

Lessons learned
Pilots actieve openbaarmaking
en Pilots open by design



Rijksprogramma
Duurzaam
Digitale
Informatiehuishouding

Inhoud

1. Samenvatting, lessen uit de pilots	2
2. Inleiding	4
3. Pilot actieve openbaarheid informatie over Covid-19	6
4. Pilot open by design WABO-adviezen, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed	10
5. Pilot dashboard gasbevingen Groningen	14
6. Pilot positieflijst dierhouderij	18
7. Pilot transparantie lobby internationale bedrijven, NFIA.....	21
8. Pilot openbaarheid data en governance stikstof	25
9. Pilot transparantie vergunningen dierproeven	29
10. Pilot open by design schriftelijke oordelen in klachtprocedures	32

1. Samenvatting, lessen uit de pilots

De aandacht voor actieve openbaarheid neemt toe, mede door de toegenomen vraag naar meer transparantie en openbaarheid vanuit de maatschappij. In juni 2020 is de gewijzigde versie van de Wet open overheid (Woo) ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wet bevat nieuwe verplichtingen op het gebied van actieve openbaarheid. Verschillende departementen zijn al aan de slag gegaan met pilots op uiteenlopende terreinen. Op basis van de leerervaringen met de verschillende pilots zijn de volgende lessen benoemd. Deze zullen de komende periode op basis van voortschrijdend inzicht verder aangevuld worden. In dit overzicht worden acht pilots beschreven:

- Covid-19 (VWS)
- WABO-adviezen, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (OCW)
- Dashboard gasbevingen Groningen (EZK)
- Positieflijst dierhouderij (LNV)
- Aantrekken internationale bedrijven, NFIA (EZK)
- Data en governance stikstof (LNV)
- Vergunningen dierproeven, CCD (LNV)
- Schriftelijke oordelen in klachtprocedures (VWS)

- 1. Maatschappelijke behoefte en urgentie.** Bij de meeste pilots is er een sterk gevoel van maatschappelijke urgentie. Dossiers als Covid-19, stikstof en gasbevingen Groningen staan regelmatig op de voorpagina. Vanuit de hoek van Kamerleden, journalisten en burgers klinkt de roep om meer transparantie over deze thema's; zij hebben behoefte aan meer informatie. Bij de Positieflijst Dieren en de vergunningen dierproeven vormde het aantal Wob-verzoeken een belangrijke reden om na te denken over meer actieve openbaarheid. Bij VWS klachtafhandeling is de directe aanleiding de verplichte actieve openbaarheid op basis van de nieuwe Woo.
- 2. Commitment en energie.** Pilots gaan pas van start als er iemand is die zich daadwerkelijk committeert en er tijd en energie voor wil vrijmaken. Dat kan een projectleider zijn (positieflijst), een MT (WABO-adviezen), of een DG (transparantie lobby-informatie). De besluiten van de Bestuursraden van EZK en LNV om pilots te starten met actieve openbaarheid gaven aan dat er steun is vanuit de top. Actieve openbaarheid is geen technisch kunstje. Er moeten soms ingewikkelde afwegingen worden gemaakt en het realiseren vergt tijd en energie. Indien een dergelijke motivatie afwezig is, kan een pilot gemakkelijk wegglijden of verzanden, omdat er altijd andere vraagstukken en prioriteiten zijn die om aandacht vragen.
- 3. Mobiliseren van relevante kennis.** Een aantal pilots (bijvoorbeeld WABO-adviezen OCW/RCE) werkte met een multidisciplinair team, met kennis vanuit beleid, informatievoorziening, juridische zaken, communicatie en andere betrokken disciplines. In bijna alle pilots was er een 'buitenboordmotor' vanuit CIO-office en/of een extern deskundige die specifieke kennis beschikbaar stelde.
- 4. Afstemming met de omgeving.** In veel gevallen is er sprake van informatie die geproduceerd wordt in een keten van samenwerkende organisaties of organisatieonderdelen. Actief openbaar maken van deze informatie heeft daarmee direct gevolgen voor de andere betrokkenen in het proces. Afstemming en communicatie met deze betrokkenen is daarmee een essentieel onderdeel van het traject om tot actieve

openbaarmaking te komen. Voor het dashboard gasbevingen Groningen is afstemming nodig tussen EZK, TCMG, NCG, RVO en de Provincie Groningen. Bij OCW/RCE is contact gelegd met VNG/gemeenten, bij de vergunningen dierproeven wordt een conferentie met betrokken universiteiten en bedrijven georganiseerd, bij de pilot over transparantie stikstof moet door LNV geschakeld worden met RIVM, CBS en WUR.

- 5. Analyse van informatiecategorieën.** Bij de meeste pilots werd een analyse gemaakt van informatiecategorieën, gevolgd door een afweging welke categorieën zich lenen voor actieve openbaarmaking. Daarbij werd eerst het informatielandschap bij de betreffende directie in kaart gebracht (bv. Kamerbrieven, nota's, evaluaties, onderzoeken, verslagen, etcetera). Vervolgens vond een afweging plaats over actieve openbaarmaking. Deze aanpak is gehanteerd bij WABO-adviezen OCW, stikstof, Covid-19, lobby-informatie NFIA en bij gasbevingen Groningen.
- 6. Open by design.** Een aantal pilots maakt expliciet gebruik van de principes van open by design. Bij de WABO-adviezen van OCW is het hele proces grondig geanalyseerd en op basis daarvan is in kaart gebracht welke aanpassingen bij welke processtappen er nodig zijn om openbaarheid te realiseren. Bij de Positieflijst dieren zijn afspraken gemaakt over een digitale samenwerkingsruimte zodat er bij latere Wob-verzoeken niet duizenden emails afzonderlijk hoeven te worden getoetst. De pilot rond klachten zet in op een bronbestand, waaruit verschillende toepassingen kunnen worden gedestilleerd (brief aan de klager, openbare versie, managementinformatie).
- 7. Techniek.** Technische aspecten spelen een verschillende rol in de pilots. Bij LNV Positieflijst is een digitale samenwerkingsruimte gecreëerd. Bij de opzet voor VWS klachtafhandeling zal gewerkt moeten worden aan een nieuw bronbestand. Bij OCW/RCE zullen nieuwe sjablonen voor de WABO-adviezen worden ontwikkeld. Voor gasbevingen Groningen wordt een nieuw portal/dashboard gebouwd. Daarnaast worden afspraken gemaakt over metadatering en koppelingsvlakken met Rijksoverheid.nl en/of met PLOOI.
- 8. Maatwerk.** De pilots zijn heel verschillend omdat het vraagstuk, geschiedenis, context en behoefte verschillen. Bij gasbevingen Groningen gaat het om het beter ontsluiten van reeds openbare informatie, die tot dusver op vijf verschillende websites staat. Bij EZK lobby-informatie, LNV stikstof en VWS Covid-19 is een analyse gemaakt van het brede spectrum van informatiecategorieën. Bij OCW, LNV Positieflijst en Dierproeven was vooraf al helderheid over de ambitie rond één specifieke categorie, waarbij de pilot met name gericht is op het 'goed inregelen' hiervan. Iedere pilot vergt daarom maatwerk.
- 9. Kosten.** Op dit moment is er nog geen robuuste informatie beschikbaar over de kosten van de verschillende pilots, vooral vanwege het feit dat de pilots nog 'onderweg' zijn en sommige zich nog in de kick-off fase bevinden. Een ruwe inschatting is dat de meeste pilots tot dusver in totaal 5 tot 20 (interne) mensdagen hebben gekost, met een enkele uitschieter daarboven. De out of pocketkosten voor extern advies of technische aanpassingen bedragen omgerekend tot dusver ongeveer 5.000,- tot 15.000,- euro per pilot. Nader onderzoek naar de businesscase voor open by design is wenselijk en biedt perspectief, mede in het licht van de in de in de Uitvoeringstoets Woo genoemde bedragen over de kosten van actieve openbaarheid.

2. Inleiding

De aandacht voor actieve openbaarheid neemt toe, mede door de toegenomen vraag naar meer transparantie en openbaarheid vanuit de maatschappij. Daarbij worden verschillende overwegingen genoemd:

- Met publiek geld gefinancierde informatie behoort in beginsel ook voor het publiek toegankelijk te zijn.
- Het aantal Wob-verzoeken neemt toe. Wob-verzoeken worden ook complexer en omvangrijker. Wellicht kan actieve openbaarheid het aantal Wob-verzoeken terugdringen.
- De Wet open overheid (Woo) bevat nieuwe verplichtingen op het gebied van actieve openbaarheid.
- Het delen van kennis en informatie met belanghebbenden en publiek is nodig voor het effectief samenwerken in beleid.

Dit document beschrijft een aantal pilots met actieve openbaarheid en open by design bij verschillende ministeries.

Wet open overheid. De Wet open overheid (Woo) heeft tot doel om overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Deze wet vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Een eerdere versie van de Woo is in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. Eind juni 2020 is de gewijzigde versie van de Woo bij de Kamer ingediend. In art. 3.3 van de Woo worden verschillende informatiecategorieën genoemd die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden. Het betreft onder andere wet- en regelgeving, organisatiegegevens, agenda's en besluiten van de Ministerraad, convenanten, onderzoeken, beschikkingen en schriftelijke oordelen over klachten.

Pilots. Verschillende departementen zijn op dit moment al aan de slag gegaan met pilots op uiteenlopende terreinen. Via pilots wordt ervaring opgedaan met de stappen die gezet moeten worden om meer actieve openbaarheid te realiseren. Door gericht te experimenteren ontstaat meer zicht op de gevolgen voor de inrichting van processen en systemen, de problemen en dilemma's die daarbij kunnen ontstaan en de mogelijke oplossingen. Iedere organisatie heeft gekozen voor een eigen aanpak van de pilots. Dat is goed verklaarbaar; het gaat immers om verschillende informatiecategorieën met een eigen geschiedenis, met verschillen in de institutionele context en met andersoortige processen. De pilots bevinden zich in verschillende stadia. Sommige zijn nog in een pril stadium, waarbij besluitvorming over het uitvoeren van de pilot nog moet plaatsvinden (Covid-19 en open by design in klachtprocedures), terwijl andere pilots al verschillende fasen doorlopen hebben (OCW WABO-adviezen en Positieflijst dieren). In dit overzicht worden 8 pilots beschreven:

- Covid-19 (VWS)
- WABO-adviezen, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (OCW)
- Dashboard gasbevingen Groningen (EZK)
- Positieflijst dierhouderij (LNV)
- Aantrekken internationale bedrijven, NFIA (EZK)
- Data en governance stikstof (LNV)
- Vergunningen dierproeven, CCD (LNV)
- Schriftelijke oordelen in klachtprocedures (VWS)

Open by design. Bij Open by design wordt al aan de voorkant – bij de productie van informatie – rekening gehouden met mogelijke openbaarheid. In sommige gevallen gaat het om informatie die actief openbaar gemaakt gaat worden, in andere gevallen gaat het om passieve openbaarmaking als reactie op een Wob-verzoek. Overheden hebben te maken met veel voorkomende Wob-verzoeken. Sommige dossiers liggen onder een maatschappelijk vergrootglas en daarbij worden dan jaarlijks meerdere – vaak complexe en omvangrijke – Wob-verzoeken ingediend. Actieve openbaarheid en open by design kan behulpzaam zijn bij het voorsorteren op deze Wob-verzoeken.

Daarbij wordt enerzijds een deel actief openbaar gemaakt, zonder dat de verzoeker erom hoeft te vragen en anderzijds worden stukken zodanig samengesteld dat een Wob-verzoek relatief eenvoudig en met beperkte werklast gehonoreerd kan worden. Bij Open by design worden bijvoorbeeld persoonsgegevens (namen/emailadressen) opgenomen in een apart sjabloon en worden persoonlijke beleidsopvattingen al aan de voorkant gescheiden van de rest van het document (persoonlijke beleidsopvattingen in een bijlage).

