

Verbeterpunten in de informatiehuishouding voor een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob- verzoeken

Rapport

Onderzoek in opdracht van Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale
Informatiehuishouding

2 april 2021

IMI
INSTITUUT
MAATSCHAP-
PELIJKE
INNOVATIE

Berenschot

Verbeterpunten in de informatiehuishouding voor een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken

Onderzoek in opdracht van Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale
Informatiehuishouding

Guido Enthoven | Harro Spanninga | Catheel Pino | Adrie Spruit

2 april 2021

Inhoud

Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Context	7
1.3 Onderzoeksvraag	7
1.4 Woord van dank	8
1.5 Opbouw van dit document	8
2. Modellen en methoden	9
2.1 Onderzoeksmethode	9
2.2 Het gebruikte ordenings- en inventarisatiemodel	9
3. Over het Wob-proces	12
3.1 Organisatie afhandeling Wob-verzoeken	13
3.2 Termijnen	14
3.3 Weigeringsgronden	15
3.4 Wob-proces in relatie tot de informatiehuishouding	16
4. Informatiehuishouding algemeen	18
4.1 Visie, motivatie en beleid	18
4.2 Commitment, sturing en gedrag	18
4.3 Verbeter- en vernieuwingsaanpak	20
4.4 Organisatie en samenwerking	23
4.5 Middelen	25
4.6 Kwaliteitssystemen	25
5. Processen informatiehuishouding	27
5.1 Informatie creëren	27
5.2 Informatie in bewaring nemen	28
5.3 Informatie beheren	33
5.4 Informatie ontsluiten	34
6. Opbrengsten bij Wob-processen	36
6.1 Opbrengst bij Informatie zoeken en vinden: meer trefzekere 'hits'	36
6.2 Minder werk bij informatie interpreteren, selecteren en ordenen	37
6.3 Minder werk bij het weglakken van vertrouwelijke informatie	38
6.4 Minder werk door actief en proactief openbaar maken	38
6.5 Minder werk door hergebruik van Wob-verzoeken	38
6.6 Opbrengsten met Archivering by design en Openbaarheid by design	39
7. Samenvattende conclusies en aanbevelingen	40

Samenvatting

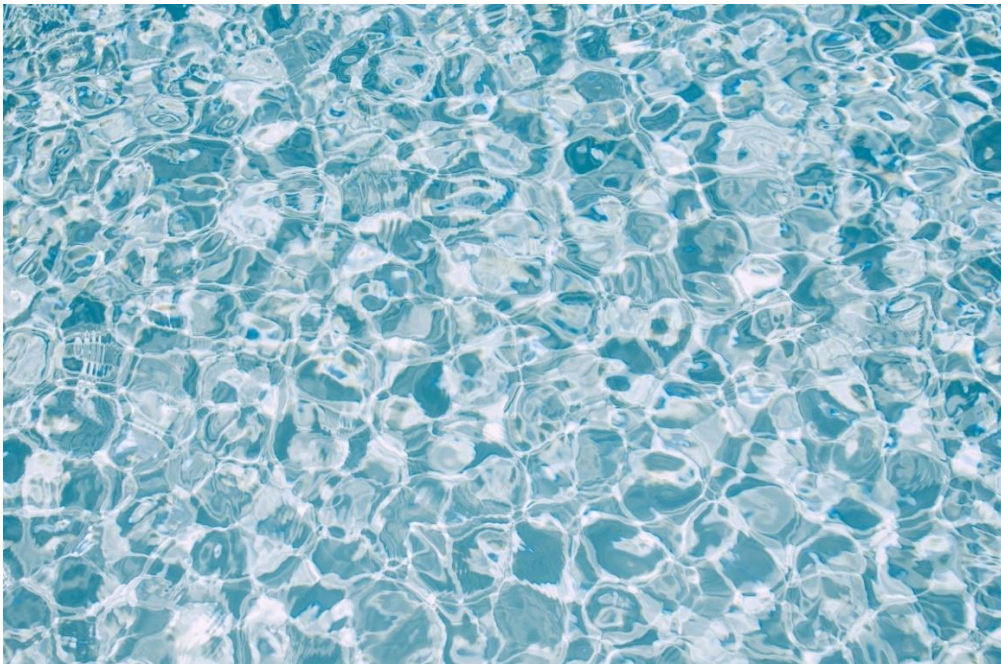
In een democratie is openbaarheid van overheidsinformatie een groot goed. Dit recht is verankerd in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het uitgangspunt van de Wob is dat informatie openbaar is, tenzij uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Zo kunnen burgers zien of de overheid haar taak wel goed uitvoert, en of zorgvuldig wordt omgegaan met publieke middelen.

Een goede en tijdige afhandeling van Wob-verzoeken blijkt niet eenvoudig te zijn. Dit rapport heeft ten doel de verbeterpunten in de informatiehuishouding te onderzoeken en aanbevelingen te doen om de tijdigheid en kwaliteit van de behandeling van Wob-verzoeken te verbeteren. Daarbij zij opgemerkt dat er de afgelopen jaren door verschillende ministeries al maatregelen zijn genomen gericht op een snellere en effectievere afhandeling van Wob-verzoeken. Het onderzoek vond plaats via interviews met Wob-coördinatoren van alle ministeries en drie grote uitvoeringsorganisaties, via interviews met informatie-experts van zeven ministeries en via bestudering van relevante literatuur. De volgende probleemstelling staat centraal:

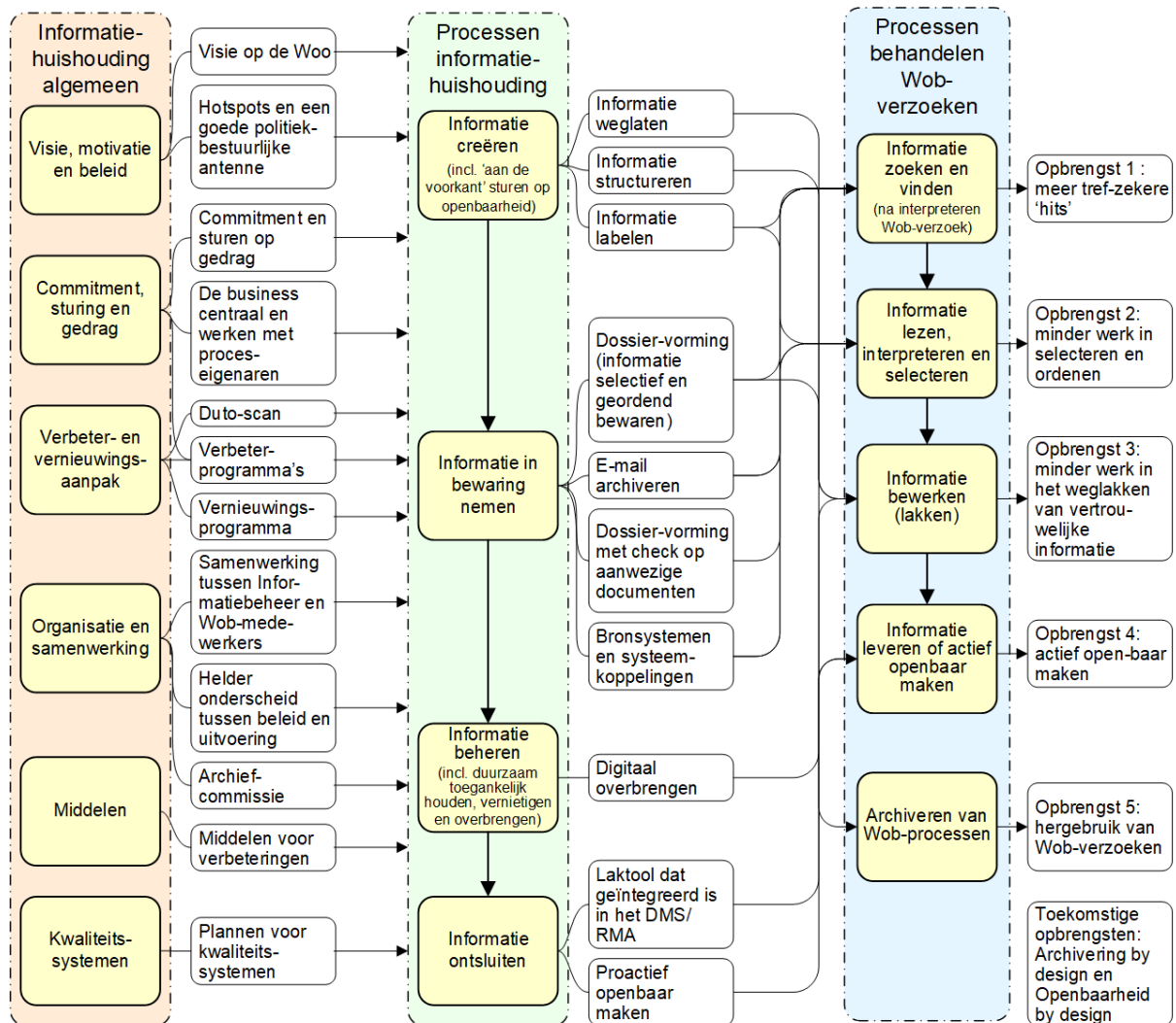
Wat zijn 'good practices' in de informatiehuishouding, die kunnen bijdragen aan een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken?

De 'good practices' die we hebben aangetroffen bij de departementen en uitvoeringsorganisaties hebben we samengevat in drie lijnen:

- Informatiehuishouding algemeen: de processen die zich op meer strategisch en tactisch niveau afspelen bij de inrichting van de informatiehuishouding
- Processen informatiehuishouding: de processen verbonden aan het creëren, gebruiken, bewaren en ontsluiten van informatie.
- Proces behandelen Wob verzoeken: de opbrengsten van deze 'good practices' bij het behandelen van Wob-verzoeken.



In het schema hieronder zijn de geïnventariseerde 'good practices' samenvattend en in oogopslag weergegeven. In bijlage 3 is een uitgebreidere variant van dit schema opgenomen waarin samenvattend een nadere toelichting is opgenomen van de 'good practices'



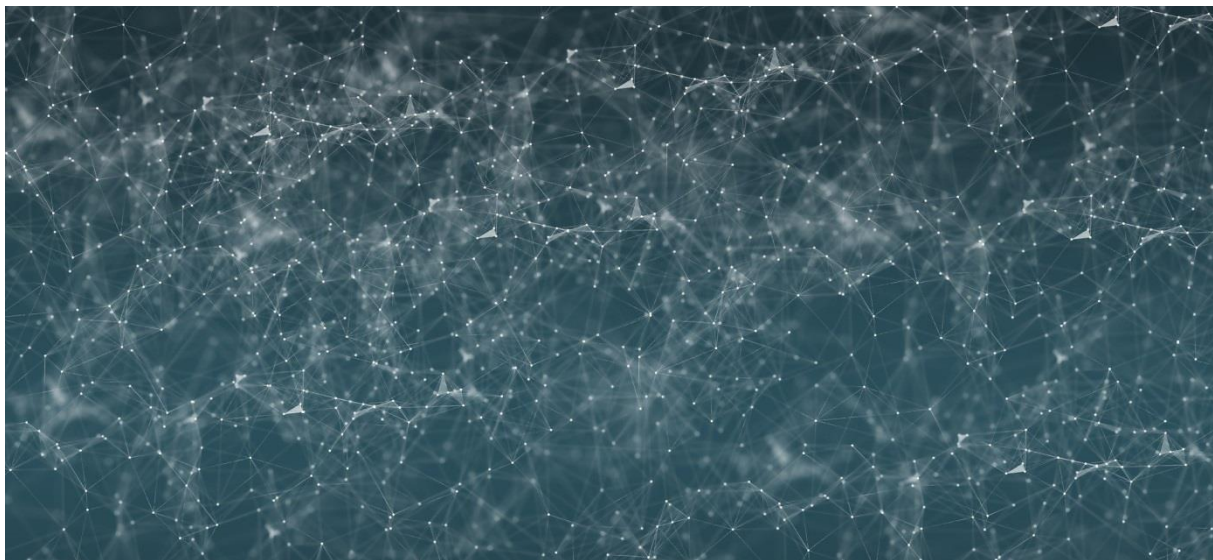
Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt de toegang tot overheidsinformatie. Het doel van de wet is om burgers inzicht te geven in het overheidshandelen en zo deelname aan democratie en besluitvorming mogelijk te maken. Een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken is een grote opgave voor Rijksorganisaties. De oorzaak hiervan ligt ten dele buiten de organisatie, maar uit eerder onderzoek blijkt ook dat interne factoren, in het bijzonder de informatiehuishouding, een tijdige en goede afhandeling van Wob-verzoeken kunnen vergemakkelijken. Het is alleen nog niet precies duidelijk wat de relatie tussen informatiehuishouding en de afhandelingstermijn van Wob-verzoeken is. Waar zitten de verbeterpunten bij het afhandelen van Wob-verzoeken? Hoe kan informatiehuishouding bijvoorbeeld bijdragen aan het snel vinden van de documenten, of het toetsen op uitzonderingsgronden? Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van de Wob. Daarbij komt dat het bestaande onderzoek vaak niet meer actueel is door de snelle ontwikkelingen en de verbeteringen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd.

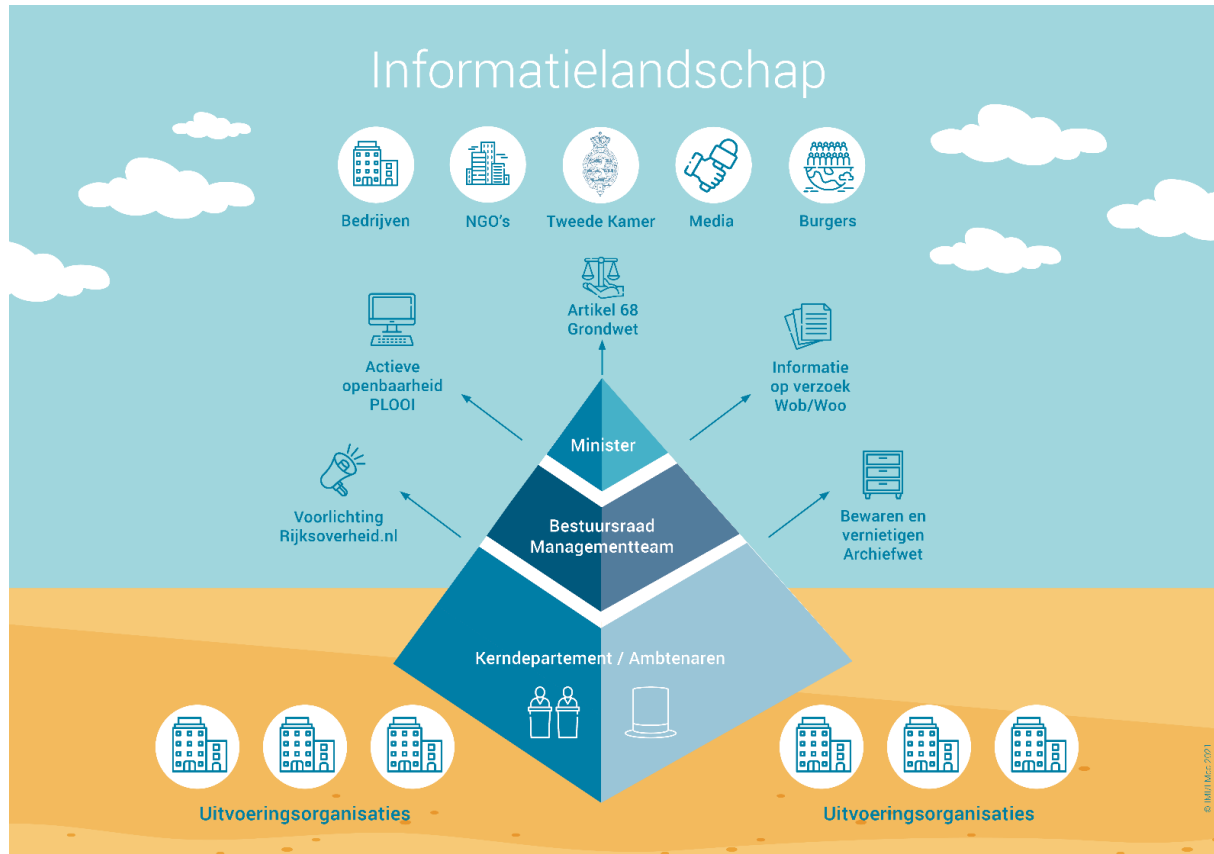
Het belang van een goede informatiehuishouding voor het functioneren van het openbaar bestuur staat buiten kijf. Het kabinet wil verbeteringen bereiken via onder andere standaardisatie en harmonisatie van het beleid voor informatiehuishouding en het inzetten van instrumenten voor duurzame toegankelijkheid. Ook de in januari 2021 in de Tweede Kamer aangenomen Wet open overheid (Woo) bevat verschillende bepalingen die gericht zijn op het op orde brengen van de informatiehuishouding, waaronder de verplichting tot het maken van een meerjarenplan verbetering informatiehuishouding en de instelling van een tijdelijk adviescollege.

