht in de voortgang van de verbetering van de informatiehuishouding

Ter verbetering van de informatiehuishouding heeft de wetgever in de Woo bepaald dat de Minister van BZK een Meerjarenplan naar het parlement stuurt over de wijze waarop bestuursorganen hun informatie duurzaam toegankelijk maken. Bij dit plan zal een incrementele aanpak worden gehanteerd. Afgesproken is dat bij de totstandkoming en uitvoering van het Meerjarenplan het ministerie en de koepels zullen samenwerken en van elkaars ervaring gebruik maken. Het blijkt nu dat de meerjarenplannen van de verschillende bestuurslagen (rijk, gemeenten, provincies, waterschappen) qua opzet aanzienlijk verschillen. Om samen te kunnen optrekken moet echter wel duidelijk zijn op welke onderwerpen en op welke niveau die samenwerking gewenst is.

Daarnaast gaat het in 2022 op grond van de Woo ingestelde Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (AcOI) advies uitbrengen over het door de minister van BZK op te stellen landelijk Meerjarenplan. Als input daarvoor vraagt het AcOI de verschillende bestuurslagen om een preadvies over de staat van de informatiehuishouding. Dit betekent dat aan de bestuurslagen wordt gevraagd om (kwalitatief) inzicht te geven in de huidige stand van zaken en de voorgenomen verbeteringen met betrekking tot de informatiehuishouding.

Hoewel het op orde houden van de informatiehuishouding op grond van de Archiefwet een reeds bestaande verplichting is, leidt de Woo tot meer focus en urgentie. Openbaarmaking staat nu volop in de maatschappelijke belangstelling. Dat momentum moet benut worden om concrete verbeteringen in de informatiehuishouding te realiseren die direct bijdragen aan het sneller en efficiënter afhandelen van Woo-verzoeken en het actief openbaar maken van overheidsinformatie.

› Inzicht in de voortgang van interprovinciale activiteiten voor implementatie van de Woo

Ter ondersteuning van de implementatie van de Woo bij de provincies is – als onderdeel van het

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2022/11/28/advies-acict-over-platform-open-overheidsinformatie>

Programma Digitalisering van het Interprovinciaal Overleg (IPO) - een meerjarig project Woo gedefinieerd waarvoor het IPO subsidie ontvangt van het ministerie van BZK. Die ondersteuning bestaat uit kennisoverdracht, het organiseren van gezamenlijke activiteiten, het behartigen van het provinciaal belang bij de ontwikkeling van landelijke voorzieningen en het monitoren en bevorderen van de voortgang van de implementatie van de Woo.

Om dit concreet te maken is in dit Meerjarenplan Woo een aantal indicatoren uitgewerkt die direct of indirect gerelateerd zijn aan de verplichtingen van de Woo. Deze bestaan uit drie groepen van onderwerpen. In de eerste plaats de zaken die de provincies zelf moeten realiseren, daarnaast de zaken die op interprovinciaal (of landelijk) niveau kunnen worden opgepakt en tenslotte de randvoorwaarden die daarvoor moeten worden vervuld. In dit plan is een 20-tal onderwerpen geïdentificeerd.

1.3 Opzet van dit document

Uitgaande van de verplichtingen van de Woo is in dit plan op systematische wijze geïnventariseerd wat nodig is om de Woo te implementeren in termen van producten en resultaten.

Een belangrijke uitdaging hierbij is het duidelijk maken hoe een betere informatiehuishouding bijdraagt aan betere openbaarmaking. In het eerste meerjarenplan is alleen een aantal thema's benoemd op het gebied van informatiehuishouding.

Er is echter behoefte aan meer inzicht in de verbeteringen die van belang zijn voor openbaarmaking. Dat betekent dat specifiekere criteria en normen worden moeten bepaald voor het verbeteren van de informatiehuishouding. Het vertrekpunt daarbij is inzicht in de huidige staat van de informatiehuishouding en de maatregelen die reeds in gang zijn gezet. Een belangrijke stap is vervolgens het definiëren van verbeteringen die een directe relatie hebben met de kwaliteit van passieve en actieve openbaarmaking. Op basis van deze producten, resultaten en criteria zijn indicatoren te bepalen die inzichtelijk maken waar provincies momenteel staan met de implementatie van de Woo. Vervolgens kan een monitoringsinstrument worden ontwikkeld om meer gericht te kunnen sturen en de komende jaren de voortgang van de implementatie van de Woo te volgen.

Aangezien de vertrekpunten van de provincies verschillen, is het Meerjarenplan geen optelsom van provinciale plannen. Het is een gezamenlijk plan dat het lange termijnperspectief beschrijft, aangeeft wat nodig is voor de implementatie van de Woo, welke activiteiten daarvoor moeten worden ontplooid, hoe die worden georganiseerd en hoe de voortgang wordt bewaakt.

Het Meerjarenplan is daarmee een belangrijk communicatie-instrument voor iedereen die actief is betrokken bij de Woo.

2. Beoogde resultaten

2.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in wat provincies moeten regelen om te voldoen aan de Woo en op welke manier daarbij gezamenlijk kan worden opgetrokken is een vertaling nodig van wettelijke verplichtingen naar concrete producten en resultaten. Deze worden in dit hoofdstuk nader uitgewerkt. Daartoe moeten eerst de vraag worden beantwoord wat in relatie tot de Woo concreet verstaan wordt onder het op orde brengen van de informatiehuishouding.

