

Meerjarenplan implementatie Wet open overheid bij gemeenten

Versie 1.0

Datum: 23 december 2019

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Het gewijzigde wetsvoorstel Wet open overheid (Woo)	4
2. De opgave voor de gemeenten	6
2.1. Inleiding	6
2.2. Succesfactoren voor gemeenten	10
3. Activiteiten VNG Realisatie	12
3.1. Landelijke ondersteuning en monitoring	12
3.2. Landelijk in te vullen randvoorwaarden	13
4. Financiering, planning en organisatie, governance	16
4.1. Financiering	16
4.2. Planning en organisatie	16
4.3. Governance	18
5. Beoogde effecten en verwachte resultaten	20
5.1. Beoogde effecten	20
5.2. Verwachte resultaten	20
Bijlage 1: samenvatting eisen architectuur, randvoorwaarden en aanbevelingen in de uitvoeringstoets	22
Bijlage 2: Aanloop 2020	25
Uitvoering proefprojecten	25
Ondersteuning van gemeenten	26

Inleiding

De Wet open overheid (hierna: Woo) wil een transparante en actief openbaar makende overheid. Begin januari 2019 is door de Tweede Kamerleden Snels en Van Weyenberg een gewijzigde versie van het initiatiefwetsvoorstel voor de Woo ingediend bij de Tweede Kamer. Het eerder door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel is in overleg met BZK en de koepels van de decentrale overheden IPO, UvW en VNG aangepast. Dit om tegemoet te komen aan kritiek over de uitvoerbaarheid en de kosten die door het oorspronkelijke wetsvoorstel veroorzaakt zouden worden. Het bestuur van de VNG heeft positief gereageerd op het aangepaste wetsvoorstel, onder voorbehoud van compensatie van de uitvoeringskosten aan de gemeenten.

Het wetsvoorstel legt aan de minister van BZK, in overeenstemming met de minister van OCW, de verplichting op om een Meerjarenplan naar de Tweede Kamer te sturen waarin staat hoe bestuursorganen hun digitale informatie duurzaam toegankelijk maken en houden (artikel 6.2 Woo). De VNG heeft toegezegd een deelplan gemeenten op te stellen ten behoeve van dit Meerjarenplan. Met dit document wordt invulling gegeven aan die toezegging.

Het Meerjarenplan gemeenten is gebaseerd op onderzoeken die eerder door de VNG zijn uitgevoerd. In 2018 is het rapport 'Knel & versnelpunten analyse inclusief plan van aanpak' opgesteld, waarin het vraagstuk hoe duurzame toegankelijkheid van digitale documenten bereikt kan worden¹ is onderzocht. In 2019 is een Uitvoeringstoets² opgesteld waarin de gevolgen voor gemeenten van de Woo in beeld zijn gebracht. Verder zijn in oktober 2019 twee ontwerpessies gehouden, waar met totaal 50 gemeenten de problemen die bij de invoering kunnen ontstaan en de oplossingen om de problemen op te lossen gedurende een tweedaagse bijeenkomst in beeld zijn gebracht. De uitkomsten van de eerdere onderzoeken en de ontwerpessies zijn in dit Meerjarenplan verwerkt.

De opbouw van dit document is als volgt.

In hoofdstuk 1 wordt het wetsvoorstel kort weergegeven. Hoofdstuk 2 beschrijft de opgave voor gemeenten aan de hand van de drie concrete onderwerpen om aan te werken die uit de Woo voortvloeien en de succesfactoren voor de invoering die in de praktijksessies naar voren zijn gekomen.

In hoofdstuk 3 staan de activiteiten die de VNG gaat uitvoeren. Die hebben betrekking op de ondersteuning die aan gemeenten geboden gaat worden en op realiseren van een aantal randvoorwaarden voor de invoering op landelijk niveau.

In hoofdstuk 4 komen de financiering, de planning en organisatie en de governance aan bod. De beoogde effecten en de verwachte resultaten staan in hoofdstuk 5.

Er zijn twee bijlagen. In bijlage 1 zijn de consequenties van de Woo voor de gemeentelijke architectuur beschreven. In bijlage 2 worden de activiteiten die de VNG vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet in 2020 gaat uitvoeren op hoofdlijnen beschreven.

¹ Knel- en versnelpunten analyse inclusief plan van aanpak. VNG Realisatie, oktober 2018.

² Uitvoeringstoets Wet open overheid, versie 1.0, juni 2019.

1. Het gewijzigde wetsvoorstel Wet open overheid (Woo)

Het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid is in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen. Op 2 januari 2019 is vervolgens een aangepast wetsvoorstel van de Wet open overheid bij de Tweede Kamer ingediend. Het betreft een initiatiefwetsvoorstel van D'66 en Groen Links. Ter voorbereiding van de behandeling van de wet in de Tweede Kamer zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd en wordt onderzoek gedaan naar de financiële consequenties. Wanneer het kabinet de Kamer over de uitkomsten heeft geïnformeerd, kan de behandeling in Tweede en Eerste Kamer plaatsvinden.

De Wet open overheid is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Wob maakt het mogelijk dat actief of op verzoek informatie aan burgers wordt verstrekt. Deze mogelijkheden blijven ook onder de Woo bestaan, maar met name het actief openbaar maken van documenten wordt aangescherpt. De Woo bevat nieuwe verplichtingen die twee hoofdonderwerpen betreffen: het actief openbaar maken van documenten in elf informatiecategorieën en het op orde brengen van de informatiehuishouding van bestuursorganen, waaronder gemeenten.

Actief openbaar maken houdt in dat documenten in de elf informatiecategorieën binnen 14 dagen nadat ze de status definitief hebben gekregen gepubliceerd moeten worden op het internet. Deze verplichting gaat bijvoorbeeld gelden voor de vergaderstukken van de gemeenteraad, convenanten die gemeenten afsluiten, uitgevoerde onderzoeken en subsidiebeschikkingen³. De wet zal stapsgewijs worden ingevoerd, naar schatting zullen alle gemeenten na vijf jaar volledig aan de verplichting om actief openbaar te maken kunnen voldoen. Er is geen sprake van terugwerkende kracht: alleen documenten die na het in werking treden van de wet ontstaan vallen onder de publicatieverplichting. Om burgers zo nodig ondersteuning te bieden bij het vinden van documenten dient iedere gemeente één of meer contactpersonen aan te stellen.

Verder verplicht de Woo gemeenten om de informatiehuishouding op orde te brengen en hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk te maken en te houden. De bepaling uit de Archiefwet dat gemeenten documenten in een goede, geordende en toegankelijke staat bewaard moeten bewaren, wordt herhaald in de Woo. De zorgen betreffen met name de digitale informatie.⁴ De initiatiefnemers stellen vast dat het op orde brengen van de overheidsinformatiehuishouding al geruime tijd problematisch is.⁵ Bestuursorganen weten niet altijd welke informatie er is en hebben deze niet snel tot hun beschikking. Er wordt aangesloten bij kritiek van de Erfgoedinspectie die herhaaldelijk heeft geconstateerd dat de digitaal vastgelegde informatie bij de overheid onvoldoende kan worden ontsloten en duurzaam toegankelijk kan worden gemaakt en gehouden.⁶ Om een impuls te geven aan het oplossen van deze problemen worden bestuursorganen, waaronder gemeenten, verplicht maatregelen te nemen. Met het op orde brengen van de informatiehuishouding zal een aanzienlijke doorlooptijd gemoeid zijn, de Memorie van Toelichting noemt een mogelijke termijn van acht jaar.

³ Zie paragraaf 3.2 voor de opsomming van informatiecategorieën die het betreft

⁴ Hoofdstuk 6 van de wet heet 'digitale informatiehuishouding'. In artikel 6.1 wordt gesproken over digitale documenten, in artikel 6.2 over digitale overheidsinformatie.

⁵ Memorie van Toelichting par 2.2

⁶ Memorie van Toelichting, par 2.3

De minister van BZK dient een meerjarenplan naar de Tweede Kamer te sturen waarin de aanpak per bestuurslaag wordt beschreven.⁷ De VNG heeft toegezegd een meerjarenplan voor de gemeentelijke bestuurslaag op te stellen, zoals gezegd in de inleiding wordt met dit document invulling gegeven aan die toezegging. De Woo schrijft tevens voor dat er een 'Tijdelijke adviescollege informatiehuishouding' moet worden ingesteld. Het Adviescollege bereidt de rapportage die de minister aan de Kamer uitbrengt voor. In de rapportage dient de minister aandacht te besteden aan 'de stand van de informatiehuishouding in het bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie'.⁸ Het Adviescollege doet zo nodig voorstellen voor aanpassing van het meerjarenplan wanneer de gestelde doelen niet gehaald dreigen te worden.

