

MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 2 november 2018



MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Walter Hulsker (Ecorys)
Paul Deurvorst (PBLQ)
Dirk Schravendeel (PBLQ)
Manel van der Sleen (Ecorys)
Thijs Fikken (Ecorys)
Wouter de Nie (PBLQ)

Rotterdam, 2 november 2018

Inhoudsopgave

Management Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksopdracht en afbakening	5
1.3 Gebruikte methodiek en aanpak	6
1.4 Leeswijzer	7
2 Project- en nulalternatief	8
2.1 Probleemanalyse	8
2.2 Projectalternatief	9
2.3 Nulalternatief	11
3 Kosten en baten op hoofdlijnen	13
3.1 Kosten actieve openbaarmaking	13
3.2 Uitwerking baten	16
3.3 Informatiehuishouding op orde	19
4 Duiding aannames en uitgangspunten	23
4.1 De reikwijdte van de Wet open overheid	23
4.2 De impact van de Woo op de bedrijfsprocessen	29
5 Verschillen met Quick scan impact Wet open overheid	34
5.1 Inleiding	34
5.2 Belangrijkste verschillen	34
Bijlagen	36
Bijlage A: Aannames en aantallen	37
Bijlage B: Uitsplitsing van de kosten	49
Bijlage C: Kostenschattingen bij het Meerjarenplan in relatie tot de MKBA	52
Bijlage D: Gesprekspartners	55
Bijlage E: MKBA-methodiek nader toegelicht	56

Management Samenvatting

Deze maatschappelijke kosten-batenanalyse gaat in op het op orde brengen van de informatiehuishouding en het implementeren van de Woo. Deze worden apart behandeld. De nadruk ligt op de kosten die gepaard gaan met de implementatie van de Woo. Hiervoor bestaan concrete ideeën bij de betrokken partijen. De kosten en baten van het op orde brengen van de informatiehuishouding zijn afhankelijk van verdere uitwerking van de plannen.

Overheidsorganisaties onderschrijven het belang van actief openbaarmaken voor het hebben van een controleerbare, toegankelijke en transparante overheid

De totale kosten van de Woo van 593 miljoen euro (contante waarde in 2019, initiële en structurele kosten, zowel centraal als bij de bestuursorganen) over een periode van 15 jaar leiden tot een betere transparantie en een betere controleerbaarheid van de overheid. Tevens is de verwachting dat het meerjarenplan en de bestuurlijke urgentie rond de Woo kan werken als een katalysator voor het op orde brengen van de informatiehuishouding. Nadat aan verplichte openbaarmaking (artikel 3.3. Woo), is voldaan blijft de inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo) gelden. In deze studie worden geen kosten of baten verbonden aan de inspanningsverplichting, maar deze zorgt er naar verwachting wel voor dat overheden, op termijn, uit eigen beweging, meer actief openbaar gaan maken. De Wet open overheid is zo een extra stok achter de deur om de informatiehuishouding te verbeteren.

Kosten kunnen worden terugverdiend door efficiencywinst

Uit de batenanalyse blijkt tevens dat de bestuursorganen verwachten dat de medewerkers gemakkelijker documenten kunnen vinden bij hun dagelijkse werkzaamheden. Dit levert zowel de bestuursorganen als de burgers een efficiencywinst op. Er is dan immers een landelijke publicatievoorziening ontwikkeld, waar snel en gericht de gewenste documenten kunnen worden gevonden. Het is op basis van de interviews en analyses van bestaande bronnen onduidelijk hoeveel vermeden zoektijd dit per document precies oplevert. Daarom is 'teruggerekend' hoeveel minuten zoektijd per document benodigd zijn om de totale kosten 'terug te verdienen' (break-even point). Dit blijkt een zoektijd te zijn van 4 minuten per document. Wij achten deze potentiële efficiëncyslag voor ambtenaren en burgers plausibel. In de *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse voor digitale overheid*¹ staat een aantal tijdsindicaties voor het opzoeken van verschillende documenten. De tijdsbesteding varieert hierbij van circa 5 tot 45 minuten, met een algemene tijdsbesteding voor het 'ophalen van de verworpen documenten' van 30 minuten. Dit betekent dat een investering in de uitvoering van de Woo kan worden terugverdiend met een efficiëntere zoekwijze van ambtenaren en burgers van circa 15%.

Advies: onderzoeken en klachten nader bekijken

Tijdens dit onderzoek, bleken bij twee informatiecategorieën risico's op het doen van relatief grote investeringen met een geringe toegevoegde waarde te bestaan: het publiceren van onderzoeken en klachten. De omschrijving van onderzoeken is breed. Het betreft zowel beleid als uitvoering als organisatievraagstukken en zowel extern uitbesteed als intern uitgevoerd onderzoek. Daar valt in de praktijk een groot scala aan beleidsmatige, maar ook routinematig uitgevoerde technische

¹ Zie tabel D4 van SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (te verschijnen), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

onderzoeken onder. Aanbevolen wordt om te inventariseren wat in de praktijk onder de wettelijke omschrijving van onderzoek valt en indien nodig de omschrijving aan te passen.

Het publiceren van de afhandeling van individuele klachten levert relatief hoge kosten op, terwijl de extra toegevoegde waarde ten opzichte van de reeds beschikbare jaarverslagen over klachtenafhandeling betrekkelijk gering lijkt. Overwogen kan worden om deze categorie te schrappen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 19 april 2016 is, als vervanging van de vigerende wet openbaarheid van bestuur (Wob), het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid (Woo) aangenomen door de Tweede Kamer. De Woo heeft als doel om overheden en semi-overheden transparanter te maken en met de openbaarheid van publieke informatie de democratische rechtstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen. Ter evaluatie van het initiatiefwetsvoorstel Woo, heeft de toenmalige Minister van BZK opdracht gegeven aan ABTopConsult om een impactanalyse te doen bestaande uit twee Quick Scans. Waarbij de eerste Quick Scan gaat over de impact van de Woo op de rijksdienst, landelijke uitvoeringsorganisaties, zelfstandige bestuursorganen en de politie en de tweede Quick scan gaat over de impact van de Woo op de bestuursorganen zoals de gemeentes, provincies, waterschappen (decentrale overheden) en de semipublieke sector. De bevindingen van het tweede Quick Scan zijn juni 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd. De algehele conclusie was dat de Woo in de huidige vorm niet uitvoerbaar is en tot hoge extra kosten zou leiden. Tevens is gesteld dat de formeel-juridische implicaties niet volledig overeenkomen met de intenties van de initiatiefnemers van het initiatiefwetsvoorstel Woo.

Als vervolg hierop is, zoals afgesproken in het regeerakkoord van 2017, in samenspraak met de initiatiefnemers van de wet en het kabinet overlegd hoe de openbaarheid van publieke informatie verder verruimd kan worden, zonder dat dit tot hoge extra kosten zou leiden voor de uitvoering en organisatie hiervan. Als resultaat is een concept-aanpassingswet ontwikkeld met aanpassingen en toevoegingen voor de Woo om deze uitvoerbaar te maken en de extra kosten te beperken. Tevens is er een meerjarenplan ontwikkeld met de hoofdlijnen voor verbetering van de informatiehuishouding van het Rijk.

Om inzicht te krijgen in de maatschappelijke kosten en baten van de concept-aanpassingswet en de inwerkingstelling zoals omschreven in het meerjarenplan (verbetering informatiehuishouding), is door de combinatie Ecorys/PBLQ een maatschappelijke kosten- batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. In de onderhavige rapportage worden de resultaten gepresenteerd.

1.2 Onderzoeksopdracht en afbakening

Deze maatschappelijke kosten-batenanalyse geeft een onderbouwd inzicht in de maatschappelijke en bedrijfseconomische baten en effecten die direct of indirect samenhangen met het uitvoeren van het 'Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding'². De MKBA kent verschillende aandachtsgebieden:

1. **Implementatie van de Wet open overheid:** Een analyse van de maatschappelijke kosten en baten van de uitvoering van de acties direct verbonden aan *actieve openbaarmaking* van de informatiecategorieën uit de aangepaste Woo als onderdeel van de actielijnen uit het meerjarenplan. Om deze analyse uit te voeren wordt gekeken naar de huidige openbaarmaking en toekomstplannen voor actieve openbaarmaking door rijk en medeoverheden
2. **Verbeteren van de informatiehuishouding:** Een analyse van de maatschappelijke kosten en baten van de uitvoering van de acties ter *verbetering van de informatiehuishouding* en/of achterstallig onderhoud op basis van de actielijnen uit het meerjarenplan.

² Versie 1.1.

3. Een vergelijking tussen de eigen bevindingen en de bevindingen van ABDTopConsult, gerelateerd aan de bovengenoemde analyses.

Het zwaartepunt van dit onderzoek ligt bij de implementatie van de Wet open overheid (aandachtsgebied 1). Dit onderwerp is het meest concreet geformuleerd en doordacht voor de (mede)overheden. Acties ter verbetering van de informatiehuishouding zijn minder ver gevorderd. Met name mede-overheden hebben hier vaak nog geen uitgewerkte plannen voor die gerelateerd zijn aan het meerjarenplan. Daarom richten we ons binnen dit aandachtsgebied op de kosten en baten voor het rijk.

1.3 Gebruikte methodiek en aanpak

Voor de uitwerking van het beleids- en nul alternatief hebben wij aangesloten bij de voorschriften en uitgangspunten uit de *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*³ en de binnenkort te verschijnen *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse voor digitale overheid*.⁴

Uitgangspunt voor de MKBA zijn de meest actuele formele documenten. Sinds de impact analyse⁵ hebben de initiatiefnemers zorggedragen voor aanpassingen in de vorm van wijzigingen, verdiepingen, verklaringen en verscherping van de teksten. Voor deze MKBA zijn de recente wetteksten en bijbehorende memories van toelichting geraadpleegd en deze vormen een belangrijke bron voor de bepaling van het nul- en projectalternatief.

Voor het bepalen van de landelijke kosten is uitgegaan van de aan ons beschikbaar gestelde bestedingsplannen en opdrachtbrieven. Daarnaast zijn voor het bepalen van de kosten voor organisaties nadere gesprekken gevoerd (zie bijlage voor een overzicht).

Aan de batenkant is gebruik gemaakt van beschikbare kengetallen. De belangrijkste baten zijn kwalitatief van aard. Met behulp van de potentiële reductie in zoektijden bij ambtenaren en burgers is een 'break-even' punt berekend waarbij de maatschappelijke baten als gevolg van de tijdswinst gelijk staan aan de totale kosten voor rijke en medeoverheden.

De gebruikte cijfers verschillen sterk in mate van concreetheid en nauwkeurigheid. Sommige data zijn hard, terwijl andere cijfers schattingen zijn. Berekeningen die zijn gebaseerd op harde cijfers zijn nauwkeuriger dan de berekeningen die zijn gebaseerd op schattingen. We maken onderscheid tussen drie categorieën:

- *Harde cijfers* zijn getallen op basis van meerdere steekproeven of kengetallen in werkwijzers en leidraden. Cijfers die onder deze categorie vallen zijn onder andere de aantallen documenten, kengetallen omtrent kosten tijdsinzet overheidsarbeid, en de hoeveelheid zoekacties per jaar.
- *Middel-harde cijfers* zijn getallen die doorgerekend zijn op basis van een aantal harde cijfers. Hieronder vallen bijvoorbeeld de verdeling van de documentaantallen over de verschillende typen organisaties.
- *Zachte cijfers* zijn getallen op basis van schattingen van de interviewpartijen of eigen schattingen van experts bij Ecorys en PBLQ. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de kosten voor het verbeteren van de informatiehuishouding.

³ CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

⁴ SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (te verschijnen), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

⁵ ABDTOPConsult 2016, Quick Scan impact Wet open overheid.

Weergave resultaten in contante waarde, looptijd en gebruik discountvoet

Kosten en baten vallen op verschillende momenten in de tijd. De contante waarde is een maat voor de huidige waarde van geld. Door kosten en baten uit te drukken in een contante waarde kunnen kosten en baten die op verschillende momenten in de tijd vallen met elkaar vergeleken worden. Als de netto contante waarde (contante waarde van de baten minus de contante waarde van de kosten) groter is dan 0, dan is het interessant om te investeren in het project.

Er is in de MKBA de volgende afbakening in tijd gevolgd:

- De initiële ontwikkelkosten, gerekend met ingang van 2019.
- De meerjarige investerings-, beheers en exploitatiekosten kennen een tijdshorizon van 15 jaar.
- De meerjarige baten kennen een tijdshorizon van 15 jaar, met een ingroei van 20% per jaar gerekend vanaf 2019. Dat betekent dat de baten vanaf 2023 volledig worden meegerekend.

Hierbij is eveneens uitgegaan van het advies over de looptijd in de meest recente werkwijzer.

De discountvoet wordt gebruikt om toekomstige waarden te 'vertalen' naar euro's van nu. De discountvoet bestaat uit een risicovrije discountvoet van 0% en een risico-opslag van 3%. Vanuit de werkwijzer voor MKBA's voor digitale overheidsprojecten wordt een discountvoet van 3% voor digitale overheidsprojecten geadviseerd. Daarom is hier ook een discountvoet van 3% voor de kosten en baten gebruikt. De hiermee berekende contante waarde is dus altijd lager dan de optelsom van de kosten- of batenposten over de gehele periode van 15 jaar.

Binnen een MKBA is het gebruikelijk om conservatief te ramen. Dat wil zeggen dat bij het gebruik van kengetallen de bovenkant van de bandbreedte wordt genomen bij de kosten, en bij de bepaling van de baten de onderkant van de bandbreedte. Op deze manier worden het saldo van kosten en baten niet overschat.

1.4 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 vindt u de *basis voor de MKBA*; beschrijvingen van het project- en het nul-alternatief.
- In hoofdstuk 3 geven we een overzicht van de *MKBA op hoofdlijnen*; de kosten en baten en belangrijkste onderliggende aannames. Hierbij maken we het onderscheid naar de implementatie van de Wet open overheid en de verbetering van de informatiehuishouding.
- In hoofdstuk 4 zijn alle *aannames en achterliggende uitgangspunten* geduid.
- In hoofdstuk 5 wordt kort samengevat hoe *voorliggende MKBA verschilt met het eerder uitgevoerde onderzoek*⁶.
- In de *bijlagen*:
 - Aannames en aantallen
 - Uitsplitsing van de kosten
 - Kostenschattingen bij het Meerjarenplan in relatie tot de MKBA
 - Gesprekspartners
 - MKBA-methodiek nader toegelicht

⁶ ABDTOPConsult 2016, Quick Scan impact Wet open overheid.

2 Project- en nulalternatief

2.1 Probleemanalyse

De probleemanalyse zorgt ervoor dat de MKBA aansluit op het voorliggende beleidsvraagstuk. Hiertoe richt de probleemanalyse zich op de vraag welk knelpunt ontstaat (of welke kans onbenut blijft) zonder overheidsingrijpen, welk beleidsvraagstuk hieruit voortvloeit en welke kansrijke oplossingen er zijn om het beleidsdoel te bereiken.

Hoe groot is het knelpunt of de kans?

“Actief openbaar gemaakte overheidsinformatie voorziet in een grote maatschappelijke behoefte maar vindbaarheid van overheidsdocumenten laat te wensen over” concludeert KOOP⁷.

Overheidsportalen worden goed bezocht: de website Overheid.nl alleen telde in 2016 bijna een miljard pageviews. Maar gebruikers van overheidsportalen geven vaak aan dat de gewenste informatie (deels) niet te kunnen vinden. Soms is dit te verklaren doordat de gewenste informatie niet openbaar is en daarnaast is er sprake van een versnipperd aanbod en gefragmenteerde ontsluiting (bron: KOOP).

Het betreft hier een drieledig probleem; Ten eerste is de ontsloten informatie slecht te vinden, ten tweede is lang niet alle informatie die zonder bezwaar openbaar zou kunnen zijn daadwerkelijk ontsloten en ten derde worden soms documenten bewust niet ontsloten waar wel vanuit de maatschappij interesse in is. Het oplossen van deze knelpunten draagt bij aan een controleerbare en transparante overheid die welvaarts-maximaliserend beleid maakt en efficiënt gebruik maakt van bestaande informatie voor overheden, organisaties en burgers.

Hoe ontwikkelt deze kans of dit probleem zich?

Er zijn autonome ontwikkelingen richting meer openbaarheid. Binnen het Rijk is bijvoorbeeld nu het beleid dat onderzoeksrapporten actief openbaar gemaakt worden. De grootste uitdagingen met betrekking tot het actief openbaar maken van overheidsinformatie hangen samen met de huidige staat van de informatiehuishouding bij het Rijk en (mede)overheden. Deze wordt op zijn beurt beïnvloed door de effecten van de voortschrijdende digitalisering. Bestaande structuren en processen moeten worden aangepast om 'van papier naar digitaal' over te schakelen en beter om te gaan met nieuwe informatievormen als email en berichten applicaties.

Welke doelen volgen hieruit?

Door middel van het uitvoeren van een meerjarenplan wordt nagestreefd om:

- Versneld de informatiehuishouding van overheidsorganen op orde te brengen als fundament en randvoorwaarde voor het efficiënt en effectief openbaar maken van overheidsinformatie.
- Prioriteit te geven aan het ontsluiten van informatie waar vraag naar is vanuit de samenleving.
- Te zorgen dat ontsloten informatie voor burgers en bedrijven toegankelijk, vindbaar en begrijpelijk is zodat deze zo goed mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte.

Wat is de rol van de overheid?

Wanneer overheidsorganen autonoom (blijven) handelen, is het waarschijnlijk dat er te weinig (bestuurlijke) urgentie wordt gemobiliseerd en de informatiehuishouding een zorgenkindje blijft. Ook ontstaan er naar verwachting steeds grotere verschillen tussen de overheden omdat de wet wel de

⁷ Kennis en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties, 2018, Actief openbaar. Haalbaarheidsonderzoek ontsluiting overheidsinformatie.

vrijheid geeft om informatie actief openbaar te maken zonder een minimale verwachting hierbij te formuleren. Voor burgers en bedrijven blijft het lastig om nuttige informatie te vinden door onduidelijkheid over of en waar informatie actief openbaar is gemaakt. Al met al wordt de maatschappelijke behoefte aan informatie niet effectief en efficiënt tegemoetgekomen, zoals de samenleving van een transparante en controleerbare overheid verwacht.

Welke oplossingsrichtingen zijn kansrijk? Zijn alle relevante oplossingen in beeld?

Dit onderzoek richt zich op de oplossingsrichting zoals die wordt omschreven in het meerjarenplan. In dit plan vormen verschillende actielijnen samen een integrale aanpak om het implementeren van de verplichting tot actief openbaar maken en het op orde brengen van de informatiehuishouding te realiseren.

2.2 Projectalternatief

De algemene MKBA-leidraad omschrijft het projectalternatief (beleidsalternatief) als volgt:

“Een beleidsalternatief is ... de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen die naar verwachting technisch en juridisch uitvoerbaar is, economisch haalbaar is en een aannemelijke relatie heeft met het in de probleemanalyse vastgestelde knelpunt. ...”

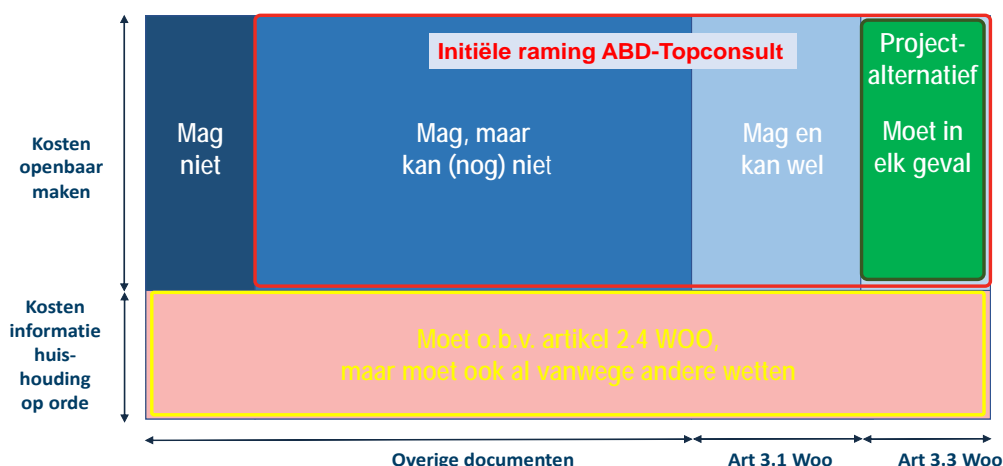
In voorliggende MKBA wordt specifiek gekeken naar het projectalternatief (beleidsalternatief) dat uitgaat van

1. het gewijzigd voorstel van Wet na wijzigingswet versie 13 juli 2018 (Wet open overheid);
2. het Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding versie 6 juni 2018.

