

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Aan de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering
Aan de staatssecretaris Cultuur en Media

| Datum | Pagina | Kenmerk | Contactpersoon |
|-----------------|---------|-------------------|----------------|
| 30 januari 2024 | 1 van 7 | 2024-0000039111 | |
| | | Uw kenmerk | |

Geachte staatssecretaris Van Huffelen en staatssecretaris Gräper,

Op 24 november 2023 heeft de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) verzocht om advies over de functie van Regeringscommissaris Informatiehuishouding voor de Rijksoverheid (hierna: Regeringscommissaris). Het advies treft u hieronder aan. Het is tevens gericht aan de staatssecretaris Cultuur en Media, omdat de aanbevelingen ook nauw samenhangen met de uitvoering van de Archiefwet en met de positie van de journalistiek.

ADVIES

Het Adviescollege adviseert:

- Beëindig de functie van Regeringscommissaris Informatiehuishouding voor de Rijksoverheid. Er is de komende jaren geen behoefte aan een boegbeeld en een aanjager, maar aan een functionaris die onder verantwoordelijkheid van u, en uw ambtsopvolgers, de operationele leiding neemt en concrete verbeteringen realiseert.
- Benoem daarom samen een Nationaal Coördinator Uitvoering Openbaarheid en Informatiehuishouding. Deze voert voor u de dagelijkse regie over de inhoud én de uitvoering van een nationaal meerjarenplan en verbindt daarbij uw beide portefeuilles.
- Richt het meerjarenplan op versterking van de openbaarheid en de informatiehuishouding in hun onderlinge samenhang en bij de hele overheid. Benut daarvoor de voorstellen van het Adviescollege in bijgevoegd position paper voor het nieuwe kabinet.

- Om het meerjarenplan te laten slagen, is gezag nodig, doorzettingsmacht, en een lange adem. De Nationaal Coördinator Uitvoering Openbaarheid en Informatiehuishouding moet daarom gebruik maken van de slag- en menskracht van uw beide ministeries. En hij of zij moet worden aangesteld voor tenminste vier jaar, met de mogelijkheid tot verlenging met nog eens vier jaar.
- Richt alle aandacht en energie op de uitvoering van de bestaande Wet open overheid (Woo) en de (gemoderniseerde) Archiefwet. Een nieuwe Informatiewet is nu niet nodig en leidt enkel tot onnodige vertraging in de uitvoering.

TOELICHTING

In de adviesaanvraag is verzocht te adviseren over de wenselijkheid van een verlenging van de functie en om daarbij te reflecteren op (de mogelijke voorzetting van) de rol, positionering, doel en taken van de Regeringscommissaris, de looptijd van het instellingsbesluit en mogelijke alternatieve scenario's. Bij dit advies maken we dankbaar gebruik van de 'Evaluatie functie Regeringscommissaris' van december 2023 (hierna: de evaluatie).¹

De eerste paragraaf schetst de politieke opgave voor de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De tweede paragraaf onderbouwt waarom een Regeringscommissaris niet meer behulpzaam is. De derde paragraaf schetst wat wél nodig is: een Nationaal Coördinator Uitvoering Openbaarheid en Informatiehuishouding.

Toon politieke wil en eigenaarschap op landelijk niveau

De kern van het advies aan de bewindspersonen van BZK en OCW is om de politieke wil op openbaarmaking en informatiehuishouding te vertalen in gezamenlijk eigenaarschap. Steek daartoe de komende vier tot acht jaar structureel energie in een landelijke aanpak voor een goede uitvoering van de Woo en de Archiefwet. De argumenten daarbij zijn de volgende:

Het belang van dit onderwerp is groot. Een goede informatiehuishouding is noodzakelijk voor rechtmatig overheidshandelen, een 'actieve herinnering' en publieke verantwoording. Goede openbaarmaking - toegang tot overheidsinformatie voor iedereen - is noodzakelijk voor maatschappelijke participatie, publieke controle en het herstel van vertrouwen tussen burger en overheid.