Project Wob-hulp van het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) heeft als doel om Rijksorganisaties te ondersteunen bij het afhandelen van Wob-verzoeken binnen de gestelde termijn, bijvoorbeeld door het leveren van tooling. Om als project deze rol beter te kunnen vervullen is een preciezer beeld nodig van welke rol de informatiehuishouding speelt bij het al dan niet behalen van de Wob-termijn. Daarom heeft het project dit onderzoek laten uitvoeren.



1.2 Context

De afhandeling van Wob-verzoeken vindt plaats in een bredere maatschappelijke context. Ministeries en de daarbij horende uitvoeringsorganisaties opereren in een complex krachtenveld waarbij meerdere wettelijke regelingen en informatiearrangementen naast elkaar bestaan.



Figuur 1 Informatielandschap

Het parlement wordt geïnformeerd op basis van artikel 68 Grondwet. Via Rijksoverheid.nl vindt voorlichting plaats over allerlei thema's die van belang zijn voor burgers en bedrijven. Daarbij zijn er ook nog speciale websites als DUO.nl en RVO.nl die achtereenvolgens voorlichting geven aan studenten en ondernemers. Op het nieuwe Platform Openbare Overheidsinformatie (PLOOI) komen documenten te staan die uit hoofde van de verplichtingen van de nieuwe Wet open overheid openbaar gemaakt moeten worden. Een deel van de overheidsinformatie wordt langdurig bewaard op basis van de bepalingen in de Archiefwet. Uitvoeringsorganisaties zoals RVO en de NVWA handelen in sommige gevallen zelfstandig Wob-verzoeken af, in andere gevallen gebeurt dit door het betrokken kerndepartement. De informatieverstrekking op basis van de bepalingen in de Wob – en in de toekomst de Woo - vindt plaats in de context van dit grotere 'informatielandschap'.

1.3 Onderzoeksvraag

In dit rapport staat de volgende probleemstelling centraal:

Wat zijn 'good practices' in de informatiehuishouding, die kunnen bijdragen aan een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken?

Het beantwoorden van deze vraag vereist inzicht in hoe de afhandeling van Wob-verzoeken in verschillende organisaties verloopt en in de aspecten van informatiehuishouding die dit proces vertragen dan wel

vergemakkelijken. Hiervoor zijn twee vragenlijsten gehanteerd om meer zicht te krijgen op de thematiek en op de mogelijkheden voor verbetering. Deze zijn te vinden als bijlage achterin het rapport.

Voor een goede beantwoording van de onderzoeksvraag is daarnaast een duidelijke definitie nodig. Wij gebruiken de volgende definitie voor informatiehuishouding: de wijze waarop informatie wordt gecreëerd, opgeslagen, verwerkt, ontsloten en verwijderd in termen van informatiesystemen en ICT, informatieprocessen, sturing en organisatie, bemensing en informatieroutines. Onder “een tijdige en kwalitatief goede afhandeling van Wob-verzoeken” verstaan wij het volgende::

- een spoedige afhandeling;
- zo goed mogelijk bedienen van verzoeker;
- bijdrage aan een transparante overheid;
- rechtmatige afhandeling;
- effectieve inzet van ambtelijke capaciteit; en
- beperkte afhandelingskosten.

1.4 Woord van dank

Hierbij willen wij graag alle respondenten bedanken voor hun medewerking bij het beantwoorden van de vragen. Zonder hun observaties en ideeën was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ook de andere betrokkenen bij dit onderzoek willen wij hartelijk danken.

1.5 Opbouw van dit document

In hoofdstuk 2 gaan we in op de onderzoeksmethode en de gebruikte inventarisatiemodellen. In hoofdstuk 3 gaan we in op het Wob-proces zelf. In hoofdstuk 4 en 5 gaan we respectievelijk in op de ‘good practices’ die we in de informatiehuishouding in het algemeen hebben aangetroffen en de ‘good practices’ die we bij de informatieprocessen hebben aangetroffen. Daarna beschrijven we welke concrete opbrengsten deze maatregelen voor het Wob-proces hebben. En tot slot eindigen we met enkele samenvattende conclusies en aanbevelingen.

2. Modellen en methoden

2.1 Onderzoeksmethode

Om de vraagstelling te onderzoeken, hebben IMI en Berenschot een onderzoek uitgevoerd waarin gebruik is gemaakt van verschillende onderzoeksmethodes. Door middel van deskresearch is er informatie gezocht uit eerdere onderzoeken en in andere documenten over de informatiehuishouding en Wob-verzoeken binnen verschillende organisaties. Daarna is er met gebruikmaking van interviews kwalitatieve informatie opgehaald bij de departementen en uitvoeringsorganisaties. Dat hebben wij gedaan in twee rondes.

In de eerste ronde vonden interviews plaats met de Wob-coördinatoren van de twaalf departementen en een drietal grote uitvoeringsorganisaties. De volgende departementen en uitvoeringsorganisaties zijn geïnterviewd: Ministerie van Algemene Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Financiën, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat, Belastingdienst en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland¹. Daarnaast zijn enkele achtergrondgesprekken gevoerd met enkele betrokken experts vanuit andere overheden.

In de tweede ronde is een selectie van zeven departementen bevestigd. Hierbij hebben we gesproken met experts op het gebied van informatiehuishouding. De selectie was ingegeven vanuit verschillende motieven. De ministeries van AZ, FIN en SZW scoorden in 2019 het beste op het binnen de wettelijke termijn afhandelen van Wob-verzoeken.² Het ministerie van Defensie presteerde in 2018 het beste op dit gebied. De ministeries van EZK/LNV, BZ en IenW hadden recentelijk verbeteringen doorgevoerd in het Wob-proces/tooling.

Dit onderzoek biedt geen uitputtend overzicht van de manier waarop binnen het Rijk de informatiehuishouding is ingericht of Wob-verzoeken worden afgehandeld. Daarvoor was de beschikbare tijd en doorlooptijd te kort en is het onderwerp te veelomvattend. Wel bevat het rapport *'good practices'* voor een betere, snellere en effectievere afhandeling van Wob-verzoeken.

2.2 Het gebruikte ordenings- en inventarisatiemodel

Voor de relatie tussen de informatiehuishouding en het behandelen van Wob-verzoeken is uitgegaan van een indeling naar procesfasen (of deelprocessen of processtappen) van zowel het proces informatiehuishouding als het proces Wob-verzoeken behandelen.

Het proces informatiehuishouding heeft betrekking op het archiveren, bewaren, beheren en ontsluiten van informatie. Met als doel dat informatie met archiefstatus (zolang bewaring ervan nodig is) beschikbaar is voor verantwoording en bewijsvoering, voor reconstructie van processen en besluitvorming voor andere doeleinden en in het kader van het cultuurhistorisch belang van informatie. Het cultuurhistorisch aspect van de informatiehuishouding speelt in het onderzoek geen expliciete rol en is buiten beschouwing gebleven.

¹ We hebben er voor gekozen de namen van de respondenten/departementen alleen te benoemen als de informatie uit openbaar bronnen is ontleend.

² N. Koeman e.a., *Evaluatie afschaffing dwangsomregeling openbaarheid van bestuur* (nr. 25) 2020, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, tabel op p. 16.

Onder informatie verstaan we zowel traditionele (tekst-)documenten als informatieobjecten van andere aard zoals spreadsheets, e-mail, social mediaberichten en databasegegevens. In alle gevallen gaat het om eenheden van informatie, ongeacht de vorm en structuur en het opslagmedium.

Het proces informatiehuishouding hebben we ingedeeld naar de volgende procesfasen:

1. informatie creëren (want in deze fase worden reeds handelingen uitgevoerd die in dienst staan van een goede informatiehuishouding);
2. informatie in bewaring nemen;
3. informatie beheren (inclusief het duurzaam toegankelijk houden, vernietigen en overbrengen (naar een archiefbewaarplaats, zoals gedefinieerd in de Archiefwet) van informatie);
4. informatie ontsluiten (zorgen dat het gevonden en gebruikt kan worden inclusief raadplegen), inclusief het proactief openbaar maken van informatie (in de praktijk door de informatie te ontsluiten voor raadpleging op internet).

Het verwerken en bewerken van inhoud (van informatie) evenals de inhoudelijke kant van het creëren van (nieuwe) inhoud in de vorm van informatie wordt niet gerekend tot het proces of aandachtsgebied informatiehuishouding. Maar dus wel alle maatregelen, ook in de fase van het creëren van inhoud, die nodig zijn voor het archiveren en duurzaam toegankelijk bewaren van inhoud.

Het proces Behandelen Wob-verzoeken hebben we voor dat deel, dat duidelijk wordt beïnvloed door de informatiehuishouding (daarom hier bijvoorbeeld geen 'analyse van het Wob-verzoek') ingedeeld naar de volgende procesfasen:

1. informatie zoeken en vinden (in het kader van een Wob-verzoek);
2. informatie lezen, interpreteren, ontdebelen en selecteren (selecteren van wat relevant is in het kader van een Wob-verzoek);
3. informatie bewerken, met als belangrijkste activiteit het zogenoemde lakken van informatie (lakken is het onleesbaar maken van inhoud die niet openbaar mag worden, maar wel onderdeel is van een document of een ander informatieobject dat verstrekt gaat worden aan de verzoeker);
4. informatie leveren of (naar aanleiding van een Wob-verzoek) actief openbaar maken;
5. archiveren van het Wob-proces.

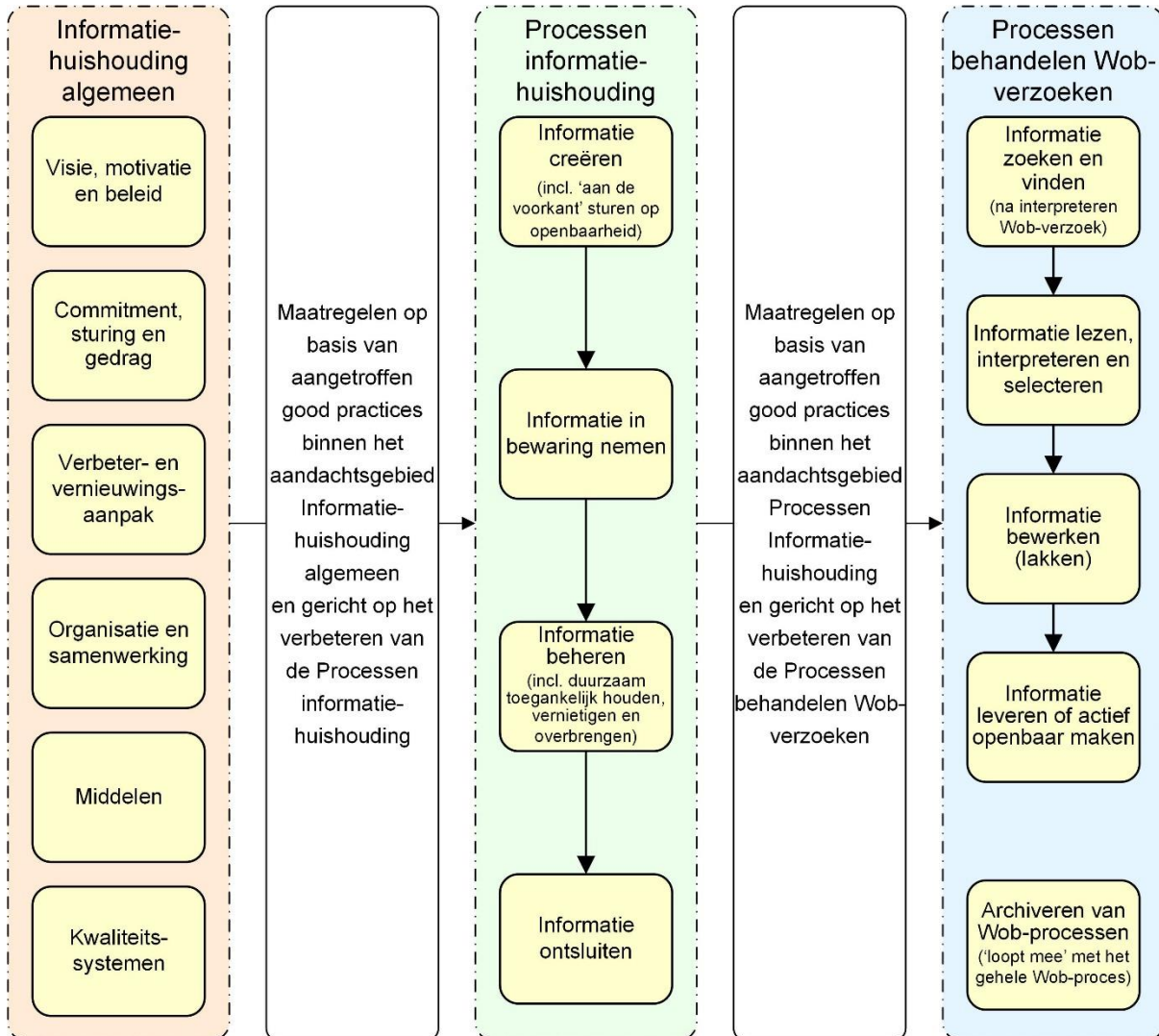
Deze fase volgt niet per definitie op de hiervoor genoemde procesfase, maar 'loopt mee', als het goed is, met alle andere hier genoemde procesfasen. De reden daarvoor is dat goed archiveren onder andere inhoudt dat men dat niet achteraf doet, maar gedurende het gehele proces, zodra nieuwe te archiveren informatie beschikbaar komt.

Omdat het proces informatiehuishouding en de kwaliteit ervan mede worden bepaald door een aantal algemene thema's zoals commitment, gedrag, verbeteraanpak, vernieuwing en kwaliteitssystemen is hiervoor ook een ordening gemaakt. Die is als volgt (waarbij alle thema's zijn gericht op de informatiehuishouding):

1. visie, motivatie en beleid;
2. commitment, sturing en gedrag;
3. verbeter- en vernieuwingsaanpak;
4. organisatie en samenwerking;
5. middelen;
6. kwaliteitssystemen.

De drie hiervoor beschreven indelingen zijn gecombineerd tot een model. Daarin zijn de algemene thema's informatiehuishouding van invloed op de processen informatiehuishouding. Verbetermaatregelen op basis van de aangetroffen 'good practices' in dat aandachtsgebied kunnen de processen informatiehuishouding verbeteren.

Die verbeteringen en verbeteringen door maatregelen die gebaseerd zijn op de aangetroffen 'good practices' bij de processen informatiehuishouding zelf kunnen vervolgens zorgen voor betere processen voor het behandelen van Wob-verzoeken. Figuur 2 visualiseert dit.



Figuur 2: Basismodel Informatiehuishouding en het behandelen van Wob-verzoeken.

Bij het beschrijven van 'good practices' duiden we het werkveld dat verantwoordelijk is voor een goede informatiehuishouding soms aan met de term 'informatiebeheer'. Voor sommigen is 'informatiebeheer' zelfs een alternatief woord voor 'informatiehuishouding'. Maar het is minder gebruikelijk om het woord 'informatiehuishouding' ook te gebruiken in formuleringen waarin het werkveld de actor is. Daarom dus wel 'informatiebeheer' is verantwoordelijk voor' en niet 'informatiehuishouding is verantwoordelijk voor'.

3. Over het Wob-proces

Ieder jaar rapporteren ministeries via de Rapportage Burgerbrieven of via jaarverslagen over de aantallen afgehandelde Wob-verzoeken. Gemiddeld bedraagt het aantal Wob-verzoeken ongeveer 110 Wob-verzoeken per kerndepartement per jaar. Grote uitvoeringsorganisaties krijgen ook enkele honderden Wob-verzoeken per jaar. Door de afschaffing van dwangsommen als een overheid (preciezer: een bestuursorgaan waarop de Wob van toepassing is) te laat reageert, is het aantal verzoeken dat louter gericht is op het krijgen van financiële compensatie bij het overschrijden van termijnen afgenomen.³

Tabel 1 Aantal Wob-verzoeken per kerndepartement per jaar⁴

Departementen	Binnengekomen in 2018	Binnengekomen in 2019
Ministerie AZ	51	45
Ministerie BZK	83	119
Ministerie BZ	101	80
Ministerie DEF	136	128
Ministerie EZK	94	106
Ministerie FIN	67	129
Ministerie IenW	73	83
Ministerie JenV	163	197
Ministerie LNV	42	59
Ministerie OCW	93	108
Ministerie SZW	259	158
Ministerie VWS	137	174
Totaal	1299	1386

Er bestaat een grote variëteit in omvang van Wob-verzoeken, blijkt uit een analyse van 730 Wob-verzoeken uit 2019 (zie de tabel hierna). Bij grote verzoeken gaat het soms om honderden documenten; een Wob-verzoek over Syrië besloeg ca. 1.500 documenten.⁵ Tegelijkertijd zijn er ook veel verzoeken die overzichtelijk zijn. Bij ongeveer 60% van de Wob-verzoeken worden 1 tot 50 pagina's verstrekt.

