



Adviescollege
Openbaarheid en
Informatiehuishouding

www.acoi.nl

Alles is *niets*

Advies over meerjarenplannen
van de overheid voor de digitale
informatiehuishouding

Mei 2024

Het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is een permanent college, ingesteld op grond van de Wet open overheid (Woo). Het Adviescollege adviseert regering en parlement gevraagd en ongevraagd over openbaarmaking en overheidsinformatie en verbetering van de informatiehuishouding. Daarnaast heeft het college een bemiddelingstaak voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang.

Leden van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zijn:

Ineke van Gent, voorzitter
Jamila Aanzi
Martin Berendse
Caroline Koetsenruijter
Serv Wiemers

Download dit advies:



Inhoud

Samenvatting van dit advies	4
<hr/>	
1 Aanleiding voor dit advies	8
<hr/>	
2 De meerjarenplannen van de overheid	10
<hr/>	
De vier belangen bij verbetering van de informatiehuishouding	10
De tussenstand van de informatiehuishouding	10
Beschouwing van de huidige meerjarenplannen	11
3 Advies aan de bewindspersonen van BZK en OCW: zorg samen voor een nationale aanpak	13
<hr/>	
Maak inhoudelijke keuzes voor het beheer van informatie	15
Realiseer landelijke regie via een Nationaal Coördinator Openbaarheid en Informatiehuishouding	20
Zorg voor een langjarige planning en financiering	24
Bijlage 1: Overzicht van maatregelen	27
<hr/>	
Bijlage 2: Onderzoek voor dit advies	47
<hr/>	



Samenvatting van dit advies

In december 2023 verschenen vier **meerjarenplannen voor verbetering van de informatiehuishouding van de overheid**. Afzenders waren de bewindspersonen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor gemeenten, het Interprovinciaal Overleg (IPO) voor provincies en de Unie van Waterschappen (UvW) voor de waterschappen. Conform de Wet open overheid brengt het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding daar advies over uit.

Deze meerjarenplannen zijn sinds mei 2022 een verplichting in de Wet open overheid. De eerste plannen kwamen al eerder, mede naar aanleiding van het schandaal met de kinderopvangtoeslagen, waarover een parlementaire onderzoekscommissie eind 2020 rapporteerde. Dat schandaal kent vele oorzaken, en laat óók op pijnlijke wijze zien wat er gebeurt als de overheid haar informatiehuishouding niet op orde heeft. Media en volksvertegenwoordigers moesten hun zoektocht naar bewijzen van het onrecht jarenlang volhouden.¹ Bij de fraudeaanpak werd onrechtmatig gebruik gemaakt van persoonsgegevens² en onduidelijke 'zwarte lijsten'. En bij de hersteloperatie ging veel tijd verloren aan het samenstellen van volledige dossiers van slachtoffers.³

Er loopt kortom een rode draad van goed informatiebeheer, naar een rechtvaardige en responsieve overheid, naar publieke verantwoording en openbaarheid. Een draad die uiteindelijk doorwerkt in het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid en in de werking van de democratie. Wanneer die draad wordt verbroken, gaat het grondig mis.

De vraag die het Adviescollege nu moet beantwoorden is of de huidige meerjarenplannen zorgen voor de verbetering van de digitale informatiehuishouding, zoals bedoeld door de Woo. Het antwoord is: ja, en nee. Ja, omdat een goede beweging in gang is gezet, op veel plekken in het land, bij veel informatieprofessionals én ook bij bestuurders die zich meer bewust zijn van de urgentie. Het antwoord is tegelijkertijd: nee.

1 Het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 'Ongekend onrecht' p.8-9, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 510, nr. 2.

2 Belastingdienst/Toeslagen, [De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag](#).

3 [De informatiehuishouding van Toeslagen; Rapport over de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen over de periode 2013-2019](#). Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 22 april 2021.

Want het gaat nu nog om een verzameling losse plannen en projecten die te weinig samenhang vertonen, een euvel waardoor gelijksoortige ambities in het verleden niet volledig zijn gerealiseerd, zo blijkt uit het rapport 'Groundhog day' van het Adviescollege.⁴

Daarom luidt het advies aan de bewindspersonen van BZK en OCW om de (huidige) meerjarenplannen aan te vullen met of samen te voegen tot een nationale aanpak.

De nationale aanpak moet ervoor zorgen dat overheidsorganisaties samenwerken op basis van een inhoudelijke visie, dat zij kunnen rekenen op landelijke regie, en dat de inspanningen bovendien langdurig worden volgehouden. De bijbehorende aanbevelingen zijn hieronder samengevat.

1. Maak inhoudelijke keuzes voor het beheer van informatie

De titel van dit advies luidt: 'Alles is niets'. De toelichting daarbij is dat inhoudelijke keuzes nodig zijn om de digitale informatiehuishouding op orde te brengen en te houden. Digitaal werken leidt namelijk tot een ware informatie-explosie bij de overheid. Als we al die informatie even goed én even lang zouden willen bewaren, is er geen eind aan het karwei dat ons te doen staat. En dan verliezen we ons in een zee van digitale informatie waarvan we de waarde niet meer zien.

Keuzes maken kán en moet binnen de kaders van de (huidige en nieuwe) Archiefwet, maar het Adviescollege constateert koudwatervrees om hierover al te stellige uitspraken te doen. En als er eenmaal afspraken zijn, zoals over geautomatiseerde archivering van mailboxen, worden ze onvoldoende uitgevoerd. De nationale aanpak moet richting geven, en volgens het Adviescollege kan dit langs de volgende lijnen:

Redeneer voor te maken keuzes over het 'wat' en 'hoe lang' van buiten naar binnen. Volgens het Adviescollege moet de meeste energie uitgaan naar goed beheer van informatie die belangrijk is vanuit het perspectief van burgers.

Het gaat dan om de volgende drie categorieën:

- Informatie die een rol speelt in uitvoerende overheidstaken die raken aan rechten en plichten van individuele burgers en bedrijven, zoals vergunningen en toeslagen. Veelal moet deze informatie na het verstrijken van een bewaartermijn worden vernietigd, en tot die tijd moeten burgers en bedrijven kunnen rekenen op volledige én vertrouwelijke dossiervorming.
- Informatie die een rol speelt in de bestuurlijke besluitvorming over beleid. Binnen deze categorie moet de meeste energie gaan naar het goed én blijvend bewaren van beleidsinformatie die de politieke en ambtelijke top bereikt, inclusief e-mails, chatberichten en concepten. De rest kan veelal relatief snel vernietigd worden.

⁴ ACOI, [Groundhog Day. Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid](#) (2024).

- Dataverzamelingen die de overheid gebruikt bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Dergelijke data blijven heel lang of zelfs permanent relevant én moeten ook gemakkelijk gedeeld kunnen worden met burgers en bedrijven.

Kijk voor het 'hoe' voorbij de papieren traditie en volg de digitale ontwikkelingen op de voet. Benut voluit de mogelijkheden die technologie biedt voor verdere automatisering van de opslag, ordening en vernietiging van informatie.

Dit betekent onder meer:

- Steek serieus tijd en geld in verbetering van de (formele) beheersystemen. Als de digitale werkplek van ambtenaren gebruiksvriendelijk is en geschikt voor samenwerken, dan hoeven medewerkers niet langer hun toevlucht te nemen tot mailen, netwerkschijven en andere moeilijker te beheren informatiekanaalen.
- Niet alles hoeft handmatig in een digitale map ondergebracht te worden. Maak gebruik van automatische metadatering, machineleesbaarheid en open bestandsformaten zodat slimme software de informatie óók achteraf kan doorzoeken, filteren, ordenen en samenvatten.
- In dit kader zou de overheid tevens, met een minimale menselijke inspanning en maximale inzet van technologie, afscheid kunnen nemen van oudere informatie die door achterstallig onderhoud niet (meer) actief beheerd wordt.

Bovenstaande inhoudelijke keuzes zijn toepasbaar in iedere afzonderlijke overheidsorganisatie, dus relevant voor alle bestuurders en informatieprofessionals. De inhoudelijke prioriteiten verdienen bovendien een prominente plek in een nationale aanpak, zodat duidelijker is waar men gezamenlijke energie en middelen op wil richten.

2. Realiseer landelijke regie via een Nationaal Coördinator

Deze uitvoeringsuitdaging moet niet worden onderschat. Het gaat niet om bedrijfsvoering, maar om een kerntaak van de overheid, die raakt aan de uitoefening van grondrechten van al haar burgers. Chefsache dus. Meerjarenplannen van de afzonderlijke bestuurslagen volstaan niet, nodig is een nationale aanpak.

Het advies aan de bewindspersonen van BZK en OCW is om *samen* een **Nationaal Coördinator Openbaarheid en Informatiehuishouding** aan te stellen. Met de nationale aanpak kan de Nationaal Coördinator gaan sturen op **inhoudelijke prioriteiten**, zoals hierboven uiteengezet. En er zijn meer zaken die bij uitstek op dit niveau belegd kunnen worden. Het gaat dan om **kaders en standaarden, rapportage en monitoring, toezicht, werving en opleiding van informatiespecialisten, en onderzoek en innovatie**.

De Nationaal Coördinator is nadrukkelijk geen buitenboordmotor of aanjager. Integendeel, hij of zij fungeert (op hoog-ambtelijk niveau) als een binnenboordmotor en als aannemer. Zijn of haar taak is om de dagelijkse regie te voeren over de inhoud én uitvoering van de nationale aanpak, en de verankering daarvan in meerjarenplannen van de verschillende bestuurslagen. Hij of zij kan bovendien onder gezag van de bewindspersonen discussies beslechten, knopen doorhakken én afspraken bindend maken.

Zo wordt politieke wil vertaald in eigenaarschap, terwijl tegelijkertijd de bewindslieden politiek aan het roer blijven staan. Dit alles moet niet alleen gebeuren voor de Rijksoverheid, maar óók met een scherp oog voor decentrale overheden. Dit betekent dat de Nationaal Coördinator nauw samenwerkt met bestuurders bij de VNG, het IPO en de UvW.

3. Zorg voor langjarige planning en financiering

Door de geschetste nationale aanpak **acht jaar (2025-2032)** vol te houden, wordt terugval voorkomen en is er tijd om nieuwe technologische ontwikkelingen mee te nemen en lange termijn oplossingen. Hierbij hoort ook: **adequate financiering** voor deze periode, tenminste voor de taken die op stelselniveau door BZK en OCW én door de VNG, het IPO en de UvW samen worden opgepakt.

Tot slot: Met dit advies wil het Adviescollege een bijdrage leveren aan de bestendinging én de uitbouw van de inspanningen in de afgelopen jaren. Wij zien dat professionals bij de overheid met overtuiging en deskundigheid aan verbeteringen werken. Zij kunnen pas echt het verschil maken, als zij gesteund worden door langdurige en oprechte politieke wil en aandacht van 'hun' bestuurders.

1 Aanleiding voor dit advies

Informatie is de grondstof bij uitstek voor een werkende overheid én voor een werkende democratie. Daarom moet overheidsinformatie goed beheerd worden én in beginsel openbaar zijn voor iedereen.

Naar aanleiding van het parlementaire rapport 'Ongekend onrecht' over het Kinderopvangtoeslagenschandaal heeft het kabinet begin 2021 een fors bedrag gereserveerd voor investeringen in de informatiehuishouding bij de Rijksoverheid. In mei 2022 gaf de Woo een extra impuls. Die verplicht de bewindspersonen van BZK en van OCW om samen een "meerjarenplan" te maken voor verbetering van de digitale informatiehuishouding bij de *hele overheid*, dus inclusief gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen.⁵ De Woo verwijst daarbij naar de naleving van de Archiefwet, maar de bedoeling is duidelijk ook om via de verbetering van de informatiehuishouding een goede basis te leggen voor actieve openbaarmaking en een tijdige afhandeling van Woo-verzoeken.

Niet de Woo, maar de Archiefwet regelt hoe overheidsorganisaties informatie moeten beheren.⁶ Dat de Woo een bepaling bevat over de informatiehuishouding, heeft te maken met de voorgeschiedenis van deze wet. Omdat de prestaties op het gebied van openbaarmaking onder de Wob achterbleven én een online informatieregister voor alle denkbare overheidsdocumenten onhaalbaar werd geacht, is aan de Woo de verplichting toegevoegd om een meerjarenplan te maken voor verbetering van de informatiehuishouding bij de hele overheid.⁷ Daarmee is benadrukt dat goed informatiebeheer een noodzakelijke voorwaarde is voor meer actieve openbaarmaking en een soepele afhandeling van Woo-verzoeken.

5 Artikel 6.2 Woo.

6 De Archiefwet regelt de openbaarheid van informatie die voor blijvende bewaring is *overgebracht* naar het Nationaal Archief en decentrale archiefdiensten. De Woo regelt de openbaarheid van informatie die (nog) berust bij de 'archiefvormende' overheidsorganisaties.

7 De verplichting voor een meerjarenplan in de Woo is tijdelijk. Zij kan vervallen zodra informatie voldoende "duurzaam toegankelijk" is; de memorie van toelichting noemt daarbij een mogelijke looptijd van acht jaar.

In december 2023 zijn vier meerjarenplannen gezamenlijk naar de Kamer gestuurd. Het gaat om een actualisering van het lopende Rijksprogramma voor de jaren 2024-2025 én om drie plannen die door de VNG, het IPO en de UvW zijn opgesteld om hun achterban te ondersteunen.⁸

Het Adviescollege voor Openbaarheid en Informatiehuishouding heeft de wettelijke taak om te adviseren over de meerjarenplannen en eventuele aanpassingen hiervan.⁹ In de recente meerjarenplannen is ook aandacht voor openbaarheid. Omdat we hierover onlangs al adviezen hebben uitgebracht, concentreert dit advies zich op de informatiehuishouding. In Bijlage 1 is dit advies vervat in een groot aantal actiepunten. Hierbij zijn de eerdere adviezen over actieve openbaarmaking en de afhandeling van Woo-verzoeken wel meegenomen.

8 Bijlagen bij de brief van de staatssecretaris van BZK mede namens de staatssecretaris van OCW over de *Meerjarenplannen digitale informatiehuishouding*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 362, 32 802, 26 643, nr. 344.