Dit document is een 'groeidocument' en zal de komende periode periodiek aangevuld en aangepast worden. Het document is zeker niet uitputtend; ook bij andere departementen en uitvoeringsorganisaties wordt gewerkt aan actieve openbaarmaking. In de paragrafen hierna worden de verschillende pilots beschreven. Het document sluit af met een paragraaf over de geleerde lessen. Nota bene: alles in concept en ter inspiratie.

RDDI biedt kerndepartementen en uitvoeringsorganisatie advies en ondersteuning bij de organisatie van actieve openbaarmaking. Meer informatie: Guido Enthoven, g.enthoven@imi.nu, of René de Jong, r.r.m.dejong@minocw.nl.

3. Pilot actieve openbaarheid informatie over Covid-19

Pilot actieve openbaarheid VWS

Departement: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Titel pilot: Pilot actieve openbaarheid informatie over Covid-19

Opdrachtgever: VWS/WJZ en RDDI

Projectleider/contactpersoon: WJZ, Dennis Krokké, d.krokke@minvws.nl

Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?	Notk, waarschijnlijk onderzoeken, overzichten, adviezen, verslagen (deels), besluiten, scenario's.
Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?	De corona-crisis is een crisis van ongekeerde omvang. In de Tweede Kamer, maar ook bij journalisten leven tal van vragen over de manier waarop de overheid reageert op deze crisis en waarom voor bepaalde maatregelen wordt gekozen en waarom niet ingezet werd/wordt op andere maatregelen. Inmiddels zijn er enkele tientallen Wob-verzoeken ingediend bij het ministerie van VWS.
Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?	Een deel van de categorieën (onderzoeken, adviezen) behoren tot de actief openbaar te maken categorieën in de Woo.
Duur pilot.	2020
Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?	Uitvoering: VWS Op dit moment wordt nagedacht over een multidisciplinair team van o.a. Wob-juristen, inhoudsdeskundigen, informatiedeskundigen, communicatie, met ondersteuning vanuit RDDI.
Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte pilot.	Notk
Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?	Scan Wob-verzoeken op rode draden. Vervolgens is een fasenmodel ontwikkeld aan de hand van twee criteria: 'vindbaarheid' en 'bewerkelijkheid'. Het laaghangend fruit en de relatief eenvoudig openbaar te maken categorieën kunnen als eerste actief openbaar worden gemaakt. Verdere aanpak is notk.
Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?	Het fasenmodel biedt een interessant perspectief op actieve openbaarmaking en/of op het gefaseerd honoreren van Wob-verzoeken. Verder is het nog te vroeg om lessen te trekken.

Toelichting pilot actieve openbaarheid informatie over Covid-19

Aanleiding

Tijdens de Corona crisis zijn maatregelen genomen die een grote invloed hebben op het dagelijks leven van vrijwel alle Nederlanders. Er is geen andere gebeurtenis in de na-oorlogse geschiedenis die zoveel onzekerheid teweeg bracht en zoveel mensen zo direct raakte op het gebied van gezondheid, werk, studie, vrije tijd en sociale contacten met familie en vrienden. In de Tweede Kamer, maar ook bij journalisten leven tal van vragen over de manier waarop de overheid reageert op deze crisis en waarom voor bepaalde maatregelen wordt gekozen en waarom niet ingezet werd/wordt op andere maatregelen.

Wob-verzoeken

Bij het ministerie van VWS zijn inmiddels tientallen Wob-verzoeken ingediend over zaken die betrekking hebben op Covid-19. Daaronder zijn verzoeken van particulieren en van diverse media. Tot begin mei 2020 zijn er bij het ministerie van VWS in totaal 8 Wob-verzoeken ingediend door diverse media. Na het aanvankelijk uitstel van behandeling van Wob-verzoeken vanwege het feit dat alle capaciteit moest worden ingezet voor het nemen van maatregelen is besloten om per 1 juni de Wob-verzoeken over Covid-19 in behandeling te nemen, te beginnen met de Wob-verzoeken van journalisten/media.

Inhoudelijke thema's, rode draden

Op basis van een quick scan van door media ingediende Wob-verzoeken blijkt er met name belangstelling te bestaan voor informatie over de volgende thema's:

- Voorraden (mondkapjes, beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur, etc.)
- Capaciteit van ziekenhuizen, intensive care,
- Kabinetsmaatregelen, social distancing, lockdown, testbeleid
- Beleidsopties, alternatieven, scenario's
- Informatie over OMT, samenstelling, adviezen
- Communicatie binnen en tussen ministerie, RIVM en OMT

Informatiecategorieën

In de Wob-verzoeken worden verschillende informatiecategorieën genoemd, waaronder:

- Onderzoeken, impactanalyses, adviezen, overzichten
- Agenda's
- Verslagen bijeenkomsten, notulen
- Nota's, notities, memo's
- Plannen van aanpak
- Besluiten, afspraken, actiepunten, besluitenlijsten
- Persoonlijke logboeken
- Emails, SMS, apps

Overwegingen afhandeling Wob-verzoeken

- Wob-verzoeken van journalisten zijn vaak omvangrijk en complex. De afhandeling van dergelijke Wob-verzoeken kost veel tijd. De wettelijke termijnen als gesteld in de Wob worden regelmatig niet gehaald; een afhandelingstermijn van 5 tot 9 maanden is niet ongebruikelijk. Dit zou betekenen dat de Wob-verzoeken inzake Covid-19 waarschijnlijk pas eind 2020 of begin 2021 zouden worden beantwoord. Nota bene: de verkiezingen voor de Tweede Kamer vinden plaats op 17 maart 2021.

- De crisis rond Covid-19 is inmiddels bestempeld als een 'hotspot' in de zin van het Nationaal Archief, waarbij alle relevante documenten blijvend bewaard dienen te worden. De afhandeling van Wob-verzoeken kan wellicht op onderdelen 'meeliften' op de activiteiten inzake het zeker stellen van documenten zoals nu plaats vindt in het kader van het hotspot-beleid rond Covid-19.
- De dynamiek van deze crisis en de noodzaak om snel te schakelen en maatregelen te nemen heeft er toe geleid dat er relatief weinig documenten in het reguliere DMS (Marjolein) zijn opgeslagen en dat veel relevante informatie zich bevindt in mailboxen, in bijlagen van mails, of op persoonlijke schijven of netwerkschijven.
- Op dit moment wordt bekeken of vormen van geautomatiseerde zoek en vind-systemen of laksoftware kan worden ingezet bij de afhandeling van Wob-verzoeken inzake Covid-19.

Mogelijkheden voor actieve openbaarheid

Actieve openbaarheid over informatie inzake Covid-19 lijkt wenselijk omdat de afhandeling van Wob-verzoeken naar verwachting veel tijd zal kosten. In de tussentijd verdienen burgers, bedrijven, organisaties en journalisten inzake in de belangrijkste achtergronden, onderzoeken, adviezen en overwegingenrecht die ten grondslag liggen aan het beleid en het maatregelenpakket. Artikel 8, lid 1 van de Wob bepaalt: *Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Lid 2: Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.*

De staande organisatie zal daarbij zo weinig mogelijk belast mogen worden. De huidige crisis vergt nog steeds veel van de organisatie in termen van stuurmanskunst, wendbaarheid en organisatiekracht. Informatievergaring zal zoveel mogelijk moeten plaatsvinden via gesprekken met enkele informatieknooppunten en/of het achterliggend secretariaat. De toets op uitzonderingsgronden van art 10 en 11 van de Wob zal zoveel mogelijk plaatsvinden buiten het primair proces. Op gevoelige onderdelen zal een expliciete ambtelijke/bestuurlijke toets geborgd worden.

Er zal een onderscheid gemaakt moeten worden tussen informatiecategorieën die relatief eenvoudig ter beschikking kunnen worden gesteld en informatiecategorieën die meer tijd vergen. Dit kan veroorzaakt worden doordat bepaalde informatie zeer verspreid over de organisatie aanwezig is en daarmee lastiger vindbaar is. Ook zal rekening moeten worden gehouden met de bewerkingstijd van het toetsen op uitzonderingsgronden.

Fasenmodel

Op basis van voorgaande overwegingen lijkt het wenselijk om een fasenmodel in te zetten bij het realiseren van openbaarheid rond Covid-19.

	Informatiecategorie	Vindbaarheid	Toetsing (bewerkelijkheid)	Periode Openbaarmaking
1	Onderzoeken			Mei-juni 2020
2	Overzichten			Juni 2020
3	Ontvangen adviezen			Juni
4	Beleidsopties, alternatieven			Juli 2020
5	Scenario's			Juli
6	Besluiten, besluitenlijsten			Juli
7	Verslagen en adviezen OMT, m.n.			Juli

	conclusies en actiepunten			
8	Verslagen en adviezen BAO, m.n. conclusies en actiepunten			Juli
9	Plannen van aanpak			Juli
10	Agenda's			Juli
11	Presentaties			Juli
12	Nota's			September 2020
13	Notities, memo's			September
14	Notulen			September
15	Persoonlijke logboeken			Najaar 2020
16	Emails			Najaar
17	SMS			Najaar
18	App-berichten			Najaar
19	Andere informatie obv Wob-verzoeken			Najaar

Toelichting

Vindbaarheid. Er bestaan grote verschillen in de vindbaarheid en omvang van de verschillende informatiecategorieën. Via enkele informatieknoppunten, zoals bijvoorbeeld het secretariaat van OMT of het secretariaat van BAO (Bestuurlijk Afstemmingsoverleg) zijn een aantal informatiecategorieën relatief gemakkelijk te achterhalen (bijvoorbeeld onderzoeken, verslagen, adviezen, overzichten, etc.). Voor andere informatiecategorieën zoals emails geldt dat het waarschijnlijk vele tienduizenden documenten betreft die verspreid zijn over honderden mailboxen. Toetsing, bewerkelijkheid. Ook bestaan er grote verschillen in het tijdsbeslag dat nodig is voor het toetsen op de uitzonderingsgronden van art. 10 en 11 van de Wob. Voor bijvoorbeeld onderzoeken zal vaak gelden dat alleen een relatief eenvoudige toets op de aanwezigheid van persoonsgegevens nodig is. Voor een aantal informatiecategorieën zoals nota's en emails zal een veel uitgebreidere toets moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld op de aanwezigheid van persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (art. 11).

Advies

1. Zet in op fasemodel openbaarmaking overheidsinformatie over Covid-19. Besluitvorming over fasering informatiecategorieën. Start met laaghangend fruit.
2. Commitment van de ambtelijke en politieke top. Inbouwen go-no go momenten en zorgvuldigheidstoets.
3. Organisatie via compact multidisciplinair team (o.a. WJZ, DI, BPZ, DCo, RDDI).
4. Maak waar mogelijk gebruik van tools voor geautomatiseerd zoeken, vinden en lakken.
5. Publicatie vindt indien mogelijk plaats via nieuw rijksbreed platform PLOOI, alternatief is publicatie via themapagina op Rijksoverheid.nl.

