

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding
t.a.v. mevrouw I. van Gent
Postbus 18601
2502 EP Den Haag

datum	ons kenmerk	contactpersoon
28 juni 2023	122335/CD/ha	mw. C. Dunnink
betreft	uw kenmerk	e-mail
Preadvies digitale informatiehuishouding Waterschappen	-	cdunnink@uvw.nl

Geachte mevrouw Van Gent,

Op 15 maart jl. hebben wij uw brief mogen ontvangen waarin u de Unie van Waterschappen vraagt om een preadvies op te stellen over de stand van de digitale informatiehuishouding bij de waterschappen en de gemeenschappelijke regelingen waaraan de waterschappen deelnemen. Daarnaast heeft u ons gevraagd om in het preadvies in te gaan op een aantal vragen die inzicht geven over onder andere de uitdagingen op het gebied van de digitale informatiehuishouding.

In deze brief zullen wij allereerst ingaan op de vraag hoe de digitale informatiehuishouding zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft binnen de waterschappen. Daarna zal er aandacht besteed worden aan de huidige stand van zaken, waarbij wij rekening houden met de door u gestelde vragen. Daarna zullen wij ingaan op de doorontwikkeling van de digitale informatiehuishouding binnen de sector. Tot slot gaan we kort in op de digitale informatiehuishouding bij de gemeenschappelijke regelingen.

Historie

Waterschappen zijn de oudste overheidsorganisaties van Nederland en bestaan al sinds 1255. Historie en het terug kunnen duiken in het rijke verleden is voor onze sector een groot goed. Informatiehuishouding is daarbij altijd belangrijk geweest.

De afgelopen jaren hebben de digitalisering en de digitale transformatie zich in rap tempo ontwikkeld en dat heeft een effect gehad op de informatiehuishouding die inmiddels grotendeels digitaal geworden is. Behalve deze mondiale ontwikkelingen, hebben de waterschappen een sectorale transformatie doorgevoerd, waarbij we van een veelheid aan organisaties gefuseerd zijn tot een sector met 21 waterschappen. Deze sectorale transformatie heeft ook een impact gehad op de informatiehuishouding, en dan met name op de digitale informatiehuishouding. Verschillende organisatieculturen, werkwijzen en systemen hebben zich de afgelopen jaren moeten samensmelten in de richting van interne uniformiteit. Uit de uitvoeringstoets die Berenschot op 16 juli 2019 in het kader van de Woo heeft opgeleverd, bleek destijds dat er nog enkele waterschappen waren die een gefragmenteerde informatiehuishouding hadden. De overige waterschappen die deelnamen aan de uitvoeringstoets, hadden reeds een informatiehuishouding die per afdeling of domein georganiseerd is.



Uit ons onderzoek dat wij naar aanleiding van uw verzoek hebben uitgevoerd, blijkt dat waterschappen enigszins tevreden zijn over de huidige stand van zaken rondom de digitale informatiehuishouding. Waterschappen kennen de waarde van cultureel erfgoed en begrijpen dat in de huidige tijd de digitale informatiehuishouding belangrijk is om op een goede manier het waterschapswerk te doen en om daarover transparant te kunnen zijn naar de maatschappij. Waterschappen zien daarom ook mogelijkheden tot verbetering en hopen op digitaal vlak toe te kunnen werken naar een sector die op een toekomstbestendige wijze inzicht kan geven in het verleden.

Huidige stand van zaken digitale informatiehuishouding

Op basis van de informatie die wij de afgelopen weken verzameld hebben (bijlage resultaten enquête), kunnen wij constateren dat de waterschappen zich actief inzetten om de Wet open overheid (Woo) te implementeren. De meeste waterschappen hebben een projectmatige aanpak en maken al verschillende informatiecategorieën actief openbaar. Ook worden de meeste Woo-verzoeken binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

Ondanks alle inspanningen rondom de implementatie van de Woo, kan geconcludeerd worden dat de informatiehuishouding in relatie tot wat de huidige tijd van ons vraagt nog onvoldoende op orde is. De waterschappen zullen de komende jaren extra inspanningen moeten leveren om de digitale informatiehuishouding toekomstbestendig te maken en om aan de behoefte van de samenleving te blijven voldoen.