9 Artikel 7.2 lid 2 Woo.

2 De meerjarenplannen van de overheid

De vier belangen bij verbetering van de informatiehuishouding



In dit advies legt het Adviescollege geregeld de relatie tussen de informatiehuishouding en openbaarheid. Tegelijk wil het Adviescollege benadrukken dat het informatiebeheer van de overheid ook ten dienste staat van andere publieke belangen. In de afbeelding is weergegeven welke dat zijn. In dit advies gaat het Adviescollege extra in op overheidsdocumentatie die de rechten en plichten van individuele burgers betreft. Dergelijke dossiers zijn vanwege privacy *niet* openbaar voor iedereen. Maar de toegang hiertoe en de volledigheid en vertrouwelijkheid ervan, is voor de betrokkenen uiterst belangrijk.

De tussenstand van de informatiehuishouding

Alvorens in te gaan op de meerjarenplannen, wordt hieronder een korte tussenstand gegeven, zoals de Woo vraagt van het Adviescollege. Hoe staat de informatiehuishouding er op dit moment voor? Het Adviescollege heeft hierover preadviezen gevraagd

aan de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), de VNG, het IPO en de UvW.¹⁰ Ook is gekeken naar de 'volwassenheidsscores' die het Rijksprogramma oplevert en naar de uitkomsten van de 'monitor' die de VNG, het IPO en de UvW samen uitvoeren.¹¹ **De tussenstand is dat er veel in beweging is gekomen en op veel plekken goede stappen worden gezet. Maar het werk is nog lang niet gedaan.**

De IOE signaleert een gebrek aan leiderschap en visie en benoemt vier concrete problemen bij organisaties van de centrale overheid: gebrek aan overzicht en inzicht in overheidsinformatie, het niet in beheer nemen van informatie, gebrek aan ordening en metadatering, en het feit dat bewaren-versus-vernietigen niet goed wordt uitgevoerd. De opstellers van preadviezen namens gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen komen tot vergelijkbare conclusies.

Uit het preadvies van de UvW: *"Ondanks alle inspanningen, kan geconcludeerd worden dat de informatiehuishouding in relatie tot wat de huidige tijd van ons vraagt nog onvoldoende op orde is". De uitdaging is "dat er geredeneerd blijft worden vanuit het perspectief van de burger."*

Uit het preadvies van het IPO: *"Langdurig commitment en sturing van management en van bestuurders is nodig om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Wat daarbij helpt is het besef dat een goede informatiehuishouding niet alleen van belang is om te voldoen aan de verplichtingen van de Woo en de Archiefwet, maar fundamenteel is voor interne en externe samenwerking en uiteindelijk het versterken van het vertrouwen van de burger in de overheid."*

De VNG onderstreept in haar preadvies onder meer het belang van landelijke afstemming, met als voorbeeld het vaststellen van standaarden die een rol spelen bij informatiebeheer. Ook constateert de VNG dat het voor gemeenten lastiger is om informatiespecialisten te werven, doordat de Rijksoverheid hiervoor (wel) extra middelen heeft kunnen inzetten.

Beschouwing van de huidige meerjarenplannen

De overheid bestaat uit meer dan 1600 organisaties en instanties.¹² Die voeren zelf het gros van het werk aan informatiebeheer en openbaarheid uit. De meerjarenplannen van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW zijn daarbij belangrijke instrumenten

10 De preadviezen zijn op 18 september 2023 gepubliceerd op de website van ACOI: [Informatiehuishouding overheid nog niet op orde \(acoi.nl\)](https://www.acoi.nl/informatiehuishouding-overheid-nog-niet-op-orde).

11 Bron: de drie monitors van de VNG, het IPO en de UvW, waarvan de resultaten in de preadviezen zijn opgenomen onder de link: [Informatiehuishouding overheid nog niet op orde \(acoi.nl\)](https://www.acoi.nl/informatiehuishouding-overheid-nog-niet-op-orde). Voor de Rijksoverheid zijn volwassenheidsscores beschikbaar en gepubliceerd: [Analyse jaarrapportages en volwassenheidsmetingen informatiehuishouding 2023 | Rapport | Open Overheid \(open-overheid.nl\)](https://www.open-overheid.nl/analyse-jaarrapportages-en-volwassenheidsmetingen-informatiehuishouding-2023).

12 [Wie vormen de overheid? | Overheid.nl](https://www.open-overheid.nl/wie-vormen-de-overheid/).

om al die overheidsorganisaties te ondersteunen en een gezamenlijke richting te bepalen. Alleen aan het meerjarenplan voor het Rijk zijn daarvoor substantiële extra middelen gekoppeld.¹³

De lopende meerjarenplannen bieden volgens het Adviescollege een goede basis, maar leiden op zichzelf genomen nog niet tot de gewenste impact.

- Er zijn goede 'streefbeelden' beschreven en actiepunten benoemd, zoals het werven en opleiden van informatiespecialisten, het onder beheer brengen van e-mail en chatberichten, een betere inrichting van informatiebeheersystemen en het meten van de voortgang. Een positieve ontwikkeling is ook dat informatiebeheer en openbaarheid inmiddels in alle plannen met elkaar in verband worden gebracht. Wat ontbreekt zijn een inhoudelijke visie en inhoudelijke keuzes die beter richting geven aan de inspanningen.
- Het gaat om vier losse plannen, voor elke bestuurslaag één. Dat heeft voordelen, omdat de bestuurslagen elk hun eigen dynamiek, taken, financiering en volksvertegenwoordiging (parlement, gemeenteraden etc.) kennen. De interbestuurlijke samenwerking die nodig is om de vereiste samenhang te bereiken is er wel, of is zich aan het ontwikkelen.¹⁴ Maar in de huidige meerjarenplannen komt die samenhang onvoldoende tot uiting. Ieder beschrijft de doelen en acties op een eigen manier, en onduidelijk is op welke punten landelijke afstemming en coördinatie nodig is.
- Ook ontbreekt in de meerjarenplannen doorgaans de nodige concreetheid: wie doet wat, met welke middelen en met welke beoogde tussenresultaten, mijlpalen en deadlines.¹⁵

Het Adviescollege adviseert om de meerjarenplannen van de vier bestuurslagen aan te vullen met, of samen te voegen tot één nationale aanpak die richting geeft aan de overheidsbrede samenwerking voor de informatiehuishouding en openbaarheid.

In het volgende hoofdstuk staan aanbevelingen voor zo'n nationale aanpak.

13 Er zijn middelen gegaan naar stelselpartijen (OCW en BZK en bij hen behorende diensten), naar de ministeries en onder hen vallende uitvoerende diensten, naar de Algemene Rekenkamer, De Nederlandsche Bank, Eerste en Tweede Kamer, Kabinet van de Koning, Kanselarij der Nederlandse Orden, Nationale Ombudsman, Raad van State en Raad voor de Rechtspraak.

14 De brief van de staatssecretaris van BZK mede namens de staatssecretaris van OCW *over de Meerjarenplannen digitale informatiehuishouding*, en de tussen het Rijk en de koepelorganisaties gemaakte afspraken over samenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 362, 32 802, 26 643, nr. 344.

15 In het meerjarenplan van de VNG van 22 april 2022 (*Meerjarenplan om de Wet open overheid (Woo) bij gemeenten te implementeren*) staan concrete indicatoren vermeld en ook dat er gemonitord zal worden op deze indicatoren.

3 Advies aan de bewinds- personen van BZK en OCW: zorg samen voor een nationale aanpak

Met de meerjarenplannen is een goede beweging in gang gezet, maar er is meer nodig om het momentum te behouden. Het Adviescollege adviseert om de meerjarenplannen van de verschillende bestuurslagen veel beter op elkaar af te stemmen. Dat is ook het doel van de Woo, en het kan alsnog door de meerjarenplannen aan te vullen met, of samen te voegen tot, één nationale aanpak, een aanpak die alle overheidsorganisaties in Nederland bindt, stuurt én ondersteunt.¹⁶

De gedachte hierachter is om de informatiehuishouding van de overheid nu echt uit de sfeer van de 'eigen bedrijfsvoering' te trekken en samen met openbaarheid te zien als een kerntaak van de overheid en dus een gezamenlijke opgave, die verankerd is in Archiefwet en Woo en die grondrechten borgt. Die taak vraagt om sturing en coördinatie vanuit een gedeelde visie. Met die aanpak kan bovendien de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de huidige meerjarenplannen omhoog, zodat het met de Woo gestelde doel – de informatiehuishouding op orde en overheidsinformatie duurzaam toegankelijk – wordt gerealiseerd.¹⁷

Een extra reden om nu door te pakken vormt de modernisering van de Archiefwet, die een eind op weg is. Nu al is duidelijker hoe de basisprincipes toepasbaar zijn in een gedigitaliseerde omgeving. Bovendien wordt (blijvend te bewaren) informatie straks sneller, namelijk na 10 in plaats van 20 jaar, overgebracht naar archiefdiensten. Dat betekent dat de overheid zich echt geen 'achterstallig onderhoud' meer kan veroorloven.

In de nationale aanpak hebben de bewindspersonen van BZK en OCW de hoofdrol. Zij gaan immers niet alleen over de Woo en de Archiefwet, maar moeten er ook voor zorgen dat het stelsel in de praktijk werkt. Daarbij beschikken zij over bevoegdheden om afspraken bindend te maken. De vrijblijvendheid moet er vanaf.

¹⁶ ACOI, [advies evaluatie functie regeringscommissaris informatiehuishouding](#), p.5 (2024).

¹⁷ Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting bij de Wet open overheid, Tweede Kamer 2021-2022, 33 328 nr. AB, p. 110 e.v.



Figuur 1: Gelaagdheid 'meerjarenplan' verbetering openbaarheid en IHH voor de (hele) overheid.

In het plaatje is geïllustreerd welke plaats de nationale aanpak inneemt ten opzichte van de (huidige, bijgestelde of samengevoegde) meerjarenplannen van de bestuurslagen, en ten opzichte van de maatregelen die afzonderlijke organisaties treffen. De nationale aanpak is de kern, waar de rest op steunt en voortbouwt. In de volgende paragrafen beschrijven we de drie pijlers van zo'n aanpak.

Maak inhoudelijke keuzes voor het beheer van informatie

De nationale aanpak is meer dan de 'governance', van wie doet wat en met welke middelen. In de aanpak moeten de inhoudelijke keuzes worden vastgelegd voor het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding. Uiteraard moet dit niet gedicteerd worden vanuit Den Haag, maar gebeuren in nauwe samenspraak met de VNG, het IPO en de UvW.

In deze paragraaf doet het Adviescollege een voorzet voor die inhoudelijke keuzes. De achterliggende gedachte hierbij: alles is niets. Wie alle knelpunten rond de 'duurzame toegankelijkheid' van informatie tegelijk wil aanpakken, stelt zichzelf een onmogelijke taak. En wie alles voor de zekerheid maar eindeloos bewaart en vergeet om informatie (gecontroleerd) te vernietigen, raakt spoedig het overzicht kwijt op de informatie die nog (wel) waarde heeft voor de organisatie én de samenleving als geheel. Maak dus keuzes, en redeneer daarbij van buiten naar binnen. Stel de belangen van burgers in het hier en nu voorop.

Met onderstaande aanbevelingen sluit het Adviescollege aan bij de toelichting op de nieuwe Archiefwet in wording, die expliciet maakt dat differentiatie mogelijk is in de manier waarop informatie 'duurzaam toegankelijk' wordt gehouden.¹⁸

Niet alles hoeft even grondig te gebeuren. Hetzelfde geldt al sinds jaar en dag voor de keuze van bewaartermijnen. Hoe lang informatie bewaard moet blijven, hangt af van de waarde van informatie voor de organisatie én voor de samenleving als geheel.¹⁹ Nu zijn er wel bewaartermijnen voor (categorieën) informatie vastgelegd in selectiebesluiten²⁰, maar de daadwerkelijke en tijdige vernietiging van die informatie blijft achter.

18 Duurzaam toegankelijk betekent: beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar, betrouwbaar en beschermd tegen veranderingen van elke aard (en zo lang als nodig). Dat differentiatie mogelijk is blijkt uit de risicobenadering van de (nieuwe) Archiefwet: Wetsvoorstel Archiefwet 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 968, nr. 2, artikel 4.1, de Memorie van toelichting, Tweede Kamer 2021-2022, 35 968, nr. 3, en de Nota van wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 968, nr. 8 onder C en de Toelichting op p.10 en 11.

19 Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Archiefwet 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 968, nr. 3, p. 18.

20 De term selectiebesluit wordt gehanteerd in de plaats van 'selectielijst' in het wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 968, nr. 2.

Inhoudelijke keuzes

- *Geef prioriteit aan het gecontroleerd bewaren en vernietigen van informatie die het belangrijkste is voor burgers*

Tussen overheidsorganisaties bestaan flinke verschillen. Waterschappen werken bijvoorbeeld veel met data en kaarten die inzicht geven in de waterstanden, waterwerken en waterkwaliteit. Gemeenten voeren zeer veel verschillende diensten uit voor hun inwoners, en gebruiken daarvoor talloze applicaties. Een beleidskern van een ministerie heeft juist weinig uitvoerende taken, maar des te meer informatie die een rol speelt bij bestuurlijke besluitvorming. Overheidsorganisaties kunnen dan ook het beste zelf bepalen welke informatie raakt aan hun kerntaken en met welke prioriteit zij die duurzaam toegankelijk moeten maken.

Er is echter wel een prioritering aan te brengen langs meer algemene lijnen, aan de hand van de vraag: wat zou voor burgers het belangrijkste zijn? Het Adviescollege adviseert om de hoogste prioriteit te geven aan het op orde brengen van informatie in de volgende drie categorieën, en daarbinnen zo nodig ook prioriteiten te stellen.

De eerste prioriteit is informatie die wezenlijk is om *rechten en plichten van individuele burgers* en bedrijven te traceren. Het gaat dan om dossiervorming rond *uitvoerende taken*, zoals het toekennen van vergunningen en toeslagen, het opleggen van boetes en belastingen en verklaringen omtrent gedrag en justitiële procedures. Dergelijke dossiers moeten op orde zijn zodat de 'behandelaars' bij de overheid de betrokken burgers goed – rechtmatig en rechtvaardig – kunnen dienen. Vanwege privacy zijn zulke dossiers uiteraard *niet* openbaar voor iedereen. Maar de toegang hiertoe en de volledigheid en vertrouwelijkheid ervan, is voor de betrokkenen uiterst belangrijk, bijvoorbeeld bij een geschil of een rechtszaak, of bij hersteloperaties zoals rond de Kinderopvangtoeslagen en de gaswinning in Groningen. Vooral gemeenten hebben veel van dit soort werkprocessen en zij gebruiken daarbij verschillende software en systemen. Dan is het advies om eerst de 'kwaliteit' van het informatiebeheer in de meest gevoelige werkprocessen in beeld te brengen en zo nodig te verbeteren. In veel gevallen zal het gaan om informatie met tijdelijke waarde, en vaak betreft het daarbij ook persoonsgegevens. Het is dan extra belangrijk dat de systemen zo zijn ingericht dat dossiers na het verstrijken van de bewaartermijn (volgens het geldende selectiebesluit) gecontroleerd kunnen worden vernietigd.