De drie hoofdverplichtingen van de Woo (passieve openbaarmaking, actieve openbaarmaking en op orde brengen informatiehuishouding) kunnen immers niet los van elkaar worden gezien. De kwaliteit van de informatiehuishouding bepaalt voor een belangrijk deel in hoeverre aan de verplichtingen met betrekking tot passieve en actieve openbaarmaking kan worden voldaan.

Binnen het project Woo van het programma Digitalisering van het Interprovinciaal Overleg (voorheen het programma Interprovinciale Digitale Agenda) was het thema informatiehuishouding tot nu toe onderbelicht. In het bestaande meerjarenplan is weliswaar een aantal onderwerpen benoemd zoals het toepassen van een kwaliteitssysteem, het gebruik van metadata, het toepassen van een selectielijst, het opstellen van een informatiebeheerplan, het inrichten van e-mail- en berichtenarchivering, alsmede het zorgdragen voor een e-depot-voorziening. Deze onderwerpen zijn echter niet uitgewerkt en in de Woo-projecten van de provincies in beperkte mate opgepakt of georganiseerd in aparte projecten/programma's die los staan van Woo-projecten.

Eén van de redenen is dat het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding op grond van de Archiefwet een bestaande verplichting betreft die belegd is in de lijnorganisatie en waarbij de interprovinciale samenwerking geschiedt via bestaande interprovinciale vakgroepen Duurzame Toegankelijkheid en Provinciale Selectielijst Archieven.



Figuur 2 – Relatie tussen Wet open overheid en archiefwet

De samenhang ligt voornamelijk in het geordend opslaan en toegankelijk houden van informatie die verplicht openbaar moet worden gemaakt of mogelijk moet worden verstrekt bij Woo-verzoeken. Daarom zijn voor dit Meerjarenplan met name deze aspecten van de informatiehuishouding van belang.

De overige verplichtingen uit de archiefwet zoals overbrenging en vernietiging zijn indirect van belang. Als een organisatie niet tijdig vernietigt of te laat overbrengt loopt deze het risico dat meer informatie openbaar moet worden gemaakt dan nodig of wenselijk is. De organisatie van de informatiehuishouding (beleid, toedeling van verantwoordelijkheden en voldoende personeel) en het hanteren van een kwaliteitssysteem zijn randvoorwaarden.

Een belangrijke vraag is daarom welke eisen worden gesteld aan de informatiehuishouding vanuit de optiek van openbaarmaking. Daartoe is gekeken naar reeds bestaande normenkaders.

2.2 Normenkaders

Er bestaan verschillende normenkaders voor de informatiehuishouding van de overheid. De DUTO-eisen² vormen een programma van eisen voor duurzame toegankelijkheid van de informatie in de informatiesystemen van overheidsorganisaties. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed maakt bij de uitoefening van het toezicht gebruik van een algemeen toetsingskader³. Beide normenkaders zijn primair gericht om te voldoen aan de bepalingen van de archiefwet.

Voor openbaarmaking zijn de criteria die beide normenkaders hanteren echter onvoldoende specifiek en meetbaar. Om de sturing op de informatiehuishouding te verbeteren heeft het programma RDDI

² <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/duto>

³ <https://www.open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/rapporten/2022/12/20/eindrapportage-departementale-ihh-dashboards>

in december 2022 een plan van aanpak opgeleverd voor het gebruik van departementale dashboards⁴. Onderdeel hiervan is een verzameling van 46 indicatoren om het inzicht te verbeteren. Bij het toepassen van deze indicatoren-set wordt een groeimodel gehanteerd dat uitgaat van drie plateaus: 1) informatie veiligstellen, 2) informatie vindbaar en toegankelijk maken, en 3) data en informatie gebruiken voor inzicht. Uit het model blijkt dat in eerste instantie maar een deel van de criteria relevant is: de basis-set. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de behoefte aan eenvoud en focus. Omdat informatiehuishouding een complex vraagstuk is, zijn er verschillende invalshoeken en vele criteria te bedenken.

Om te kunnen sturen en de voortgang te kunnen monitoren is juist behoefte aan een beperkte set van indicatoren die gericht zijn op de kern van de Woo. Deze zijn samen te vatten met twee overkoepelende criteria: de mate waarin Woo-verzoeken binnen de termijn worden afgehandeld en de mate waarin informatie volledig⁵ actief openbaar wordt gemaakt. Een randvoorwaarde daarbij is dat alle relevante informatie kan worden geïdentificeerd.

Om hier meer inzicht in te krijgen is aan de hand van de generieke processen voor passieve en actieve openbaarmaking nader ingegaan op wat geregeld moet worden voor openbaarmaking, welke eisen dit stelt aan de kwaliteit van de informatiehuishouding en welke indicatoren daarvoor bruikbaar zijn.

2.3 Passieve openbaarmaking

Het proces voor de afhandeling van Woo-verzoeken bestaat in hoofdlijnen uit drie stappen: a) het zoeken naar en vinden van de relevante informatie, b) het analyseren van de gevonden informatie en zo nodig anonimiseren, en c) het bundelen, metadateren, verstrekken en openbaar maken van de geselecteerde en bewerkte informatie.

2.3.1 Informatie onder beheer

De kwaliteit van de informatiehuishouding is met name relevant bij stap a). Eén van de belangrijkste problemen is dat de behandelaars van Woo-verzoeken vaak niet weten waar informatie is opgeslagen. Daarnaast is informatie soms slecht toegankelijk omdat deze is opgeslagen in (persoonlijke) netwerkmappen, mailboxen en telefoons.