Door de Wet open overheid is er, (naast de documenten/informatie die door bestuursorganen al openbaar wordt gemaakt en de mogelijkheid tot het doen van Wob verzoeken), meer informatie openbaar beschikbaar. Om de kosten van het projectalternatief te bepalen dienen twee dimensies nader beschouwd te worden:

- De reikwijdte van de Woo met betrekking tot categorieën informatie, en
- De aard van de maatregelen die daarvoor moeten worden getroffen.

Dit is geïllustreerd in de onderstaande figuur.



De verticale as geeft aan wat er voor nodig is om documenten openbaar te maken. De basis daarvoor is een geordende en toegankelijke informatiehuishouding zoals geformuleerd in artikel 2.4 van de Woo. Dit is echter niet alleen een voorwaarde voor de Woo, maar ook voor de uitvoering van de taken van een bestuursorgaan en om te voldoen aan de eisen vanuit de archiefwet.

De horizontale as geeft aan welke groepen documenten te onderscheiden zijn. Van rechts naar links gaat dat op de volgende groepen:

- In artikel 3.3 van de Woo is een aantal informatiecategorieën benoemd die verplicht openbaar moeten worden gemaakt.
- In artikel 3.1 van de Woo een inspanningsverplichting opgenomen tot het openbaar maken van documenten 'indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is'.
- Voor een aanzienlijk deel van de documenten is openbaarmaking gezien de kosten niet uitvoerbaar.
- Ten slotte is er een categorie documenten die niet openbaar gemaakt mag worden vanwege privacyaspecten of omdat het om vertrouwelijke gegevens gaat van bedrijven of de overheid zelf.

Voor het bepalen van de kosten van het projectalternatief, is uitgegaan van de meerkosten voor het openbaar maken van informatiecategorieën als benoemd in artikel 3.3 er van uitgaande dat de informatiehuishouding voor deze documenten op orde is. Dit komt overeen met het groene deel rechtsboven in de figuur. Door deze afbakening is het aantal documenten aanzienlijk minder dan eerder werd geraamd in de impactanalyse die uitgevoerd is door ABD-Topconsult (het rood omliggende gedeelte). Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

De kosten voor het op orde brengen van de informatiehuishouding (het gele deel) maken geen deel uit van het projectalternatief omdat de informatiecategorieën als benoemd in artikel 3.3 maar een klein deel van de informatiehuishouding betreffen en het in het algemeen gaat om informatie die vaak al goed geordend is. De kosten voor de inspanningsverplichting zijn evenmin meegenomen in het projectalternatief omdat dit een beleidskeuze is van het bestuursorgaan. Dit wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

Bij de kosten van het projectalternatief wordt onderscheid gemaakt tussen de kosten van de bestuursorganen (met daarbinnen het onderscheid tussen proces/organisatie, informatiesystemen en medewerkers) en de kosten op landelijk niveau. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen initiële kosten en structurele (jaarlijkse) kosten. Dit is geïllustreerd in de onderstaande tabel.

	Initiële kosten	Structurele kosten
Processen & organisatie bestuursorgaan	<ul style="list-style-type: none"> • Inventarisatie Woo-relevante processen • Aanpassen Woo-relevante processen • Inrichten publicatieproces 	<ul style="list-style-type: none"> •
Informatiesystemen bestuursorgaan	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassen bedrijfsapplicaties, metadata en document sjablonen • Geautomatiseerd lakken • Decentrale Publicatievoorziening 	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer en onderhoud van lokale voorzieningen • •
Medewerkers bestuursorgaan	<ul style="list-style-type: none"> • Informeren en opleiden medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewerkingskosten per document per informatie-categorie
Landelijke kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Inrichting landelijke voorziening • Standaardisatie • 	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer landelijke voorziening • Regieorganisatie • Kenniscentrum

Deze kosten zijn bepaald aan de hand van een procesmodel voor openbaarmaking waarin drie processtappen worden onderscheiden die specifiek zijn voor openbaarmaking: het **identificeren** van documenten, het **ontsluiten** van documenten en het **publiceren** van documenten. Voor deze laatste stap bestaat nog de keuze tussen publicatie door het bestuursorgaan zelf op de website,

publicatie op een landelijke voorziening of een combinatie van beide. Dit procesmodel wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Om de nodige aanpassingen effectief en efficiënt door te voeren (implementatie):

- worden verplichtingen dubbel-gefaseerd ingevoerd; eerst de Rijksoverheid, dan de mede-overheden en eerst documenten die vrij gemakkelijk openbaar te maken zijn, daarna documenten waarbij dit meer voeten in de aarde heeft. De fasering is vastgelegd in een meerjarenplan⁸.
- wordt een commissie ingesteld die adviseert en rapporteert over de uitvoering van het meerjarenplan. Er wordt geen centrale uitvoeringsorganisatie voorzien voor medeoverheden.

2.3 Nulalternatief

De algemene MKBA-leidraad omschrijft het nulalternatief als volgt:

“Het nulalternatief is de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling ... in het geval de te beoordelen maatregel niet wordt uitgevoerd. Het nulalternatief wordt in de eerste plaats bepaald door de ontwikkeling van exogene factoren. Hiernaast omvat het nulalternatief bestaand beleid, voorgenomen maatregelen (althans als de uitvoering daarvan vrijwel onontkoombaar is) en kleinere ingrepen die het probleem deels oplossen of mitigeren maar geen zelfstandig beleidsalternatief vormen. ...”

In het nulalternatief is de aanname dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van kracht blijft en er geen aanvullend beleid wordt ontwikkeld. De Wob bepaalt dat bestuursorganen, uit eigen beweging, informatie over beleid in het belang van een goede democratische bestuursvoering, in begrijpelijke vorm en zo dat het zoveel mogelijk belangstellende burgers bereikt, openbaar maken. Dit biedt veel vrijheid en we zien dan ook grote verschillen tussen verschillende bestuursorganisaties. Wanneer informatie niet actief openbaar is gemaakt, kan deze worden verkregen door het indienen van een Wob-verzoek. Via deze weg is openbaarmaking:

- reactief, als reactie op een vraag om informatie;
- gericht, de informatie wordt verstrekt aan de aanvrager;
- maatwerk, het betreft alleen de informatie waarnaar wordt gevraagd.

In het nulalternatief, dus ook zonder initiatief tot de Wet open overheid, leidt de motie Segers tot wijzigingen in de archiefwet zodat documenten na 10 in plaats van 20 jaar worden overgebracht naar (openbare)archieven. Ook zullen, als gevolg van de digitalisering van de informatie-huishouding, regels en werkprocessen rond bewaren en vernietigen van documenten, emailarchivering, archiveren van publieke websites en beleid voor het gebruik van berichtenapps zich verder ontwikkelen.

⁸ Het meerjarenplan is breder dan alleen actief openbaar maken. Het bevat actielijnen om te zorgen dat de (digitale) informatiehuishouding van de overheid goed op orde komt en aanpassingen aan de archiefwet (motie-Segers) goed worden doorgevoerd. Hierdoor worden niet alle kosten die het meerjarenplan met zich meebrengt toegerekend aan het project alternatief.

De volgende zaken vallen onder het nulalternatief:

- Het uitvoeren van achterstallig onderhoud om aan archiefverplichtingen te kunnen voldoen
- De informatiehuishouding op orde brengen; vindbaarheid en toegankelijkheid waarborgen, voorbereiden dat documenten overgedragen kunnen worden aan het archief of op het juiste moment vernietigd worden. Digitale bestanden zijn onderdeel van de informatiehuishouding. Dit betekent mail gaan archiveren, zorgen voor toegankelijkheid en vindbaarheid, zo nodig meta datering toepassen, op verzoek openbaar maken. Hetzelfde geldt voor websites en apps. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat de noodzaak om de informatiehuishouding op orde te brengen al langer speelt, maar op dit moment nog niet door alle partijen goed wordt ingevuld.
- Het behandelen van verzoeken om informatie (Wob-verzoeken).

In het nulalternatief kan er een kostenstijging ontstaan ten opzichte van de bestaande situatie. De bestaande situatie vergt investeringen om aan wet en regelgeving te voldoen ook wanneer er geen sprake is van een Wet open overheid. Aangezien deze kostenstijging ook in het projectalternatief plaatsvindt, zal dit geen verschil uitmaken in het saldo van de kosten en baten.

3 Kosten en baten op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de uitkomsten van de MKBA op hoofdlijnen. Ook worden de belangrijkste achterliggende aannames en berekeningsstappen toegelicht. Context en duiding van de verschillende onderdelen van de MKBA wordt gegeven in hoofdstuk 4. Toelichting over achterliggende aannames is te vinden in Bijlage A. Verdere uitsplitsing van de kosten wordt gegeven in Bijlage B.

Er is onderscheid gemaakt tussen analyse van de maatschappelijke kosten en baten van de uitvoering van de acties direct verbonden aan [actieve openbaarmaking](#) van de informatie-categorieën uit de aangepaste Woo op basis van de actielijnen uit het meerjarenplan (paragraaf 3.1) en de analyse van de uitvoering van de acties ter [verbetering van de informatiehuishouding](#) en/of achterstallig onderhoud op basis van de actielijnen uit het meerjarenplan (paragraaf 3.2).

3.1 Kosten actieve openbaarmaking

De implementatie van de Woo heeft impact op een aantal verschillende niveaus. Om een goede inschatting te maken van de kosten die gepaard gaan met de implementatie, is het van belang dat deze niveaus duidelijk uitgesplitst worden. Allereerst is er een duidelijk verschil tussen kosten voor de centrale/ gedeelde/ overkoepelende voorzieningen en kosten voor de verschillende overheids-organisaties. Daarnaast kan uitgegaan worden van investeringskosten (eenmalige kosten al dan niet verdeeld over een aantal jaren) en structurele kosten (jaarlijkse kosten die gemaakt moeten worden om de wet na te leven). De structurele kosten zijn soms vast en soms variabel. De baten zijn deels kwalitatief en deels kwantitatief zijn bepaald op basis van vermeden zoektijd voor ambtenaren en burgers.

3.1.1 Kosten en baten op hoofdlijnen

In onderstaande tabel 3.1 staan de kosten en baten van de actieve openbaarmaking samengevat.

Tabel 3.1 Kosten en baten van de uitvoering Woo/actieve openbaarmaking (bedragen in € mln.)

		Effecten in zichtjaar 2023 (in mln. euro)	Contante waarde over de gehele zichtperiode 2019- 2033 (in mln. euro)	TOELICHTING
BATEN			€593	
Meer transparante en beter controleerbare overheid	Kwalitatieve score	+		Kwalitatieve waardering van mate waarin betere informatie beschikbaar is voor de besluitvorming
Tijdswinst voor ambtenaren en burgers (zoeken documenten)	Euro	€ 49	€ 593	NB: break-even point bepaald met behulp van schatting tijdswinst van 4 minuten per zoekactie

		Effecten in zichtjaar 2023 (in mln. euro)	Contante waarde over de gehele zichperiode 2019- 2023 (in mln. euro)	TOELICHTING
Urgentie op orde brengen informatiehuishouding	Kwalitatieve score	+		Het meerjarenplan en bestuurlijke urgentie rond de Woo kan werken als een katalysator voor het op orde brengen van de informatiehuishouding.
KOSTEN			€593	
Totale centrale kosten			€20	
Initiële centrale kosten	Euro	€0	€3	Alleen in periode 2019 en 2020
Structurele centrale kosten	Euro	€1	€17	
Totale kosten organisaties			€573	
Initiële kosten organisaties	Euro	€27	€122	Kosten voor processen, systemen en opleiden medewerkers
Structurele kosten organisaties	Euro	€45	€451	Kosten verwerkingstijd documenten, beheer en onderhoud en contactfunctionarissen
UITKOMST MKBA				
Netto contante waarde			Positief	NB: break-even point (saldo MKBA = 0) bepaald met behulp van schatting tijds winst per zoekactie en aantallen zoekacties. Zie bijlage C voor een nadere toelichting.

De totale kosten van de Woo van 593 miljoen euro (contante waarde in 2019, initiële en structurele kosten, zowel centraal als bij de bestuursorganen) over een periode van 15 jaar leiden tot een betere transparantie en een betere controleerbaarheid van de overheid. Tevens is de verwachting dat het meerjarenplan en de bestuurlijke urgentie rond de Woo kan werken als een katalysator voor het op orde brengen van de informatiehuishouding. Nadat aan verplichte openbaarmaking (artikel 3.3. Woo), is voldaan blijft de inspanningsverplichting (artikel 3.1 Woo) gelden. Dit zorgt er naar verwachting voor dat overheden, op termijn, uit eigen beweging meer actief openbaar gaan maken.

Uit de batenanalyse blijkt tevens dat de bestuursorganen verwachten dat de medewerkers gemakkelijker documenten kunnen vinden bij hun dagelijkse werkzaamheden. Dit levert zowel de bestuursorganen als de burgers een efficiencywinst op. Er is immers een landelijke publicatievoorziening ontwikkeld, waar snel en gericht de gewenste documenten kunnen worden gevonden. Het is op basis van de interviews en analyses van bestaande bronnen onduidelijk hoeveel vermeden zoektijd dit per document precies oplevert. Daarom is 'teruggerekend' hoeveel minuten zoektijd per document benodigd zijn om de totale kosten 'terug te verdienen' (break-even point). Dit blijkt een zoektijd te zijn van 4 minuten per document. Wij achten deze potentiële efficiencyslag voor ambtenaren en burgers plausibel. In de *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse voor digitale overheid*⁹ staat een aantal tijdsindicaties voor het opzoeken van verschillende documenten. De tijdsbesteding varieert hierbij van circa 5 tot 45 minuten, met een algemene tijdsbesteding voor het 'ophalen van de verworven documenten' van 30 minuten. Dit

⁹ Zie tabel D4 van SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (te verschijnen), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

betekent dat een investering in de uitvoering van de Woo kan worden terugverdiend met een efficiëntere werkwijze van ambtenaren en burgers van circa 15%.

In de volgende tabellen en paragrafen worden stapsgewijs de kosten uiteengezet die gepaard gaan met de implementatie van de Woo. We beginnen hierbij op een hoog abstractieniveau, waarna we specifiekere uitsplitsen. Tevens geven we weer hoe de baten (break-even point) zijn bepaald.

3.1.2 Centrale kosten en kosten organisaties

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de investerings- en beheerkosten van de uitvoering van Woo voor organisaties. Hieruit wordt duidelijk dat van de investeringskosten, het aanpassen van systemen bij de organisaties met €89 miljoen de grootste kostenpost is. In totaal zijn de investeringskosten voor organisaties zo'n €133 miljoen. De structurele kosten die organisaties moeten gaan maken zijn onder andere het gereed maken en selecteren van documenten, het beschikbaar stellen van contactfunctionarissen en vaste kosten voor beheer en onderhoud. Dit kost in de beginfase zo'n €9 miljoen per jaar en aan het eind van onze rekenperiode naar schatting zo'n €45 miljoen per jaar. Als we de investerings- en beheerskosten voor de gehele periode bij elkaar optellen en omrekenen naar een contante waarde voor het startjaar 2019, dan komt daaruit naar voren dat de organisaties gezamenlijk zo'n €573 miljoen kwijt zijn aan de implementatie van de Woo. Deze kosten zijn redelijk hard. Vooral de aantallen organisaties en documenten zijn gebaseerd op harde cijfers. De schattingen van de kosten van de verwerkingstijd, de kosten van de procesaanpassingen en systemen zijn zachter.

Tabel 3.2 Investeringskosten en beheerkosten van uitvoering Woo voor organisaties
(bedragen in € mln.)

Kostenpost	Investeringskosten	Kosten per jaar beheerfase		Kosten totaal	
		Min	Max	Totaal	Contante Waarde
Implementeren (incidenteel)					
Processen inrichten en aanpassen	€ 33,6			€ 33,6	€ 30,7
Aanpassen systemen bij organisaties	€ 89,6			€ 89,6	€ 82,0
Kennisoverdracht en ondersteuning medewerkers	€ 10,3			€ 10,3	€ 9,4
Naleven (structureel)					
Documenten gereed maken (selecteren, classificeren, bewerken en verrijken)		€ 2,6	€ 13,2	€ 171,3	€ 132,5
Beschikbaar stellen contactfunctionarissen (toegankelijk maken)		€ 2,3	€ 4,7	€ 151,9	€ 117,4
Vaste kosten beheer en onderhoud		€ 4,0	€ 20,0	€ 260,1	€ 201,1
Totaal	€ 133,4	€ 9,0	€ 44,9	€ 716,7	€ 573,2

Naast de individuele organisaties brengt de uitvoering van de Woo ook kosten met zich mee op centraal niveau. Hierbij gaat het om investeringskosten voor het ontwikkelen van een landelijke publicatievoorziening van zo'n €3,1 miljoen en structurele kosten van €1,3 - €2,0 miljoen voor het

onderhoud van het informatieplatform, de database, de regieorganisatie en adviescommissie en ondersteuning vanuit de koepels. In totaal en omgerekend naar contante waarde komen de kosten voor het centrale niveau op zo'n € 19,5 miljoen.

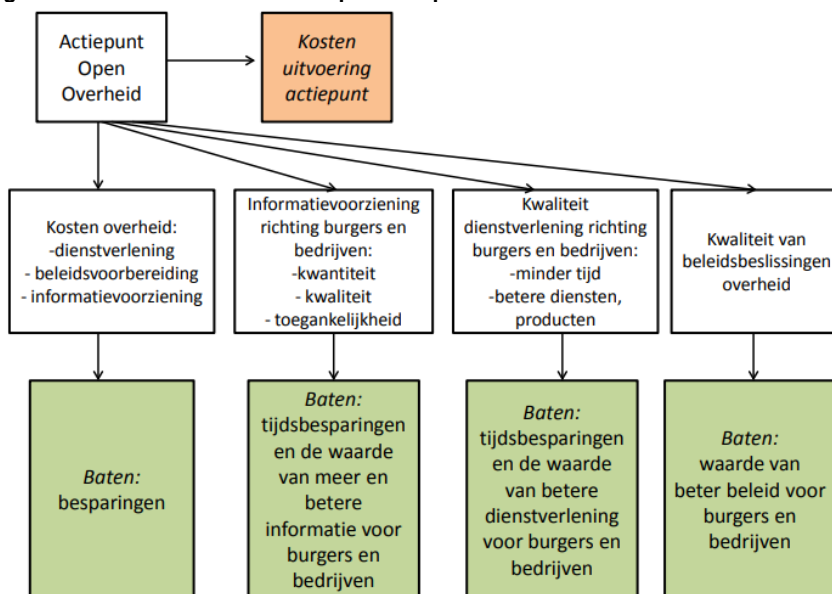
Tabel 3.3 Investeringskosten en beheerkosten van uitvoering Woo op centraal niveau (bedragen in € mln.)

Kostenpost	Investeringskosten	Kosten per jaar beheerfase		Kosten totaal	
		Min	Max	Totaal	Contante Waarde
Implementeren (incidenteel)					
Landelijke publicatievoorziening	€ 3,1			€ 3,1	€ 2,9
Naleven (structureel)					
Onderhoud en beheer landelijke voorziening		€ 0,8	€ 1,5	€ 16,5	€ 12,8
Regie organisatie en adviescommissie		€ 0,2	€ 0,2	€ 3,0	€ 2,4
Ondersteuning vanuit de koepels		€ 0,3	€ 0,3	€ 1,5	€ 1,4
Totaal	€ 3,1	€ 1,3	€ 2,0	€ 24,0	€ 19,5

3.2 Uitwerking baten

De activiteiten en kosten die gepaard gaan met het naleven en implementeren van de Wet open overheid leveren baten op voor de samenleving. Onderstaand figuur geeft een overzicht van de causale keten die leidt tot de verschillende baten uit het SEO-onderzoek naar de opbrengsten van een open overheid uit 2014¹⁰.