De tweede prioriteit is informatie die wezenlijk is voor *publieke verantwoording over de bestuurlijke besluitvorming over de vorming en uitvoering van beleid*. Het is cruciaal dat iedereen kan nagaan op welke informatie en afwegingen het beleid gebaseerd is en wanneer besluiten zijn genomen.

Allerlei informatie kan hierbij een rol spelen, van onderzoeken, scenario's, adviesnota's en e-mails, tot vergaderstukken en financiële rapportages. Binnen deze categorie moet de meeste energie gaan naar het goed én blijvend bewaren van informatie die de politieke en ambtelijke top bereikt, inclusief e-mails, chatberichten en concepten.

Die omvat immers de *sleutelfunctionarissen* (of 'informatieknoppunten') die de meeste invloed en verantwoordelijkheid dragen in de bestuurlijke besluitvorming. Beleidsinformatie die andere ambtenaren onderling wisselen, kan volgens het Adviescollege relatief snel worden vernietigd, mits hiervoor een juridische basis is gelegd in (aanvullingen op bestaande) selectiebesluiten. Op deze manier is de belangrijkste beleidsinformatie beschikbaar voor iedereen, hetzij door actieve openbaarmaking hetzij door beantwoording van informatieverzoeken van volksvertegenwoordigers, journalisten, onderzoekers en alle andere burgers.

De derde prioriteit ligt bij meerjarige en *grootschalige dataverzamelingen* die voortdurend worden bijgewerkt en hergebruikt. Het belang van dergelijke datasets neemt ook bij andere organisaties en in andere domeinen toe, omdat de aanpak van *grote maatschappelijke opgaven* steeds meer data-gedreven is, zoals in de sfeer van ruimtelijke ordening. Denk aan stikstof en klimaat, geluidsoverlast, de energietransitie, mobiliteit- en woningbouw. Het is belangrijk dat de overheid dergelijke data zodanig beheert, dat deze niet alleen intern maar ook extern gedeeld kunnen worden, met alle betrokken partijen waaronder juist ook burgers en bedrijven.


- *Kies vaker voor geautomatiseerde opslag en ordening*

De explosie aan digitale informatie laat zich allang niet meer kanaliseren in digitale archiefmappen die door medewerkers zelf handmatig worden gevuld. Instructies die medewerkers hiertoe oproepen en aanspreken op 'verkeerd' gedrag, zijn weinig effectief.²¹ Volgens het Adviescollege moet de overheid (h)erkennen dat automatisering van archiefhandelingen de sleutel is voor succes, en dat dit ingericht en begeleid moet worden door gespecialiseerde informatieprofessionals.

Allang is bijvoorbeeld gebleken dat nog teveel informatie belandt op gedeelde netwerkschijven in plaats van in de daartoe bestemde informatiebeheersystemen van de overheid. De oplossing? Sluit gedeelde netwerkschijven af en richt de informatiebeheersystemen beter in, zodat ze aansluiten bij het werkproces en menselijk gedrag. Als de 'digitale werkplek' gebruiksvriendelijker is en zich leent voor samenwerking, intern én extern, dan hoeven medewerkers niet langer hun toevlucht te zoeken tot heen en weer mailen en samenwerken op netwerkschijven. Dat scheelt een bulk aan slecht beheerde informatie waarvan de status en de waarde nu moeilijk te bepalen is. Verbetering van de digitale werkplek kost veel tijd en geld, maar als het structureel wordt aangepakt en goed wordt gecoördineerd is het een rendabele investering.

Kenmerk van de vernetwerkte informatiestromen is dat er – in ieder geval voorlopig – heel veel informatie wordt gedeeld en verdubbeld via bijvoorbeeld e-mail, chat, vergaderapplicaties en (tijdelijke) samenwerkingsruimtes. Ook die informatiestromen

21 Communicatie om iedereen te doordringen van het belang van goed informatiebeheer en openbaarheid is wel nuttig. Ambtenaren moeten beseffen dat documenten en mails niet van 'hen' zijn, maar van de organisatie én voor de samenleving. Daarop dienen communicatiecampagnes en cursussen gericht te zijn.



moeten uiteindelijk zoveel mogelijk worden geïntegreerd in de formele informatie-beheersystemen, zeker als het gaat om communicatie met burgers en bedrijven over hun dossiers. Voor de beleidsafdelingen van de overheid zijn terecht andere en aanvullende oplossingen bedacht. Die komen echter maar moeizaam tot uitvoering. Zo is bij het Rijk vanaf 2016 beleid ontwikkeld voor aanvullende en geautomatiseerde archivering van e-mailboxen. Uitgangspunt daarbij is dat mailboxen geautomatiseerd worden opgeslagen en dat de mails van sleutelfunctionarissen langer worden bewaard dan die van andere medewerkers ('capstone benadering', zie Bijlage 1). Dit beleid is bij het Rijk helaas nog altijd niet volledig geïmplementeerd. Een aanzienlijk aantal gemeenten en gemeenschappelijke regelingen heeft sinds begin 2024 een apart selectiebesluit²², maar nog niet duidelijk is in hoeverre dat al wordt uitgevoerd.

Het Adviescollege vindt dat de overheid met spoed het beleid voor e-mail archivering moet toepassen, en ook haast moet maken met de uitvoering van ons advies om chatverkeer van bestuurders en topambtenaren geautomatiseerd te archiveren.²³ Daarnaast signaleren we dat er behoefte is aan een verantwoorde beheerstrategie voor concepten. Het Adviescollege adviseert om ook bij concepten voor de bewaartermijn een functioneel onderscheid te maken, namelijk tussen concepten die zijn gewisseld met interne besluitvormers en externe stakeholders, en alle andere 'werkversies' waaraan ambtenaren hebben samengewerkt. Die laatste zouden dan snel vernietigd kunnen worden; iets wat overigens bij de huidige inrichting van systemen nog een grote uitdaging zal blijken te zijn.²⁴ Een dergelijke aanpak doet volgens ons recht aan de Archiefwet en draagt eraan bij aan dat bij de behandeling van Woo-verzoeken minder documenten betrokken en beoordeeld hoeven worden.

De digitale realiteit vraagt ook om een andere kijk op de ordening van informatie. Ordening 'vooraf' is momenteel de norm, en dat werkt redelijk – maar zeker niet feilloos – door bij het aanmaken van documenten de juiste metadata toe te voegen, door een mappenstructuur te maken in een documentmanagementsysteem (waarin die documenten een plaats krijgen), en door voor gestructureerde processen een zaakstelsel te gebruiken. Juist nieuwe technologie maakt inmiddels ook andere en meer geautomatiseerde manieren van ordening mogelijk, zelfs 'achteraf'. Voor bijvoorbeeld e-mail genereert een applicatie als Outlook zelf metadata (wie, wanneer, titel) en de tekst is in principe machineleesbaar. Daardoor kan slimme software de informatie achteraf doorzoeken en 'ordenen'!

Ook zijn er inmiddels AI-gebaseerde toepassingen waarmee informatie uit meerdere bronnen samengevat kan worden. Door meer in te zetten op automatische metadatating,

22 Door de staatssecretaris van OCW is voor 137 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen de selectielijst e-mailbewaring van de VNG vastgesteld. De selectielijst geldt voor deze organisaties vanaf 1 januari 2024.

23 ACOI, *Kan dit weg? Nee! Advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid* (2023). Volgens dit advies moeten chatberichten van sleutelfunctionarissen beheerd worden door overheidsorganisaties en worden chatberichten van bewindspersonen en bestuurders blijvend, en die van de ambtelijke top tijdelijk, bewaard.

24 Zie ook maatregel A5 in Bijlage 1 voor uitleg over de moderne digitale werkplek.

en de naleving van verplichtingen als machineleesbaarheid en het gebruik van open bestandsformaten, verloopt ook de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie effectiever. Documenten kunnen dan zo gepubliceerd worden, dat zoekmachines ze beter kunnen vinden, software de inhoud kan voorlezen voor mensen met een leeshandicap, en journalisten en onderzoekers aan digitale datamining kunnen doen.

- *Maak een speerpunt van vernietiging van digitale informatie waarvan de bewaartermijn is verstreken*

Er is opvallend weinig aandacht voor de vernietiging van digitale informatie. Zelfs informatie die is opgeslagen in informatiebeheersystemen en in specifieke bedrijfsapplicaties wordt na het verstrijken van de bewaartermijn (uit de geldende selectiebesluiten)²⁵ niet of laat vernietigd.²⁶ Dat is in strijd met de Archiefwet, maar, als het gaat om persoonsgegevens, niet zelden ook met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Voor die achterstand bij de vernietiging van digitale informatie zijn vaak technische redenen. Daar zijn oplossingen voor, maar kennelijk is er ook onvoldoende wil of capaciteit om de schouders eronder te zetten. Hier ligt volgens het Adviescollege een grote opgave. Juist door informatie die geen waarde meer heeft gecontroleerd te vernietigen, houdt de overheid greep op haar informatiehuishouding en kan ze wat wél waarde heeft beheeren en behouden.

- *Neem verantwoord afscheid van oudere informatie die niet (meer) beheerd wordt*

Wie prioriteiten stelt, moet ook iets laten liggen. Richt de inspanningen daarom vooral naar voren, op informatie die kort geleden is ontstaan en die vanaf nu gemaakt en ontvangen wordt. Neem ondertussen verantwoord afscheid van oudere informatie die niet of niet meer actief beheerd wordt. Het gaat intussen om een stuwmeer aan informatie die opgesloten zit in verouderde applicaties of 'rondslingert' op gedeelde netwerkschijven. Het Adviescollege adviseert om deze informatie op te ruimen met een minimale inspanning. Tuig geen megaoperatie op voor achterstallig onderhoud, zoals destijds voor papieren archieven. Het is wel haalbaar om aan de hand van een risicotaxatie en de geldende selectiebesluiten grofmazig te bepalen welke informatie weg kan, welke alsnog gemigreerd moet worden naar de informatiebeheersystemen, en welke informatie echt moet worden overgebracht naar de archiefdienst. Andere, radicale scenario's zijn denkbaar. Zet er een hek omheen en stel de informatie nog maximaal 10 jaar veilig. Of breng de informatie in de huidige staat over naar archiefdiensten die er later slimmere software op kunnen loslaten.

25 Als er geen geldend selectiebesluit van toepassing is, mag informatie volgens de Archiefwet niet worden vernietigd.

26 Monitor Overheidsinformatie 2021-2022, Benchmark Ministeries en dienstonderdelen figuur 4.4, [Monitor overheidsinformatie 2021-2022 benchmark ministeries en dienstonderdelen | Publicatie | Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed \(inspectie-oe.nl\)](#) en de monitor van de VNG, figuur bij vraag 9, bij de monitor van het IPO en de UvW figuur bij vraag 8, [Informatiehuishouding overheid nog niet op orde \(acoi.nl\)](#). Deze cijfers zijn gebaseerd op zelfevaluaties.

Uiteraard moet bij dergelijke projecten de Rijksarchivaris of de betreffende archivaris betrokken en moeten afspraken worden gemaakt over de overbrenging en eventuele (beperkte) voorafgaande bewerking en beschrijving van de betreffende informatie. Als de geldende selectiebesluiten niet goed toepasbaar blijken, dan moet daarvoor met terugwerkende kracht een nieuw selectiebesluit worden vastgesteld.

Realiseer landelijke regie via een Nationaal Coördinator Openbaarheid en Informatiehuishouding

Het advies aan de bewindspersonen van BZK en OCW is om samen een **Nationaal Coördinator Openbaarheid en Informatiehuishouding** (NCOI) aan te stellen. Het Adviescollege heeft dat eerder bepleit, in een position paper²⁷ en naar aanleiding van de evaluatie van de functie van Regeringscommissaris Informatiehuishouding. Hieronder zetten we uiteen wat de functie wel en niet behelst, en waarom het Adviescollege deze nodig acht.

- De Nationaal Coördinator is geen buitenboordmotor of aanjager. Hij of zij opereert in dienst van de bewindspersonen van zowel BZK als OCW en voert op hoog ambtelijk niveau, als een binnenboordmotor en aannemer, de dagelijkse regie over de inhoud én uitvoering van de nationale aanpak.
- De Nationaal Coördinator begint niet opnieuw, maar werkt verder op basis van de bestaande meerjarenplannen en wordt ondersteund door medewerkers van de betrokken beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties van BZK en OCW. Hij of zij voert daarbij structureel overleg met de VNG, het IPO en de UvW om te komen tot één, op inhoud afgestemde aanpak voor de hele overheid.
- De Nationaal Coördinator neemt géén bevoegdheden over van de bewindspersonen en ook niet van de Rijksarchivaris en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Wel doet hij of zij de bewindspersonen voorstellen om beleidsmatig knopen door te hakken en zo nodig hun bevoegdheden in te zetten.

Een belangrijke motivatie achter dit idee is de constatering dat voor een goede uitvoering van de Archiefwet en de Woo hechte samenwerking cruciaal is. Het gaat daarbij om samenwerking tussen BZK en OCW én de koepels voor decentrale overheden. Wanneer zij elkaar vinden, lukt het beter om ook andere bewindslieden en bestuurders te bereiken. Het Adviescollege ziet dat er veel contact is, maar signaleert ook een zekere spanning én discussie tussen de twee ministeries. Dat komt, zo denken wij, doordat beide ministeries druk ervaren, waarbij de belangen van de Archiefwet en wensen om de werklast van de Woo te verminderen om voorrang strijden. Zowel principiële discussies daarover als pragmatische oplossingen blijven te lang hangen in interdepartementale voorportalen van de Haagse ministeries. Decentrale overheden zijn hierin niet vertegenwoordigd. En ook de volksvertegenwoordigers en

27 ACOI, [Openbaarheid is een werkwoord, adviezen voor een nieuw kabinet over de uitvoering van de Wet open overheid](#) (2024).

de samenleving worden nog weinig meegenomen in dilemma's en mogelijke keuzes. Aan deze situatie moet een einde komen. Het Adviescollege verwacht dat een Nationaal Coördinator de brug kan helpen slaan, de binnenwereld bij de les kan houden en de buitenwereld kan betrekken. Uiteraard moet daarvoor gezocht worden naar een kandidaat met een passend en gezaghebbend profiel.