Gemiddeld werden er in 2019 per Wob-verzoek 140 pagina's verstrekt. Bij de berekening van dit gemiddelde is één zeer omvangrijk verzoek buiten beschouwing gelaten. Bij een Wob-verzoek naar PAS-meldingen werden in totaal 47.657 pagina's verstrekt. Indien we ook dit verzoek bij de berekening zouden betrekken dan stijgt het gemiddelde aantal van 140 naar 204 verstrekte pagina's.

³ N. Koeman e.a., *Evaluatie afschaffing dwangsomregeling openbaarheid van bestuur* (nr. 25) 2020, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

⁴ De cijfers over 2020 zijn nog niet bekend, omdat niet alle Wob-verzoeken op Rijkoverheid.nl geplaatst worden. De departementale rapportages burgerbrieven (waarin het totale aantal wob-verzoeken per ministerie per jaar staan), worden pas later in het jaar gepubliceerd.

⁵ Dit aantal betreft de openbaar te maken documenten. Voordat tot die selectie is gekomen, moet een nog groter aantal documenten worden beoordeeld om te bezien of ze betrekking hebben op de bestuurlijke aangelegenheid – vooral als de informatiehuishouding onvoldoende op orde is.

Tabel 2 Aantal verstrekte pagina's per Wob-verzoek in 2019⁶

Aantal Wob-verzoeken	Omvang verstrekte pagina's
475	1-50
80	50-100
77	100-250
78	250-1.000
19	1.000-6.000
1	47.000

Veel respondenten merken op dat de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken is toegenomen.⁷ Op basis van een *quickscore* van een deel van de op Rijksoverheid geplaatste Wob-verzoeken lijkt er inderdaad sprake te zijn van een toename van de omvang, in termen van het aantal verstrekte pagina's.

Tabel 3 Indicatie trend ontwikkeling omvang Wob-verzoeken in termen van verstrekte pagina's

Jaar	Ontwikkeling omvang
2018	100%
2019	110%
2020	144%

Nader onderzoek is nodig omdat dit een deelverzameling betreft. De Wob-verzoeken zijn afkomstig van media, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Veel respondenten constateren dat er de laatste jaren een toename is van onderzoeksjournalistiek via diverse media en platforms. Denk daarbij aan de publicaties over de dividendbelasting, de kinderopvangtoeslagenaffaire en medische hulpmiddelen.

3.1 Organisatie afhandeling Wob-verzoeken

De meeste Rijksorganisaties hebben een centraal punt (vaak een afdeling binnen WJZ) waar de Wob-verzoeken worden verzameld, geregistreerd en vervolgens weer uitgezet worden bij de betrokken beleidsdirectie(s). In algemene zin geldt dat de stukken worden gezocht door de inhoudelijk beleidsmedewerker(s). Zij zitten goed in de materie en weten waar de informatie zich bevindt. Bij enkele departementen worden ze daarbij ondersteund door collega's van informatiebeheer. Voordeel daarvan is dat deze informatiespecialisten vaak meer en/of sneller resultaten boven tafel krijgen. Bij sommige ministeries worden de documenten gezocht door beleidsmedewerkers met hulp van Wob-ondersteuners.

Er blijken verschillende manieren te bestaan waarop ministeries en uitvoeringsorganisaties het proces van Wob-afhandeling organiseren. Ruwweg zijn de varianten in drie categorieën onder te brengen:

1. Het primaat bij de beleidsdirectie; Juridische Zaken ondersteunt.
2. Het primaat ligt bij Juridische Zaken; de beleidsdirectie geeft input.
3. Het primaat ligt bij de afdeling Communicatie, met input vanuit beleid en Wob-juristen.

Sinds kort hebben enkele ministeries een Wob-ondersteuningsunit, waarin o.a. hbo-geschoolde juristen werkzaam zijn. Zij bieden ondersteuning bij de afhandeling van Wob-verzoeken, bijvoorbeeld in de vorm van het sturen van een ontvangstbevestiging en het verdagen van termijnen. Daarnaast helpen zij door het ontwikkelen van

⁶ Op basis van analyse van 730 Wob-verzoeken uit 2019.

⁷ N. Koeman, *ibid.*

modelbrieven. Zij initiëren het startgesprek met de behandelaar vanuit beleid en WJZ, leveren hand- en spandiensten en bewaken de voortgang. De aanleiding voor het instellen van een unit vormde de toename van omvangrijke en complexe Wob-verzoeken, bijvoorbeeld over de stikstofproblematiek en vraagstukken rondom klimaat, en tegelijkertijd de wens om expertise binnen het departement op te bouwen en te behouden.

Er is geen sluitend beeld over de capaciteit die ministeries inzetten voor het afhandelen van Wob-verzoeken. Met name de inzet vanuit beleid is sterk wisselend en afhankelijk van de thema's waarover Wob-verzoeken worden ingediend. Het zoeken van documenten wordt vooral gedaan door de inhoudelijk betrokken beleidsmedewerkers en zij spelen met hun beleidsinhoudelijke kennis ook een rol in het toetsen op de uitzonderingsgronden van de Wob. In onderstaande tabel is een gemiddelde inschatting weergegeven van de Wob-medewerkers die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken.

Tabel 4 Globale inschatting van de verdeling van werkzaamheden in percentages van de totale werklust voor de afhandeling van Wob-verzoeken

Activiteiten	Percentage
Zoeken, verzamelen van documenten	35%
Toetsen op uitzonderingsgronden	45 %
Overige, afhandeling, coördinatie ⁸	20 %

Er bestaan geen robuuste cijfers over de kosten van de afhandeling van Wob-verzoeken. Nader onderzoek naar de precieze afhandelingskosten vinden de onderzoekers wenselijk – met die informatie is onder meer beter te kiezen welke toekomstige investeringen opportuun zijn.

3.2 Termijnen

De doorlooptijd van Wob-verzoeken lijkt in de afgelopen jaren te zijn toegenomen.⁹ Dat komt waarschijnlijk mede doordat de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken is toegenomen. Zo geeft een respondent aan dat het niet realistisch is dat een verzoek dat op honderden documenten betrekking heeft binnen de wettelijke termijn wordt ingewilligd. Ook geven verschillende respondenten aan dat een interdepartementaal verzoek veel afstemming, communicatie en organisatietijd kost, wat het halen van de termijn bemoeilijkt. Sommige respondenten geven aan dat het halen van termijnen wel mogelijk is bij verzoeken die relatief beperkt zijn, waarbij geen zienswijze nodig is en/of niet politiek gevoelig zijn.

⁸ In de interviews is niet expliciet gevraagd naar de benodigde inzet voor de afhandeling van bezwaar en beroep.

⁹ N. Koeman e.a., *Evaluatie afschaffing dwangsomregeling openbaarheid van bestuur* (nr. 25) 2020, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 5 Percentage Wob-verzoeken dat buiten de wettelijke termijn wordt beantwoord¹⁰

Ministeries	Periode 2016 – juni 2019	Periode 2020
Ministerie van AZ	69 %	54 %
Ministerie van BZK	63 %	78 %
Ministerie van BZ	67 %	74 %
Ministerie van Defensie	37 %	65 %
Ministerie van EZK	69 %	73 %
Ministerie van Financiën	53 %	70 %
Ministerie van IenW	68 %	81 %
Ministerie van JenV	80 %	87 %
Ministerie van LNV	70 %	69 %
Ministerie van OCW	66 %	14 %
Ministerie van SZW	63 %	39 %
Ministerie van VWS	89 %	74 %

Bij de meeste departementen lijkt nog weinig informatie beschikbaar te zijn over de gemiddelde afhandelingstermijn. Dit is informatie die gedestilleerd zou moeten kunnen worden uit een kwaliteitssysteem. In de jaarlijkse rapportage Burgerbrieven of via het jaarverslag wordt wel aangegeven welk deel van de Wob-verzoeken binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.

3.3 Weigeringsgronden

Het toetsen op de uitzonderingsgronden van de artikelen 10 en 11 Wob is een arbeidsintensieve activiteit. Het scheiden van informatie die wel en niet geopenbaard kan worden, vergt een zorgvuldige afweging. De respondenten schatten gemiddeld in dat deze toets ongeveer 40 tot 50% vergt van de totale tijd die wordt besteed aan de afhandeling van Wob-verzoeken.

Bij de toets zijn vrijwel altijd meerdere directies betrokken. De beleidsmedewerkers kennen de inhoud van het dossier en kunnen daardoor een goed onderscheid maken tussen 'feiten' en 'persoonlijke beleidsopvattingen'. De expertise van de Wob-juristen is nodig omdat deze goed op de hoogte zijn van de jurisprudentie over de uitzonderingsgronden. Bij politiek gevoelige verzoeken of verzoeken van journalisten worden doorgaans ook de directie Communicatie en het Bureau Bestuurszaken betrokken.

Respondenten zijn het erover eens dat de uitzonderingsgrond van persoonsgegevens (artikel 10.2.e) het meeste voorkomt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om namen van betrokken ambtenaren, namen van burgers, en adres- en mailgegevens. In potentie kan tooling helpen bij het identificeren van deze gegevens.

Na persoonsgegevens wordt de uitzonderingsgrond van artikel 11, lid 1, Wob het vaakst ingeroepen. De toets op de aanwezigheid van 'persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad' kost, naar de inschatting van respondenten, de meeste tijd omdat veel discussie ontstaat tussen de inhoudelijke beleidsambtenaren en de Wob-

¹⁰ E. Verwiël, 'Ministeries steevast laat bij Wob-verzoek', Volkskrant 4 september 2019; K. de Regt en R. Strijker, 'Ministeries overtreden op grote schaal eigen regels bij vrijgeven documenten', RTL Nieuws 16 januari 2021.

juristen om een goede balans te vinden bij de duiding van een tekst. Een benadering als ‘open by design’ kan hierbij helpen (zie daarover meer in hoofdstuk 6).

Als derde wordt de weigeringsgrond van artikel 10, lid 2, sub g, Wob (het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling) het meest toegepast. Een automatische scan op deze uitzonderingsgronden is om verschillende redenen lastig te realiseren. Vervolgens verschilt het per departement op welke andere weigeringsgronden vaak een beroep wordt gedaan, zoals de veiligheid van de Staat, of vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens.

3.4 Wob-proces in relatie tot de informatiehuishouding

De meeste ministeries hanteren een beschrijving van het Wob-proces in verschillende stappen. Soms betreft het een beschrijving op hoofdlijnen, in andere gevallen zijn de stappen nader gepreciseerd en uitgewerkt. De geïnterviewde informatiespecialisten zijn allen van mening dat een goede informatiehuishouding randvoorwaardelijk is voor het goed kunnen afhandelen van Wob-verzoeken.

Tabel 6 Stappen in het Wob-proces en diens relatie met de informatiehuishouding

Stappen in het Wob-proces	Relatie met de informatiehuishouding
Intake en classificatie van Wob-verzoek	<ul style="list-style-type: none"> Goed classificeren van het Wob-verzoek vanuit een informatieperspectief en van daaruit slimme zoekstrategieën vaststellen helpt in het stroomlijnen van het Wob-verzoek.
Zoeken en inventariseren	<ul style="list-style-type: none"> Hoe beter de informatiehuishouding op orde is hoe eenvoudiger relevante documenten terug zijn te vinden. Goede tools voor zoeken waarmee over meerdere bronnen gezocht kan worden vereenvoudigen deze processtap
Filteren, ontdubbelen en selecteren documenten	<ul style="list-style-type: none"> Een gestroomlijnde informatiehuishouding voorkomt een overvloed aan dubbele documenten, concept versies. Tooling kan helpen bij het ontdubbelen en selecteren van relevante documenten
Beoordelen documenten en verwijderen vertrouwelijke gegevens	<ul style="list-style-type: none"> Tooling kan helpen efficiënt door de documenten te lopen en deels geautomatiseerd vertrouwelijke gegevens weg te lakken
Zienswijzen derden behandelen	<ul style="list-style-type: none"> Bij gebruik van dezelfde tools kan het proces van interdepartementale zienswijzen soepel verlopen door het werken in hetzelfde systeem
Archivering Wob-verzoek	<ul style="list-style-type: none"> Goede dossiervorming en archiveren van betrokken documenten kan helpen toekomstige gerelateerde Wob-verzoeken af te handelen
Verzenden, openbaar maken en ontsluiten Wob documenten	<ul style="list-style-type: none"> Goede voorzieningen voor verzending en openbaar maken dragen zorg voor een efficiënt en veilig verstrekingsproces

In de hierna volgende hoofdstukken brengen we deze relaties tussen de informatiehuishouding en het Wob-proces in kaart en benoemen we de ‘good practices’ die wij bij departementen en uitvoeringsorganisatie hebben aangetroffen.



4. Informatiehuishouding algemeen

4.1 Visie, motivatie en beleid

Visie op de Woo

Bij een departement heeft Informatiebeheer een visie ontwikkeld op de nieuwe Wet open overheid (Woo) en hoe daarmee om te gaan.

Toelichting:

Processen voor het openbaar maken van overheidsinformatie zijn makkelijker (met minder tijd) en beter (met meer resultaat) in te vullen als de informatiehuishouding op orde is. In dat aandachtsgebied kunnen verschillende voorbereidende maatregelen worden getroffen voor het later openbaar maken van informatie. Daarom is het goed dat dat werkveld ook zelf nadenkt over de nieuwe Wet open overheid, wat dat gaat betekenen en hoe Informatiehuishouding zich daarop kan voorbereiden.

De Woo legt ook zelf deze relatie. Artikel 6 van het huidige initiatiefwetsvoorstel Woo bevat bepalingen over het op orde brengen van de informatiehuishouding. Bestuursorganen dienen maatregelen te treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten. Zij moeten daarvoor een meerjarenplan maken. Zo'n plan moet stappen beschrijven voor het verbeteren van de wijze waarop een bestuursorgaan digitale documenten vervaardigt, ordent, bewaart, vernietigt en ontsluit.

Respondent: 'De Woo gaat zichtbaar maken of onze informatiehuishouding op orde is.'

Hotspots en een goede politiek-bestuurlijke antenne

Een departement stelt proactief hotspots (onderwerpen die belangrijk gaan worden) vast om daarop te anticiperen met extra aandacht voor dossiervorming en controle daarop. Het helpt om daarbij te beschikken over een goede politiek-bestuurlijke antenne.

Toelichting:

Een goede antenne bij Informatiebeheer helpt bij het tijdig onderkennen welke onderwerpen - en daarmee de informatie over die onderwerpen - belangrijk gaan worden. Daarop alert zijn en daarmee vervolgens rekening houden bij het vullen en archiveren van dossiers en daarop ook controleren maakt dat een organisatie klaar is voor Wob-verzoeken als die worden ingediend.

4.2 Commitment, sturing en gedrag

Commitment en sturen op gedrag

Bij twee departementen betreft Informatiebeheer op een succesvolle manier en als onderdeel van een verbeterprogramma, het management bij het verbeteren van de informatiehuishouding met als resultaat meer betrokkenheid van het management.

Toelichting:

Actieve steun voor een goede informatiehuishouding vanuit het management is essentieel. Door digitalisering kunnen informatieverwerkende medewerkers het plaatsen van documenten in een dossier in een archiefsysteem (meestal een DMS/RMA) niet delegeren aan de postkamer of een afdeling DIV. Wat in het werkproces langskomt, moet men zelf beoordelen op relevantie, zelf voorzien van metagegevens over de context en zelf op de juiste plek opslaan. Techniek kan daarbij ondersteunend zijn, maar de mens zelden helemaal vervangen. Tegelijkertijd zien veel beleidsambtenaren de werkzaamheden die nodig zijn voor een goede informatiehuishouding niet als hun

kerntaak. Daarom is actieve steun voor een goede informatiehuishouding vanuit het management belangrijk. Daarbij gaat het zowel om steun vanuit de top als ook om steun vanuit de managers daaronder. Daarnaast is bij het leidinggeven aan medewerkers actieve aandacht nodig voor de informatiehuishoudingtaken van die medewerkers.