4. Pilot open by design WABO-adviezen, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

Pilot actieve openbaarheid OCW

Departement: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Titel pilot: Pilot WABO & Open by Design

Opdrachtgever: Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE)

Projectleider/contactpersoon: CIO-office OCW, Maurice Veldhoven, m.p.veldhoven@minocw.nl en Vincent Wiekenkamp, v.wiekenkamp@minocw.nl

<p>Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?</p>	<p>WABO-adviezen (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) t.b.v. aanvragen omgevingsvergunning verbouw van monumenten.</p>
<p>Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?</p>	<p>Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) brengt WABO-adviezen uit. Die adviezen bevatten heel veel kennis over het betreffende erfgoed, maar zijn nog niet openbaar in het administratieve proces dat leidt tot een WABO-vergunning door gemeenten. Middels actieve openbaarheid wil de RCE de waarde van de adviezen vergroten en een grotere impact laten hebben.</p>
<p>Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?</p>	<p>WABO-vergunningen behoren tot de actief openbaar te maken categorieën in de Woo. Van WABO-adviezen is dat niet duidelijk, maar deze liggen wel ten grondslag aan de vergunningen.</p>
<p>Duur pilot.</p>	<p>2019-2020</p>
<p>Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?</p>	<p>Uitvoering: RCE Multidisciplinair team: RCE inhoudsdeskundigen, informatiedeskundigen, business analisten, WJZ, communicatie, beheerders en ontwikkelaars Proza en CIO-office.</p>
<p>Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte pilot.</p>	<p>Ca. 14 deelnemers (niet bij elke werksessie)</p>
<p>Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?</p>	<p>Werk sessies waarbij aan de hand van proces alle informatie categorieën worden nagegaan. Daarbij alle afwegingen wel/niet openbaar en waarom wel/niet. Toewerken naar hoe we tot actieve openbaarheid kunnen komen en dit realiseren.</p>
<p>Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?</p>	<p>Een multidisciplinair team met deelname vanuit Beleid, COM, JZ, IV en ICT is nodig om actieve openbaarheid 'goed in te regelen'. Commitment van de proceseigenaar is cruciaal. Actieve openbaarmaking vergt goed doordacht proces. Openbaarmaking is tevens een kwaliteitsimpuls.</p>

Toelichting pilot WABO-adviezen RCE

Aanleiding: Doorontwikkeling Digitale Informatiehuishouding - OCW

Het Ministerie van OCW is bezig om haar documentmanagementsysteem (DMS) te vervangen en de informatiehuishouding op orde te brengen. Dit wordt getrokken door het programma Doorontwikkeling Digitale Informatiehuishouding (DDI). Om actieve openbaarmaking met zo min mogelijk inspanning te kunnen realiseren, kan direct bij het ontstaan van de informatie of bij het ontwerp van het proces, rekening worden gehouden met openbaarmaking, door middel van 'open by design'. Op het moment dat actieve openbaarheid beperkt blijft tot het achteraf 'ex post' oormerken van een aantal documenten of datasets die zich lenen voor actieve openbaarmaking, zal de omvang en actualiteit van deze documenten en data beperkt blijven.

Stap 1 . Verkennen mogelijkheden, keuze pilot

Vanuit de Directie Kennis is in 2018 een verkenning gestart naar de mogelijkheden van Open by design. Deze vond plaats via een aantal thematische workshops rond enkele dossiers. Dit leverde waardevolle inzichten op over de mogelijkheden en aandachtspunten rond Open by design, welke werden samengevat in een compacte rapportage.

Met deze ervaringen op zak werd een gecommitteerd probleemeigenaar gezocht en gevonden in de persoon van een regiohoofd van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE). In het MT van RCE is al eerder de wens uitgesproken om WABO-adviezen actief openbaar te maken. Indien een particulier een rijksmonument wil verbouwen, vraagt hij/zij een vergunning aan bij de gemeente. De RCE brengt hierover een WABO-advies uit aan de gemeente. Doelstellingen van de pilot zijn:

- Eigenaren beter bedienen en helderheid bieden over do's and don'ts;
- Transparantie en kennis delen; eigenaren kunnen kennis benutten bij het ontwerp van de voorgenomen verbouwing;
- Faciliteren ontwikkelingen en vergroten impact; RCE zet op deze wijze 'de standaard'.

Stap 2 . Samenstellen van een multidisciplinair team. Vervolgens is een multidisciplinair team samengesteld met deelnemers uit verschillende achtergronden zoals RCE inhoudsdeskundigen, informatiedeskundigen, business analisten, WJZ, communicatie, beheerders en ontwikkelaars van het nieuwe DMS (Proza) en CIO-office. De keuze voor de multidisciplinaire benadering leidt tot meer draagvlak en is efficiënt omdat alle dilemma's direct op tafel liggen en integraal besproken worden. Ieder van de betrokken personen beschikt over relevante kennis om de pilot tot een succes te maken. Verwachte tijdsbelasting voor de deelnemers: vier werksessies.

Stap 3 . Werksessies en planvorming

- Eerste werksessie: Verkennen thema, bevlogen inleiding door de probleemeigenaar, uitwisselen eerste gedachten. Maken van werkafspraken.
- Tweede werksessie: Procesanalyse, het analyseren van enkele processen met een volgens de principes van procesmatig werken. Hierbij wordt bekeken welke informatie in deze processen gehanteerd wordt en of deze zich leent voor actieve, dan wel passieve openbaarmaking. Benoemen dilemma's.
- Derde sessie: bespreken drietal scenario's (van beperkte openbaarheid tot uitgebreide openbaarheid). Afwegen van voordelen en nadelen van de verschillende scenario's. Voorlopige keuze.
- Vierde sessie: uitwerken van de organisatorische gevolgen in termen van procesvoering en training en opleiding van medewerkers. In kaart brengen van systeemvereisten voor Proza (DMS) en voor de aansluiting op PLOOI.

De totale doorlooptijd van de werksessies bedroeg ongeveer 4 maanden. Deze sessies mondden uit in een concreet voorstel en plan van aanpak ten behoeve van besluitvorming door het MT van RCE.

Stap 4 . Besluitvorming MT

De probleemeigenaar heeft het voorstel gepresenteerd in het MT van RCE in de vorm van:

- A. Beslisnota voor het Directieoverleg van de RCE om het traject te starten om daadwerkelijk over te gaan op het openbaar maken van de WABO-adviezen;
- B. Realisatieplan op hoofdlijnen. Voorkeursscenario op welke wijze en met welke techniek en platform de WABO-adviezen openbaar gemaakt worden.

Stap 5 . Realisatie en implementatie

De implementatie is gestart in maart 2020 en zal naar verwachting in september gereed zijn. Daarbij zijn enkele beperkte aanpassingen in werkwijzen en ICT-systemen voorzien.

Geleerde lessen

De geleerde lessen uit de pilot Open by Design WABO-adviezen RCE zijn:

- **Brede consensus over openbaar maken**, mits secuur uitgevoerd en met steun van de organisatie. Inzet op openbaar maken einddocument, niet op achterliggende stukken.
- **Multidisciplinaire aanpak werkt bijzonder efficiënt**. Doordat verschillende disciplines bij elkaar zaten, konden de vraagstukken vanuit verschillende oogpunten bekeken, besproken en besloten worden. Een goede begeleiding is daarbij van groot belang.
- **De rol van proceseigenaar is cruciaal**; actieve openbaarmaking is deels ook een organisatieverandering. Een traject om tot actieve openbaarmaking te komen is meer een organisatieverandering dan een technisch traject. Commitment van een proceseigenaar, 'hoog' in de organisatie is dan cruciaal. In deze pilot gaf de proceseigenaar periodiek richting aan de werkzaamheden van het pilotteam.
- **De organisatie moet het doel bepalen** wat het met actieve openbaarmaking wil bereiken. Wil een organisatie alleen voldoen aan de Wet Open Overheid en dus alleen de verplicht actief openbaar te maken informatiecategorieën beschikbaar en vindbaar maken? Of wil een organisatie context meegeven aan de actief openbaar gemaakte informatie? Dat laatste stelt meer eisen aan de voorbereiding en aan de wijze van publiceren.
- **Openbaarheid is tevens een kwaliteitsimpuls**. Het werk van de RCE wordt door actieve openbaarheid beter zichtbaar. Een extra kwaliteitstoets is ingebouwd. De proceseigenaar zei hierover: 'heel goed dat dit gebeurt, dit zijn maatregelen die je eigenlijk toch al zou moeten nemen om de kwaliteit van je producten of diensten te verbeteren'.
- **Bij het actief openbaar maken is afstemming met de omgeving essentieel**. In veel gevallen is een proces waar de actief openbaar te maken informatie onderdeel van uitmaakt, onderdeel van een keten van samenwerkende organisaties of organisatieonderdelen. Actief openbaar maken van deze informatie heeft daarmee direct gevolgen voor de andere betrokkenen in het proces. Afstemming en communicatie met deze betrokkenen is daarmee een essentieel onderdeel van het traject om tot actieve openbaarmaking te komen.
- **Informatie actief openbaar maken kost meer werk dan vaak gedacht**. Door het ontbreken van kennis en ervaring, wordt realisatie van actieve openbaarmaking vaak onderschat, voor wat betreft de organisatie, de medewerkers en de techniek. Het is meer dan 'even wat documenten publiceren op internet'.
- **Het publicatie-platform voor actieve openbaarmaking is een bewuste keus**. In de pilot Open by Design – WABO-adviezen RCE is de ambitie om de WABO-adviezen niet 'kaal' te publiceren maar context en toelichting mee te geven. Via PLOOI zijn de adviezen gemakkelijk vindbaar. Op de website van de RCE zal daarnaast achterliggende informatie worden geplaatst zoals handleidingen voor gebruikers.

Bijlage 1 – Globaal realisatieplan Actieve openbaarheid WABO-adviezen

Domein	Activiteit
Sturing	Uitdragen en duiden: waarom willen we dit?
	Uitdragen en duiden: wat het wel is en wat het niet is
	Uitdragen en duiden: hoe gaan we het aanpakken, hoofdlijnen
Begeleiding	Bespreken verandering rol medewerkers die de informatie creëren
	De organisatie-onderdelen waar de vragen van burgers en instellingen binnen komen en woordvoering helpen en begeleiden dat zij hun nieuwe rol kunnen gaan pakken
Communicatie	Overleg met stakeholders
	Communicatie intern, uitwerking plannen samen met alle betrokkenen
Opleiding	Maken van opleidingsmateriaal (toegespitst op rollen)
	Aanhaken bij lopende professionaliseringslag (bestaande trajecten)
	Training en opleiding, begrijpelijk schrijven
Format	Aanpassen format naar nieuwe werkwijze
	Borgen privacy, adviezen AVG proof, evt. via sjablonen
	Metadatering gepubliceerde adviezen
	Bijlage voor de lezer, leeswijzer, disclaimer, verwijzingen
Procesinrichting	Inrichten/aanpassen dossiervorming en procesgang
	Checken goedkeurings- en controleflow actieve openbaarmaking naar systeeminrichting
	Inrichten publicatieflow van systeeminrichting naar PLOOI
Richtlijnen	Richtlijn: een privacy neutraal advies, hoe doe ik dat?
	Richtlijn: omgang persoonlijke beleidsopvattingen
	Richtlijn: contextgevoelig en begrijpelijk schrijven vanuit de actieve lezer
	Richtlijn: hoe lees ik het document?
	Richtlijn: wanneer is een document wel geheim?
	Richtlijn: wat is mijn rol in deze nieuwe opzet?
Realisatie	Starten met beperkte hoeveelheid documenten, bepalen datum, veilig proefdraaien
	Opstellen en bijhouden planning en milestones
	Implementatie nieuwe werkwijze, bepalen datum

5. Pilot dashboard gasbevingen Groningen

Pilot actieve openbaarheid EZK

Departement: Ministerie van EZK

Titel pilot: Dashboard Groningen

Opdrachtgever: Directie Communicatie

Projectleider/contactpersoon: Marijn Bosman, a.m.bosman@minezk.nl

Contactpersoon alle pilots EZK en LNV: Ramon de Louw, r.p.m.de.louw@minezk.nl

Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?	Via Dashboard integraal rapporteren van voortgang rond aardbevingsdossier Groningen, zoals toezeggingen aan de Kamer, beleidsbrieven, besluitenlijsten, voortgang versterkingsoperatie en schadeafhandeling.
Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?	Grote maatschappelijke urgentie. Informatievoorziening is nu versplinterd. Er is sprake van veel Wob-verzoeken; ongeveer 100 Wob-verzoeken in periode 2016-2018.
Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?	Deels wel, deels niet verplicht.
Duur pilot.	N.o.t.k., waarschijnlijk 2 jaar, met optie verlenging.
Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?	Communicatie, met nauwe betrokkenheid van Beleidsdirecties, DB en CIO-Office.
Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte pilot.	10, deels buiten EZK (bouwers website/dashboard).
Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?	Overleg intern, overleg met externe partijen (TCMG, NCG), plan van aanpak, ontwikkelen dashboard, technische realisatie, afspraken borging continuïteit en actualiteit.
Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?	Schakelen met andere betrokken organisaties vergt tijd. Borgen van actualiteit van gegevens is van groot belang en vereist commitment en capaciteit van de beleidsdirecties.