Hieronder volgt een toelichting bij de coördinerende taken. Komt er geen Nationaal Coördinator, dan moeten ze anderszins helder worden verdeeld en op elkaar afgestemd door de bewindslieden.

Coördinerende taken

- *Stuur met kaders, standaarden en generieke voorzieningen*

De bewindspersonen van BZK en OCW hebben ieder bevoegdheden om kaders, standaarden en generieke voorzieningen te ontwikkelen en deze vervolgens zoveel mogelijk bindend te maken voor de hele overheid. Dat betekent niet dat zij in alle gevallen top down moeten dicteren wat moet gebeuren. Slim inspelen op ontwikkelingen en initiatieven die zich lenen voor opschaling is zeker zo belangrijk.

Een voorbeeld is de standaard Metagegevens Duurzame Toegankelijkheid Overheidsinformatie (MDTO) die het Nationaal Archief heeft ontwikkeld en die is aangemeld bij Forum Standaardisatie – tegelijk met het kennismodel TOOI²⁸ – voor opname op de pas-toe-of-leg-uit lijst. Andere voorbeelden zijn een voorkeurslijst van bestandsformaten²⁹, het DUTO-raamwerk voor de inkoop en inrichting van informatie-beheersystemen,³⁰ en (model) selectiebesluiten.

28 TOOI staat voor "Thesauri en Ontologieën voor Overheidsinformatie". TOOI is een kennismodel. Het doel van dit kennismodel is het definiëren van een gemeenschappelijke taal waarmee data en metadata uitgedrukt kunnen worden.

29 [Norm Voorkeursformaten | Nationaal Archief](#)

30 <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/duto-raamwerk>

Bevoegdheden BZK en OCW voor openbaarheid en informatiehuishouding

- De Woo bevat onder meer bevoegdheden voor de minister van BZK om richtlijnen vast te stellen voor publicatie van Woo-documenten en een AMvB voor de hele overheid met uitvoeringsregels over openbaarheid.
- Het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst bevat de bevoegdheid om kaders vast te stellen voor de rijksdienst voor uit te voeren werkzaamheden en (ICT) voorzieningen.
- CIO Rijk coördineert op basis van het Besluit CIO-stelsel rijksdienst 2021 de "rijksbrede informatievoorziening- en digitaliseringsbeleid" en "ICT-voorzieningen en informatiesystemen".
- Het Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990 (Besluit IVR 1990) bepaalt dat de minister van BZK voorstellen doet aan de ministerraad en/of aan andere organen binnen de openbare sector om een doelmatige en doeltreffende inrichting van de informatievoorziening in de openbare sector te bevorderen. Ook kan de minister van BZK nadere aanbevelingen opstellen voor de informatievoorziening in de rijksdienst.
- Forum Standaardisatie (BZK) kan op basis van zijn instellingsbesluit voor alle overheidsorganen (via het Nationaal Beraad Digitale Overheid) open standaarden vaststellen voor (digitale) gegevensuitwisseling, met een pas-toe-of-leg-uit verplichting bij de aanbesteding, inkoop en doorontwikkeling van IT-systemen.
- De minister van OCW maakt de uitvoeringsregels bij de nieuwe Archiefwet. Het gaat om een nieuw Archiefbesluit (o.a. procedure voor selectiebesluiten) en een nieuwe Archiefregeling (nadere regels voor duurzame toegankelijkheid).
- Ook stelt de minister van OCW alle selectiebesluiten vast, zowel van de centrale overheid als van gemeenten, provincies en waterschappen. De Rijksarchivaris heeft een belangrijke adviserende rol bij het ontwerpen van selectiebesluiten en kan zelf modelselectiebesluiten maken.
- In de Tweede Nota van Wijziging bij de nieuwe Archiefwet³¹ is aan artikel 4.1. een vijfde lid toegevoegd waardoor de minister van OCW, in overeenstemming met de minister van BZK, in aanvulling op de (nieuwe) Archiefregeling pas-toe-of-leg-uit normen kan vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de doelmatigheid van de duurzame toegankelijkheid van documenten.
- De minister van OCW kan op grond van de Archiefwet aanwijzingen geven en een last onder bestuursdwang opleggen aan centrale overheidsorganen, als de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) ernstige nalatigheden constateert.

31 Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 35 968, nr.11 onder C en de Toelichting op p.4.

Binnen de Rijksoverheid hebben de bewindspersonen samen flinke doorzettingsmacht en ook die moet beter worden benut. Het is goed dat er momenteel door een viertal ministeries wordt gewerkt aan de inrichting van een modernere digitale werkplek, die samenwerking én archivering ondersteunt. Dit gebeurt echter in beginsel alleen voor deze vier ministeries³². Deelname van andere ministeries aan deze voorziening is nog onzeker. Dat lijkt een gemiste kans. De NCOI zou – met CIO Rijk – kunnen gaan sturen op een meer samenhangend digitaal applicatielandschap en meer eenheid ten opzichte van leveranciers.

- *Zorg voor rapportage en monitoring*

Het Adviescollege adviseert om jaarlijks te rapporteren aan de Tweede Kamer over de inhoudelijke voortgang en effecten van de nationale aanpak, zodat democratisch verantwoording kan worden afgelegd. Het verdient aanbeveling om ook hiervoor meer samen te werken. Het Adviescollege ziet dat de VNG, het IPO en de UvW al samen een 'monitor' uitzetten bij hun achterban, met tamelijk concrete indicatoren. Het Rijk wijkt daarvan af en laat de deelnemende organisaties volwassenheidsmetingen invullen. Deze hebben meer het karakter van een algemene toetsing aan de doelstellingen van het meerjarenplan ('actielijnen') van de Rijksoverheid maar ook aan de naleving van de Archiefwet, waardoor er deels overlap is met de tweejaarlijkse benchmark van de IOE.

Specifiek voor het meerjarenplan van het Rijk moet aan de Tweede Kamer ook verantwoording worden afgelegd over de besteding van middelen, niet alleen over de verdeling over 'actoren', maar vooral over de concrete activiteiten en resultaten.

- *Geef het toezicht verder vorm*

Het toezicht op de informatiehuishouding bij de Rijksoverheid (en andere organen van de centrale overheid) is versterkt doordat de IOE sinds 2021 meer middelen heeft gekregen. De IOE is onafhankelijk en werkt programmatisch. Decentraal is het toezicht sterk versnipperd. Zo zijn er decentraal aangewezen gemeenten-, waterschaps- en provinciearchivarissen. Daarnaast zijn er provinciale toezichthouders die toezicht houden op gemeenten op basis van interbestuurlijke afspraken.

In de huidige meerjarenplannen wordt niets gezegd over toezicht. Het college adviseert dat BZK en OCW er samen met de IOE, de VNG, het IPO en de UvW voor zorgen dat het werkprogramma voor toezicht is afgestemd op de nationale aanpak en de prioriteiten die daarin zijn opgenomen, en vice versa. Zo ontstaat er een betere evaluatie van de voortgang en betere feedback tussen beleid en uitvoering.

³² Deze ministeries maken nu gebruik van een documentmanagementsysteem gebaseerd op Filenet van IBM dat beheerd wordt door SSC-ICT.

- *Ga samen door met werving en opleiding van informatiespecialisten*

Digitalisering creëerde ooit de illusie dat iedereen haar of zijn eigen archivaris kon zijn en dat dat goed was. Dat leidde tot bezuinigingen op gespecialiseerd personeel en die bleken uiteindelijk een van de oorzaken van de huidige problemen.³³ Gelukkig werft de Rijksoverheid nu een nieuwe lichter informatiespecialisten. Zij zijn broodnodig om invulling te helpen geven aan een betere informatiehuishouding. Schaarste op de arbeidsmarkt is daarbij een hindernis voor alle overheidsorganisaties. Het Rijk organiseert de wervingscampagnes en bijscholing daarom (deels) centraal, als onderdeel van het meerjarenplan. Dit is een goede zaak, maar bezien zou moeten worden hoe gemeenten, provincies en waterschappen hierbij kunnen aansluiten, zodat de onderlinge concurrentie wordt beperkt.

Het is ook zaak om informatiespecialisten veel beter te positioneren binnen de overheid. Pas als ze goed gezien en gehoord worden door de leiding, en pas als zij interdisciplinair kunnen samenwerken – met informatiearchitecten, ICT-ontwikkelaars, privacy- en openbaarheidsfunctionarissen – gaan zij het verschil maken.

- *Organiseer onderzoek en innovatie met bedrijven, de wetenschap en maatschappelijke organisaties.*

Het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen overheidsorganisaties onderling is uiteraard een belangrijk onderdeel van landelijke samenwerking. Daarnaast kan het innovatiepotentieel en deskundigheid over (het ontwikkelen en toepassen van) standaarden buiten de overheid beter benut worden. Het gaat dan zeker om technologiebedrijven en de wetenschap, maar ook om specifieke maatschappelijke organisaties. Mede door de strikte toepassing van aanbestedingseisen loopt met name het gesprek met technologiebedrijven die diensten en producten aan de overheid 'leveren' moeizaam en krampachtig. Door een landelijk platform in te richten, kan het gesprek tussen de overheid en technologiebedrijven regulier en transparant worden gevoerd. Zo kan de huidige versnipperde praktijk worden doorbroken.

Zorg voor een langjarige planning en financiering

Door samen de nationale aanpak acht jaar (2025-2032) vol te houden, wordt terugval voorkomen en is er genoeg tijd om nieuwe technologische ontwikkelingen mee te nemen in lange termijn oplossingen.

Als voorbereiding op dit advies heeft het Adviescollege een analyse gemaakt van eerdere inspanningen om de digitale informatiehuishouding van de overheid

³³ ACOI, [Groundhog Day, Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid](#), p. 24 (2024)

te verbeteren. Dit rapport, getiteld *Groundhog Day*³⁴, schetst een steeds terugkerende herhaling van zetten. Steeds weer werden plannen, projecten en programma's opgetuigd, meestal naar aanleiding van een kritisch rapport, negatieve publiciteit of publieke opschudding. Maar als de aanleiding was vergeten, verslapte de aandacht en ebden de energie en inzet weg voordat duurzame resultaten werden geboekt. Het rapport schrijft de problemen deels toe aan digitalisering. Die leidde tot een explosieve toename van informatie, maar ook tot een afname van de deskundigheid om die te beheren en tot versnippering van systemen en benaderingen. De digitale ontwikkelingen gingen als het ware sneller dan de informatiehuishouding kon bijbenen.

Het had beter gekund, zo impliceert het *Groundhog Day* rapport, als overheidsorganisaties voluit hadden samengewerkt en als de bestuurlijke inzet langdurig was volgehouden. De verbetering van de informatiehuishouding behelst namelijk, ook nu nog, een ingrijpende aanpassing van fundamentele processen. Dat zijn dus processen die vragen om een lange adem. En het vergt investeringen waarmee vooraf in de begroting rekening moet worden gehouden, zowel op centraal niveau als binnen de afzonderlijke overheidsorganisaties.

Momenteel is voor het Rijk het meerjarenplan gefinancierd met een eenmalig bedrag van € 788 miljoen, de zogeheten POK-IHH gelden, voor 2021 tot en met 2026. Voor rijksorganisaties -zoals departementen en de Hoge Colleges van Staat- is twee derde van dat bedrag (voor 95%) op voorhand toegewezen. Zogenaemde 'stelselpartijen' (zoals het Nationaal Archief en de Rijksorganisatie voor Informatiehuishouding (RvIHH)³⁵) ontvangen samen een derde deel op basis van een jaarlijkse beoordeling. Deze werkwijze is problematisch gezien de doelstellingen, omdat maar beperkt een afweging gemaakt kon worden op basis van de inhoud van plannen.³⁶

Met ingang van 2024 is structureel nog € 127 miljoen per jaar beschikbaar (ook na afloop van het programma eind 2026) voor rijksorganisaties en 'stelselpartijen' gezamenlijk.³⁷ De decentrale overheden halen middelen voor de informatiehuishouding uit hun reguliere bedrijfsvoeringsbudgetten én uit de gelden voor de implementatie van de Woo³⁸.


34 ACOI, *Groundhog Day, Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid* (2024).

35 Doc-Direkt heet sinds 1 mei 2024 Rijksorganisatie voor Informatiehuishouding (RvIHH).

36 Voorwaardelijk was een actieplan van deelnemende partijen. Deze actieplannen zijn gebaseerd op de actielijnen van het overkoepelende meerjarenplan. Een generiek portfolio van producten en projecten van de stelselpartijen die de deelnemende partijen ondersteunen kwam er wel in 2023.

37 Bron: BZK, Uitkomsten beoordelingsproces deelnemers 2024 e.v. jaren van 13 september 2022 en Uitkomsten beoordelingsproces Stelselpartijen 2023 van 25 oktober 2022.

38 Dit doen rijksorganisaties ook – in aanvulling op de toegekende POK-IHH gelden –.



De koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen ontvangen gezamenlijk tot eind 2026 ruim € 0,8 mln. per jaar voor hun ondersteunende rol bij de implementatie van de Woo.³⁹

Het advies is om vanaf 2027 tenminste opnieuw langjarige financiering te organiseren voor de coördinerende en ondersteunende activiteiten van BZK, OCW, de VNG, het IPO en de UvW. Idealiter is tegen die tijd ook in beeld gebracht in hoeverre voor afzonderlijke organisaties de verschaft reguliere en aanvullende middelen toereikend zijn. Het Adviescollege tekent daarbij aan dat het niet zeker is dat meer geld de oplossing is. Het kan ook leiden tot meer eigen in plaats van gezamenlijke initiatieven en daarmee tot inefficiëntie en fragmentatie. Indien de POK-IHH gelden niet meer worden aangevuld, moet nagedacht worden over andere manieren om toch ook centraal te 'sturen met geld'. Zo zouden ministeries verplicht kunnen worden om uit hun eigen budget mee te betalen aan generieke voorzieningen van het Rijk, ook wanneer zij nog niet weten of zij deze zelf gaan gebruiken.