Respondent: 'De informatiehuishouding is niet goed op orde. Dat heeft vooral te maken met het gedrag. Medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor opslaan van informatie en het overdragen aan het archief. Het grootste probleem dat we nu hebben is gedrag. De gedragscomponent is moeilijk te veranderen. Het zou helpen als er meer steun is vanuit leidinggevendenden op dit aspect'.

Respondent: 'Het blijft mensenwerk en de mens is de zwakste schakel' en 'tooling (ICT) maakt het makkelijker, maar de valkuil is dat mensen denken dat tooling en een ander systeem alles gaan oplossen'.

Meerdere respondenten: 'In de top vindt men de informatiehuishouding nu wel belangrijk. Bij het management daaronder is dat minder het geval'.

Twee respondenten: 'Het zou goed zijn indien het informatiegedrag een onderdeel wordt van de P-gesprekken'.

'Uiteindelijk is elke medewerker verantwoordelijk voor het adequaat bijhouden van zijn of haar dossiers. Het meenemen van de informatiehuishouding in de functioneringsgesprekken zou al veel helpen'.

'Rapporten uit ons managementdashboard zouden daarbij ondersteunend kunnen zijn'.

Eén departement is bezig een management dashboard te ontwikkelen om in kaart te brengen welke directie goed opereert in termen van informatiemanagement en informatiehuishouding. Deze tool is bruikbaar voor de periodieke gesprekken met beleidsdirecties. Bij één ministerie krijgt elk dienstonderdeel een informatiemanagementplan (verbeterplan) dat gebaseerd is op kwantitatieve gegevens over archiveren.

Naast een actieve rol van het management is het werken aan bewustwording belangrijk. Bij een paar departementen gebeurt dat als onderdeel van een verbeterprogramma. Maar er is meer dat moet kloppen.

Aandachtspunten zijn:

- voor de medewerkers die het goed willen doen moet duidelijk zijn wat er van hen verwacht wordt en hoe dat dan moet (is nu nog niet altijd het geval). Begrijpelijke, goed gecommuniceerde en goed vindbare instructies, waar nodig op maat, zijn randvoorwaardelijk;
- archiefsystemen in de vorm van een DMS/RMA worden vaak beoordeeld als complex, niet gebruikersvriendelijk, beperkt wat betreft het aansluiten bij de werkprocessen en omslachtig wat betreft uit te voeren handelingen;
- door het ontbreken van systeemkoppelingen is het vaak lastig om informatie uit andere (bron-)systemen te verplaatsen naar of in te voeren in het DMS/RMA.

Bij een paar departementen wordt aan deze aandachtspunten gewerkt als onderdeel van een verbeterprogramma (zie Verbeterprogramma's hierna). Maar niet alle aandachtspunten zijn makkelijk op te lossen. Als verbeteringen neerkomen op het aanpassen of zelfs vervangen van systemen, dan zijn dat vaak complexe trajecten die veel tijd, geld en menskracht kosten. Maar als er weerstand is tegen het gebruik van complexe en gebruikersonvriendelijke systemen met beperkte mogelijkheden, dan zijn verbeteringen wel belangrijk. Dit aspect en het koppelen van bronsystemen met een DMS/RMA komen terug bij het proces 'Informatie in bewaring nemen' en de 'good practices' over dossiervorming.

De business centraal en werken met proceseigenaren

Een departement combineert de invoering van een nieuw DMS/RMA (archiefsysteem) en van Zaakgericht werken met het werken met proceseigenaren op managementniveau, waarbij de business én centraal staat én aanspreekbaar is op de verantwoordelijkheid voor de eigen processen en bijbehorende informatiehuishouding.

Toelichting:

De genoemde proceseigenaren zijn op managementniveau verantwoordelijk voor de eigen processen en voor een goede uitvoering van de bijbehorende informatiehuishouding is op zich niet nieuw. Maar door het zo expliciet te benoemen, worden de verhoudingen en de doelen die in beeld zijn duidelijker.

Respondent: 'het gaat erom dat de proceseigenaar zijn rol pakt en blij is met wat dat oplevert'.

4.3 Verbeter- en vernieuwingsaanpak

Duto-scan

Bij in ieder geval een deel van de departementen is een DUTO-scan uitgevoerd. Een DUTO-scan levert - binnen een afgebakende casus - concrete aanbevelingen op voor het verbeteren van de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Duurzame toegankelijkheid draagt ook zorg dat informatie beter vindbaar is voor het Wob-proces

Toelichting:

DUTO is de afkorting van Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie. Het is een landelijk eisenpakket van het Nationaal Archief voor duurzame toegankelijkheid overheidsinformatie, ook wel benoemd als de informatie in de informatiesystemen van overheidsorganisaties. De eisen zijn generiek van aard en weerspiegelen de eisen die gebruikers in de praktijk stellen aan de toegankelijkheid van overheidsinformatie.

Als een overheidsorganisatie haar informatie duurzaam toegankelijk wil maken, dan zijn aanpassingen aan haar informatiesystemen noodzakelijk. Het gaat dan om het inbouwen van functionaliteit en dat op basis van een Programma van Eisen. Iedere overheidsorganisatie kan die eisen voor zichzelf opstellen. Maar een eigen Programma van Eisen opstellen kost veel tijd en expertise. De DUTO-eisen bieden overheidsorganisaties een standaard programma van eisen.

DUTO-eisen hebben de status van een 'norm'. Dit wil zeggen dat het een erkende werkwijze beschrijft voor een bepaald onderwerp en toepassingsgebied, dat het via consensus tot stand is gekomen en dat het door een erkende instelling is ontwikkeld en wordt beheerd. Daarmee is het toepassen van de DUTO-eisen niet verplicht, maar het toepassen ervan wordt wel sterk aangeraden. Het is een belangrijke richtlijn.

DUTO-eisen zijn van toepassing op alle informatiesystemen die een overheidsorganisatie gebruikt en op alle informatie die zij ontvangt of maakt bij het uitvoeren haar taken. Het maakt dus niet uit voor welke taak het informatiesysteem gebruikt wordt of wat de vorm of inhoud van de informatie is. Dit geldt voor informatie die zowel tijdelijk als blijvend bewaard moet worden en DUTO geldt voor alle overheidsorganisaties.

Uitgangspunt voor toepassen van de DUTO-eisen is dat overheidsorganisaties al beschikken over een kwaliteitsmanagementsysteem waarbinnen de DUTO-eisen toegepast kunnen worden.

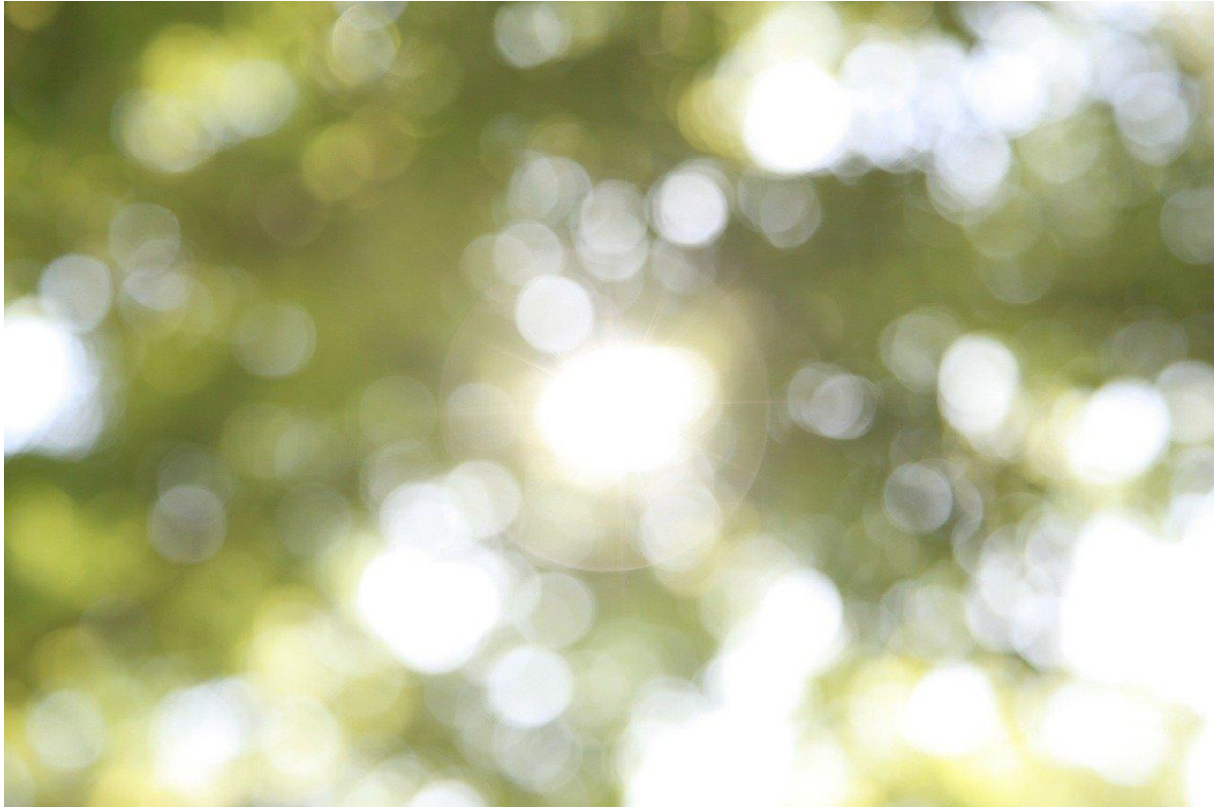
De DUTO-eisen zijn bedoeld voor gebruik door:

- adviseurs die eisen opstellen voor het (her)ontwerp van informatiesystemen en de adviseurs die deze eisen vertalen naar concrete plannen. Voorbeelden zijn: proces- en informatiearchitecten, informatiemangers, informatiebeheerders, proces- en informatieanalisten, inkoopadviseurs en adviseurs digitale archivering;
- projectleiders die de opdracht krijgen om informatiesystemen te laten voldoen aan de DUTO-eisen;

- managers die verantwoordelijk zijn voor werkprocessen en de bijbehorende informatiesystemen. Managers zullen de DUTO-eisen niet zelf gebruiken, maar kunnen wel de opdracht geven ze toe te passen. Zij nemen ook de besluiten over de eisen en ontwerpen en zien erop toe dat deze besluiten worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn: alle leidinggevendenden die ook proceseigenaar zijn, de directeur bedrijfsvoering, de CIO.

De DUTO-scan als werkvorm is een requirement-analyse met als resultaat concrete aanbevelingen. In de praktijk leidt een DUTO-scan ook tot meer kennis en bewustwording.

Partner voor de uitvoering van een DUTO-scan is het Nationaal Archief.



Verbeterprogramma's

Bij twee departementen heeft men een breed programma voor de verbetering van de informatiehuishouding met daarin verschillende sporen. Enkele andere departementen volgen een paar verbetersporen, maar zonder dat dat onderdeel is van een formeel en breed verbeterprogramma.

De programma's zijn onder andere gericht op:

- betere aansluiting van het DMS/RMA op de werkprocessen en de manier van werken van de medewerkers
- betere en op maat gemaakte instructies voor de medewerkers waaronder e-learning modules; vergroten van het bewustzijn bij de medewerkers dat een goede informatiehuishouding essentieel is;
- boodschappen koppelen aan concrete situaties;
- een 'archieff challenge' (archiveren ook 'leuk' maken);
- aandacht voor de informatiehuishouding bij instroom/onboarding;
- nulmeting (hergebruik meetmethode BZK), monitoring, resultaten in dashboard, feedback naar management (zie ook de 'good practice' Plannen voor kwaliteitssystemen).

Toelichting:

Eén departement is bezig met de SLIM-campagne, waarbij SLIM staat voor 'Stay Linked to Information Management'. Het is een creatieve campagne onder medewerkers om informatie op de juiste wijze op te slaan, zodat stukken later goed vindbaar zijn. Onderdelen zijn een 'archieef-challenge', schrijfcursussen met aandacht voor het weglaten van informatie die openbaarheid kan belemmeren en een e-learning-module voor beter leren zoeken. De campagne is door het departement zelf ontwikkeld. Op onderdelen wordt met RDDI en met informatiebeveiliging samengewerkt. Men verbindt de aanpak met concrete voorbeelden zoals 'collega's kunnen documenten niet vinden' en 'de minister kan vragen uit de Kamer niet goed beantwoorden'.

Dienstonderdelen krijgen een informatiemanagement(verbeter)plan dat men (in dit geval gebruikt men de naam informatiemanagement) zelf maakt op basis van kwantitatieve gegevens over archiveren en resulterende dossiers. Die plannen zijn een bespreekpunt in de gesprekken tussen de directie waar informatiemanagement onder valt en de beleidsdirecties. Het resultaat van deze campagne is dat de informatiehuishouding duidelijk op de tafel van de directies ligt. Men is 'met beleid in gesprek'. Alleen dat al vindt men winst. Informatiemanagement is zichtbaarder geworden en 'men weet ons nu beter te vinden'.

Een ander departement werkt breed en programmatisch aan een betere informatiehuishouding. In dat programma is juridische expertise aangetrokken om te borgen dat ook kennis over het Wob-proces in het team zit. Het programma is aangesloten bij RDDI. De aanpak is multidisciplinair met aandacht voor diverse aspecten van de informatiehuishouding en van openbaarheid, AVG en Informatiebeveiliging. Het programma is in gesprekken met 150 mensen bottom up voorbereid en er is eerst uitgebreid afgestemd over het belang van de informatiehuishouding. Daardoor was het uiteindelijk in de directieraad een hamerstuk. De financiering is voor vijf jaar vastgelegd.

Het programma kent twee klankbordgroepen met onder andere managers en informatiespecialisten. Zij zijn ook ambassadeur van het programma. Het programma valt onder de verantwoordelijkheid van de pSG (plaatsvervangend Secretaris-Generaal); deze zit de programmaboard voor. Daarin zitten ook de directeuren van directies; zij zijn ambassadeurs binnen hun eigen directie. Daarnaast kent het programma een spoor voor bewustwording. Daarvoor is ook een nulmeting onder de medewerkers uitgevoerd. Dat leidde onder meer tot het uitwerken van eenvoudige hanteerbare factsheets (doorklikbaar en met animaties) die inmiddels breed in de organisatie zijn verspreid.

Een departement is bezig met een managementdashboard om te kijken hoe directies presteren. Het moet een tool worden voor gesprekken met de beleidsdirecties. Zie voor meer informatie de 'good practice' 'Plannen voor kwaliteitssystemen'.

Weer een ander departement is ook gestart met een bewustzijns campagne. Onderdeel daarvan is het opstellen van eenvoudigere richtlijnen over archivering. Een ander spoor is het werken aan de inhoudelijke inrichting van het DMS/RMA om dat beter te laten aansluiten op de werkwijze van de medewerkers. Een van de doelen is om medewerkers informatie eerder in het proces te laten vastleggen. Verder is er een roadmap in de vorm van een vijfjarenplan dat men jaarlijks actualiseert. Daarin staat onder andere welke trainingen men gaat geven en wat men wil evalueren of onderzoeken.

Vernieuwingsprogramma

Bij meerdere departementen gaat men het DMS/RMA vernieuwen. De aanpak van een departement springt eruit, met herontwerp van processen en de ondersteunende informatiehuishouding en dat in combinatie met Zaakgericht werken en toepassing van de Archivering by design-benadering. Daarbij is ook een nieuw Wob-proces ontworpen. Zie ook de 'good practice' 'Dossiervorming met check op aanwezige documenten'.

Toelichting:

Eén departement vernieuwt haar DMS/RMA als onderdeel van de informatiehuishouding van de toekomst. Bij dit verbeterprogramma staan de wensen en behoeften van de business centraal. ICT volgt hetgeen de business wil. Daarbij wordt gewerkt met proceseigenaren. Zie ook de 'good practice' 'De business centraal en werken met proceseigenaren'.

De aanpak houdt onder andere in dat men processen en de bijbehorende informatiehuishouding zo ontwerpt of herontwerpt dat de informatiehuishouding de uitvoering van processen maximaal ondersteunt. Daarbij houdt men al in de ontwerpfase voluit rekening met de eisen die de Archiefwet aan overheden stelt en de eisen die een organisatie op basis daarvan stelt aan haar eigen informatiehuishouding. Deze benadering staat bekend als Archivering by design. Meer daarover in hoofdstuk 6.

In het kader van het vernieuwingsprogramma is ook het hele Wob-proces opnieuw ontworpen, samen met de Wob-behandelaars en in combinatie met Zaakgericht werken. De huidige situatie is een geoptimaliseerd Wob-proces met de toevoeging van een ondersteuningsteam. In dat geoptimaliseerde Wob-proces bestaat de optie om stukken op te knippen in deelprocessen.