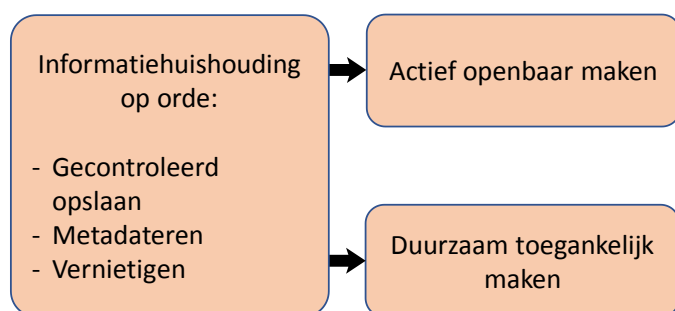
⁷ Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zendt een meerjarenplan naar de Staten-Generaal over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. 2. Het plan bevat stappen tot verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten.

⁸ Artikel 6.2 lid 3.

2. De opgave voor de gemeenten

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt wat de verplichtingen van de Woo concreet voor gemeenten betekenen en welke succesfactoren daarbij naar de mening van gemeenten bepalend zijn voor succes. Daarvoor zijn de verplichtingen van de Woo in dit plan vertaald naar drie onderwerpen waar de gemeenten de komende jaren mee aan de slag moeten: documenten in elf informatiecategorieën actief publiceren, de informatiehuishouding op orde brengen en informatie die bewaard moet worden duurzaam toegankelijk maken en houden. Door de informatiehuishouding op orde te brengen wordt de basis gelegd om efficiënt te kunnen publiceren en ook informatie die duurzaam bewaard moet worden te kunnen opslaan in een digitale archiefbewaarplaats. Inhoudelijk betreft het drie verschillende onderwerpen die ieder hun eigen bestuurlijke prioriteitstelling en hun eigen aanpak vragen. In een figuur:



Figuur 2. Verplichtingen vertaald naar onderwerpen voor gemeenten.

In de eerste paragraaf wordt de link gelegd met de verplichtingen die gemeenten al hebben op grond van de Archief wet- en regelgeving. Verder worden in dit hoofdstuk de drie onderwerpen geïntroduceerd en wordt aandacht besteed aan de vier belangrijkste succesfactoren.

2.1.1. Relatie met bestaande verplichtingen

De verplichtingen om de informatiehuishouding op orde te brengen en documenten die bewaard moeten worden duurzaam toegankelijk te maken en te houden zijn niet nieuw. De Woo herhaalt het voorschrift uit de Archiefwet dat documenten in goede, geordende en toegankelijke staat gehouden en bewaard moeten worden. Dat betekent dat een gemeente ervoor moet zorgen dat het beheer van zijn archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem;⁹ dat van elk van de archiefbescheiden te allen tijde de context en authenticiteit kan worden vastgesteld;¹⁰ moet beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de documenten¹¹; en een metadataschema hanteren en documenten moet metadateren.¹² De documenten moeten toegankelijk zijn, dat betekent dat ze gevonden kunnen

⁹ Art 16 van de Archiefregeling

¹⁰ Artikel 17 Archiefregeling

¹¹ Art 18 lid 1 van de Archiefregeling

¹² Artikel 19 Archiefregeling

worden en leesbaar of waarneembaar gemaakt kunnen worden.¹³ Duurzaam wil zeggen dat de documenten die bewaard moeten worden na 100 jaar nog zonder kwaliteitsverlies raadpleegbaar zijn.¹⁴ Documenten die niet bewaard hoeven te worden, dienen te worden vernietigd. Volgens het model Besluit Informatiebeheer van de VNG gelden de eisen niet alleen voor te bewaren, maar ook voor te vernietigen informatie. De eisen gelden zowel voor papieren documenten als voor digitale informatie-elementen,¹⁵ ook wel aangeduid als informatieobjecten.¹⁶ Naast tekstbestanden zijn dat bijvoorbeeld ook digitale foto's en video's, kaarten, e-mail en app berichten, records in een database etcetera. Recent is door de uitspraak van de afdeling bestuursrecht van de Raad van State duidelijk geworden dat ook e-mails en app berichten als documenten beschouwd moeten worden die onder het regime van de Wob vallen en dus ook gearchiveerd moeten worden.

2.1.2. Informatiehuishouding op orde

Een gemeente die haar informatiehuishouding op orde heeft weet welke documenten ze heeft en kan die vinden. Wanneer een document niet gevonden wordt is het er ook niet. Er is een gecontroleerd proces waarmee documenten na de voorgeschreven bewaartermijn vernietigd worden of gereed zijn om te worden overgedragen aan een archiefbewaarplaats.

Het op orde brengen van de informatiehuishouding vergt ingrijpende veranderingen in de gemeente. Omdat in vrijwel alle processen binnen de gemeente documenten ontstaan is een gemeentebrede aanpak nodig.

De informatiehuishouding op orde brengen begint in het primair proces waar medewerkers informatieobjecten creëren of ontvangen. Daar moet het eenduidig opslaan en metadateren plaatsvinden. De mate waarin dat al gebeurt, bijvoorbeeld in een zaakstelsel of een DMS, verschilt per gemeente, maar vrijwel overal komt het ongecontroleerd opslaan door medewerkers op een schijf nog veel voor. Eenvoudigweg extra plichten opleggen aan medewerkers werkt in de praktijk onvoldoende. Veel van de benodigde metadata kunnen automatisch worden toegekend, maar daar voorziet de bestaande software maar ten dele of niet in. Ook opslaan in het juiste formaat, waardoor bijvoorbeeld geautomatiseerd bewerkingen kunnen worden uitgevoerd om persoonsgegevens te verwijderen uit documenten die gepubliceerd moeten worden, is lang niet altijd met de bestaande systemen mogelijk. Het basisprobleem dat aanleiding was voor het Common Ground initiatief: data worden gekopieerd en data en functionaliteit zijn geïntegreerd in naast elkaar opererende silosystemen, komt op grote schaal voor.

Dit betekent dat het aanpakken van de informatiehuishouding per proces moet worden uitgevoerd. Tijdens twee ontwerpssessies met gemeenten die in de voorbereiding van dit meerjarenplan zijn gehouden, hebben gemeenten aangegeven dat ze daarbij een overzicht nodig hebben van alle verplichtingen die voor een proces van toepassing zijn. Het gaat niet alleen om het uitvoeren van de Archiefwet of de Woo, maar bijvoorbeeld ook om publicatieverplichtingen op grond van diverse andere wetten, de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Baseline Informatiebeveiliging Overheid en het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid. Wanneer de

¹³ Artikel 20 Archiefregeling

¹⁴ Artikel 11 lid 1 van het Archiefbesluit 1995.

¹⁵ ¹⁵ Informatie-element is de term die gehanteerd wordt in de 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017'

¹⁶ Informatie object is de term die in de gemeentelijke architectuur wordt gehanteerd

informatiehuishouding wordt verbeterd gebeurt dat niet alleen om aan de eisen van de Woo te voldoen, maar ook aan andere wettelijke verplichtingen.

De diversiteit in soorten informatieobjecten, van teksten tot geo-informatie, 3D-bestanden, websites, e-mailberichten, app berichten brengt nieuwe opgaven met zich mee. Steeds meer gemeenten publiceren videotulen van de raadsvergaderingen. Hoe deze informatie-objecten conform alle geldende eisen duurzaam toegankelijk gemaakt en gehouden kunnen worden is nog niet volledig duidelijk.

Anders gezegd: er is een transformatieproces gaande dat alles te maken heeft met de digitalisering. Oude werkwijzen zoals het overlaten van archivering aan DIV medewerkers voldoen niet meer en nieuwe zijn nog niet uitgekristalliseerd. Er ontstaan nieuwe functies, bestaande processen moeten worden aangepast en het gedrag van mensen (medewerkers in de primaire en ondersteunende processen, managers, bestuurders) moet veranderen.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het op orde brengen van de informatiehuishouding een grote operatie is die veel inspanning van de gemeenten zal vergen. De resultaten zijn ook gemeente breed merkbaar in de vorm van een efficiëntere bedrijfsvoering, een stevige basis voor het afleggen van verantwoording, verdergaande openbaarheid en transparantie, een beter functionerend systeemlandschap en een betere bescherming van cultureel erfgoed.