Toelichting pilot Dashboard gasbevingen Groningen

De gasbevingen in Groningen hebben geleid tot grote maatschappelijke onrust. De informatievoorziening over de bevingen, de afbouw van de gaswinning en de schade- en hersteloperatie van huizen en gebouwen staat nu verspreid over verschillende websites van provincie, rijk, de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Vanuit de regio is een indringend beroep gedaan om meer transparantie en overzicht van de verschillende stappen en ontwikkelingen te geven. Op basis hiervan is door EZK besloten om een Dashboard gasbevingen Groningen te ontwikkelen, waarbij een helder overzicht wordt gegeven van beschikbare informatie op de verschillende deelterreinen en waar ook deels nieuwe informatie aan wordt toegevoegd. Op deze wijze wil EZK bewoners beter informeren en bedienen. Eind 2019 is een projectplan opgesteld door de betrokken partijen. In 2020 zal een eerste versie van het dashboard online komen.

Via inleidende gesprekken met CIO Office, Groningen Bovengronds, Directie Gastransitie en Directie Communicatie, is DC gevraagd het initiatief te nemen voor de opzet van een dashboard.

- *Aansluiting communicatie aanpak Groningen*
Een dashboard sluit aan bij de afgestemde communicatie-aanpak Groningen om op basis van volledigheid te communiceren, zonder frames, inclusief beladen geschiedenis. De ambitie is om continue voortgang te laten zien van uitvoering, niet alleen van besluiten, ook als er slecht nieuws is. Ook sluit een gezamenlijk initiatief met BZK aan bij de aanpak om naar buiten te treden als één rijksoverheid.
- *Aansluiting pilots actieve openbaarheid*
Een dergelijk dossier zou geschikt kunnen zijn om via de pilots actieve openbaarheid extra inzet te geven aan het ontsluiten van informatie aan het publiek. Het is wel duidelijk dat bij het publiceren van een dashboard met informatie over Groningen, het leerdoel ligt in verbetering van informatievoorziening, het gebruik ervan en of de methode ook toepasbaar is voor andere communicatieopgaven (zoals de voortgang van het klimaatakkoord). De keuze om het dashboard te publiceren is een keuze om het dashboard voor de lange termijn in de lucht te houden.
- *Aansluiting communicatie aanpak uitvoeringsorganisaties TCMG en NCG*
De communicatie over Groningen en voor Groningse stakeholders heeft overzicht en voorspelbaarheid nodig. Dit is een bewezen tactiek: TCMG publiceert ook sinds de oprichting de voortgang van de schadeafhandeling, die sinds het begin achterloopt. De openheid hierover wordt breed gewaardeerd. NCG en het nieuw op te richten Instituut Mijnbouwschade zijn voornemens om deze aanpak over te nemen op hun eigen websites, voor de lokale doelgroepen.

Huidige stand van zaken informatievoorziening

- *Rijksoverheid.nl is vernieuwd*
Op de website van de rijksoverheid staat: Wat speelt er, welke partijen zijn betrokken en welke rol hebben zij, welke besluiten zijn genomen, hoe hangen deze samen etc. Echter is hier geen ruimte voor voortgang die regelmatig vernieuwt. Dit heeft te maken met het vaste format van rijksoverheid.nl en het protocol waarmee de AZ webredactie teksten accordeert en reviseert. De afgelopen maanden is er een flinke update plaats gevonden van de website op rijksoverheid.nl. Per thema zijn teksten geschreven, verwijzingen naar uitvoeringsorganisaties zijn geplaatst, Kamerbrieven zijn thematisch geordend, er zijn

animaties en infographics gemaakt en geplaatst en er is een communicatietoolbox voor stakeholders te downloaden.

- *KPI's en cijfers staan op verschillende websites*
Veel informatie met betrekking tot cijfers of KPI's met betrekking tot voortgang is al beschikbaar op de websites van de verschillende stakeholders (EZK, TCMG, SodM, RVO). Gaandeweg zijn organisaties steeds meer gaan publiceren in de ambitie om transparant te zijn over een dossier waar wantrouwen vaak aanwezig is. Door deze versnippering is er ergernis over de vindbaarheid van informatie. Terwijl in Groningen juist het idee dat zaken worden verbloemd moeten worden voorkomen.

Opzet dashboard

Uitgangspunt: geen nieuwe informatie

- Het dashboard Gaswinning Groningen komt als subpagina op de webpagina van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen>
- De informatie wordt getoond op één overzichtelijk beginscherm met eventuele doorlinks naar achterliggende pagina's en websites van de betrokken partners.
- Het dashboard laat de al bestaande cijfers en andere informatie zien die nu op de websites van EZK, TCMG, NCG, Bureau Energieprojecten (RVO) staan.
- Er komt in elk geval geen nieuwe informatie op de website die nog niet ergens anders staat. Liefst wordt deze informatie zo veel mogelijk up to date gebracht via een automatische koppeling.
- De informatie op de websites van de betrokken partners blijft in de huidige vorm bestaan onder verantwoordelijkheid van de betreffende partners.
- De vormgeving is gebruiksvriendelijk dat de bezoeker snel de informatie kan vinden die hij zoekt en snel inzicht krijgt in de voortgangscijfers en de samenhang daartussen.

Inhoud: feitelijke informatie

- Feitelijke informatie, geen politieke stellingnames of bestuurlijke uitgangspunten
- Cijfers/kpi's van voortgang en onafhankelijke onderzoeken die nu als bijlagen van kamerbrieven op rijksoverheid.nl staan. Amsterdam8
- Voortgang die achterloopt wordt ook gepubliceerd
- Risico's (bijvoorbeeld aardbevingsrisico's of boorlocaties in Groningen) worden ook gepubliceerd
- Onafhankelijke onderzoeken van de wettelijke adviseurs worden gepubliceerd en voorzien van een uitleg in een video door de onderzoekers zelf. Hierbij staat geen duiding van de rijksoverheid.

Modulaire opbouw: simpel beginnen met beschikbare informatie, mogelijkheid om uit te breiden

- Gestart wordt met een basisdashboard waaraan gaandeweg meer informatie aan toegevoegd kan worden. Het dashboard kan uitgroeien naar een plek waar ook informatie (pro-)actief openbaar wordt gemaakt.

Basis:

- Cijfers gaswinning (centraal thema)
- Voortgangscijfers schade
- Voortgangscijfers versterking
- Voortgang projecten en investeringen Nationaal Programma
- Onafhankelijk onderzoek van de wettelijke adviseurs van het Ministerie van EZK voor het vaststellingsbesluit; deze kunnen bijvoorbeeld toegelicht worden in een 2 minuten video door de betreffende onderzoeker(s).
- Toekomstige ambitie Het ligt voor de hand om kaartmateriaal te laten ontwikkelen dat snel inzicht geeft in de voortgang per gemeente. Denk aan de voortgang van schadeafhandeling en waar toegezegde gelden terechtkomen.

- Uitbreidingsopties:
 - cijfers seismiciteit en gaswinningslocaties
 - doelen of toezeggingen inclusief een indicatie van in hoeverre deze behaald zijn
 - Besluitenlijsten van bestuurlijke overleggen

Betrokkenen en verantwoordelijkheden

Gedeelde verantwoordelijkheid

Voor de ontwikkeling van het basisdashboard wordt een projectteam geformeerd, bestaande uit:

- Directie Communicatie (trekker)
- Beleidsdirecties Gastransitie en Groningen Bovengronds
- BZK (in verband met de versterking)
- Uitvoeringsorganisaties TCMG en NCG (en IMG)

Voorwaarden voor succes:

- Een belangrijke succesvoorwaarde is de betrokkenheid en het daadwerkelijk commitment van beleidsdirecties die de feitelijke informatie aanleveren.
- De gevalideerde informatie zal op basis van regelmaat bijgewerkt moeten worden.
- De inzet is niet eenmalig, maar in een afgesproken ritme (maandelijks, driemaandelijks) en dat dus ook blijven doen in de komende jaren.

Gezien het belang van actuele en accurate cijfers is actief commitment en aansturing vanuit de BR essentieel.

6. Pilot positieflijst dierhouderij

Pilot actieve openbaarheid LNV

Departement: Ministerie van LNV

Titel pilot: Positieflijst dierhouderij

Opdrachtgever: Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn

Projectleider/contactpersoon: Judith Velthuis (LNV), j.velthuis@minlnv.nl

Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?	Advies en achterliggende motivatie/literatuur van wetenschappelijke adviescommissie welke dieren in Nederland als huisdier mogen worden gehouden.
Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?	De huis- en hobbydierenlijst (ook wel Positieflijst) heeft als doel om het welzijn van huis- en hobbydieren in Nederland te borgen en het gevaar voor de mens te beperken. Er is een grote mate van maatschappelijke polarisatie; standpunten lopen uiteen van het kunnen houden van alle diersoorten tot het aan banden leggen van het houden van veel diersoorten. Er is al jaren sprake van grote en omvangrijke Wob-verzoeken.
Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?	Waarschijnlijk wel verplicht.
Duur pilot.	N.o.t.k., waarschijnlijk 1 jaar.
Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?	Beleid, met nauwe betrokkenheid van DB, WJZ en CIO-Office.
Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte.	Leden projectteam (5) Leden wetenschappelijke adviescommissie (7)
Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?	Overleg intern, overleg met adviescommissie, ontwikkelen digitale samenwerkingsruimte, afspraken over mailverkeer, ontwikkelen formats/sjablonen.
Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?	Het blijkt mogelijk om afspraken te maken om inhoudelijke discussies niet meer via de mail te laten verlopen, maar in een digitale samenwerkingsruimte. Dit maakt de toekomstige afhandeling van Wob-verzoeken veel gemakkelijker.

Toelichting pilot Positieflijst Dierhouderij

De huis- en hobbydierenlijst (ook wel Positieflijst) heeft als doel om het welzijn van huis- en hobbydieren in Nederland te borgen en het gevaar voor de mens te beperken. Er is een grote mate van maatschappelijke polarisatie; standpunten lopen uiteen van het kunnen houden van alle diersoorten tot het aan banden leggen van het houden van veel diersoorten. Actieve openbaarheid bedient de samenleving.

Er is bij dit dossier sprake van een aantal grote en complexe Wob-verzoeken. De afhandeling hiervan kost heel veel tijd en energie. Het is waarschijnlijk dat over dit dossier ook de komende periode (omvangrijke) Wob-verzoeken zullen binnenkomen. Veel tijd is nodig om relevante informatie te zoeken in de verschillende systemen. Daarnaast vergt het capaciteit voor het beoordelen en lakken van informatie op uitzonderingsgronden. Daarom is voorsorteren op eenvoudiger afdoening van toekomstige Wob-verzoeken ook een doel van de pilot.