Burger centraal

Bij het inrichten van openbare overzichten met overheidsinformatie is het belangrijk dat er geredeneerd blijft worden vanuit het perspectief van de burger. Daarbij ligt het voor de hand dat burgers eenvoudig en efficiënt door informatie willen kunnen zoeken om bij de gezochte informatie uit te komen. Om dit doel te kunnen bereiken is het cruciaal dat informatie van gestandaardiseerde en consistente metadata wordt voorzien. Goed georganiseerde en gedetailleerde metadata vergemakkelijkt het zoeken, filteren en het categoriseren van documenten, waardoor informatie makkelijker vindbaar wordt. Ook zal er een krachtig zoekmechanisme geïntroduceerd moeten worden en is een focus op gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid belangrijk. Daarnaast liggen er kansen rondom het standaardiseren en uniformeren van de informatiehuishouding binnen de gehele overheid, die zowel voor de burger als voor de overheid tot grote meerwaarde kunnen leiden. De huidige variant van de Woo-index is in ieder niet afdoende om dit doel te bereiken.

Uitdagingen

Er zijn een aantal grote uitdagingen bij het duurzaam toegankelijk maken van digitale overheidsinformatie. Zo is het huidige inzicht in de informatiehuishouding nog niet naar wens. De informatiehuishouding is in sommige gevallen nog te versnipperd is, terwijl andere waterschappen deels inzicht hebben verkregen via modellen zoals het Documentair Structuur Plan (DSP) of de architectuur. Desalniettemin is er ruimte voor verbetering. Ook het beleggen van verantwoordelijkheden, sturing en kwaliteitszorg kan beter.

Ten aanzien van metadata geldt dat de metagegevens voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie (MDTO) vaak wordt toegepast binnen documentmanagement- en zaakstelselapplicaties. Het gebruik van metadata is echter regelmatig beperkt tot een minimale set en de bijbehorende kwaliteitszorg is nog niet overal voldoende op orde.

Daarnaast hebben wij als Unie van Waterschappen de wens om in gezamenlijkheid met onze leden toe te werken naar een nieuwe selectielijst. Op dit moment hebben de waterschappen nog geen uniforme zaaktype catalogus (ZTC). Voor vakapplicaties, waar de ZTC niet van toepassing is, wordt het gebruik van de Aquo standaard aanbevolen, zodat er binnen de sector zoveel mogelijk met dezelfde terminologie wordt gecommuniceerd.



Om informatie duurzaam toegankelijk te maken werken alle waterschappen aan de inrichting van Sharepoint, dat bij een juiste configuratie kan voldoen aan de eisen voor duurzame toegankelijkheid. Naast de inrichting van Sharepoint, is een e-depot onmisbaar zodat bepaalde informatie langdurig bewaard kan blijven. Op dit moment is slechts een aantal waterschappen aangesloten op een e-depot.

Voor vakapplicaties geldt dat de functionaliteit om duurzame toegankelijkheid van informatie te waarborgen en het gecontroleerd vernietigen veelal ontbreekt. Het ontwikkelen van dergelijke functionaliteiten door individuele bestuursorganen is kostbaar en waterschappen zijn daarbij afhankelijk van softwareleveranciers. Een landelijke aanpak op dit punt zou zeer behulpzaam zijn.

Een andere uitdaging ligt erin gelegen dat bij een groot aantal waterschappen de teams voor het informatiebeheer de afgelopen jaren gekrompen zijn, met als gevolg dat alle medewerkers zelf verantwoordelijk zijn voor een goede archivering van documenten. Het achterliggende idee van deze beweging is dat medewerkers gemakkelijk toegang hebben tot gebruikersvriendelijk ingerichte systemen en dat er afspraken zijn over hoe documenten moeten worden opgeslagen. De informatiebeheermedewerker speelt hierbij een adviserende rol. In de praktijk blijkt echter dat systemen onvoldoende gebruiksvriendelijk en intuïtief zijn (ingericht).

Tot slot geldt dat de grootste uitdaging gelegen ligt in de organisatieontwikkeling die waterschappen moeten doormaken. Waterschappen kennen vanuit het verleden een doe-cultuur, waarbij kerntaken zoals waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterveiligheid vooropstaan. Hoewel een goede informatiehuishouding essentieel is om de uitdagingen die bij deze kerntaken horen in de huidige tijd uit te voeren, wordt dit belang nog niet overal voldoende onderkend. Uit ons onderzoek is gebleken dat vooral de organisatiecultuur en de interne bestaande patronen een drempel opwerpen om de informatiehuishouding naar een hoger niveau te tillen.

Goede voorbeelden en kleine verschillen in onze sector

Binnen onze sector wordt door de informatiebeheer teams met passie, kennis en kunde gewerkt aan het verbeteren van de informatiehuishouding. Enkele voorbeelden van waterschappen of samenwerkingen binnen de sector die een oplossing bieden om de digitale informatiehuishouding duurzaam toegankelijker te maken zijn:

- Integrale aanpak datastrategie, Wetterskip Fryslan;
- Inrichting van Sharepoint, Waterschap Hollandse Delta;
- Kwaliteitontzorgsysteem, Waterschap Zuiderzeeland;
- De Waterschapsspiegel; Unie van Waterschappen.