2.1.3. Actief openbaar maken

Aan de publicatieverplichtingen die de gemeente al heeft wordt een nieuwe verplichting toegevoegd: het op internet publiceren van documenten die behoren tot de elf in de wet genoemde informatiecategorieën behoren binnen 14 dagen nadat ze de status 'definitief' hebben gekregen. Het gaat om documenten die behoren tot de volgende informatiecategorieën: wet- en regelgeving, organisatiegegevens, raadsstukken, bestuursstukken, stukken van adviescolleges, convenanten, jaarplannen en -verslagen, Wob (Woo) verzoeken, onderzoeken, beschikkingen (waarbij de meeste beschikkingen zijn uitgezonderd) en klachten.

Om aan deze verplichting te kunnen voldoen moeten de documenten worden geïdentificeerd en gepubliceerd. De gemeente Rotterdam heeft de stappen die daarbij doorlopen worden voor een 'meetup' als volgt in beeld gebracht.



Figuur 3. Processtappen actief openbaar maken.

Bij de creatie van het document moet bekend zijn dat het gepubliceerd gaat worden (stap 1) en moet het (in de metadata) als zodanig worden gemarkeerd (stap 2). Als het document definitief is vastgesteld gaat de termijn van 14 dagen waarbinnen publicatie moet volgen in. Voor het gepubliceerd kan worden moet worden vastgesteld of er eerst een bewerking nodig is (denk aan het verwijderen van persoonsgegevens of bedrijfsgevoelige gegevens) en moet de bewerking worden uitgevoerd. Daarna kan het document worden gepubliceerd.

Een gemeente kan ervoor kiezen de documenten zelf te publiceren op de eigen website, maar er zal ook een mogelijkheid geboden worden om dat aan een landelijk platform op te dragen. KOOP¹⁷ zal een landelijke voorziening, met de werknaam 'PLOOI' inrichten waar ook gemeenten gebruik van kunnen maken. Het gebruik van PLOOI is op vrijwillige basis.

Ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie dient elke gemeente een of meer contactpersonen aan te wijzen. Dit om burgers (waaronder diegenen die niet digitaal vaardig zijn) wegwijs te maken in de overheidsinformatie. Hierbij moet worden gedacht aan de afhandeling van korte vragen van burgers. Uit de toelichting blijkt dat hierbij niet per se aan één functionaris moet worden gedacht, maar dat sprake is van een rol die op verschillende plaatsen in de organisatie kan worden belegd.

2.1.4. Duurzaam toegankelijk maken en houden

In de Archiefwet is bepaald dat (digitale) documenten waarvan de bewaartermijn is verstreken moeten worden vernietigd. Tot dat moment dienen zij duurzaam toegankelijk bewaard te worden in een archiefruimte bij de diensten. Documenten die bewaard moeten worden, moeten na maximaal 20 jaar naar een archiefbewaarplaats worden overgebracht. (Documenten mogen ook eerder dan 20 jaar overgebracht naar een archiefbewaarplaats, indien de archivaris hiertoe kans ziet.)

In de samenwerking tussen gemeenten en archiefinstellingen en in het functioneren van de archiefinstellingen zelf is een transformatie gaande die wordt veroorzaakt door de digitalisering. Wat overbrengen van informatieobjecten in een digitale context betekent, welke eisen aan depots en duurzame toegankelijkheid worden gesteld is in ontwikkeling. De Archiefwet wordt gemoderniseerd. Daarbij zal de overbrengingstermijn naar de archiefbewaarplaats worden verkort van 20 naar 10 jaar. In het ontwerpvoorstel van de gemoderniseerde Archiefwet zullen nadere eisen aan duurzame toegankelijkheid worden gesteld. Verder is het voorstel om een optie te introduceren tot ontheffing van de plicht om informatieobjecten over te brengen, maar duurzaam toegankelijk te bewaren bij de bron. Onderzoek door het Nationaal Archief¹⁸ geeft aan dat dit kan bijdragen aan het oplossen van bestaande problemen, maar geen panacee voor alle kwalen is. Het dient gegarandeerd te zijn dat aan basiseisen t.a.v. duurzaamheid, toegankelijkheid, openbaarheid en erfgoed wordt voldaan. Ook moet helder blijven wie waarvoor verantwoordelijk is, zowel wat het zorgdragerschap als het beheer betreft.

Gebreken in het duurzaam toegankelijk maken en houden van de overheidsinformatie waren de reden voor de initiatiefwet van de Woo om bestuursorganen te verplichten om maatregelen te nemen. Door de informatiehuishouding op orde te brengen wordt duidelijk welke informatie duurzaam toegankelijk gemaakt moet worden. Hoe dat moet is onduidelijk. Gezien de fase waarin de ontwikkelingen op dit terrein zich bevinden is er geen kant en klare oplossing die voor alle gemeenten in alle situaties toepasbaar is.

Dit leidt ertoe dat gemeenten wel weten wat de verplichtingen zijn, maar niet hoe ze eraan moeten voldoen. Enkele willekeurige voorbeelden hebben bijvoorbeeld betrekking op het archiveren van ruimtelijke plannen, de betekenis van 'overbrengen' in een digitale context, eisen aan documentformats vanuit duurzame toegankelijkheid en de mogelijkheden voor en de eisen aan digitale archiefbewaarplaatsen. In veel gemeenten worden nog aanzienlijke hoeveelheden digitale

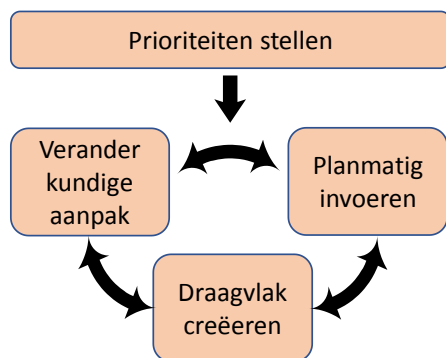
¹⁷ Het Kennis en exploitatiecentrum Officiële Overheids Publicaties van het ministerie van BZK.

¹⁸ Jouw depot, mijn depot? Verandering langetermijnbewaring overheidsinformatie. Den Haag, Nationaal Archief, 30-1-2019.

documenten ongecontroleerd opgeslagen en nieuwe Microsoft producten zoals Teams vergroten de problemen eerder dan dat ze bijdragen aan een oplossing. De nieuwe voorschriften met betrekking tot actieve openbaarmaking moeten nog eenduidig worden geïnterpreteerd en hoe gepubliceerd kan / moet worden is nog volop in ontwikkeling. En wat moet er gebeuren met de beschikbare zoekfunctionaliteiten bij het duurzaam toegankelijk maken van gepubliceerde informatie objecten?

2.2. Succesfactoren voor gemeenten

In twee ontwerpssessies van twee dagen hebben in totaal zo'n vijftig gemeenten in kaart gebracht wat de belangrijkste problemen zijn waar gemeenten tegenaan lopen wanneer de Woo wordt ingevoerd en hoe deze problemen kunnen worden opgelost. Bestuurlijke prioriteitstelling komt naar voren als een heel centraal onderwerp waar op landelijk niveau aan bijgedragen kan worden. Om in een gemeente succesvol aan de slag te gaan spelen drie aan elkaar gerelateerde onderwerpen een rol: draagvlak bij medewerkers, een goede veranderkundige aanpak en planmatige invoering. Dit zijn gerelateerde onderwerpen, die in de ondersteuning door VNG Realisatie aparte en gerichte aandacht kunnen krijgen.



2.2.1. Bestuurlijke prioriteitstelling

Voor een succesvolle invoering van de Woo is het van veel belang dat het gemeentebestuur prioriteiten stelt en een heldere opdracht verstrekt. Daarbij is het zaak een evenwicht te vinden tussen de verplichtingen (wat moet er), het eigen beleid van de gemeente (wat willen we zelf) en de mogelijkheden die de gemeente heeft om te veranderen (wat kunnen we). Wat een gemeente kan is afhankelijk van de uitgangssituatie en de inspanning die nodig is om van de bestaande naar de gewenste situatie te komen, maar ook van de andere verplichtingen waar een gemeente aan moet voldoen. Op grond van de afweging tussen moeten, willen en kunnen bepaalt de gemeente haar doel: dit gaan we realiseren om de Woo in te voeren.

Gevraagd wordt om een landelijke visie te ontwikkelen die gebruikt kan worden bij de prioriteitstelling op lokaal niveau. Een landelijke kosten – baten analyse kan eveneens bruikbare argumenten opleveren voor de afwegingen op lokaal niveau. Om het bestuurlijk draagvlak te vergroten valt het inzetten van ambassadeurs te overwegen.

