



**Rapportage stand van zaken actieve openbaarmaking  
onderzoeksrapporten**

**22 december 2017**

57469

**schot**

**Berenschot**

## Inhoud

### Inleiding

- Aanleiding en onderzoeksvragen
- Aanpak en scope van de inventarisatie
- Criteria voor duurzame verankering van actieve openbaarmaking

### Actieve openbaarmaking

- Feitelijke context
- Kaders voor actieve openbaarmaking

### Bevindingen

- Stand van zaken resultaten actieve openbaarmaking
- Organisatie: hoe organiseren de departementen het?
- Activiteiten / rijksbrede uitrol

### Conclusies en aanbevelingen

- Conclusies
- Aanbevelingen





1

## Inleiding

Aanleiding, onderzoeksvragen, aanpak en scope, criteria voor duurzame verankering

Berenschot

## Aanleiding en onderzoeksvragen

### Aanleiding

Startpunt van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten is de motie Voortman eind 2013. De motie Oosenbrug van eind 2014 hangt sterk met deze motie samen.

1. **Voortman** (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 31). Deze motie verzoekt de minister om in zijn overleg met andere departementen over hoe de toezending van definitieve rapporten naar de Kamer versneld kan worden, uit te gaan van het principe dat definitieve rapporten binnen twee weken naar de Kamer gestuurd worden en de Kamer hier in het voorjaar van 2014 nader over te informeren.
2. **Oosenbrug** (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 14). Deze motie verzoekt de regering uiterlijk 1 juli 2015 onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie beschikbaar te stellen voor zover mogelijk en een plan te hebben voor de categorieën overheidsinformatie die actief verstrekt gaan worden
  - De motie Voortman leidt eind 2014 tot een eerste pilot rondom actieve openbaarmaking van rapporten bij BZK en OCW. In een tweede pilot in 2015 sluiten vervolgens BZ, Financiën en VWS aan.
  - Naar aanleiding van de pilots wordt eind 2016 besloten tot rijksbrede uitrol van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten. Daarnaast wordt besloten dat de pilotdepartementen verdergaan met uitrol binnen hun eigen departement.
  - In het SGO wordt de afspraak gemaakt om na een jaar de rijksbrede uitrol van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten te evalueren en daarbij aandacht te hebben voor de weging van maatwerk in de procedure en een rijksbreed kader. .
  - In de zomer van 2017 is Berenschot door het coördinerend ministerie van BZK benaderd deze tussentijdse inventarisatie (en voor zover reeds mogelijk evaluatie) te vervaardigen.

### Onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de resultaten van actieve openbaarmaking tot zover,
2. Op welke wijze hebben de verschillende departementen een en ander georganiseerd, hoe weegt men maatwerk in de procedure van het rijksbreed kader?
3. Wat is werkzaam en wat kan beter; aanbevelingen en suggesties.

## Aanpak en scope van de inventarisatie

### Aanpak

Om tot een beeld te komen van de stand van zaken ten aanzien van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten hebben we de volgende stappen gezet:

- Bestudering schriftelijk materiaal
  - Met betrekking tot de coördinerende rol van BZK (Kamerbrieven, handreiking actieve openbaarmaking, verslagen van bijeenkomsten, etc.)
  - Met betrekking tot de uitrol binnen de departementen (Overzicht geopenbaarde rapporten, stroomschema's, voorlichtingsmails, etc).
- Rondetafelgesprekken met alle departementen, uitwisselen materiaal voor toelichten stand van zaken
- Overzicht van bevindingen en voorlopige analyse
- Bespreking voorlopige analyse met departementen; samen nadenken over aanbevelingen. Van elkaar leren staat centraal.
- Opstellen rapportage.

### Scope en afbakening

- De inventarisatie heeft betrekking op geboekte resultaten, organisatie van actieve openbaarmaking binnen de departementen en het proces van rijksbrede uitrol (zie bijlage 1 voor het inventarisatiekader).
- Deze tussentijdse inventarisatie is beperkt in omvang en intensiteit.
- De inventarisatie van de resultaten heeft op verzoek van opdrachtgever louter betrekking op de periode september – oktober 2017, in die periode is sprake van participatie door *alle* departementen in actieve openbaarmaking.
- Materiaal en informatie over resultaten en organisatie is aangereikt door de departementen en als uitgangspunt benut, dit materiaal is op zichzelf niet door Berenschot onderzocht.
- Suggesties voor de toekomst en nieuwe impulsen aan de ontwikkeling naar meer actieve openbaarheid staan centraal.
- Gezien het doel van inventarisatie wordt niet op het niveau van de departementen gerapporteerd.