4.4 Organisatie en samenwerking

Samenwerking tussen Informatiebeheer en Wob-medewerkers

Departementen melden dat samenwerken op tactisch niveau leidt tot meer inzicht bij Informatiebeheer in de behoeften van het Wob-proces. Dat inzicht gebruikt men voor het nemen van verbetermaatregelen. Dit effect is zelfs aanwezig als de samenwerking in eerste instantie alleen bestaat uit in uitvoerende zin assisteren van de Wob-behandelaars bij het zoeken naar informatie.

Als Informatiebeheer helpt bij het zoeken van informatie, dan leidt dat bij sommige departementen ook tot een directe verbetering van de doorlooptijd van het Wob-proces, zo meldt men. Dit omdat Informatiebeheer weet hoe men per situatie het beste kan zoeken.

Toelichting:

Kijkend naar alle departementen is de samenwerking tussen de informatiespecialisten en Wob-behandelaars wisselend, van niet of weinig tot veel. Bij sommige departementen is het de gewoonte dat Informatiebeheer helpt bij het zoeken naar informatie. Bij complexe Wob-verzoeken gaat men soms aan tafel om samen de vraag te analyseren en een zoekmethode en zoekrichting te bepalen. Bij één departement voorkomt deze werkwijze extra werk en dubbele informatie.

De contacten met Wob-behandelaars leiden altijd tot meer zicht op de informatiebehoefte aan de Wob-kant. Soms leidt dat tot het digitaliseren van oude papieren dossiers. Ook wordt door samenwerking het Wob-proces duidelijker en ontstaan er afspraken over de wijze van samenwerken.

Helder onderscheid tussen beleid en uitvoering

Bij één departement troffen we een heldere functiescheiding aan tussen Beleid voor 'DIV en archief' en de Uitvoering van 'DIV en archief' (beheer en het ondersteunen van gebruikers).

Toelichting:

Functiescheiding zorgt voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over medewerkers en organisatieonderdelen en voorkomt conflicterende belangen binnen een organisatieonderdeel. Een voorbeeld van een bekend intern conflict is het combineren binnen één organisatieonderdeel van uitvoering en toezicht op die uitvoering. Een ander voorbeeld van zo'n conflict is de spanning die ontstaat als een organisatieonderdeel dat het al druk heeft met taken op uitvoerend niveau, ook verantwoordelijk wordt voor vernieuwing op tactisch niveau en dan moet investeren in ontwerp en inrichting. Dat soort conflicten zijn nooit geheel te vermijden, en waar verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden gescheiden moet vaak wel weer worden geïnvesteerd in samenwerking. Maar een heldere functiescheiding zoals tussen Beleid en Uitvoering kan ervoor zorgen dat beide onderdelen zich kunnen focussen op waar ze goed in zijn, onder de voorwaarde van goed samenwerken.



Archiefcommissie

Verschillende, maar voor zover bekend nog niet alle, departementen hebben een departementale Archiefcommissie. Dergelijke commissies zijn eerder geadviseerd (in 2007) door de Commissie Waardering en Selectie van het Nationaal Archief in het rapport *Gewaardeerd verleden*¹¹.

Toelichting:

De commissie die adviseerde om departementale archiefcommissies in te stellen zag in haar rapport drie taken weggelegd voor deze commissies:

1. het in kaart brengen van de bijzondere gebeurtenissen, ontwikkelingen, personen en hotspots binnen het domein van het departement en de daaruit voortgekomen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) in incidentlijsten plus het adviseren over de consequenties hiervan voor de waardering en selectie van de neerslag;

¹¹ Zie voor het rapport *Gewaardeerd verleden*: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/gewaardeerd-verleden>.

2. het terugkoppelen van de incidentlijsten aan de opstellers van institutionele verkenningen die, ten behoeve van de waardering van actoren/archiefvormers op het tweede niveau van waardering, bijzondere ontwikkelingen, gebeurtenissen of hotspots in kaart brengen waarbij het departement op enigerlei wijze is betrokken;
3. in specifieke gevallen uitspraken doen over de waarde van de documentaire neerslag vanuit het cultuurhistorische of erfgoedbelang op de beleidsterreinen van het departement en de daaruit voortgekomen ZBO's. Archiefcommissies dienen vanuit hun kennis van (de neerslag van) het departement vooral oog te hebben voor zaken die wellicht buiten beeld blijven bij de waardering op een generiek niveau. Te denken valt aan het formuleren van uitzonderingsgronden (zoals de bewaring van bepaalde dossiers of documenten uit een verder te vernietigen reeks) en het benoemen van neerslag die zich onttrekt aan opname in het archiveringssysteem (zoals 'persoonlijke' aantekeningen van ambtenaren).

Een departementale archiefcommissie kan ook de departementale vertegenwoordiger in het Strategisch Informatie Overleg met de rijksarchivaris ondersteunen.

Eén departement heeft een archiefcommissie met daarin verschillende expertises, waaronder juristen en de Wob-functionarissen. Men kijkt twee keer per jaar wat er speelt en welke onderwerpen extra aandacht behoeven.

4.5 Middelen

Middelen voor verbeteringen

Verbetermaatregelen vergen inzet en geld, veelal voor inzet op tactisch niveau (applicaties verbeteren, processen verbeteren, instructies, trainingen, algeheel verbeter- of vernieuwingsprogramma etc.). Voldoende middelen en continuïteit zijn dan belangrijk. Bij een departement heeft men het regelen daarvan met succes aangepakt.

Toelichting:

Eén departement heeft haar verbeterprogramma (zie ook de 'good practice' 'Verbeterprogramma's') bottom-up opgesteld, veel afgestemd, ook met het management met als resultaat dat het programma in de directieraad een hamerstuk was en de financiering voor vijf jaar is vastgelegd.

4.6 Kwaliteitssystemen

Plannen voor kwaliteitssystemen

Verschillende departementen hebben plannen voor het invoeren van een kwaliteitssysteem voor de informatiehuishouding. Enkele departementen hebben al een paar onderdelen van zo'n systeem beschikbaar. Een kwaliteitssysteem structureert en faciliteert een continu verbeterproces. Het is tevens bruikbaar als managementinstrument voor het 'in control' brengen en houden van de informatiehuishouding. Voorbeelden zijn onder andere beschikbaar bij gemeenten.

Toelichting:

Organisaties die hun informatiehuishouding willen verbeteren en wat betreft het voldoen aan de Archiefwet 'in control' willen zijn, zetten daarvoor vaak een kwaliteitssysteem in. Onderdelen van een kwaliteitssysteem voor de informatiehuishouding zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden, kwaliteitscriteria, monitoring, een dashboard met resultaten en een PDCA-verbetercyclus en de processen daarvoor. Voor de gemeentelijke bestuurslaag bestaat een landelijke referentie voor zo'n kwaliteitssysteem. Dat is de Handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO), ontwikkeld en uitgegeven door de VNG.

Een departement is bezig met een managementdashboard om te kijken hoe directies presteren. Het moet een tool worden voor gesprekken met de beleidsdirecties. In het conceptdashboard zit informatie over:

- opslag van sms-berichten/Whatsapp-berichten;
- opslag van e-mail;

- aantal dossiers die aan het archief zijn overgedragen;
- aantal trainingen die zijn gegeven (basistraining van het DMS/RMA-systeem heeft ook een informatiemanagementcomponent);
- aantal gedigitaliseerde documenten;
- aantal aanpassingen aan de autorisaties van het DMS/RMA-systeem;
- aantal meldingen van medewerkers van het ministerie (dit kunnen meldingen zijn van zowel technische aard als meldingen inzake archiefbeheer/informatieverzoeken).

Eén departement voert minstens een keer per jaar per onderdeel een kwaliteitstoets uit. Er is een vragenlijst met criteria uit een baseline plus aanvullende vragen. Aan de hand daarvan wordt een managementrapportage opgesteld. Men wil naar een algeheel kwaliteitssysteem. Daarvoor heeft het de gemeente Zaanstad bezocht om te bezien wat over is te nemen. Het kwaliteitssysteem daar is gebaseerd op KIDO.

Aandachtspunt:

Bij sommige departementen is de combinatie van kennis en capaciteit een aandachtspunt bij het werken met of aan een kwaliteitssysteem. Bij een departement meldt men dat er een kwaliteitssysteem is, maar dat door gebrek aan capaciteit niet wordt gecontroleerd op de naleving ervan. Bij een ander departement is men bezig met het opzetten van een kwaliteitssysteem, maar meldt men beperkte voortgang in combinatie met het minder beschikbaar zijn van capaciteit met kennis op toezichthoudend niveau. Zie ook de 'good practice' Middelen voor verbeteringen.

Bij het hier genoemde aandachtspunt kan er een samenhang zijn met de transitie die de laatste jaren bij veel DIV-afdelingen heeft plaatsgevonden. De richting van die transitie was: minder fte's voor de lagere uitvoerende functies en meer fte's voor verandermanagement en het adviseren van afdelingen en medewerkers. Als het eerste wel is gebeurd, maar het laatste niet dan leidt dat tot een capaciteitsprobleem bij het willen veranderen en verbeteren.



5. Processen informatiehuishouding

5.1 Informatie creëren

Informatie weglaten

Bij een departement bevordert men het slim weglaten van inhoud die openbaarmaking belemmert door het organiseren van schrijfcursussen.

Toelichting:

Een voorbeeld van slim informatie weglaten is het weglaten van namen vanuit privacy overwegingen. Als dit goed wordt gedaan leidt het niet tot minder maar tot meer openbaarheid. Want het weglaten van namen - zoals bij persoonlijke beleidsopvattingen - maakt het makkelijker om inhoud openbaar te maken.

Een ander voorbeeld is een schriftelijk oordeel van een bestuursorgaan op een klacht, één van de verplicht openbaar te maken categorieën in het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid. Dat kan tien maal de naam van 'dhr. Jansen' bevatten, maar het kan de naam ook alleen in de aanhef gebruiken en verder spreken over 'de klager'. Daarvoor organiseert een departement schrijfcursussen met instructies voor 'slim weglaten'.

Informatie structureren

Bij een departement structureert men inhoud met inzet van sjablonen om zo bij openbaarmaking makkelijker onderscheid te maken tussen inhoud die daarvoor wel en inhoud die daarvoor niet in aanmerking komt.

Toelichting:

Eén departement ontwikkelt sjablonen waarmee helder wordt welke informatie wel en niet gedeeld kan worden. Ook andere ministeries werken met sjablonen, met gebruikmaking van bijvoorbeeld een documentgenerator, zoals DocGen. Het zo ontwerpen van sjablonen dat rekening wordt gehouden met het makkelijk openbaar maken van documenten valt onder de open by design-benadering. Dat komt neer op aan de voorkant bij het creëren van informatie al rekening houden met openbaarheid. Documenten later openbaar maken wordt zo makkelijker omdat de informatie in het document is gestructureerd.

Ook het uitsplitsen van informatie naar twee documenten is een mogelijkheid. Bij bijvoorbeeld concurrentiegevoelige informatie, of informatie die het procesbelang van de staat raakt, kan men een basisdocument opstellen dat (later) eenvoudig openbaar te maken is, en een bijlage maken met informatie die zich niet leent voor openbaarmaking.

Een extern en bij departementen bekend voorbeeld van deze manier van werken is wat de Provincie Zuid-Holland doet. Daar maakt men tegenwoordig niet alleen de besluitenlijsten van Gedeputeerde Staten openbaar, maar ook de achterliggende stukken en ambtelijke adviezen, terwijl men persoonlijke adviezen aan een gedeputeerde of gevoelige informatie opneemt in een bijlage. Op deze manier kan men bij openbaarmaking makkelijk onderscheid maken tussen wat wel en wat niet openbaar wordt. Wel zal men bij invoering van de nieuwe Woo, bij dit voorbeeld, moeten kijken naar deze werkwijze. Dat is omdat de Woo gaat zorgen voor veranderingen van de regels voor 'persoonlijke beleidsopvattingen'.

Aanbeveling 1 bij Informatie structureren

Overweeg om inhoudelijke discussies te verplaatsen van het medium e-mail naar een digitale samenwerkingsruimte zoals een digitaal forum. Enkele overheden experimenteren al met de lijn om inhoudelijke discussies niet via de mail of Whatsapp te voeren, maar in een gemeenschappelijke digitale werkrimte. Het voordeel is dat alle bij elkaar horende inhoud dan in één ruimte ontstaat en op die manier gebundeld wordt en blijft. In een forum komen alle posts (berichten) die onder een topic (onderwerp) vallen in een thread (gesprek,

conversatie). Zo'n thread kan men makkelijk als geheel archiveren. Dat maakt het later makkelijker om wat is ingebracht in zo'n discussie, te beoordelen, want alle inhoud staat bij elkaar en niet, zoals bij gebruik van e-mail voor hetzelfde, verspreid over tientallen mailboxen.

Aanbeveling 2 bij Informatie structureren

Overweeg om voor onderwerpen die zich daarvoor lenen te gaan werken met zogenoemde functionele e-mailboxen. Ook dat leidt tot min of meer automatische bundeling en daarmee ordening van bij elkaar horende e-mail. Het werken met zulke e-mailboxen is mogelijk voor zowel interne als externe e-mail. Bij externe e-mail ligt het voor de hand om e-mail in zo'n box te laten binnenkomen. Bij interne e-mail zou men kunnen afspreken dat alle relevante e-mail over een aangewezen onderwerp in afschrift, dus met een Cc, naar de functionele mailbox gaat. Op die manier aan de kant van de informatiehuishouding structureren en ordenen leidt tot minder zoeken en minder uitzoekwerk (selecteren) bij de Wob-processen.

Informatie labelen

Er liggen kansen om aan de slag te gaan met metagegevens voor openbaarheid met gebruikmaking van voor het Rijk beschikbare metagegevensstandaarden. Een departement houdt daar in het eigen metagegevensschema al rekening mee.

Andere departementen labelen informatie indirect door deze in te delen in rubrieken waarbij de rubriek voor een belangrijk deel bepaalt of informatie openbaar is.

Toelichting:

In de archiefwereld is het werken met metagegevens dé manier om informatie te ordenen, van context te voorzien en vindbaar te maken. Metagegevens zijn kenmerken die men als labels toevoegt aan dossiers, documenten en andere informatie. Daarmee kan men ook aangeven wat (in principe) wel en niet openbaar is en bij niet openbaar zijn welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Het Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid en andere metagegevensstandaarden bieden daar ruimte voor. Departementen werken al wel met dat soort standaarden, maar lijken de mogelijkheden daarin voor wel en niet openbaarmaking nog niet te gebruiken. Eén departement houdt al wel rekening met het labelen van informatie met metagegevens over openbaarheid en doet dat in haar metagegevensschema voor het nieuwe DMS/RMA.

Het Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid legt onder de kop 'Functies van metagegevens' uit dat 'het toekennen van metagegevens over gebruiksrechten, vertrouwelijkheid en openbaarheid helpt bij een zorgvuldige omgang met (gevoelige) informatie'. Dit profiel bevat een element voor het vastleggen van metagegevens over de openbaarheid van informatie. Het toevoegen van dergelijke metagegevens gebeurt bij voorkeur al bij de creatie van informatie. Want juist dan is er maximaal zicht op de betekenis van informatie en de mate waarin die openbaar kan zijn.

Andere departementen labelen informatie indirect door deze in te delen in rubrieken waarbij de rubriek voor een belangrijk deel, maar niet voor 100%, bepaalt of de informatie openbaar is.

5.2 Informatie in bewaring nemen

Dossiervorming (informatie selectief en geordend bewaren)

Informatie selectief (volgens de selectielijst en niet meer en niet minder dan wat relevant is) en geordend (in dossiers, meestal in een centraal DMS/RMA) bewaren maakt dat zoeken en vinden binnen de Wob-processen sneller verloopt en meer zekerheid biedt. Hoewel het goed vullen van dossiers discipline vereist, gaan de departementen door met daarnaar te streven. Dat geldt ook voor het toevoegen van relevante e-mails aan dossiers. Een departement vindt (nu al) dat 'dossiers over het algemeen goed worden gevuld'.

Belangrijke succesfactoren zijn:

- een goed werkend en laagdrempelige DMS/RMA (Document Management Systeem/Record Management Application, vaak kortweg archiefsysteem genoemd) dat aansluit op de werkprocessen en de manier van werken van de medewerkers;
- passende instructies, waar nodig maatwerk;
- bewustzijn bij de medewerkers van het belang van dossiers;
- metingen en controles.

Zie voor de 'good practices' hiervoor de thema's Commitment, sturing en gedrag, Verbeter- en vernieuwingsaanpak en Kwaliteitssystemen.