2.2.2. Draagvlak, veranderkundige aanpak en planmatig veranderen

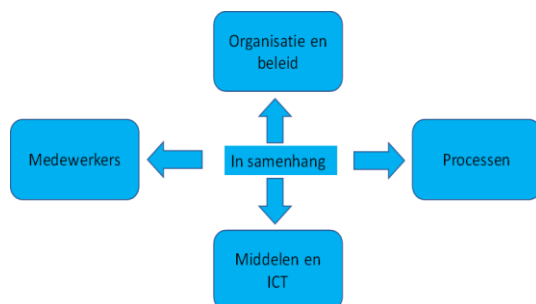
Het invoeren van de Woo houdt in dat de gemeente veelomvattende veranderingen gaat doorvoeren. Medewerkers in de primaire processen moeten anders gaan werken om de informatiehuishouding op orde te krijgen. Het is de bedoeling van de wet dat de actieve

openbaarmaking van documenten tot nieuwe interactie met burgers en bedrijven leidt. Deels gebeurt dat nu al omdat veel gemeenten op vrijwillige basis al documenten uit de 11 categorieën publiceren, maar voor een deel zal dat nieuw zijn. Daarbij kan een cultuurverandering nodig zijn.

Gevraagd wordt om in de ondersteuning gemeenten te helpen om gericht te werken aan draagvlak. Gedacht wordt aan ondersteuning met goede tooling, systematisch uitgaan van de betrokken medewerkers en hen duidelijk maken 'what is in it for me', gerichte communicatie etc.

2.2.3. Invullen van een veranderkundige aanpak

Tijdens de praktijksessies is een eenvoudig model voor het doorvoeren van veranderingen als hulpmiddel gebruikt.



Het plaatje geeft een veranderkundige aanpak weer waarbij de effecten die optreden bij organisatie en beleid, processen, middelen en ICT en medewerkers steeds in samenhang beschouwd worden. De drie onderwerpen waarmee de gemeenten aan de slag moeten (de informatiehuishouding, publiceren en duurzaam bewaren) vragen allemaal om hun eigen inhoudelijke invulling en om concrete maatstaven die duidelijk maken wanneer de informatiehuishouding op orde is en is voldaan aan de plicht om duurzaam te bewaren.

2.2.4. Planmatig invoeren

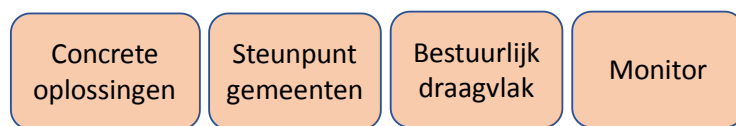
De Woo invoeren is een traject van lange adem: vijf jaar om volledig aan de verplichting t.a.v. actief openbaar maken te voldoen, acht jaar om de informatiehuishouding op orde te brengen. De uitgangssituatie is voor iedere gemeente anders, in iedere gemeente zijn een aantal zaken al op orde en moeten andere dingen nog gebeuren. Uitgaande van de bestaande situatie is in iedere gemeente een eigen aanpak nodig die de gemeente in staat stelt om de invoering stapsgewijs aan te pakken, gericht middelen in te zetten, de voortgang te bewaken en op de uitvoering te sturen. De vraag is om in de ondersteuning ook daar gericht aandacht aan te besteden.

3. Activiteiten VNG Realisatie

De activiteiten van VNG realisatie zijn gericht op het ondersteunen van gemeenten bij het invoeren van de Woo en op het realiseren van de benodigde randvoorwaarden in de sfeer van architectuur en standaarden.

3.1. Landelijke ondersteuning en monitoring

Een deel van de landelijke ondersteuning zal erop gericht zijn concrete oplossingen te ontwikkelen die gemeenten direct kunnen implementeren, om zo de inspanning die nodig is te beperken. Om gemeenten tijdens de invoering te ondersteunen richt VNG Realisatie een 'Steunpunt Woo Implementatie' (SWI) in. Tevens komt er een landelijke monitor en wordt bestuurlijk draagvlak gecreëerd.



3.1.1. Concrete oplossingen

Gemeenten worstelen ermee hoe ze aan hun verplichtingen kunnen voldoen en vragen de VNG concrete oplossingen te ontwikkelen die direct geschikt zijn voor implementatie. Om daaraan tegemoet te komen zullen prioriteiten gesteld moeten worden: wat zijn de belangrijkste vraagstukken die aangepakt moeten worden? In dit meerjarenplan wordt voorgesteld daarbij een breed samengestelde 'bestuurlijke begeleidingscommissie' te betrekken die de verschillende belangen goed kan afwegen en ook kan bijdragen aan het creëren van het benodigde bestuurlijk draagvlak voor de keuzes die gemaakt worden (zie hoofdstuk 4.2.4). Om oplossingen te ontwikkelen zal VNG Realisatie ontwikkelteams inzetten met een vaste werkwijze, waarbij in korte sprints het vraagstuk wordt geanalyseerd en oplossingen worden gegenereerd. De kern van de ontwikkelteams wordt gevormd door medewerkers van gemeenten. De oplossingen worden ontwikkeld binnen de gestelde randvoorwaarden (architectuur en standaarden, communicatie met leveranciers, passend binnen de Common Ground uitgangspunten, beproefd in de gemeentelijke praktijk).

3.1.2. Het Steunpunt Woo implementatie

Het steunpunt is erop gericht om gemeenten zoveel mogelijk te ontzorgen en hen in staat te stellen de Woo efficiënt in te voeren. Naast de Woo zijn er nog tal van nieuwe wettelijke verplichtingen en nieuw beleid waar gemeenten op moeten inspelen. In het bijzonder kleine en middelgrote gemeenten beschikken maar over heel beperkte capaciteit om veranderingen door te voeren en zijn het best geholpen met hele praktische, concrete uitleg wat verplichtingen inhouden en hoe ze daar op een efficiënte manier aan kunnen voldoen.

Afhankelijk van het onderwerp en de ondersteuningsbehoefte van gemeenten kan VNG Realisatie lichte en zware ondersteuningsstrategieën inzetten. Door het Steunpunt Woo invoering zal in ieder geval worden voorzien in de volgende vormen van ondersteuning: het informeren van gemeenten over de landelijke ontwikkelingen, het bundelen en ontsluiten van kennis en het faciliteren van gemeenten om samen te werken en praktijkervaringen uit te wisselen. Daarvoor worden de inmiddels beproefde werkwijzen en organisatievormen van Samen Organiseren door VNG Realisatie ingezet. In de verdere voorbereiding, ondermeer met input uit de proefprojecten, moet duidelijk worden of ook zwaardere vormen van ondersteuning nodig zijn. Daarbij kan gedacht worden aan

collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld voor inkoop van een e-depot) of, indien dat in de loop van de tijd noodzakelijk blijkt, maatwerk ondersteuning.

3.1.3. De monitor

Een risico van de lange invoeringstermijn is dat gemeenten de start van de invoering uitstellen, terwijl de meeste gemeenten naar verwachting de volledige termijn nodig zullen hebben. Daar zal in de communicatie met gemeenten uiteraard aandacht voor zijn. Door de voortgang te monitoren worden gemeenten in staat gesteld hun voortgang met die van collega gemeenten te vergelijken.

In de monitor wordt zichtbaar gemaakt welke stappen gemeenten ondernemen en welke resultaten worden bereikt. Voor de monitor wordt een nulmeting uitgevoerd waarin de situatie bij de start in kaart wordt gebracht. Jaarlijks of om de twee jaar wordt de meting herhaald. Bij de opzet van de monitor zal worden aangesloten bij bestaande initiatieven zoals 'Waar staat je gemeente', de verslagen van gemeenten op basis van de *VNG handreiking voor horizontale verantwoording van de Archiefwet aan de hand van kpi's* en de ENSIA rapportage.

De wet schrijft voor dat er een 'Tijdelijk adviescollege informatiehuishouding' zal worden ingesteld. Dit adviescollege heeft tot taak de rapportage over de uitvoering van het meerjarenplan voor te bereiden en advies uit te brengen over mogelijke aanpassingen van het meerjarenplan. Verwacht wordt dat de adviescommissie behoefte zal hebben aan monitor informatie over de voortgang die geboekt wordt bij het op orde brengen van de informatiehuishouding. De gemeentelijke monitor zal ook de adviescommissie van informatie kunnen voorzien.

3.1.4. Bestuurlijk draagvlak

Bestuurlijk draagvlak is een essentiële randvoorwaarde om succes te hebben met het op orde brengen van de informatiehuishouding en het invoeren van actieve openbaarmaking. De Woo staat echter in lang niet alle gemeenten hoog op de bestuurlijke prioriteitenlijst. In de ontwerpssessies is door gemeenten de suggestie gedaan om op landelijk niveau activiteiten te ontplooiën die het vergroten van het bestuurlijk draagvlak ondersteunen. Daarbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen en uitdragen van een visie op het bestuurlijk belang van de Woo door de VNG, het laten uitvoeren van een kosten – baten analyse en het aanstellen van één of twee bestuurders die een rol krijgen als ambassadeur naar hun collega's.

