



Evaluatie functie Regeringscommissaris Informatiehuishouding

Opdrachtgever: directie CIO Rijk, Ministerie BZK

December 2023



Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
Onderzoeksvragen	2
Onderzoeksaanpak en -verantwoording	2
2. Het instrument RCIHH toegelicht: aanleiding, toebedeelde taken, rolinvulling, speelveld.....	4
Aanleiding voor instelling RCIHH	4
Instelling van de RCIHH eind 2021.....	4
Rolinvulling van de RCIHH: breder dan op papier afgesproken	6
Het speelveld waarin de RCIHH opereert is complex en druk.....	7
3. Acties en resultaten van de RCIHH	7
Operationele activiteiten.....	7
Strategische visie en bijbehorende producten/speerpunten	9
Beschouwing op de ondernomen activiteiten en opgeleverde producten, wat heeft de RCIHH al dan niet bereikt	11
4. Conclusies en advies voor nabije toekomst	13
Bijlage 1: Gesproken personen.....	15
Bijlage 2: Bestudeerde documenten	16

1. INLEIDING

Als onderdeel van de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag doet het kabinet begin 2021 het voorstel voor instelling van de functie van Regeringscommissaris Informatiehuishouding (hierna: Regeringscommissaris of RCIHH).¹ Op 17 december 2021 stelt de (toenmalig) staatssecretaris van BZK daadwerkelijk een RCIHH aan.² In de toelichting³ op het instellingsbesluit wordt gemeld dat dr. A. Zuurmond per 1 januari 2022 part time (16 uur p/w) wordt aangesteld voor twee jaar. Tevens vermeldt diezelfde toelichting dat mede op basis van een externe evaluatie⁴ door de coördinerend bewindspersoon wordt besloten of en hoe(lang) tot verlenging wordt overgegaan.

Strated Consulting heeft in september 2023 van de directie CIO Rijk (departement Ministerie van BZK) opdracht gekregen om deze externe evaluatie uit te voeren. Voorliggend document bevat de bevindingen.

ONDERZOEKSVRAGEN

De evaluatie dient een antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

Welke bijdrage heeft het instellen van een Regeringscommissaris Informatiehuishouding sinds 1 januari 2022 tot nu toe geleverd aan het verbeteren van de rijksbrede informatiehuishouding?

De volgende elementen zijn hierbij van belang:

- Wat heeft de Regeringscommissaris Informatiehuishouding de afgelopen 2 jaar bereikt?
- Hoe verhoudt dit zich tot het oorspronkelijke doel en takenpakket van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding?
- Geef een overzicht van de doelen die deels of nog niet bereikt zijn?
- (Op welke wijze) Kunnen de activiteiten die ontplooid zijn door de Regeringscommissaris Informatiehuishouding bestendig worden?

In de volgende hoofdstukken beantwoorden wij de hoofdvraag en bijhorende vragen als volgt:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de instelling en beoogde taken van de RCIHH
- Hoofdstuk 3 bevat een toelichting op de ondernomen activiteiten en geeft een overzicht en beschouwing op al dan niet bereikte resultaten in de afgelopen twee jaar
- Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en adviezen voor mogelijke bestending van de activiteiten in de nabije toekomst

ONDERZOEKSAANPAK EN -VERANTWOORDING

Deze evaluatie is tot stand gekomen op basis van uitgevoerd dossieronderzoek, het houden van interviews en zelfstandige analyse door *Strated*.

In het dossieronderzoek is onder meer gekeken naar:

- Interne stukken van het bureau van de RCIHH;

¹ Kabinetsreactie op 'Ongekend Onrecht', 15 januari 2021, vergaderjaar 2020 – 2021, Kamerstuk 35510, nr. 4

² Instellingsbesluit Regeringscommissaris Informatiehuishouding.

³ Kamerbrief Benoeming regeringscommissaris informatiehuishouding van staatssecretaris BZK, 17 december 2021, Kamerstuk 29 362, nr. 302.

⁴ Naast deze externe evaluatie vormt ook een zelfstandig advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) input voor de afweging van de coördinerend bewindspersoon. In de evaluatie van *Strated Consulting* is in afstemming met onze opdrachtgever vanuit rolfzuiverheid derhalve besloten om de ACOI niet te betrekken.

- Interne stukken van de directie CIO Rijk;
- Kamerbrieven en Kamerstukken met verwijzing naar de regeringscommissaris informatiehuishouding;
- Openbare studies en stukken van bijv. de Auditdienst Rijk, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, de Algemene Rekenkamer en Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI);
- Presentaties gegeven tijdens openbare en besloten bijeenkomsten (bijv. technische briefing Tweede Kamer, 'open donderdagen', werkbezoeken, keukentafelsessies, presentaties tijdens congressen, etc.);
- Openbare informatie, zoals de website van de RCIHH.

Er zijn 14 interviews met 16 personen gehouden. Deze personen verricht(t)en werkzaamheden in het werkveld van de RCIHH of zijn daar (in) direct bij betrokken. De verzamelde informatie is vervolgens geanalyseerd en doorvertaald naar bevindingen en aanbevelingen.

Zie de bijlagen voor een gedetailleerd overzicht van (functies van) gesproken personen en bestudeerde documenten.

2. HET INSTRUMENT RCIHH TOEGELICHT: AANLEIDING, TOEBEDEELDE TAKEN, ROLINVULLING, SPEELVELD

AANLEIDING VOOR INSTELLING RCIHH

Directe aanleiding voor de instelling van de regeringscommissaris informatiehuishouding vormt de 'kinderopvangtoeslagenaffaire'. In de kabinetsreactie van januari 2021 op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) wordt de nieuwe functie van RCIHH voor het eerst genoemd:⁵

We dragen zorg voor stevige coördinatie van de uitvoering van deze plannen [op vlak van informatiehuishouding] 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 streven is dat deze regeringscommissaris op 1 juli 2021 aan de slag gaat.