## Criteria voor duurzame verankering van actieve openbaarmaking

Het invoeren en verankeren van actieve openbaarmaking in de departementen gaat niet vanzelf. Het pad naar actieve openbaarmaking kan in feite gezien worden als een ingrijpende verandering. Zo zijn er bestaande (werk- en besluitvormings-) processen, systemen, overtuigingen, die aanpassing behoeven als men toewerkt naar actieve openbaarmaking. Actieve openbaarmaking moet geïnternaliseerd worden; men moet er dingen voor doen.

Op het (duurzaam) voor elkaar krijgen van veranderingen werken – meer in het algemeen – bepaalde krachten en factoren in. Deze factoren zijn dus óók van belang bij het duurzaam verankerd krijgen van actieve openbaarmaking.

Het gaat om de volgende factoren:

1. Er moet een verbinding zijn tussen het (grotere) doel, **waarom en waartoe** men dit doet enerzijds en het systeem dat men ervoor optuigt anderzijds. Waarom doen we dit, en draagt de manier waarop we een en ander inrichten/uitvoeren ook bij aan het bereiken van dat doel?.
2. Het moet helder zijn waar het om gaat. Wanneer geldt openbaarmaking; en: wat is een onderzoeksrapport en wat niet? Als het **wat** onvoldoende helder is aan degenen die moeten uitvoeren, zien we dat terug in de implementatie.
3. Bij die helderheid hoort ook: helderheid over **status en proces van de pilot**, helderheid over het proces van 'uitrol' / implementatie van actieve openbaarmaking.
4. **Monitoring, sturing** op wat is afgesproken is nodig om voortgang te boeken.
5. **Bewustwording en internalisatie** zijn onontbeerlijk om actieve openbaarmaking ingevoerd te krijgen. .
6. **Goed functionerende** (administratieve, digitale) **ondersteunende instrumenten**, die zorgvuldige openbaarmaking en registratie faciliteren.



2

## Actieve openbaarmaking

Context en kaders

Berenschot

## Feitelijke context actieve openbaarmaking

In Kamerbrieven staat verwoord welke uitgangspunten gelden bij actieve openbaarmaking. Deze uitgangspunten staan vervolgens ook in een handreiking en in een interactieve pdf, gepubliceerd door het ministerie van BZK. In de interdepartementale werkgroep actieve openbaarmaking en in het onderlinge contact tussen BZK en de departementen worden deze uitgangspunten in de praktijk uitgewerkt en toegepast. De belangrijkste uitgangspunten en definities staan hieronder.

### Inhoud

- Alle onderzoeksrapporten die tot stand zijn gekomen op basis van de ARVODI komen in beginsel in aanmerking voor actieve openbaarmaking.
- Algemene uitgangspunt is 'openbaar, tenzij'. Dit is ook het uitgangspunt van het kabinet bij openbaarheid van bestuur.
- De Wob bepaalt voor de actieve openbaarmaking van de onderzoeksrapporten de uitzonderingsgronden.
- Er zijn nadere afspraken over de omgang met actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten, gemaakt in de ambtelijke werkgroep, zoals de afspraak om geen rapporten over het functioneren van de interne organisatie (zoals een MTO) actief te publiceren.
- Als het gaat om omgang met de Wob maakt elk departement per geval de afweging om passages te lakken en een rapport wel of niet openbaar te maken. Weging van criteria voor openbaarmaking, zoals bijvoorbeeld zelfstandige leesbaarheid, is daarbij aan de departementen zelf..
- Het proces om te komen tot actieve openbaarmaking vraagt om een experimenterende en lerende aanpak. Dat betekent dat niet alles van tevoren duidelijk is of eenduidig kan worden afgebakend.
- Streeftermijn voor publicatie is 28 dagen nadat een onderzoeksrapport definitief is.
- Er kunnen – vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid – goede redenen zijn om af te wijken van de streeftermijn.
- Bestaande afspraken over openbaarmaking van onderzoeksrapporten worden in acht genomen. Zoals de afspraak dat onderzoeksrapporten van het WODC uiterlijk na zes weken openbaar gemaakt worden. (Kamerstukken 2015-2016, 34 300 VI, nr. 83).