39 Voor ondersteuning van de achterban krijgt de VNG in totaal €3.000.000 verspreid over de jaren 2022-2026. De UvW krijgt in totaal €375.000, verspreid over de jaren 2022-2026. Het IPO krijgt in totaal €937.500 verspreid over de jaren 2022-2026.

Bijlage 1:

Overzicht van maatregelen

Deze bijlage bevat een overzicht van maatregelen die relevant zijn voor alle overheidsorganisaties, met een toelichting. Per maatregel is aangegeven wat de bestaande meerjarenplannen daarover zeggen.

Het overzicht dient verschillende doelen: overheidsorganisaties kunnen zich erdoor laten inspireren en het als 'checklist' gebruiken. Het overzicht helpt ook om inzichtelijk te maken op welke punten overheidsorganisaties kunnen worden gestuurd en ondersteund via de nationale aanpak en de Nationaal Coördinator, of de meerjarenplannen van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW. Doel is vooral om de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de huidige meerjarenplannen te verhogen, zodat het met de Woo gestelde doel – de informatiehuishouding op orde en overheidsinformatie duurzaam toegankelijk – wordt gerealiseerd, en de eenheid van visie, maar ook interoperabiliteit en het benutten van schaalvoordelen wordt geborgd. Ook innovaties kunnen langs deze lijnen worden ingezet.

Onder A t/m C staan actiepunten ter verbetering van de informatiehuishouding bij de overheid. Daarna volgen actiepunten uit eerdere ACOI-adviezen over actieve openbaarmaking (D) en over de afhandeling van Woo-verzoeken (E).⁴⁰ Er zijn geen maatregelen opgenomen die zien op (blijvend te bewaren) informatie die reeds is overgebracht naar archiefdiensten.

In het algemeen geldt bij alle maatregelen: maak ze zo concreet mogelijk, inclusief de te nemen stappen, de rol van diverse betrokkenen, het tijdsplan en de deadlines, en de benodigde middelen.

⁴⁰ ACOI, [Aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking](#) (2023) en ["Wat kan ik voor u doen?": Adviezen voor de behandeling van Woo-verzoeken naar aanleiding van de invoeringstoets Wet open overheid](#) (2024).

A. Maatregelen die alle overheidsorganisaties moeten nemen

Overzicht en meerjarenplanning voor de informatiehuishouding

A1. Zorg (per organisatie) voor een overzicht van de informatiehuishouding en voor een eigen plan om de informatiehuishouding op orde te brengen en te houden

Doel Het identificeren van de belangrijkste verbeterpunten van de informatiehuishouding per organisatie, de basis leggen voor een planmatige uitvoering hiervan, en het committeren van de politieke en ambtelijke leiding aan de benodigde inzet van mensen en middelen.

Toelichting Uit de preadviezen voor ACOI en de gemiddelde volwassenheidsscores van het Rijksprogramma Open Overheid komt naar voren dat veel overheidsorganisaties onvoldoende overzicht hebben welke informatie omgaat bij welke organisatieonderdelen, en welke werkprocessen en welke (software) applicaties en informatiesystemen daarbij worden gebruikt.⁴¹ Ook is er lang niet overal een heldere plan-do-check-act cyclus om de kwaliteit van de informatiehuishouding te verbeteren, te evalueren en bij te stellen.⁴² Deze voorwaarden moeten alsnog worden vervuld, om richting te geven aan een verbeteraanpak per organisatie.

Huidige MJP De maatregel van een overzicht en/of een informatiebeheerplan wordt globaal benoemd in de meerjarenplannen van de koepels, *de VNG*, *het IPO* en *de UvW* en het informatiebeheerplan is onderdeel van de monitoring bij de achterban. In het meerjarenplan van *het Rijk* wordt de maatregel niet genoemd. Wel zijn door organisaties die POK-IHH middelen krijgen actieplannen opgesteld, waarin de prioriteiten uit het eerdere meerjarenplan Open op orde zijn verwerkt.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI

- Voorbeelden en kennis delen i.s.m. de VNG, het IPO en de UvW.
- In afstemming met de IOE en de VNG, het IPO, de UvW (i.v.m. decentraal toezicht) het daadwerkelijke gebruik en de effectiviteit van deze instrumenten monitoren;
- Ondersteunende landelijke acties afstemmen op de plannen van afzonderlijke organisaties.

41 Nieuwe Archiefregeling 'Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, houdende intrekking van de Archiefregeling en vervanging door de Archiefregeling 20XX' (Archiefregeling 20XX), artikel 2.3 lid 1: "Ieder verantwoordelijk overheidsorgaan beschikt over een actueel overzicht van de informatiehuishouding dat in ieder geval de volgende onderdelen bevat: a. een omschrijving van de taken en werkprocessen van het verantwoordelijk overheidsorgaan en van de documenten die hierbij worden opgemaakt en ontvangen; b. per organisatieonderdeel een omschrijving van de applicaties en andere technische en organisatorische systemen die per werkproces worden gebruikt om documenten op te maken en te ontvangen; en c. de vindplaats van documenten en de samenhang tussen documenten."

42 Wetsvoorstel Archiefwet 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 968, nr. 2, artikel 4.2: "1. Een verantwoordelijk overheidsorgaan stelt regels vast voor het beheer van de niet-overgebrachte documenten waarvoor het verantwoordelijk is. 2. In de beheerregels wordt ten minste beschreven: a. welke overheidsorganen of dienstonderdelen zijn belast met het feitelijke beheer van de documenten; b. op welke wijze het beheer periodiek wordt geëvalueerd en indien nodig bijgesteld, in het bijzonder wat betreft de maatregelen ten behoeve van de duurzame toegankelijkheid van documenten."

Duurzame toegankelijkheid en toepassen bewaartermijnen

Indien het informatiebeheer in cruciale processen onvoldoende is, is het vaak nodig om het werkproces (opnieuw of beter) te structureren in combinatie met een betere inrichting van recordmanagementfuncties in (bestaande of nieuwe) applicaties/systemen die medewerkers hierbij gebruiken.⁴³ Het DUTO-raamwerk van het Nationaal Archief is daarbij behulpzaam. De applicaties/systemen moeten bovendien gebruiksvriendelijk zijn voor de medewerkers, om te voorkomen dat ze omwegen nemen bij de uitvoering van hun werk. Ook van belang is dat de systemen interoperabel zijn én voorzien in een koppeling van documenten aan bewaartermijnen van het geldende selectiebesluit en ook semi-automatische (door de organisatie gecontroleerde) vernietiging van tijdelijk te bewaren informatie.

A2. Geef prioriteit aan goed beheer van informatie die gebruikt wordt bij de uitvoering van taken die rechten en plichten van individuele burgers en bedrijven raken.

Doel	Kunnen prioriteren bij verbeteringen van het informatiebeheer. Bij sommige organisaties, zoals gemeenten, gaat het om een veelheid aan werkprocessen en IT-applicaties; in dat geval is een nadere prioritering in het eigen plan aan te bevelen. Zie onder A1.
Toelichting	Voorbeelden zijn uitkeringen, omgevingsvergunningen, subsidiebeschikkingen, inkoopcontracten, en gerechtelijke procedures. Het zijn werkprocessen met een duidelijk begin en een einde, ook wel 'zaken' genoemd. Het gaat om de vindbaarheid, volledigheid en betrouwbaarheid van informatie die bij deze zaken hoort. Indien persoonsgegevens worden verwerkt, is tijdige vernietiging van documenten, dan wel van persoonsgegevens hieruit eveneens cruciaal. Overigens kan in het selectiebesluit vanwege algemene belangen ook zijn gekozen voor blijvende bewaring en overbrengen met een langdurige beperking van de openbaarheid vanwege privacybescherming.
Huidige MJP	In de meerjarenplannen is niet duidelijk of en hoe specifieke inzet wordt gepleegd op de duurzame toegankelijkheid van juist deze informatie. Bij <i>het Rijk</i> is het 'duurzaam toegankelijk' maken van informatie m.b.v. werkprocessen en systemen een algemeen streefbeeld in het meerjarenplan. Bij <i>het IPO</i> wordt in het meerjarenplan gesproken over verbeteren van record management functionaliteit in 'bedrijfsprocessystemen', het vernieuwen van document management systemen en de digitale werkplek voor medewerkers. Er wordt door <i>de UvW</i> melding gemaakt van de implementatie van zaakgericht werken. <i>De VNG</i> maakt hier niet expliciet melding van.

⁴³ Zie als voorbeeld de rapporten van de IOE en het Adviescollege ICT-toetsing over de voortgang van verbeterplannen bij de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft hiervoor 25 miljoen euro beschikbaar/een bijdrage gekregen uit het centrale (POK-IHH) budget van de Rijksoverheid.

A2. Geef prioriteit aan goed beheer van informatie die gebruikt wordt bij de uitvoering van taken die rechten en plichten van individuele burgers en bedrijven raken.

Huidige MJP
(vervolg)

In het meerjarenplan van *het Rijk* wordt er in zijn algemeenheid op gewezen dat organisaties zorgvuldig uitvoering dienen te geven aan selectiebesluiten. Alleen *de VNG* en *de UvW* noemen de maatregel van het toepassen van selectiebesluiten, inclusief vernietiging, in hun meerjarenplan expliciet. *Het IPO* noemt deze maatregel niet.

Rol BZK en
OCW i.e. NCOI

- Stimuleren dat dit een maatregel wordt in de meerjarenplannen van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW en dat afzonderlijke overheidsorganisaties dit in hun plannen opnemen. Voorbeelden en kennis delen i.s.m. de VNG, het IPO en de UvW.
- In afstemming met de VNG, het IPO, de UvW monitoren van de voortgang van verbeterplannen en afspraken daarover.

Coördinatie binnen de Rijksoverheid

- Met de departementen en i.h.b. met de uitvoerende onderdelen en ZBO's bepalen wat de meest gevoelige werkprocessen zijn, of en hoe het informatiebeheer hiervan verbeterd moet worden, en welke financiële middelen hiervoor (centraal en/of bij de betreffende organisatie) worden gereserveerd.
- Met de betrokken bewindslieden en bestuurders afspraken maken hoe zij aan de NCOI dan wel direct aan de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang.
- Afstemming met het werkprogramma van de toezichthouder voor de centrale overheid (IOE).

A3. Geef prioriteit aan het beheer van informatie die zicht geeft op de vorming en uitvoering van beleid, en in het bijzonder de besluitvorming daarover door personen in politieke en ambtelijke sleutelfuncties.

Doel Kunnen prioriteren bij verbeteringen van het informatiebeheer. In veel gevallen betreft het hier informatie die in de geldende selectiebesluiten als blijvend te bewaren is aangemerkt.

Toelichting De Haagse ministeries zijn producenten van beleid, maar ook door decentrale overheden en uitvoerende organisaties wordt (lokaal of sectoraal) beleid gemaakt. ACOI vindt dat tenminste de formele stukkenstroom die uiteindelijk de ambtelijke en politieke leiding bereikt op orde moet zijn. Sleutelfunctionarissen hebben natuurlijk niet altijd de beschikking over alle informatie. Meestal worden de betreffende (bron)documenten ook opgeslagen in (mappen in) een algemeen document management systeem (DMS). De status van deze documenten (concept, definitief) is dan niet altijd duidelijk en er ontbreekt vaak een goede koppeling van documenten aan bijvoorbeeld de 'parafenlijn' of een vergaderapplicatie. Ook werken medewerkers – onder tijdsdruk en vanwege gebruiksonvriendelijkheid – nog geregeld om formele systemen heen, bijvoorbeeld op gedeelde netwerkschijven en door te mailen naar sleutelfunctionarissen.

Huidige MJP? Zie bij A2.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI Zie bij A2.

A4. Geef prioriteit aan dataverzamelingen die een rol spelen bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Of waarbij datakwaliteit cruciaal is om grote maatschappelijke problemen tegen te gaan dan wel op te lossen.

Doel Kunnen prioriteren bij verbeteringen van het informatiebeheer.

Toelichting Een voorbeeld zijn opgaven in de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan maatschappelijke consequenties wanneer bouwtekeningen bij gemeenten niet op orde zijn. Andere voorbeelden zijn het analyseren van data bij het controleren van rioolwater op aanwezigheid van ziekten, rond vraagstukken als stikstof, geluidsoverlast bij Schiphol en kwaliteit van het oppervlaktewater. Inmiddels bij veel organisaties waarvoor datakwaliteit cruciaal is, ervaring opgebouwd. Ook met het kunnen delen van data met de buitenwereld.

Huidige MJP? Alleen de UvW en de VNG besteden in het meerjarenplan specifiek aandacht aan dit onderwerp.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI Zie bij A2.

A5. Zorg voor een digitale samenwerkingsomgeving voor intern gebruik en met (geautoriseerde) externen die gekoppeld is aan de systemen voor dossiervorming en beleidsvorming.

Doel Het tegengaan van onveilige en slecht gearchiveerde communicatie en uitwisseling van gegevens/kopieën via o.a. e-mail en snel en 'gratis' beschikbare commerciële toepassingen om samen te werken.

Toelichting De nieuwe omgeving moet passen bij de werkwijze van de moderne digitale overheid en samenwerken in netwerken en ketens snel, veilig en duurzaam toegankelijk te archiveren maken.

Er moet voor gewaakt worden dat de samenwerkingsomgeving niet los komt te staan van de meer formele zaak-/beleids-/projectdossiers. Richt een samenwerkingsomgeving zo in dat deze vanaf het begin leidt tot dossiervorming. Zorg ook dat geautoriseerde externe partijen (andere overheden, leveranciers, etc.) toegang kunnen krijgen tot (delen van) die dossiers zodat samengewerkt kan worden wanneer nodig. Efficiënt is om vanaf het allereerste begin dossiers op te bouwen op de plek waar informatie ontstaat. Dat is dan meteen het archief en na afronding van het werk wordt het dossier gesloten en waar mogelijk als geheel bewaard volgens de vastgestelde bewaartermijn. Dat betekent dat er ook zoveel mogelijk dossiergericht metadata (zoveel mogelijk geautomatiseerd) worden toegekend en dat wordt vernietigd als dat is voorgeschreven in het selectiebesluit.

Huidige MJP? Deze maatregel is opgenomen in het meerjarenplan van *het Rijk*, met een globaal tijdspad voor de ontwikkeling van de werkomgeving. De benodigde middelen ontbreken, evenals concrete stappen en nadere informatie over de beschikbaarheid daarvan voor andere overheden. *Het IPO* noemt de actie, maar beschrijft die als een optie. *Het UvW* en *de VNG* beschrijven deze maatregel in hun plannen niet.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI

- Acties bij de Rijksoverheid afstemmen met de VNG, het IPO en de UvW en stimuleren dat deze onderdeel worden van afzonderlijke plannen van overheidsorganisaties.
- Voorbeelden en kennis delen i.s.m. de VNG, het IPO en de UvW.

Coördinatie binnen de Rijksoverheid

- De samenwerking tussen departementen en i.h.b. met de uitvoerende onderdelen en ZBO's stimuleren en waar nodig een bindende aanwijzing geven voor het ontwikkelen van een generieke voorziening binnen de Rijksoverheid met gebruikmaking van bevoegdheden onder het Coördinatiebesluit.
- Vaststellen welke financiële middelen hiervoor (centraal en/of bij de betreffende organisatie) worden gereserveerd.
- Met de betrokken bewindslieden en bestuurders afspraken maken hoe zij aan de NCOI dan wel direct aan de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang van dergelijke verbeterplannen.

A6. Stop met samenwerken op gedeelde netwerkschijven, geef medewerkers geen toegang meer tot dergelijke netwerkschijven.

Doel	Bevorderen dat gezamenlijk werk wordt gedaan met behulp van applicaties en systemen waarin informatiebeheer (recordmanagementfuncties) goed is geregeld. Dit wordt bevorderd, door geitenpaadjes af te sluiten.
Toelichting	<p>Het gebruik van gedeelde netwerkschijven is een veelvoorkomende oorzaak van informatieanarchie in overheidsorganisaties. Dit geldt ook voor samenwerking via andere kanalen die niet goed onder beheer zijn, zoals ad-hoc digitale samenwerkingsruimtes van de organisatie of van commerciële aanbieders (in de 'cloud').</p> <p>Uiteraard moeten de formele applicaties/systemen waarmee medewerkers wél (moeten) werken gebruiksvriendelijk zijn (zie A2 t/m A5). En moeten medewerkers wel de mogelijkheid houden om een persoonlijke werkruimte te hebben. Dit is als het ware hun digitale bureau, notitieboekje en boekenkast in één, en de inhoud valt niet onder de Archiefwet en de Woo, omdat die anderen niet bereikt.</p>
Huidige MJP	Alleen in de meerjarenplannen van <i>het IPO</i> en <i>de UvW</i> wordt deze maatregel expliciet genoemd. <i>De VNG</i> en <i>het Rijk</i> noemen deze maatregel niet in hun meerjarenplan.
Rol BZK en OCW i.e. NCOI	Binnen de Rijksoverheid dwingend opleggen, en stimuleren bij andere organisaties van de centrale overheid. Tevens stimuleren dat dit het streven wordt bij gemeenten, provincies en waterschappen.

A7. Voer met spoed de (aanvullende) beheerstrategieën uit voor e-mail boxen en chatverkeer, waarbij de bewaartermijn afhankelijk is van de functie van de 'eigenaar' van de mailbox of mobiele telefoon. Leg dit juridisch vast in aanvullende of aangepaste (actuele) selectiebesluiten.

Doel	Het onder beheer brengen van de meer informele communicatiestromen die zicht geven op de vorming, de evaluatie, uitvoering en aanpassing van beleid. NB: e-mails en chats die gewisseld zijn in het kader van uitvoerende taken die individuele burgers en bedrijven raken (zie A2) behoren opgeslagen of gekoppeld te zijn aan de dossiers in de daarvoor aangewezen applicaties/systemen.
Toelichting	Het is vooralsnog ondoenlijk gebleken om de grote hoeveelheid e-mails en chatberichten die overheidsmedewerkers en bestuurders uitwisselen handmatig of geautomatiseerd bij de juiste inhoudelijke dossiers op te slaan. Daarom zijn aanvullende beheer- en bewaarstrategieën bedacht volgens de zogenoemde 'capstone' aanpak. Kern hiervan is dat mailboxen automatisch en in hun geheel (geschoond van privécommunicatie) worden opgeslagen in een door de organisatie beheerde omgeving. Mailboxen van sleutelfuncties worden blijvend bewaard en uiteindelijk overgebracht naar archiefdiensten. Voor niet-sleutelfuncties is de bewaartermijn korter: 10 jaar in het modelselectiebesluit van de Rijksoverheid, en 7 jaar in het aanvullende selectiebesluit van de VNG.

A7. Voer met spoed de (aanvullende) beheerstrategieën uit voor e-mail boxen en chatverkeer, waarbij de bewaartermijn afhankelijk is van de functie van de 'eigenaar' van de mailbox of mobiele telefoon. Leg dit juridisch vast in aanvullende of aangepaste (actuele) selectiebesluiten.

Toelichting
(vervolg)

ACOI bepleit spoedige en volledige implementatie van dit beleid voor e-mail archivering. Op deze manier wordt immers vernietiging bij uitdiensttreding voorkomen en zijn de veiliggestelde mailboxen met slimme software te doorzoeken voor parlementaire enquêtes, vragen van de volksvertegenwoordiging, Woo-verzoeken en integriteitsonderzoeken. Ook is het mogelijk minder relevante en dubbele informatie – nieuwsbrieven, mails die in cc. zijn ontvangen – met slimme software te selecteren voor vernietiging. Desgewenst kan nog overwogen worden om de bewaartermijn voor mailboxen van niet-sleutelfuncties te verkorten naar bijvoorbeeld 4 jaar.

Het advies van ACOI over chatverkeer stamt uit 2023 en verdient eveneens spoedige implementatie.

Huidige MJ

In de meerjarenplannen van *het Rijk*, *de VNG*, *het IPO* en *de UvW* komt deze maatregel expliciet of (zoals bij de UvW) in meer algemene termen aan de orde. Dit biedt geen garantie op uitvoering, want vanaf 2016 is al een rijksbrede werkwijze ontwikkeld voor aanvullende archivering van mailboxen.

Handreikingen en een modelselectiebesluit voor e-mail archivering zijn beschikbaar bij het Rijk. Door de staatssecretaris Cultuur en Media van OCW is voor 137 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen de selectielijst e-mailbewaring van de VNG vastgesteld.

Mogelijke rol
BZK en OCW
i.e. NCOI

- Landelijke ondersteuning door het delen van kennis en ervaringen (zoals technische pilots voor archivering van chatverkeer die lopen bij het Rijk).
- Verdere ontwikkeling en gezamenlijke inkoop van technische faciliteiten.

Coördinatie binnen de Rijksoverheid

- Beleid voor chatverkeer bindend maken voor de ministeries en ZBO's door hiervoor direct een gezamenlijk selectiebesluit op te stellen en vast te stellen (in plaats van alleen een model dat ieder voor zich al of niet volgt).
- Sturen op naleving van het beleid in afstemming met het werkprogramma van de IOE.

A8. Formuleer een passende beheerstrategie voor concepten van documenten.

Doel Overzicht houden in de informatiehuishouding door documenten van beperkte waarde sneller te vernietigen.

Toelichting Idealiter maken medewerkers documenten vanaf de start in beheerde informatiesystemen (en zo min mogelijk op andere locaties), en werken ze daarin dus ook samen aan conceptversies. Dit is een goede zaak, maar het kan in de praktijk nog steeds leiden tot stapeling en dubbele opslag van informatie en onduidelijkheid over de status van documenten. Die situatie kan worden verbeterd door automatisch versiebeheer, door een goede koppeling aan de procesgang binnen organisaties ('de lijn') en betrokkenen daarbuiten (door hen geautoriseerd toegang te geven tot de systemen). Belangrijk is bovendien dat concepten die sleutelfuncties en besluitvormende gremia bereiken, en concepten waarop andere stakeholders commentaar geven, automatisch worden bevroren én bewaard. Alle andere concepten waaraan medewerkers tussendoor hebben (samen)gewerkt zijn volgens het ACOI te beschouwen als 'werkversies' die snel vernietigd kunnen worden. Dat zouden medewerkers zelf kunnen doen⁴⁴, of er moet een proces zijn waarbij gespecialiseerd i-personeel het onderscheid kan maken tussen concepten die sleutelfuncties en de buitenwereld bereiken en eerdere werkversies van de betrokken medewerkers.

Huidige MJP? In de meerjarenplannen van *het Rijk*, *de VNG*, *het IPO* en *de UvW* komt deze maatregel niet voor. Wel staat in de door VNG opgestelde selectielijst van februari 2020 voor gemeenten en intergemeentelijke organen: "Concepten, dat wil zeggen, (al dan niet automatisch opgeslagen) versies van archiefbescheiden die verder geen rol of status hebben in het proces, hoeven niet bewaard te worden". Een termijn of methodiek voor opschonen is niet genoemd.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI

- In samenwerking met de Rijksarchivaris, de VNG, het IPO en de UvW een overheidsbrede beheerstrategie voor concepten bepalen en hiervoor draagvlak verwerven.
- De beheerstrategie moet uiteindelijk landen in selectiebesluiten.
- Agenderen en sturen op implementatie en de naleving van beleid via de meerjarenplannen van de Rijksoverheid en de koepels.

Coördinatie binnen de Rijksoverheid

- Beleid voor concepten bindend maken voor de ministeries en ZBO's door hiervoor direct een gezamenlijk selectiebesluit op te stellen en vast te stellen (in plaats van alleen een model dat ieder voor zich al of niet volgt).
- Sturen op naleving van het beleid in afstemming met het werkprogramma van de IOE.

44 In dat geval is volgens de nieuwe Archiefwet [artikel 5.1 lid 4 uit de Nota van wijziging] vereist dat deze werkversies in een (algemeen of aanvullend) selectiebesluit worden aangemerkt als documenten die weinig tot geen waarde hebben voor de uitvoering van publieke taken, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 968, nr. 8 p. 13-15. Ook chatverkeer van niet-sleutelfunctionarissen zou op deze basis door de betreffende medewerkers zelf gewist mogen worden.

Ordenen en vinden van informatie (Dimensies van duurzame toegankelijkheid)

A9. Pas standaarden die een rol spelen bij informatiebeheer toe, waaronder Metagegevens Duurzame Toegankelijkheid Overheidsinformatie (MDTO).

Doel Optimaliseren van de vindbaarheid, doorzoekbaarheid, betrouwbaarheid (status), uitwisselbaarheid en (her)bruikbaarheid van overheidsinformatie.

Toelichting MDTO is ontwikkeld door het Nationaal Archief, in samenspraak met de VNG, het IPO, de UvW en enkele Rijksorganisaties. MDTO is sinds eind 2023 ook door de Rijksoverheid geaccepteerd en recentelijk aangemeld bij Forum Standaardisatie. Er is de behoefte om aanvullend de relatie tussen verschillende (andere) metadatastandaarden (waaronder TOOI voor actieve openbaarmaking) in kaart te brengen en aan ondersteuning van de implementatie van MDTO bij organisaties die nog geen stappen hebben gezet.

Metagegevens beschrijven de context van informatie, zoals wie, wat, waar en wanneer, en zorgen voor een betere vindbaarheid en bruikbaarheid van de informatie. Het doel van MDTO is dat overheidsorganisaties dergelijke metagegevens op uniforme manier vastleggen. Hiermee wordt de kwaliteit van de metagegevens vergroot en worden de kosten voor uitwisselen – tussen organisaties en systemen – verlaagd. MDTO kan ook kosten besparen door het profiel (geautomatiseerd) te gebruiken bij het ontwerpen van informatiesystemen. Zorg bij nieuwe informatie dat metadata zoveel mogelijk *geautomatiseerd op dossierniveau* worden toegekend aan de hand van zaaktypen. Dus let erop dat de minimaal vereiste metadata voor documenten bij gebruik van informatiesystemen automatisch gegenereerd worden. Inrichting daarvan is werk voor informatiebeheerprofessionals. Het is dus niet de bedoeling dat medewerkers (weer) handmatig mapjes gaan aanmaken en metadata toekennen.

Huidige MJP? MDTO is reeds omarmd door *de VNG, het IPO en de UvW* en hun meerjarenplannen verwijzen ernaar. Volgens het meerjarenplan van *het Rijk* wordt gewerkt aan acceptatie bij de gehele Rijksoverheid. MDTO is op 5 december 2023 vastgesteld in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR). Voor ondersteuning van de feitelijke toepassing zijn geen acties voorzien in de meerjarenplannen van de koepels en het Rijk.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI

- Vaststellen als bindende standaard via (op dit moment aangemeld bij) Forum Standaardisatie.
- Ondersteunen van de toepassing van MDTO m.b.v. kennisdeling en bevordering en het uitwisselen expertise door o.a. het NA, ICTU, VNG - Grip op Informatie.
- Beschikbaar stellen van de nodige middelen.
- Maatregel van maken in de meerjarenplannen en stimuleren dat afzonderlijke overheidsorganisaties dit ook buiten de Rijksoverheid in hun plannen opnemen.
- Samenwerken met leveranciers aan oplossingen om met behulp van AI geautomatiseerd metadata aan *bestaande* informatieobjecten toe te kennen.

A10. Zorg behalve voor (minimale) metadata ook altijd voor machineleesbaarheid van gegevens en documenten en gebruik open bestandsformaten.

Doel	Optimaliseren van de vindbaarheid, doorzoekbaarheid, betrouwbaarheid (status), uitwisselbaarheid en (her)bruikbaarheid van overheidsinformatie.
Toelichting	Het gaat hier om eisen in artikel 2.4 lid 3 Woo waaraan moet worden voldaan bij openbaarmaking – en dus publicatie – van documenten. Door ervoor te zorgen dat documenten zoveel mogelijk al machineleesbaar zijn én een open bestandsformaat hebben, is het niet nodig om dit voor openbaarmaking alsnog te regelen. Bovendien maakt het informatie ook binnen de overheidsorganisatie beter vindbaar en bruikbaar; zo kan slimme software dan door grotere hoeveelheden documenten zoeken en informatie als het ware 'achteraf' ordenen.

Huidige MJP?	Deze maatregel is nog niet specifiek opgenomen in de meerjarenplannen. Zowel <i>het Rijk</i> , als <i>de VNG</i> , <i>het IPO</i> en <i>de UvW</i> noemen deze maatregel niet.
--------------	--

Rol BZK en OCW i.e. NCOI	<ul style="list-style-type: none">• De praktische werkwijze overheidsbreed bindend maken als publicatiestandaarden in een ministeriële regeling bij de Woo.• Landelijke ondersteuning bieden, zoals nu bijvoorbeeld door Logius en ICTU al gebeurt voor de digitale toegankelijkheid van websites en gepubliceerde documenten o.a. via de Kennisomgeving DigiToegankelijk van ICTU.
--------------------------	--

A11. Doorontwikkelen en in gebruik nemen van software ('zoekfunctie') die in meerdere bronnen en typen bestanden kan zoeken, en informatie hieruit kan filteren en selecteren. Tevens (door)ontwikkelen van slimme software voor ordening achteraf (wie, wat, waar, wanneer) en voor samenvatten van grote hoeveelheden informatie.

Doel	Bij parlementaire of raadsenquêtes en bij (grotere) Woo-verzoeken is dit type technologie onontbeerlijk. Zeker als het om het doorzoeken van grote hoeveelheden documenten gaat en die ook nog (deels) ongestructureerd zijn.
------	---

Toelichting	Er is al wel zoeksoftware voor documentmanagementsystemen die medewerkers zelf kunnen gebruiken, en er is software die geautoriseerd personeel inzet om ook informatie op te halen uit specifieke bedrijfsapplicaties, netwerkschijven, mailboxen, chatverkeer en dergelijke. Verdere ontwikkeling en uitbouw is nuttig voor bijvoorbeeld zoeken in gedistribueerde omgevingen (linked data) en als er bewaard wordt bij de bron op basis van common ground principes. Ook is de situatie binnen bereik dat slimme software de informatie helpt ordenen met bijvoorbeeld tijdlijnen en zelfs helpt samenvatten voor gebruikers.
-------------	---

Huidige MJP?	Deze maatregel komt terug in de meerjarenplannen van <i>het Rijk</i> en <i>het IPO</i> , maar niet in dat van <i>de VNG</i> en <i>de UvW</i> .
--------------	--

A11. Doorontwikkelen en in gebruik nemen van software ('zoekfunctie') die in meerdere bronnen en typen bestanden kan zoeken, en informatie hieruit kan filteren en selecteren. Tevens (door)ontwikkelen van slimme software voor ordening achteraf (wie, wat, waar, wanneer) en voor samenvatten van grote hoeveelheden informatie.

- Rol BZK en OCW i.e. NCOI
- Voorbeelden en kennis delen i.s.m. de VNG, het IPO en de UvW.
 - Onderwerp maken van kennisdeling en innovatie samen met hogescholen, universiteiten, leveranciers en andere technologiebedrijven.
 - Beschikbaar maken van kennis en technische ondersteuning.

Coördinatie binnen de Rijksoverheid

- Sturen op samenwerking tussen ministeries en ZBO's.
- Ontwikkelen van een generieke voorziening en gebruik hiervan bindend maken met bevoegdheden onder het Coördinatiebesluit en de Kaderwet ZBO's.
- Vaststellen welke financiële middelen hiervoor (centraal en/of bij de betreffende organisatie) worden gereserveerd.

B. Maatregelen voor overheidsorganisaties met achterstallig onderhoud

B1. Maak alsnog werk van gecontroleerde vernietiging van informatie waarvan de bewaartermijn is verstreken.

Doel Overzicht houden in de informatiehuishouding én voldoen aan de Archiefwet door het toepassen van de (geldende) selectiebesluiten. In het geval sprake is van persoonsgegevens, is vernietiging nadat de (wettelijke en/of in selectiebesluiten vastgelegde) bewaartermijn is verstreken ook vereist op grond van de AVG.

Toelichting In de preadviezen voor ACOI is gesignaleerd dat vernietiging van digitale informatie achterblijft. De oorzaken zijn onduidelijk. Er is soms sprake van angst om informatie te vernietigen waaraan later toch behoefte blijkt, maar zeker speelt dat vernietiging niet goed is ingericht in systemen en in de organisatie. De maatregel ziet tenminste op overheidsinformatie in documentmanagementsystemen en in specifieke vakapplicaties. Doel is om zoveel mogelijk (semi-) geautomatiseerd te vernietigen, met wel een autorisatie door een bevoegde medewerker, zodat ook de vereiste verklaring van vernietiging kan worden geproduceerd.⁴⁵ Voor zover het gaat om het opschonen van inhoud op netwerkschijven en in systemen die niet meer in gebruik zijn, zie onder B2. Randvoorwaardelijk hiervoor is inzicht in waar informatie is. Zie ook A1.

45 Wetsvoorstel Archiefwet 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 968, nr. 2, artikel 5.3 lid 2 en lid 3: "Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over een door het verantwoordelijke overheidsorgaan op te maken verklaring van de vernietiging." En: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop vernietiging plaatsvindt."

B1. Maak alsnog werk van gecontroleerde vernietiging van informatie waarvan de bewaartermijn is verstreken.

Huidige MJP? Het meerjarenplan van *het Rijk* noemt de duurzaam toegankelijke informatiehuishouding een prioriteit voor 2024 en 2025 waaronder vernietiging van informatie waarvan de bewaartermijn is verstreken. Er is geen generieke actie aan gekoppeld. *Het IPO* noemt deze maatregel niet in het meerjarenplan. Alleen *de VNG* en *de UvW* noemen deze maatregel expliciet en in combinatie met het vaststellen van selectiebesluiten.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI Stimuleren dat dit een maatregel wordt in de meerjarenplannen van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW en dat afzonderlijke overheidsorganisaties dit in hun plannen opnemen.

Coördinatie binnen de Rijksoverheid

Afspraken met shared service organisaties (zoals RvIHH en DICTU) en leveranciers voor ondersteuning bij de Rijksoverheid.

B2. Neem verantwoord, op basis van een risicotaxatie, maar met beperkte inspanningen afscheid van oudere informatie die slecht of niet meer beheerd wordt

Doel Overzicht houden in de informatiehuishouding.

Toelichting Het gaat om oudere informatie die slecht is beheerd (netwerkschijven, e-mail) of die is opgeslagen op dragers (USB sticks) en in systemen die niet meer worden gebruikt (oude documentmanagementsystemen of specifieke vakapplicaties). Ratio is dat het stuwmeer aan 'oudere' informatie onder controle moet worden gebracht, maar dat dit naar verwachting veel tijd en middelen kost om dit nu alsnog fijnmazig te doen volgens de nu geldende hoge normen. ACOI adviseert daarom om een risicobenadering te volgen. Dit betekent dat de focus moet liggen op het (weer) onder goed beheer brengen van informatie met een zeer groot uitvoerings- of maatschappelijk belang (die daarom duurzaam toegankelijk en blijvend bewaard moet blijven) of een ander hoog risico (bijvoorbeeld persoonsgegevens die vernietigd moeten worden). Zo zouden organisaties grofmazige keuzes kunnen maken: welke informatie moet alsnog gemigreerd worden naar de huidige beheersystemen, welke informatie moet echt worden overgebracht naar de archiefdienst, en welke informatie moet weg. Mogelijk kan dit niet of moeizaam onder de geldende selectiebesluiten. In dat geval moet in samenspraak met de archivaris een vervangend selectiebesluit worden ontworpen dat 'terugwerkende kracht' heeft. Dergelijke selectiebesluiten moeten worden vastgesteld door de bewindspersoon van OCW. Omdat dit in beginsel per organisatie moet gebeuren, is het een bewerkelijke procedure.

Huidige MJP? Geen maatregel in huidige meerjarenplannen van *het Rijk*, *de VNG*, *het IPO* en *de UvW*.

B2. Neem verantwoord, op basis van een risicotaxatie, maar met beperkte inspanningen afscheid van oudere informatie die slecht of niet meer beheerd wordt

Rol BZK en OCW i.e. NCOI

- Samen met de koepels en de Rijksarchivaris formuleren van uitgangspunten zodat een basis gelegd kan worden voor uitvoering en eventuele vervangende selectiebesluiten.
- Stimuleren dat dit een maatregel wordt in de meerjarenplannen van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW en dat afzonderlijke overheidsorganisaties dit in hun plannen opnemen.

Coördinatie binnen de Rijksoverheid

- Situatie in beeld brengen en uitgangspunten formuleren voor ministeries en uitvoeringsdiensten.
- Ondersteunen van ZBO's.
- Afspraken met het Nationaal Archief over overbrenging en eventuele (beperkte) voorafgaande bewerking en beschrijving van de betreffende informatie.
- Afspraken met shared service organisaties (zoals RvLHH en DICTU) en leveranciers voor ondersteuning bij de Rijksoverheid.

C. Maatregelen voor alle organisaties rond de inzet van personeel

C1. Ga gezamenlijk door met werving en opleiding i-professionals

Doel	Terugbrengen van voldoende capaciteit en expertise van i-professionals in overheidsorganisaties.
Toelichting	Het terugbrengen van deskundig i-personeel in overheidsorganisaties is noodzakelijk voor het inrichten van werkprocessen en systemen die overheidsmedewerkers goed ondersteunen bij hun werk, voor het beheer van die systemen én voor verbeter- en opschoonacties bij het op orde brengen van de informatiehuishouding.
Huidige MJJ?	<i>Het Rijk</i> heeft in het meerjarenplan onder Actielijn 'Professionals' generieke actiepunten v.a. 2021 vastgesteld waaronder een (succesvolle) arbeidsmarkt-campagne voor informatieprofessionals bij het Rijk, samenwerking met onderwijsinstellingen en een Leerhuis waar rijksmedewerkers kosteloos kunnen deelnemen aan opleidingen en trainingen. In 2024 en 2025 wordt de arbeidsmarkt-campagne voortgezet. Ook wordt een flexibele schil structureel ingezet en versterkt w.o. versterking van diverse pools (traîneeship, I-adviseurspool, multidisciplinaire teams). De VNG heeft een passage over cultuur en professionaliteit in het meerjarenplan. Om gemeenten hierbij te ondersteunen zal vanuit het project in samenwerking met partijen als VNG Connect, A&O fonds en RADIO gestimuleerd worden dat er relevante, praktijkgerichte opleidingen en trainingen worden aangeboden, waar gemeenten naar behoefte gebruik van kunnen maken. Vb: Aanbod van e-learnings nu ook voor alle overheidsmedewerkers beschikbaar · KIA (pleio.nl) . Het IPO en de UvW hebben geen maatregel in hun meerjarenplan.

C1. Ga gezamenlijk door met werving en opleiding i-professionals

Rol BZK en OCW i.e. NCOI	Organiseer de opleiding van i-professionals overheidsbreed. Voorkom bij het werven van i-professionals dat overheden elkaar gaan beconcurreren, bijvoorbeeld door dat flexpools flexibel omgaan met de mogelijkheid om i-professionals ook bij andere (decentrale) overheden in te zetten.
--------------------------	--

C2. Zorg voor een betere positie van i-professionals binnen iedere overheidsorganisatie; centraal maar ook in contact met de werkvloer

Doel	In positie brengen i-professionals om (meerjaren)plannen effectief en efficiënt tot uitvoer te brengen.
------	---

Toelichting	Het is nodig om het draagvlak voor de adviezen die i-professionals geven te vergroten in organisaties in plaats van dat deze worden ervaren als een 'afleiding' van het dagelijks werk dat moet worden uitgevoerd. Het aanzien van het werk dat zij doen moet binnen organisaties worden vergroot. Het vak kan daarbij meer belang worden toegekend en gepromoot. Daartegenover staat dat hun adviezen (generiek) toepasbaar moeten zijn. I-professionals voeren dan hun werk niet geïsoleerd uit (bijvoorbeeld binnen een specialistische vakgroep) maar adviseren op strategisch, tactisch en operationeel niveau de overheidsorganisaties. Zij doen dat in samenwerking met andere disciplines dan recordmanagement/informatiebeheer, zoals met informatiemanagers, maar ook specialisten op het gebied van inkoop, ICT, (sector)juristen en met medewerkers/management bij de uitvoerende organisatieonderdelen met kennis van de werkprocessen en overheidstaken ("de business"). Daarbij wordt goed gekeken naar inschaling. Dit vereist namelijk verschillende typen medewerkers (van adviseurs tot beheerders) op de verschillende genoemde niveaus met verschillende capaciteiten (van ontwerpen tot uitvoeren). Medewerkers moeten ook een grondige kennis hebben van digitale werkomgevingen.
-------------	--

Huidige MJP?	Bij <i>het Rijk</i> zijn in het meerjarenplan generieke actiepunten opgenomen voor KWIV-profielen, strategische personeelsplanning, onderwijs en opleiding en community en netwerkmogelijkheden. Positionering van i-personeel is onderdeel van deze maatregelen. De meerjarenplannen van de koepels <i>de VNG</i> , <i>het IPO</i> en <i>de UvW</i> hebben hiervoor geen specifieke maatregel.
--------------	---

Rol BZK en OCW i.e. NCOI	<ul style="list-style-type: none">• Stimuleer dat deze maatregel in de plannen van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW wordt opgenomen.• Stimuleer dat overheidsorganisaties deze werkwijze vastleggen in hun organogram en beheerregels (o.b.v. Archiefwet) en toepassen bij (plannen voor) onderhoud en verbetering van de informatiehuishouding.
--------------------------	--

C3. Focus communicatiecampagnes op een realistische boodschap

Doel	Inzetten op algemene bewustwording van medewerkers en zorgen dat zij weten waar en van wie zij hulp kunnen krijgen.
Toelichting	<p>In campagnes wordt doorgaans ingezet op het bevorderen van bewustzijn en kennis en het aanpassen van gedrag of meer sturing daarop door het management. Vooral als het feitelijk gaat om gedetailleerde instructies over 'archieffhandelingen' zijn deze acties beperkt effectief. Als je campagnes voert gericht op medewerkers, spreek hen dan niet aan als archivaris maar wijs op het algemene belang, beschikbare hulp en ondersteuning bij goed gebruik van informatiesystemen, en stimuleer medewerkers om hun wensen te uiten en mee te denken met i-professionals bij het inrichten van werkprocessen en systemen en bijvoorbeeld het actualiseren van selectiebesluiten.</p> <p>Randvoorwaardelijk is dat organisaties beschikken over een goede en gebruiksvriendelijke digitale (samen)werkomgeving, voldoende deskundige i-professionals én dat trainingen gaan over het bredere belang van goed gebruik van die systemen (ook bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van transparantie en beveiliging).</p>
Huidige MJP?	<i>Het Rijk</i> heeft sinds 2021 als generieke maatregel: "Campagnebouwstenen voor betere informatiehuishouding". De meerjarenplannen van <i>de VNG</i> , <i>het IPO</i> en <i>de UvW</i> hebben hier (nog) geen maatregel over opgenomen in hun meerjarenplannen.
Rol BZK en OCW i.e. NCOI	Zorg dat overheidsbreed gelijklopende campagneboodschappen worden uitgedragen die aansluiten bij het vastgestelde beleid.