Op basis van deze omschrijving ('verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering'), evenals passages in het generieke actieplan Open op Orde⁶, constateren wij dat in eerste instantie een uitvoerende en sturende rol werd voorzien voor de RCIHH. In de loop van 2021 verandert de voorziene rol voor de RCIHH. De focus van de RCIHH kwam niet langer te liggen op het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering; de RCIHH diende juist te gaan optreden in de rol van aanjager van buiten, die geacht wordt de juiste vragen te stellen, zie hieronder.

INSTELLING VAN DE RCIHH EIND 2021

De instelling van de RCIHH en vaststelling van diens takenpakket heeft wat langer geduurd dan eerder gecommuniceerd door het kabinet. Over het takenpakket van de RCIHH wordt onder meer in oktober 2021 het volgende gemeld aan de Kamer⁷:

- De regeringscommissaris krijgt de taak om de voortgang van de maatregelen te bevorderen, de ministeries daarop aan te spreken en waar nodig met voorstellen te komen om knelpunten op te lossen;
- Ook zal de regeringscommissaris een verbindende rol spelen tussen de verschillende actoren die op het terrein van de informatiehuishouding een (wettelijke) taak vervullen;
- De regeringscommissaris gaat opereren in een complex bestuurlijk veld. Primair zijn ministeries zelf verantwoordelijk voor de verbetering van hun informatiehuishouding en voor archivering volgens de wettelijke kaders;
- De regeringscommissaris vervult [...] een belangrijke verbindende rol [...] door de rapportages van de ministeries te beoordelen op basis van de constateringen in de rapporten van de Inspectie O&E en de adviezen van het Adviescollege O&I. De regeringscommissaris

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

⁶ Open op Orde: Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid, maart 2021. Hierin staan passages zoals: 'De governance en monitoring op de veranderopgave wordt rijksbreed onder leiding van de regeringscommissaris informatiehuishouding ingericht' en "... er is een programmaplan in de maak voor de regeringscommissaris. Dit plan vormt het eerste instrument op basis waarvan de regeringscommissaris zijn sturende en monitorende taken nader gaat vormgeven." Deze passages gaan uit van een sturende / leidinggevende rol in de uitvoering.

⁷ Kamerbrief Uitwerking regeringscommissaris informatiehuishouding van staatssecretaris BZK, 22 oktober 2021, vergaderjaar 2021 – 2022, Kamerstuk 29 362, nr. 299.

stimuleert ministeries om de constatering van de Inspectie O&E en de adviezen van het Adviescollege O&I op te volgen en spreekt ze zo nodig daarop aan;

- Hierbij zal de regeringscommissaris in ieder geval tot het Adviescollege O&I volledig operationeel is en de uitbreiding van de Inspectie O&E verder is gevorderd, met name aanjager zijn van de verbetering van de informatiehuishouding. De regeringscommissaris neemt taken van bestaande actoren niet over, en zoekt waar nodig vooraf de afstemming met het Adviescollege O&I;
- De regeringscommissaris is het gezicht van de verbetering van de informatiehuishouding binnen het Rijk;
- Zij/hij zal naast het stimuleren en aanspreken van ministeries op de verbetering ervan, ook als boegbeeld een rol spelen om politiek en bestuurlijk draagvlak te verwerven voor zaken die de voortgang en aanpak kunnen versterken;
- De regeringscommissaris zal zich ook gaan richten op het optimaliseren van het beschreven sturingssysteem en het verder inzichtelijk maken van de effecten van de verbetering van de informatiehuishouding op burgers en bedrijven.

In de brief van oktober 2021 wordt verder gemeld dat de regeringscommissaris gaat opereren in een complex bestuurlijk veld, waarbij departementen primair verantwoordelijk zijn voor hun informatiehuishouding.

Op 17 december 2021 meldt de staatssecretaris BZK aan de Kamer de benoeming van de RCIHH. Met ingang van 1 januari 2022 wordt de heer dr. A. Zuurmond aangesteld als regeringscommissaris Informatiehuishouding voor de duur van twee jaar voor 16 uur per week.⁸ In de Kamerbrief herhaalt de staatssecretaris diens visie op de rol van de RCIHH:

Het kabinet wil met de benoeming van de RCIHH iemand met extra gezag laten werken aan het op orde brengen van de informatiehuishouding. De regeringscommissaris Informatiehuishouding zal onder meer als boegbeeld het initiatief nemen in het opbouwen en in stand houden van politiek en bestuurlijk draagvlak voor het programma Open op Orde⁹, en als aanjager stimuleren dat ministeries, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, de informatiehuishouding verbeteren. De regeringscommissaris Informatiehuishouding zal met de betrokken ministeries knelpunten in de uitvoering van het programma Open op Orde benoemen en oplossingen aandragen. De regeringscommissaris Informatiehuishouding heeft ook een belangrijke verbindende rol, door de rapportages inzake de informatiehuishouding van de ministeries te beoordelen op basis van de constatering in de rapporten van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (O&E) en de adviezen van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (O&I). In overleg met de Inspectie O&E en/of het Adviescollege O&I spreekt hij de ministeries aan op de mate en snelheid waarmee ministeries de rapporten en adviezen concreet oppakken. Ook kan hij, indien het de voortgang van het programma Open op Orde ten goede komt en voor de realisatie van het programma Open op Orde noodzakelijk is, aan de coördinerend bewindspersoon voorstellen doen om bevoegdheden in te zetten.