## Feitelijke context actieve openbaarmaking

### Proces

- In het SGO is besloten dat BZK faciliteert, onder andere met rijksbrede bijeenkomsten en een handreiking.
- Er wordt geen standaard werkwijze opgelegd. Uit de pilots blijkt dat departementaal maatwerk nodig is. De mate waarin en de wijze waarop onderzoek als instrument wordt ingezet verschilt, vanwege de aard van de werkzaamheden, per ministerie.
- Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkafspraken.
- Het proceskader voor de uitrol bestond voor de nieuwe departementen uit de volgende stappen:
  - 1) inventarisatie van ARVODI rapporten,
  - 2) in beperkte omvang 'oefenen' met een werkproces,
  - 3) evalueren van het werkproces, zo nodig aanpassen en gefaseerd uitrollen in de departementen.
- De planning van de uitrol was erop gericht om in het voorjaar van 2017 de inventarisatie af te ronden en per 1 september 2017 (in beperkte omvang) operationeel te zijn.



3

## Bevindingen inventarisatie

Resultaten, organisatie en uitrol

Berenschot

## Bevindingen – Resultaten (1)

Onderstaand de belangrijkste bevindingen over implementatie van actieve openbaarmaking binnen de verschillende departementen:

- Departementen staan allen positief tegenover actieve openbaarmaking. Het belang ervan wordt ingezien en er is draagvlak voor actieve openbaarmaking in brede zin.
- Elk departement heeft een (werk- of coördinatie)groep van ambtenaren, die de invoering van actieve openbaarmaking binnen het departement actief begeleidt en coördineert. Dit zijn veelal functionarissen, die deze taak naast hun 'reguliere' takenpakket erbij doen. De capaciteit om aan de invoering te werken is dus in de regel beperkt.
- Deze beperkte groep van trekkers / coördinatoren per departement moet in feite heel het departement in beweging krijgen. Daarbij gaat het om een grote groep mensen, die veelal nauwelijks kennis hebben over Wob en/of actieve openbaarmaking en de uitgangspunten daarvoor. Bij deze groep leven veel vragen over actieve openbaarmaking (zie verderop in deze rapportage). Die maken eenvoudige en snelle 'uitrol' van actieve openbaarmaking tijdrovend en complexer dan men op het eerste gezicht zou denken. Welbeschouwd gaat het om een verandering met impact, die voor alle functionarissen geldt en die men dus tussen de oren én in de praktijk van een zeer grote groep mensen gerealiseerd moet krijgen. Al met al een opgave.
- Tussen en binnen departementen bestaan verschillen in de mate waarin men is gevorderd met de implementatie van actieve openbaarmaking. Sommigen bevinden zich (naar eigen zeggen) nog in een verkennende beginfase; anderen geven aan dat actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten de norm en gangbaar is.
- Te onderscheiden is een kopgroep (bestaande uit enkele pilotdepartementen) en een grotere groep van departementen die volgen. Er is wellicht een samenhang met het feit dat sommige departementen meer onderzoek doen dat geschikt is voor openbaarmaking dan anderen.
- Alle departementen is gevraagd om een overzicht te leveren met daarin gegevens over openbaar gemaakte rapporten voor de onderzoeksperiode (september-oktober 2017). Daaraan hebben de departementen beperkt kunnen voldoen. Enkele departementen hebben hier geen zicht op. Het merendeel van de departementen heeft wel (enig) inzicht in de resultaten. Vaak is het overzicht over het totaal aantal rapporten en wel/niet actief openbaar gemaakte rapporten (en daarbij behorende verklaringen) incompleet. Zeggingskracht van het kwantitatief materiaal is derhalve zeer beperkt.
- Er is een uitvoerige stukkenstroom richting de TK, die openbaar is, waaronder ook veel onderzoeksrapporten. De onderhavige inventarisatie gaat feitelijk vooral om de onderzoeksrapporten die niet via deze route al openbaar worden gemaakt. Kwantitatieve resultaten van de meeste departementen zijn buiten de reeds bestaande openbare stukkenstroom lastig scherp te krijgen.