Figuur 3.1 Causale keten van actiepunten Open Overheid naar kosten en baten



Bron: SEO (2014), Openheid over opbrengsten Open Overheid vanuit een welvaartseconomisch kader, Amsterdam

¹⁰ Bron: SEO Economisch Onderzoek, 2014, Openheid over opbrengsten. Open Overheid vanuit een welvaartseconomisch kader

In deze studie onderscheiden we op hoofdlijnen de volgende baten:

- *Beleid*: Verbeteren kwaliteit en/of kosten van beleidsvoorbereiding en beleidsbeslissingen zodat deze de maatschappelijke welvaart maximaal ten goede komen.
- *Dienstverlening*: Verbetering kwaliteitsniveau en/of de kosten van de dagelijkse dienstverlener van overheid richting burgers en bedrijven.
- *Informatie*: Verbeteren hoeveelheid, kwaliteit, bruikbaarheid en toegankelijkheid van informatie (genereren en verspreiden van informatie) voor burgers en bedrijven.
- *Urgentie*: Meer aandacht voor het op orde brengen van de informatiehuishouding.

Het merendeel van de baten is moeilijk te kwantificeren. Vandaar dat we naast een kwantitatieve inschatting ook kwalitatief aangeven welke baten gepaard gaan met de uitvoering van de Woo. In de volgende paragrafen worden de kwantitatieve en kwalitatieve baten toegelicht.

3.2.1 Kwalitatieve baten

De verplichting om de eindversies van documenten in een aantal informatiecategorieën openbaar te maken leidt ertoe dat de beschikbaarheid van deze documenten sterk verbetert ten opzichte van de bestaande situatie. De investeringen die gedaan worden in een centraal publicatiemechanisme, inclusief de standaardisatie van metadata en documentformaten, geeft een sterke verbetering van de vindbaarheid. Naast de ontsluiting op de websites van de bestuursorganen zelf, waar meer informatie te vinden is dan alleen de actief openbaar gemaakte, ontstaat er één gestandaardiseerde landelijke ingang waar gericht naar documenten gezocht kan worden. De publicatie van organisatiegegevens draagt er eveneens toe bij dat gericht naar documenten gezocht kan worden. Bij de bestuursorganen zijn contactfunctionarissen beschikbaar die zo nodig ondersteuning bij het zoeken kunnen bieden.

De belangrijkste kwalitatieve baten¹¹ van het verplicht actief openbaar maken van documenten in de voorgeschreven informatiecategorieën betreffen het beter functioneren van de democratie, meer mogelijkheden om het handelen van de overheid te volgen en controleren, versterking van de verantwoordingsfunctie en het beter functioneren van de overheid. Democratie en verantwoording werd in de effectarena als de kern van de te behalen baten aangeduid. Door de wettelijke voorschriften ontstaan er overheidsbreed gestandaardiseerde mogelijkheden om kennis te nemen van de regels die gelden, van de beraadslagingen van democratische organen en van de convenanten die gesloten worden, van de input in het beleidsproces in de vorm van onderzoeken, van besluiten die genomen worden in de vorm van beschikkingen, besluiten over Wob verzoeken en klachten.

De effecten op betere dienstverlening en economische ontwikkeling duiden wij als beperkt. Om de dienstverlening te ondersteunen publiceren bestuursorganen voorlichtende teksten, gericht op praktische onderwerpen zoals kinderopvang, schoolvakanties en paspoorten. Dergelijke informatie is in de actief openbaar gemaakte documenten maar beperkt te vinden. Economische ontwikkeling is vooral gediend met de publicatie van open data in machineleesbare vorm. Initiatieven op dat vlak krijgen met name vorm bij de implementatie van de Wet hergebruik overheidsinformatie.

In het geciteerde haalbaarheidsonderzoek zijn cijfers gepubliceerd over het gebruik van de reeds landelijk ontsloten informatie over centrale en decentrale regelgeving. Daarin blijken verschillende doelgroepen geïnteresseerd. Naast burgers en bedrijven betreft het maatschappelijke organisaties, wetenschappers, journalisten, ambtenaren en volksvertegenwoordigers. Burgers en bedrijven zijn

¹¹ Het onderzoeksrapport 'Actief openbaar. Haalbaarheidsonderzoek ontsluiting overheidsinformatie' biedt een uitgebreid overzicht van mogelijke baten. Dit overzicht is als kader voor de beschrijving van kwalitatieve baten gehanteerd

vooral geïnteresseerd in zaken die hun eigen (leef)situatie raken. Wetenschappers onderzoeken hoe beleid uitpakt in de praktijk en wat uit eerder onderzoek reeds bekend is.

Voor maatschappelijke organisaties is informatie over vastgesteld en uitgevoerd beleid van veel belang. Ambtenaren en volksvertegenwoordigers gebruiken de openbare informatiebronnen om hun werk met minder zoekinspanning en meer zoekresultaat te kunnen doen.

In onderstaande tabel zijn de doelgroepen en de informatiecategorieën onderling in verband gebracht. Het overzicht laat zien dat in onze optiek voor alle informatiecategorieën brede belangstelling verwacht mag worden. De enige uitzondering betreft de afhandeling van individuele klachten. Om ze publiceerbaar te maken dienen deze zodanig geanonimiseerd te worden dat de gegevens van de klager en van individueel betrokken ambtenaren niet vermeld worden en ook niet herleidbaar zijn uit de tekst. De informatiewaarde wordt daardoor gering, wanneer ook in overweging wordt genomen dat er al jaarlijkse rapportages over klachten en de afhandeling daarvan beschikbaar zijn.

Tabel 3.2 Inschatting relevantie informatiesoorten per doelgroep

Doelgroepen	Burgers	Weten- schappers	Maatschap- pelijke organisaties	Bedrijven	Journalisten	Ambtenaren	Volksvertegen- woordigers
Informatiecategorie							
1 Wet- & regelgeving	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2 Organisatiegegevens	✓			✓	✓		
3 Raadstukken	✓		✓	✓	✓	✓	✓
4 Bestuursstukken	✓		✓		✓	✓	✓
5 Convenanten	✓		✓	✓	✓		✓
6 Jaarplannen & - verslagen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7 Wob-verzoeken	✓				✓		
8 Onderzoeken	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9 Beschikkingen	✓			✓	✓	✓	
10 Klachten	✓			✓	✓		✓

3.2.2 Kwantitatieve baten

Naast de bovengenoemde kwalitatieve baten, zijn er effecten te verwachten op de efficiency van de personen die geregeld met documenten werken. De bestuursorganen verwachten dat de medewerkers gemakkelijker documenten kunnen vinden bij hun dagelijkse werkzaamheden. Dit levert zowel de bestuursorganen als de burgers een efficiencywinst op. Er is immers een landelijke publicatievoorziening ontwikkeld, waar snel en gericht de gewenste documenten kunnen worden gevonden. Het is op basis van de interviews en analyses van bestaande bronnen onduidelijk hoeveel vermeden zoektijd dit per document precies oplevert. Daarom is 'teruggerekend' hoeveel minuten zoektijd per document benodigd zijn om de totale kosten 'terug te verdienen' (break-even point). Dit blijkt een zoektijd te zijn van 4 minuten per document.

Dit is bepaald op basis van de volgende aannames:

- Een conservatieve inschatting van het aantal zoekacties per jaar van 12.000.000¹²;
- Waarvan ambtenaren 80%;
- Waarvan burgers 20%;
- Groei van het aantal zoekacties met 5% per jaar.

Met behulp van normbedragen voor de waardering van tijdsbesteding door burgers en ambtenaren is bepaald hoeveel minuten er gemiddeld per document bespaard moet worden om de baten op hetzelfde niveau te brengen als de totale kosten van €573 (contante waarde 2019).

Wij achten de potentiële efficiëncyslag voor ambtenaren en burgers van 4 minuten plausibel. In de *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse voor digitale overheid*¹³ staat een aantal tijdsindicaties voor het opzoeken van verschillende documenten. De tijdsbesteding varieert hierbij van circa 5 tot 45 minuten, met een algemene tijdsbesteding voor het 'ophalen van de verworden documenten' van 30 minuten. Dit betekent dat een investering in de uitvoering van de Woo kan worden terugverdiend met een efficiëntere werkwijze van ambtenaren en burgers van circa 15%.

3.3 Informatiehuishouding op orde

De kosten voor het op orde brengen van de informatiehuishouding maken geen deel uit van het projectalternatief omdat de informatiecategorieën als benoemd in artikel 3.3 maar een klein deel van de informatiehuishouding betreffen en het in het algemeen gaat om informatie die vaak al goed geordend is. Desalniettemin geven wij hieronder een schatting van de kosten die gepaard gaan met het op orde brengen van de informatiehuishouding. Deze kosten worden niet meegenomen in de berekeningen.

Er is een apart hoofdstuk (6) in de Woo opgenomen waarvan het doel is om de informatiehuishouding¹⁴ bij bestuursorganen structureel te verbeteren. In de MvT wordt toegelicht dat het op orde brengen van de overheidsinformatiehuishouding al geruime tijd problematisch is. Het op orde brengen van de informatiehuishouding houdt in dat gearchiveerde informatie vindbaar is en ontsloten kan worden, niet alleen na overdracht aan het archief, maar juist in de fase daarvoor.

In hoofdstuk 6 van de wet wordt geschetst dat de minister van BZK, in overeenstemming met de minister van OCW, een meerjarenplan naar de Kamer stuurt waarin de maatregelen worden beschreven die het Rijk en de medeoverheden zullen nemen om tot een verbeterde informatiehuishouding te komen. Er zal een onafhankelijk adviescollege met deskundigen worden ingesteld dat de minister zal adviseren over de voortgang en de maatregelen die nodig zijn om het gestelde doel te realiseren. Indien dat noodzakelijk is biedt de wet de mogelijkheid om standaarden wettelijk voor te schrijven. Verwacht wordt dat een langdurige inspanning, geschat op 8 jaar¹⁵, nodig zal zijn om tot een structureel verbeterde informatiehuishouding te komen.

¹² Maandelijks aantal zoekvragen uitsluitend in publicaties bij KOOP.

¹³ Zie tabel D4 van SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (te verschijnen), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

¹⁴ In dit document wordt alleen de informatiehuishouding met betrekking tot documenten bedoeld. Data is buiten beschouwing gelaten

¹⁵ In de memorie van toelichting wordt een termijn van 8 jaar ingeschat.

Ten behoeve van de MKBA is aan ons een eerste versie van het Meerjarenplan voor het Rijk ter beschikking gesteld. Daarbij is aangegeven dat met de koepels van de decentrale overheden afspraken worden gemaakt om in een volgende versie van het meerjarenplan ook de invoering bij de decentrale overheden op te nemen. In bijlage C wordt het meerjarenplan in relatie tot de MKBA in meer detail omschreven.

Uit de interviews komt naar voren dat er een groeiend draagvlak is om de informatiehuishouding te gaan verbeteren. De redenen daarvoor zijn voor een deel gelegen in de efficiency en effectiviteit van de eigen bedrijfsvoering, waarin men in toenemende mate gehinderd wordt door slechte vindbaarheid en toegankelijkheid van digitale documenten. Het is ook nodig om de informatiehuishouding aan te pakken om te voldoen aan een meerdere wettelijke verplichtingen. Naast de Archiefwet betreft dat onder meer:

- De Algemene verordening gegevensbescherming. De AVG leidt ertoe dat bestuursorganen het voldoen aan de eisen van de bescherming van persoonsgegevens in hun bedrijfsvoering moeten borgen en aan moeten kunnen tonen dat ze aan de wet voldoen. Documenten met persoonsgegevens mogen niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is.
- Passende beveiliging is vereist om aan de AVG te voldoen, maar ook omdat de organisatie grote risico's loopt wanneer de informatiebeveiliging te kort schiet. Om de risico's te kunnen bepalen dient bekend te zijn welke documenten in welke processen gegenereerd worden.
- Ontwikkelingen in bepaalde sectoren, zoals de komende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de herziene wetgeving in het sociaal domein (Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en andere).
- De Wet Hergebruik Overheidsinformatie, die erop gericht is dat openbare overheidsinformatie als open data hergebruikt kan worden.
- De bestaande Wet openbaarheid van bestuur, waar nu in de Woo de verplichting aan wordt toegevoegd om bepaalde categorieën documenten actief openbaar te maken. Zoals gezegd blijft de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om informatie openbaar te maken (het oude 'Wob verzoek') bestaan.

Dat de informatiehuishouding op orde moet zijn is onderdeel van de basisvoorzieningen die ieder bestuursorgaan moet treffen om te kunnen functioneren. Wij duiden dat vaak aan als het 'fundament' waarop de uitvoering van de verschillende wetten als 'huizen' is gebaseerd.

3.3.1 *Kosten informatiehuishouding op orde brengen tellen op tot 700-800mln euro*

De informatiehuishouding is op orde wanneer er een organisatiebrede werkwijze is ingevoerd die betrekking heeft op alle documenten (schriftelijk en digitaal) waar het bestuursorgaan over beschikt, die ertoe leidt dat bekend is welke documenten er zijn en dat de documenten vindbaar en toegankelijk en publiceerbaar zijn. Net als voor actief openbaar maken zijn hiervoor aanpassingen aan de processen en de systemen nodig en dienen ambtenaren nieuwe kennis te verwerven en de benodigde veranderingen in hun werkwijze door te voeren. Daarvoor is een meerjarig project nodig dat aanzienlijke inspanningen van de bestuursorganen gaat vragen.

Er bestaan - voor zover bekend - geen gedetailleerde ramingen van de kosten voor het op orde brengen van de informatiehuishouding van de Nederlandse overheid¹⁶. Er is wel een kwalitatief inzicht in de stand van zaken en de bestaande knelpunten¹⁷. Op grond van uitspraken over geplande investeringen tijdens dit onderzoek kan wel een indicatie worden weergegeven. Voor

¹⁶ Bij het Meerjarenplan zijn op enkele punten kostenschattingen gemaakt, in de bijlagen wordt beschreven hoe deze zich tot de MKBA verhouden.

¹⁷ Stand van zaken Digitale Informatiehuishouding gemeenten 2018, ICTU Samenvatting Knel- en versnelpuntenanalyse digitale archieven op orde, conceptrapport VNG, 2018.

grote organisaties kan worden gedacht in de orde grootte van 1 miljoen euro per jaar voor de komende 5 jaar en voor middelgrote organisatie in de orde grootte van 250.000 euro per jaar. Deze bedragen kunnen per organisatie zeer sterk uiteenlopen en zijn afhankelijk van de mate waarin op dit punt de afgelopen jaren reeds is geïnvesteerd. Indien deze bedragen worden vermenigvuldigd met het aantal bestuursorganen, kan een orde van grote worden gegeven van de totale uitgaven die bestuursorganen de komende vijf jaar gaan doen voor het op orde brengen van de informatiehuishouding.

Tabel 3.10 Kostenschatting informatiehuishouding op orde

	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Jaarlijks investering	€ 50.000	€ 250.000	€ 1.000.000	
Totaal over 5 jaar	€ 250.000	€ 1.250.000	€ 5.000.000	
Aantal organisaties	620	219	71	910
Totale investering over 5 jaar	€ 155 mln.	€ 275 mln.	€ 355 mln.	€ 785 mln.

Zoals eerder gesteld, betreft dit investeringen in de totale informatiehuishouding en betreft de Woo maar een klein percentage van de totale documentomvang. Ook kan de vraag worden gesteld of de bovengenoemde investeringen eerder moeten worden gedaan als gevolg van de Woo. Dit lijkt niet aannemelijk. Wel zal de Woo van invloed zijn op de prioritering van de onderdelen van de informatiehuishouding.

3.3.2 Relatie tussen actief openbaar maken en informatiehuishouding op orde

De Woo brengt voor bestuursorganen op hoofdlijnen twee nieuwe verplichtingen met zich mee: actief openbaar maken en de informatiehuishouding op orde brengen. Hoe die zich tot elkaar verhouden is inzichtelijk gemaakt in onderstaande tabel.

Informatie huishouding op orde	Actief openbaar maken
Gericht op alle documenten	Eindversies specifieke informatie categorieën (maximaal 1% totaal)
Raakt alle processen van het bestuursorgaan	Raakt 5 – 10% van de processen.
Gericht op eigen bedrijfsvoering bestuursorgaan en verplichtingen uit meerdere wetten (AVG, Archiefwet, Woo, Wabo, etc.).	Gericht op actief openbaar maken vanwege nieuwe verplichting Woo
Invoeringstermijn ongeveer 8 jaar	Invoeringstermijn geschat max. vijf jaar
Al bestaande documenten ordenen	Geldt vanaf invoeringsdatum, geen terugwerkende kracht.
Papieren en digitale documenten ordenen	Digitaal publiceren verplicht

Slechts een gering deel van alle documenten hoeft actief openbaar gemaakt te worden. Een waterschap had zicht op het totaal aantal documenten, zowel op papier als digitaal, en daar kwam het aantal actief openbaar te maken documenten uit op minder dan 1% van het totaal aantal. Het aantal processen dat geraakt wordt schatten we op 5 – 10% van het totaal. De doelstelling van het op orde brengen van de informatiehuishouding is breed: verbetering van de eigen bedrijfsvoering en voldoen aan een scala van wettelijke verplichtingen. Actief openbaar maken op grond van de Woo is een enkelvoudige doelstelling.

3.3.3 Combineren van activiteiten zorgt voor kostenbesparing van circa 65mln euro

De informatiehuishouding is op orde wanneer er een organisatiebrede werkwijze is ingevoerd die betrekking heeft op alle documenten (schriftelijk en digitaal) waar het bestuursorgaan over beschikt, die ertoe leidt dat bekend is welke documenten er zijn en dat de documenten vindbaar en toegankelijk en publiceerbaar zijn. De achterstand in het ordenen van reeds gegenereerde documenten uit het verleden is weggewerkt. Net als voor actief openbaar maken zijn hiervoor aanpassingen aan de processen en de systemen nodig en dienen ambtenaren nieuwe kennis te verwerven en de benodigde veranderingen in hun werkwijze door te voeren. Daarvoor is een meerjarig project nodig dat aanzienlijke inspanningen van de bestuursorganen gaat vragen.

We gaan ervan uit dat het op orde brengen van de informatiehuishouding en voorbereidingen treffen om actief openbaar te maken tegelijk, in samenhang, kan worden aangepakt. Zo wordt dubbel werk voorkomen, wat de kosten beperkt. Door de ruime invoeringstermijnen kunnen de aanpassingen aan de systemen die nodig zijn ingepast worden in de beheercyclus, wat de kosten beperkt. Wanneer de informatiehuishouding op orde is gebracht zijn bepaalde randvoorwaarden om actief openbaar te maken ingevuld. Er is een metadata-standaard waarmee actief openbaar te maken documenten gemarkeerd kunnen worden en de gepubliceerde versie als aparte versie herkenbaar kan worden gemaakt. Bij het bepalen van de documentformaten zijn keuzes gemaakt die ook actief openbaar maken ondersteunen. Specifieke functionaliteit (processen, systemen, mensen) is nodig bij een aantal informatiecategorieën die op grond van de Woo actief openbaar gemaakt moeten worden. Dit leidt tot aanpassingskosten die niet gemaakt zouden zijn zonder de verplichting tot actief openbaar maken, die dienen te worden toegerekend aan het projectalternatief.

We doen de volgende aannames:

- Door de beide trajecten te combineren zijn de kosten voor het opleiden van mensen en het aanpassen van processen 50% van de kosten die nodig zijn voor separate invoering (~15 mln. euro).
- De kosten voor het aanpassen van systemen worden gecombineerd met aanpassingen van systemen die nodig zijn die uit andere verplichtingen tot openbaar maken (Omgevingswet, Bekendmakingswetgeving, Wabo) voortvloeien. Daardoor zijn ook deze kosten 50% van de kosten van separate invoering (~40-45 mln. euro).

4 Duiding aannames en uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden de aannames en achterliggende uitgangspunten nader beschreven en geduid. Hierbij gaan we in op de volgende onderdelen:

- de reikwijdte van de Wet open overheid (paragraaf 4.1);
- de impact van de Woo op de bedrijfsprocessen (paragraaf 4.2).