⁴ Eindrapportage Departementale IHH Dashboards | Publicatie | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding

⁵ Een voorwaarde hiervoor is dat alle relevante documenten kunnen worden geïdentificeerd

Daarom is de eerste stap het zoveel mogelijk 'onder beheer' brengen van informatie. Hiermee wordt bedoeld dat deze informatie is geordend en dat duidelijk is waar deze zich bevindt. Daarnaast moet de informatie niet alleen toegankelijk zijn voor de eigenaar, maar ook voor degenen in de organisatie die verantwoordelijk zijn voor het beheer van informatie. Dat betekent onder meer het volgende:

- > Het onder beheer brengen of uitfasen van netwerkmappen
Dit kan worden bereikt door het overbrengen van informatie naar een document management systeem (DMS) of door het schonen, ordenen en toegankelijk maken van de informatie.
- > Het onder beheer brengen van e-mail en berichten
Dit omvat het opstellen van beleid en richtlijnen, het uitwerken van procedures, het inrichten van tools en het instrueren van medewerkers. Het belang van het archiveren van berichten is met het recente advies⁶ van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding extra onder de aandacht gebracht.
- > Het verbeteren van (het gebruik van) de digitale werkomgeving
Hierbij kan gedacht worden aan:
 - > Het aanpassen of vernieuwen van systemen (DMS) en werkplekomgeving;
 - > Het stimuleren van bewustwording en gedragsverandering bij medewerkers;
 - > Het verbeteren van hun digitale vaardigheden, bijvoorbeeld het zoeken naar informatie;
 - > Het verbeteren van de dossiervorming door systematische ordening en gebruik van metadata.
- > Het invoeren van de recordmanagement functie bij bedrijfsprocesssystemen
In veel organisaties is relevante informatie opgeslagen in bedrijfsprocesssystemen, bijvoorbeeld vergunningen en subsidiebeschikkingen. Dit kan de vindbaarheid en toegankelijkheid belemmeren. Door het inrichten van recordmanagement in de betreffende processen en systemen worden de randvoorwaarden geregeld voor ontsluiting en metadatering.

De bovenstaande maatregelen dragen bij aan de beheerbaarheid van informatie en de doelstelling dat alle relevante informatie 'onder beheer' is.

2.3.2 Zoeken en vinden van informatie

De volgende stap is het zorgdragen dat bij Woo-verzoeken relevante informatie ook kan worden gevonden. Daarvoor zijn twee benaderingen.

Een mogelijkheid is om gebruik te maken van een zoekmachine ('enterprise search'). Een randvoorwaarde daarbij is dat gezocht kan worden in alle systemen waar relevante informatie is opgeslagen (systeem-overstijgend zoeken).

⁶ <https://www.acoi.nl/publicaties/publicatie/advies-over-het-beheren-en-bewaren-van-chatberichten-bij-de-overheid>

Een andere benadering is het zorgdragen voor een ordeningssysteem waarmee op basis van een beperkt aantal logische criteria zoals proces, zaak/onderwerp en documenttype de gezochte informatie kan worden gevonden. Hulpmiddelen hierbij zijn het gebruik van metadata en een informatiebeheerplan (of informatiestructuurplan) dat de relatie legt tussen informatie, processen, systemen en organisatie. Door informatieclassificatie wordt vooraf gedefinieerd welke informatie een vertrouwelijk karakter heeft en niet openbaar mag worden gemaakt, en welke informatie juist wel openbaar moet worden gemaakt.

2.3.3 Analyseren, bewerken en anonimiseren

De geselecteerde documenten kunnen vervolgens met specifieke tooling voor de afhandeling van Woo-verzoeken worden geanalyseerd (beoordelen op relevantie), worden gelakt (verwijderen van informatie op basis van uitsluitingsgronden) en voor publicatie geschikt worden gemaakt (metadateren, bundelen en converteren naar het juiste formaat).

2.3.4 Proces voor afhandelen Woo-verzoeken

Uiteraard moet het proces voor het afhandelen van Woo-verzoeken voldoen aan de eisen van de Woo die ten opzichte van de Wob enigszins zijn aangepast. Het gaat daarbij voornamelijk om afhandeling binnen de wettelijke termijnen, toepassing van uitzonderingsgronden en toepassing van regels voor het anonimiseren van gegevens. Daarnaast moeten de betrokken medewerkers worden opgeleid.

2.3.5 Aanstellen contactpersoon

Naast de formele Woo-verzoeken kunnen vragen van burgers ook worden beantwoord door hen te helpen bij het vinden van overheidsinformatie. Daartoe is in de Woo de verplichting opgenomen om een Woo-contactpersoon aan te stellen en de bereikbaarheidsgegevens van deze medewerker te publiceren.

2.3.6 Conclusie

Samenvattend, om informatievragen van burgers te beantwoorden en Woo-verzoeken efficiënt af te handelen moet aan de volgende criteria worden voldaan:

- > Er is zoveel mogelijk informatie onder beheer.
- > Er is een overzicht waar informatie zich bevindt, en/of informatie kan worden gevonden met behulp van een zoekmachine.
- > De organisatie beschikt over tooling voor het anonimiseren van informatie.
- > Het proces voor de afhandeling van Woo-verzoeken voldoet aan de eisen van de Woo te aanzien van het nakomen van termijnen, anonimiseren van gegevens en het juist toepassen van uitzonderingsgronden.
- > De organisatie heeft een Woo-contactpersoon aangesteld en de contactgegevens gepubliceerd.