## Bevindingen – Resultaten (2)

- De beperkte groep van trekkers / coördinatoren, die bij de departementen voor uitvoering aan de lat staan, heeft veel kennis over actieve openbaarmaking en is tot adequate uitvoering in staat en bereid. Uitvoering moet echter decentraal geschieden door alle individuele ambtenaren die met onderzoek van doen hebben. Op verschillende ministeries is aan velen redelijk duidelijk hoe het werkt. Maar er zijn ook ambtenaren die worstelen met de volgende issues (mede doordat men bijvoorbeeld niet voldoende op de hoogte is van kamerbrieven, uitgangspunten en dergelijke):
  - Waarom nu deze uitrol van actieve openbaarmaking specifiek over ‘onder ARVODI geproduceerde onderzoeksrapporten’? Dat levert extra werk en administratie op, maar het waarom is onvoldoende helder.
  - Het criterium ‘onder ARVODI uitgevoerd onderzoek’ lijkt voor sommigen willekeurig. Bij de afbakening van de pilots is ervoor gekozen om ARVODI als criterium te hanteren voor de informatiecategorie ‘onderzoeksrapporten’. Want met ARVODI is de intellectuele eigendom helder, vandaar deze nadere afbakening. Vrijwel niemand is op de hoogte van deze overwegingen.
  - Definities: wanneer is iets een onderzoeksrapport? Onderscheid met allerlei andere informatie is onduidelijk. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met producten van tijdelijke inhuurkrachten onder ARVODI ? Hoe omgaan met (interne) onderzoeken op het gebied van bedrijfsvoering, constructieberekeningen, technische onderzoeken en cijfermatige rapportages en dergelijke?
  - Toepassing uitzonderingsgronden – wanneer valt iets wel/niet onder de uitzonderingsgronden voor actieve openbaarmaking?
  - Termijn van openbaarmaking – hoe daar precies mee om te gaan; de termijn van 28 dagen is soms moeilijk te halen. Dit heeft vaak te maken met de wens om gelijktijdig met de openbaarmaking van het onderzoek ook een (kabinets)reactie openbaar te maken. Sommigen geven aan dat de termijn goed haalbaar is en zien het nadrukkelijk als een streeftermijn. Anderen geven aan de termijn inconsistent te vinden. Inspectierapporten of rapporten van het WODC kennen een andere termijn van openbaarmaking. Dit werkt voor sommige departementen verwarrend.
- Het belang van openbaarmaking van specifiek ‘onderzoeksrapporten’ wordt derhalve niet door iedereen gevoeld. Er is behoefte actieve openbaarheid in een breder perspectief te zien. Geen aparte structuur, organisatie en pilot voor actieve openbaarmaking van *onderzoeksrapporten*; dat is bewerkelijk en een aantal departementen ziet het nut daarvan niet in. Dat hangt overigens ook samen met de vraag of het betreffend departement veel of weinig onderzoek laat doen dat voor openbaarheid in aanmerking komt. Voor de pilot departementen geldt dat deze in de regel al wat verder zijn en minder last hebben van deze issues.
- Een deel van de departementen wil op bovengenoemde issues helderheid vanuit het coördinerende departement.

## Bevindingen – organisatie en structuur

Deze bevindingen hebben betrekking op de wijze waarop actieve openbaarmaking binnen de verschillende departementen is georganiseerd. Dan gaat het om het beleggen van verantwoordelijkheden, sturing op de voortgang, monitoring van resultaten en draagvlak bij de medewerkers.

- Er is veel ruimte voor organisatie naar eigen inzicht. Elk departement organiseert het dan ook op zijn eigen manier. Deze vorm van 'ruimte' acht men functioneel en wordt gewaardeerd.
- Bij de koplopers is een structuur en organisatie ingericht en zijn afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en hoe de processen lopen. Daar loopt in de regel een soepel samenwerkingsproces. Een aantal departementen is nog zoekende in de beste organisatievorm; men pioniert en ontdekt voor- en nadelen van verschillende organisatie- en coördinatievormen
- Actieve openbaarheid is een onderwerp dat binnen ieder departement speelt. Voor actieve openbaarmaking in het algemeen is veel draagvlak. Voor actieve openbaarmaking van *onderzoeksrapporten* is het draagvlak wisselend: bij departementen of – afdelingen in een specifieke situatie (weinig ARVODI-onderzoek of vooral onderzoek dat vaak onder de uitzonderingsgronden van de Wob valt) lijkt er minder draagvlak te zijn en wordt actieve openbaarheid meer als corvee ervaren. Bij departementen/- afdelingen die veel onderzoek uitvoeren dat in aanmerking komt voor actieve openbaarmaking wordt het belang van actieve openbaarmaking eerder ingezien en is men over het algemeen ook al langer bezig met actieve openbaarmaking.
- Bij de meeste departementen is de verantwoordelijkheid voor actieve openbaarmaking decentraal belegd (binnen de directies). De verantwoordelijkheid om openbaar te maken, wordt dan in beginsel bij de individuele ambtenaar (en diens meerdere) die onderzoek laat uitvoeren, gelaten.
- Bij sommige departementen is de verantwoordelijkheid ingebed in het primair proces (meerderheid), bij sommige departementen creëert men separate verantwoordelijken (staf). De coördinatie is overal 'lean en mean' georganiseerd ; functionarissen doen het er als taak bij.
- Daar waar onderzoek en beleid zijn gescheiden of onderscheiden (zoals bij het ministerie van J&V), concentreert de aanpak van departementen zich op de op onderzoek gerichte organisatieonderdelen.
- Bij de minderheid van de departementen staat actieve openbaarmaking nu en dan op agenda's van bestuursraad, DT's, MT's. Deze aandacht leidt tot verscherpte bewustwording op managementniveau en vormt een prikkel om er als departement mee aan de slag te gaan.