4.1 De reikwijdte van de Wet open overheid

Het wetsvoorstel voor de Wet open overheid heeft betrekking op het thema openbaarheid van overheidsinformatie. Openbaarheid is een omvangrijk en complex onderwerp waar al veel bestaande wetgeving betrekking op heeft en waar ook veel ontwikkelingen gaande zijn, zowel op grond van nieuwe wetgeving als door eigen beleid van bestuursorganen. Om de kosten en baten van de Woo te kunnen bepalen is het van belang om precies te duiden wat de Woo wel en niet voorschrijft en hoe de nieuwe voorschriften zich verhouden tot de bestaande wettelijke verplichtingen. Dat is extra belangrijk om te voorkomen dat er discussie over de uitkomsten van de MKBA kan ontstaan omdat de interpretatie die in de MKBA is gehanteerd niet strookt met de bedoelingen van de indieners.

4.1.1 Grote complexiteit

De Woo heeft betrekking op een zeer complex werkveld, waardoor het in kaart brengen van de kosten en baten eveneens ingewikkeld is. De complexiteit wordt veroorzaakt door een aantal factoren. De Woo heeft gevolgen voor een zeer groot (tussen de 900 en 1000) aantal bestuursorganen. Er is variatie in de juridische status (bestuursorganen met een gekozen bestuur, uitvoeringsorganisaties binnen het Rijk met meer (ZBO's) of minder (diensten en agentschappen) eigen verantwoordelijkheid en verschillende typen gemeenschappelijke regelingen. Niet alle informatiecategorieën komen daardoor bij alle bestuursorganen voor.

Er zijn meerdere wettelijk openbaarheidsregimes die raken aan de Woo: denk aan de bekendmakingwet, bestaande wetgeving die onder de Omgevingswet zal vallen, milieuwetgeving die aan het verdrag van Aarhus moet voldoen en beschikkingen waarop de openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Inhoudelijk verschillen de verplichtingen: soms wordt alleen het bestaan van het document bekendgemaakt met een verwijzing naar de locatie waar het ingezien kan worden. Soms betreft openbaarheid een enkelvoudig document, al dan niet met bijlagen, soms een set documenten (zoals bij een Wob procedure). Door de verschillen in juridische status en de taken van de bestuursorganen kunnen de gevolgen van de Woo sterk verschillen: relatief beperkt voor een zeer grote dienst als de Belastingdienst, relatief veelomvattend voor een gemeente.

Om met deze complexiteit rekening te houden wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal typen bestuursorganen:

- kerndepartementen;
- diensten, agentschappen en ZBO's;
- gemeenten;
- provincies;
- waterschappen;
- gemeenschappelijke regelingen.

Verder wordt gedifferentieerd naar de omvang van de organisatie.

In de volgende paragrafen wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen: verplicht actief openbaar maken van documenten, de inspanningsverplichting om meer documenten actief openbaar te maken en de verplichting om de informatiehuishouding in goede geordende staat te houden.

4.1.2 *Verplicht actief openbaar maken.*

In het wetsvoorstel wordt een aantal informatiecategorieën limitatief opgesomd die verplicht op eigen initiatief van het bestuursorgaan openbaar gemaakt moeten worden. Tijdens de interviews is, na afstemming met BZK, het onderstaande samenvattende overzicht van informatiecategorieën gebruikt.

Informatiecategorieën	Toelichting
1. Wet- & regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> wetten en andere algemeen verbindende voorschriften overige besluiten van algemene strekking ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd
2. Organisatiegegevens	<ul style="list-style-type: none"> inzicht in de organisatie en werkwijze van het bestuursorgaan, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen de bereikbaarheid van de organisatie en haar onderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend
3. Raadstukken	<ul style="list-style-type: none"> Vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen, en hun commissies, inclusief ter behandeling ingekomen stukken
4. Bestuursstukken	<ul style="list-style-type: none"> agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad, gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders en dagelijkse besturen van waterschappen
5. Stukken van adviescolleges	<ul style="list-style-type: none"> adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en -voorstellen
6. Convenanten	<ul style="list-style-type: none"> convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van de organisatie met een of meer wederpartijen
7. Jaarplannen en -verslagen	<ul style="list-style-type: none"> jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering. Jaarplannen inclusief begroting. Alleen het jaarplan en jaarverslag van de organisatie als geheel valt onder de verplichting
8. Wob-verzoeken	<ul style="list-style-type: none"> de inhoud van de schriftelijke 'Wob' verzoeken, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en, behoudens bij gehele afwijzingen, de daarbij verstrekte informatie
9. Onderzoeken	<ul style="list-style-type: none"> Op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeken die betrekking hebben op het functioneren van de eigen organisatie of ter voorbereiding of evaluatie van beleid of uitvoering
10. Beschikkingen	<ul style="list-style-type: none"> Beschikkingen behoudens uitzonderingen
11. Klachten	<ul style="list-style-type: none"> Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van de organisatie

4.1.3 *Randvoorwaarden die de Woo aan actieve openbaarmaking stelt*

De verplichting tot actief openbaar maken geldt voor de eindversies van de documenten, niet voor het dossier dat tot de totstandkoming van het document heeft geleid. Openbaar maken houdt in dat het document digitaal toegankelijk wordt gemaakt via Internet en dient plaats te vinden binnen 14 dagen nadat het is vastgesteld. Na openbaarmaking dient het document tien jaar toegankelijk te blijven. We hanteren een overgangstermijn van vijf jaar na inwerkingtreding van de wet, daarna dient een bestuursorgaan volledig aan de verplichtingen van art. 3.3 van de Woo te voldoen. Er wordt een Adviescommissie ingesteld die in opdracht van de minister volgt hoe de invoering verloopt en de minister adviseert over eventueel te nemen maatregelen.

4.1.4 *Toezicht en handhaving*

Het wetsontwerp bevat geen regeling voor het toezicht op de uitvoering van de Woo. Toetsing door een rechter of een bestuursorgaan zich aan de regels houdt verloopt indirect. Bij art. 3.3 van de Woo is een rechtelijke procedure, waarbij een burger een bestuursorgaan voor de rechter daagt omdat het een document niet actief openbaar gemaakt heeft, niet aan de orde. Een burger dient dan een verzoek om openbaarmaking op grond van art 4.1. Op grond van dat verzoek wordt besloten of het document wordt verstrekt. Dergelijke verzoeken tot openbaarmaking zijn, net als Wob verzoeken nu, wel onderwerp van toetsing door de rechter.

Via het democratisch proces is er druk op bestuursorganen om zich aan art. 3.3 te houden. In het nationale parlement, in de raden van gemeenten, provincies en waterschappen in de publieke opinie is onomstreden dat bestuursorganen transparant moeten zijn en stukken openbaar moeten maken. Wie zich niet aan de wettelijke voorschriften houdt loopt het risico op negatieve publiciteit en kan daarop worden aangesproken door het parlement, de gemeenteraad, provinciale staten of het algemene bestuur (waterschap).

4.1.5 *Toelichting op de informatiecategorieën*

Om de kosten en baten van de informatiecategorieën correct te kunnen bepalen en toerekenen is een aantal aspecten van belang:

- Worden de documenten al verplicht openbaar gemaakt op grond van andere, bestaande of in een vergevorderd stadium van voorbereiding verkerende, wetgeving? Voor een aantal categorieën bestaat er overlap.
- Maken bestuursorganen de documenten al op vrijwillige basis openbaar?
- Hoeveel inspanning kost identificeren, het aanwijzen van documenten die openbaar gemaakt moeten worden? Wanneer die gegenereerd worden in de duidelijk afgebakend proces is identificeren eenvoudig. Wanneer ze op willekeurige momenten in een groot aantal processen binnen een organisatie kunnen ontstaat is identificeren bewerkelijk.
- Hoeveel inspanning kost toegankelijk maken van de documenten. De mate waarin bewerking van het document nodig is en besluitvorming over openbaarmaking aparte inspanning kost kan sterk uiteenlopen.

Bij de onderstaande bespreking van de informatiecategorieën wordt aan deze aspecten aandacht besteed.

1. Wetgeving

Een aantal bepalingen in art. 3.3 heeft betrekking op wetten en andere algemeen verbindende voorschriften, overige besluiten van algemene strekking en op ontwerpen voor deze documenten waarover een extern advies is gevraagd. Hierop is bestaande (Bekendmakingswet, Wet elektronische bekendmakingen) of in voorbereiding zijnde (Wet elektronische publicatie algemene

bekendmakingen en mededelingen) wetgeving van toepassing. De Woo wijzigt deze verplichtingen niet en voegt er ook geen nieuwe aan toe.

2. Organisatiegegevens

Het betreft inzicht in de organisatie en werkwijze van het bestuursorgaan, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen en inzicht in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en haar onderdelen en in de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend. Aan deze verplichting kan worden voldaan door een organogram op de website te plaatsen met een toelichting waarin aandacht wordt besteed aan de voorgeschreven onderwerpen. Het is niet vereist om mandaatregelingen openbaar te maken. Alle bestuursorganen voldoen aan deze voorschriften of kunnen er met een geringe inspanning aan gaan voldoen. Hier worden kosten en baten vanwege de Woo aan toegerekend.

3-5. Vergaderstukken van het bestuur

Van de vergaderingen van het kabinet, burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het waterschapsbestuur dienen de agenda, de besluiten en de besluitenlijst openbaar gemaakt te worden. Van de vergaderingen van de Tweede en Eerste Kamer, de gemeenteraad met haar commissies, provinciale staten met haar commissies en het algemene bestuur van het waterschap dienen de volledige vergaderstukken openbaar gemaakt te worden, inclusief de ingekomen stukken. Van adviescommissies die door deze colleges zijn ingesteld; de adviezen en de onderzoeken die zijn uitgevoerd ter onderbouwing van de adviezen.

Het betreft hier een nieuwe verplichting onder de Woo. De agenda's en besluitenlijsten van de besturen worden deels op vrijwillige basis openbaar gemaakt. Uit de interviews maken we op dat niet alle bestuursorganen op vrijwillige basis de documenten in deze categorie openbaar zullen maken. Een deel van de agenda's en besluiten hebben betrekking op vergaderpunten die vertrouwelijk behandeld worden. Er zal altijd bewerking van de agenda nodig zijn, met een afweging wat onder de uitzonderingsbepalingen vertrouwelijk kan en moet blijven, voor tot publicatie kan worden overgegaan.

Aan de plicht om de vergaderstukken openbaar te maken wordt op vrijwillige basis al grotendeels voldaan. De stukken van Tweede en Eerste Kamer zijn openbaar en volgens onderzoek in opdracht van de VNG¹⁸ maakte 87% van de gemeenten de vergaderstukken openbaar. Ook bij de provincies en waterschappen is de trend om deze documenten openbaar te maken voor zover dat nog niet geregeld is.

6. Convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van de gemeente met één of meer wederpartijen

De formulering is breed en de praktische gevolgen verschillen met de interpretatie die eraan gegeven wordt. Het aantal wordt aanzienlijk (honderden tot meer dan duizend in een grote gemeente) bij een ruime interpretatie waarbij ook afspraken met partijen bij de realisatie van gebiedsontwikkeling, bouwplannen en aanleg en onderhoud van fysieke infrastructuur er bijvoorbeeld onder vallen. Denk concreet aan een afspraak met een winkelier bij het opbreken van een straat. Bij de decentrale overheden is een trend richting het uitbesteden van werkzaamheden. Ook hierbij worden veel beleidsovereenkomsten gesloten. Een recent voorbeeld op nationaal niveau is het maken van prijsafspraken met medicijnfabrikanten door de minister van VWS. Het openbaar maken van de individuele afspraken zou kunnen leiden tot het beëindigen van de medewerking van partijen.

¹⁸ ICTU, Stand van zaken digitale informatiehuishouding bij gemeenten 2018.

Identificatie is bewerkelijk en heeft bij een brede interpretatie betrekking op veel documenten. De documenten vragen bewerking en een grondige afweging of er op grond van de uitzonderingsbepalingen tot vertrouwelijkheid moet worden besloten. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat er in kleine organisaties enkele convenanten per jaar worden afgesloten en dat het om maximaal enkele tientallen convenanten gaat in grote organisaties. Dan is identificatie eenvoudig omdat dergelijke documenten door het bestuur worden vastgesteld. Toetsing aan de uitzonderingsbepalingen blijft noodzakelijk.

7. Jaarplannen en jaarverslagen

Alleen de jaarplannen en jaarverslagen op het niveau van het bestuursorgaan als geheel dienen verplicht openbaar gemaakt te worden. Daaraan wordt invulling gegeven door de begroting en jaarrekening te publiceren. Het betreft een nieuwe verplichting onder de Woo. Bij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen maken deze documenten onderdeel uit van de vergaderstukken die eveneens op grond van het wetsvoorstel Woo verplicht openbaar gemaakt moeten worden. Identificatie en toegankelijk maken zijn eenvoudig.

8. Woo-verzoeken (de vroegere Wob-verzoeken)

De inhoud van de schriftelijke Woo-verzoeken, van de schriftelijke beslissingen op de verzoeken en, behoudens bij algehele afwijzing, de daarbij verstrekte informatie dient actief openbaar gemaakt te worden. Dit is een nieuwe verplichting onder de Woo. Identificatie is eenvoudig en bewerken van de informatie vindt al plaats in het proces om een verzoek af te handelen, daar is geen extra werk nodig om tot openbaarmaking over te kunnen gaan. Bijzonder aan Woo-verzoeken is wel, dat het om een aanzienlijk pakket aan documenten kan gaan.

9. Onderzoeken

Het betreft op verzoek van het bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde onderzoeken, die betrekking hebben op het functioneren van de eigen organisatie, die worden uitgevoerd ter voorbereiding of evaluatie van beleid of uitvoering en die voornamelijk feitelijk materiaal bevatten.

Deze formulering is heel breed. Het betreft zowel intern als extern uitgevoerde onderzoeken, inhoudelijk is er nauwelijks een onderwerp dan niet onder deze bepaling valt. Er worden door bestuursorganen veel onderzoeken uitgevoerd en uitbesteed, denk bijvoorbeeld aan onderzoek naar de ICT-functie, bodemonderzoek, verkeerstellingen, marktonderzoek, onderzoek naar het functioneren van een organisatieonderdeel, beleidsevaluaties en beleidsvoorbereidende onderzoeken.

In gemeenten vormt direct aan beleid gerelateerd onderzoek daar een klein gedeelte van. De meeste uitbesteede onderzoeken hebben een geringe omvang (minder dan € 5000,-) en worden gedaan ten behoeve van de uitvoering. Voorbeelden zijn gebiedsontwikkelings- en bouwprojecten en het beheer van vastgoed. De verplichting om dergelijk onderzoek binnen 14 dagen openbaar te maken kan het ontwikkelingsproces verstoren. Wanneer de onderzoeken als verantwoording achteraf gepubliceerd worden bestaan zulke bezwaren niet.

Uitvoeringsonderzoek en organisatieonderzoek vraagt een beoordeling op politieke gevoeligheid en het risico op verkeerde interpretatie door gebrek aan contextinformatie. Het publiceren van onderzoek kan leiden tot marktverstoring, verstoring van het proces van beleidsvoorbereiding, schade aan het informatiebeveiligingsbeleid, etc. Onderzoek dat betrekking heeft op het functioneren van de organisatie kan gemakkelijk leiden tot (negatieve) oordelen in de publieke opinie, ook als de inhoud feitelijk van aard is. Met behulp van de actief openbaar gemaakte organisatie gegevens is eenvoudig te herleiden welke ambtenaar verantwoordelijk is voor het betreffende organisatieonderdeel en is de digitale schandpaal vandaag de dag snel gevonden.

Openbaar maken zal altijd door de (direct of via mandatering) bestuurlijk verantwoordelijke moeten gebeuren. Dit leidt ertoe dat het toegankelijk maken van dergelijk onderzoek relatief veel inspanning vergt.

10. Beschikkingen

Veel beschikkingen van de overheid hebben betrekking op individuele gevallen. Een aantal categorieën (belastingen, sociale zekerheid, toeslagen, bestuurlijke strafsancties en nog enkele) wordt uitgezonderd van de publicatieplicht. Voor veel andere beschikkingen geldt dat er een ander openbaarheidsregime op van toepassing is: de Omgevingswet, milieuwetgeving, afdeling 3.4 van de Awb. Door de Woo wordt geen wijziging aangebracht in die verplichtingen. Daardoor blijft een beperkt aantal beschikkingen over waarvoor op grond van de Woo een verplichting tot actief openbaar maken gaat gelden. Bij gemeenten zijn belangrijke categorieën de subsidiebeschikkingen, vergunningen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening en verkeersbesluiten waarmee bepaalde parkeervergunningen worden verleend.

Identificatie van dergelijke beschikkingen vraagt weinig inspanning. Beschikkingen die onder de Woo verplichting vallen worden voornamelijk aan organisaties verleend en vergen beperkte bewerking om ze openbaar te kunnen maken.

11. Klachten

Het betreft een nieuwe verplichting onder de Woo. Wel bestaat er een verplichting om jaarlijks een verslag met betrekking tot de ontvangen klachten en de afhandeling daarvan te publiceren. Hier betreft het individuele klachten. Klachten hebben voor het overgrote deel betrekking op de bejegening van burgers door individuele ambtenaren. Identificeren is eenvoudig, enige bewerking is nodig om te voorkomen dat er identificerende gegevens van de klager of de betreffende ambtenaar in het document voorkomen.

4.1.6 Actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting.

Het wetsontwerp legt aan bestuursorganen de plicht op om uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens documenten die onder de uitzonderingsbepalingen vallen die elders in de wet genoemd worden of indien met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend.

De boven geparafraseerde inspanningsverplichting komt ook voor in de bestaande Wob. In de MvT wordt toegelicht dat deze slechts tekstueel is aangepast om duidelijk te maken dat de geen plicht tot actieve openbaarmaking is bedoeld. De indieners hebben niet bedoeld de tekst inhoudelijk substantieel te wijzigen. Het risico dat een rechter de tekst anders interpreteert, waardoor bestuursorganen alsnog met extra kosten worden geconfronteerd achten wij zeer gering, aangezien de naleving van de bepaling niet door een rechter wordt getoetst. Op grond hiervan volgen wij de redenering dat bestuursorganen de vrijheid hebben, en blijven hebben, om bij het naleven van de inspanningsverplichting een eigen beleid te voeren. De tekst van de Woo leidt niet tot extra kosten voor de bestuursorganen.

In de praktijk voeren de bestuursorganen inderdaad eigen beleid, zoals bij de beschrijving van de informatiecategorieën hierboven meermaals is geconstateerd. Aan onderzoek in opdracht van de VNG¹⁹ ontlene we de volgende figuur die daar een impressie van geeft voor het gemeentelijk veld.

¹⁹ ICTU, Stand van zaken digitale informatiehuishouding bij gemeenten 2018.



Op de website van bestuursorganen worden niet alleen documenten gepubliceerd, maar ook aanvullende informatie om die in context te plaatsen en begrijpelijk te maken voor de lezer. Ook dat gebeurt op grond van eigen prioriteitstelling en besluitvorming door de bestuursorganen. Er is geen aanleiding dergelijke kosten in de MKBA aan de invoering van de Woo toe te rekenen.

4.2 De impact van de Woo op de bedrijfsprocessen

4.2.1 Inleiding

Om de initiële en de structurele kosten van de invoering van de Woo te kunnen duiden, is inzicht nodig in hoe organisaties omgaan met documenten en welke aanpassingen nodig zijn om te kunnen voldoen aan de eisen gesteld zijn in de Woo. Deze aanpassingen worden onderverdeeld in drie stappen: het *identificeren* van documenten, het *ontsluiten* van documenten en het *publiceren* van documenten. Per stap worden de activiteiten ten behoeve van de Woo uitgewerkt, alsmede de impact op de organisatie, de processen, de medewerkers en de informatiesystemen.

Op basis van deze impact worden vervolgens aannames gedaan voor de te verwachten kosten op zowel *documentniveau* (variabele kosten), als *organisatieniveau* (vaste kosten). Deze aannames vormen samen met ramingen van de aantallen documenten per informatiecategorie en organisatietype de basis voor een raming van de totale initiële en structurele kosten.

4.2.2 De levenscyclus van een document.

Uitgangspunt bij de analyse van de impact van actieve openbaarmaking is een globale beschrijving van de huidige levenscyclus van een document. In bijna alle bedrijfsprocessen van een bestuursorgaan worden documenten ontvangen, vervaardigd en opgeslagen. Opslag van documenten vindt op verschillende wijze plaats: op *gestructureerde* wijze in generieke systemen (document managementsysteem, post & archiefsysteem, zaakstelsel) of in specifieke bedrijfsproces-systemen (b.v. een raadsinformatiesysteem of een vergunningensysteem). Daarnaast wordt een aanzienlijk deel van de documenten op niet- of semigestructureerde wijze opgeslagen in netwerkdirectories of e-mailsystemen. Uit onderzoek van ICTU blijkt dat bij de decentrale overheden voor ongeveer de helft van de processen documenten gestructureerd worden

opgeslagen, al blijkt het volgens de geïnterviewden in dat onderzoek lastig om daar gefundeerde uitspraken over te doen²⁰.