D. Maatregelen voor alle organisaties rond actieve openbaarmaking

D1. Zorg dat publicatiekanalen en processen voor actieve openbaarmaking bij overheidsorganisaties op orde zijn

Doel	Het versnellen van actieve openbaarmaking. Hierdoor verbetert niet alleen de toegang tot overheidsinformatie; het werkt ook als een motor om de informatiehuishouding te verbeteren.
Toelichting	Voor overheidsorganisaties en burgers moet duidelijk zijn wanneer actieve openbaarmaking verplicht is voor de 17 informaticategorieën die artikel 3.3. van de Woo noemt. Het gaat daarbij niet alleen om aansluiting van overheidsorganisaties op de Woo-index en de zoekfunctie.

D1. Zorg dat publicatiekanalen en processen voor actieve openbaarmaking bij overheidsorganisaties op orde zijn

Toelichting (vervolg) Overheidsorganisaties moeten ook hun publicatiekanalen en processen op orde hebben. Daarvoor moeten zij ook weten hoe lang (publicatietermijn) en op welke wijze (publicatiestandaarden) zij documenten moeten publiceren.⁴⁶ Het gaat daarbij o.a. om standaarden voor minimale metadatering, machine-leesbaarheid en het gebruik van open formaten.⁴⁷

Huidige MJP? In alle plannen wordt de verplichting tot actieve openbaarmaking van informatiecategorieën expliciet genoemd. Alle plannen noemen ook in zijn algemeenheid de (verplichting tot) aansluiting op de Woo-index.

Het in werking stellen van artikel 3.3 van de Woo en het vaststellen van publicatiestandaarden komt niet terug in het meerjarenplan van *het Rijk*. Het Rijk heeft in het meerjarenplan als maatregel vermeld: realisatie en implementatie van de Woo-index als generieke maatregel voor 2024 en 2025 inclusief (door)ontwikkeling, beheer en onderhoud en implementatieondersteuning in de vorm van hulp bij aansluiting op de Woo-index. In het meerjarenplan van *de VNG* zijn prestatie-indicatoren opgenomen voor actieve openbaarmaking van de verplichte informatiecategorieën. Het meerjarenplan van *de VNG* noemt verder het Kenniscentrum Grip op informatie dat actief de uitwisseling van ervaring en kennis tussen gemeenten stimuleert en in de praktijk o.a. op dit actiepoint ondersteuning levert. *Het IPO* noemt aansluiting op de landelijke voorzieningen expliciet als maatregel in het meerjarenplan. Het IPO noemt verder "de interprovinciale Werkgroep Aansluiting PLOOI bestaande uit een aantal provinciale architecten". Deze werkgroep deelt o.a. kennis en maakt kennisproducten. *De UvW* maakt hier in het meerjarenplan niet expliciet melding van.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI

- Vastleggen van de publicatietermijn en de publicatiestandaarden in een ministeriële regeling bij de Woo.
- Spoedige en eventueel gefaseerde inwerkingtreding van artikel 3.3. van de Woo. Dit zou volgens ACOI geen sluitstuk moeten worden voor als iedereen 'klaar' is.
- Bestendigen van de samenwerking tussen BZK (waaronder Logius) en vertegenwoordigers van de verschillende overheidslagen a.d.h.v. referentietrajecten met bestuursorganen en hun leveranciers voor aansluiting op de landelijke voorziening.
- Voortzetten van ondersteuning bij implementatie.
- Landelijke hulp voor digitale toegankelijkheid van online publicaties en het beschikbaar maken en houden o.a. via de Kennisomgeving DigiToegankelijk van ICTU voor alle overheidsorganisaties.

46 ACOI, [Aanbevelingen over voortgang actieve openbaarmaking](#) (2023).

47 Uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam in opdracht van ACOI ([Onderzoeksrapport naar de digitale toegankelijkheid van documenten die de overheid publiceert onder de Woo, Maarten Marx, IRLab, Universiteit van Amsterdam, 2024](#)) blijkt dat veel gepubliceerde documenten niet worden gevonden in zoekmachines en niet goed gelezen kunnen worden door computersoftware. Informatie is dan moeilijker te vinden en te (her)gebruiken voor burgers. Het onderzoek laat zien dat relatief eenvoudige aanpassingen al een groot effect kunnen hebben.

D2. Stimuleer actieve openbaarmaking, vooral over onderwerpen die sterk leven bij burgers (inspanningsplicht Woo)

Doel Een kerndoel in de Woo is om de toegang tot overheidsinformatie significant te verbeteren voor eenieder. De systematische actieve openbaarmaking van informatie draagt ook bij aan een betere afhandeling van verzoeken om informatie (Woo-verzoeken).

Toelichting Actieve openbaarmaking volgt ook uit de inspanningsverplichting (artikel 3.1) van de Woo die vraagt van bestuursorganen om uit eigen beweging de bij hen berustende informatie in documenten voor eenieder openbaar te maken. Het is logisch dat vooral te doen rondom onderwerpen die landelijk of lokaal sterk leven bij burgers of die een duidelijke maatschappelijke impact hebben. Daarbij kan ook gedacht worden aan het actief openbaar maken van data(sets). In de archiefsector is daarvoor de term "hotspots" gemunt⁴⁸. De gedachte is dat voor hotspots ook te vernietigen informatie wordt bewaard. In de praktijk fungeert het aanwijzen van hotspots ook als een methode om extra en vroegtijdig werk te maken van duurzaam toegankelijk opslaan (bij het Rijk) of als een methode om archieven van de overheid te verrijken met private uitingen (decentraal).

Huidige MJJ? *Het Rijk* heeft als prioriteit voor 2024 en 2025 vermeld ook meer ervaring op te gaan doen met "verschillende manieren om andere informatie actief openbaar te maken in het kader van de algemene inspanningsverplichting in de Woo (artikel 3.1)." *De VNG, het IPO, en de UvW* hebben in hun meerjarenplan geen specifieke maatregel opgenomen om actieve openbaarheid (extra) te stimuleren in hun meerjarenplan. Geen van de plannen werkt uit hoe de inspanningsplicht moet worden vormgegeven om overheidsinformatie actief openbaar te maken in aanvulling op de verplichte informatiecategorieën.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI

- Goede voorbeelden onder de aandacht (helpen) brengen.
- Bedenk instrumenten om te kiezen voor welke thema's extra informatie actief openbaar gemaakt wordt. Maak geen blauwdruk, of technocratische criteria. Denk aan cocreatie in werkgroepen van gelijksoortige organisaties en overleg met betrokken burgers, bewoners, actiegroepen, onderzoekers, journalisten e.d.
- Geschikt maken van de digitale infrastructuur bij BZK voor de op grond van artikel 3.1. Woo uit eigen beweging openbaar gemaakte informatie.

48 Volgens [de Handreiking Belangen in balans](#) van het Nationaal Archief voldoet een hotspot aan [een of meer van] de volgende criteria: een (schokkende) gebeurtenis of reeks van gebeurtenissen die voor veel maatschappelijke beroering en media-aandacht zorgt, of die belangrijke principiële tegenstellingen tussen burgers aan het licht brengt, of die aanleiding is voor een intensief publiek debat over het functioneren van de Nederlandse overheid.

E. Maatregelen voor alle organisaties rond de afhandeling van Woo-verzoeken

E1. Richt de noodzakelijke functies in voor openbaarmaking op verzoek inclusief mandaat en middelen

Doel	Voorzien in de benodigde expertise, capaciteit, mandaat en middelen voor het effectief en efficiënt behandelen van Woo-verzoeken in samenwerking met verzoeker.
Toelichting	ACOI adviseert om – naast de verplichte Woo-contactpersoon – in iedere organisatie een openbaarheidsfunctionaris aan te wijzen die op strategisch niveau en vanuit een (relatief) onafhankelijke positie verantwoordelijk is voor openbaarheid (zowel op verzoek als uit eigen beweging). Ook adviseert ACOI om de belangrijkste taken te beleggen bij een vast team van Woo-behandelaars, en om deze een stevig mandaat te geven om een Woo-besluit voor te bereiden en snel te (laten) ondertekenen.
Huidige MJP?	Het ACOI advies over openbaarmaking op verzoek ⁴⁹ is later uitgekomen dan de meerjarenplannen. De meerjarenplannen van de koepels, <i>de VNG</i> , <i>het IPO</i> en <i>de UvW</i> noemen (alleen) de verplichting tot het aanwijzen van een contactpersoon Woo.
Rol BZK en OCW i.e. NCOI	Bevorderen dat bij overheidsorganisaties openbaarheidsfuncties goed gepositioneerd worden, onder meer door dit te onderzoeken en te volgen.

E2. Werk samen met verzoekers o.b.v een openbare leidraad

Doel	Dejuridiseren van Woo-verzoeken en door beter samenwerken met verzoeker o.a. komen tot het beter begrijpen en specificeren van de achterliggende vraag, en de te volgen zoekslag, en om te komen tot een transparante en navolgbare werkwijze van overheidsorganisaties.
Toelichting	Samengevat moet de leidraad helder uiteenzetten welke fases er zijn in de afhandeling van een Woo-verzoek, hoe de organisatie de verzoeker op de hoogte houdt en betreft bij eventuele keuzes tijdens het proces. Het advies is om een model leidraad te maken in de vorm van een AMvB die afzonderlijke overheidsorganisaties kunnen gebruiken en toepasbaar maken op hun praktijk. Door de leidraad te publiceren op de website van de overheidsorganisatie, weet iedereen waar hij of zij aan toe is en kan er bij juridische conflicten eenvoudig(er) worden vastgesteld of zowel bestuursorgaan als verzoeker aan hun verplichtingen hebben voldaan.

⁴⁹ ACOI, [Wat kan ik voor u doen? Adviezen voor de behandeling van Woo-verzoeken naar aanleiding van de invoeringstoets Wet open overheid](#) (2024).

E2. Werk samen met verzoekers o.b.v een openbare leidraad

Huidige MJP? Het ACOI advies over openbaarmaking op verzoek is later uitgekomen dan de meerjarenplannen. De VNG heeft aandacht in het meerjarenplan voor de 'informele aanpak en de precisering van verzoeken in contact met verzoeker'.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI Om een landelijke en systematische inzet van dit instrument te bevorderen, adviseert ACOI de bewindspersoon van BZK om alle overheidsorganisaties te verplichten om een openbare leidraad te gebruiken. Dit moet geregeld worden in een algemene maatregel van bestuur (op grond van de Woo, artikel 8.7).

E3. Zorg voor ondersteuning door informatie- en zoekspecialisten en softwaretoepassingen (o.a. voor lakken)

Doel De verbetering van het Woo-proces versterken met de inzet van informatiespecialisten én informatietechnologie.

Toelichting Ook als de informatiehuishouding op orde is, blijft afhandeling van Woo-verzoeken mensenwerk, en tot op zekere hoogte handwerk. Vooral de beoordeling of documenten geheel of gedeeltelijk openbaar kunnen worden, is vooralsnog niet eenvoudig te automatiseren. Omdat in het digitale tijdperk het om het zoeken, vinden en analyseren van grote hoeveelheden overheidsinformatie in documenten kan gaan, kan de inzet van informatiespecialisten en informatietechnologie bij de zoekslag, data analyse en het lakken de Woo-behandelaar wel enorm helpen. Zie ook A11.

Huidige MJP? Het ACOI advies over openbaarmaking op verzoek is later uitgekomen dan de meerjarenplannen. *Het Rijk* en *het IPO* noemen laksoftware in hun meerjarenplannen.

Rol BZK en OCW i.e. NCOI BZK kan bij de arbeidsmarktcampagne voor het Rijk onder de actielijn 'personeel' op het werven van dit type medewerker extra inzetten. Daarbij kan worden opgetrokken met de koepelorganisaties bij het opzetten van o.a. flexpools en het opleidingsaanbod. Zie ook C1.

Bijlage 2:

Onderzoek voor dit advies

In de brief van het ACOI van 28 maart 2023⁵⁰ heeft het Adviescollege de minister van BZK en de staatssecretaris Cultuur en Media van OCW geïnformeerd over de aanpak van het advies over de meerjarenplannen ter verbetering van de digitale informatiehuishouding van de overheid.

Daarop zijn verschillende tussenstappen gezet:

1. Op verzoek van het ACOI zijn preadviezen gegeven door de IOE, het IPO en de UvW over de stand van de digitale informatiehuishouding bij de Rijksoverheid, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen. Deze preadviezen zijn in september 2023 gepubliceerd;
2. Het rapport Groundhog Day; onderzoek van het ACOI naar terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid is gepubliceerd in januari 2024;
3. Het advies van het ACOI over de evaluatie van de functie van Regeringscommissaris Informatiehuishouding, is gepubliceerd op 6 februari 2024.

Vertrouwelijke semigestructureerde kwalitatieve interviews (16 interviews met in totaal 21 personen) van ca 1,5 uur zijn gehouden met experts en sleutelfiguren bij het op orde brengen van de informatiehuishouding van de overheid, waaronder van stelselpartijen bij het Rijk en de koepelorganisaties en ook bij een toezichtorganisatie, een gemeente, een provincie en een waterschap.

Een dialoogtafel is op basis van 'design thinking'-methoden gefaciliteerd door onderzoeksbureau Stichting Centerdata met medewerkers van de Rijksoverheid die betrokken zijn bij de uitvoering van het meerjarenplan Open op Orde (de voorloper van het huidige meerjarenplan van de Rijksoverheid) en de daarop gebaseerde departementale actieplannen.

Voor het advies zijn diverse openbare bronnen geraadpleegd, zoals jaarrapportages en volwassenheidsmetingen van het Rijksprogramma. Op verzoek heeft BZK stukken verstrekt over de besteding van middelen binnen het Rijksprogramma.

50 [Brief aanpak advies meerjarenplan digitale informatiehuishouding](#) (2023).



Adviescollege
**Openbaarheid en
Informatiehuishouding**

www.acoi.nl