## Bevindingen – organisatie en structuur

- De 'uitrol' van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten wordt in vrijwel elk departement onderschat. Het blijkt geen technisch vraagstuk maar een organisatievraagstuk. De vereiste inzet blijkt groter dan verwacht en brengt ook kosten met zich mee. Voor actieve openbaarmaking is tijd, overleg, afstemming, aandacht en competente menskracht nodig. Deze inventariserende exercitie van BZK ten aanzien van onderzoeksrapporten brengt op zichzelf al een hoge administratieve last met zich, actieve openbaarmaking in het algemeen eveneens.
- Er wordt vrijwel geen gebruik gemaakt van geautomatiseerde systemen bij het proces van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten. Het is grotendeels handmatig werk (zeer veel begeleidingswerk bij specifieke vragen en casus van individuele medewerkers / onderzoeken, uitvragen doen bij alle afdelingen / directies, tellen, excell sheets om stand van zaken te inventariseren) en bij een deel van departementen ook verbonden met mensen (in plaats van functies).
- Enkele departementen zien onder andere om deze redenen hoge kosten verbonden aan actieve openbaarmaking. Zo dienen bijvoorbeeld alle rapporten gescand te worden op uitzonderingsgronden.

## Bevindingen - uitrol

Deze bevindingen hebben betrekking op het proces van rijksbrede uitrol. Dan gaat het om de activiteiten die zijn verricht om het onder de aandacht te brengen bij de departementen en de handreiking die is uitgebracht. Daarnaast krijgen de meer algemene observaties vanuit de departementen met betrekking tot actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten een plek.

- Het ministerie van BZK heeft op uiteenlopende wijze invulling gegeven aan zijn coördinerende rol. Door het ministerie is een interdepartementale werkgroep in het leven geroepen, verder zijn bijeenkomsten georganiseerd, is een handreiking uitgebracht (met daarin definities en uitzonderingsgronden) en zijn ondersteunende producten en diensten geleverd.
- Vanaf het begin van de eerste pilot heeft wel een aantal wisselingen (van functionarissen) plaatsgevonden in de projectcoördinatie bij BZK (en overigens ook bij de departementen). Door een aantal departementen wordt aangegeven dat deze wisselingen niet hebben bijgedragen aan een vlotte uitrol omdat de continuïteit werd verstoord. Wellicht is ook kennis verloren gegaan.
- De BZK aanpak om tot gedragen uitgangspunten voor implementatie te komen, wordt gewaardeerd binnen de departementen. Datzelfde geldt voor de ruimte voor departementaal maatwerk. Als het gaat om onduidelijkheden en issues, die op sheet 12 zijn beschreven, verwachten departementen wel meer sturing vanuit het coördinerend departement. Voor de pilot departementen geldt overigens dat deze in de regel al wat verder zijn en minder last hebben van deze issues.
- De handreiking van BZK wordt over het algemeen als uitgebreid en compleet gezien. Door sommige departementen wordt de handreiking gebruikt voor het maken van een eigen leidraad of stappenplan. In sommige departementen is de leidraad niet of nauwelijks bekend.
- Bij enkele departementen bestaat onduidelijkheid over het waarom van deze exercitie. Dan gaat het niet over het vraagstuk van actieve openbaarmaking in brede zin maar wel over specifiek de actieve openbaarmaking van *onderzoeksrapporten*. Onduidelijk is waarom nu juist daarvoor zoveel aandacht is. Ook wordt eraan getwijfeld of hiermee voldoende wordt aangesloten bij de geest van de motie. Voor hen is onduidelijk hoe de actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten zich verhoudt tot het grotere vraagstuk van actieve openbaarheid (van passief naar actief / van WOB naar WOO). Bij enkele departementen interfereert de pilot actieve openbaarmaking van *onderzoeksrapporten* met het debat binnen het departement over actieve openbaarmaking in breder perspectief.
- Andere departementen achten dit niet relevant. Er ligt gewoon een motie die uitgevoerd moet worden en daarnaast leeft bij hen sterk de overtuiging dat deze ontwikkeling richting openbaarheid met zekerheid zal doorzetten en ook kansen oplevert.