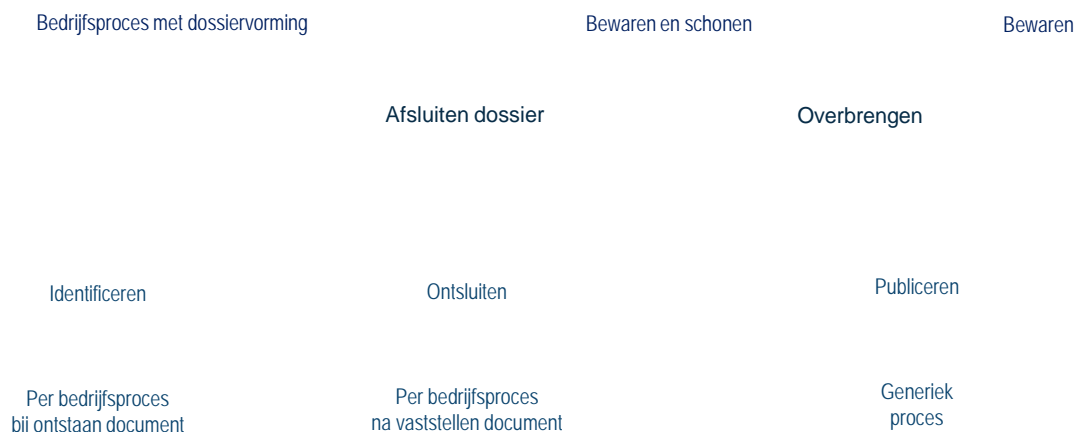
Structurering vindt in het algemeen plaats op basis van *dossiertypen* en *documentsoorten*. Bij de decentrale overheden worden deze in veel gevallen bepaald aan de hand van een zaaktypen-catalogus (ZTC). Kenmerkend voor het zaakgericht werken is dat naar aanleiding van een interne of externe trigger een proces wordt gestart dat na zekere tijd wordt afgesloten. Tijdens het proces wordt een dossier met documenten opgebouwd met zelf vervaardigde stukken ('digital born') en ingekomen stukken. Op basis van het zaaktype kunnen aan een dossier en een document bepaalde metadata (b.v. datum, auteur, onderwerp) worden toegevoegd om zoeken en raadplegen te faciliteren. Voor het toekennen van metadata hebben de decentrale overheden het zogenaamde toepassingskader metadatering (TMLO) vastgesteld.

Na afronding van het proces wordt het dossier gesloten en bewaard in zogenaamde semi-statische archief. Dossiers kunnen nog wel worden geraadpleegd, maar niet meer worden gemuteerd. Overheden hebben een verplichting om voor al hun zaakgerelateerde informatie een selectielijst²¹ op te stellen en die te implementeren. Op basis hiervan worden documenten na het verstrijken van de bewaartermijn vernietigd. De niet-vernietigde documenten worden na 20 jaar overgedragen aan een archiefdienst²².

Door documenten op een gestructureerde wijze op te slaan wordt bewerkstelligd dat documenten zich in een goede, geordende en toegankelijke staat bevinden zoals dit ook in artikel 2.4 lid 1 van de Woo is geformuleerd. Dit is niet alleen een eis vanuit de Woo, maar in het algemeen noodzakelijk om het primair proces goed uit te voeren, documenten te kunnen vinden en raadplegen, en te voldoen aan de archief-eisen.

4.2.3 *Processtappen voor openbaarmaking*

Indien volgens de Woo documenten actief openbaar gemaakt moeten worden, heeft dat gevolgen voor het hiervoor genoemde proces van dossiervorming. Er zal zullen extra processtappen nodig zijn om de Woo-relevante documenten te selecteren uit het dossier (*identificeren*), ze geschikt te maken voor openbaarmaking (*ontsluiten*) en tenslotte daadwerkelijk openbaar te maken (*publiceren*). In de onderstaande figuur is dit geïllustreerd. Het bovenste deel geeft de levenscyclus van documenten weer. Het onderste deel de extra stappen die moeten worden toegevoegd om te voldoen aan de Woo.



²⁰ Beleidsinformatie digitaal archiveren bij decentrale overheden; ICTU; december 2016. Onderzoek in opdracht van Archief 2020 (samenwerking van VNG, IPO, UvW en Ministerie van OCW).

²¹ Een voorbeeld hiervan is de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017; VNG; 2017.

²² Het voornemen is om deze termijn terug te brengen tot 10 jaar (motie Segers tot aanpassing van de Archiefwet).

Relatie tussen actieve openbaarmaking en levenscyclus documenten

In de volgende paragrafen wordt deze stappen uitgewerkt.

Stap 1 - Identificeren

De eerste stap is het *identificeren* van de Woo-relevante documenten. Relevant voor de Woo is dat in elk dossier onderscheid is te maken tussen *einddocumenten* met een zekere status (b.v. aanvraag, vergunning, besluit), en de gedurende de afhandeling verzamelde overige stukken zoals concepten, analyses, vragen, correspondentie, etc. Indien sprake is van een goed gestructureerd dossier dan kan in het algemeen op grond van het dossiertype bij het maken van het document worden bepaald of het document in de toekomst openbaar moet worden gemaakt.

Identificeren omvat twee activiteiten:

1. Het *selecteren* van een document door met behulp van metadata het document het kenmerk 'openbaar' te geven.
2. Het classificeren van documenten door het toekennen van additionele metadata waardoor de vindbaarheid van een document in de toekomst wordt vergroot.

Voor goed gestructureerde processen (bijvoorbeeld verlenen van een vergunning) kan deze stap grotendeels impliciet worden uitgevoerd door het kiezen van de juiste documentsoort. Een randvoorwaarde daarvoor is dat het systeem waarin de documenten worden opgeslagen zodanig is ingericht dat de betreffende documentsoort het kenmerk 'openbaar te maken' heeft (b.v. vergunningaanvraag en vergunning).

Samenvattend kan worden gesteld dat bij een gestructureerd proces en een goed ingericht dossier deze stap al impliciet kan worden uitgevoerd bij het ontstaan van een Woo-relevant document.

Stap 2 - Ontsluiten

Indien een Woo-relevant document een zekere status heeft bereikt (bijvoorbeeld vastgesteld of behandeld tijdens een vergadering), moet het document geschikt gemaakt worden voor openbaarmaking. Deze stap omvat een viertal activiteiten:

3. Beoordelen

Alvorens een document openbaar te kunnen maken moet bepaald worden of alle inhoud geschikt is voor openbaarmaking. In artikel 5.1 van de Woo is een aantal uitzonderingen benoemd zoals persoonsgegevens en bedrijfsgegevens. Dergelijke informatie kan een reden zijn om een document gedeeltelijk of niet openbaar te maken. De aard en omvang van deze activiteit is afhankelijk van de mate van gestructureerdheid van het proces en de omvang van het betreffende document. Zo zal dit bijvoorbeeld voor een vergunning met een standaard format een formaliteit zijn, terwijl dit voor een extern onderzoeksrapport substantiële tijd kan kosten.

4. Afstemmen

Indien er twijfel bestaat of bepaalde passages openbaar gemaakt kunnen worden kan afstemming met belanghebbende noodzakelijk zijn.

5. Bewerken

Onder bewerken wordt hier het weglakken van de gevoelige informatie die bij het beoordelen is aangetroffen. Dit kan een tijdrovende activiteit zijn. De omvang kan worden beperkt door het gebruik van document sjablonen waarbij gevoelige informatie in een bijlage wordt gezet die met een handeling kan worden verwijderd. Een alternatief is het gebruik van tooling voor het geautomatiseerd weglakken. Deze wordt ook gebruikt voor het AVG-proof maken van documenten.

6. Vaststellen

Indien het openbaar te maken document door bewerking afwijkt van het oorspronkelijke einddocument, ontstaat een nieuwe versie die mogelijk moet worden vastgesteld.

Samenvattend kan worden gesteld dat deze stap per Woo-relevant proces plaatsvindt nadat de eindversie van een W00-relevant document is ontstaan en dat dit mogelijk leidt tot een nieuwe versie van het document: de *publicatieversie*.

Stap 3 - Publiceren

De laatste stap is het daadwerkelijk openbaar maken van de publicatieversie van het document. Deze stap is onafhankelijk van de inhoud van het document en kan in een generiek proces worden ondergebracht. Deze stap omvat twee activiteiten:

7. Formatteren

De publicatieversie van het document wordt (als dit al niet het geval is) omgezet in een gestandaardiseerd formaat dat geschikt is voor publicatie. De veronderstelling hierbij is dat er geen herstructurering van tekstblokken en de test 'as-is' wordt omgezet in het publicatieformaat. Het structureren van tekstblokken in combinatie met landelijke publicatie (zie volgende punt) vergroot overigens de toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie op landelijk niveau hetgeen een positief effect heeft op de maatschappelijke baten.

8. Uploaden

Deze activiteit omvat het daadwerkelijk plaatsen van de publicatieversie op een systeem zodat het openbaar geraadpleegd kan worden. Voor publicatie bestaan verschillende opties:

- Op de website van het bestuursorgaan
Dit gebeurt in de praktijk al bij veel bestuursorganen, soms al in de vorm van een register uitgebreide zoekfunctie.
- Op een landelijke publicatievoorziening
Centrale publicatie van documenten bestaat al voor een aantal categorieën Woo documenten. Wetten worden gepubliceerd op wetten.nl en bekendmakingen van decentrale overheden worden centraal gepubliceerd in DROP. Beide voorzieningen zijn ontwikkeld door en in beheer bij KOOP, het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheidspublicaties. In het 'Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding' van het ministerie van BZK wordt hierop voortgebouwd met een Landelijk Platform Openbare Overheidsinformatie (PLOOI) waar alle documenten van bestuursorganisaties openbaar en vindbaar gemaakt worden.

De wet schrijft geen publicatie via één centrale voorziening voor. Er lijkt echter voldoende draagvlak te zijn voor een dergelijke voorziening en de daarbij benodigde standaardisatie. Het doel van een centrale voorziening wordt breed onderschreven: het biedt burgers één hoogwaardige ingang op de actief openbaar gemaakte documenten bieden, het voorkomt dat het wiel herhaaldelijk opnieuw wordt uitgevonden en het beperkt de kosten. Veel gemeenten, provincies en waterschappen publiceren reeds bekendmakingen via de landelijke site officiële bekendmakingen en conformeren zich aan de daarbij geldende voorschriften, zonder dat daar al een wettelijke verplichting toe bestaat. Ruim een kwart van de gemeenten doet inmiddels mee met het programma Open Raads Informatie. En wanneer dat nodig mocht blijken biedt de wet (art. 3.3, art. 8.7) de mogelijkheid om nadere uitvoeringsregels te stellen. Die kunnen betrekking hebben op de uitvoering, inclusief de publicatievoorziening en de te hanteren documentformaten. Indien nodig kan dit juridische instrument worden ingezet.

Bij de kostenraming is ervan uitgegaan dat de volgende standaarden nodig zijn:

- Een meta data standaard waarin de verplicht openbaar te maken documenten gemarkeerd en qua onderwerp getypeerd kunnen worden.
- Een documentformaat dat een zekere structurering voorschrijft en dat de basis vormt voor het voldoen aan de te stellen vindbaarheidscriteria.

- Een kennismodel dat de metadata standaard voor de opslag van documenten koppelt aan de zoeklogica van mensen.

De centrale voorziening voldoet aan de volgende eisen:

- Burgers ervaren die als één geheel, één zoekingang op de actief openbaar gemaakte documenten.
- Documenten kunnen op meerdere plekken ontsloten worden (op een landelijke site, op de website van het bestuursorgaan zelf, beide tegelijk).
- De documenten blijven via de centrale voorziening tien jaar gepubliceerd.
- Er is een zoekfunctie waarmee effectief in alle actief openbaar gemaakte documenten gezocht kan worden.

- Een combinatie van beide

Een derde mogelijkheid is om openbaar te maken documenten lokaal te publiceren en tevens te linken aan een verwijzindex bij de Landelijke Voorziening.

De veronderstelling is dat er in de toekomst een hybride situatie ontstaat waarbij een deel van de organisaties alle openbaar te maken documenten publiceert via een Landelijke Voorziening en andere organisaties zowel zelf als landelijk publiceren.

5 Verschillen met Quick scan impact Wet open overheid

5.1 Inleiding

Door ABDTOPConsult is een quickscan in twee delen uitgevoerd. Het eerste deel met de focus op de rijksoverheid (december 2016), het tweede deel met de focus op de medeoverheden (juni 2017). In beide wordt geconcludeerd dat, ondanks dat bestuursorganen het doel van de wet onderschrijven, de Wet open overheid in de toenmalige bewoordingen onuitvoerbaar werd geacht. Vooral het grote volume aan documenten (inclusief e-mail), het register, onzekere potentie voor standaardisatie en automatisering gepaard met de korte openbaarmakingstermijn leidden tot deze conclusie.

5.2 Belangrijkste verschillen

Inmiddels is een concept-aanpassing van de Woo ontwikkeld, met aanpassingen en toevoegingen om de wet beter uitvoerbaar te maken en de extra kosten te beperken. In de tabel hieronder worden de belangrijkste verschillen tussen de aannamen van de voorliggende MKBA en de vorige Quick Scan van ABDTopconsult benoemd.

Onderwerp	Aanname quickscan ABDTOPConsult	Aanname MKBA	Effect op kosten (+/-/=)
Scope van het onderzoek			
Wet open overheid	Versie voor aanpassingen	Versie na aanpassingen	(-) Nieuwe versie wet met aanpassingen die impact hebben op de kosten en baten van implementatie Woo
Informatiehuishouding op orde	Buiten scope	Onderdeel van meerjarenplan; in scope	(+) additioneel onderdeel naast de implementatie van de Woo
Aanpassingen implementatie Woo			
Documenten verplicht actief openbaar te maken	'Zoveel mogelijk' actief openbaar maken inclusief e-mail	Alleen documenten specifiek benoemd in artikel 3.3. van de Woo	(-) Significant minder documenten in scope
Register	Openbaar register met registratie openbare- en niet openbare stukken	Register komt te vervallen	(-) Ter vervanging van het register worden contactfunctionarissen meegenomen in de MKBA
Openbaar maken binnen 14 dagen	Binnen 14 dagen na ontvangst van een document	14 dagen (4 weken voor onderzoeken) na vaststelling of afronding van een werkproces	(=) Geen kwantitatief effect

Onderwerp	Aanname quickscan ABDTopConsult	Aanname MKBA	Effect op kosten (+/-=)
Reikwijdte Woo	Woo ook van toepassing op koepelorganisaties	Woo niet van toepassing op koepelorganisaties	(-) Lagere kosten en geen bezwaar aantasting autonomie koepelorganisaties
Documenten ouder dan 5 jaar	Na 5 jaar, of weigering opnieuw motiveren, of openbaar maken	Na 5 jaar op verzoek openbaar maken	(-) Minder complexiteit
Centraal gecoördineerde aanpak	Medeoverheden vragen aandacht voor centraal gecoördineerde aanpak	Centraal gecoördineerde aanpak is een uitgangspunt	(+) Additionele kosten centraal ambitie bepalen, expertise delen en afspraken maken
Toevoegingen			
Implementatie Woo zoals beschreven in meerjarenplan	Nog niet van toepassing	Invoering van de Woo is dubbel gefaseerd; eerst rijksoverheden, , eerst 'makkelijke' documenten. Een adviescollege rapporteert.	(+) Een deel van de kosten voor de uitvoering van het meerjarenplan hebben betrekking op de invoering van de Woo
Inzet contactfunctionarissen	Nog niet van toepassing	Ter vervanging van het register. Om toegankelijkheid van informatie te waarborgen	(+) Bestuursorgaan wijst contact persoon aan
Centraal landelijk platform	Nog niet van toepassing	Centraal platform is het uitgangspunt	(+) Kosten voor realisatie en beheer
Inspanningsverplichting openbaar maken	Onderdeel van interpretatie 'zoveel mogelijk' verplicht openbaar maken	Afhankelijk van het beleid van het orgaan/ de organisatie	(=) Niet doen als geen positief netto effect.

De uitkomsten van de volledige MKBA verschillen substantieel van de uitkomsten van de quickscans van de ABDTopconsult.

Bijlagen

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de verschillende bijlagen in de rapportage en de inhoud van deze bijlagen.

Bijlage	Toelichting
A1 - Aannames scope actief openbaar maken	Overzicht van aannames die zijn gedaan om de inhoudelijke scope van de opdracht te bepalen.
A2 - Algemene aannames	Overzicht van algemene aannames die zijn gebruikt voor het uitvoeren van de berekeningen in deze MKBA.
A3 - Aannames met betrekking tot aantal en grootte van bestuursorganen	Overzicht van de aannames met betrekking tot aantallen organisaties en een uitsplitsing naar omvang uitgedrukt in aantallen medewerkers.
A4 - Aannames met betrekking tot aantallen documenten per informaticategorie	Inschatting van: <ul style="list-style-type: none"> • Het aantal stukken per informaticategorie; • Het percentage stukken dat nu al openbaar worden gemaakt; • De verdeling tussen eenvoudige en complexe gevallen.
A5 - Aannames met betrekking tot initiële kosten per bestuursorgaan	Overzicht van de aannames met betrekking tot investeringen per bestuursorgaan
A6 - Aannames met betrekking tot structurele kosten per bestuursorgaan	Overzicht van de aannames met betrekking tot beheerkosten per bestuursorgaan
A7 - Aannames met betrekking tot centrale kosten	Overzicht van de aannames met betrekking tot centrale kosten
B1 – Nadere uitsplitsing van de initiële kosten per bestuursorgaan	Overzicht van de investeringskosten nader uitgesplitst naar grootte en type organisatie op decentraal niveau.
B2 – Nadere uitsplitsing van de vaste structurele kosten	Overzicht van de opbouw van vaste beheerskosten
B3 – Nadere uitsplitsing van de variabele structurele kosten	Overzicht van de opbouw van variabele beheerskosten
C - Gesprekspartners	Overzicht van de verschillende gesprekspartners tijdens de effectenarena en diepte-interviews
D - MKBA methodiek nader toegelicht	Verdere uitleg van de methodiek van een MKBA.

Bijlage A: Aannames en aantallen

A1 - Aannames scope actief openbaar maken

Voor de bepaling van de inhoudelijke scope van de opdracht is het volgende essentieel:

Er is sprake van een beperkte verplichting actief openbaar maken: De MKBA heeft als uitgangspunt dat de Woo een specifieke set documenten definieert waarvoor de verplichting tot actief openbaarmaking geldt (artikel 3.3). De activiteiten die organisaties uit eigen beweging uitvoeren om invulling te geven aan de inspanningsverplichting (artikel 3.1) vallen buiten de scope van ons onderzoek. In de MKBA gaan we niet uit van 'zoveel mogelijk openbaar maken', maar van het openbaar maken van de documenten benoemd in artikel 3.3.

Ordenen van de informatiehuishouding en digitalisering is een onderliggend proces: Het meerjarenplan gaat in op verschillende activiteiten die voorwaardelijk zijn voor het realiseren van een controleerbare en transparante overheid. Alleen de activiteiten die direct voortkomen uit de verplichting tot actief openbaar maken (actielijn 7) zijn onderdeel van het projectalternatief van de MKBA. Activiteiten die nodig zijn voor het op orde hebben/krijgen van de informatiehuishouding en/of die het gevolg zijn van voortschrijdende digitaliseren zijn onderdeel van het nulalternatief. De actielijnen 1 t/m 6 zouden, zonder initiatief tot Woo, ook zijn uitgevoerd. We gaan ervanuit dat de Woo bijdraagt aan een grotere urgentie en zo, indirect bijdraagt aan het realiseren van de kosten en baten.