Toelichting:

De afgelopen jaren zijn verschillende studies gedaan naar het gebruik van informatiesystemen en de kwaliteit van de informatiehuishouding. Zo deed onderzoeksbureau GfK in 2017 onderzoek naar de meningen en ervaringen van rijksambtenaren over de informatiehuishouding.¹² Het leidde onder meer tot de volgende observaties en conclusies:

- een grote meerderheid van 85% ziet een goede informatiehuishouding als onmisbaar voor de uitvoering van hun werkzaamheden. Tegelijkertijd vindt 10% dat de informatiehuishouding momenteel op orde is. Hoe verder in het proces (van aanmaken documenten tot het (terug)vinden ervan), hoe hoger de ontevredenheid;
- de gebruiksonvriendelijkheid van systemen is één van de belangrijkste oorzaken van ontevredenheid; een derde van de ambtenaren is tevreden over het DMS/RMA;
- 37% omzeilt door het Rijk beschikbaar gestelde (digitale) tools en voorzieningen;
- vindbaarheid is een probleem. Binnen het gehele proces van digitaal (samen)werken bestaat de meeste ontevredenheid over het (terug)vinden van documenten. Bijna alle ambtenaren (96%) geven aan dat zorgen voor overzichtelijke zoekresultaten een (zeer) belangrijk onderdeel is van het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding;
- naast snelle en goede bereikbaarheid van informatie, staat ook één centraal systeem in de top 3 van belangrijkste aspecten om de informatiehuishouding op orde te brengen en houden.

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat ieder departement een eigen DMS/RMA heeft. Voorbeelden zijn Digidoc (geleverd en beheerd door Doc-Direkt), DoMuS, ProZa, HPRM en Marjolein. Sommige systemen worden door meerdere ministeries gebruikt. De lijn is dat men te archiveren en te bewaren informatie in beginsel opslaat in dossiers in het DMS/RMA. De meeste respondenten constateren dat dit slechts in beperkte mate het geval is. Veel ambtenaren vinden het DMS/RMA waarmee ze moeten werken, niet gebruiksvriendelijk. De systemen sluiten vaak niet goed aan op de werkprocessen en de manier van werken en ze zijn omslachtig wat betreft uit te voeren handelingen zoals het opslaan van documenten, zo is te horen. Dat is een van de redenen waarom veel e-mails die wel relevant zijn (voor verantwoording en bewijsvoering en in dat kader voor de reconstructie van processen en besluitvorming) niet worden opgeslagen in het DMS/RMA. De (als archief te beschouwen) informatie die niet in het DMS/RMA terecht komt, blijft vaak achter op netwerk- en persoonlijke schijven en wordt daar, maar zonder gecontroleerd beheer, bewaard. Ook blijft informatie achter in andere systemen, veelal de systemen waarin die informatie is gecreëerd of ontvangen, ook wel bronsystemen genoemd.

Verscheidende departementen werken aan het verbeteren van het vullen van dossiers in het centrale DMS/RMA. Hier en daar ziet men ook verbeteringen. Een van de maatregelen die in dat kader worden getroffen is het afsluiten van gezamenlijke schijfruimte zoals afdelings- en persoonlijke schijven. Het doel is dan om dat al bij de

¹² GfK, *Rijk aan Informatie* (in opdracht van het ministerie van OCW), 2017.

creatie van informatie, bij documenten is dat bij het opstellen van een nieuw document, te doen in een gecontroleerde digitale beheeromgeving (zoals een DMS/RMA).

De informatie die wel bewaard wordt, maar niet in dossiers in een centraal DMS/RMA, is vaak moeilijk te vinden. Dat geldt ook voor het zoeken en vinden van informatie in het kader van Wob-verzoeken. Ook gaat het zoeken naar die informatie vaak gepaard met het moeten overwinnen van andere hindernissen en problemen, zoals het regelen van toegang tot e-mail en andere systemen en het één op één benaderen van medewerkers. Dat laatste omdat zij informatie op hun persoonlijke schijf hebben of alleen zelf weten waar welke informatie te vinden is. Dat leunen op het geheugen, de kennis en de bereidwilligheid van medewerkers is ongewenst, onder andere omdat mensen niet alles onthouden, niet altijd bereidwillig zijn en soms gewoon uit dienst zijn.

Eén departement is redelijk tevreden met het eigen DMS/RMA. Mail kan men met een druk op de knop in het DMS/RMA plaatsen. Het is zelfs mogelijk om de mappenstructuur van Outlook te koppelen aan de mappenstructuur van het DMS/RMA. Ook heeft het DMS/RMA een goed werkende zoekfunctie. Men kan er 'booleaans' in zoeken op elk metagegevenveld, hetgeen neerkomt op het combineren van meerdere trefwoorden waarbij men kan aangeven hoe het systeem die moet combineren (én én, óf óf en ook meer ingewikkelde combinaties). De beleidsmedewerkers van dit departement zijn over het algemeen tevreden over deze zoekfunctie.

Van de zeven departementen die we hebben gesproken over hun DMS/RMA, zijn er vier bezig met de vernieuwing of vervanging van hun DMS/RMA. Voor die departementen is de huidige situatie dus minder relevant dan wat de geplande nieuwe omgeving gaat bieden. Hierbij is de aanpak van één departement met toepassing van de archivering by designaanpak interessant als 'good practice'. Zie voor meer informatie daarover onder de 'good practice' Vernieuwingsprogramma.

E-mail archiveren

De Handreiking Bewaren van e-mail Rijksoverheid is een rijksbrede richtlijn. Deze schrijft voor dat 10 weken na verzending of ontvangst alle dan nog niet 'opgeschoonde' e-mail van alle medewerkers voor bewaring wordt veiliggesteld. De e-mail van aangewezen sleutelfunctionarissen wordt vervolgens blijvend bewaard, de e-mail van andere medewerkers wordt na 10 jaar vernietigd. Hoewel het enthousiasme over deze methode beperkt is, kiezen alle departementen voor implementatie ervan. Soms is dat nog een plan en soms zijn er problemen met de implementatie. Waar dit het geval is, kan men gebruik maken van de ervaringen van departementen waar dit al wel werkt.

Toelichting:

Het archiveren van e-mail is lastig. Het is niet altijd makkelijk om een bericht dat relevant is voor een dossier, aan zo'n dossier in veelal het DMS/RMA toe te voegen. Soms kan het met slepen van berichten zoals bij het DMS/RMA van één ministerie. Maar vaak is het ingewikkelder, omdat slepen niet kan of omdat daarvoor een systeemkoppeling nodig is. Dan moet het min of meer handmatig. In combinatie met een beperkte discipline komt een belangrijk deel van de relevante e-mail dan niet in een dossier terecht. Die e-mail blijft dan achter in de Outlookomgeving. Omdat veel gebruikers ook niet toekomen aan het (tijdig) ordenen en opschonen van hun mail ontstaat zo een enorme hoeveelheid e-mail die niet geordend en niet selectief (wat relevant is wel, wat niet relevant is niet) wordt bewaard. De methode zoals beschreven in de 'Handreiking Bewaren van e-mail Rijksoverheid' zorgt er voor dat veel e-mail in ieder geval wordt bewaard, al is het dan niet geordend en niet selectief. Want e-mail die volgens de genoemde handreiking wordt bewaard, wordt 'in bulk' bewaard. Het gevolg is dat als dit de enige methode is, dat bij Wob-verzoeken alsnog veel werk oplevert. Er moet dan gezocht worden in grote hoeveelheden niet (in dossiers) geordende e-mail. Omdat die ook niet selectief is bewaard, moet men wat men bij een onderwerp vindt alsnog uitsorteren naar wel en niet relevant.

Het zoeken naar mails is op verschillende departementen dan ook een veelomvattend hoofdpijndossier. Zo is bij sommige departementen het zoeken naar e-mail alleen mogelijk voor de betreffende medewerker. Het verzamelen van de mails is dan afhankelijk van de tijd en bereidheid van individuele medewerkers. Het wordt nog lastiger als iemand al uit dienst is. Verder bestaan er veel 'mailbomen' met vertakkingen door afschriften (Cc's) en vraag-antwoord-lijnen. Die zorgen voor extra grote hoeveelheden e-mail en maken het geheel onoverzichtelijk. Ten slotte worden mails voor uiteenlopende zaken en dus ook niet relevante zaken gebruikt zoals voor het regelen van lunchafspraken. Er wordt gezocht naar oplossingen, maar makkelijke oplossingen zijn nog niet gevonden. Wel gaat het onderzoek naar oplossingen verder. Zo loopt er onder de paraplu van het RDDI-programma het project Wob-hulp dat bezig is met gemeenschappelijke tooling voor het zoeken, vinden en ontdebellen van e-mails.

Vrijwel alle departementen volgen de genoemde rijksbrede richtlijn of gaan deze alsnog implementeren. Tegelijkertijd zien we dat de departementen doorgaan met hun streven naar complete dossiers in het centrale DMS/RMA met daarin ook de voor dossiers relevante e-mails. Men kiest dus voor een tweesparenbeleid: e-mail in bulk archiveren, naast e-mails geordend en selectief archiveren in dossiers.

Aanbeveling bij E-mail bewaren

Plan een evaluatie van in samenhang de huidige twee manieren van e-mail archiveren¹³, in bulk volgens de rijksbrede richtlijn en in dossiers in per departement een centraal DMS/RMA. Neem daarin mee wat de effecten zijn van beide vormen van archiveren op het zoeken, vinden en selecteren van e-mail in het kader van Wob-verzoeken.

Dossiervorming met check op aanwezige documenten

Bij Zaakgericht werken kan het systeem dat dit regelt, afdwingen dat men een dossier compleet maakt. Pas als alle bij het proces verwachte documenten 'een vinkje hebben' kan de behandelaar door naar de volgende fase in het proces. Eén departement past dit deelconcept van Zaakgericht werken nu toe bij het herontwerpen en -inrichten van processen in combinatie met het nieuwe archiefsysteem.

Toelichting:

Bij het toepassen van deze benadering wordt bij het ontwerpen en inrichten van een zaaktype bepaald welke relevante standaard documenten in welke fase van het proces beschikbaar moeten komen. De software van een zaakstelsel maakt het mogelijk om dat vervolgens per zaaktype zo in te stellen dat de gebruiker kan zien welke documenten al aanwezig zijn en welke op enig moment nog ontbreken. Als de documenten bij een onderscheiden fase van het proces compleet zijn, pas dan kan de behandelaar door naar de volgende fase. Deze manier van werken creëert overzicht en duidelijkheid bij het vullen van een (zaak-)dossier en het leidt tot meer complete dossiers, ook als in de ontwerpfasen niet alles kan worden voorzien (bij de uitvoering kunnen ook documenten verschijnen die wel relevant zijn, maar niet standaard). Zie verder voor de mogelijkheden op dit punt de documentatie van leveranciers van software voor zaakgericht werken.

Aanvullend op het vorige kan in bronsystemen voor specifieke taken (taakspecifieke bronsystemen) een functie aanwezig zijn die automatisch zorgt voor het plaatsen van gecreëerde standaard documenten in een dossier in een archiefsysteem; dit onder de voorwaarde dat er ook een systeemkoppeling is naar het archiefsysteem.

¹³ Strikt genomen gaat het om verschillende zaken, namelijk 'veilig stellen' en 'archiveren' van e-mail. Echter in de praktijk worden deze begrippen als equivalent gezien. De huidige praktijk rond omgang met e-mail wordt daardoor als een 'twee sporen' beleid ervaren.

Bronsystemen en systeemkoppelingen

De vraag wat waar (in welke systemen) te archiveren en te bewaren en ook weer terug te vinden is wordt vaak niet expliciet beantwoord, maar is onder de oppervlakte wel aanwezig bij de departementen. Dat speelt zowel bij de constatering dat het vullen van dossiers in het centrale DMS/RMA maar deels lukt, als bij het vraagstuk hoe en waar bij Wob-verzoeken de juiste informatie te vinden is. Binnen een systeem zoeken, zoals in een DMS/RMA is vaak geen groot probleem, maar organisatiebreed over alle applicaties heen zoeken is een uitdaging. Het gaat om vraagstukken die een relatie hebben met het geheel aan applicaties waaronder de hiervoor genoemde bronsystemen, dus het applicatielandschap en met het al dan niet aanwezig zijn van systeemkoppelingen tussen applicaties.

De 'good practices' zijn de systeemkoppelingen die er wel zijn, van bronsystemen naar een centraal DMS/RMA en van een organisatiebrede zoekapplicatie naar bronsystemen waarin - bedoeld of onbedoeld - ook informatie wordt bewaard. Het aandachtspunt is de vraag hoe hiermee kijkend naar het applicatielandschap mee om te gaan. Hieronder volgt een nadere verkenning van dit - tamelijk complexe - aandachtsgebied.

Inleidende schets van het aandachtsgebied:

Alle departementen hebben een centraal DMS/RMA oftewel archiefsysteem. De afkorting DMS staat voor Document Management Systeem. Dat betekent dat in ieder geval een deel van de traditionele tekstdocumenten al direct bij de creatie ervan in dit systeem terecht komen. Dat is niet het geval voor alle informatie. Organisaties hebben over het algemeen meerdere informatiesystemen oftewel applicaties. Ook in veel van die applicaties wordt informatie gecreëerd (of ontvangen). Gezien vanuit een centraal DMS/RMA zijn dat bronsystemen. Van de informatie die daar ontstaat hoeft niet alles als archief te worden bewaard, maar een belangrijk deel wel. De vraag is dan waar dat gebeurt. Als de lijn is om de als archief te beschouwen informatie in bronsystemen uiteindelijk te bewaren in dossiers in het centrale archiefsysteem, dan is er iets nodig om te zorgen dat het daarin terecht komt. Als het handmatig moet, dan is dat vaak een stevige drempel om het ook te doen. Gebeurt het wel op die manier, dan is handmatig vaak ook om andere redenen niet ideaal. Bij informatie in de vorm van documenten of andere informatieobjecten horen in principe ook metagegevens. Die ontstaan bij voorkeur al bij het creëren van informatie, of ze horen er - bij het ontvangen van informatie - al bij. Ook die metagegevens handmatig goed in een centraal archiefsysteem krijgen is extra lastig. Goede systeemkoppelingen, ook wel API's (Application Programming Interfaces) of connectoren genoemd, tussen bronsystemen en een centraal archiefsysteem werken daarom beter. Er is dan minder handwerk nodig en met een goede koppeling is ook het resultaat beter. Vaak echter hebben bronsystemen geen systeemkoppeling naar het centrale archiefsystemen. Dat betekent dat in de praktijk een deel van de als archief te bewaren informatie achterblijft in bronsystemen. Dat is eenvoudigweg de andere kant van wat departementen melden over het onvoldoende goed vullen van dossiers in het centrale archiefsysteem.

Als het voorgaande de praktijk is, dan heeft dat ook consequenties voor het later kunnen terugvinden van informatie. Want die zit dan deels ook in bronsystemen, ergens in het applicatielandschap, want vaak is niet duidelijk welke informatie zich in welke applicaties bevindt. Soms zal ook informatie die gezien vanuit een Wob-verzoek bij elkaar hoort, over meerdere systemen verspreid zijn. Departementen proberen dat op te lossen met een organisatiebrede zoekapplicatie, zoals BDAP Zoek en Vind van Doc-Direkt, ook wel benoemd als een enterprise search-applicatie. Maar ook zo'n applicatie werkt alleen voor die bronsystemen waarop het is aangesloten, met een systeemkoppeling.

Aandachtspunt:

Departementen die werken met BDAP Zoek en Vind melden dat die oplossing is of kan worden aangesloten op het centrale DMS/RMA, de e-mail en netwerkschijven, en ook dat men de mogelijkheid van meer aansluitingen onderzoekt. Het project Wob-hulp heeft dit aandachtspunt onder zijn hoede genomen.

Het aandachtspunt is hier de vraag hoe om te gaan met de als archief te bewaren informatie in bronsystemen. Wat betekent in dit verband het streven naar goed gevulde dossiers in een centraal systeem? Is het achterblijven van als archief te bewaren informatie in bronsystemen dan ongewenst, of is het een te accepteren gegeven, of is het allebei, of kiest men ervoor dat archiveren in bronsystemen juist OK is? Met in dat laatste geval de consequentie dat die systemen dan wel moeten voldoen aan de eisen van de Archiefwet! Als men niet kiest voor archiveren in bronsystemen, wat betekent dat dan voor het koppelen van bronsystemen aan het centrale DMS/RMA? Welke systeemkoppelingen zijn daarvoor nodig, kan dat technisch ook en wat kost het? Bij organisatiebreed willen zoeken naar informatie zijn vergelijkbare vragen aan de orde. Welke zoekapplicatie(s) wil men inzetten, welke systeemkoppelingen zijn daarvoor nodig, kan het technisch en als het kan, wat kost het dan?