3.2. Landelijk in te vullen randvoorwaarden

De gemeentelijke architectuur en standaarden die de VNG ontwikkelt en beheert dienen aangepast te worden aan de Woo. Daar zal de VNG de leveranciers die producten aan gemeenten leveren bij betrekken. Verder vragen gemeenten om een overzicht van de wettelijke verplichtingen per proces.

Architectuur en standaarden

Communicatie met
leveranciers

Overzicht wettelijke
verplichtingen

3.2.1. Architectuur en standaarden

Landelijke architectuur en standaarden zijn er om te voorkomen dat iedere gemeente voor zichzelf het wiel moet uitvinden, om interoperabiliteit tussen applicaties mogelijk te maken en om randvoorwaarden te scheppen voor landelijke vindbaarheid en herbruikbaarheid van documenten. Voor het bereiken van de doelstellingen van de Woo is dat van veel belang.

Landelijke architectuur en standaarden zijn beschikbaar: denk bijvoorbeeld aan Gemma¹⁹ en het Gemeentelijk Gegevenslandschap²⁰, RGBZ²¹, ImZTC²². In voorbereiding zijn bijvoorbeeld STOP/TOPD²³.

Archiefstandaarden en richtlijnen zijn er eveneens, denk aan het Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO), de handreiking bestandsformaten en TMLO. Open data standaarden zijn bijvoorbeeld het Informatiemodel Open Raadsinformatie en het informatiemodel open Wob²⁴.

Om de uitvoering van de Woo te faciliteren zijn aanpassingen van de bestaande architecturen en standaarden nodig. In de uitvoeringstoets is een uitgebreide analyse opgenomen van de nieuwe eisen die aan de architectuur worden gesteld, zijn suggesties voor de aanpak gedaan en is weergegeven welke onderzoeken nodig zijn om stap voor stap tot aangepaste, praktisch bruikbare standaarden te komen. Die hebben betrekking op onderwerpen als het metadateren en structureren van documenten, maar ook op aansluiten op externe publicatieplatformen zoals PLOOI. Het voornemen bestaat om bij de aansluiting op PLOOI de realisatieprincipes van Common Ground toe te passen. In bijlage 1 is het samenvattende schema opgenomen, korthedshalve wordt daar naar verwezen.

3.2.2. Communicatie met leveranciers

VNG Realisatie onderhoudt reguliere contacten met de softwareleveranciers die producten aan gemeenten leveren. Om de gemeentelijke ambities grootschalig en in een goed functionerende ICT-markt te realiseren, maakt de VNG voor gemeenten afspraken met leveranciers, gebruikersverenigingen en samenwerkingsverbanden. Hierbij maken we onder andere afspraken over te ontwikkelen en in te bouwen standaarden voor koppelingen en gegevensuitwisseling, transparantie, releaseplanningen, kennisuitwisseling en het testen van software voor de gemeenten en samenwerkingsverbanden. Afspraken met leveranciers, gebruikersverenigingen en samenwerkingsverbanden zijn vastgelegd in een overkoepelend convenant.

De leveranciers zullen actief betrokken worden bij de aanpassingen die in de architectuur en standaarden zullen worden doorgevoerd. Door componenten uit te werken binnen Gegevensmanagement en als referentiecomponent te laten toepassen door leveranciers en gemeenten zal overzicht ontstaan. Informatie over de invoering van de Woo zal onderdeel zijn van de reguliere communicatie met leveranciers.

¹⁹ Gemma: [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_\(GEMMA\)](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijke_Model_Architectuur_(GEMMA))

²⁰ Gemeentelijk gegevenslandschap:
https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gemeentelijk_Gegevenslandschap_-_Beschrijving_informatiearchitectuur

²¹ RGBZ: [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Informatiemodel_Zaken_\(RGBZ\)](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Informatiemodel_Zaken_(RGBZ))

²² ImZTC: [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Informatiemodel_Zaaktypen_\(ImZTC\)](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Informatiemodel_Zaaktypen_(ImZTC))

²³ STOP/TOPD: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/technisch-aansluiten/standaarden/>

²⁴ Informatiemodel open Wob:
https://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie

3.2.3. Samenhang wettelijke verplichtingen

Naast de Woo bevatten ook andere wetten verplichtingen die het op orde brengen van de informatiehuishouding, actief openbaar maken en duurzaam toegankelijk maken raken. De Wet elektronische publicaties, de Omgevingswet, de Wet Hergebruik Overheidsinformatie, de Algemene wet bestuursrecht en Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid bevatten allemaal voorschriften met betrekking tot openbaarmaking van documenten. Naast de Archiefwet bevat ook de Algemene Verordening Gegevensbescherming voorschriften over verwijderen. Voor ieder gemeentelijk proces is er een specifieke combinatie van wettelijke voorschriften die voor dat proces gelden. In de 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017' zijn de verplichtingen uit de Archiefwet en de AVG ten aanzien van verwijderen al per proces inzichtelijk gemaakt. Op verzoek van gemeenten zal dit overzicht worden aangevuld met andere wettelijke verplichtingen en zal de verhouding tussen de wettelijke vereisten inzichtelijk worden gemaakt. Daar waar knelpunten worden gesignaleerd zullen oplossingen worden aangedragen en/of geagendeerd op bestuurlijke tafels.

3.2.5 Samenwerking

Het Rijk, de provincies en de waterschappen gaan net als de gemeenten aan de slag met de implementatie van de Woo. Conform de gemaakte bestuurlijke afspraken zal met de collega's van de andere overheidslagen worden samengewerkt bij de uitvoering van het meerjarenplan. De ondersteuning voor het Rijk wordt geboden door het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI). De provincies worden ondersteund door het Interprovinciaal Overleg (IPO), de waterschappen door de Unie van Waterschappen (UvW).

Verder werkt de VNG op een aantal terreinen samen met het Nationaal Archief (NA). Het NA heeft de opdracht van de minister van OCW om een verbindende rol te spelen in de ontwikkeling en deling van kennis in de archiefsector en op relevante terreinen met de archiefvormende overheden, waaronder gemeenten. Daarvoor onderhoudt het NA het Kennisnetwerk Informatie en Archieven (KIA), dat als ontmoetingsplaats voor archief- en informatieprofessionals fungeert. De VNG werkt in KIA samen met het Nationaal Archief. Verder neemt de VNG deel aan de Standaardisatieraad van het NA, die onder meer als beheerorgaan optreedt voor het Toepassingsprofiel Metadata Lokale Overheden (TMLO).

4. Financiering, planning en organisatie, governance

4.1. Financiering

Bij het opstellen van het meerjarenplan is als uitgangspunt gehanteerd dat het Rijk in totaal € 3 miljoen beschikbaar zal stellen voor de uitvoering. In 2019 en 2020 heeft de VNG, deels uit GGU middelen en deels met subsidie van BZK, reeds de nodige voorbereidingen getroffen voor de invoering van de Woo. Zoals eerder aangegeven wordt praktijkervaring opgedaan in proefprojecten, wordt ondersteunend materiaal in de vorm van handreikingen en checklists ontwikkeld, worden gemeenten voorgelicht en wordt een community ingericht waarin gemeenten onderling ervaringen kunnen delen en vragen kunnen stellen. In bijlage 2 worden de activiteiten geschetst die in 2020 in aanloop naar het meerjarenplan uitgevoerd zullen worden.

Voor de 5 jaren juli 2021 – juli 2026 wordt jaarlijks een bedrag van € 600.000,- inclusief BTW van BZK gevraagd. De middelen zullen besteed worden aan de uitvoering van het meerjarenplan. Ieder jaar wordt een werkplan opgesteld waarin de besteding gedetailleerd wordt uitgewerkt naar activiteiten en soorten kosten (personele kosten, kosten voor bijeenkomsten, out of pocket kosten etc). De eerste jaren zal naar verwachting nog een substantieel deel besteed worden aan het ontwikkelen van materiaal (handreikingen, checklists, voorlichtingsmateriaal etc) inclusief de inzet van de ontwikkelteams, later ligt de nadruk sterk op het begeleiden van de invoering van de Woo door de gemeenten. Voor de jaren 2026 - 2028 zal een nader te bepalen bedrag vanuit VNG middelen worden gefinancierd.

4.2. Planning en organisatie

De planning heeft betrekking op drie onderwerpen: de planning van actief openbaar maken, de planning van het op orde brengen van de informatiehuishouding en het duurzaam toegankelijk maken en houden ervan en op de uitvoering van de werkzaamheden door VNG Realisatie.