Het openbaar maken van informatie zorgt niet vanzelfsprekend voor minder vragen: Dat informatie openbaar is, wil nog niet zeggen dat de informatie geschikt is om vragen te beantwoorden. Hiervoor blijft in de meeste gevallen onderzoek en analyse nodig van de beschikbare informatie. Actieve openbaarmaking is geen vervanging voor Wob-verzoeken en kan zowel meer (openbare informatie leidt tot meer vragen) of minder (openbare informatie beantwoordt vragen) Wob-verzoeken tot gevolg hebben.

Randvoorwaarden zijn geen kostenverhogende factor

De wet stelt als randvoorwaarden aan publicatie dat die plaatsvindt binnen 14 dagen nadat het document definitief is vastgesteld. Deze randvoorwaarde hebben wij niet als kostenverhogende factor in de berekeningen meegenomen. Bij de actief openbaar te maken documenten is in een aantal gevallen in het proces van totstandkoming geborgd dat documenten tijdig gepubliceerd zullen worden. Wetten kunnen pas in werking treden nadat ze bekend gemaakt zijn. Vergaderstukken voor een vergadering dienen voor de vergadering beschikbaar te zijn. Soms is overleg nodig met betrokkenen of een document openbaar gemaakt kan worden, soms moet een afweging gemaakt worden of een document op grond van de uitzonderingsgronden wel of niet openbaar gemaakt kan worden. De actief openbaar te maken documenten worden grotendeel gegenereerd in een beperkt aantal processen waarin vooraf rekening gehouden kan worden met de publicatieplicht. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld tijdens de vakantieperiode, kan het lastig zijn tijdig alle afwegingen te maken. De extra kosten hiervan zijn dusdanig gering dat ze niet als aparte kostenverhogende factor in de analyse zijn betrokken.

A2 - Algemene aannames

Voor het uitvoeren van de berekeningen in deze MKBA zijn een aantal algemene aannames gebruikt. Deze aannames staan in navolgende tabel weergegeven. Het vervolg van deze paragraaf gaat in op verdere specificering van de aannames.

Tabel B 1 Algemene aannames

Algemene aannames	Waarde
Aannames kosten	
Normkosten overheidsarbeid per uur	€ 60,00
Totaal aantal overheidsorganisaties	910
Totaal aantal uur per fte	1378
Discontovoet	3%
Kosten per fte	€ 82.680
Normkosten tijdsbesteding burger per uur	€ 7,00
Duur investeringsperiode	5 jaar
Kosten beheer en onderhoud per jaar	15% van de investeringskosten
Groei centrale onderhoudskosten na 2020	5%
Aannames baten	
Aantal zoekacties per jaar	12.000.000
Waarvan ambtenaren	80%
Waarvan burgers	20%
Groei aantal zoekacties per jaar	5%
Tijdwinst per zoekactie	4 minuten

A3 - Aannames met betrekking tot aantal en grootte van bestuursorganen

De wet specificeert op welke bestuursorganen de verplichting rust. De actieve openbaarmakingsplicht geldt voor de volgende bestuursorganen: alle bestuursorganen waarop de Wob van toepassing is plus de Eerste en Tweede Kamer, andere Hoge Colleges van Staat en de CTIVD. Het totaal aantal bestuursorganen wordt geraamd op 910²³. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de aannames met betrekking tot aantallen organisaties en een uitsplitsing naar omvang uitgedrukt in aantallen medewerkers.

Tabel B 2 Aantallen organisaties per organisatietype en grootte.

Aantallen organisaties	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Omvang # medewerkers	0-300	300-1000	> 1000	
Kerndepartementen		1	11	12
ZBO's/diensten/agentschappen	80	60	20	160
Gemeenten	215	135	30	380
Provincies		2	10	12
Waterschappen		21		21
Gemeenschappelijke regelingen	325			325
Totaal aantal organisaties	620	219	71	910

A4 - Aannames met betrekking tot aantallen documenten per informaticategorie

Om inzicht te krijgen in de totale verwerkingskosten dient een inschatting gemaakt te worden van:

- Het aantal stukken per informaticategorie;
- Het percentage stukken dat nu al openbaar worden gemaakt;
- De verdeling tussen eenvoudige en complexe gevallen.

²³ Bron: Overheid.nl

Op basis van de interviews komen we op een schatting van iets minder van 900.000 documenten die per jaar worden geproduceerd (zie onderstaande tabel). Een deel hiervan wordt al openbaar gemaakt. Als we deze documenten buiten beschouwing laten dan komen we tot het aantal extra actief openbaar te maken documenten zoals in de tweede tabel. Dit komt neer op zo'n 425.000 documenten per jaar. Beschikkingen, onderzoeken en klachten zijn de grootste groepen.

Tabel B 3 Aantallen documenten per informatiecategorie en per organisatie

Aantallen documenten per informatie-soort en organisatie	Rijk	Gemeenten	Provincies	Water-schappen	Totaal	AI openbaar
1. Wet- & regelgeving						100%
2. Organisatiegegevens						100%
3. Raadstukken	14.000	150.000	12.000	4.000	180.000	80%
4. Bestuursstukken	50	19.000	600	1.050	20.700	50%
5. Stukken van adviescolleges	Zie 3	Zie 3	Zie 3	Zie 3		
6. Convenanten	100	800	50	50	1.000	10%
7. Jaarplannen en -verslagen						100%
8. Wob-verzoeken	3.000	10.000	1.000	1.000	15.000	10%
9. Onderzoeken	openbaar	130.000	10.000	10.000	150.000	10%
10. Beschikkingen	15.000	325.000	10.000	50.000	400.000	75%
11. Klachten	60.000	65.000	150	300	125.450	0%
Totaal aantal documenten	92.150	699.800	33.800	66.400	892.150	

Tabel B 4 Aantallen actief openbaar te maken documenten per informatie-soort per organisatie

Aantallen documenten per informatie-soort en organisatie	Rijk	Gemeenten	Provincies	Water-schappen	Totaal
1. Wet- & regelgeving	-	-	-	-	
2. Organisatiegegevens	-	-	-	-	
3. Raadstukken	2.800	30.000	2.400	800	36.000
4. Bestuursstukken	25	9.500	300	525	10.350
5. Stukken van adviescolleges	-	-	-	-	-
6. Convenanten	90	720	45	45	900
7. Jaarplannen en -verslagen	-	-	-	-	-
8. Wob-verzoeken	2.700	9.000	900	900	13.500
9. Onderzoeken	-	117.000	9.000	9.000	135.000
10. Beschikkingen	3.750	97.500	2.500	-	103.750
11. Klachten	60.000	65.000	150	300	125.450
Totaal aantal documenten	66.540	289.220	12.595	10.245	424.950

Hierna wordt de aannames per informatiecategorie toegelicht.

1. Wet- & regelgeving

Het aantal documenten is niet relevant omdat deze stukken al verplicht openbaar worden gemaakt.

2. Organisatiegegevens

Het aantal documenten is niet relevant omdat deze stukken in de praktijk al openbaar worden gemaakt.

3. Raadsstukken

Voor een tweetal grote gemeenten is een inventarisatie gemaakt van het jaarlijks aantal raadsstukken. Geëxtrapoleerd naar het totaal gemeenten gaat het om circa 150.000 stukken. Bij een waterschap werden op jaarbasis circa 200 stukken geïnventariseerd. Vermenigvuldigd met het aantal waterschappen levert dit een totaal van 4.000 stukken. Op een stateninformatiesysteem van een provincie werden voor 2017 circa 1000 ingekomen stukken, vragen en moties aangetroffen (maar geen agenda's en verslagen). Geëxtrapoleerd levert dit 12.000 stukken. De stukken van de Tweede Kamer zijn volledig openbaar; in totaal gaat het 320.000 over de afgelopen 23 jaar, ofwel ongeveer 14.000 stukken per jaar. Op grond hiervan wordt het totaal aantal raadsstukken geraamd op circa 180.000 met de kanttekening dat een groot deel (80%) al openbaar wordt gemaakt.

4. Bestuursstukken

Voor een raming van het aantal bestuursstukken is de aannahme gedaan dat het bestuur van elk bestuursorgaan (gemeenten, provincies, waterschappen, regering) gemiddeld 25 keer per jaar vergaderd met een agenda en een besluitenlijst. Het totaal aantal stukken wordt daarmee geraamd op $414 \times 25 \times 2 = 21.000$. De aannahme is dat de helft openbaar wordt gemaakt.

5. Adviescolleges

De aannahme wordt gedaan dat de stukken van de adviescolleges zijn inbegrepen in de raadsstukken.

6. Convenanten

Het aantal convenanten is lastig te bepalen omdat het gaat om documenten die op verschillende plaatsen en niveau in een organisatie kunnen ontstaan. Een deel zoals samenwerkingsovereenkomsten tussen overheden zal onderdeel zijn van de bestuurlijke stukken stroom en vallen in informatiecategorie 3. Dit geldt echter lang niet altijd voor afspraken op lager niveau tussen onderdeel van een bestuursorgaan en maatschappelijke organisaties zoals bijvoorbeeld een winkeliersvereniging. Dit leidt tot de veronderstelling dat alleen al op gemeentelijk niveau voor een gemiddelde organisatie sprake kan zijn van tientallen convenanten. Op grond hiervan wordt het totaal aantal convenanten geraamd op 1000. Een verdere aannahme is dat niet meer dan 10% al openbaar wordt gemaakt, dat 20% eenvoudige gevallen zijn en 70% complex.

7. Jaarplannen en Jaarverslagen

De aannahme is dat elk bestuursorgaan een jaarplan en een jaarverslag opstelt en dat deze stukken al openbaar worden gemaakt.

8. Wob-verzoeken

Een onderzoek uit 2011 gaf aan dat er jaarlijks bij de Nederlandse overheid circa 10.000 Wob-verzoeken worden gedaan (excl. Politie)²⁴. Op basis van recente informatie uit enkele gemeenten wordt het totaal aantal bij de gemeenten alleen al geschat op 7.000-10.000.

Voor waterschappen en provincies wordt op basis van informatie uit de interviews en extrapolatie van het aantal medewerkers elk een jaarlijks aantal van 1000 geraamd. Het aantal Wob-verzoeken

²⁴ Onderzoek Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur, SEO, 2013.

bij de overige bestuursorganen is niet onderzocht, maar gezien het aantal organisaties en medewerkers moet dit ook om duizenden gaan. Op grond hiervan wordt het aantal Wob-verzoeken geraamd op ten minste 15.000. De aanname is dat is dat niet meer dan 10% al openbaar wordt gemaakt.

9. Onderzoeken

Een raming van het aantal onderzoek is het lastigst, zeker als alle externe rapporten die met publieke middelen worden gemaakt (ongeacht de grootte) worden meegerekend. Onderzoek bij de rijksoverheid gaf aan per 100 medewerkers één rapport al wordt openbaar gemaakt. Dat zegt niet over de niet gepubliceerde rapporten, dat kan een veelvoud zijn²⁵. Daarnaast zal een gemeente echter jaarlijks een aanzienlijk aantal (kleine) opdrachten geven voor bijvoorbeeld geluidsmetingen, en marktonderzoeken. Uit steekproeven bij twee gemeentes blijkt dat het gaat om 600-800 onderzoeken per 100.000 inwoners. Dit zou betekenen dat er in totaal bij alle gemeenten sprake is van meer dan 130.000 onderzoeken. Op grond hiervan wordt het totaal aantal openbaar te maken onderzoeken geraamd op 150.000. Een verdere aanname is dat niet meer dan 10% al openbaar wordt gemaakt, dat 70% eenvoudige gevallen zijn en 20% complex.

10. Beschikkingen

Uit steekproeven bij twee gemeenten blijkt dat het jaarlijks aantal omgevingsvergunningen circa 1500 per 100.000 inwoners bedraagt. Voor alle gemeenten bij elkaar betekent dit een totaal van 255.000. Voor subsidies wordt uitgegaan van 400 subsidies per 100.000 inwoners op basis van gegevens uit het openbare subsidieregister van de gemeente Amsterdam. Geëxtrapoleerd betekent dit een totaal van 70.000 subsidies voor alle gemeenten. Een steekproef bij een waterschap geeft een gemiddeld aantal vergunningen per jaar van 2500 (geëxtrapoleerd een totaal van 50.000). Bij een provincie werd een totaal van 500 subsidies per jaar geconstateerd. Er is niet onderzocht of en hoeveel vergunningen een provincie uitgeeft, maar voor het totaal aantal beschikkingen wordt uitgegaan van 10.000 op jaarbasis. Er zijn eveneens geen gegevens bekend voor het aantal openbaar te maken beschikkingen bij de rijksoverheid (met name bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland). Er wordt voor de eenvoud uitgegaan van een aantal van 15.000.

Op basis van deze gegevens wordt het totaal aantal beschikkingen per jaar geraamd op circa 400.000. Een verdere aanname is dat 75% al openbaar wordt gemaakt wordt c.q. gaat worden op basis van andere wetten (m.n. de Omgevingswet). Voor het resterende deel wordt gerekend met 20% eenvoudige gevallen en 5% complexe gevallen.

11. Klachten

Uit steekproeven bij verschillende gemeentes komt een gemiddelde van 400 klachten per 100.000 inwoners. Voor de gehele gemeentelijk overheid komt dit neer op circa 65.000 klachten. Het aantal klachten op jaarbasis bij provincies en waterschappen wordt op basis van jaarverslagen geraamd op 10-20 per bestuursorgaan. Het aantal klachten voor de rijksoverheid loopt per bestuursorgaan zeer sterk uiteen. Op basis van rapportage van de Nationale Ombudsman en de aanname dat het daadwerkelijk aantal klachten een factor 2,5 hoger ligt wordt een totaal van 60.000 geraamd. Dit laatste is gebaseerd op een steekproef bij een grote gemeenten naar de verhouding tussen het totaal aantal klachten en het aantal dat bij gemeentelijke ombudsman wordt geregistreerd. Een verdere aanname is dat klachten momenteel niet individueel worden gepubliceerd en dat bestuursorganen zich beperken tot (verplichte) jaarrapportages.

²⁵ Stand van zaken actieve openbaarmaking onderzoeksrapporten, Berenschot

A5 - Aannames met betrekking tot initiële kosten per bestuursorgaan

De initiële investeringskosten per bestuursorgaan worden onderverdeeld in kosten voor 1) processen en organisatie, 2) informatiesystemen en 3) medewerkers.

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de investeringskosten met daarbij het onderscheid tussen een grote, middelgrote en kleine organisatie.

Tabel B 5 Overzicht investeringskosten per organisatie

Kosten	Omvang organisatie		
	Klein	Middelgroot	Groot
1. Processen en organisatie	€ 25.000	€ 50.000	€ 100.000
2. Systemen	€ 60.000	€ 150.000	€ 275.000
3. Medewerkers	€ 4.000	€ 18.000	€ 54.000
Totaal (afgerond)	€ 90.000	€ 220.000	€ 430.000

1. Processen en organisatie

Inventarisatie Woo-relevante processen

Elk bestuursorgaan zal moeten bepalen in welke processen documenten voorkomen die actief openbaar gemaakt moeten worden. De kosten van deze inventarisatie zullen sterk afhankelijk zijn van de omvang van de organisatie, de diversiteit van de processen en de mate waarin de organisatie processen in kaart heeft gebracht en heeft beschreven. Een grote gemeente voert meer dan 1500 processen uit en het identificeren van Woo-documenten moet ingebed worden in de relevante bedrijfsprocessen.

Aanpassen Woo-relevante processen

Als de Woo-relevante processen zijn geïdentificeerd zullen aanpassingen moeten worden gedaan (b.v. additionele werkinstructies) om te zorgen dat de relevante documenten tijdig worden geïdentificeerd, ontsloten en aangeboden worden voor publicatie. De veronderstelling hierbij is dat bij de meeste organisaties processen zijn beschreven en de aanpassingen van de Woo kunnen worden meegenomen in het regulier onderhoud. Processen wijzigen immers regelmatig. De aanname is daarom dat er geen sprake is van substantiële kosten van procesaanpassing. Daarnaast moet de Woo-verplichting moet worden opgenomen in het informatiebeheer- (DIV) proces waarmee het bestuursorgaan zijn informatiehuishouding ordent en toegankelijk maakt.

Inrichten publicatieproces

Elk bestuursorgaan zal een publicatieproces moeten inrichten. Dit zal in het algemeen een generiekproces zijn dat onafhankelijk is van de openbaar te maken documenten. Bij veel bestuursorganen bestaat dit proces al in een of andere vorm. Deze organisaties plaatsen immers al documenten op hun website en versturen bekendmakingen van verordeningen naar de centrale voorziening DROP. De impact van de Woo is dat dit proces aangepast en uitgebreid zal moeten worden. De aanname is dat de aanpassing van dit proces meegenomen wordt in het reguliere onderhoud.

2. Systemen

Aanpassen bedrijfsapplicaties, metadata en gebruik document sjablonen

De kosten van het aanpassen van bedrijfsapplicaties, metadata en documentsjablonen zullen afhankelijk zijn van de omvang van de organisaties. Deze kosten worden geraamd op € 200.000 voor een grote organisatie, € 100.000 voor een middelgrote organisatie en € 50.000 voor een kleine organisatie

Geautomatiseerd lakken

Het handmatig weglakken van gedeeltes van documenten is een zeer tijdsintensief proces. In documenten met een vaste structuur kan dit worden ondervangen door het gebruik van templates met vaste locaties voor informatie die moet worden verwijderd voor openbaarmaking. Bestaande systemen kennen deze functie nog niet. Er zijn systemen op de markt waarmee het mogelijk is om documenten AVG-proof te maken. Dit kan een oplossing zijn voor grote hoeveelheden goed gestructureerde documenten. Proeven bij een gemeente laten zien dat hiermee voor al meer dan de helft van de documenten het lakken kan worden geautomatiseerd. Weliswaar moet elk document nog steeds worden gecontroleerd, maar er kan wel worden bespaard op het feitelijk lakken zelf. De aanschaf en inrichting van een dergelijke voorziening wordt geraamd om € 25.000 voor een middelgrote en grote organisatie. Bij kleine organisaties zal een dergelijke investering gezien het geringe aantal documenten waarschijnlijk niet lonend zijn.

Publicatievoorziening

Uitgangspunt is dat de meeste organisaties in staat zijn om documenten te publiceren op hun website, dan wel te uploaden naar een landelijke voorziening (er bestaat al software voor het publiceren van bekendmakingen op DROP). Niettemin wordt verondersteld dat aan het op grotere schaal publiceren van documenten investeringen zijn verbonden voor aanschaf van additionele tools en inrichting van het publicatieproces. De kosten hiervan zijn sterk afhankelijk van de bestaande informatievoorziening en de omvang van de organisatie. Aannee hierbij is dat de kosten uiteenlopen van € 10.000 voor een kleine organisatie, € 25.000 voor een middelgrote tot € 50.000 voor een grote organisatie.

3. Medewerkers

De Woo zal niet op elke medewerker van een organisatie impact hebben. Aangezien Woo-relevante documenten op elke plek in een organisatie kunnen ontstaan, is het belangrijk dat alle leidinggevenden goed worden geïnformeerd. Daarnaast zal een aantal specialisten (administratieve medewerkers, recordmanagers, etc.) moeten worden opgeleid om documenten geschikt te maken voor openbaarmaking. Om een inschatting te kunnen maken van de kosten is een aantal aannames gedaan die in de onderstaande tabel zijn weergegeven.

Tabel B 6 Overzicht kosten medewerkers per grootte organisatie

Grootte organisatie	Klein	Middelgroot	Groot
# medewerkers	0-300	300-1000	>1000
gemiddeld # medewerkers	150	650	2000
# leidinggevenden (1 per 15 medewerkers)	10	45	135
# Woo-specialisten (1 per 50 medewerkers)	3	13	40
Opleiding leidinggevenden ½ dagdeel à € 250	€ 2500	€ 11.250	€ 33.750
Opleiding Woo-specialisten 1 dag à € 500	€ 1500	€ 6.500	€ 20.000
Totaal (afgerond)	€4.000	€18.000	€54.000

A6 - Aannames met betrekking tot structurele kosten per bestuursorgaan

Bij de structurele beheerkosten wordt onderscheid gemaakt tussen vaste kosten en variabele kosten die afhankelijk zijn van het aantal openbaar te maken documenten.