2.4 Actieve openbaarmaking

Bij actieve openbaarmaking gaat het om een verplichting waar vanaf het begin, bij het ontstaan of ontvangen van een document, rekening mee moet worden gehouden. Of informatie actief openbaar gemaakt wordt bepaald door artikel 3.3 van de Woo (verplichte categorieën) en de ambitie van de organisatie (openbaarmaking uit eigen beweging, artikel 3.1).

Het generiek proces voor actieve openbaarmaking bestaat uit het identificeren van relevante informatie, het gereed maken voor publicatie en het publiceren zelf.

2.4.1 Identificeren – ordeningsstructuur

Welke informatie dit exact betreft verschilt van proces tot proces. Bij bepaalde processen is het evident dat het eindproduct openbaar moet worden gemaakt, bijvoorbeeld een beschikking of een klachtoordeel. Bij andere processen is het een keuze of is het afhankelijk van het soort document. Bepaalde informatiecategorieën uit artikel 3.3 van de Woo kunnen immers op veel verschillende plaatsen ontstaan zoals onderzoeksrapporten en convenanten.

Het vertrekpunt daarbij is een helder beeld van welke eisen worden gesteld aan actieve openbaarmaking. De Woo benoemt de verschillende categorieën, maar specificiert niet precies om welke informatie het gaat (inhoud) en welke eisen daaraan worden gesteld (vorm). Dit zal op landelijk niveau moeten worden vastgesteld, in goede interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk en medeoverheden.

Om aan de eisen ten aanzien van actieve openbaarmaking te kunnen voldoen is tevens inzicht nodig in waar in de organisatie de informatie ontstaat die verplicht of vrijwillig openbaar moet worden gemaakt. Dit vereist een ordeningsstructuur. Een instrument daarvoor is een informatiebeheerplan of informatiestructuurplan; hiermee wordt een relatie gelegd tussen processen, documenten (informatie) en informatiesystemen. Door informatieclassificatie wordt vooraf gedefinieerd welke informatie een vertrouwelijk karakter heeft en niet openbaar mag worden gemaakt, en welke informatie juist actief openbaar moet worden gemaakt.

Een informatiebeheerplan is organisatie-specifiek omdat er lokale verschillen zijn bij de inrichting van processen en systemen. Omdat provincies echter in hoofdlijnen dezelfde taken hebben, is er wel een grote mate van gelijkvormigheid. Een provinciale zaaktypecatalogus en de provinciale referentiearchitectuur (PETRA) zijn dan ook bouwstenen voor een informatiebeheerplan.

Uiteraard kan het, net als voor passieve openbaarmaking, gewenst zijn om te zorgen dat alle relevante informatie onder beheer wordt gebracht door het uitfaseren van persoonlijke opslag en netwerkdirectories, alsmede het verbeteren van de digitale werkomgeving.

2.4.2 Aanpassen van processen en opleiden medewerkers

Het ligt voor de hand om bij het opstellen van een document vanaf het begin rekening te houden met openbaarmaking ('by-design'), bijvoorbeeld door het gebruik van templates en het toekennen van metadata zodat informatie sneller kan worden teruggevonden en ook aangegeven kan worden welke documenten openbaar moeten worden gemaakt. Zo kan voorkomen worden dat achteraf informatie moet worden verwijderd of toegevoegd, kan de schrijfstijl worden aangepast (leesbaarheid) en kan ervoor worden gezorgd dat het document toegankelijk is voor mensen met een beperking (digitale toegankelijkheid).

Dit betekent dat processen moeten worden aangepast, dat medewerkers er zich van bewust zijn dat bepaalde informatie openbaar moet worden gemaakt en dat dit eisen stelt aan inhoud en vorm van documenten. Daarnaast zijn afspraken nodig over opslag om de betreffende documenten eenvoudig te kunnen vinden. Dit vergt opleiding van medewerkers.

2.4.3 Publicatievoorziening en gebruik van standaarden

Tenslotte zijn processen en voorzieningen nodig om informatie te publiceren. Afgelopen jaar is op landelijk niveau veel discussie geweest over de opzet van de landelijke infrastructuur. Op advies van het AclICT is besloten de ontwikkeling van PLOOI stop te zetten en te starten met een minimale opzet in de vorm van een Woo-index en een zoekfunctie.

Dit betekent dat provincies zelf een publicatievoorziening moeten inrichten om informatie openbaar te maken. Oplossingsrichtingen zijn het geschikt maken van de provinciale website, het inrichten van een specifiek publicatieplatform of het aanpassen van een dataplatform dat sommige provincies al gebruiken voor het beschikbaar stellen van open data.

Het via een centrale zoekfunctie vindbaar maken van lokaal gepubliceerde informatie vergt afspraken over toepassing van standaarden. Hoewel AclICT adviseert geen eisen te stellen, kan de vindbaarheid van informatie worden verbeterd door aanbevelingen op te volgen over de inrichting van de website en het gebruik van metadata. Dit is afhankelijk van de landelijke aansluitspecificaties én de mate waarin bij het opstellen en/of gereedmaken van informatie de betreffende metadata zijn toegekend.

2.4.4 Conclusie

Samenvattend, om informatie op efficiënte wijze actief openbaar te maken moet aan de volgende criteria worden voldaan:

- > Er is een informatiebeheerplan of informatiestructuurplan dat een overzicht geeft van de relaties tussen informatie, processen, systemen en organisatieonderdelen.
- > Processen zijn aangepast om documenten te kunnen publiceren.
- > Medewerkers zijn zich bewust van en getraind op de eisen die worden gesteld aan openbaar te maken informatie.
- > De organisatie beschikt over een tool voor het anonimiseren van informatie.
- > De organisatie beschikt over een platform voor publicatie.