4.2.1. Actief openbaar maken

De Wet biedt de mogelijkheid om het moment waarop de documenten in een informatiecategorie actief openbaar gemaakt moeten worden per categorie te bepalen. Zo kan de verplichting ingaan op het moment dat de gemeenten in staat zijn om eraan te voldoen. De VNG zal een voorstel doen aan BZK voor de aan te houden fasering. In het onderstaande voorstel staan de verplichtingen waar naar verwachting met weinig inspanning aan voldaan kan worden voor de korte termijn gepland en de meer ingrijpende verplichtingen later.

- 1 juli 2022: organisatiegegevens
- 1 juli 2023: raadsstukken inclusief adviezen van adviescommissies, jaarplannen en jaarverslagen
- 1 juli 2024: Wob verzoeken
- 1 juli 2025: stukken bestuur en onderzoeken
- 1 juli 2026: beschikkingen en klachten

De verplichte categorie wet- en regelgeving is hier niet in opgenomen, de openbaarmaking daarvan wordt geregeld in de Wet elektronische publicaties.

4.2.2. De informatiehuishouding op orde brengen en documenten duurzaam toegankelijk maken en houden

De wet verplicht gemeenten tot het nemen van stappen die leiden tot verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten. De initiatiefnemers realiseren zich dat dit een zaak van lange adem is, in de Memorie van Toelichting is een termijn van 8 jaar genoemd die naar verwachting nodig kan zijn om het gestelde doel te bereiken.

Een verwachting over het tempo waarin gemeenten in staat zullen zijn om aan hun verplichtingen te voldoen is niet eenvoudig te geven. Om te beginnen verschilt de uitgangssituatie: de ene gemeente heeft meer te doen om het doel te bereiken dan de andere. Eerder is aangegeven dat op meerdere punten nog nieuwe werkwijzen en tooling ontwikkeld moeten worden, vooraf is niet precies te voorspellen in welk tempo dat succesvol zal zijn. Er zijn aanpassingen in de landelijke architectuur en standaarden nodig, het kost doorlooptijd voor leveranciers die in hun systemen hebben verwerkt waarna gemeenten over de nieuwe functionaliteit kunnen beschikken. Ondanks de toenemende prioriteit voor de onderwerpen die de Woo aan de orde stelt, staat het voldoen aan de Woo nog niet in alle gemeenten hoog op de bestuurlijke agenda, met het risico dat de start van de voorbereiding wordt uitgesteld. Verwachtingen uitspreken in de zin dat een bepaald aantal gemeenten op moment x voor een percentage y de informatiehuishouding op orde zal hebben en voor een percentage z documenten duurzaam toegankelijk kan maken, zijn ons inziens op dit moment niet verantwoord. Wel is het mogelijk bij de start van de uitvoering van het meerjarenplan een nulmeting uit te voeren die in beeld brengt waar gemeenten bij de start van de implementatie staan. De voortgang kan door middel van een monitor worden gevolgd. Zoals in hoofdstuk 3.1.3 is beschreven maakt het inrichten van een dergelijke monitor deel uit van dit plan.

4.2.3. Planning en organisatie van de activiteiten van VNG Realisatie

Volgens planning zal de uitvoering van het meerjarenplan over anderhalf jaar starten, op het moment dat de wet in werking treedt en de financiering beschikbaar komt. Gedurende de komende anderhalf jaar zullen er ongetwijfeld ontwikkelingen plaatsvinden die gevolgen hebben voor het plan. Gedacht kan worden aan de uitkomsten van de proeftuinen, maar ook grotere ontwikkelingen als Common Ground gaan impact hebben. De verwachting is daarom dat het plan geactualiseerd zal worden voor het in uitvoering wordt genomen. Daarbij zal een aangepaste planning voor het gehele meerjarenplan en steeds een werkplan voor het komende jaar worden opgesteld.

Met de beschikbare middelen zal een projectorganisatie worden ingericht die zich richt op vier hoofdactiviteiten:

- Projectvoering (projectleiding, monitoring van de voortgang, projectondersteuning);
- Coördinatie op het invullen van de landelijke randvoorwaarden
- Het ontwikkelen van oplossingen door ontwikkelteams
- Het ondersteunen van de implementatie vanuit een 'Steunpunt Woo implementatie'

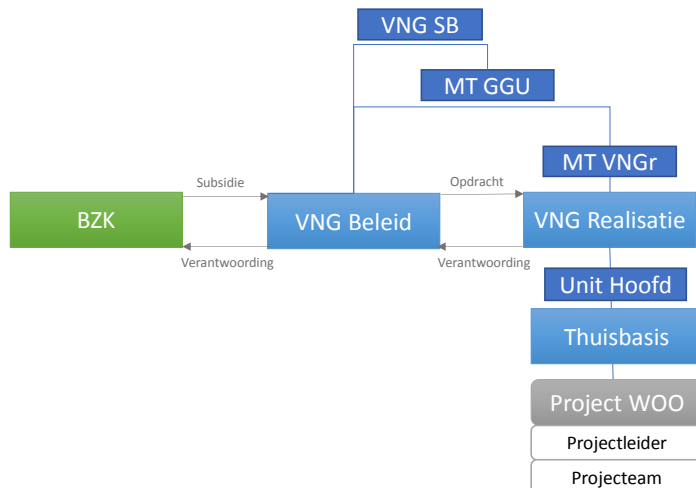
Het is van belang voor de toekomst om de kennis en ervaring die ontwikkeld wordt zo goed mogelijk te borgen. De meerjarige financiële basis voor het project maakt het mogelijk op sleutelposities

personeel in vaste dienst in te zetten en zo bij te dragen aan het structureel beschikbaar houden van de ontwikkelde kennis.

4.3. Governance

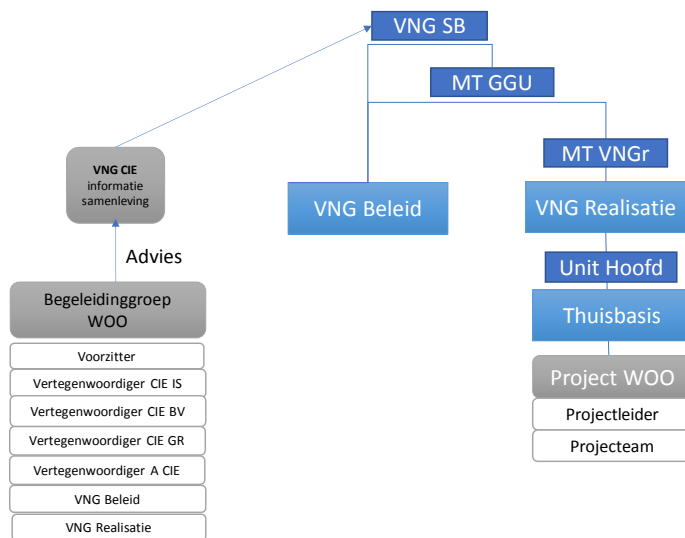
De governance bestaat uit drie onderdelen: opdrachtgeverschap, sturing op de uitvoering en begeleiding op bestuurlijk niveau.

Opdrachtgeverschap: VNG beleid (Directie Informatiesamenleving) is opdrachtgever van VNG Realisatie en verantwoordelijk voor de verantwoording aan BZK en het Adviescollege Verbetering Informatiehuishouding. De governance is weergegeven in onderstaande figuur.



Toelichting op de figuur. De algehele leiding over zowel het onderdeel VNG beleid als het onderdeel VNG Realisatie berust bij het SB. Voor de sturing op de middelen uit het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering fungeert het MT GGU. VNG realisatie zal het meerjarenplan uitvoeren in opdracht van VNG beleid.

Sturing op uitvoering. Voor de uitvoering van het meerjarenplan richt VNG Realisatie een meerjarig programma in dat wordt uitgevoerd onder de besturing van de 'Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering' (GGU). Het programma wordt opgenomen in de achtereenvolgende jaarplannen. Op de uitvoering wordt gestuurd door het MT GGU. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd aan de Algemene ledenvergadering van de VNG. Opnieuw in een figuur:



Begeleidingscommissie. Als gesprekspartner voor de uitvoering en voor het aanjagen van bestuurlijk draagvlak lokaal zal de VNG een 'Bestuurlijke begeleidingscommissie invoering Woo' instellen met de volgende samenstelling:

- 1 burgemeester (lid van de VNG commissie Informatiesamenleving/Adviescommissie archieven, voorzitter)
- 1 bestuurder (lid van de commissie Bestuur en Veiligheid)
- 1 gemeentesecretaris
- 1 griffier of raadslid (bijvoorbeeld uit commissie raadsleden en griffiers)
- 1 archivaris (afkomstig uit de Adviescommissie Archieven)
- 1 CIO (bijvoorbeeld uit de koepel in het informatiedomein, VIAG/IMG)
- 1 jurist (bijvoorbeeld uit de commissie gemeenterecht)
- De manager van de unit Data en Monitoring (secretaris)
- Een vertegenwoordiger van de opdrachtgever (VNG Beleid)
- Een vertegenwoordiger vanuit een gemeentelijke beroepsgroep (denk aan Divosa, de VDP, VIAG/IMG100.00+)

De Bestuurlijke begeleidingscommissie invoering Woo zal naar verwachting 4 keer per jaar vergaderen.