Aanbeveling:

Het hiervoor geschetste aandachtspunt vraagt om een visie met antwoorden en dat in samenhang met de inrichting van het applicatielandschap. Op hoofdlijnen heeft deze problematiek een generiek karakter. Het ligt dan ook voor de hand om te beginnen met een gezamenlijke verkenning. Dat kan uiteindelijk resulteren in een gezamenlijke visie met een of enkele oplossingsrichtingen op hoofdlijnen. Deze gezamenlijk verkenning is inmiddels opgepakt door het project Wob-hulp.

5.3 Informatie beheren

Digitaal overbrengen

Een departement kiest er soms bij veel Wob-verzoeken voor om bepaalde (digitale) dossiers vervroegd over te brengen naar het e-depot van het Nationaal Archief. Daarvoor heeft men een (export-)tool operationeel. Inmiddels werkt men ook aan een systeemkoppeling voor overbrengen op een nog meer geautomatiseerde manier.

Toelichting:

Na overbrenging naar een archiefbewaarplaats (archiefbewaarplaats is een begrip uit de Archiefwet) worden de regels voor openbaarheid bepaald door de Archiefwet en niet meer door de Wob. De Archiefwet regelt de gronden voor beperkingen op de openbaarheid van overgebracht overheidsarchief. De belangrijkste bepaling is dat de archiefstukken in een archiefbewaarplaats in principe openbaar zijn. In de praktijk zijn er na overbrenging onder het regime van de Archiefwet minder beperkingen op openbaarheid dan er voor overbrenging onder het regime van de Wob uitzonderingsgronden zijn voor openbaarheid. Daar komt bij dat na het vervroegd overbrengen (eerder dan na uiterlijk 20 jaar zoals nu verplicht in de Archiefwet) van dossiers naar het Nationaal Archief het departement niet meer wordt belast met op die dossiers gerichte Wob-verzoeken.

Het overbrengen van digitaal archief moet zorgvuldig gebeuren en vergt technische maatregelen. Bestandsformaten moeten leesbaar blijven, de structuur van dossiers moet in stand blijven en metagegevens mogen niet verloren gaan. Eén departement heeft een operationeel tool om dossiers door middel van een export uit het DMS/RMA over te brengen naar het e-depot van het Nationaal Archief. Dat e-depot is een technisch geavanceerd archiefsysteem met als extra functionaliteit dat het ook voor de lange termijn zorgt voor het duurzaam toegankelijk blijven van informatie. Zo zorgt een e-depot bij bestandsformaten die in onbruik raken dat deze worden geconverteerd naar nieuwere formaten. Juridisch gezien is het e-depot van het Nationaal Archief - in de termen van de Archiefwet - een archiefbewaarplaats.

Het genoemde departement werkt daarnaast aan verdergaande automatisering van het overbrengingsproces door het ontwikkelen van een systeemkoppeling van het eigen DMS/RMA naar het e-depot van het Nationaal Archief.

5.4 Informatie ontsluiten

Laktool dat geïntegreerd is in het DMS/RMA

Een departement gaat bij het in 2021 in te voeren nieuwe DMS/RMA werken met een laktool dat daarin is geïntegreerd. Het zal dan niet meer nodig zal zijn om te lakken documenten eerst uit het DMS/RMA te halen om ze na het lakken weer terug te plaatsen in het DMS/RMA.

Toelichting:

Het principe van deze oplossing is zowel eenvoudig als praktisch handig en tijdbesparend. De beschikbaarheid van zo'n voorziening is een technische aangelegenheid waar de leverancier van de software voor zorgt. Bij één departement is zichtbaar dat het mogelijk is. De integratie van de laktool in het DMS/RMA heeft dan weer wel als nadeel dat het dan buiten het DMS/RMA niet gebruikt kan worden.



Proactief openbaar maken

Alle departementen maken bepaalde soorten informatie actief openbaar. Voor wat al openbaar is, zullen Wob-verzoeken achterwege blijven. In die zin is dit een 'good practice' met opbrengsten. Soms is de werkelijkheid ingewikkelder en leidt het tot meer andere Wob-verzoeken. Maar ook dat is een reden om goed te kijken naar wat wel goed werkt.

Toelichting:

De vraag of meer actieve openbaarheid daadwerkelijk leidt tot minder Wob-verzoeken (of toekomstige Wob-verzoeken), laat zich niet eenvoudig beantwoorden.

Aan de ene kant zijn er voorbeelden van actieve openbaarmaking die leiden tot minder verzoeken. Jarenlang dienden verschillende media Wob-verzoeken in naar de bestuurskosten (de 'bonnetjes') van ministers of topambtenaren. Sinds enige tijd worden deze bestuurskosten uit eigener beweging actief openbaar gemaakt,

waardoor de Wob-verzoeken op dit gebied achterwege blijven. Hetzelfde geldt voor geschenken, voor de agenda's van bewindspersonen en de kosten van de landsadvocaat. Daarover is besloten om deze documenten actief openbaar te maken, hoewel de departementale praktijken op deze terreinen nog een wisselend beeld laten zien. Ook dit leidt in beginsel tot minder Wob-verzoeken die op deze onderwerpen betrekking hebben.

Er zijn meer voorbeelden van informatie actief openbaar maken naar aanleiding van herhaalde Wob-verzoeken. Zo is er nu meer informatie beschikbaar over de kosten van het Koninklijk Huis (AZ), de jaarlijkse frauderapportage van de Koninklijke Marechaussee (Defensie) en het Handboek Loonheffing (Belastingdienst). Het ministerie van JenV maakt sinds enkele jaren migratiecijfers actief openbaar. Dit werkt goed omdat het zichtbaar Wob-verzoeken voorkomt. Bij het ministerie van VWS komen sinds het begin van de Corona-pandemie veel Wob-verzoeken binnen over bijvoorbeeld Intensive Care-cijfers en voorraden van medische hulpmiddelen. Daar is men begonnen met veel van deze informatie actief openbaar te maken. Vaak wordt een deel van de informatie actief openbaar gemaakt en blijft een ander deel passief openbaar.

Nog enkele andere voorbeelden van informatie waarbij het actief openbaar maken ervan Wob-verzoeken kan voorkomen, met al toepassing bij sommige departementen:

- inhuur externen;
- ICT-kosten;
- de kosten van opleidingen;
- declaraties;
- verkeersboetes van dienstauto's;
- wachtgeld.

Hier staat tegenover dat respondenten aangeven dat de omvang en complexiteit van Wob-verzoeken de laatste jaren lijkt toe te nemen, ondanks het feit dat er meer informatie actief openbaar wordt gemaakt. Daarom ook betwijfelt een groot deel van de respondenten of de verwachte Wet open overheid (Woo) met de verplichting tot meer actieve openbaarmaking zal leiden tot een afname van het aantal Wob-verzoeken. Zij voorzien eerder een toename, omdat nieuwe informatie juist ook weer tot nieuwe vragen en Wob-verzoeken kan leiden.

Bij verschillende ministeries zijn recent pilots gestart met actieve openbaarheid. Daarbij gaat het deels om stukken die niet als verplichte categorie worden genoemd in de Woo, maar waarbij andere zoals maatschappelijke redenen in beeld zijn om informatie actief openbaar te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om WABO-adviezen van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE), een dashboard met informatie over gasbevingen in Groningen, informatie over het aantrekken van internationale bedrijven (NFIA), vergunningen voor dierproeven en gegevens over stikstofmetingen.

6. Opbrengsten bij Wob-processen

6.1 Opbrengst bij Informatie zoeken en vinden: meer trefzekere 'hits'

Informatie die selectief (niet meer en niet minder dan wat relevant is) en geordend (in dossiers) is bewaard, levert betere resultaten (completer en met meer zekerheid) op bij het naar aanleiding van een Wob-verzoek zoeken en vinden van informatie. Gericht archiveren aan de voorkant voorkomt het zoeken naar de 'speld in de hooiberg'.

De 'good practices' die zorg dragen voor deze opbrengst zijn:

- a. dossiervorming (informatie selectief en geordend bewaren).
Dossiervorming, over het algemeen in een centraal archiefsysteem, is de traditionele methode voor archiveren en het bewaren (voor zolang dat nodig is) van wat gearchiveerd is. Indien succesvol toegepast leidt deze methode ertoe dat:
 - bij het zoeken van (gearchiveerde) informatie duidelijk is in welk systeem men moet zoeken;
 - de juiste dossiers makkelijk zijn te vinden door de in het archiefsysteem ingebouwde indexatie op rubrieken, processen en onderwerpen;
 - hetgeen gevonden wordt, is geordend door bundeling per proces en/of onderwerp in een dossier;
 - hetgeen gevonden wordt relevant is omdat de dossiers eerder selectief zijn gevuld. Dit laatste is ook een opbrengst bij het Wob-deelproces Informatie lezen, interpreteren en selecteren;
- b. dossiervorming met check op aanwezige documenten (als onderdeel van zaakgericht werken).
Gebruik maken in de software voor zaakgericht werken van de functie om te controleren op de aanwezigheid van documenten zorgt voor het vollediger vullen van dossiers. Het gaat daarbij om de documenten (of andere informatieobjecten) die standaard thuishoren in het dossier van een zaak dat tot een (gestandaardiseerd) zaaktype behoort. Het resultaat aan de Wob-kant zijn completere dossiers;
- c. bronsystemen en systeemkoppelingen.
Systeemkoppelingen tussen bronsystemen en een centraal archiefsysteem kunnen het makkelijker maken om dossiers in een centraal archiefsysteem te vullen. Het verlaagt de drempel voor medewerkers om dossiers goed te vullen. Systeemkoppelingen tussen een organisatiebrede zoekapplicatie en bronsystemen zorgt voor toegang tot informatie die daarin is bewaard;
- d. informatie labelen.
Metagegevens helpen bij het zoeken van informatie door het gebruik van trefwoorden in combinatie met onder andere het geïndexeerd zijn van metagegevens in bijvoorbeeld een DMS/RMA (indexen zijn vergelijkbaar met digitale inhoudsopgaven).

Ook de 'good practice' E-mail archiveren is van invloed op het Informatie zoeken en vinden binnen het Wob-proces, zij het dat het effect afhankelijk is van hoe de e-mail is gearchiveerd. Als e-mail selectief (niet meer en niet minder dan wat relevant is) is toegevoegd aan dossiers en dus ook gebundeld en geordend is bewaard, dan leidt dat zoals de hiervoor genoemd maatregelen tot beter zoeken en vinden. Is e-mail volgens de rijksbrede richtlijn voor het bewaren van e-mail in bulk gearchiveerd en bewaard, dan is in principe alle e-mail te vinden, maar het zoeken is door de omvang van waarin men moet zoeken minder doelgericht, het is lastiger om te vinden wat men zoekt en het resultaat biedt minder zekerheid dat het juiste (niet meer en niet minder dan nodig is) is gevonden. Het effect op het Wob-proces hangt hier dus af van de wijze van archiveren van de e-mail.

6.2 Minder werk bij informatie interpreteren, selecteren en ordenen

De 'good practices' waarmee deze opbrengst wordt gerealiseerd zijn:

- b. informatie labelen.

Het gelabeld zijn van informatie met metagegevens helpt zowel bij het interpreteren van informatie als bij het selecteren en bundelen van informatie. Wat bij dit deel van de Wob-processen juist in de weg kan zitten is ongericht in bulk bewaarde e-mail.

De maatregelen die kunnen zorgen voor beter informatie interpreteren, selecteren en ordenen zijn die welke gebaseerd zijn op de volgende 'good practices':

- a. dossiervorming (informatie selectief en geordend bewaren) en dossiervorming met check op aanwezige documenten. Bij bundeling van informatie in dossiers is minder zoekwerk nodig om informatie te selecteren en voor de Wob-verzoeker te ordenen;

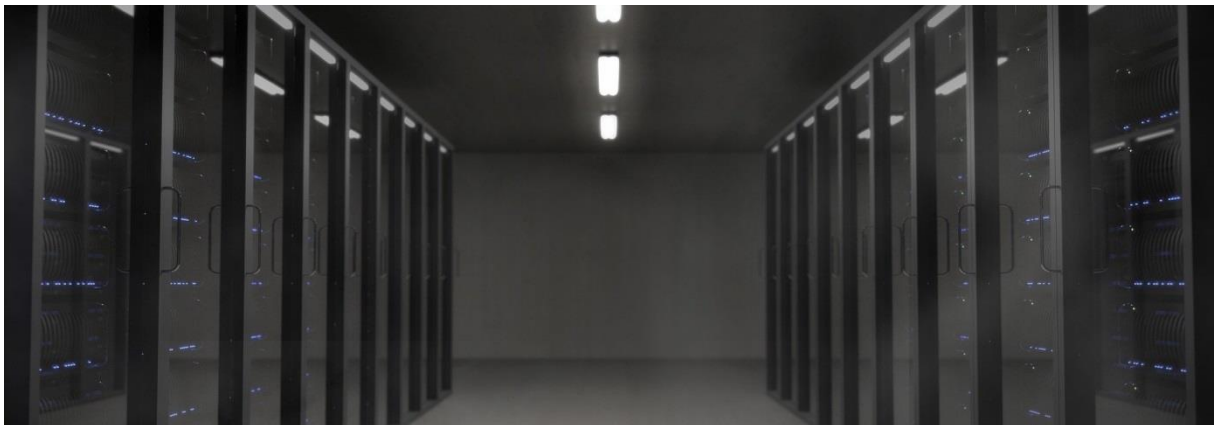
- b. bronsystemen en systeemkoppelingen.

Systeemkoppelingen tussen bronsystemen en een centraal archiefsysteem maken het makkelijker dossiers te vullen;

- c. informatie labelen.

Metagegevens plaatsen informatie in context en metagegevens kunnen direct of indirect duidelijk maken welke informatie niet en wel relevant is voor een Wob-verzoek en welk deel daarvan in aanmerking komt voor openbaar maken.

Zoals benoemd in de vorige paragraaf kan ook hier het archiveren van e-mail twee soorten gevolgen hebben. Bij het archiveren van e-mail in dossiers worden deze completer en wordt het geheel aan informatie dat relevant is voor een Wob-verzoek overzichtelijker. Bij dossiers met daarin alleen de relevante e-mails bijvoorbeeld is het zogenoemde ontdubbelen van e-mail niet nodig. Bij in bulk bewaarde e-mail is meer zoekwerk nodig voordat een goede selectie en ordening ontstaat.



6.3 Minder werk bij het weglakken van vertrouwelijke informatie

Lakken is arbeidsintensief en kost dus veel tijd. Lakken is minder nodig of wordt makkelijker door maatregelen die gebaseerd zijn op de volgende 'good practices':

- a. informatie (slim) weglaten bij het opstellen van documenten;
- b. informatie structureren door het werken met sjablonen en ook door informatie die niet openbaar is in een apart document te plaatsen.

Bij lakken kunnen ook AI-tools¹⁴ die vertrouwelijke informatie herkennen, helpen. AI-tools kunnen in potentie veel opleveren. Dat geldt voor het toevoegen van metagegevens, het zoeken en vinden van informatie, het selecteren en ontdubbelen van informatie en het lakken van informatie en het produceren van inventarislijsten. Diverse departementen experimenteren hiermee. Ook worden en zijn er pilots uitgevoerd met AI-tools. Project Wob-hulp van RDDI is bezig met het beschikbaar stellen van gemeenschappelijke Wob-hulp tooling voor alle departementen.

Een respondent: 'In december 2020 zijn we met twee andere departementen en verschillende sprekers een ochtend in gesprek gegaan over AI-tools. Het staat nog best wel in de kinderschoenen. In die zin kun je er (nog) niet op vertrouwen. We zijn er wel mee begonnen; we vinden het leuk. Als AI aanvullend kan helpen in het proces, bijvoorbeeld bij zoeken en geautomatiseerd metadateren, is dat natuurlijk mooi. Maar de beperkingen maken dat onze lijn blijft om geordend en selectief (wat relevant is) te archiveren in dossiers. Dat blijft voorlopig de basis'.

Nu lijken de mogelijkheden van AI-tools nog beperkt. Maar het is van belang de resultaten van deze tools te blijven volgen. Veelal zijn deze tools ondersteunend en kunnen ze werk uit handen nemen, maar kunnen ze de traditionele archiefprocessen nog niet vervangen.

Een laktool die geïntegreerd is in het DMS/RMA (ook een 'good practice') werkt daarbij vlotter dan een laktool waarbij men elk te lakken document eerst moet ophalen uit het DMS/RMA om het daarna weer terug te plaatsen. Voor eventueel gebruik buiten het DMS/RMA is dan wel een aanvullende oplossing nodig.