2.5 Randvoorwaarden

Het spreekt voor zich dat aan het voorgaande alleen kan worden voldaan als een aantal randvoorwaarden is vervuld:

- > De verantwoordelijkheden voor het implementeren van de Woo zijn belegd, bijvoorbeeld door het aanstellen van een projectleider of programmanager Woo.
- > Het opdrachtgeverschap voor de implementatie van de Woo is belegd.
- > Er zijn middelen beschikbaar gesteld voor de implementatie van de Woo.
- > Er is een vastgesteld plan voor de implementatie van de Woo.
- > De organisatie past een kwaliteitssysteem toe bij het beheer van informatie door periodieke toetsing aan de hand van kwaliteitscriteria. Hiermee wordt inzichtelijk in hoeverre de organisatie voldoet aan de normen.
- > Om voor het op orde brengen van de informatiehuishouding een vertrekpunt te bepalen is een nulmeting noodzakelijk.

2.6 Verantwoording

Om de voortgang van de implementatie van de Woo te kunnen volgen zal periodiek moeten worden gerapporteerd. In de Woo is daartoe de verplichting opgenomen om jaarlijks een verantwoordingsparagraaf op te nemen in de begroting en in de verantwoording.

Daarnaast is het gewenst een monitoringfunctie in te richten waarmee jaarlijks inzicht kan worden gegeven in de voortgang van de implementatie van de Woo en in het bijzonder het op orde brengen van de informatiehuishouding.

2.7 Overzicht

Op basis van de voorgaande analyse is in tabel 1 een overzicht gegeven van de indicatoren die gebruikt kunnen worden om de voortgang van de implementatie van de Woo en het op orde brengen van de informatiehuishouding te kunnen monitoren.

In het voorjaar van 2023 is aan de hand van een door VNG ontwikkelde vragenlijst implementatie Woo de stand van zaken voor een aantal van deze indicatoren onderzocht. Deze zijn gemarkeerd met een *). In paragraaf 3.5.8 wordt nader ingegaan op deze vragenlijst.

Categorie	Id	Indicator	Omschrijving resultaat
Openbaar maken	1	Publicatievoorziening	De organisatie beschikt over een publicatievoorziening (website, dataplatform)
	2	Proces actieve openbaarmaking	Processen zijn aangepast en documenten zijn beschikbaar voor publicatie
	3	Afhandeling Woo-verzoeken	Het Woo-proces is ingericht en de medewerkers zijn opgeleid
	4	Tool voor anonimiseren	De organisatie beschikt over een gereedschap voor tekstsearch en lakken
Zoeken en vinden	5	Contactpersoon*	Er is een contactpersoon aangesteld
	6	Zoekmachine	De organisatie beschikt over een systeem overstijgende zoekmachine
	7	Ordening en classificatie*	Er is overzicht waar informatie zich bevindt en hoe vertrouwelijk die is
	8	Metagegevens*	Er is een metadataschema en relevante informatie is voorzien van metadata
Informatie onder beheer	9	E-mail archivering*	Het beheer op e-mailberichten is georganiseerd
	10	Berichten archivering*	Het beheer op tekstberichten is georganiseerd
	11	Netwerkmappen onder beheer	Netwerkmappen en persoonlijke opslagomgevingen zijn onder beheer gebracht
	12	Digitale werkomgeving	De organisatie werkt aan de verbetering van de digitale werkomgeving en/of DMS
	13	Bewustwording en opleiding	Medewerkers zijn zich bewust van de Woo en zijn opgeleid
Randvoorwaarden	14	Verantwoordelijkheden*	De verantwoordelijkheden voor invoering Woo en verbetering IHH zijn belegd
	15	Plan(nen)*	Implementatie Woo / verbetering IHH beschreven in project/programmaplan(nen)
	16	Opdrachtgever	Het opdrachtgeverschap voor het project is belegd
	17	Middelen	Middelen zijn gealloceerd
	18	Nulmeting*	Er is een nulmeting uitgevoerd
	19	Kwaliteitssysteem*	De organisatie past een kwaliteitssysteem toe voor het beheer van informatie
Verantwoording	20	Openbaarheidsparagraaf	Een openbaarheidsparagraaf is opgenomen in de begroting en verantwoording
	21	Monitoringfunctie	Er is een proces ingericht om de voortgang van de implementatie Woo te volgen
	22	Afhandeling Woo-verzoeken*	De mate waarin Woo-verzoeken binnen de termijn worden afgehandeld
	23	Openbaarmaking per infocategorie*	De mate waarin informatie al actief openbaar wordt gemaakt

Tabel 1 - Vertaling Woo-verplichtingen naar indicatoren

3. Aanpak

3.1 Inleiding

Hiervoor is op hoofdlijnen geschetst wat provincies zouden moeten regelen om op termijn aan de verplichtingen van de Woo te voldoen. Tevens is de samenhang getoond tussen actieve openbaarmaking, passieve openbaarmaking en het op orde brengen van de informatiehuishouding.

Het ligt voor de hand dat niet elke provincie zelf het wiel hoeft uit te vinden en dat het de moeite loont of zelfs noodzakelijk is samen op te trekken, dan wel er naar te streven dat bepaalde zaken interbestuurlijk worden opgepakt. Zeker op het vlak van actieve openbaarmaking wordt het door de wetgever beoogde doel pas bereikt bij voldoende samenhang tussen landelijke infrastructuur en de publicatievoorzieningen van bestuursorganen.

Om inzicht te krijgen in wat de verantwoordelijkheid is van individuele provincies en wat in gezamenlijkheid kan worden opgepakt, is aan de hand van de hiervoor benoemde indicatoren nader uitgewerkt wat de stand van zaken is medio 2023, wat er nog nodig is en waar provincies elkaar kunnen versterken.

Uitgangspunt hierbij is dat provincies zelf verantwoordelijk zijn voor de benodigde aanpassingen van processen en systemen, alsmede het opleiden van medewerkers. Daartoe richten zij projecten of programma's in, voor de Woo, het op orde brengen van de informatiehuishouding of een combinatie. Daar waar het zinvol is wordt interprovinciaal opgetrokken in het project Woo door het uitwisselen van kennis en informatie, of door het gezamenlijk ontwikkelen van 'producten' zoals beleid, handreikingen, programma's van eisen, specificaties, architecturen, communicatie en opleidingsinstrumenten, etc.

Uitwerking van producten geschiedt in interprovinciale werkgroepen onder aansturing van het periodiek overleg van de projectleider Woo vanuit IPO en de Woo-vertegenwoordigers van de provincies (projectleiders en adviseurs).

Een aantal aspecten van de implementatie van de Woo valt tevens in het aandachtsgebied van de interprovinciale vakgroepen voor Duurzame Toegankelijkheid, Architectuur en Provinciale Selectielijst Archieven.

Verder zal een deel van de producten op landelijk niveau worden gerealiseerd onder interbestuurlijke aansturing. Hieronder valt onder meer de landelijke digitale infrastructuur Woo (DiWoo, voorheen PLOOI) en de generieke handreikingen en definities per informatiecategorie.

Voor de aansturing hiervan is onder regie van BZK een interbestuurlijke stuurgroep PLOOI ingesteld waarvan de besluitvorming wordt voorbereid door het overleg van stuurgroep- adviseurs. In beide gremia is IPO vertegenwoordigd.

Daarnaast is IPO vertegenwoordigd in de interbestuurlijke themawerkgroepen voor de uitwerking van specifieke onderwerpen zoals architectuur, en in de interbestuurlijke werkgroepen voor de uitwerking van de verschillende informatiecategorieën die actief openbaar moeten worden gemaakt

3.2 Openbaar maken

3.2.1 Publicatievoorziening

Met het overnemen van het advies van AcICT over het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) is duidelijk geworden dat de landelijke digitale infrastructuur voor de Woo (DiWoo) vooralsnog zal bestaan uit een verwijzindex - de Woo-index - en een zoekfunctie. Dat betekent provincies zelf verantwoordelijk zijn voor het inrichten van een voorziening om informatie openbaar te maken.

In 2022 is een interprovinciale Werkgroep Aansluiting PLOOI opgericht bestaande uit een aantal provinciale architecten met als doel:

- A. Onderling kennis uit te wisselen;
- B. Gemeenschappelijke producten te ontwikkelen die gebruikt kunnen worden bij de inrichting van een publicatievoorziening zoals bijvoorbeeld een referentiearchitectuur;
- C. Provincies te vertegenwoordigen in een interbestuurlijke werkgroep die samen met Logius/KOOP de aansluitspecificaties voor lokale publicatievoorzieningen nader gaat uitwerken (aanbevelingen m.b.t. website inrichting, metadata, etc.);
- D. Op interbestuurlijk niveau nadere invulling te geven aan voorzieningen voor specifieke informatiecategorieën waaronder:
 - > Het Open Raadsinformatie (ORI)-platform voor de openbaarmaking van vergaderstukken van de decentrale overheden, en
 - > De verdere ontwikkeling van de Open-Woo standaard voor het ontsluiten van Woo-dossiers.
 - > Leden van de werkgroep maken ook deel uit van de interprovinciale vakgroep Architectuur waardoor de verbinding met provinciale architecten is geborgd.

3.2.2 Aanpassen processen voor actieve openbaarmaking

Om informatie per categorie actief openbaar te maken moeten provincies hun processen en informatiesystemen aanpassen en hun medewerkers opleiden. Het vertrekpunt daarbij is een helder beeld van de informatie waarom het gaat, de wijze waarop die informatie moet worden gepubliceerd

en welke specifieke eisen daarbij mogelijk worden gesteld.

In de wet is slechts beperkt uitgewerkt wat bij actieve openbaarmaking exact wordt verstaan onder de verschillende informatiecategorieën en op welke wijze die informatie openbaar moet worden gemaakt.

Als eerste aanzet heeft de interprovinciale Werkgroep Informatie categorieën in 2022 - specifiek voor de provincies – elke informatie categorie nader uitgewerkt en de resultaten gebundeld. Inmiddels wordt vanuit het programma Woo van BZK per informatie categorie een (interbestuurlijke) implementatiewerkgroep ingesteld die alle – juridische en informatiekundige – details nader uitwerkt.

In 2022 heeft de stuurgroep PLOOI een implementatiestrategie vastgesteld en de informatie categorieën bepaald die als eerste openbaar gemaakt dienen te worden (organisatiegegevens, convenanten, Woo-verzoeken, decentrale vergaderstukken). Er is nog geen moment bepaald waarop de verplichting tot openbaarmaking per informatie categorie via een Koninklijk Besluit van kracht wordt. Uitgangspunt is dat dit Koninklijk Besluit per informatie categorie wordt geslagen op het moment dat het voor bestuursorganen in redelijkheid mogelijk is om te voldoen aan de verplichting om documenten in de desbetreffende informatie categorie actief openbaar te maken.