5. Beoogde effecten en verwachte resultaten

In dit hoofdstuk worden de beoogde effecten en verwachte resultaten kort beschreven.

5.1. Beoogde effecten

De uitvoering van het meerjarenplan beoogt de volgende effecten te bereiken:

- Actief agenderen van de implementatie van de Woo bij gemeenten
- Bestuurlijk draagvlak genereren
- Gemeenten in staat stellen om hun eigen prioriteiten te stellen en hun eigen implementatiestrategie en -plan te bepalen.
- Gemeenten in staat stellen op het niveau van primaire processen vraagstukken en mogelijke oplossingen te faciliteren. Zo worden gemeenten optimaal in staat gesteld de implementatie van de Woo stap voor stap te plannen en uit te voeren.
- Gemeenten in staat stellen ervaringen te delen, oplossingen uit te wisselen, gezamenlijk kennis en plannen te ontwikkelen, samen te werken en elkaar te ondersteunen
- De implementatie ondersteunen vanuit een landelijk Steunpunt Implementatie Woo.
- De kennisdeling en ondersteuning vanuit het Steunpunt richten op de belangrijkste succesfactoren bij gemeenten: het draagvlak bij het bestuur en bij de medewerkers, de veranderkundige aanpak en de planmatige invoering van de Woo.
- Op bestuurlijk niveau prioriteren wat de belangrijkste vraagstukken zijn en daar door ontwikkelteams met een gestructureerde aanpak oplossingen voor ontwikkelen.
- De aanpassingen in architectuur en standaarden die noodzakelijk zijn door de komst van de Woo doorvoeren.
- Een gestructureerde interactie met de markt van ICT leveranciers te voeren, de leveranciers te informeren en functionele behoeften van gemeenten kenbaar te maken.
- Vanuit gemeenten op bestuurlijk niveau het gesprek voeren met het Tijdelijke adviescollege informatiehuishouding.
- Informatie over de voortgang van de implementatie aan gemeenten en het Tijdelijk adviescollege beschikbaar stellen vanuit een monitor.

5.2. Verwachte resultaten

Er zijn redenen om voorzichtig optimistisch te zijn. Uit allerlei signalen blijkt dat de onderwerpen waar de Woo zich op richt een hogere prioriteit krijgen dan in het verleden. In 2018 bleek bij het eerder genoemde 'Knel en versnelpunten onderzoek' dat het thema duurzame toegankelijkheid wel degelijk leeft onder gemeenten en dat in voorlopergemeenten succesvolle aanpakken ontwikkeld worden. Er zijn talrijke versnelpunten benoemd die op hoofdlijnen verwerkt zijn in de aanpak die in de volgende paragrafen worden geschetst. Met name waar de gemeente en de archiefinstelling een gezamenlijk belang creëren en samenwerken worden goede resultaten behaald.

Hoewel de Woo nog niet is aangenomen is er toch al een aanzienlijke belangstelling voor. Bij een 'meetup' in 2018 kon niet iedereen die zich had aangemeld ook een plaats krijgen. Er is grote belangstelling voor deelname aan de proeftuinen en ook twee ontwerp sessies met gemeenten over de invoering van de Woo die dit najaar zijn gehouden waren overtekend. Zo ontstaat het beeld dat de Woo een extra impuls betekent voor ontwikkelingen die in de gemeenten toch al gaande zijn.

De omstandigheden voor de implementatie van de Woo zijn ons inziens dan ook gunstiger dan ze in het verleden waren. De aanpak die in dit meerjarenplan wordt beschreven voegt daar nog een aantal elementen aan toe die de kans op succes vergroten. Gerichte bestuurlijke aandacht door het Tijdelijke adviescollege in combinatie met gerichte stimulering vanuit de VNG dragen ertoe bij dat gemeenten prioriteit geven aan de implementatie van de Woo. Met de proefprojecten die nu opstarten en in 2020 worden uitgevoerd komt een beweging van onderop tot stand en komt waardevolle kennis en ervaring beschikbaar voor het vervolgtraject. Het Steunpunt Woo Implementatie bouwt daarop verder en wordt ingericht conform de belangrijkste succesfactoren die gemeenten zelf hebben aangedragen. Het Steunpunt helpt gemeenten bij de implementatie. De belangrijkste knelpunten worden bestuurlijk geprioriteerd en gericht aangepakt.

Een verbeterde informatiehuishouding, actief openbaar maken van de voorgeschreven elf informatiecategorieën na de invoeringsperiode van vijf jaar en een verbetering van het duurzaam toegankelijk maken en houden van informatie zijn het resultaat. Er wordt naar gestreefd dat de gemeenten voldoen aan de eisen die de Woo stelt en maatregelen hebben getroffen om duurzame toegankelijkheid te borgen. Deze doelstellingen worden nader geconcretiseerd op basis van de nulmeting en de haalbaarheid gelet op de omvang en complexiteit van de opgave, technische beperkingen en de beschikbare tijd.

Bijlage 1: samenvatting eisen architectuur, randvoorwaarden en aanbevelingen in de uitvoeringstoets

Dat het actief openbaar maken van (meer) overheidsdocumentatie een kwestie van de lange adem is, wordt door de indieners van de Woo erkend. Waar het actief openbaar maken van de in de wet benoemde categorieën informatieobjecten wellicht nog met lokale ingrepen gerealiseerd kan worden, vereist de inspanningsverplichting om te betrachten zoveel mogelijk overheidsdocumentatie openbaar te maken, meer fundamentele veranderingen in de gemeentelijke informatie- en applicatielandschappen. In de onderstaande tabel zijn samenvattend de eisen en randvoorwaarden en de aanbevelingen voor de veranderingen door de Woo voor de gemeentelijke architectuur weergegeven. Deze aanbevelingen zijn zaken die gemeenten (in gezamenlijkheid met VNG) moeten uitzoeken of realiseren om aan de Woo-vereisten te kunnen voldoen. De genoemde eisen zijn in het onderzoek voor de uitvoeringstoets getoetst op de consequenties voor de uitvoering bij gemeenten.

Architectuur eis	Randvoorwaarde	Aanbeveling
Identificatieproces 1. Informatieobjecten moet van tevoren voorzien worden van informatie over (verplichte) actieve openbaarheid 2. Vóór publicatie moeten zaken die niet gepubliceerd mogen worden, zoals in sommige gevallen persoonsgegevens en andere uitzonderingsgronden uit het gepubliceerde informatieobject zijn verwijderd 3. Gepubliceerde informatieobjecten moeten, indien mogelijk en passend, in gestructureerde vorm opgeslagen, om vindbaarheid en duurzame beschikbaarheid te waarborgen.	Er dient een identificatieproces te worden ingericht waarin is vastgelegd of: 1. Een verplichting geldt het informatieobject actief openbaar te maken; 2. zich binnen het informatieobject gegevens bevinden die niet gepubliceerd mogen worden (denk aan persoonsgegevens die in sommige gevallen onleesbaar gemaakt moeten worden), en 3. of het informatieobject gepubliceerd en teruggevonden kan worden op basis van structuur en metadata.	• Streef ernaar alle, en niet alleen de verplichte categorieën informatieobjecten te voorzien van metadata die publicatie en hergebruik mogelijk maken. • Onderzoek, in samenhang met andere wetgeving die invloed heeft op openbaarmaking van informatieobjecten, welke metadata minimaal nodig is om te voldoen aan Woo-eisen en ambities. • Onderzoek hoe bestaande informatiemodellen en standaarden als het Informatiemodel Open Raadsinformatie, RGBZ, ImZTC, TMLO en STOP/(TOPD) aansluiten bij de eisen die de Woo stelt aan openbaar te maken informatieobjecten, of kunnen helpen aan die eisen te voldoen. Ga hierbij uit van het 'minimale-metadatamodel' zoals beschreven in de visie voor vernieuwing van de architectuur voor informatie- en archiefbeheer, een voorkeur voor publicatie in een open en machineleesbaar formaat, en houd rekening met de eisen ten aanzien van metadata die door publicatievoorzieningen als PLOOI worden gesteld. • Onderzoek welke (vind)metadata per domein nodig is, en leg die vast in een standaard-informatiemodel. • Gebruik sjablonen voor het creëren van informatieobjecten zodat (gevoelige) gegevens die niet mogen worden gepubliceerd eenvoudig geïdentificeerd kunnen worden, of sla