4

## Conclusies en aanbevelingen

Berenschot



## Conclusies

Onderstaand geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen

1. Wat zijn de resultaten van actieve openbaarmaking tot zover,
2. Op welke wijze hebben de verschillende departementen een en ander georganiseerd,
3. Wat is werkzaam en wat kan beter; aanbevelingen en suggesties.

### Algemeen

- Alle departementen zijn (meer of minder intensief), maar nadrukkelijk bezig met actieve openbaarmaking in de brede zin. Elk departement heeft een coördinerend overleg dat aan invoering werkt. Het is een ontwikkeling die iedereen herkent en in meerdere of mindere mate steunt. Tegen de actieve openbaarmaking van specifiek 'onderzoeksrapporten' kijkt men wel verschillend aan.
- Hoe door departementen tegen actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten wordt aangekeken, is mede afhankelijk van de aard van het departement: doet men veel of weinig onderzoek dat voor openbaarmaking in aanmerking komt? Heeft men er al veel ervaring mee, zoals de pilotdepartementen, en: hoezeer slaagt men erin actieve openbaarmaking in de hoeden en de praktijk van heel het departement te krijgen? Bij departementen waar minder onderzoek geschiedt dat hiervoor in aanmerking komt en die minder ervaring ermee hebben en/of minder gevorderd zijn in het verspreiden van het gedachtegoed van actieve openbaarmaking, hebben in de regel meer weerstand te overwinnen. De pilotdepartementen zien actieve openbaarmaking inmiddels door de bank genomen als een gegeven en vanzelfsprekendheid. Zij vormen dan ook een kopgroep..

### Invoering wellicht complexer dan op het eerste gezicht het geval lijkt

- De beperkte groep van trekkers / coördinatoren per departement, die bij elk departement is ingesteld en die deze taken meestal naast hun reguliere werk doen, moet in feite heel het departement in beweging krijgen. Daarbij gaat het om een grote groep mensen die veelal nauwelijks kennis hebben over Wob en/of actieve openbaarmaking en de uitgangspunten daarvoor. Bij deze groep leven veel vragen over actieve openbaarmaking. Die maken eenvoudige en snelle 'uitrol' van actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten tijdrovend en complexer dan men op het eerste gezicht zou denken. Het gaat, welbeschouwd, om een verandering met impact die voor alle functionarissen geldt en die men dus tussen de oren én in de praktijk van een zeer grote groep mensen gerealiseerd moet krijgen. Al met al een opgave.

## Conclusies

### Verschillen tussen departementen

- De pilotdepartementen zijn in staat een overzicht aan te leveren van actief geopenbaarde rapportages; daar is dus (enig) inzicht in de resultaten die geboekt worden. Verder is binnen die departementen actieve openbaarmaking (redelijk) ingebed en georganiseerd. De organisatie is helder en verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Ook is er breed draagvlak aanwezig voor actieve openbaarmaking. Er vindt relatief weinig discussie plaats over definities en dergelijke.
- De groep volgers bestaat uit enkele pilotdepartementen en een deel van departementen die in 2017 gestart zijn met actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten. Een deel van deze departementen is in staat een overzicht aan te leveren van resultaten en heeft de verantwoordelijkheden belegd. De bewustwording en het draagvlak voor actieve openbaarmaking zijn echter nog niet zo sterk als bij de koplopers. Bij enkele van deze departementen heerst ook nog onduidelijkheid over wat wel en niet actief geopenbaard moet worden.
- De groep volgers kent ook enkele departementen die pas dit jaar gestart zijn met actieve openbaarmaking. Bij deze departementen is soms nog geen organisatie ingericht en kunnen ook geen resultaten worden overlegd. Omdat men het waarom van actieve openbaarmaking van specifiek *onderzoeksrapporten* niet of onvoldoende kent én nauwelijks rapporten heeft die geschikt zijn om openbaar te maken, wordt door sommigen getwijfeld aan nut en noodzaak van deze specifieke onderzoeksrapporten-exercitie. Dat heeft tot gevolg dat men minder voortvarend tot invoering komt, de (gedachten achter de) handreiking van BZK en de definities minder makkelijk verspreid krijgt, etc.
- Bij een aantal departementen zijn status en proces van de actieve openbaarmaking van *onderzoeksrapporten* onvoldoende helder. Er is een beperkte verbinding tussen de onderhavige exercitie ten aanzien van onderzoeksrapporten en het hogere doel van openbaarmaking. Dit wordt gemist. Hierdoor wordt het belang of de meerwaarde van openbaarmaking van onderzoeksrapporten ten opzichte van hun andere activiteiten op het gebied van actieve openbaarheid onvoldoende ingezien.