Bij het kiezen van de pilot was het commitment van de betrokken projectleider cruciaal. Zij zag de meerwaarde van deze aanpak, niet alleen vanuit idealistische overwegingen (meer transparantie), maar ook vanuit een praktische benadering (beperken uitvoeringslast Wob-verzoeken). Daarnaast is er nauwe betrokkenheid vanuit de betrokken beleidsdirectie, DB, DC, RvO en WJZ

Voor de positieflijst is een toetsingskader ontwikkeld op basis van wetenschappelijke literatuur door de Wetenschappelijke Adviescommissie Positieflijst. Door een beoordelingscommissie zal dit toetsingskader toegepast worden op een lijst van ongeveer 260 zoogdiersoorten, welke aan de hand van de geformuleerde risicocategorieën beoordeeld gaan worden. Bij de beoordeling is transparantie noodzakelijk, in ieder geval aangaande:

- De gehanteerde wetenschappelijke bronnen
- De invulling van het toetsingskader (welke risicocategorieën zijn van toepassing)
- De uitkomst van de beoordeling

De inzet is om het voorlopige aanwijzingsbesluit huis- en hobbydieren en de beoordelingen van deze diersoorten in de eerste helft van 2020 actief openbaar te maken zodat geïnteresseerden er kennis van kunnen nemen/reactie kunnen indienen zonder dat er een Wob-verzoek voor ingediend hoeft te worden.

Aanpak en werkwijze

Met de Wetenschappelijke Adviescommissie Positieflijst en betrokken beleidsmedewerkers zijn afspraken gemaakt over de wijze van kennis delen, informatiebeheer en mailverkeer. De werkwijze gaat uit van de volgende principes:

- Alle relevante informatie in één systeem. Via een gemeenschappelijke samenwerkingsruimte kan informatie gemakkelijk worden gedeeld en aangevuld. Bij een toekomstig Wob-verzoek kan deze informatie dan ook gemakkelijk worden teruggevonden. LNV heeft een digitale samenwerkingsruimte, waarvoor ook buitenstaanders kunnen worden uitgenodigd.
- Compacte verslaglegging. Bij verslagen van de vergaderingen van beleidsmedewerkers en vergaderingen van de beoordelingscommissie wordt ingezet op compacte - en zoveel mogelijk geanonimiseerde - verslaglegging. De namen van deelnemers worden weergegeven in een apart sjabloon dat bij een Wob-verzoek gemakkelijk gelakt kan worden. Bijdragen van individuen aan de discussie worden zonder persoonsvermelding weergegeven. Bij de

beoordelingscommissie wordt een deel van de gedachtewisseling vastgelegd door het invullen van het beoordelingsschema (per diersoort). Voor het overige deel kan vaak volstaan worden met een afsprakenlijst.

- Geen inhoudelijke discussies via de mail. Bij een omvangrijk Wob-verzoek moeten soms duizenden e-mails worden gecheckt op de aanwezigheid van persoonlijke beleidsopvattingen. Dit kost heel veel tijd. Bovendien wordt een inhoudelijke discussie erg diffuus indien er regelmatig via email verder wordt gediscussieerd. Indien mogelijk gaat de communicatie via de samenwerkingsruimte.
- Onderscheid tussen openbare informatie en besloten gedachtenwisseling. In een aantal stukken, notities, verslagen, etc. zal er meer gewerkt worden met sjablonen. Via een documentstructuur met een 'openbaar deel' en een 'besloten deel' (op basis van de uitzonderingsgronden van de Wob), wordt de inspanning om documenten naderhand te anonimiseren, te toetsen, te lakken en te publiceren – de 'nabewerking' – zoveel mogelijk beperkt. Dat kan bijvoorbeeld via gearceerde blokken, of bijlagen: dit scheelt achteraf veel werk bij de afhandeling van een eventueel Wob-verzoek.

Stap 4 . Snel starten, al doende leren.

De pilot is in de tweede helft van 2019 gestart. Inmiddels is er een digitale samenwerkingsruimte, zijn er afspraken gemaakt over mailverkeer en verslagen en wordt geëxperimenteerd met het scheiden van potentieel openbare informatie en niet-openbare informatie, voorlopig nog zonder ingewikkelde technische aanpassingen, in zwarte en rode blokken.

De ervaringen tot dusver zijn positief. Door de focus op openbaarheid bij aanvang mee te nemen in het proces, wordt informatie vaak al anders opgeschreven en verzameld. Ook heeft de pilot input geleverd waar ICT-ondersteuning gewenst is. Zo functioneert de externe samenwerkingsfunctionaliteit nog niet optimaal. Inmiddels is de pilot afgerond en wordt de gekozen werkwijze voortgezet.

7. Pilot transparantie lobby internationale bedrijven, NFIA

Pilot actieve openbaarheid EZK

Departement: EZK, NFIA

Titel pilot: Pilot transparantie over promotie vestigingsklimaat, NFIA

Opdrachtgever: EZK, DG B&I, NFIA

Projectleider/contactpersoon: Tijmen Vierstra, t.g.vierstra@minezk.nl

Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?	Diverse, onderzoeken, enquêtes, sectorale bidbooks, informatie over buitenkantoren, signalen ver beleid.
Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?	Veel belangstelling vanuit de Kamer en vanuit onderzoeksjournalisten, regelmatig Wob-verzoeken
Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?	deels
Duur pilot.	2020
Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?	EZK, DG B&I, NFIA, Com, CIO-Office
Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte pilot.	8
Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?	Inventarisatie informatiecategorieën. Afwegen van pro's en cons van actieve openbaarmaking.
Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?	Er kan meer informatie actief openbaar worden dan nu al gebeurt. Goede afweging is nodig over het platform voor ontsluiting (website NFIA of Rijksoverheid.nl)

Toelichting pilot transparantie lobby internationale bedrijven, NFIA

De vestiging van buitenlandse bedrijven in Nederland en het 'aanbod vanuit NL' roept regelmatig vragen op vanuit de Kamer en door journalisten. Er kan meer openbaar worden gemaakt; daarbij is een gebalanceerde afweging nodig. Uitzonderingen voor bedrijfsspecifieke of concurrentiegevoelige informatie. Pilot in opstartfase.

Observaties en denkrichtingen, in staccato:

- Het werk van de NFIA staat steeds meer in de maatschappelijke belangstelling, van de Kamer en van onderzoeksjournalisten.
- De laatste jaren worden er gemiddeld 3 tot 5 Wob-verzoeken per jaar ingediend.
- Twee vragen staan centraal in de maatschappelijke discussie: Lobbyt NFIA intern voor een beter vestigingsklimaat? Doet de NFIA beloftes aan buitenlandse bedrijven die overwegen om in Nederland te investeren?
- De tweede vraag richt zich met name op mogelijke beloftes van NFIA aan bedrijven over fiscale wetgeving, zoals rulings, IP en aftrekposten als de WBSO.
- Vertrouwelijkheid is van groot belang in de besprekingen met bedrijven; zij willen niet dat bedrijfsvertrouwelijke informatie mbt potentiële investeringsprojecten openbaar wordt.
- De strategie van de NFIA is recent aangepast en met de Kamer gedeeld. De exacte werkwijze is concurrentiegevoelig en dus niet openbaar. NFIA opereert in een context van 'beleidsconcurrentie' met buitenlandse zusterorganisaties in België, Duitsland of Frankrijk.
- De huidige informatie op de website van NFIA is Engelstalig en met name gericht op het bedienen van buitenlandse bedrijven die overwegen in NL te investeren.
- Op de website van NFIA bestaat minder aandacht voor het bedienen van Nederlandse Kamerleden, journalisten of NGO's die bezorgd of kritisch zijn over het Nederlands vestigingsbeleid en fiscaal beleid tav buitenlandse bedrijven. De vraag is ook of dit tot de taken van NFIA behoort.
- Daarnaast wordt er ook nauwelijks aandacht geschonken aan de uitstralings- en spillovereffecten van buitenlandse investeringen, bijvoorbeeld op het regionale MKB.
- De 'buitenwereld' maakt geen onderscheid tussen beleid en uitvoering. Zo wordt het onderscheid tussen de beleidsmatige aansturing vanuit EZK en BZ van de NFIA, de activiteiten vanuit NFIA zelf en de eigen verantwoordelijkheid van FIN tav fiscaal beleid vaak niet herkend. Desondanks is het wel belangrijk om goed na te gaan wat NFIA publiceert en wat bv verantwoordelijkheid van EZK/BZ/FIN is.
- De Tweede Kamer heeft tot dusver nog geen gebruik gemaakt van het aanbod voor een technische briefing aan de Kamer.

Inzet bij de pilot transparantie voor NFIA:

- De doelstelling voor de pilot is:
 - 1) de "onrust" bij politiek en journalistiek rond het werk van de NFIA verminderen.
 - 2) Het terugbrengen van het aantal Wob-verzoeken en Kamervragen op terrein van NFIA.
 - 3) Beschikbaarheid van openbare informatie, waar bij toekomstige vragen van politiek of journalisten naar verwezen kan worden.
- Door actieve openbaarmaking kan in elk geval de derde doelstelling worden gerealiseerd. Mede om die reden is recent ook de nieuwe Invest in Holland strategie met de TK gedeeld en de Code of Conduct voor NFIA-medewerkers op de website geplaatst.
- Onze inschatting is dat transparantie ook kan bijdragen aan doelstelling 1).

- Doelstelling 2) is moeilijk te voorspellen hoe dit uitpakt, zeker op de korte termijn. In het huidige (politieke) klimaat is het wantrouwen jegens multinationals groot. Dat heeft ook direct effect op hoe er naar het werk van de NFIA wordt gekeken: waar eerder vooral de positieve kant van de werkgelegenheid werd benadrukt, overheersen nu vooral negatieve associaties zoals bijvoorbeeld belastingafwijking. Actieve openbaarheid kan daarom ook juist tot meer vragen leiden, zeker op de korte termijn.

Denkrichtingen voor vervolg:

- 1) Betere informatievoorziening aan Kamerleden, journalisten of NGO's die bezorgd of kritisch zijn over de NFIA. Hierbij kan mogelijk de website van NFIA worden gebruikt. Aandachtspunt is dat veel informatie wel openbaar is, maar voor politiek en journalistiek niet altijd goed vindbaar. Eventueel organiseren van andere vormen van interactie, via bijeenkomsten, etc.
- 2) Meer informatie over de uitstralingseffecten van buitenlandse investeringen op het regionale MKB. Wat is de meerwaarde van deze buitenlandse investeringen voor Nederland?
- 3) Het pro-actief publiceren van een feitenrelaas of reconstructie bij afgeronde onderhandelingen met een buitenlands bedrijf, inclusief de stappen en werkwijze van NFIA. Voorwaarde is hierbij dat het betreffende bedrijf hiermee akkoord is.
- 4) Het maken van een scan van bestaande informatiecategorieën en het afwegen van de voordelen en nadelen van (actieve) openbaarheid per categorie. Zie tabel hieronder.