Verder geldt dat de verschillen binnen onze sector niet heel erg groot zijn, maar dat op basis van de historie van ieder afzonderlijk waterschap een groeipad gekozen moet worden dat het beste aansluit op de huidige stand van de informatiehuishouding van de betreffende organisatie.

Afhandeling en publicatie van een Woo-verzoek

Er zijn verschillende aspecten die van belang zijn voor de afhandeling van een Woo-verzoek. Op basis van de ervaringen van de waterschappen is het volgende daarbij essentieel:

- metadata, standaarden, informatiemodellen, semantiek en informatieclassificatie;
- toegankelijkheid, intuïtief en doorzoekbaarheid;
- kwaliteitszorg.

Behalve aspecten van goed informatiebeheer is het ook van groot belang dat er goed contact is met de verzoeker en dat duidelijke interne procedures zijn vastgesteld.



Voor het publiceren van de Woo-verzoeken en andere informatiecategorieën is het voorts nog van belang dat:

- het toepassen van metadata waarbij gebruik wordt gemaakt van standaarden, informatiemodellen en semantiek. Het is essentieel dat de gehele overheid dezelfde taal spreekt, zodat de burger goede toegang krijgt tot de gevraagde of gezochte informatie en zodat er daadwerkelijk meerwaarde ontstaat van het publiceren van alle informatie;
- het inzichtelijk is in welke systemen welke informatie zich bevindt, zodat het helder voor de burger is dat de geleverde of gevonden informatie compleet is;
- transparantie en de burger voorop staan.

Vooruitblik

Het sectorale meerjarenplan voor het op orde brengen van de informatiehuishouding van de waterschappen biedt een stevig houvast voor waterschappen om aan verbeteringen van de digitale informatiehuishouding te werken. Het plan biedt waterschappen bovendien ruimte om een groeipad uit te kiezen dat het beste aansluit op de stand van zaken binnen de eigen organisatie. Tegelijkertijd wordt er in de sector gewerkt aan een digitale informatiehuishouding die op een meer gelijke wijze wordt ingericht.

Desalniettemin is het hebben van een uitgewerkt plan om de informatiehuishouding op orde te brengen onvoldoende. Dit is ook gebleken uit ons onderzoek dat wij naar aanleiding van uw verzoek hebben uitgevoerd. In wezen draait het bij het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding om een organisatieontwikkeling, waarbij cultuurverandering centraal staat. Het planmatig aanpakken van die uitdaging is niet toereikend. De Unie van Waterschappen werkt aan een inspiratie module om onze leden mee te nemen in deze ontwikkeling, waarbij een verbindend perspectief, ruimte voor experimenteren en leiderschap een belangrijke rol spelen.

Ten aanzien van leiderschap zien wij de komende jaren op bestuurlijk niveau tevens een belangrijke rol voor uw Adviescollege en de Regeringscommissaris Informatiehuishouding weggelegd. Landelijke samenwerking, kennisdeling en voldoende financiering zal nodig zijn om de informatiehuishouding van de gehele overheid naar een hoger niveau te tillen. Daarbij zou het tevens nuttig zijn om toe te werken naar minder complexe en vooral consistente wet- en regelgeving die kadervormend is.

De gemeenschappelijke regelingen

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de enquête die wij als koepels onder onze leden hebben verspreid uitgezet onder de gemeenschappelijke regelingen. Aangezien de meeste gemeenschappelijke regelingen van waterschappen gedeeld worden met gemeenten, gaan wij uit de van opbrengsten van het onderzoek van de VNG. Hieruit blijkt dat veel gemeenschappelijke regelingen aangeven niets geregeld te hebben rondom de implementatie van de Woo of het verbeteren van de informatiehuishouding. Sommige gemeenschappelijke regelingen lijken te klein om iets geregeld te krijgen. Met zicht op andere gemeenschappelijke regelingen die waterschappen niet met gemeenten delen, komt dit beeld ons niet vreemd voor.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben over de stand van de digitale informatiehuishouding van de waterschappen. Indien u vragen heeft kunt u contact opnemen met Roland Versluis (roland.versluis@waternet.nl) of Charlotte Contreras León-Dunnink (cdunnink@uvw.nl).

Met vriendelijke groet,


Meindert Smallembroek
Algemeen directeur