Vaste kosten

Naast de verwerkingskosten per document moet ook rekening worden gehouden met beheerkosten. Daaronder valt het beheer van systemen en de personele kosten van advies, ondersteuning en toezicht op de naleving van de Woo (b.v. via periodieke audits). Deze kosten worden geraamd op 15% van de investeringskosten. Voor het bepalen van de kosten van een contactfunctionaris is de aanname gedaan dat de benodigde capaciteit voor een kleine organisatie 0,1 fte is, voor een middelgrote organisatie 0,2 fte en voor een grote organisatie 0,5 fte. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat openbaarmaking niet alleen kan leiden tot extra vragen naar onderliggende stukken met een beroep op de Woo, maar ook tot extra handavingskosten (b.v. illegale bouwwerken) en extra juridische zaken (door beroep op gelijkheidsbeginsel). Deze laatste kosten zijn buiten beschouwing gelaten.

De vaste beheerkosten zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel B 7 Vaste beheerkosten in €

Kosten	Klein	Middelgroot	Groot	Totaal
Aantal organisaties	620	219	71	
Beheer en onderhoud per organisatie	€ 13.350	€ 32.700	€ 64.350	
Subtotaal beheer en onderhoud	€ 8.277.000	€ 7.161.300	€ 4.568.850	€ 20.007.150
Contactfunctionaris per organisatie	€ 8.268	€ 16.536	€ 41.340	
Subtotaal contactfunctionaris	€ 5.126.160	€ 3.621.384	€ 2.935.140	€ 11.682.684
Totaal	€ 13.403.160	€ 10.782.684	€ 7.503.990	€ 31.689.834

Variabele kosten

De variabele beheerkosten zijn afhankelijk van het aantal openbaar te maken documenten en de verwerkingskosten per document per informatiecategorie. Bij het bepalen daarvan zijn de volgende uitgangspunten en aannames gehanteerd:

- Er wordt onderscheid gemaakt tussen identificeren, ontsluiten en publiceren.
- Per informatiecategorie kan sprake zijn van 1 of meerdere documenten en de omvang van documenten kan zeer sterk uiteenlopen. Bij raadstukken gaat het veelal om losse documenten (b.v. een agenda), bij onderzoeken en beschikkingen kan sprake zijn van bijlagen. Bij het bepalen van de bewerkingstijd op 'stuk' niveau is dit verdisconteerd.
- Voor het bepalen van de kosten van *identificeren* wordt uitgegaan van twee categorieën:
 - Het document ontstaat in een specifiek proces (b.v. een beschikking) en wordt al op gestructureerde wijze geregistreerd. Er zijn dan geen kosten voor het identificeren aan verbonden.
 - Het document kan op verschillende plekken in de organisatie ontstaan en er zijn kosten verbonden aan het beoordelen of een document Woo-plichtig is. Indien dit het geval is dienen de juiste template en metadata te worden gebruikt. Daarvoor wordt een standaard bewerkingstijd van een kwartier gehanteerd.
- Voor het bepalen van de kosten van het *ontsluiten* van documenten (beoordelen eindversie, afstemming, lakken) wordt uitgegaan van twee categorieën:
 - **Eenvoudig:** het document hoeft alleen te worden beoordeeld en dat kost 15 minuten;
 - **Complex:** het document wordt beoordeeld en de bewerking kost 60 minuten.
- Voor het bepalen van de kosten van het *publiceren* wordt ervan uitgegaan dat het gaat om een routinematig, deel te automatiseren proces en wordt voor alle informatiecategorieën een standaard bewerkingstijd van een kwartier gehanteerd.

- De kosten van elke minuut verwerking bedragen 1 €. Dit is gebaseerd op de integrale loonkosten voor een medewerker van schaal 11.²⁶

In Tabel B 8 is een overzicht gegeven van de verwerkingskosten per document per informatiecategorie.

Tabel B 8 Verwerkingskosten per documenttype in €

Informatie categorie	Eenvoudig	Complex
1. Wet- & regelgeving	Niet van toepassing, al openbaar	
2. Organisatiegegevens	Niet van toepassing, al openbaar	
3. Raadstukken	15	
4. Bestuursstukken	15	
5. Stukken van adviescolleges	Inbegrepen onder 3	
6. Convenanten	15	90
7. Jaarplannen en -verslagen	15	
8. Wob-verzoeken	15	60
9. Onderzoeken	15	90
10. Beschikkingen	30	75
11. Klachten		30

Hierna worden de aannames en uitgangspunten per informatiecategorie toegelicht.

1. Wet- & regelgeving

Het openbaar maken van wet- en regelgeving is al verplicht en de Woo brengt op dit punt dus geen extra kosten met zich mee.

2. Organisatiegegevens

De aannames hierbij zijn dat organogram, taken en bevoegdheden organisatieonderdelen en bereikbaarheid bestuursorgaan al worden gepubliceerd op de website van het bestuursorgaan. Contactgegevens van nagenoeg alle bestuursorganen zijn te vinden op overheid.nl. De Woo brengt op dit punt dus geen extra kosten met zich mee.

3. Raadstukken

De kosten voor het identificeren en ontsluiten zijn nihil omdat het hier gaat om een bestaand proces.

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo bedragen 15 € per raadsstuk

Processtap	Kosten in €
Identificeren	0
Ontsluiten	0
Publiceren	15
Totaal	15

4. Bestuursstukken

De kosten voor het identificeren en ontsluiten zijn nihil omdat het hier gaat om een bestaand proces.

²⁶ Bron: handleiding overheidstarieven 2018, Ministerie van BZK.

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo bedragen 15 € per bestuursstuk.

Processtap	Kosten in €
Identificeren	0
Ontsluiten	0
Publiceren	15
Totaal	15

5. Stukken van adviescolleges

De kosten voor het identificeren en ontsluiten zijn nihil omdat het hier gaat om een bestaand proces.

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo bedragen 15 € per stuk.

Processtap	Kosten in €
Identificeren	0
Ontsluiten	0
Publiceren	15
Totaal	15

6. Convenanten

De aanname is dat convenanten op diverse plaatsen in de organisatie kunnen ontstaan en moeten worden geïdentificeerd. Voor de kosten van ontsluiting wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën: eenvoudig en complex. Het openbaar maken van een eenvoudig convenant is een routinematig proces en vergt geen kosten van identificeren en ontsluiten.

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo variëren tussen €15 en €90 per convenant.

Kosten in €		
Processtap	Eenvoudig	Complex
Identificeren	0	15
Ontsluiten	0	60
Publiceren	15	15
Totaal	15	90

7. Jaarplannen & jaarverslagen

De aanname is hier is dat elk bestuursorgaan een jaarplan en jaarverslag opstelt en deze al publiceert. De Woo brengt op dit punt dus geen extra kosten met zich mee.

8. Wob-verzoeken

De aannames is dat de kosten voor het identificeren en ontsluiten van Wob-verzoeken al gemaakt zijn bij het beantwoorden van het Wob-verzoek en dat de meerkosten van de Woo beperkt zijn tot het publiceren. Aangezien bij Wob-verzoeken soms sprake is van grote aantallen documenten is de onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en complexe gevallen. Overigens blijkt uit een van de interviews dat bij een goed ingericht publicatieproces en de juiste tooling het publiceren van grote aantallen bijlagen niet hoeft te leiden tot een substantiële extra inspanning.

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo bedragen 15-60 € per Wob-verzoek.

Kosten in €		
Processtap	Eenvoudig	Complex
Identificeren	0	0
Ontsluiten	0	0
Publiceren	15	60
Totaal	15	60

9. Onderzoeken

De veronderstelling is dat organisaties in het algemeen zeer beperkt onderzoeken publiceren en dat er dus kosten zijn verbonden aan het openbaar maken van onderzoeken. Aangezien de aard en omvang van onderzoeken aanzienlijk kunnen verschillen, zullen de kosten sterk uiteenlopen. Daarom wordt met betrekking tot de Woo onderscheid gemaakt tussen twee categorieën: eenvoudig en complex. Het openbaar maken van een eenvoudig onderzoek is een routinematig proces en vergt geen kosten van identificeren en ontsluiten. Voor complexe onderzoek wordt de aanname gedaan er kosten zijn voor het identificeren en ontsluiten (beoordelen, afstemmen en lakken van gegevens).

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo variëren tussen €15 en €90 per onderzoek.

Kosten in €		
Processtap	Eenvoudig	Complex
Identificeren	0	15
Ontsluiten	0	60
Publiceren	15	15
Totaal	15	90

10. Beschikkingen (subsidies en vergunningen)

Het openbaar maken van beschikkingen omvat momenteel het publiceren van het besluit en het ter inzage leggen van het document en eventuele bijlagen. Deze bijlagen kunnen soms omvangrijk zijn zoals bijvoorbeeld een bouwtekening bij een vergunning. Deze bijlagen kunnen afkomstig zijn van de aanvrager en gegevens bevatten die niet openbaar mogen worden gemaakt zoals de naam van de aanvrager of constructietekeningen met vertrouwelijke bedrijfsinformatie. Voor publicatie dienen deze gegevens dus te worden geanonimiseerd. Dit is weliswaar al een bestaande verplichting volgens de AVG, maar daar kan op dit moment aan worden voldaan door de documenten te inzage te leggen. Pas als een document daadwerkelijk wordt opgevraagd, worden gegevens daadwerkelijk geanonimiseerd. Bij actieve openbaarmaking dient dit echter voor alle documenten te worden gedaan. Bij het bepalen van de kosten van de Woo zijn daarom de volgende aannames gedaan.

- Het identificeren van beschikkingen brengt geen kosten met zich mee omdat deze bekend zijn en er soms al sprake is van een registratie.
- Voor het ontsluiten van een beschikking wordt onderscheid gemaakt tussen twee varianten:
 - Eenvoudig: de beschikking wordt beoordeeld, maar vergt geen bewerking;
 - Complex: de beschikking wordt beoordeeld en delen moeten worden verwijderd of worden gelakt. Dit vergt een uur.

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo variëren tussen €30 en €75 per beschikking.

Kosten in €		
Processtap	Eenvoudig	Complex
Identificeren	0	0
Ontsluiten	15	60
Publiceren	15	15
Totaal	30	75

11. Klachten

De veronderstelling is dat elke organisatie klachten registreert en er geen kosten zijn verbonden aan het identificeren. Het ontsluiten van de betreffende stukken brengt kosten met zich mee voor het anonimiseren van persoonsgegevens.

Aanname: De meerkosten als gevolg van de Woo bedragen 30 € per klacht.

Processtap	Categorie
Identificeren	0
Ontsluiten	15
Publiceren	15
Totaal	30

A7 - Aannames met betrekking tot centrale kosten

Initiële kosten

De centrale initiële investeringskosten bestaan uit de ontwikkeling van een landelijke publicatievoorziening

In de onderstaande tabel is een raming opgenomen van de kosten van doorontwikkeling van de bestaande landelijke voorzieningen door KOOP. Dit is inclusief kosten voor het maken van afspraken over standaarden²⁷.

Tabel b.3 Investeringskosten van uitvoering Woo op centraal niveau (bedragen in € mln.)

Investeringskosten	Kosten
Realisatie portaal PLOOI	€ 1,1
Realisatie contentverwerking/opslag PLOOI	€ 0,7
Aansluitingen DMS-en op PLOOI	€ 0,6
Projectmanagement	€ 0,3
Onvoorzien	€ 0,4
Totaal landelijke publicatievoorziening	€ 3,1

Structurele kosten

De centrale structurele beheerkosten bestaan uit het beheer en onderhoud van de landelijke voorziening (geraamd op initieel 0,8 M€ met een jaarlijkse groei van 5 %) en invoeringskosten voor een adviescollege en voor ondersteuning van de invoering.

- **Adviescollege:** Het adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vier leden. We gaan uit van ambtelijke ondersteuning en een onderzoeksbudget om de ontwikkelingen te monitoren. De commissie bestaat 8 jaar. Schatting kosten per jaar € 200.000,-, totaal 1,2 mln.
- **Ondersteuning vanuit de koepels:** Kosten van een kenniscentrum, € 300.000,- per jaar gedurende vijf jaar, totaal 1,5 mln. We gaan ervan uit dat er één kenniscentrum voor de overheid zal worden ingericht

²⁷ Standaarden (metadata, formaten) dienen geschikt te zijn voor de brede doelstellingen die de bestuursorganen met een vernieuwde informatiehuishouding nastreven. Er zijn een aantal metadata standaarden beschikbaar die daarvoor de basis kunnen vormen of daar nu al geschikt voor zijn. De documentstandaarden op de 'pas toe of leg uit' lijst van het Forum standaardisatie zijn ongedifferentieerd om zonder nadere voorschriften tot de benodigde standaardisatie te komen.

Bijlage B: Uitsplitsing van de kosten

B1 - Nadere uitsplitsing van de initiële kosten bestuursorganen

De initiële investeringskosten voor bestuursorganen zijn nader uitgesplitst naar grootte en type organisatie. Onderverdeling is gemaakt tussen kleine (0-300 medewerkers), middelgrote (301-1000 medewerkers) en grote (>1000 medewerkers) organisaties. Daarnaast is ook voor verschillende typen gekeken naar de kosten: de kerndepartementen, ZBO's, gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. De gemeenten zullen met ongeveer €61,4 miljoen het meest moeten bijdragen aan de uitvoering van de Woo. Dit is goed te verklaren, omdat er immers meer gemeenten zijn dan andere overheidsorganisaties.

Tabel B 9 Investeringskosten van uitvoering Woo, naar grootte organisatie en naar type organisatie (bedragen in € mln.)²⁸

Investeringskosten Aantal medewerkers per organisatiecategorie	Klein 0-300	Middelgroot 301-1000	Groot >1000	Totaal
Processen inrichten en aanpassen	€ 15,5	€ 10,9	€ 7,1	€ 33,6
Aanpassen systemen bij organisaties	€ 37,2	€ 32,9	€ 19,5	€ 89,6
Kennisoverdracht en ondersteuning medewerkers	€ 2,5	€ 3,9	€ 3,8	€ 10,3
Totaal	€55,2	€47,7	€30,5	€133,4
Kerndepartementen	-	€ 0,2	€ 4,7	€ 4,9
ZBO's/diensten/agentschappen	€ 7,1	€ 13,1	€ 8,6	€ 28,8
Gemeenten	€ 19,1	€ 29,4	€ 12,9	€ 61,4
Provincies	-	€ 0,4	€ 4,3	€ 4,7
Waterschappen	-	€ 4,6	-	€ 4,6
Gemeenschappelijke regelingen	€ 28,9	-	-	€ 28,9

B2 - Nadere uitsplitsing van de vaste structurele beheerskosten

Nadat de eerste investering gedaan is om de Woo uit te kunnen voeren, moet elke organisatie ook jaarlijks vaste kosten maken om de Woo uit te blijven voeren. Dit gaat bij individuele organisaties om kosten voor beheer en onderhoud van de systemen (€20,0 miljoen per jaar) en kosten voor contactfunctionarissen (€11,7 miljoen per jaar). De onderstaande tabellen geven inzicht in de opbouw van de kosten.

²⁸ Daar waar een koppelteken in de tabel staat, zijn er binnen die grootte-categorie geen organisaties van dat type organisatie. Er zijn bijvoorbeeld geen kleine kerndepartementen.

Tabel B 10 Jaarlijkse vaste kosten beheer en onderhoud, naar grootte organisatie en naar type organisatie (bedragen in € mln.)²⁹

Vaste kosten Aantal medewerkers per organisatiecategorie	Klein 0-300	Middelgroot 301-1000	Groot >1000	Totaal
Kerndepartementen	-	€ 0,03	€ 0,7	€ 0,7
ZBO's/diensten/agentschappen	€ 1,1	€ 1,9	€ 1,3	€ 4,3
Gemeenten	€ 2,9	€ 4,5	€ 1,9	€ 9,2
Provincies	-	€ 0,07	€ 0,6	€ 0,7
Waterschappen	-	€ 0,7	-	€ 0,7
Gemeenschappelijke regelingen	€ 4,3	-	-	€ 4,3
Totaal	€ 8,3	€ 7,2	€ 4,6	€ 20,0

Tabel B 11 Jaarlijkse vaste kosten contactfunctionarissen, naar grootte organisatie en naar type organisatie (bedragen in € mln.)³⁰

Vaste kosten Aantal medewerkers per organisatiecategorie	Klein 0-300	Middelgroot 301-1000	Groot >1000	Totaal
Kerndepartementen	-	€ 0,02	€ 0,5	€ 0,5
ZBO's/diensten/agentschappen	€ 0,7	€ 1,0	€ 0,8	€ 2,5
Gemeenten	€ 1,8	€ 2,2	€ 1,2	€ 5,3
Provincies	-	€ 0,03	€ 0,4	€ 0,4
Waterschappen	-	€ 0,3	-	€ 0,3
Gemeenschappelijke regelingen	€ 2,7	-	-	€ 2,7
Totaal	€ 5,1	€ 3,6	€ 2,9	€ 11,7

Op centraal niveau zijn de vaste structurele kosten opgebouwd uit de regieorganisatie en adviescommissie, ondersteuning vanuit de koepels, en het beheer en onderhoud van de infrastructuur en database. Hierbij gaan we ervan uit dat de beheerskosten toenemen naarmate meer documenten actief openbaar gemaakt worden. De vaste kosten komen uit op zo'n € 1,3 - € 2,0 miljoen per jaar.

Tabel B 12 Jaarlijkse vaste kosten op centraal niveau (bedragen in € mln.)

Vaste kosten	Kosten
Regieorganisatie en adviescommissie	€ 0,2
Beheer en onderhoud landelijke voorziening	€ 0,8 - € 1,5
Groefactor beheerskosten na 2020	5%
Ondersteuning vanuit de koepels ³¹	€ 0,3
Totaal landelijke publicatievoorziening	€ 1,3 - € 2,0

²⁹ Daar waar een koppelteken in de tabel staat, zijn er binnen die grootte-categorie geen organisaties van dat type organisatie. Er zijn bijvoorbeeld geen kleine kerndepartementen.

³⁰ Daar waar een koppelteken in de tabel staat, zijn er binnen die grootte-categorie geen organisaties van dat type organisatie. Er zijn bijvoorbeeld geen kleine kerndepartementen.

³¹ Eerste vijf jaar.

B3 - Nadere uitsplitsing van de variabele structurele kosten

Voor de individuele overheden is er naast de vaste structurele beheerskosten ook een variabele kostenpost die afhangt van de hoeveelheid documenten die actief openbaar gemaakt moeten worden. In de onderstaande tabel is te zien dat onderzoeken (€ 4,3 miljoen), beschikkingen (€ 3,9 miljoen) en klachten (€ 3,8 miljoen) de grootste jaarlijkse kostenposten zijn. In totaal gaat het om een jaarlijks bedrag van zo'n € 13,2 miljoen.

Tabel B 13 Jaarlijkse variabele structurele kosten per type document en per type organisatie
(bedragen X €1.000,00)

Variabele kosten	Rijk	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Totaal
1. Wet- & regelgeving	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
2. Organisatiegegevens	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
3. Raadstukken	€ 42,0	€ 450,0	€ 36,0	€ 12,0	€ 540,0
4. Bestuursstukken	€ 0,4	€ 142,5	€ 4,5	€ 7,9	€ 155,3
5. Stukken van adviescolleges	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
6. Convenanten	€ 7,2	€ 57,6	€ 3,6	€ 3,6	€ 72,0
7. Jaarplannen en -verslagen	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
8. Wob-verzoeken	€ 94,5	€ 315,0	€ 31,5	€ 31,5	€ 472,5
9. Onderzoeken	€ 0,0	€ 3.705,0	€ 285,0	€ 285,0	€ 4.275,0
10. Beschikkingen	€ 146,3	€ 3.656,3	€ 97,5	€ 0,0	€ 3.900,1
11. Klachten	€ 1.800,0	€ 1.950,0	€ 4,5	€ 9,0	€ 3.763,5
Totale kosten	€ 2.090,4	€ 10.276,4	€ 462,6	€ 349,0	€ 13.178,4

Bijlage C: Kostenschattingen bij het Meerjarenplan in relatie tot de MKBA

Het Meerjarenplan kent zeven actielijnen, waarvan er zes betrekking hebben op het op orde brengen van de informatiehuishouding. De zevende actielijn is gericht op actief openbaar maken. Voor beide onderwerpen zijn op onderdelen eerste kostenschattingen opgesteld. In deze bijlage wordt geschetst hoe deze kostenschattingen zich verhouden tot de schattingen die voor deze MKBA zijn opgesteld.