Ook het instellingsbesluit Regeringscommissaris Informatiehuishouding wordt gepubliceerd.¹⁰

Instellingsbesluit regeringscommissaris Informatiehuishouding van 17 december 2021

Artikel 2

1. Er is een Regeringscommissaris Informatiehuishouding;

⁸ Kamerbrief Benoeming regeringscommissaris informatiehuishouding van staatssecretaris BZK, 17 december 2021, Kamerstuk 29 362, nr. 302.

⁹ Inmiddels: Programma Open Overheid, Spoor Informatiehuishouding. Beide termen worden in deze rapportage nog gebruikt.

¹⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 december 2021, nr. 2021-0000665009, houdende instelling van de regeringscommissaris Informatiehuishouding.

2. De Regeringscommissaris Informatiehuishouding is onder verantwoordelijkheid van de Minister [van BZK] belast met het bevorderen van de uitvoering van het Programma Open op Orde.

Artikel 3

De Regeringscommissaris Informatiehuishouding heeft de volgende taken:

- a) als boegbeeld het initiatief nemen in het opbouwen en in stand houden van politiek en bestuurlijk draagvlak voor het programma Open op Orde;
- b) het voeren van, en zitting nemen in, overleggen en het onderhouden van een nauwe samenwerkingsrelatie met de betrokken rijksoverheidsorganisaties;
- c) het stimuleren dat rijksoverheidsorganisaties, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, de informatiehuishouding verbeteren en de doelen van het programma Open op Orde halen, en met de betrokken rijksoverheidsorganisaties knelpunten in de uitvoering van het programma Open op Orde benoemen en oplossingen aandragen;
- d) zo nodig rijksoverheidsorganisaties op de voortgang aanspreken en indien het de voortgang van het programma Open op Orde ten goede komt en voor de realisatie van het programma Open op Orde noodzakelijk is, voorstellen doen aan de Minister om bevoegdheden in te zetten;
- e) het signaleren van ontwikkelingen en bewaken van de voortgang van de uitvoering van het programma Open op Orde en daarover rechtstreeks adviseren aan de Minister;
- f) het inzichtelijk laten maken van maatschappelijke effecten van de uitvoering van het Programma Open op Orde;
- g) het op verzoek bijstaan van de Minister, bij de behandeling van het programma Open op Orde in het parlement, waarbij de Regeringscommissaris Informatiehuishouding desgewenst het woord kan voeren over feiten en omstandigheden betreffende het programma Open op Orde;
- h) het adviseren over, en het doen van, voorstellen voor verbeteringen ten aanzien van het functioneren van het sturingsstelsel.

ROLINVULLING VAN DE RCIHH: BREDER DAN OP PAPIER AFGESPROKEN

Vanaf de start per januari 2022 heeft de RCIHH een bredere invulling gegeven aan de rol dan de op papier¹¹ afgesproken en eind 2021 gecommuniceerde taken. De RCIHH heeft direct vanaf het begin van zijn ambtstermijn aangegeven^{12 13 14} richting staatssecretaris, Tweede Kamer en buitenwacht dat hij redeneert vanuit ambities en dat hij daarom een verbreding en verdieping van zijn opdracht wenst en ziet in de volgende zin:

- De opdracht wordt niet beperkt tot de informatiehuishouding van de rijksoverheid, maar ziet op de informatiehuishouding van de hele overheid;
- Waarbij de informatiehuishouding zich niet beperkt tot documenten maar ook ziet op gegevens(stromen);
- Uitgangspunt van de opdracht is een transformatie van de overheid en de bijdrage die een moderne informatiehuishouding daaraan kan leveren.

¹¹ De uitbreiding zou wel besproken/geaccordeerd zijn met de relevante DG alsook met toenmalig staatssecretaris dhr. Knops.

¹² Beantwoording kabinet op de vraag van het kamerlid Omtzigt eind april 2023 aan het ministerie van Algemene Zaken t.a.v. opvolging acties kabinetsreactie op het POK-rapport.

¹³ Technische briefing RCIHH Tweede Kamer 2 februari 2022.

¹⁴ Interview OD magazine met dhr. Arre Zuurmond, 1 november 2022 "We hebben radicaal andere werkwijzen nodig", <https://magazines.od-online.nl/pd-od-23-2022/arre-zuurmond-radicaal-andere-werkwijzen>.

De bredere insteek van de RCIHH is in de praktijk nooit geformaliseerd in een nieuw instellingsbesluit of anderszins. Op basis van bestudeerde documenten en gehouden interviews constateren wij dat in de praktijk bovengenoemde uitbreiding algemeen geaccepteerd werd.

De RCIHH heeft in zijn interview met ons aangegeven dat hij het grootste gedeelte van zijn aanstellingsperiode in de praktijk ruim 30 – 40 uur per week gewerkt heeft, in plaats van de wekelijkse aanstelling voor 16 uur.¹⁵ Conform artikel 4 van het Instellingsbesluit heeft de RCIHH tevens een bureau ter ondersteuning van de werkzaamheden inclusief bijbehorend budget. Uit gehouden interviews blijkt dat er alomtevretenheid bestaat over de kwaliteit van de ondersteuning, sommige geïnterviewden vinden wel dat het bureau wat onderbezet was, zonder dat overigens een causaal verband tussen resultaten en aantal fte wordt geconstateerd. Tevens heeft iedere geïnterviewde aangegeven dat de RCIHH echt zelf als het boegbeeld opereerde en ook zo werd gezien; het bureau was vooral ondersteunend en met name op de achtergrond op de inhoud actief.

HET SPEELVELD WAARIN DE RCIHH OPEREERT IS COMPLEX EN DRUK

De RCIHH opereert in een complex en druk speelveld dat zich in de afgelopen jaren ook verder ontwikkeld heeft. De RCIHH heeft onder andere te maken met:

- 12 departementen (waaronder vooral BZK (directie CIO RIJK) en OCW (directie Media en Cultuur);
- Toezichhouders en stelselpartijen (ACOI, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Rijksarchivaris van het Nationaal Archief en Shared Service Organisaties zoals Doc Direkt);
- Programma's en projecten, die in verschillende gremia op verschillende niveaus vertegenwoordigd zijn (bijv. het programma Open op Orde, CIO beraad, Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitalisering en Overheid (OBDO), programmeringstafel GDI, Architectuurraad, etc.);
- Daarnaast heeft de RCIHH - vanwege diens verbreding van de eigen opdracht - ook aandacht voor ontwikkelingen bij decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties;
- Daarnaast zijn er ook spelers weliswaar wat verder op meer afstand, maar desondanks ook (in)direct betrokken bij informatiehuishouding, zoals de Algemene Rekenkamer, Auditdienst Rijk, het Adviescollege ICT-toetsing.

3. ACTIES EN RESULTATEN VAN DE RCIHH

OPERATIONELE ACTIVITEITEN

Analyse van de operationele activiteiten van de RCIHH laat zien dat in de afgelopen twee jaar de RCIHH een variëteit aan activiteiten ondernomen, zoals onder andere het navolgende:

- Opleveren van diverse rapportages en adviezen aan de Tweede Kamer;
- Geven van een technische briefing aan de Tweede Kamer;
- Het voeren van briefwisselingen met vooraanstaande personen over de uitdagingen en kansen van de informatiehuishouding;
- Deelnemen aan overleggen en/of bilaterale overleggen binnen BZK, het verantwoordelijk ministerie voor open op orde en kaders rond informatiehuishouding (o.a. met de staatssecretaris, SG, DG, programmadirecteur en programmamanagers open op orde, CIO Rijk);

¹⁵ In de periode september 2022 – februari 2023 is de RCIHH vanwege privé omstandigheden grotendeels afwezig geweest.

- Gesprekken met plaatsvervangend secretaris-generaals (SG's) en programmamanagers bij diverse departementen;
- Het houden van bilaterale overleggen met een diversiteit aan stakeholders binnen en buiten de Rijksoverheid (o.a. ACOI, Nationaal Archief, VNG, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, IPO, Doc Direkt, De Waag, Universiteit Leiden, etc.);
- Deelnemen aan plenaire overleggen zoals bijvoorbeeld het OBDO;
- Interviewgesprekken met departementen, met als uitgangspunt two pagers waarin de staat/transformatie van de informatiehuishouding kritisch wordt bekeken;
- Het organiseren van keukentafelsessies in het land en open donderdagen om met vakgenoten en belanghebbenden in gesprek te gaan over de informatiehuishouding en goede voorbeelden te delen;
- Het publiceren van weblogs over diens visie, ervaringen en bevindingen als regeringscommissaris;
- Oprichten van een LinkedIn community;
- Organiseren van kennistrips (o.a. naar de Kennisbank in België);
- Aanwezig zijn tijdens relevante debatten in de Tweede Kamer, ter ondersteuning van de bewindspersoon.

Met het uitvoeren van deze activiteiten heeft de RCIHH een brede uitwerking gegeven aan de volgende onderdelen van het Instellingsbesluit:

- Als boegbeeld het initiatief nemen in het opbouwen en in stand houden van politiek en bestuurlijk draagvlak voor het programma Open op Orde;
- Het voeren van, en zitting nemen in, overleggen en het onderhouden van een nauwe samenwerkingsrelatie met de betrokken rijksoverheidsorganisaties;
- Het stimuleren dat rijksoverheidsorganisaties, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, de informatiehuishouding verbeteren en de doelen van het programma Open op Orde halen, en met de betrokken rijksoverheidsorganisaties knelpunten in de uitvoering van het programma Open op Orde benoemen en oplossingen aandragen;
- Rijksoverheidsorganisaties op de voortgang aanspreken;
- Het signaleren van ontwikkelingen en bewaken van de voortgang van de uitvoering van het programma Open op Orde en daarover rechtstreeks adviseren aan de Minister;
- Het op verzoek bijstaan van de Minister, bij de behandeling van het programma Open op Orde in het parlement, waarbij de Regeringscommissaris Informatiehuishouding desgewenst het woord kan voeren over feiten en omstandigheden betreffende het programma Open op Orde;
- Het adviseren over, en het doen van, voorstellen voor verbeteringen ten aanzien van het functioneren van het sturingsstelsel.

De volgende taak uit het instellingsbesluit heeft de RCIHH niet gedaan:

- Het inzichtelijk laten maken van maatschappelijke effecten van de uitvoering van het programma op orde. Er zijn vanuit het programma geen rapportages verschenen. Mogelijk wordt dit verklaard, omdat het programma nog wat minder in de realisatiekracht zit dan destijds bij het instellingsbesluit RCIHH was voorzien. Focus van de RCIHH lag voor dit punt op het aangaan van het gesprek met maatschappelijke partners over verwachtingen en knelpunten in de informatiehuishouding van de overheid. Tevens dient in dit verband genoemd te worden dat de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) in 2021 heeft verzocht de departementale rapportagedruk te verlichten. Naast het terugbrengen van aantal rapportagemomenten, is de rapportage niet langer op projectniveau maar op het niveau van actielijnen en is de eis om te werken met KPI's per project vervallen.¹⁶ Door deze wijzigingen werd het lastiger voor de RCIHH de voortgang te monitoren.

¹⁶ Aanbiedingsformulier Agendapunt 4.a. Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst, 14 december 2021.

STRATEGISCHE VISIE EN BIJBEHORENDE PRODUCTEN/SPEERPUNTEN

In het Instellingbesluit is het bevorderen van de uitvoering van het programma Open op Orde de kapstok waar de RCIHH aan is opgehangen. Zoals hoofdstuk 2 al benoemt, heeft de RCIHH snel na zijn aanstelling gezegd dat zijn uitgangspunt van de opdracht een transformatie van de overheid is en te bekijken wat de bijdrage is die een moderne informatiehuishouding daaraan kan leveren. Het is met name deze transformatie, die de producten van de RCIHH heeft bepaald.

De RCIHH heeft getracht een spade dieper te gaan dan sec het programma op orde te beoordelen, teneinde in zijn optiek tot de kern te komen. In de kern is zijn kritiek dat binnen het huidige paradigma gewerkt wordt. "Dat paradigma (bureaucratisch, legalistisch, verkokerd) kenmerkt de overheid van de laatste decennia, en het is duidelijk dat het op orde krijgen van de informatiehuishouding binnen dat paradigma niet voldoende gaat helpen om de vraagstukken die nu voorliggen adequaat aan te pakken. ... De overheid moet transformeren. Nu is de overheid een bureaucratisch, legalistische, verkokerde overheid, die traag werkt, die werkt in de verleden tijd, die uitgaat van wantrouwen en zich concentreert op rechtmatigheid. We hebben een responsieve, proactieve overheid nodig. Een overheid die werkt in de actualiteit, die opgavegericht werkt, die vermaatschappelijkt werkt (samen met maatschappelijke actoren). Alle goedbedoelde activiteiten van het programma Open op Orde zijn te vergelijken met een – noodzakelijke - dweiloperatie, maar waarbij aandacht voor de aanpak van het kernprobleem niet of onvoldoende wordt aangepakt." ¹⁷

Voor de transformatie van de informatiehuishouding heeft de RCIHH in de afgelopen twee jaar daarom een aantal speerpunten uitgewerkt. Uit de door ons gehouden interviews blijkt dat de speerpunten worden gezien als goede inhoudelijke vergezichten; het betreffen aspecten en vergezichten waar in beginsel niemand pertinent tegen kan zijn. Het zijn goede ambities voor de informatie- en gegevenshuishouding om huidige vraagstukken op termijn op te kunnen lossen. Tegelijkertijd hebben wij in de interviews ook kritische geluiden gehoord, zoals: onvoldoende concreet wat een speerpunt precies inhoudt, welk probleem bepaalde speerpunten nou precies oplossen, dat er mogelijke minder ingrijpende alternatieven al zijn en vraagtekens bij de praktische uitvoering om de speerpunten te realiseren.

De speerpunten staan in onderstaande tabel weergegeven. De twee rechter kolommen vermelden wat door de stakeholders op hoofdlijnen als positief en als kritiekpunt wordt genoemd.

Speerpunt van de RCIHH	Korte beschrijving	Genoemde positieve aspecten	Genoemde kritiekpunten
Algemene informatiewet	Een algemene informatiewet om meer samenhang te brengen in de wet- en regelgeving rond informatievoorziening. Zou tevens moeten voorzien in doorzettingmacht/-bevoegdheden voor de minister om indien zaken niet goed lopen, te kunnen ingrijpen	<ul style="list-style-type: none"> Aandacht voor betere bevoegdheden voor bestuurders en kaderstellers met betrekking tot de informatiehuishouding Prominente aandacht voor een goede informatievoorziening en -huishouding 	<ul style="list-style-type: none"> Tijd is er niet rijp voor Invoering van een nieuwe wet vergt vele jaren (de Woo heeft 10 jaar geduurd) Probleem van bevoegdheden vraagt betere toepassing van bestaande mogelijkheden en kaders, vereist dus geen nieuwe wet

¹⁷ Informatiehuishouding, de postkoets met hulpmotor: Rapportage en speerpunten van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding, 1 mei 2023 en Informatiehuishouding als spiegel van de overheid, Storyline RCIHH na val kabinet', augustus 2023.

Informatiehuishouding en openbaarheid	Een responsieve overheid die goed in staat is om informatie via passieve of actieve openbaarmaking openbaar te maken	<ul style="list-style-type: none"> • Lessen trekken van wijze van openbaarmaking en ervaringen met de Woo is goed 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus in de uitvoering ligt momenteel op omgang met vele Woo-verzoeken; nog niet op verdere verbetering van actieve openbaarmaking
Werkomgeving van de toekomst/architectuur/infrastructuur	We hebben te maken hebben met verschillende professionals met verschillende werkprocessen. Ieder van deze processen heeft eigen informatiebehoefte, maar ook eigensoortige informatieproductie en werkomgeving. De RCIHH maakt daarom onderscheid tussen 6 archetypen van werkprocessen. Een belangrijk middel in het ontwerpen van deze werkomgevingen is door dit in een architectuur op te nemen én conform deze principes te handelen	<ul style="list-style-type: none"> • Noodzakelijk om de werkomgeving van medewerkers te moderniseren • Wordt binnen het programma Open Overheid, Spoor Informatiehuishouding aan gewerkt • 6 archetypen worden herkend 	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering van eerdere (simpelere) initiatieven, zoals de Rijkspas duurden al ruim 10 jaar; niet op korte termijn te realiseren, gegeven de huidige problematieken
Informatieacademie	Een goed functionerende gemeenschap van informatieprofessionals met ook een agora-, onderzoeks- en onderwijsfunctie	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op opleiden van informatie-professionals zoals IT-architecten • Mogelijkheid voor voortzetten van bestaande netwerk-bijeenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> • Er lopen al veel vergelijkbare opleidings-initiatieven bij het Rijk; er is derhalve meer behoefte om zaken samen te brengen dan aan een nieuw initiatief
Gegevensdeling/huishouding	Standaardisatie en aansluiting van gegevens, zoals gebeurt bij de Belgische Kruispuntbank	<ul style="list-style-type: none"> • Belgisch voorbeeld van de Kruispuntbank is inspirerend voorbeeld hoe gegevensdeling tussen overheden en maatschappelijke partijen kan lopen 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatieven rond federatief datastelsel en rond instelling Chief Data Officer (CDO) lopen reeds

BESCHOUWING OP DE ONDERNOMEN ACTIVITEITEN EN OPGELEVERDE PRODUCTEN, WAT HEEFT DE RCIHH AL DAN NIET BEREIKT

Wij constateren dat er alom lof en tevredenheid is over ondernomen activiteiten van de RCIHH, maar dat er uiteenlopende perspectieven zijn op (nut en noodzaak van) opgeleverde producten en de daarbij gevolgde route.

Door de bank genomen is er bij de verschillende gremia consensus en brede tevredenheid over:

- De veelheid en verscheidenheid aan activiteiten van de RCIHH, leidend tot interactie en intervisie
- Het genereren van creatieve ideeën
- Het op alle niveaus onder de aandacht brengen van de nut en noodzaak van het onderwerp informatiehuishouding
- Mensen in beweging krijgen en (deels) te verbinden

Als voornaamste kritiekpunt zien wij dat de RCIHH nogal gefocust is geweest op het maken en behandelen van zijn eigen agenda, waarbij het programma Open op Orde (inmiddels: Programma Open Overheid, Spoor Informatiehuishouding) in sommige gevallen ogenschijnlijk een bijrol had. Rode draad in de adviezen van de RCIHH is dat deze vindt dat de informatiehuishouding dient te transformeren om in dienst te kunnen staan van de responsieve overheid, het programma Open op Orde ziet de RCIHH meer als een (noodzakelijke) dweiloperatie dat aan symptoombestrijding doet. Er zijn dan ook diverse kritische notities¹⁸ aan de Staatssecretaris/Tweede Kamer van zijn hand over de voortgang van het programma. Ook heeft de RCIHH benoemd dat: "het harde werken binnen het programma (Open op Orde) onvoldoende bijdraagt aan de benodigde transformatie van de informatiehuishouding¹⁹".

Ten behoeve van de transformatie heeft hij een vijftal speerpunten benoemd om deze transformatie te bewerkstelligen, deze zijn hiervoor uitgebreid aan de orde gekomen. De speerpunten zijn weliswaar gedefinieerd grotendeels²⁰ langs de actielijn van het programma Open op Orde, maar deze kennen een andere tijdshorizon, abstractieniveau en snelheid dan het programma zelf. De RCIHH transformatie ideeën zijn er 1 met vergezichten, waarbij de operationalisering nog geheel dient plaats te vinden. Het programma Open op Orde is uitvoeringsgericht en heeft zelf geen transformatie perspectief. Daarbij heeft de dagelijkse uitvoering ook te maken met vraagstukken, zoals de omgang met de vele Woo-verzoeken die al veel (mentale en fysieke) capaciteit vergen.²¹

Bovenstaande verschillen hebben geleid tot diverse botsingen tussen de RCIHH en bestaande institutionele orde. Vaak werd een gezamenlijk vertrekpunt ('common ground') gemist en werd ervaren dat de RCIHH buitenboordmotor functioneerde op een dusdanig aantal pk dat niet in verhouding stond tot waar het programma Open op Orde zich bevond. Hierdoor leidden de ideeën van de RCIHH soms tot vraagtekens en weerstand bij de diverse Open op Orde programmaleiders van de departementen. Vice versa leidden weerstand en het ervaren van een gebrek aan steun voor zijn ideeën tot de situatie dat de RCIHH nog autonomer ging opereren, daarbij de verbinding soms uit het oog verliezend. Dit kwam de voortgang van het werken aan verbetering van de informatiehuishouding niet altijd ten goede.

Aanstelling van een regeringscommissaris is onlosmakelijk verbonden met het naar voren brengen van iemands eigen ideeën en denkwijze hoe bepaalde zaken te realiseren. Het helpt daarbij wel als regeringscommissaris en de verantwoordelijke organisaties voor de uitvoering redelijk op 1 lijn zitten

¹⁸ Informatiehuishouding, de postkoets met hulpmotor: Rapportage en speerpunten van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding, 1 mei 2023.

¹⁹ Nota Rapportage en Speerpunten Regeringscommissaris Informatiehuishouding, 4 mei 2023.

²⁰ Incorporatie van gegevenshuishouding is een vijfde speerpunt dat niet direct wordt gehangen aan een actielijn.

²¹ De vergelijking is te maken met een verbouwing terwijl de 'winkel' open moet blijven. Het vraagt veel om enerzijds een nieuwe 'winkel' voor informatiehuishouding te willen bouwen, maar tegelijkertijd ook de huidige 'winkel' open te moeten houden, waarin reeds sprake is van diverse lekkages.

wat er wanneer dient te gebeuren en hoe radicaal (stelsel) veranderingen moeten zijn. Dat was in de afgelopen twee jaar niet altijd het geval.

De noodzakelijke verbeteringen op het gebied van informatiehuishouding zijn bijzonder groot en vergen van alle betrokkenen veel inzet, overtuigingskracht, geloof en geduld. In zekere zin is twee jaar (aanstelling RCIHH voor 16 uur p/w, met afwezigheid van +/- 5 maanden) ook te kort om de echte resultaten op het gebied van verbetering van informatiehuishouding te beoordelen. Het programma Open op Orde is ook nog niet volledig op realisatiekracht. De bijdrage van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding sinds 1 januari 2022 aan het verbeteren van de rijksbrede informatiehuishouding is dan ook niet exact vast te stellen. Wel constateren wij dat de RCIHH in de afgelopen twee jaar een zeer rijke schakering aan operationele activiteiten heeft ondernomen en tegelijkertijd strategische vergezichten en speerpunten heeft gelanceerd. Daar waar in het begin de activiteiten nog redelijk dicht tegen het programma Open op Orde aanzaten, is dit later (veel) breder geworden en kwam in zijn activiteiten en producten centraal te staan hoe de in zijn optiek benodigde transformatie op het gebied van informatiehuishouding gerealiseerd kan worden.

4. CONCLUSIES EN ADVIES VOOR NABIJE TOEKOMST

De RCIHH is ingesteld ten tijde van een enerverende periode, binnen 1 jaar na het uitkomen van het rapport Ongekend Onrecht en midden in de COVID pandemie. In de afgelopen twee jaar is het speelveld waarin de RCIHH opereert, verder uitgebreid en versterkt. Zo is het programma op orde in uitvoering gekomen en heeft BZK versterkte regie hier op gevoerd, is de Inspectie O&E qua capaciteit uitgebreid en is er ook de komst van het ACOI. Ook de Rijksarchivaris van het Nationaal Archief dient in dezen niet vergeten te worden. Een deel van voornoemde versterkende maatregelen voor stelselpartijen bevinden zich nog in een opbouwfase. Van belang is dat het versterkte systeem van sturing en toezicht optimaal gaat functioneren en dat de lijnen van sturing en toezicht met elkaar verbonden worden. Het is hierbij de vraag of en wat de meerwaarde van een RCIHH in de nabije toekomst is.

Een Regeringscommissaris Informatiehuishouding is per definitie niet veel meer dan een tijdelijke hulpstructuur. Alle gremia beseffen dat een eventuele realisatie op termijn van de geadresseerde speerpunten primair bij de eerste lijn ligt (de departementen, uitvoeringsorganisaties, lagere overheden, etc.). Partijen zoals een RCIHH, ACOI, Inspectie O&E, Rijksarchivaris kunnen vanuit een toezichthoudende en adviserende rol (tweede lijn) zaken signaleren, monitoren en adviseren, maar niet verantwoordelijk gesteld worden voor een goede en tijdige uitvoering door de primaire lijn. ACOI, Rijksarchivaris en Inspectie O&E zullen komende jaren verder actief zijn en zichzelf verbeteren. Het op langere termijn nodig hebben van een externe RCIHH zou een failliet van het uitvoeringssysteem betekenen; dat betekent immers dat allerlei zaken om de uitvoering van informatiehuishouding heen moeten worden georganiseerd om deze te helpen en te verbeteren.

Iedereen is het er wel over eens dat de RCIHH een toegevoegde waarde heeft gehad als boegbeeld, aanjager en adviseur voor de informatiehuishouding. Diverse personen en gremia zagen hem ook als samenwerkingspartner. Alom worden de onafhankelijke, deskundige en kritische blik geroemd, inclusief de vernieuwende en innovatieve visie/speerpunten, al vragen diverse personen zich af of de tijd hier rijp voor is en dit dé oplossingen zijn.

Iedereen stelt zich de vraag of deze tijdelijke hulpstructuur nog wenselijk is of dat de speerpunten op een andere manier, in het reeds drukke speelveld, verder gebracht kunnen worden. Dit is zeker nog relevanter, juist ook omdat de huidige RCIHH heeft aangegeven per definitie eind 2023 te stoppen en een eventueel nieuwe RCIHH altijd ook met eigen ideeën zal komen. Het zou immers naïef zijn – gegeven de statuur en persoonlijkheid verbonden aan een dergelijke functie - om te veronderstellen dat een andere persoon in de functie van RCIHH louter de ideeën van de huidige RCIHH verder gaat brengen.

Momenteel (december 2023) is de situatie zo dat de door de RCIHH opgeleverde rapportages gebruikt worden voor aanscherping van het nieuwe Meerjarenplan Open Overheid (nog in ontwikkeling op moment van schrijven). De bevindingen in de voorgaande hoofdstukken afwegende, komen wij – gegeven de huidige stand van zaken - tot de volgende adviezen.

Advies 1: Houd de praktische blik naar buiten: zoek op het gebied van informatiehuishouding de aansluiting en samenwerking ook buiten het Rijk; blijf de ingezette lijn van interactieve reflectie bestendigen

- Zorgen dat successen als open donderdagen, keukentafelsessies, gesprekken met andere bestuurslagen en maatschappelijke partijen niet verloren gaan. De ACOI zou hier bijvoorbeeld het voortouw in kunnen nemen. Het idee is en blijft een 'onafhankelijke' hot spot te creëren met een multidisciplinaire focus die fungeert als 'motor' voor de ontwikkeling van informatiehuishouding als vakgebied. Interactieve reflectie is de sleutel.

Advies 2: Bied de komende maanden aandacht en ruimte om de RCIHH transformatie speerpunten te concretiseren en te verankeren

- De speerpunten van de RCIHH kunnen verder gebracht en verankerd worden, mits er de overtuiging is dat dit niet leidt tot stapeling van ambities en daarmee het uit zicht raken van het einddoel. Uiteraard geldt tevens dat dit binnen het hedendaagse huidige politiek-bestuurlijk-ambtelijk landschap dient te passen en aansluit op de 'tone at the top' vanuit het nieuwe kabinet en Tweede Kamer met betrekking tot de informatiehuishouding van de overheid. Het verder uitwerken en concretiseren van de speerpunten zou kunnen onder verantwoordelijkheid van één (sterke beleids)directie, maar gezien de verscheidenheid aan onderwerpen is ons advies om per element te bepalen welk besluitvormend gremium/orgaan hier het meest geëigend toe is. Randvoorwaarde is uiteraard wel dat deze instanties/organen voldoende bevoegdheden hebben (c.q. krijgen²²) en dat de verantwoordelijken ieder halfjaar rapporteren over de voortgang en als ideeën onverhoopt niet verder gebracht worden, dit vermeld en beargumenteerd wordt in een Kamerbrief.

Advies 3: Als invulling wordt gegeven aan advies 1 en advies 2, kan de huidige functie van RCIHH beëindigd worden

- Er is, mits advies 1 en 2 opgevolgd worden, geen noodzaak voor een nieuwe RCIHH met hetzelfde takenpakket en/of rolinvulling als een buitenboordmotor en aanjager

Advies 4: Wees realistisch: verbetering van de informatiehuishouding vergt vele jaren

Tot slot geldt dat iedereen: de RCIHH zelf, medestanders én critici stellen dat de verbetering van de informatiehuishouding een grote en lange opgave is. De veranderopgave is omvangrijk en vergt van alle betrokkenen veel inzet, overtuigingskracht, geloof en geduld. Een Regeringscommissaris Informatiehuishouding was en is niet veel meer daarbij dan een tijdelijke hulpstructuur. Het moment lijkt nu gekomen om die hulpstructuur op te heffen en zaken meer in de lijn te beleggen conform voorgaande adviezen. Over enkele jaren kan dan gereflecteerd worden om te bepalen hoe de uitvoering aan de slag is gegaan, of nieuwe ideeën wenselijk zijn en of en hoe daarbij een nieuwe (tijdelijke?) hulpstructuur te creëren.

²² Zie de concept informatiewet die in lijn met de comptabiliteitswet regelt dat minister BZK beslissings- en doorzettingsbevoegdheid op informatiehouding heeft. Mogelijk kan dit ook geregeld worden in een coördinatiebesluit, een minder ingrijpend traject dan een compleet nieuwe wet. En sommigen (blijkens gehouden interviews) zijn al overtuigd dat huidige instrumentarium al veel dwingende aanwijzingsmogelijkheden biedt, maar dat dit onvoldoende wordt ingezet.

BIJLAGE 1: GESPROKEN PERSONEN

- [REDACTED] Rijksarchivaris en directeur Nationaal Archief
- [REDACTED] Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering
- [REDACTED] Regeringscommissaris Informatiehuishouding
- [REDACTED] plv. Programmamanager Open Overheid, spoor Informatiehuishouding Rijk
- [REDACTED] Directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie, Ministerie BZK
- [REDACTED] Programmamanager Open op Orde bij VWS
- [REDACTED] Directeur rijksbrede programma Open Overheid
- [REDACTED] Coördinerend beleidsmedewerker CIO Rijk, Ministerie BZK
- [REDACTED] Wetgevingsjurist bij bureau Regeringscommissaris Informatiehuishouding
- [REDACTED] Hoofd Cluster Staatsinrichting en Bestuur CZW, Ministerie BZK
- [REDACTED] Strategisch adviseur bij bureau Regeringscommissaris Informatiehuishouding
- [REDACTED] Directeur-bestuurder Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) Realisatie
- [REDACTED] Plv. Directeur en hoofdinspecteur bij Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
- [REDACTED] Afdelingshoofd Informatie, Archieven & Bibliothekenbeleid bij directie Media & Creatieve Industrie, Ministerie OCW
- [REDACTED] Programmadirecteur ENIGMA, Informatiehuishouding Open op Orde, Ministerie SZW
- [REDACTED] Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW), Ministerie BZK

Onderdeel van de afweging over het al dan niet continueren van de RCIHH is een zelfstandig advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI). In de externe evaluatie van Strated Consulting is in afstemming met onze opdrachtgever vanuit rolzuiverheid derhalve besloten om de ACOI niet te betrekken bij het input leveren voor deze externe evaluatie.

BIJLAGE 2: BESTUDEERDE DOCUMENTEN

De gedetailleerde bronnen zijn in voetnoten opgenomen, hieronder een globaal overzicht van bestudeerde documenten:

- Agenda en overzicht van gevoerde overleggen van de RCIHH
- Brieven, rapporten (o.a. Informatiehuishouding: Postkoets met hulpmotor) presentaties (technische briefing), adviezen en interviews van de RCIHH
- Evaluaties van de ADR (Beoordelings- en verantwoordingsproces van het programma Open op Orde definitief)
- Externe adviezen (o.a. t.a.v. chatberichten archivering)
- Instellingsbesluit RCIHH
- Kamerstukken van dossiers 35510 en 29362
- Selectie van verslagen van programmaraad Open Overheid
- Website RCIHH (<https://www.RCIHH.nl/>, laatst bezocht 17 november 2023) met interviews en artikelen

Strated Consulting is een strategisch advies- en evaluatiebureau te Rotterdam. Wij zijn met name actief in de (semi-) publieke sector. Onze onderzoekswerkzaamheden ondersteunen organisaties bij het nemen van belangrijke besluiten. Deze kunnen zowel op de eigen organisatie als op de buitenwereld een grote impact hebben, waardoor een objectief en betrouwbaar advies bijzonder waardevol wordt. Onze dienstverlening is onder te verdelen in vier verschillende pijlers:

- Strategie- en beleidsadvisering
- Projectmanagement
- Onafhankelijke evaluaties
- Waarheidsvinding

info@stratedconsulting.nl
www.stratedconsulting.nl