		informatieobjecten op in de vorm van gestructureerde gegevens. • Onderzoek hoe bijvoorbeeld persoonsgegevens of auteursrechtelijk beschermde onderdelen gestandaardiseerd kunnen worden gemarkeerd in een informatieobject en standaardiseer dat proces zodat het geautomatiseerd kan worden. • Houd bij het ontwikkelen van oplossingen om aan Woo-verplichtingen te voldoen rekening met richtlijnen en principes zoals die voor de landelijke en gemeentelijke referentie- en doelarchitecturen zijn vastgelegd, en zorg ervoor dat aanbevelingen of de uitkomsten van naar aanleiding daarvan uitgevoerd onderzoek terugvloeien naar relevante architecturen.
Publicatieproces Actieve openbaar te maken Informatieobjecten moeten: 1. Ontdaan zijn van gegevens die niet mogen worden gepubliceerd 2. Beschikbaar zijn in een duurzaam toegankelijk, en indien mogelijk en passend, gestructureerd formaat 3. Ontsloten zijn via openbaar toegankelijke voorzieningen	Er dient een publicatieproces te worden ingericht waarin is vastgelegd dat: 1. de gegevens binnen het informatieobject die niet gepubliceerd mogen worden, worden verwijderd of duurzaam onleesbaar gemaakt. Dit geldt ook voor eventuele niet te publiceren metagegevens; 2. het informatieobject (als dit nog niet gebeurd is) wordt omgezet naar een duurzaam, en indien mogelijk en passend, open en machinaal leesbaar formaat, en 3. het informatieobject daadwerkelijk gepubliceerd wordt.	• Onderzoek wat de beste manier is om de functionaliteit het 'weglakken' van gevoelige gegevens te realiseren, en waar in het applicatielandschap die thuishoort. Houd hiermee rekening bij de (door)ontwikkeling van standaarden. • Publiceer informatieobjecten in toegankelijke en duurzame bestandsformaten, of als gestructureerde data. • Onderzoek via welk(e) porta(a)l(en) specifieke categorieën overheidsinformatie het best openbaar kunnen worden gemaakt, en hoe, in het geval van publicatie via verwijzing, vanuit zo'n portaal duurzaam kan worden verwezen naar de opslaglocatie van het informatieobject. • Onderzoek of het toepassingsgebied van bestaande informatiemodellen, publicatiestandaarden en -portalen zoals die voor open raadsinformatie kunnen worden uitgebreid, zodat daarmee ook andere Woo-categorieën (als gestructureerde gegevens) kunnen worden ontsloten. • Houd bij het ontwikkelen van oplossingen om aan Woo-verplichtingen te voldoen rekening met richtlijnen en principes zoals die voor de landelijke en gemeentelijke referentie- en doelarchitecturen zijn vastgelegd, en zorg ervoor dat aanbevelingen of de uitkomsten van naar aanleiding daarvan uitgevoerd

		onderzoek terugvloeien naar relevante architecturen.
--	--	---

Tabel 1 Samenvattend de eisen en randvoorwaarden de aanbevelingen voor de veranderingen door de Woo voor de gemeentelijke architectuur

Bijlage 2: Aanloop 2020.

Het meerjarenplan beschrijft op hoofdlijnen wat er nodig is om gemeenten in staat te stellen om de Woo in te voeren. Het voornemen bestaat om per jaar een werkplan op te stellen waarin de uit te voeren activiteiten concreet beschreven en gepland zullen worden. De uitvoering van het eerste werkplan start (mits de wet dan inderdaad van kracht wordt) op 1 juli 2021. Daarbij zal worden voortgebouwd op de resultaten van de VNG activiteiten in 2020.

Om het globale meerjarenplan ook concreet te maken worden in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de activiteiten geschetst die in 2020 uitgevoerd gaan worden.

Uitvoering proefprojecten

Een belangrijk deel van de activiteiten heeft betrekking op het uitvoeren van proefprojecten. Vanaf mei 2019 zijn voorbereidingen getroffen om zes proeftuinen uit te voeren in het project 'proeftuinen'. Vanaf augustus 2019 heeft het project 'Duurzame Toegankelijkheid Op Orde' eveneens gemeenten geworven om proefprojecten uit te voeren. Alle projecten zijn in oktober van start gegaan en in het najaar voorbereid. In 2020 zal de daadwerkelijke uitvoering plaatsvinden. In totaal betreft het 10 proefprojecten waar ongeveer 80 gemeenten / gemeentelijke samenwerkingsverbanden en 8 archiefinstellingen aan deelnemen. Sommige gemeenten werken mee aan meerdere proefprojecten. Op alle onderwerpen waar gemeenten mee aan de slag moeten (actief openbaar maken, duurzaam toegankelijk maken, informatiehuishouding op orde) zijn meerdere proefprojecten actief.

	Informatiehuishouding op orde	Actief openbaar maken	Duurzaam toegankelijk maken en houden
Proefprojecten	Inpassen applicaties in gemeentelijke architectuur. Informatiehuishouding op orde. Zoeken en vinden van informatie. Vernietigen van informatie.	Actieve openbaarmaking. Aansluiten PLOOI. Consequenties AVG voor publiceren.	Vervroegd overbrengen. Archiving by design. Preservering.

In de proefprojecten zal onder meer gewerkt worden aan de volgende producten.

Actief openbaar maken.

- Concretisering in criteria van de elf informatiecategorieën, welk document moet wel en welk document moet niet actief openbaar gemaakt worden.
- Een implementatieplan in relatie tot gemeentelijke ambities (minimum – gemiddeld – plus).
- Vijf gemeenten sluiten aan op PLOOI.

Informatiehuishouding op orde.

- Een overzicht van de belangrijkste normen die gelden voor 'informatie op orde', inclusief de wijze van monitoring.

- Een opleiding / toolkit voor ambtenaren
- Een architectuur procesplaat ten behoeve van de Woo

Duurzaam toegankelijk maken en houden.

- Een definitie van 'archiving by design', met uitleg, tips voor toepassing en een template om 'by design' te werken
- Invulling van vervroegd overbrengen met zaaktypes – processen die zich daarvoor lenen
- Een marktverkenning naar beschikbare e-depots ten behoeve van preservering.

Ondersteuning van gemeenten

Met de ondersteuning van gemeenten zal in 2020 een begin worden gemaakt. Er zal communicatie richting gemeenten plaatsvinden over de voortgang van de parlementaire behandeling en de over de uitkomsten van de proefprojecten. Tevens zal een begin worden gemaakt met het vormen van een 'community' van gemeenten die actief bezig zijn met de voorbereidingen voor de implementatie van de Woo.

Verder zal de inrichting van het Ondersteuningspunt worden voorbereid. In het algemeen betreft de ondersteuning zoals gezegd het informeren van gemeenten over de landelijke ontwikkelingen, het bundelen en ontsluiten van kennis en het faciliteren van gemeenten om samen te werken en praktijkervaringen uit te wisselen. Wanneer dat noodzakelijk blijkt kunnen daar verdergaande vormen van (maatwerk) ondersteuning aan worden toegevoegd. Concreet kan gedacht worden een website die toegang geeft tot de diensten van het Ondersteuningspunt, met bijvoorbeeld de volgende onderwerpen.

Algemeen

- Is er nieuws over landelijke ontwikkelingen?
- Waar staat mijn gemeente in de monitor?
- Welke bijeenkomsten zijn er de komende tijd (landelijk, regionaal)?
- Wat zijn de activiteiten van de bestuurlijke ambassadeurs?

Informatie, ontsloten met bijvoorbeeld de volgende zoekvragen:

- Welke wettelijke en andere voorschriften gelden voor het proces
- Zijn er handreikingen – documenten uit andere gemeenten – ervaringen uit proeftuinen – presentaties uit eerdere bijeenkomsten over
- Wat is er beschikbaar over het creëren van bestuurlijk draagvlak, succesvol veranderen, planmatig uitvoeren van

Samenwerken

- Forums voor verschillende beroepsgroepen (informatiemanagers die zich met de Woo bezighouden, contactfunctionarissen, record managers etc)
- Groepjes gemeenten die samenwerken op een bepaald onderwerp
- Een netwerk van collega's waar vragen gesteld kunnen worden.

Op grond van de ervaringen uit 2020 zal de dienstverlening door het Ondersteuningspunt verder worden uitgewerkt.