## Conclusies

### **Monitoring, management aandacht, werken aan draagvlak, bewustwording, internalisering**

- Monitoring, sturing op wat is afgesproken, is op enkele departementen wel aanwezig maar op het merendeel onvoldoende. In slechts een beperkt deel van de departementen krijgt actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten regelmatig aandacht op de agenda's van de verschillende management niveaus. (Management)aandacht voor het onderwerp is van belang; alleen daar waar men dit doet, gaat actieve openbaarmaking leven. Draagvlak, bewustwording en internalisering ontstaan als het gesprek op allerlei niveaus vaak en intens gevoerd wordt. Dat is nu zeer wisselend. Zowel wat betreft frequentie als wat betreft niveau.

### **(Digitaal) ondersteunende systemen**

- Er zijn nauwelijks tot geen ondersteunende systemen of digitale ondersteuning voor actieve openbaarmaking. Alles moet met de hand worden geregistreerd in losse excell-sheets, etc. Iedereen ontwikkelt nu zijn eigen werkwijze maar ook zijn eigen (veelal handmatige, bewerkelijke) manier voor het delen van informatie. In dergelijke systemen is het buitengewoon lastig zoeken en zijn rapporten soms onvindbaar – als men bijvoorbeeld nét het verkeerde zoekwoord gebruikt. Ondersteuning van actieve openbaarmaking in die zin ontbreekt.

### **Leren**

- Uitwisseling en leren van elkaar krijgt wel vorm maar is vrijblijvend. Dat is voor de verkennende fase wellicht passend, maar leidt momenteel tot hoge transactiekosten door het vele zoeken, wikken en wegen.

## Aanbevelingen

Voor de aanbevelingen grijpen we terug op de criteria voor duurzame invoering van veranderingen. De aanbevelingen luiden op basis van het voorgaande als volgt:

- Invoering van actieve openbaarmaking is niet zo eenvoudig als het op het eerste gezicht lijkt. De departementen hebben allen een actieve groep die eraan werkt, maar deze groep heeft slechts beperkte capaciteit. Iedereen doet dit naast zijn reguliere taken. Aan te bevelen is om 1) *meer solide capaciteit vrij te maken voor de implementatie* van actieve openbaarmaking en 2) *deze implementatie veel meer te beschouwen als een (ingrijpende) verandering* die bestaande praktijken en overtuigingen raakt en ook als zodanig aangepakt moet worden.
- Hoewel er op zich redelijk heldere inhoudelijke kaders, uitgangspunten en definities zijn, zijn die nog niet overal gemeengoed in de departementen. De kleine groep trekkers en coördinerende functionarissen binnen de departementen heeft de uitgangspunten en regels over het algemeen best scherp maar het is een behoorlijke exercitie om dat decentraal ingevoerd te krijgen. De beperkte groep ambtenaren die hiermee op alle departementen actief bezig is, kan op dit punt hulp gebruiken. Bijvoorbeeld door er met verander-expertise naar te kijken, bijvoorbeeld door het verhaal achter actieve openbaarmaking *van onderzoeksrapporten* nadrukkelijker en op meer manieren te communiceren, zodat actieve openbaarmaking gaat leven bij de grotere, decentrale gemeenschap. In deze communicatie behoeft de status van de pilot en het grotere proces, waar de pilot onderdeel van uitmaakt, nogmaals toelichting.
- De hulp aan de beperkte groep ambtenaren die de ontwikkelingen nu trekken en communiceren, zal zich voor een fors deel op het terrein van veranderkunde en communicatie bevinden. Draag het groter doel (het waarom, de geest van de regels, de kansen en opbrengsten) veel nadrukkelijker uit aan eenieder, zodat departementen dit ook intern kunnen gebruiken bij de implementatie.
- Daarnaast behoeven sommige *definities verheldering*. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met producten van tijdelijke inhuurkrachten onder ARVODI ? Als het ARVODI criterium te breed wordt gedefinieerd, wordt het onuitvoerbaar.
- Voorts zou bijvoorbeeld een uitgangspunt als 'comply or explain' (nogmaals) nadrukkelijk kunnen worden gecommuniceerd. Dit zou kunnen helpen om wellicht het comfort te creëren dat departementen *beredeneerd* kunnen afwijken van de norm.