Informatiecategorieën

Informatiecategorie	Reeds actief openbaar	Toekomst actief openbaar?	Niet actief openbaar	Toelichting
Kamerbrief	X			
Nota			X	
Jaarresultaten	X			Jaarverslag met belangrijkste resultaten van NFIA
Intern jaarverslag		X		Een gekuiste verzie kan. Bevat interessante en relevante informatie
Strategie 'Invest in Holland'	X			
Enquête, 3-jaarlijks		X		Biedt inzicht
Surveys investeerders		??		Nader doordenken, meer communiceren over resultaten na 3 jaar
Evaluaties	X			Iedere 5 jaar
Evaluaties mbt Investor relations			X	
Onderzoeksrapporten		X		Externe openbare rapporten (zoals benchmarks over NFIA en vestigingsklimaat; WEF GCI etc.)
Onderzoeksrapporten			X	Deels niet, bij concurrentiegevoeligheid, business intelligence
Nieuwsberichten	X			
Bidbooks op sectoraal niveau		X		
Bidbooks individuele bedrijven			X	
Rulings	X			Geanonimiseerd, onderdelen zijn actief openbaar,

				verantwoordelijkheid Belastingdienst. Geen rol NFIA.
Verslagen van contacten met EZ, FIN en BZ over vestigingsklimaat		X		Signalen van NFIA richting beleid over vestigingsklimaat. Gebundeld, niet elke separate mailwisseling.
Jaarplan			X	Concurrentiegevoeligheid
Aansturingsoverleg, 3-maandelijks			X	
Verslagen Werkgroep Vestigingsklimaat		X		Samenvatting op hoofdlijnen
Kamervragen	X			
Wob-verzoeken	X			
Bedrijfsontvangsten, lijst bezoeken bedrijven	X		X	Verschilt per situatie. Pas mogelijk na investeringsbesluit. Wens van betrokken bedrijf is daarbij leidend.
WEF Davos	X		X	Verschilt, verantwoordelijkheid van BZ
Bezoeken van Minister aan buitenland	X		X	Verschilt per situatie, soms is publiciteit wenselijk, soms is vertrouwelijkheid geboden. In samenspraak met directie Communicatie.
Mails met bedrijven			X	
Mails tussen EZK en NFIA			X	
SMS			X	
Tweets	X			
Apps			X	
Successtories, testimonials.	X			
Fact finding missions			X	
Informatie over activiteiten buitenkantoren		X		Is nu voor velen 'black box', periodiek verslag is wenselijk.

Toelichting kleuren

Groen	Reeds actief openbaar
Geel	Toekomst actief openbaar?
Rood	Niet actief openbaar

Nota bene: alles in concept, work in progress, besluitvorming moet nog plaatsvinden.

8. Pilot openbaarheid data en governance stikstof

Pilot actieve openbaarheid LNV

Departement: LNV

Titel pilot: Pilot openbaarheid data en governance stikstof

Opdrachtgever: LNV, Programmadirectie Stikstof, SKI

Projectleider/contactpersoon: Mark de Bode, m.j.c.debode@minlnv.nl

Aanleiding

Op basis van de recente discussie over stikstof en het rapport van de Algemene Rekenkamer van zomer 2019 is bij LNV een pilot gestart. Het betreft het openbaar maken van gegevens over uitstoot van stikstof, van stilstofbronnen en van de organisatiestructuur en governance van de keten.

Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?	Data over stikstof emissie, rekenmodellen en governance
Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?	Veel maatschappelijke discussie, veel Wob-verzoeken
Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?	Nee
Duur pilot.	2020
Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?	Beleid, SKI, Com, CIO-Office, afstemming met CBS, RIVM, WUR
Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte pilot.	12
Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?	Toezegging minister van meer transparantie, obv conclusies van rapport Algemene Rekenkamer. In kaart brengen van datastromen en governance. Afweging maken per categorie over mogelijkheid actieve openbaarheid.
Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?	Actieve openbaarheid rond data stikstof is op grotere schaal mogelijk. Daarnaast is vindbaarheid en begrijpelijkheid een aandachtspunt. Informatie is nu deels al wel beschikbaar, maar staat verspreid op verschillende websites. Het expliciteren van de rollen van betrokken partijen en het transparant maken van sturingsrelaties en governance is nuttig.

Toelichting pilot openbaarheid data en governance stikstof

De Algemene Rekenkamer heeft in 2019 een onderzoek uitgevoerd naar duurzame veehouderij. In dit onderzoek is met name gekeken naar de voortgang van het beleid om de ammoniakemissie en het mestoverschot te verminderen. Eén van de aanbevelingen (aan de minister van LNV) uit het onderzoek is om een overzicht te maken van de datastroom die aan de emissieberekeningen ten grondslag ligt en waar mogelijk die datastroom te vereenvoudigen. Het wordt daarbij aanbevolen om op basis van deze informatie een plan op te stellen hoe data, berekenings- en meetmethoden worden bijgehouden, hoe de informatie wordt beveiligd en wordt gebruikt.

In de bestuurlijke reactie heeft LNV toegezegd in gesprek te gaan met RIVM, CBS en WUR over het transparanter maken en waar mogelijk vereenvoudigen van de datastroom die aan de uitstootberekeningen ten grondslag ligt.

Het einddoel van dit traject is voor een ieder navolgbare datastromen en afspraken over rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot die datastromen. Inzicht in data en verantwoordelijkheden verschaft zowel geïnteresseerde burgers, belangenpartijen als onderzoekers de mogelijkheid om inzicht te krijgen in die de ammoniakemissie wordt berekend.

Governance

Een doel van dit traject is een verbetering van (het inzicht in) de governance rondom de datastromen die ten grondslag liggen aan de emissiecijfers van ammoniak. Hierdoor is er vanuit de opdrachtgevers meer sturing mogelijk en vanuit de opdrachtnemer(s) duidelijker waar verbetervoorstellen dienen te worden belegd. Inzicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties in de datastroom zorgt voor meer openheid in de processen die (in de tijd) plaatsvinden in de datastroom, en daarmee voor meer begrip en meer draagvlak. Daarnaast zorgt het waar nodig (beter) vastleggen van afspraken en verantwoordelijkheden van organisaties ervoor dat kwetsbaarheden worden ondervangen.

Openbaar inzicht in de datastroom

In het verlengde van het inzicht in de governance ligt het inzicht in de datastroom. Naast openbaarheid van gegevens is een overzicht van hoe deze aannames, berekeningen en modellen op elkaar inwerken van belang voor zowel basisinzicht voor de gemiddelde burger als de mogelijkheden voor een eigen interpretatieslag door openheid van data en modellen voor onderzoekers beoogd. Blijvende communicatie over (de verbeteringen in) de datastroom is hierbij daarom een neven doel van deze opdracht.

Uit het plan van aanpak:

- **Huidige stand van zaken in kaart brengen**

Allereerst wordt als tussenresultaat de stand van zaken weergegeven op de volgende sporen, inclusief een analyse van risico's en kwetsbaarheden:

- Inventarisatie en visualisatie van de datastroom, inclusief risico's met betrekking tot de kwaliteit, tijdige aanlevering en actualiteit van de onderliggende informatie;
- Inventarisatie en visualisatie van de huidige rolverdeling, verantwoordelijkheden en taken, en in hoeverre deze zijn vastgelegd binnen bestaande opdrachten (zowel voor aanlevering van data als taken binnen de datastroom);
- Bijbehorende financiering vanuit de opdrachtgevers (bestaande opdrachten).

- **Verbetervoorstellen**

Verbetervoorstellen (voor de verschillende eindresultaten, zie hoofdstuk 3) worden door de organisaties gezamenlijk uitgewerkt en in het opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg (hoofdstuk 6) voorgelegd ter besluitvorming.

- **Uitwerking verbetervoorstellen**

Na accordering zal dit verbetervoorstel worden uitgewerkt in een nieuwe structuur en organisatie van de datastromen en zal dit worden geformaliseerd in afspraken met de betrokken (kennis)instituten.

- **Kamerbrief**

Ter opvolging van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer wordt als voorlopig eindresultaat vóór het zomerreces 2020 een kamerbrief geformuleerd. In de kamerbrief kan worden gerefereerd naar (de ontwikkeling van) een nieuwe governance structuur, worden reeds doorgevoerde en beoogde verbeteringen toegelicht, op basis van eenduidige en controleerbare keuzes.

De voorgestelde lijn omtrent openbaarheid is als volgt:

	Informatie-categorie	Actief openbaar	Passief openbaar	Toelichting
1.	Inventarisatie en visualisatie van de datastroom	x		Het betreft hier een versie om stakeholders te informeren over de startsituatie van het traject. Dit als bijlage (of als link) voor de Kamerbrief.
2.	Inventarisatie en visualisatie van de huidige rolverdeling, verantwoordelijkheden en taken	x		Idem 1.
3.	Bijbehorende financiering vanuit de opdrachtgevers		x	De huidige situatie m.b.t de financiering wordt apart samengevat in een memo.
4.	Kamerbrief	x		Kamerbrief vormt de reactie op de voorstellen vanuit de commissie Hordijk. De Kamerbrief wordt waarschijnlijk voor de zomer nog richting de TK verzonden. Het traject aanpak datastromen is een van de activiteiten die in de Kamerbrief wordt genoemd.

5.	Verbetervoorstellen t.b.v. besluitvorming		x	De aanname is hierbij dat de aanpak op hoofdlijnen vooral relevant is voor de interne besluitvorming. Indien meerdere scenario's mogelijk zijn, is het wellicht logisch hier stakeholders actief over te informeren (ook om betrokkenheid te organiseren).
6.	Uitgewerkt verbetervoorstel t.a.v. de dataflow	x		De uitwerking vraagt actieve betrokkenheid van stakeholders. Mogelijk wordt hier ook een bijeenkomst voor georganiseerd (na de zomerperiode)
7.	Uitgewerkte verbetervoorstel t.a.v de governance/financiering	x		Idem 6.
8.	Schema datasets	x		Het schema bevat informatie over de risico's en kwetsbaarheden per dataset, maar ook de intentie om het al dan niet als open data te publiceren. De intentie is om zoveel mogelijk daar actief over te publiceren, mogelijk met uitzondering van specifieke risico's en kwetsbaarheden.
9.	Toelichting, aannames, berekeningen en modellen	x		Het betreft hier een versie om stakeholders met een samenvatting (en fact sheets) te informeren over hoe er met data wordt gerekend en hoe het wordt gebruikt.
10.	Open data (per dataset)	x		Nadere afspraken over ontsluiting (en welk portaal) en tijdspad moeten nog worden gemaakt.

nb. Actief openbare informatie is informatie die de overheid uit eigener beweging openbaar maakt. Passief openbare informatie is informatie die bij een Wob-verzoek zal worden verstrekt. Zowel bij actieve als passieve openbaarmaking zal rekening moeten worden gehouden met de uitzonderingscategorieën uit art. 10 en 11 van de Wob. Zo wordt er bijvoorbeeld geen informatie verstrekt over persoonsgegevens, concurrentiegevoelige informatie, of over persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad.

9. Pilot transparantie vergunningen dierproeven

Pilot actieve openbaarheid LNV

Departement: LNV, i.s.m. CCD

Titel pilot: Pilot transparantie vergunningen dierproeven

Opdrachtgever: LNV, Centrale Commissie Dierproeven

Projectleider/contactpersoon: Ferry Braunstahl, ferry.braunstahl@rvo.nl

<p>Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?</p>	Vergunningen dierproeven, eventueel ook achtergrondinformatie
<p>Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?</p>	Grote maatschappelijke belangstelling, regelmatig Wob-verzoeken
<p>Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?</p>	Ja, de vergunningen vallen in de categorie beschikkingen
<p>Duur pilot.</p>	2020-2021
<p>Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?</p>	Op initiatief van LNV, in nauwe samenwerking met CCD. Voorts ook samenwerking nodig met de betrokken kennisinstellingen en bedrijven die vergunninghouder zijn.
<p>Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte pilot.</p>	Nu 6, Inzet is kopgroep met 10-20 universiteiten/instellingen
<p>Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?</p>	Verkenning nut en noodzaak. Kansen voor transparantie en belang van waarborgen van vertrouwelijkheid. Eerst verkennende bijeenkomst met voorlopers. Volgende stap is conferentie met 50 deelnemers uit de sector.
<p>Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?</p>	Op dit terrein ligt transparantie gevoelig. De veiligheid van medewerkers en de vertrouwelijkheid van concurrentiegevoelige informatie moet gewaarborgd zijn. In deze pilot zijn goede voorbeelden van koplopers in het veld belangrijk. De overheid zal het samen met de betrokken partijen moeten doen.