6.4 Minder werk door actief en proactief openbaar maken

Informatie proactief openbaar maken vermindert het aantal Wob-verzoeken. De meningen hierover zijn wel verdeeld; sommigen denken dat het tot meer Wob-verzoeken zal leiden. Maar er zijn ook verschillende goede ervaringen. Zeker als het thematisch wordt aangepakt en gericht is op actuele onderwerpen. Zie de 'good practice' Proactief openbaar maken.

Daarnaast kan het actief openbaar maken naar aanleiding van een Wob-verzoek, meer Wob-verzoeken over hetzelfde onderwerp voorkomen.

6.5 Minder werk door hergebruik van Wob-verzoeken

Veel Wob-verzoeken gaan over hetzelfde of ongeveer hetzelfde. Als men eenmaal gelakte documenten goed archiveert, dan kan men ze bij volgende Wob-verzoeken hergebruiken.

¹⁴ AI staat voor Artificial Intelligence oftewel kunstmatige intelligentie

6.6 Opbrengsten met Archivering by design en Openbaarheid by design

Met het doorvoeren van de hiervoor geschetste maatregelen geeft men deels al invulling aan de benaderingen Archivering by design en Openbaarheid by design. Dat geldt voor het ontwerpen van en vervolgens gaan werken met sjablonen en het gaan werken met metagegevens over openbaarheid.

Een verdergaande stap zien we bij één departement waar men in het kader van een nieuw DMS/RMA processen herontwerpt en daarin de ondersteuning vanuit het DMS/RMA en dus archivering ten volle meeneemt. Als het formuleren van eisen voor een nieuw DMS/RMA gebeurt met de eisen en wensen van de te ondersteunen processen (de business) als uitgangspunt dan is dat een goede aanpak.

Maximaal toegepast betekent Archivering by design en Openbaarheid by design dat archivering en openbaarheid niet alleen wordt meegenomen bij het (her-)ontwerpen en (her-)inrichten van het DMS/RMA en alle werkprocessen, maar dat dat ook gebeurt bij alle bronsystemen, dus alle applicaties waarin informatie wordt gecreëerd, ontvangen en bewaard. Het ligt voor de hand dat in ieder geval te doen bij de vervanging van systemen, dus mee te nemen in de vervangingscyclus van de informatiehuishouding van de departementen. Daarom vergen deze benaderingen een lange adem en ook een brede blik op het applicatielandschap van een organisatie.

Bij die bronsystemen gaat het natuurlijk ook over de vraag of die naast functionaliteit voor het creëren (en verwerken) van informatie, die informatie ook als archief moeten kunnen bewaren. Als men daarvoor kiest bij bepaalde bronsystemen, dan moeten ze voluit voldoen aan de eisen van de Archiefwet.

Tenslotte nog het Wob-proces zelf. Bij de 'good practice' Vernieuwingsprogramma is beschreven hoe één departement dit proces in het kader van de vernieuwing van het DMS/RMA als een van de eerste opgepakte processen heeft herontworpen.



7. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

De samenhang tussen de informatiehuishouding en het afhandelen van Wob-verzoeken is gecompliceerd. De *good practices* van departementen laten zien dat verbeteringen van de informatiehuishouding zeker de afhandeling van Wob-verzoeken kunnen versnellen en/of verbeteren. Tegelijkertijd concluderen wij dat het niet zo is dat met één of enkele maatregelen in de informatiehuishouding het Wob-proces verregaand kan worden versneld of verbeterd.

Het versnellen en/of verbeteren van de afhandeling van Wob-verzoeken vraagt dat op meerdere niveaus binnen de informatiehuishouding maatregelen in samenhang worden genomen, én dat organisaties in een continu proces van evalueren en verbeteren de benodigde maatregelen doorvoeren en aansturen. De mogelijk te treffen algemene maatregelen in de informatiehuishouding zijn nodig voor het slagen van de specifiekere maatregelen in het informatieproces.

Daarnaast zien we een aantal aandachtspunten in de informatiehuishouding, waar nog gewerkt kan worden aan oplossingsrichtingen. Het betreft dan het bewaren van e-mail, het gebruik van functionele mailboxen, het gebruik van samenwerkingsomgevingen en de keuzen die zijn te maken bij het inrichten van het applicatielandschap in relatie tot archivering¹⁵.

Samenvattend willen we lezers van dit document de volgende aanbevelingen meegeven:

- **Aan Wob-functionarissen:** Ga in gesprek met je collega's van informatiebeheer en gebruik het schema in de samenvatting om samen een goed gesprek te voeren. Een goede samenwerking tussen de Wob-functie en de informatiehuishouding kan leiden tot mooie oplossingen en een antwoord bieden op de uitdagingen die in de toekomst op departementen afkomen (bijvoorbeeld de Wet open overheid).
- **Aan informatiespecialisten:** Bovenstaand punt geldt natuurlijk ook voor de informatiespecialisten; ga in gesprek met je collega's van de Wob-functie. Daarnaast kunnen informatiespecialisten gelijk aan de slag met de *good practices* in de informatieprocessen. Dat geldt des te meer als er een actuele vraag van de vervanging van een DMS/RMA of archiefsysteem speelt of een breder herontwerp van de informatiehuishouding; op die manier kan vanaf het begin van het ontwerp rekening worden gehouden met de specifieke eisen die de afhandeling van Wob-verzoeken stelt aan de informatiehuishouding.
- **Aan het management van departementen en uitvoeringsorganisaties:** De benoemde algemene *good practices* in de informatiehuishouding zijn essentieel voor het succes van overige maatregelen. Ga over deze *good practices* in gesprek met de collega's en van informatiebeheer en creëer voor hen de ruimte om maatregelen die nodig en gewenst zijn door te voeren.
- **Aan het programma RDDI:** De geschetste *good practices* zijn soms bij één of enkele departementen vormgegeven. Er ligt ons inziens dan ook een rol voor RDDI om te kijken in hoeverre het wenselijk is dat de *good practices* breder binnen de Rijksoverheid worden ingezet – en als dat wenselijk is en er kansen zijn, een rol te pakken in de doorvoering. In de volgende fase is het waardevol als de *good practices* verder worden uitgewerkt en (nog) beter inzichtelijk en hanteerbaar worden. Wij zien daarin een kans voor RDDI, die met die informatie een rol als actieve kennismakelaar van de *good practices* kan vervullen. Voorts is het mogelijk dat RDDI een rol vervult om voor de geschetste aandachtspunten in de informatiehuishouding nieuwe *good practices* te ontwikkelen.

¹⁵ Daarbij sluiten we niet uit dat er binnen de Rijksoverheid ook andere *good practices* bestaan. Het kan natuurlijk zijn dat deze in ons onderzoek niet naar boven zijn gekomen.

Bijlage 1. Literatuur en andere bronnen

Departementale Wob-handleidingen

V. Feberwee, *Aanbevelingen ter bevordering van de afhandeling van (in potentie) omvangrijke Wob-verzoeken* (Academie voor Overheidsjuristen) 2019.

Gemeentelijke High Value Datalijst, data.overheid.nl

Gfk, *Rijk aan Informatie* (in opdracht van het ministerie van OCW), 2017.

Instructie ten behoeve van de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur d.d. 21-12-2016

Kamerstukken II, 2015/16, 28362, nr. 8.

N. Koeman e.a., *Evaluatie afschaffing dwangsomregeling openbaarheid van bestuur* (nr. 25) 2020, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

C. Koopmans & J. Prins, *Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur* (nr. 60) 2013, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Leidraad omvangrijke Wob-verzoeken

K. de Regt en R. Strijker, 'Ministeries overtreden op grote schaal eigen regels bij vrijgeven documenten, *RTL Nieuws* 16 januari 2021

Raad van State, ongevraagd advies over de Ministeriële Verantwoordelijkheid, juni 2020

Research voor Beleid, *Eindrapport en bijlagenrapport Omvangrijke en Oneigenlijke Wob-verzoeken. Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling. Een onderzoek in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2010.

Rijksbrede Wob-leidraad

Universiteit van Tilburg, *Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, 2004.

E. Verwiel, 'Ministeries steevast laat bij Wob-verzoek', *Volkskrant* 4 september 2019.

Bijlage 2. Vragenlijst

Organisatie en proces

1. Welke werkprocessen zijn er ingericht voor de afhandeling van WOB-verzoeken? In hoeverre volgt men hierbij leidraden, zoals de Rijksbrede WOB-leidraad, de Instructie voor het uitvoeren van WOB-verzoeken en/of de Leidraad omvangrijke WOB-verzoeken?
2. Hoe is het afhandelen van WOB-verzoeken binnen de organisatie geregeld? Is er bijvoorbeeld een apart team, of doen de beleidsdirecties dit zelf? Ligt het primaat en de coördinatie bij WJZ, of bij de beleidsdirecties?
3. Hoe en door wie wordt de informatie die relevant is voor het inwilligen van een WOB-verzoek bij elkaar gezocht?
4. Uit welke systemen wordt de informatie opgehaald? Denk daarbij aan DMS, netwerkschijven, mailboxen, chatprogramma's, etcetera. Zijn er verschillen in de doorzoekbaarheid en toegankelijkheidsregimes van de verschillende systemen? Welke elementen van de informatiehuishouding zorgen voor vertraging bij het zoeken en vinden van informatie?
5. Hoe is de capaciteit (bemensing, handleidingen/formats, tooling, ...) om Wob-verzoeken af te handelen georganiseerd?
6. Hoe lakt men informatie die niet openbaar gemaakt wordt? Is hier bv. een tool voor, en zo ja, welke?
7. Werkt dit lakken goed of niet, en waarom?
8. Hoeveel Wob-juristen/specialisten zijn er nu werkzaam? Hoeveel medewerkers dienen er met inzet van mogelijke Wob-hulptooling nog betrokken te zijn (wat is de verwachting)? Hoe ligt naar schatting de huidige (en mogelijk toekomstige) verhouding in percentages voor:
 - a. de tijd voor het verzamelen van documenten
 - b. het toetsen op uitzonderingsgronden en lakken van stukken
 - c. coördinerende en overige werkzaamheden voor afhandeling
9. In hoeverre zouden de gegeven antwoorden anders zijn als de Woo reeds van kracht was?

Verzoeken en verstrekking

10. Zijn er thema's waarover herhaaldelijk/periodiek Wob-verzoeken worden ingediend? En zo ja, maakt dit het makkelijker om deze Wob-verzoeken sneller af te handelen? Is het mogelijk om al aan de 'voorkant' rekening te houden met mogelijke Wob-verzoeken? Hoe doe je dat?
11. Wat was de aard van de verstrekte documenten (onderzoeken, nota's, verslagen, e-mails, etc.)? Kosten sommige soorten documenten (bv. e-mails) meer tijd om te bewerken dan andere documenten?
12. Wat zijn naar inschatting de meest voorkomende gehanteerde weigeringsgronden uit art 10 en 11 van de Wob? Kosten sommige weigeringsgronden meer tijd dan andere?
13. Wat is naar schatting de gemiddelde totale omvang van de verstrekte documenten (aantal pagina's)? Wat is een relatief klein verstrekt dossier en waar moeten we aan denken bij een uitschieter?
14. Is er informatie beschikbaar over hoe vaak verzoeken worden geweigerd, deels gehonoreerd of volledig gehonoreerd?

Kwaliteit en doorlooptijd

15. Wordt de tevredenheid van de informatie-verzoeker gemeten?
16. Worden er op dit moment al instrumenten ingezet om te komen tot verkorting van de termijnen dan wel het verbeteren van de afhandeling, en zo ja, welke?
17. Wat is naar schatting de gemiddelde doorlooptijd van afhandeling? Hoe wordt er gemonitord en/of gestuurd op een tijdige afhandeling van Wob-verzoeken?

18. Hoe vaak was er (mondeling of schriftelijk) contact met de verzoekers en wat was de uitkomst van die contacten? Leidde dit tot een beperking van de informatieverstrekking? Leidde het tot een versnelling van de informatieverstrekking?
19. Wordt er ook gemonitord en/of gestuurd op kwaliteit in het antwoord op een Wob-verzoek, zo ja, hoe?
20. Welke behoeften en welke vragen bestaan er binnen de organisatie voor wat betreft het versnellen dan wel verbeteren van de afhandeling van Wob-verzoeken?
21. Welke verbetermogelijkheden zijn er denkbaar om de afhandeling van Wob-verzoeken te versnellen en/of te verbeteren?

Vragenlijst experts informatiehuishouding

1. Voor elke fase: Wat werkt in deze fase wel en niet goed en waarom en met welke gevolgen voor het afhandelen van Wob-verzoeken (voor zover die bekend zijn)? Wat zijn goede best practices, bij voorkeur met aantoonbare goede resultaten aan de kant van de Wob-processen?
2. In welke applicaties moet worden gezocht, van centrale document- en archiefsystemen tot en met vakapplicaties, en in welke omgevingen (laptops, persoonlijke netwerkschijven, afdelingsschijven, e-mail)?
3. Zijn dat voornamelijk Word, pdf en mail bestanden? Moet men ook in afbeeldingen zoeken? (En evt in video / audio?).
4. Vindt het zoekstelsel relevante informatie, of ook veel irrelevante stukken?
5. Welke tooling (zoek- en vindapplicaties) worden in deze fase gebruikt? Geeft de beschikbare tooling voor zoeken toegang tot al die applicaties (incl. e-mail)? En wordt dan in samenhang gezocht (contentintegratie: het met één zoekstelsel vinden en samenbrengen van alle relevante informatie bij een onderwerp)?
6. Hoe wordt er gezocht naar documenten bij ministerie-overstijgende Wob-verzoeken? Hoe vaak wordt er bij de afhandeling van Wob-verzoeken samengewerkt met andere departementen? Levert dat problemen op? Zo ja welke? Oplossingen? Wat is de verwachting voor de toekomst? Idem voor uitvoeringsorganen.
7. Hoe is in algemene zin de samenwerking tussen degenen die verantwoordelijk zijn voor het afhandelen van Wob-verzoeken en degenen die verantwoordelijk zijn voor dossier- en archiefvorming en de inrichting daarvan? Wat is de rol van DIV-specialisten/DIV-medewerkers?
8. Hoe vaak moet een beroep worden gedaan op het geheugen van individuele medewerkers? Werkt dat? Wat gaat er dan fout? Wat zijn de risico's? Hoe kan worden voorkomen dat een beroep op het individuele geheugen van medewerkers nodig is?
9. Zijn er bij het vinden specifieke problemen met bepaalde soorten informatie (e-mail, social media, relationele databases, video's, audio)?
10. Zijn de rijksbrede kaders voor de afhandeling van Wob-verzoeken vertaald naar consequenties voor de inrichting en de uitvoering van de informatiehuishouding?
11. Stel dat een organisatie informatie op heel veel verschillende plekken heeft staan, niet goed gemetadateerd en geordend, maar ze hebben een goed zoekstelsel dat overal bij kan. Kunnen ze dan alsnog informatie snel en goed vinden? Oftewel, compenseert een goed zoekstelsel voor een informatiehuishouding die minder goed op orde is?
12. Hoe groot is de rol van informatiehuishouding voor het tijdig afhandelen van Wob-verzoeken, volgens de organisatie zelf? Kan goede informatiehuishouding het verschil maken, of zijn andere factoren belangrijker (en welke dan)?
13. Hoe gaat men om met zienswijzen: hoe worden (b.v. Departementaal vertrouwelijke) documenten uitgewisseld met andere departementen en met name met derde partijen (buiten Rijksoverheid), cq hoe waarborgt men dat dit op een veilige manier gebeurt?
14. Hoe verloopt het proces om niet-openbare informatie in deels openbare documenten onzichtbaar te maken? Welke tools worden gebruikt? Werkt dat goed? Wat kan beter?

15. Is wat men vindt voldoende opgeschoond (ontdaan van niet-relevante informatie), is vernietigd wat op basis van een bewaartermijn niet meer aanwezig dient te zijn, en zijn dossiers voldoende volledig om processen te reconstrueren? Wordt er gecontroleerd op het volledig zijn van dossiers?
16. Is de versie en de status van wat men vindt voldoende duidelijk? In welke mate?
17. Is wat weggelakt moet worden, eerder gemarkeerd en zo niet, had dat wel gekund in de fase van creatie en opslag?
18. Hoe ziet de architectuur van Wob/informatieverzoeken qua informatiehuishouding in elkaar? Denk aan lagen in de informatiehuishouding, zoals informatieplannen bv
19. Zijn er al aanpassingen doorgevoerd in de inrichting en uitvoering van de informatiehuishouding met het oog op een betere afhandeling van Wob-verzoeken?
20. Is er een werkend kwaliteitssysteem voor de informatiehuishouding?

Bijlage 3: detailsamenvatting schema informatiehuishouding