3.2.3 Afhandeling Woo-verzoeken

Het aanpassen van de bestaande Wob-processen aan de eisen van de Woo is een verplichting die direct van kracht is geworden bij de invoering van de Woo op 1 mei 2022. Alle provincies hebben daartoe hun processen aangepast. Er is een interprovinciaal Woo-coördinatoren-overleg (IPWO) ingesteld voor het delen van kennis en maken van afspraken over de wijze van afhandeling.

3.2.4 Anonimiseren

Aangezien de behoefte aan tooling voor het anonimiseren van informatie bij een aantal provincies breed werd gedeeld, heeft een interprovinciale Werkgroep Anonimisering in 2022 een marktconsultatie uitgevoerd. Hierop hebben verschillende leveranciers gereageerd en demo's verzorgd van hun producten. Op grond van de uitkomsten van de marktconsultatie is geconcludeerd dat er geen basis is voor gemeenschappelijke aanbesteding, met name door verschillen tussen de provincies qua tempo en inpasbaarheid in de bestaande infrastructuur.

Hierna heeft een aantal provincies met hulp van de verzamelde informatie zelf een verwervingstraject gestart en bevinden zij zich momenteel in een verschillende stadia van verwerving en implementatie. De werkgroep is opgeheven, maar op ad hoc basis vindt kennisuitwisseling plaats en worden deelproducten gedeeld zoals een programma van eisen.

3.3 Zoeken en vinden

3.3.1 Contactpersoon

Alle provincies hebben in 2022 maatregelen getroffen om een contactpersoon aan te stellen en de contactgegevens op de website te publiceren. De interprovinciale Werkgroep Contactpersonen heeft verschillende modellen in kaart gebracht, functieprofielen uitgewisseld en kennis gedeeld. De werkgroep is inmiddels opgeheven.

Het sluitstuk van deze verplichting is het aanleveren van de contactgegevens aan het landelijke Register Overheidsorganisaties (ROO). Dit is mogelijk vanaf medio 2023.

3.3.2 Zoekmachine

Enkele provincies zijn zich aan het oriënteren op zoekmachines, maar er is nog geen breed gedeelde behoefte. In de loop van 2023 zal worden bepaald of en wanneer gezamenlijke activiteiten moeten worden ontplooid zoals marktonderzoek en het opstellen van programma's van eisen.

3.3.3 Informatiebeheerplan

Uit inventarisatie blijkt een aantal provincies bezig met het opbouwen van een informatiebeheerplan om de relatie tussen informatie, processen en applicaties in kaart te brengen. Gezien het organisatie-specifieke karakter wordt geen interprovinciale samenwerking voorzien.

3.3.4 Metagegevens

Uit inventarisatie blijkt dat het merendeel van de provincies een metadataschema heeft vastgesteld of bezig is met de ontwikkeling hiervan. Het merendeel voorziet blijvend te bewaren informatie al van metadata of is bezig dat te regelen.

Het gebruik van metagegevens heeft de aandacht van de interprovinciale vakgroepen voor Architectuur en Duurzame Toegankelijkheid.

3.4 Informatie onder beheer

3.4.1 E-mail archivering

Uit inventarisatie blijkt dat de helft van de provincies het beheer op e-mail heeft geregeld en de rest daar mee bezig is. Medewerkers worden geacht belangrijke e-mails op te slaan in het document management systeem (DMS) en daarnaast worden mailboxen bewaard. Vooralsnog wordt geen interprovinciale samenwerking voorzien anders dan incidentele kennisuitwisseling.

3.4.2 Berichten archivering

Vooruitlopend op landelijk beleid na het advies door het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (AcOI), is een interprovinciale Werkgroep Chatberichten gestart met het uitwisselen van kennis bij het opstellen van handreikingen.

3.4.3 Uitfaseren netwerkmappen

Een aantal provincies is bezig met het uitfaseren van netwerkdirectories en het overbrengen van de informatie naar hun DMS. Vooralsnog wordt geen interprovinciale samenwerking voorzien anders dan incidentele kennisuitwisseling.

3.4.4 Verbetering digitale werkomgeving

Een aantal provincies is bezig met de vervanging of verbetering van hun DMS. Vooralsnog wordt geen interprovinciale samenwerking voorzien anders dan incidentele kennisuitwisseling.

3.4.5 Bewustwording en opleiding

Eén van de belangrijkste onderdelen van de implementatie van de Woo is het bewustmaken van medewerkers van het belang van openbaarheid en het zorgen dat medewerkers beschikken over de kennis en vaardigheden om documenten op de juiste wijze te vervaardigen en op te slaan. Dit is veelal organisatie- en proces-specifiek en vergt maatwerk.

De interprovinciale werkgroep Bewustwording en opleiding richt zich op het verzamelen en ontwikkelen van instrumenten ter ondersteuning van lokale initiatieven. Hierbij is een nauwe relatie met het interprovinciale werkgroep Digitale vaardigheden.

3.5 Randvoorwaarden

3.5.1 Verantwoordelijkheden belegd

Voor de implementatie van de Woo hebben de meeste provincies een project of programma Woo gestart. Bij een aantal provincies is tevens een apart project of programma Informatiehuishouding gestart of is sprake van een integraal gecombineerd programma. Bij enkele provincies zijn activiteiten gericht op de Woo of het verbeteren van de informatiehuishouding onderdeel van ander programma's of ondergebracht in de lijn.