Politieke aandacht en aansturing zijn de sleutels voor een succesvolle uitvoering. Dat geldt in het bijzonder voor de bewindslieden van BZK en OCW. Het zijn hun wetten, en zij beschikken over bevoegdheden, mensen en middelen om het stelsel te laten werken - óók voor andere bestuurslagen. De evaluatie spreekt van een "omvangrijke veranderopgave, die van alle betrokkenen veel inzet, overtuigingskracht, geloof en geduld vergt."

¹ *Evaluatie functie Regeringscommissaris Informatiehuishouding*, december 2023, door Strated Consulting in opdracht van het ministerie van BZK.

Uit eigen onderzoek van het Adviescollege blijkt dat de overheid al 35 jaar worstelt met de impact van digitalisering op het informatiebeheer.² Ook het werk voor openbaarheid is nog lang niet af: de afhandeling van Woo-verzoeken gaat niet zo snel en soepel als destijds door de indieners was beoogd³, en actieve openbaarmaking van informatie komt langzaam van de grond.

Met het oog op de kabinetsformatie heeft het Adviescollege een position paper opgesteld, 'Openbaarheid is een werkwoord' (bijgevoegd). Hierin staan stappen die in elk geval nodig zijn om tot een doorbraak te komen. Het gaat om drie punten: een betere informatiehuishouding (door informatie gecontroleerd te bewaren én te vernietigen), meer actieve openbaarmaking op basis van de maatschappelijke vraag, en een transparante afhandeling van (onder meer omvangrijke) Woo-verzoeken. Het Adviescollege zal die punten uitwerken in zijn advies over uw Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding en in zijn reactie op de invoeringstoets voor de Woo. In dit advies gaan we in op het vierde punt van het position paper: de aanstelling van een Nationaal Coördinator die zich - anders dan de Regeringscommissaris - richt op de daadwerkelijke uitvoering van een landelijk meerjarenplan.

Beëindig de functie van een Regeringscommissaris als boegbeeld en aanjager

De heer Arre Zuurmond werd per 1 januari 2022 door de staatssecretaris van BZK benoemd tot Regeringscommissaris Informatiehuishouding. Zijn benoeming voor twee jaar is onlangs verlengd tot 1 juli 2024.⁴ Het Adviescollege adviseert om de functie per die datum te beëindigen. Zoals ook de evaluatie concludeert, is er in het huidige speelveld namelijk geen behoefte meer aan een Regeringscommissaris als boegbeeld en aanjager. Deze functie-invulling is te ver af komen te liggen van de oorspronkelijke bedoeling, namelijk stevige regie op de uitvoering. Hieronder is toegelicht hoe dit is gebeurd.

De oorspronkelijke bedoeling is verwoord in de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' over het schandaal rond de Kinderopvangtoeslagen.⁵ Het kabinet heeft daarin meerdere maatregelen aangekondigd om de informatiehuishouding en de informatievoorziening aan parlement en bevolking te verbeteren. De instelling van een Regeringscommissaris was één van die maatregelen. De functie was tijdelijk. De gedachte was dat een Regeringscommissaris na twee jaar overbodig zou worden, omdat in die tijd ook het meerjarenplan bij de Rijksoverheid (met een totaalbudget van €787 miljoen voor 2022-2026) op gang kwam, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed meer mensen en middelen kreeg, en het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding werd ingesteld - met de Woo -.

² Zie *Groundhog day. Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid*. Onderzoeksrapport ACOI. Januari 2024. Zie ook preadviezen aan ACOI van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, de VNG, het IPO en de UvW over de digitale informatiehuishouding van de overheid. September 2023.

³ Zie Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022 en de Invoeringstoets Wet open overheid, aangeboden aan de Tweede Kamer op 7 december 2023.

⁴ De aanstellingstermijn liep eerst af op 31 december 2023, maar is verlengd met zes maanden. Zie de kamerbrief 'Verlenging benoeming Regeringscommissaris Informatiehuishouding' van 20 december 2023.

⁵ Kabinetsreactie op 'Ongekend Onrecht', 15 januari 2021, vergaderjaar 2020 – 2021, Kamerstuk 35510, nr. 4.

In de kabinetsreactie is de rol van de Regeringscommissaris als volgt beschreven:

“We dragen zorg voor stevige coördinatie van de uitvoering van deze plannen door het benoemen van een regeringscommissaris onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Met deze regeringscommissaris willen we iemand met extra gezag laten werken aan het op orde brengen van de informatiehuishouding, en ervoor zorgen dat dit op eenduidige wijze en centraal gebeurt. De regeringscommissaris zal ook de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van het generieke actieplan om de informatiehuishouding te verbeteren, en departementen kunnen aanspreken op de voortgang van de departementale plannen.”

Het Adviescollege constateert dat helaas in de praktijk al bij het instellingsbesluit van 17 december 2021⁶ is afgeweken van de oorspronkelijke bedoeling. Het ging niet meer om een ‘coördinator uitvoering’, maar om een ‘boegbeeld’, ‘aanjager’ en ‘adviseur’ voor de informatiehuishouding bij de Rijksoverheid. Later is in overleg met de staatssecretaris van BZK de opdracht verbreed naar de gehele overheid, naar gegevens(stromen) en een transformatie naar een ‘responsieve overheid’ onder meer met behulp van een betere informatiehuishouding.⁷

Tegelijkertijd waardeert het Adviescollege dat de Regeringscommissaris in zijn rol als boegbeeld het onderwerp hoog op de maatschappelijke agenda heeft gehouden. Hij heeft vaak zijn visie en adviezen gegeven, aan de staatssecretaris en het parlement⁸, in (interview)gesprekken met ministeries, in interviews in de media, in zelf georganiseerde keukentafelgesprekken en open donderdagen, en tijdens kennissessies en andere evenementen.

De Regeringscommissaris had - anders dan oorspronkelijk bedoeld - geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Die was namelijk belegd bij een programmadirectie binnen BZK, die zich ontfemde over het meerjarenplan ‘Open op orde’ voor de Rijksoverheid. De Regeringscommissaris richtte zijn energie vooral op de al genoemde transformatie-agenda voor de langere termijn. Hij koos daarbij een aantal eigen speerpunten, zoals een Informatiewet, een Informatieacademie en gegevensdeling tussen publieke en private partijen. Deze speerpunten zijn (nog) niet ambtelijk en politiek belegd. Een modernere digitale werkplek voor ambtenaren is onder invloed van de Regeringscommissaris wel als speerpunt overgenomen in het meerjarenplan van BZK.

Dat de rol van Regeringscommissaris van meet af aan onduidelijk was, blijkt ook uit het feit dat de bewindslieden van BZK zowel het Adviescollege als de Regeringscommissaris om advies hebben gevraagd over dezelfde onderwerpen (chatberichten, e-mail archivering⁹ en de invoeringstoets voor de Woo). De Regeringscommissaris heeft bestuurders, voor zover bekend, niet aangesproken op de opvolging van adviezen van het Adviescollege en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, zoals de gedachte was.¹⁰

⁶ Het instellingsbesluit is op 1 januari 2022 in werking getreden.

⁷ *Evaluatie functie Regeringscommissaris Informatiehuishouding*, pagina 7. De verbreding is, aldus de tekst, nooit geformaliseerd, maar wel algemeen geaccepteerd.

⁸ *Postkoets met hulpmotor; Rapportage en Speerpunten van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding*. 1 mei 2023

⁹ Deze adviesaanvraag is aangekondigd, maar nog niet ontvangen.

¹⁰ *Evaluatie Regeringscommissaris Informatiehuishouding*, pagina 4 onder verwijzing naar de Kamerbrief Uitwerking regeringscommissaris informatiehuishouding van staatssecretaris BZK, 22 oktober 2021, vergaderjaar 2021 – 2022, Kamerstuk 29 362, nr. 299.

Maak nu werk van de uitvoering onder regie van een Nationaal Coördinator Uitvoering

Tijdens de komende kabinetsperiode moet alle energie en aandacht worden gericht op **de uitvoering** van de Woo en de Archiefwet. Sterke beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties bij BZK en OCW zijn daarbij belangrijk, maar niet voldoende.

Het college adviseert om een Nationaal Coördinator Openbaarheid en Informatiehuishouding (NCU) te benoemen. Hieronder staat hoe en waarom.

Inmiddels is een actualisatie verschenen van het meerjarenplan, nu onder de titel Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid.¹¹ Het Adviescollege zal daar nog over adviseren, maar constateert op basis van vooronderzoek al wel drie dingen: Ten eerste zijn er nog veel stappen te zetten om de informatiehuishouding én openbaarmaking te verbeteren. Ten tweede ligt er geen duidelijke politieke opdracht en doorzettingsmacht achter het meerjarenplan.¹² Mede daardoor blijven voornemens te lang hangen in ambtelijke overlegcircuits van de Haagse ministeries. Ten derde is er nog steeds geen landelijke aanpak. Het betreft immers een plan voor de Rijksoverheid, met daarnaast aparte plannen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).¹³

Aanstelling van een NCU moet het meerjarenplan de vereiste slagkracht geven. De NCU staat onder politieke verantwoordelijkheid van de bewindslieden van BZK én OCW. Hij of zij verbindt de beide portefeuilles door op (hoog) ambtelijk niveau de dagelijkse regie te voeren over de inhoud én de uitvoering van het meerjarenplan. Dat meerjarenplan moet leiden naar één samenhangende en landelijke aanpak voor verbetering van openbaarheid en informatiehuishouding, een aanpak die alle overheidsorganisaties in Nederland bindt én ondersteunt. Dat betekent dat de NCU niet alleen overlegt, maar ook - met een mandaat van de bewindslieden - inhoudelijke discussies beslecht, knopen doorhakt, en zorgt voor mensen en middelen waar dat nodig is.

De NCU wordt ondersteund door (mensen uit) de bestaande programmadirectie van BZK en de beleidsdirectie bij OCW. Ook voert hij of zij overleg met de koepelorganisaties van de decentrale overheden (VNG, IPO en de UvW) en verleent hij of zij heldere opdrachten aan uitvoeringsorganisaties, zoals Forum Standaardisatie, Logius, Doc-Direkt, de Rijksarchivaris en het Nationaal Archief. Voor de financiering worden de (reeds begrote) centrale middelen voor de meerjarenplannen ingezet, in aanvulling op de reguliere (bedrijfsvoerings)budgetten van deelnemende overheidsorganen. De NCU is verantwoordelijk voor de verdeling van het centrale budget en voor rapportages over een effectieve inzet van deze middelen.

Net als de Regeringscommissaris dient de NCU een brug te slaan naar de bredere agenda voor een digitale en responsieve overheid. De aanstellingstermijn is tenminste vier jaar, met de mogelijkheid van een verlenging met nog eens vier jaar.

¹¹ Zie [Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid | Rapport | Rijksoverheid.nl](#). Samen met plannen van VNG, IPO en UvW aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van staatssecretaris BZK, op 11 december 2023, vergaderjaar 2023-2024, Kamerstuk 29 362/ 32 802/ 26 643, nr. 344.

¹² Het Adviescollege heeft voor zijn advies over het meerjarenplan onder meer 15 interviews gehouden en dialoogtafels georganiseerd met medewerkers van ministeries, gemeenten, waterschappen en provincies.

¹³ Uit artikel 6.2 Woo volgt dat er één meerjarenplan voor de hele overheid moet komen.

De Nationaal Coördinator Uitvoering Openbaarheid en Informatiehuishouding:

- Voert regie over de inhoud én de uitvoering van een overheidsbreed meerjarenplan voor openbaarheid - waaronder de bevordering van actieve openbaarmaking van overheidsinformatie en transparante afhandeling van Woo-verzoeken - en de informatiehuishouding, zoals bedoeld in de Woo (hoofdstuk 6).
- Ondersteunt verbeteringen bij organisaties van de Rijksoverheid.
- Werkt nauw samen met de VNG, het IPO en de UvW, maakt met hen bestuurlijke afspraken en verstrekt aan hen middelen om hun achterban te ondersteunen.
- Zet bevoegdheden van de bewindspersonen in om afspraken, standaarden en het gebruik van generieke voorzieningen bindend te maken voor de hele overheid.¹⁴
- Zorgt dat oplossingen (modellen, standaarden, software) worden getest, breed beschikbaar komen, en dat er altijd een partij is aangewezen die zorgt voor updates.
- Stimuleert dat overheidsorganisaties gebruiksvriendelijke digitale werkplekken inrichten. Tenminste voor de ministeries gebeurt dit gezamenlijk.
- Bevordert dat overheidsorganisaties adviezen van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding en aanwijzingen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed opvolgen.
- Stimuleert (het benutten van) innovatie op het terrein van openbaarheid en informatiehuishouding, samen met kennisinstellingen en technologiebedrijven.
- Is verantwoordelijk voor de verdeling van het centraal budget voor het meerjarenplan en de rapportages over de effectieve besteding hiervan.
- Rapporteert over de inhoudelijke voortgang en effecten van het meerjarenplan en over de besteding van middelen. Deze rapportages worden door de bewindspersonen van BZK en OCW aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden.

Reactie op overige punten uit de evaluatie

Met de Woo en de (gemoderniseerde) Archiefwet is de wettelijke basis gelegd voor de verbetering van openbaarheid en informatiehuishouding. Alle aandacht en energie dient - zoals gezegd - uit te gaan naar een goede uitvoering daarvan. Dit is geen goed moment voor wijziging van de Woo¹⁵ en ook een nieuwe Informatiewet is onverstandig, zeker als deze naast of bovenop bestaande wetgeving komt of de Europese privacyregels doorkruist. Het leidt af en is onnodig vertragend voor de uitvoering. Als de bevoegdheden van bewindslieden op het terrein van openbaarheid en informatiehuishouding niet toereikend blijken, dan kan hiervoor zo nodig bestaande lagere regelgeving worden aangepast. Daarvoor is geen nieuwe Informatiewet nodig.

De overige speerpunten van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding¹⁶ kunnen verder worden ontwikkeld, mits deze worden geconcretiseerd en opgenomen in het meerjarenplan.

¹⁴ De NCU bereid besluiten voor en laat deze vaststellen door bewindslieden. Het betreft i.h.b. bevoegdheden van de minister van BZK op basis van de Woo, het Coördinatiebesluit, het CIO-stelsel, en de Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen, en bevoegdheden van de minister van OCW op basis van de Archiefwet (inclusief de Rijksarchivaris en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed).

¹⁵ Zie enkele voorstellen in de *Invoeringstoets Wet open overheid* van het onderzoeksbureau SEO (november 2023) in opdracht van het ministerie van BZK.

¹⁶ *Evaluatie functie Regeringscommissaris Informatiehuishouding*, pagina 9 en 10.

Het Adviescollege onderschrijft de aanbeveling in de evaluatie om 'interactieve reflectie' voort te zetten. Het gaat dan onder meer om de open donderdagen die de Regeringscommissaris organiseerde. Het Adviescollege speelt hierin graag een rol, samen met andere organisaties, zoals het Nationaal Archief en VNG Realisatie.

Hoogachtend,
Namens het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Ineke van Gent,
voorzitter