Toelichting pilot transparantie vergunningen dierproeven

De Centrale Commissie Dierproeven (CCD) kan als enige in Nederland besluiten om vergunningen voor dierproeven te verlenen. Als instelling krijg je alleen een projectvergunning om dierproeven uit te voeren als er echt geen andere onderzoeksmethode beschikbaar is, om de doelstellingen van het project te behalen. Ook moet het nut en de noodzaak van het onderzoek voldoende opwegen tegen het ongerief voor het dier.

- CCD vervult een belangrijke rol in een dossier dat op grote maatschappelijke belangstelling kan rekenen. In hoeverre en onder welke voorwaarden zijn dierproeven toelaatbaar?
- In totaal behandelt CCD jaarlijks gemiddeld 400 – soms grote, meerjarige – aanvragen van ongeveer 70 kennisinstellingen en bedrijven. Deze worden afgehandeld door 6 behandelaars en enkele administratief medewerkers. Daarnaast inzet van aantal (Wob)-juristen.
- Er is sprake van een aantal grote en complexe Wob-verzoeken. Daarbij is de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens van groot belang, mede met het oog op de veiligheid van betrokkenen. De afhandeling van deze Wob-verzoeken kostte het ministerie in 2018 ca € 700.000,- Daarbij zijn de kosten van derde partijen (kosten voor zienswijzen van vergunningaanvragers) nog niet meegerekend; deze zijn naar verwachting aanzienlijk. De kosten variëren overigens per jaar sterk, afhankelijk van het aantal en de complexiteit van de verzoeken. De kosten voor het lopend jaar zijn veel beperkter, mede vanwege het feit dat de CCD heeft besloten dat een zogenoemde veel-WOBber ‘misbruik van recht’ maakt. Door dit besluit is de WOB voorraad enorm geslonken.
- Vanuit de EU is verplicht om een NTS (niet-technische samenvatting) van de vergunde aanvraag te publiceren. Denemarken heeft ervoor gekozen om daarop aanvullend de vergunningaanvraag en -toekenning openbaar maken. Nederland heeft daar niet voor gekozen.
- De meeste partijen in het veld willen weinig informatie openbaar maken, o.a. uit concurrentie-overwegingen. De Instantie voor Dierenwelzijn Utrecht publiceert de volledige dossiers van alle vergunningaanvragen van het UMC en de Universiteit Utrecht. Gevoelige informatie is weggelakt.
- De CCD is eind 2019 al in gesprek geweest met enkele vergunninghouders over actieve openbaarmaking. Deze vergunninghouders hebben hier belangstelling voor, met name als actieve openbaarmaking leidt tot een verlichting van administratieve lasten. Zij maken zich wel zorgen over de publicatie van gegevens die herleidbaar zijn tot onderzoekers, en over de publicatie van gegevens waaruit hun onderzoeksopzet kan worden afgeleid.

Waarom een bijeenkomst?

- In de zomer van 2020 wordt grote bijeenkomst georganiseerd met vergunningverleners. Daar worden de vergunninghouders geïnformeerd over de WOO en de verplichtingen die daar uit voort vloeien. De bijeenkomst is tevens gericht op het met (een aantal) vergunninghouders te gaan experimenteren met open-by-design en mogelijk al met het publiceren van de vergunning.
- LNV is hierbij inspirator; het besluit om aanvragen te publiceren ligt immers bij de betrokken partijen. Met de komst van de Wet Open Overheid (Woo) zal dit echter veranderen; het publiceren van vergunningen wordt dan een verplichting omdat een vergunning in de categorie beschikkingen valt.

- CCD heeft in het proces nadrukkelijk de rol als facilitator en kan de organisaties helpen bij de stap naar open-by-design en/of actieve openbaarmaking.
- De bijeenkomst heeft tot doel de bereidheid om mee te werken aan een pilot te vergroten. De pilot is gericht op het opdoen van ervaringen met meer transparantie i.s.m. een aantal partijen uit het veld.
- Op termijn lijkt het ook zinvol te kijken naar het huidige ICT-systeem, zodat het aanvraagproces meer gedigitaliseerd verloopt (geen handmatige acties) en dat er beter gebruik gemaakt kan worden van data (mogelijk maken van zoeken op verschillende thema's en subjects, modellen, dieren, dwarsverbanden). Dit staat los van het vraagstuk van actieve openbaarmaking.

NB: alles in concept/ontwikkeling, mede afhankelijk van formele besluitvorming

10. Pilot open by design schriftelijke oordelen in klachtprocedures

Pilot actieve openbaarheid VWS

Departement: VWS

Titel pilot: Pilot schriftelijke oordelen in klachtprocedures

Opdrachtgever: VWS/WJZ/centrale klachtcoördinator i.s.m. RDDI

Contactpersoon: Véronique Frinking, veronique.frinking@minvws.nl

Inhoud. Welke categorie documenten wil men actief openbaar maken?	Schriftelijke oordelen in klachtprocedures, eventueel in de vorm van overzichten.
Doel van de pilot. Waarom is gekozen voor deze categorie? Is er zicht op de maatschappelijke behoefte? Is er sprake van veel Wob-verzoeken?	Verplicht in art. 3.3 van de Woo.
Relatie tot de Woo. Is deze categorie genoemd in art. 3.3 van de Woo (verplichte actieve openbaarmaking)?	Ja, expliciet genoemd in art. 3.3. Voor de overheid is dit een nieuwe categorie; tot dusver worden deze documenten nog niet actief openbaar gemaakt.
Duur pilot.	2020-2021
Organisatie. Waar in de organisatie wordt de pilot uitgevoerd? Welke onderdelen zijn betrokken?	WJZ, i.s.m. beleid en DI.
Deelnemers. Hoeveel deelnemers of reikwijdte pilot.	5
Aanpak. Hoe wordt het project aangepakt, wat zijn de stappen in het proces?	Pilot om de procedure in te richten langs de principes van Open by design. Enkele bijeenkomsten, gericht op het herontwerp van processen conform de eisen van de Woo.
Lessen. Wat zijn de belangrijkste ervaringen en lessen van deze pilot?	Herontwerp van proces is nuttig. Vanuit één bronbestand kunnen later meerdere type documenten worden gegenereerd, zoals de brief aan de klager, het maken van overzichten en het produceren van managementinformatie.

Toelichting pilot schriftelijke oordelen in klachtprocedures

Inleiding

De Wet open overheid (Woo) heeft tot doel om overheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Deze wet vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Een eerdere versie van de Woo is in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. De behandeling van de gewijzigde versie van de Woo door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zal naar verwachting in 2020 plaatsvinden.

In art. 3.3 van de Woo worden verschillende informatiecategorieën genoemd die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden. Het betreft onder andere wet- en regelgeving, organisatiegegevens, agenda's en besluiten van de Ministerraad, convenanten, onderzoeken, beschikkingen en schriftelijke oordelen over klachten. Over deze laatste categorie gaat deze handreiking.

Het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) heeft in samenwerking met het ministerie van VWS een analyse gemaakt van de verschillende stappen die op dit moment gezet worden bij de afhandeling van een klacht. Vervolgens is nagedacht over de implicaties van de Woo voor het proces van klachtafhandeling en de toekomstige verplichte openbaarmaking van het schriftelijk oordeel in klachtprocedures. Bijzondere aandacht daarbij verdienen de uitzonderingsgronden van de Woo, zoals de aanwezigheid van persoonsgegevens. Daarnaast zullen overheden een keuze moeten maken tussen het integraal publiceren van oordelen in klachtprocedures of het publiceren van overzichten. Deze notitie beoogt andere ministeries en overheden een handvat te bieden voor een efficiënte inrichting van deze processen onder het regime van de Woo.

Doel en reikwijdte van het klachtrecht

Het klachtrecht heeft tot doel het geschonden vertrouwen van de klager in de overheid te herstellen. Het klachtrecht biedt laagdrempelige, aanvullende rechtsbescherming voor de klager die vindt dat de overheid zich onbehoorlijk heeft gedragen. Het bestuur kan op basis van een ontvangen klacht een fout herstellen en misstanden binnen de organisatie wegnemen. Ten slotte heeft de klachtregeling een preventief effect: ter voorkoming van klachten worden ambtenaren en bestuurders alerter en correcter in hun omgang met burgers, bedrijven en organisaties. (Menukaart Klachtrecht, Ministerie van BZK)

Een klacht gaat volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over de gedraging of bejegening van een overheid of overheidsfunctionaris. Klachten over beleid of bezwaren tegen een beschikking waarvoor een rechtsgang open staat, zijn geen klachten in de zin van de Awb. Het is in sommige gevallen mogelijk schriftelijke klachten op een informele wijze af te doen.

Huidige proces behandeling klachten

Overheden zijn vrij om keuzes te maken in de wijze waarop de behandeling van klachten intern wordt georganiseerd. In hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht staan regels over de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Bij het ministerie van VWS is deze lijn doorgetrokken tot een grote mate van zelfstandigheid van de klachtafhandeling bij de verschillende directies en uitvoeringsorganisaties. Naast het bestaan van de centrale klachtencoördinator heeft iedere directie binnen het ministerie van VWS een eigen klachtencoördinator. Deze is belast met de logistieke coördinatie en is verantwoordelijk voor het verloop van de procedure, zoals het bewaken van termijnen. Deze coördinator fungeert als aanspreekpunt voor de centrale klachtencoördinator.

Bij de afhandeling van klachten worden de volgende stappen ondernomen:

1. Binnenkomst klacht. Bij een mondelinge klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van een excuus vaak een goede reactie zijn. Voor de behandeling van mondelinge klachten is geen specifieke procedure voorgeschreven.
2. Eerste beoordeling klacht. (Ontvankelijkheid van de klacht, toetsing aan artikel 9:8 van de Awb. Redenen om een klacht niet in behandeling te nemen zijn bijvoorbeeld indien er al eerder over hetzelfde feit een klacht is ingediend, of het een beslissing betreft waartegen bezwaar of beroep kan/kon worden ingesteld.
3. Toebedeling klacht. Dit is een ander persoon dan die betrokken is geweest bij gedraging waarover wordt geklaagd.
4. Schriftelijke bevestiging van ontvangst van de klacht aan klager (artikel 9:6 Awb). Aan de klager wordt gevraagd of hij van de gelegenheid om te worden gehoord gebruik wenst te maken.
5. De beklagde wordt op de hoogte gesteld van de klacht en ontvangt een afschrift van de klacht.
6. Verdere inhoudelijke beoordeling van de klacht. Nader onderzoek.
7. Hoorzittingen. Indien de klager en de beklagde gehoord worden, dan wordt een verslag opgesteld. Dit verslag wordt bij de afdoeningsbrief van de klacht gevoegd.
8. De behandelaar maakt een brief met de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, de beoordeling ervan en de conclusies. Hierbij geldt een maximale termijn van zes tot tien weken. De brief bevat:
 - het verloop van de procedure;
 - de bevindingen: weergave van de feiten zoals deze zijn komen vast te staan tijdens het onderzoek naar de klacht;
 - een oordeel over de bevindingen met een motivering;
 - een conclusie (klacht wordt niet in behandeling genomen, ongegrond, deels gegrond of gegrond verklaard);
 - Een clausule waarin de klager wordt gewezen op de mogelijkheid om de klachtafhandeling binnen 1 jaar aan de Nationale ombudsman voor te leggen indien hij hier niet tevreden over is.
9. Deze brief wordt voorgelegd aan degene die het schriftelijk oordeel ondertekent namens de minister (vaak de directeur). Soms worden bij deze laatste toets nog enkele opmerkingen gemaakt of aanpassingen gedaan. Daarna volgt ondertekening.
10. De klager ontvangt een reactie op de klacht. De beklagde ontvangt ook een afschrift van de reactie op de klacht.
11. Registratie van de schriftelijke klachten. De klachten en de wijze van afdoening worden opgeslagen in Marjolein over de aantallen wordt het parlement jaarlijks geïnformeerd via de departementale Rapportage Burgerbrieven.