## Aanbevelingen

- Neem als BZK de regie in het initiëren en organiseren van deze bewustwording en internalisatie. Ontwikkel samen met de departementen gedragen interventies om de invoering te versnellen. Implementeer vervolgens onder regie van BZK en de interdepartementale werkgroep. Voorbeelden van dergelijke (gedragen) interventies kunnen zijn:
  - Departementen, die nog geen inventarisatie hebben gedaan, doen deze in het kader van bewustwording en 'in control raken' alsnog.
  - Departementen kunnen meer van elkaar leren, uitwisselen en houvast bij elkaar zoeken, bijvoorbeeld hoe men het als departement kan organiseren. Het interdepartementale overleg en de kennisbijeekkomsten zouden met het oog hierop geïntensiveerd kunnen worden.
  - In de interdepartementale werkgroep samen de definities verder aanvullen waar nodig en nadere afspraken maken.
  - Separaat werkoverleg organiseren voor de uitvoerende diensten, analoog aan het interdepartementaal overleg van de kerndepartementen, vanwege het grote verschil in aard en aantallen van onderzoeksrapporten.
- Als de departementen snel voortgang willen boeken, is *meer monitoring en sturing op wat is afgesproken nodig*. Dat betekent: intern, binnen de departementen actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten tot onderwerp op agenda's van het management maken. Er regelmatig aandacht aan besteden. En het bijvoorbeeld ook inbedden in reguliere sturing, management rapportages en dergelijke.
- Continuïteit op de departementen is gewenst. Telkens wisselende personen, die aansluiten en verantwoordelijkheid nemen (zonder stevige overdracht), brengen soms met zich mee dat de discussie over actieve openbaarmaking van onderzoeksrapporten een stap terug gaat en terugkomt op reeds afgesproken zaken. Zorg dat er een kern aanwezig is, die het dossier echt goed kent en die het geheugen vormt.
- Doe met aangescherpte kaders en afspraken voortgezet ervaring op, geruime periode. Pas na een substantiële periode is een echte evaluatie mogelijk. Een evaluatie over een te korte periode doet geen recht aan de materie, noch aan de betrokkenen.
- Start met een verkenning naar de mogelijkheden voor adequate digitale ondersteuning. Hierin zou BZK de regie kunnen nemen.

## Bijlage 1 - Inventarisatiekader

### Resultaat / output: hoe is de openbaarmaking gevorderd in de afgelopen periode?

- Aantallen onderzoeksrapporten wel/niet openbaar gemaakt ten opzichte van totaal. Eventuele bijzonderheden.
- Is er een agenda die richting geeft aan wat men doet (doelen helder) en is die ook goed gecommuniceerd
- Is er draagvlak voor uitvoering van het programma
- Hebben de doelen zich gedurende de afgelopen periode ontwikkeld en zo ja in welke richting, waarom? Wat waren overwegingen?

### Structuur / organisatie

- Zijn rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder en belegd
- Zijn mechanismen, waarlangs gewerkt wordt, voor alle betrokkenen helder (zeggenschap, mandaten, coördinatie, overleggen, etc.)
- Zijn processen met betrekking tot openbaarmaking binnen de departementen ingericht
- Zijn er voldoende resources om het programma (actieve openbaarmaking) uit te voeren

### Activiteiten

- Is de handreiking (van BZK) helder en toepasbaar (bijvoorbeeld ten aanzien van de ruimte voor individuele ministeries)
- Is er voldoende en helder gecommuniceerd over waarom, waartoe en hoe van actieve openbaarmaking
- Wordt er structureel teruggekoppeld over de voortgang van het programma
- Wordt het programma door de juiste personen uitgevoerd
- Is er sprake van sturing op voortgang

Enkele 'nota benes':

- Deze tussentijdse inventarisatie is beperkt in omvang en intensiteit.
- Materiaal verzameld van en gesprekken gevoerd met departementen. Let wel: wat is aangereikt is niet zelfstandig door Berenschot onderzocht. We hebben het gedaan met materiaal dat we aangereikt kregen.
- Het gaat om inventariseren en (daarmee) geven van een impuls aan bewustwording en debat.
- Suggesties voor toekomst en nieuwe impulsen aan de ontwikkeling naar meer transparantie zijn dus van het grootste belang.