3.5.2 Projectplan

Bijna alle provincies hebben een project- of programmaplan voor de Woo opgesteld en in een aantal gevallen ook voor het verbeteren van de informatiehuishouding.

3.5.3 Opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap voor projecten en programma's Woo en informatiehuishouding is bij het Interprovinciaal Overleg belegd bij de portefeuillehouder Digitalisering in het IPO-bestuur. Bij de afzonderlijke provincies is het opdrachtgeverschap belegd bij de ambtelijk portefeuillehouder in de directie of de bestuurlijk portefeuillehouder in het college van Gedeputeerde Staten.

3.5.4 Middelen

Alle provincies krijgen een incidentele en structurele rijksbijdrage voor de implementatie van de Woo. VNG, IPO en UvW hebben daarover in 2019 met de minister van BZK afspraken gemaakt. Bij een aantal provincies zijn daarnaast middelen beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de informatiehuishouding.

3.5.5 Nulmeting

Met name voor activiteiten gericht op verbetering informatiehuishouding is inzicht nodig in de bestaande situatie. In 2022 heeft een aantal provincies daartoe gezamenlijk een aanbesteding gedaan voor een nulmeting die vervolgens per provincie apart is uitgevoerd. Enkele provincies hebben zelf een nulmeting uitgevoerd.

3.5.6 Kwaliteitssysteem

Uit inventarisatie blijkt dat het merendeel van de provincies beschikt over een kwaliteitssysteem en dat de rest bezig is met de inrichting daarvan.

3.5.7 Openbaarheidsparaagraaf

In 2023 zal in het Besluit Begroting en Verantwoording voor gemeenten en provincies (BBV) een voorschrift worden opgenomen over de wijze waarop de verplichte openbaarheidsparaagraaf moet worden opgenomen in de begroting en de verantwoording. Tot die tijd kunnen het provincies zelf bepalen op welke wijze ze dat doen.

3.5.8 Monitoring functie Meerjarenplan

Het plan is om in 2023 interprovinciaal nadere afspraken te maken over de wijze waarop de voortgang van de implementatie van de Woo kan worden gevolgd. Dit is van belang om op interprovinciaal niveau te kunnen rapporteren over de voortgang van de activiteiten in dit Meerjarenplan en waar nodig te kunnen besturen. Daarnaast is het van belang om input te kunnen geven aan het Landelijk Meerjarenplan dat de minister naar de kamer stuurt zoals toegelicht in paragraaf 1.2.

Voor deze monitoring functie moeten afspraken worden gemaakt over de indicatoren waarover gaat worden gerapporteerd en de wijze waarop de informatie wordt verzameld. In 2022 is een eerste informele

inventarisatie gedaan onder de projectleiders Woo van de provincie en een inventarisatie uitgevoerd door de leden van de interprovinciale vakgroep voor Duurzame Toegankelijkheid. In het voorjaar van 2023 is een vragenlijst implementatie Woo uitgezet. Deze vragenlijst is ontwikkeld door de VNG. Het IPO (en ook de Unie van waterschappen) kunnen gebruik maken van deze vragenlijst, maar verzamelen de resultaten in een eigen afgeschermd omgeving en bepalen zelf op welke wijze zij de resultaten rapporteren.

Het voornemen is om met VNG en UvW deze vragenlijst op basis van de kwaliteit van de respons te verbeteren en vervolgens jaarlijks uit te zetten om de voortgang te monitoren van de implementatie van de Woo en het verbeteren van de informatiehuishouding.

3.6 Overzicht organisatie

In tabel 2 is voor de genoemde indicatoren een overzicht gegeven op welke wijze samenwerking is georganiseerd: via werkgroepen vanuit het project Woo binnen het programma Digitalisering van het Interprovinciaal Overleg, in interprovinciale vakgroepen of interbestuurlijk.

Id	Indicator	Interprovinciaal			Landelijk	
		Woo-project	Vakgroepen			
			Architectuur	DUTO		Provisa
1	Publicatievoorziening	Werkgroep	X		Woo-index, zoekfunctie, aansluitingspecificatie DiWoo	
2	Processen act. openbaarmaking	Werkgroep			Generieke handreiking per Informatiecat. fasering	
3	Afhandeling Woo-verzoeken	Werkgroep			Richtlijnen rijk en VNG	
4	Tool voor anonimiseren	Werkgroep*				
5	Contactpersoon	Werkgroep*				
6	Zoekmachine					
7	Informatiebeheerplan			X		
8	Metagegevens		X	X	Landelijke richtlijnen, gebruik MDTO	
9	E-mail archivering			X	X	Handreikingen, onderzoek tooling
10	Berichten archivering	Werkgroep		X	X	Handreikingen, onderzoek tooling
11	Netwerkmappen onder beheer					
12	Digitale werkomgeving					
13	Bewustwording en opleiding	Werkgroep			Opleidingsinstrumenten	
14	Verantwoordelijkheden					
15	Plan(nen)	Werkgroep			Landelijk Meerjarenplan	
16	Opdrachtgever					
17	Middelen				Beschikbaar stellen middelen	
18	Nulmeting	Werkgroep*				
19	Kwaliteitssysteem			X		
20	Openbaarheidsparagraaf				Aanpassen landelijke eisen BBV	
21	Monitoringfunctie				Afstemming over indicatoren	

* afgerond

Tabel 2 – Indicatoren en organisatie



Telefoon: 070 888 1212
E-mail: Secretariaat-IDA@ipo.nl



Den Haag
Herengracht 23