Bepalingen in de nieuw Woo

In art. 3.3 van de Woo worden de verschillende informatiecategorieën genoemd die verplicht actief openbaar gemaakt moeten worden. Daartoe behoren ook de 'schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een bestuursorgaan.' Dit zijn alleen de *schriftelijke* reacties op klachten. De klachten zelf en de informele afdoening hoeven niet openbaar gemaakt te worden. Art. 3.3A biedt de mogelijkheid om deze informatie te publiceren in de vorm van overzichten, waaraan een aantal eisen worden gesteld. In beide gevallen (afzonderlijke publicatie, of bijwerking

van overzichten) zal de actieve openbaarmaking binnen twee weken na de afhandeling van de klacht moeten plaatsvinden.

De uitzonderingsgronden van artikel 5 van de Woo zijn van toepassing. Dat betekent dat persoonsgegevens van de klager of van de functionaris waarover geklaagd wordt niet openbaar gemaakt worden. In de praktijk is dit de belangrijkste uitzonderingsgrond. Daarbij is het van belang dat ook niet op indirecte manier deze gegevens openbaar zouden worden. Indien bijvoorbeeld geklaagd zou worden over de bejegening door een directeur van een met name genoemde beleidsdirectie, kan ook de functie van deze persoon niet openbaar gemaakt worden, omdat deze gegevens gemakkelijk te achterhalen zijn via de Staatsalmanak. In enkele gevallen staan ook andere uitzonderingsgronden aan integrale openbaarmaking van de schriftelijke oordelen in klachtprocedures in de weg, zoals specifieke bepalingen in de Jeugdwet, het medisch beroepsgeheim, het feit dat een zaak 'onder de rechter is', of andere openbaarheidsbeperkingen.

Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten

Artikel 3.3a van de Woo bevat bepalingen om bepaalde categorieën actief openbaar te maken in de vorm van overzichten. De wetgever scheidt deze mogelijkheid rond subsidies, andere beschikkingen en schriftelijke oordelen in klachtprocedures. Indien een bestuursorgaan hiervoor kiest moet in ieder geval openbaar wordt gemaakt:

- a. de datum van ontvangst van de klacht;
- b. het betrokken organisatieonderdeel;
- c. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
- d. de omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is;
- e. de bevindingen;
- f. het oordeel;
- g. de conclusies;
- h. de dagtekening van het oordeel.

Vergelijkbare klachten kunnen ook gecombineerd weergegeven worden, indien ook het oordeel en de conclusies vergelijkbaar zijn. Een overzicht als bedoeld in dit artikel wordt ten minste iedere twee weken bijgewerkt.

Varianten, voordelen en nadelen

Bij het openbaar maken van schriftelijke oordelen in klachtprocedures zullen ministeries aldus een keuze moeten maken. Beide opties - afzonderlijke oordelen of overzicht - hebben voordelen en nadelen; deze zijn samengevat in onderstaand overzicht.

Publiceren afzonderlijke oordelen	Publiceren overzichten
Voordelen	Voordelen
Relatief makkelijk, minder bewerking.	Beter overzicht voor burgers, journalisten en Kamerleden.
Uitgebreidere weergave per casus, meer inzicht in details en omstandigheden.	Betere analyse en vergelijking mogelijk.
'Herkenning' bij klager, men voelt zich geen 'nummer'.	Vanuit bestuurlijk perspectief: mogelijkheden voor 'damage control', beperkte weergave.
Het anonimiseren van documenten is een bekende en toegepaste werkwijze. Op dit moment worden gegevens op deze manier onleesbaar gemaakt. Het sluit aan bij de praktijk. Wob-besluiten worden afgezien van de daarin opgenomen persoonsgegevens op	Inzichtelijke managementinformatie voor top departement.

www.rijksoverheid gepubliceerd.	
Nadelen	Nadelen
Bewerkingslag blijft nodig, schrappen persoonsgegevens, handtekening.	Risico van versluiering door bewerkingslag, onduidelijkheid over precieze aard van de gedraging en de klacht.
Grotere kans op herleidbaarheid naar personen door uitgebreidere weergave.	Geen informatie over de gehanteerde procedure en de bijkomende omstandigheden.
Ondoorzichtigheid voor het grote publiek (voor een overzicht moeten 350 pdf's worden opengeklikt).	Bewerkingslag ten behoeve van overzicht kan extra tijd kosten.
	De overzichten kunnen journalisten aanleiding geven om toch via een Wob-verzoek de afzonderlijke oordelen op te vragen.

Herontwerp proces

Ongeacht de keuze die wordt gemaakt – publicatie van afzonderlijke oordelen of publicatie van overzichten - dient het proces van klachtbehandeling met het oog op de verplichte actieve openbaarmaking opnieuw doordacht te worden. Om zo efficiënt mogelijk aan de actieve openbaarmakingsverplichting te kunnen voldoen, worden de volgende processtappen geadviseerd. De eerste zeven stappen blijven gelijk aan de huidige procedure:

1. Binnenkomst klacht.
2. Eerste beoordeling (Ontvankelijkheid van de klacht. Toetsing aan formele eisen van de Awb).
3. Toebedeling klacht aan behandelaar.
4. Schriftelijke bevestiging van ontvangst aan de klager.
5. De beklaagde ontvangt een afschrift van de klacht.
6. Verdere inhoudelijke beoordeling.
7. Hoorzitting en verslaglegging.

Vanaf hier zou dan een nieuwe standaard gezet worden:

8. Maken bronbestand. De behandelaar maakt een bronbestand in een sjabloon dat bestaat uit de volgende blokken. Deze blokken kunnen eenvoudig ontkoppeld en gerecombineerd worden. De behandelaar checkt de blokken op de uitzonderingsgronden van art 5 Woo.
 - a. dagtekening van het oordeel;
 - b. aanhef;
 - c. datum van ontvangst van de klacht;
 - d. het betrokken organisatieonderdeel;
 - e. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd;
 - f. omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is;
 - g. beschrijving procedure;
 - h. optioneel: verslagen van de hoorzittingen (indien gehouden);
 - i. de bevindingen;
 - j. optioneel: overige omstandigheden;
 - k. het oordeel;
 - l. de conclusies;
 - m. passage met de mogelijkheid om zich tot de Nationale ombudsman te richten indien de klager ontevreden is over de klachtafhandeling door het bestuursorgaan.
 - n. ondertekenaar, functie;
 - o. handtekening.

NB: Dit is een precisering van de informatie die nu al grotendeels aanwezig of verplicht is bij de schriftelijke oordelen in klachtprocedures.

9. Accordering en besluit. Het bronbestand wordt in verschillende versies, of met gearceerde blokken, voorgelegd aan degene die het schriftelijk oordeel ondertekent (vaak de directeur). Soms worden bij deze laatste toets nog enkele opmerkingen gemaakt of aanpassingen gedaan.
10. Ontsluiting op maat. Het bronbestand wordt automatisch voor verschillende doelgroepen op maat ontsloten, afhankelijk van de beleidskeuzes van het departement over de verschillende mogelijke routes:

- A. Brief aan
 1. de klager
 2. afschrift aan de beklaagde
- B. Actieve openbaarheid van
 1. afzonderlijke oordelen
 2. overzichten
- C. Managementinformatie voor de politieke en ambtelijke top

Toelichting: De brief aan de klager en het afschrift aan de beklaagde (route A1 en A2) zijn verplicht op basis van de Awb. Het bevoegd gezag zal daarnaast op basis van de Woo een keuze moeten maken tussen route B1 en B2. Een combinatie van beide opties is ook mogelijk; dan zouden de afzonderlijke oordelen geopend kunnen worden door deze aan te klikken in een digitaal overzicht. Bij actieve openbaarmaking zal een keuze gemaakt worden welke onderdelen van het bronbestand zich lenen voor publicatie en welke niet. Zo zullen bijvoorbeeld de aanhef, naam en handtekening niet actief openbaar worden gemaakt. Route C is afhankelijk van de behoeften van de ambtelijke top.

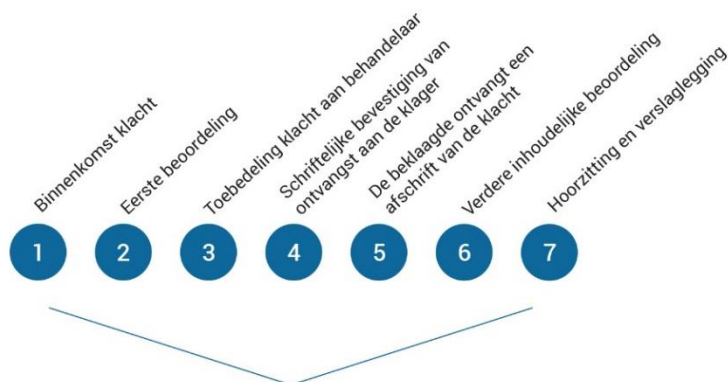
11. Registratie en publicatie van de schriftelijke klachten. De klachten en de wijze van afdoening worden opgeslagen in het DMS en over de aantallen wordt het parlement jaarlijks geïnformeerd via de departementale Rapportage Burgerbrieven. In de toekomst kunnen ook vormen van patroonherkenning worden ingezet, bijvoorbeeld over veel voorkomende klachten, of terugkerende bevindingen of conclusies. Het wordt gemakkelijker om inzicht te bieden via infographics, nieuwe dwarsdoorsnedes en overzichten. Dit draagt bij aan het versterken van het leervermogen.

Ten slotte

De nieuwe verplichtingen omtrent actieve openbaarheid uit de Woo zullen leiden tot een herbezinning van de wijze waarop departementen hun klachtprocedures inrichten. Meer transparantie en het vergroten van het leervermogen vormen daarbij belangrijke uitgangspunten. Indien bestuursorganen vasthouden aan de bestaande werkwijze zal de verplichte actieve openbaarmaking onevenredig veel tijd vergen, alleen al vanwege het feit dat betrokken overheden, directies en uitvoeringsorganisaties zelfstandig het wiel moeten uitvinden. De verplichting tot snelle openbaarmaking - twee weken na afhandeling van de klacht - biedt nauwelijks ruimte voor 'end of pipe-oplossingen'. Deze handreiking bevat een aanzet voor de afhandeling van klachten onder het regime van de nieuwe Woo. Open by design lijkt daarbij een logisch en kosteneffectief uitgangspunt.

Herontwerp proces klachtafhandeling

De eerste 7 stappen blijven gelijk aan de huidige procedure



8 Nieuwe standaard door middel van een bronbestand, een sjabloon met blokken: a t/m o

a. dagtekening van het oordeel	b. aanhef	c. datum van ontvangst van de klacht	d. het betrokken organisatieonderdeel
e. de functiebenaming van de ambtenaar over wie is geklaagd	f. omschrijving van de gedraging waartegen de klacht gericht is	g. beschrijving procedure	h. <i>optioneel</i> : verslagen van de hoorzittingen (indien gehouden)
i. de bevindingen	j. <i>optioneel</i> : overige omstandigheden	k. het oordeel	l. de conclusies
m. passage mogelijkheid beroep bij Nationale ombudsman	n. ondertekenaar, functie	o. handtekening	

9 Accordering en besluit (soms worden bij deze laatste toets nog enkele opmerkingen gemaakt of aanpassingen gedaan)

Ontsluiting van bronbestand op maat