Ten behoeve van de vergelijking zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding, versie 1.1, 6 juni 2018;
- Bijlage 1 bij het Meerjarenplan: Raming kosten Rijksonderdelen Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding;
- Spreadsheet kosten mailarchivering;
- Spreadsheet actieve openbaarheid overheidsinformatie en de bijbehorende premissen;
- Concept rapport PwC 'Kostenanalyse archivering websites' met bijbehorend Excel document '251018 Kostenmodel NA en archiefvormers webarchief.xlsx'.

Scope en inhoud van het Meerjarenplan

Het Meerjarenplan is gericht op het Rijk. Voorzien wordt dat de koepels van de decentrale overheden ook een Meerjarenplan zullen opstellen voor hun eigen sector, in een volgende versie zullen deze geïntegreerd worden tot één Meerjarenplan dat aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

Het Meerjarenplan geeft een korte beschrijving van de problemen die momenteel spelen in de informatiehuishouding van het Rijk, het schetst op hoofdlijnen de aanpak en de resultaten die bereikt zullen worden. Die betreffen in de eerste plaats het oplossen van de bestaande problemen bij de archivering van digitale documenten en het ontwikkelen van nieuw beleid ter uitvoering van de motie Seegers. Tevens wordt nieuw beleid ontwikkeld en geïmplementeerd om nieuwe 'documentsoorten' als e-mail en berichten op sociale media een plek te kunnen geven in de informatiehuishouding. Ook de verplichting om documenten actief openbaar te gaan maken op grond van het wetsvoorstel open overheid valt binnen de scope van het Meerjarenplan.

Om de problematiek op te lossen zullen het wettelijk kader en de richtlijnen die daarbij gelden voor het Rijk zo worden aangepast dat ze als algemeen kader voor een integrale verbetering van de informatiehuishouding van het Rijk kunnen dienen. Er zal aandacht zijn voor opslag van de documenten, maar ook voor verbetering van duurzame toegankelijkheid en vindbaarheid.

Informatiehuishouding op orde

De bestaande verplichtingen in de Archiefwet om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden is in de Woo overgenomen en vormt ook het vertrekpunt van het Meerjarenplan. De eerste zes actielijnen hebben betrekking op dit thema. De aanpak van de nieuwe ontwikkelingen die daar worden geschetst bevindt zich nog in het beginstadium. Wat de meest effectieve werkwijze is om apps, mail en websites te integreren in de informatiehuishouding is nog niet uitgekristalliseerd, er zijn concept kaders die in pilots worden uitgeprobeerd. De wettelijke regels en voorschriften zijn nog niet bekend. Daardoor kan de impact van de nieuwe verplichtingen op mensen, processen en systemen alleen globaal en met de nodige onzekerheidsmarges bepaald worden. Systeemleveranciers hebben bijvoorbeeld duidelijke

specificaties nodig om de impact op hun systemen en de daarmee samenhangende kosten te kunnen bepalen.

In de bijlage bij het Meerjarenplan wordt een inschatting van de kosten gemaakt voor archivering van websites en archivering van mail. In de toelichting is aangegeven dat het in de meeste gevallen gaat om grove eerste schattingen die gemaakt zijn zonder dat er veel onderbouwende informatie aanwezig was. De schatting heeft betrekking op externe kosten, dat zijn kosten bij Rijksonderdelen voor voorzieningen en activiteiten waarvan redelijkerwijs aangenomen kan worden dat deze niet ingevuld kunnen worden met (aanwezig) eigen personeel (desnoods door prioriteiten te verleggen) of bestaande voorzieningen.

Bij nadere analyse blijkt dat de kostenraming met name betrekking heeft op de kosten van de opslag van alle email en de volledige websites. Dat is enerzijds te veel en anderzijds te weinig. Het is niet gezegd dat in een geordende informatiehuishouding alle mail altijd langdurig bewaard moet worden, hetzelfde geldt voor websites. Anderzijds zullen er meer kosten gemaakt moeten worden dan alleen die voor uitbreiding van de opslagcapaciteit: ook het vergroten van duurzame toegankelijkheid en vindbaarheid zal kostenconsequenties hebben, evenals het veranderingstraject en de aanpassing van processen en systemen die nodig zijn om de informatiehuishouding op orde te krijgen.

De kostenschatting van PwC heeft nadrukkelijk betrekking op de archivering van websites bij het Nationaal Archief. Er worden meerdere scenario's doorgerekend, waarbij wordt aangegeven welk scenario uit kostenoverwegingen het meest aantrekkelijk is. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat de bedragen deels op aannamen zijn gebaseerd, dat geen rekening is gehouden met de concept richtlijn voor de archivering van websites die het NA heeft opgesteld en dat de cijfers alleen indicatief gebruikt kunnen worden. Onze conclusie is dat de cijfers te fragmentarisch en met teveel onzekerheden omgeven zijn om zelfstandig een bouwsteen te kunnen vormen in de schatting van de MKBA.

Actief openbaar maken

Bij het verbeteren van de informatiehuishouding is ook het treffen van voorzieningen om documenten op grond van de Woo actief openbaar te maken inbegrepen. In het Meerjarenplan heeft actielijn 7 daar betrekking op. In de MKBA is uitgebreid in beeld gebracht wat de impact op de organisatie van de nieuwe verplichtingen is en van de kosten en baten die daarmee samenhangen. In de bijlagen bij het Meerjarenplan zijn op twee punten kostenschattingen gemaakt op onderwerpen die ook in de MKBA aan de orde komen: de centrale voorziening PLOOI zoals die door KOOP is voorgesteld en de kosten die de organisaties binnen het Rijk moeten maken om de informatiecategorieën die de Woo noemt actief openbaar te maken.

De kostenschatting voor de centrale voorziening in de bijlage bij het Meerjarenplan en die in de MKBA zijn beide gebaseerd op een kostenopgave van KOOP. De kosten van de organisaties binnen het Rijk zijn op een verschillende manier bepaald, maar komen in dezelfde orde van grootte qua kosten uit. De kostenschattingen in de bijlage bij het Meerjarenplan zijn geen aanleiding geweest om kostenschattingen in de MKBA bij te stellen.

Begeleiding van de invoering

Het Meerjarenplan is erop gericht dat alle organisaties binnen het Rijk aan hoofdstuk 6 van de Woo gaan voldoen. Er is voorzien dat de minister daarover periodiek aan de Kamer zal rapporteren en dat een adviescommissie de minister daarbij zal ondersteunen. Tevens is aangegeven dat er voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het plan een passende interdepartementale structuur zal worden ingericht. In onze ervaring is begeleiding van de uitvoering een cruciale succesfactor. Op

bestuurlijk niveau dient uitvoering van de Woo prioriteit te krijgen als majeure opgave voor de komende jaren. Om te voorkomen dat steeds opnieuw hetzelfde wiel wordt uitgevonden zijn zaken als een kenniscentrum en/of een netwerk om ervaringen uit te wisselen zeer behulpzaam. Om te kunnen rapporteren aan de Kamer zal de voortgang periodiek gemeten moeten worden. In het Meerjarenplan is nog niet geformuleerd aan welke mate van ondersteuning wordt gedacht, ons is medegedeeld dat gedacht wordt aan drie fte per departement.

Bijlage D: Gesprekspartners

Naam	Interactie	Vertegenwoordigde Instantie
Freek Brink	Effecten Arena	Gemeente Amsterdam/ waterschap
Jeroen Smit	Effecten Arena	Gemeente Amsterdam/ waterschap
Rudy Verhusdonck	Interview	Waterschap Hollandse Delta
Charlotte Dunnik	Interview	Unie van Waterschappen
Rob Evelo	Interview	BZK (iNUB)
Tim Berkelaar	Interview	Ministerie van OCW / Programma Rijk aan Informatie
Bart Ballaux	Effecten Arena	Gemeente Rotterdam
Leo de Jager	Interview	Gemeente Den Haag
Edwin Rooke	Interview	Gemeente Utrecht
Evert Jaquet	Interview	Gemeente Dordrecht
Marco Klerks	Effecten Arena	Gemeente 's-Hertogenbosch
Jacko de Groot	Interview	Gemeente Zeist
Anette de Lange	Interview	Gemeente Gemert-Bakel
Marga Reemst	Interview	Gemeente Gemert-Bakel
Jamil Jawad	Interview	VNG
André Plat	Interview	VNG
Bart Spee	Interview	Provincie Zuid-Holland
Rob Hootsmans	Interview	Provincie Noord-Brabant
Tom Reijnders	Interview	Provincie Noord-Brabant
Sjaak Portegies	Effecten Arena	Provincie Zeeland
Arienne de Man	Interview	Interprovinciaal Overleg
Pieter van Koetsveld	Interview	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Hylke Wierda	Interview	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Lucien Moor	Interview	Ministerie van BZK / UBR / KOOP
Dick van den Berg	Interview	Ministerie van BZK / UBR / KOOP

Bijlage E: MKBA-methodiek nader toegelicht

Bij de uitvoering van de MKBA Wet open overheid maken we gebruik van de richtlijnen die zijn vastgelegd in de 'Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid'³² en de 'Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse'³³. De gebruikte methodiek en de betekenis van de uitkomsten van een MKBA worden hieronder verder toegelicht.

Doel van een MKBA

MKBA schat welvaartseffecten in

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) probeert de (positieve en negatieve) effecten van een project (of beleidsoptie) op de welvaart van Nederland in te schatten. Het gaat hier om kwalitatieve en kwantitatieve maatschappelijke effecten. *Een MKBA is dus geen business case die de financiële gevolgen of de kosten van een programma voor een organisatie in beeld brengt.*

Wat is een MKBA NIET

Zoals hierboven al kort aangegeven zijn er andere manieren om de effecten, kosten en baten van een beleidsactie in beeld te brengen. Hieronder staan drie prominente methoden die nadrukkelijk verschillen van een MKBA.

Business case

Een business case laat effecten, kosten en baten zien voor een organisatie of groep organisaties. Een businesscase kan ook worden opgesteld vanuit het perspectief van de overheid; dit wordt aangeduid als de publieke business case. De publieke business case is geen maatschappelijke kosten-batenanalyse. De maatschappij omvat naast de overheid ook burgers, bedrijven en andere organisaties. Een publieke business case kan wel onderdeel uitmaken van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De publieke business case laat dan gevolgen voor de overheid zien en de MKBA completeert dit met de kosten en baten voor andere actoren.

Kosten-effectiviteitsanalyse (KEA)

Hierbij staat één effect centraal. Dit effect wordt afgezet tegen de kosten die worden gemaakt om het effect te bereiken. De kosten betreffen soms alleen de overheidsuitgaven, maar in andere gevallen de netto maatschappelijke kosten (de gesaldeerde kosten en baten van alle andere effecten dan het centrale effect). De KEA heeft als voordeel dat het centrale effect niet in geld hoeft te worden uitgedrukt. Daar staat als nadeel tegenover dat niet wordt bepaald of het centrale effect opweegt tegen de (netto) kosten.

Effectenanalyse

In deze methode worden de effecten niet tegen elkaar afgezet; ze worden afzonderlijk weergegeven in een tabel. De waardering van de effecten wordt aan beleidsmakers en politici overgelaten. Er ontbreekt een prikkel om overlap tussen effecten te voorkomen. Wel is deze aanpak herkenbaar voor beleidsmakers en politici, omdat de gepresenteerde effecten doorgaans in de praktijk zichtbaar of goed voorstelbaar zijn en direct kunnen worden gerelateerd aan beleidsdoelstellingen. Dit geldt voor een belangrijk deel ook voor een goed uitgevoerde MKBA met een goede presentatie en analyse van de effecten. De Algemene MKBA-leidraad schrijft voor dat de samenvattende tabel van een MKBA naast kosten en baten ook fysieke en andere effecten dient te bevatten³⁴.

³² Ecorys, SEO Economisch Onderzoek & Van Zutphen Economisch Advies (2018). Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid.

³³ Romijn en Renes (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.

³⁴ Romijn en Renes (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Wat is een MKBA WEL

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een belangrijk hulpmiddel bij de ex-ante onderbouwing van beleidskeuzes. De MKBA is een informatie-instrument dat de besluitvorming over een beleidsmaatregel of beleidsalternatief ondersteunt, zodat beleidskeuzes zoveel mogelijk op objectieve gronden kunnen worden gemaakt. De MKBA biedt een overzicht van de effecten van een maatregel, de aan de maatregel klevende risico's en onzekerheden, en de hieruit voortvloeiende voor- en nadelen voor de maatschappij als geheel. Door deze voor- en nadelen zoveel mogelijk te kwantificeren en te waarderen (in euro's uit te drukken), geeft de MKBA inzicht in het effect van de maatregel op de maatschappelijke welvaart, als het saldo van in de euro's gemeten baten minus de kosten. Dit saldo omvat ook de kosten en baten van effecten op onderdelen van de maatschappelijke welvaart waarvoor geen marktprijzen bestaan. Denk aan natuur, landschap, veiligheid, cultuurhistorie en sociale cohesie. Door zoveel mogelijk effecten in geld uit te drukken, worden deze onderling vergelijkbaar en kan overzichtelijke informatie worden geboden op basis waarvan een afweging van de voor- en nadelen van een maatregel kan worden gemaakt. Hiermee wordt de vraag beantwoord of de maatschappelijke kosten van een maatregel opwegen tegen de maatschappelijke baten. De MKBA heeft geen waardering voor de mate waarin verschillende groepen voor- of nadeel ondervinden van een maatregel, maar kan deze verdelingseffecten wel in beeld brengen.³⁵

Nulalternatief

De toekomst zonder de maatregel kan worden ingevuld op basis van de huidige situatie, bestaande scenario's en voor het project relevante ontwikkelingen. Het is van belang dat het nulalternatief plausibel is. Doortrekken van bestaande trends kan leiden tot overschatting van problemen en daarmee van de baten van het project. Ook is het belangrijk om beperkte maatregelen op te nemen om knelpunten te verkleinen. In dit project is de inkadering van het nulalternatief gepaard gegaan met veelvuldig overleg met de opdrachtgever en andere betrokken partijen. Een uitgebreide beschrijving van het nulalternatief is te lezen in hoofdstuk 2.1.

Projectalternatief

Een belangrijke bron van informatie is de 'project-startarchitectuur' (PSA). Projectalternatieven die uit meerdere maatregelen bestaan, kunnen worden opgesplitst in afzonderlijke alternatieven. Het aantal toepassingen van ICT-infrastructuur kan het beste voorzichtig worden geschat. Flexibiliteit van ICT-projecten is een belangrijk aandachtspunt en heeft grote meerwaarde, omdat er bij ICT-projecten een groot risico is op lock-in effecten. Er kunnen in verschillende fasen MKBA's worden uitgevoerd die inspelen op de veranderende invulling van het project en op in de tijd toenemende kennis over effecten.³⁶ In dit project is de inkadering van het projectalternatief gepaard gegaan met veelvuldig overleg met de opdrachtgever en andere betrokken partijen. Een uitgebreide beschrijving van het projectalternatief is te lezen in hoofdstuk 2.2.

Bepalen van de effecten

In een MKBA is het van belang om alle effecten van een maatregel mee te nemen. Bij het identificeren van de effecten gaat het erom na te gaan welke effecten een maatregel heeft en welke daarvan van belang zijn voor een MKBA en welke niet. Het identificeren van effecten betekent het afbakenen van relevante markten. Hierbij kan het gaan om bestaande markten (geprijsde effecten) of ontbrekende markten (ongeprijsde of externe effecten). Een eerste afbakening wordt verkregen door de markt(en) vast te stellen waarop de maatregel direct aangrijpt. Dit zijn de directe effecten. Daarnaast moeten markten worden geïdentificeerd waar een betekenisvolle doorwerking te verwachten is. Dit worden ook wel indirecte effecten genoemd. Het onderscheid tussen directe en

³⁵ Romijn en Renes (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.

³⁶ Ecorys, SEO Economisch Onderzoek & Van Zutphen Economisch Advies (2018). Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid.

indirecte effecten is een hulpmiddel om alle effecten in beeld te brengen. Het is ook van belang na te gaan of de door het beleid bedoelde effecten inderdaad optreden en er geen onbedoelde bijeffecten zijn.

Het is belangrijk om zoveel mogelijk effecten te kwantificeren; dit versterkt de inzichten die een MKBA oplevert. Niet alle effecten kunnen echter goed worden gekwantificeerd, omdat kennis over maatregel-effectrelaties ontbreekt of omdat het effect zich moeilijk in cijfers laat uitdrukken. Effecten die niet kunnen worden gekwantificeerd, moeten kwalitatief in de uitkomsten van de MKBA worden opgenomen. Vaak is het wel mogelijk aan te geven of er sprake is van een positief of een negatief effect of (in een kleiner aantal gevallen) van een groot of een klein effect.

Kosten

Kostenramingen van de beleidsmaatregel kunnen worden getoetst en aangepast waardoor ze passen in een MKBA.. Het is van belang om niet alleen de kosten van ICT, maar ook de kosten in de overheidsorganisatie mee te nemen, zoals reorganisaties en trainingen. En er zijn vaak kosten bij gebruikers. Hoge kosten van ICT-voorzieningen die in het nulalternatief worden verondersteld en in het beleidsalternatief vervallen, kunnen leiden tot een te positief beeld van het beleidsalternatief. Het is daarom van belang om de kostenontwikkeling in het nulalternatief niet te overschatten.

Bij de kostenraming maken we onderscheid tussen incidentele kosten (éénmalige kosten) en structurele kosten. Incidentele kosten worden gemaakt om er voor te zorgen dat de basisvoorwaarden voor de uitvoer van het projectalternatief op orde zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het opleiden van werknemers om het projectalternatief uit te voeren, of het herinrichten van de infrastructuur en processen binnen de betreffende organisaties. Structurele kosten zijn kosten jaarlijks gemaakt moeten worden om het beleid uit te kunnen voeren. Hierbij kan gedacht worden aan kosten voor het inhuren van extra werknemers, of het onderhoud van de infrastructuur.

Baten

Bij het in geld uitdrukken van effecten staat de betalingsbereidheid van burgers en overheidsorganisaties centraal. De baten kunnen worden geschat door effecten van de beleidsmaatregel te analyseren, aangevuld met kengetallen. Bij ICT-projecten van de overheid leidt tijdsbesparing voor burgers en bedrijven tot belangrijke baten. Voor diverse soorten baten van ICT-projecten van de overheid zijn kengetallen beschikbaar, maar over de waarde van kwaliteit is nog weinig bekend.

Contante waarde

Kosten en baten vallen zelden precies gelijk in de tijd. Om een zinvolle vergelijking te maken moet hun waarde worden teruggerekend naar een gemeenschappelijk basisjaar, bijvoorbeeld het jaar waarin de maatregel ingaat. Dit gebeurt met de discontovoet en levert de zogeheten contante waarde op. Door de contante waarde van alle kosten en effecten bij elkaar te tellen wordt het saldo van kosten en baten in het basisjaar verkregen. Dit is het MKBA-saldo dat aangeeft of een maatregel maatschappelijk rendabel is (positief saldo) of niet (negatief saldo).

Het saldo is belangrijk, maar zegt niet alles. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van niet te kwantificeren en/of niet te waarderen effecten. Deze komen niet in het saldo. De besluitvormer moet deze niet gewaardeerde effecten afwegen tegen de wel gewaardeerde effecten (het saldo). Verder kan ook bij een positief saldo sprake zijn van winnaars en verliezers. Het positieve saldo wijst erop dat de winst van de winnaars groter is dan het verlies van de verliezers. Besluitvormers kunnen desondanks menen dat het verlies van de verliezers zwaarder weegt dan de winst van de winnaars en de maatregel afwijzen. Het omgekeerde is ook mogelijk.

Break-even punt

De belangrijkste uitkomst van een MKBA voor de beleidsvoorbereiding is het saldo: is de maatregel welvaartsverhogend of niet? Het komt echter regelmatig voor dat een MKBA op dit punt geen eenduidig beeld oplevert, bijvoorbeeld doordat een belang effect niet bepaald of gewaardeerd kan worden. In dat geval kan worden overwogen om een break-even-punt uit te rekenen: welke omvang of waarde moet het effect hebben zodat het MKBA-saldo nul wordt.

In deze MKBA is er voor gekozen om gebruik te maken van een break-even punt.

Het 'nul'-saldo betekent dus niet dat de beleidsmaatregel budget neutraal uitgevoerd kan worden. Het is enkel een inschatting van de grootte van de geboekte tijdswinst die nodig is om de baten van de Woo gelijk te stellen aan de kosten van de Woo.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas