

Vergaderjaar 1997–1998

25 970

Beheer en archivering van digitale bestanden

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	Blz.
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Zorg voor bewaring	7
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.3 Probleemstelling en onderzoeksopzet	8
2 Rijksbreed digitaal archiefbeleid	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Organisatie van het beleid	10
2.3 Project machineleesbare gegevensbestanden	11
2.4 Programma Digitale Duurzaamheid	12
2.5 Toegankelijkheid van overheidsbestanden	13
3 Wet- en regelgeving	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Archiefwet 1995 en Archiefbesluit 1995	14
3.3 Proefreglement digitale bestanden	15
3.4 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst	15
3.5 Voorgeschreven archiefparagraaf	16
4 Departementaal digitaal archiefbeheer	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Organisatie van het beheer	17
4.3 Departementale beheersregels	17
4.4 Inzicht in bewaarbeleid	18
5 Conclusies	20
6 Aanbevelingen	21
7 Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	22

SAMENVATTING

In vervolg op haar rapport «Machineleesbare gegevensbestanden. Archivering en beheer bij het Rijk» uit 1991 (Tweede Kamer, 22 362, nrs. 1–2) ter gelegenheid van zijn afscheid op 31 oktober 1991 opgedragen aan de scheidende president F.G. Kordes, deed de Algemene Rekenkamer opnieuw onderzoek naar het beheer en de archivering van digitale bestanden. Nagegaan werd of de in 1991 gemaakte aanbevelingen door de verantwoordelijke bewindspersonen ter harte waren genomen. De Rekenkamer deed hiervoor onderzoek bij de twee verantwoordelijke ministeries, namelijk het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BIZA) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).

Om het risico dat belangrijke digitale bestanden verloren zouden kunnen gaan te verminderen, deed de Rekenkamer in 1991 op drie punten aanbevelingen.

De Algemene Rijksarchivaris zou een standpunt dienen te formuleren over het belang van beheer en archivering van digitale bestanden voor het cultuurhistorisch erfgoed. De wet- en regelgeving en het beleid zouden beter moeten worden toegesneden op de specifieke eisen die dit soort archiefmateriaal met zich mee brengt. Tenslotte zouden de eigenaren van de digitale bestanden een bewaarbeleid dienen vast te leggen waarin met deze eisen rekening wordt gehouden.

De Rekenkamer constateerde dat de Algemene Rijksarchivaris activiteiten in gang heeft gezet ter verdere beheersing van digitale bestanden, zowel bij de departementen als bij de Rijksarchiefdienst zelf. Deze activiteiten kwamen evenwel traag op gang. Pas in 1997 was daadwerkelijk voortgang te signaleren door activiteiten van het Programmabureau Digitale Duurzaamheid, de inrichting van een inspectiefunctie bij de Rijksarchiefdienst, hernieuwde aandacht voor de bij de begroting op te nemen archiefparagraaf en de aandacht voor toegankelijkheid van digitale overheidsbestanden.

Voorts bleek dat de regelgeving op het terrein van de archivering van digitale bestanden nog in opbouw is. De inmiddels in werking getreden Archiefwet 1995 en het Archiefbesluit 1995 houden rekening met digitale bestanden. Het Reglement digitale bestanden, een ministeriële regeling van de minister van OCW, dat het kader vormt voor de door de departementen op te stellen regels voor beheer en archivering van digitale bestanden, wordt naar verwachting pas in 1998 vastgesteld. Vervolgens stelde de Rekenkamer vast dat het nog ontbreekt aan een totaaloverzicht betreffende overige, voor het bewaarbeleid van toepassing zijnde, wet- en regelgeving.

De beide onderzochte ministeries hadden onvoldoende beeld in hoeverre bij het bewaarbeleid rekening werd gehouden met onderwerpen als privacy, secundair gebruik, creatiekosten, systeemontwikkeling en bewaringsafspraken met rekencentra, zoals de Rekenkamer in 1991 had aanbevolen.

Om daadwerkelijk het risico van verlies van cruciale digitale overheidsinformatie te kunnen beheersen, deed de Rekenkamer de coördinerende bewindspersonen onder andere de aanbeveling om meer inzicht te verwerven in de kwaliteit van het departementale digitale archiefbeheer en de relevante wet- en regelgeving, waarbij bij voorrang aandacht werd gevraagd voor na het jaar 2000 te behouden digitale bestanden, die door de millennium-problematiek in gevaar dreigen te komen.

De staatssecretaris van BIZA en de minister van OCW konden op hoofdlijnen instemmen met het rapport van de Rekenkamer. Zij onderschreven de aanbevelingen en zij hadden inmiddels in lijn hiermee al diverse activiteiten ondernomen.

De Rekenkamer is verheugd dat beide bewindslieden de aanbevelingen ter harte nemen. Zij wijst op het belang van een intensieve samenwerking tussen de beide ministeries en de noodzaak van een meer concrete invulling van de (voorgenomen) activiteiten. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit gebied met belangstelling blijven volgen.

1 INLEIDING

1.1 Zorg voor bewaring

De rijksoverheid legt informatie over haar werkprocessen vast in archieven. Het beheren en archiveren van deze informatie, of die nu op papier, microfilm of digitaal is vastgelegd, is van groot belang. In digitale overheidsbestanden vastgelegde informatie betreft bijvoorbeeld financieel-administratieve gegevens, politieregisters en statistische gegevens als schoolprestaties of klimaatregistraties. Ondeugdelijk beheer van digitale bestanden kan ertoe leiden dat cruciale digitale informatie verloren gaat of is gegaan. Dat brengt het risico met zich mee dat bedrijfs- en beleidsprocessen niet of onvoldoende kunnen worden geëvalueerd en gecontroleerd.

Ter beheersing van dit risico dient een bewaarbeleid, waardoor al voor het creëren van bestanden de juiste maatregelen zijn genomen. In het algemeen spelen de volgende aspecten daarbij een centrale rol:

- de bewaarverplichting of juist de plicht tot vernietiging op basis van wet- en regelgeving;
- de bedrijfsmatige overwegingen als kosten, gebruikerseisen, keuzecriteria opslagmedia en wijze van beheer;
- de mate en wijze van informatiebeveiliging in relatie tot het belang en de termijn van de te bewaren informatie;
- de wijze van implementatie: te hanteren normen, verantwoordelijkheden, procedures en instrumenten;
- de wijze waarop verantwoording dient te worden afgelegd op financieel, maatschappelijk, politiek, bestuurlijk en cultuur-historisch gebied.

Alle ministers zijn eerstverantwoordelijk voor het archiefbeheer van hun eigen ministerie. Zij dienen zorg te dragen voor goede, geordende en toegankelijke (digitale) gegevensbestanden.

De minister van OCW heeft daarnaast een rijksbrede verantwoordelijkheid voor het Nederlands archiefwezen vanwege het cultureel belang van archiefbescheiden. Vanuit die verantwoordelijkheid dient de minister beleid te ontwikkelen voor de vorming, selectie, behoud en openbaarheid van archiefbescheiden en de vakopleiding van archivariissen. In de praktijk wordt hieraan uitvoering gegeven door de staatssecretaris van OCW.

De minister van BIZA heeft eveneens een rijksbrede verantwoordelijkheid. Hij is namelijk belast met de coördinatie van de (documentaire) informatievoorziening van de ministeries, het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de coördinatie van de overheidsinformatievoorziening. Hieronder valt ook de inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Deze taken zijn in de praktijk de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van BIZA.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Het onderzoek naar het beheer en de archivering van digitale bestanden is een vervolg op twee eerdere rapportages van de Algemene Rekenkamer. Op 31 oktober 1991 – de datum van het afscheid van president F.G. Kordes publiceerde zij het rapport «Machineleesbare gegevensbestanden. Archivering en beheer bij het Rijk» (Tweede Kamer, 22 362, nrs. 1–2). Aanleiding voor dit onderzoek was het op 8 september 1988 verschenen rapport «Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk» (Tweede Kamer, 20 665, nrs. 1–2), waarin signalen over gebrekkig archiefbeheer van (digitale) bestanden werden afgegeven. De Rekenkamer constateerde (ernstige) knelpunten en tekortkomingen in het beleid en beheer rond machineleesbare gegevensbestanden (MLG's) bij veertien instellingen en veertien rekencentra.

De wet- en regelgeving hield geen rekening met machineleesbare gegevensbestanden en bood de verantwoordelijke bewindspersonen geen mogelijkheden om coördinerend op te treden. Er was bij de eigenaren van de gegevensbestanden nauwelijks sprake van geformuleerd en vastgesteld beleid voor de archivering van machineleesbare gegevensbestanden en het ontbrak aan afstemming tussen de rekencentra, die zorg droegen voor de fysieke bewaring van bestanden, en archiefafdelingen, die verantwoordelijk waren voor het behoud daarvan. Mede daardoor was er geen totaaloverzicht en bleek het risico dat belangrijke bestanden verloren gingen. De eigenaren van de bestanden bleken veelal onbewust van deze risico's. De Rekenkamer formuleerde een aantal aanbevelingen voor beleidsvorming ten aanzien van bewaring, regelgeving en beheersing van digitale bestanden.

De term machineleesbaar gegevensbestand (MLG), die in 1991 door de Rekenkamer is geïntroduceerd, wordt in de praktijk ervaren als een niet herkenbare en verouderde term. In het kader van dit nieuwe onderzoek spreekt zij daarom liever van een «digitaal bestand». Hieronder wordt verstaan: «een verzameling van informatie (zinnig gerangschikte gegevens), vastgelegd volgens een code die kan worden gebruikt door een computer (geautomatiseerd hulpmiddel) en kan worden opgeslagen op een digitale informatiedrager (magnetisch of optisch medium), ten behoeve van opvraging, raadpleging, bewerking of overdracht».

1.3 Probleemstelling en onderzoeksoepzet

Doelstelling van het onderzoek was wederom aandacht te vragen voor het belang van een ordelijk en controleerbaar beheer van digitale bestanden bij het Rijk.

De probleemstelling luidde: in hoeverre zijn de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen in het rapport «Machineleesbare gegevensbestanden; archivering en beheer bij het Rijk» opgevolgd?

De onderzoeksvragen en de daarbij gehanteerde normatiek vloeien voort uit de in 1991 door de Rekenkamer gedane aanbevelingen:

1. Heeft de Algemene Rijksarchivaris een standpunt geformuleerd over het belang van het beheer van gearchiveerde digitale bestanden voor het cultuurhistorisch erfgoed?
2. Is de regelgeving op het terrein van de archivering en het beleidskader inmiddels toegesneden op het archiveren van digitale bestanden?
3. Hebben eigenaren van digitale bestanden een schriftelijk vastgelegd bewaarbeleid ontwikkeld, waarbij voldoende rekening is gehouden met belangrijke aspecten als:
 - bescherming van gegevens;
 - mogelijkheden van secundair gebruik van digitale bestanden;
 - inzicht in de creatiekosten en de archiveringskosten van bestanden;
 - aandacht voor het archiveringsaspect in de ontwikkelingsfase van een informatiesysteem;
 - het schriftelijk vastleggen van afspraken over het beheer en de archivering van digitale bestanden?

Het onderzoek werd uitgevoerd bij het Ministerie van BIZA en het Ministerie van OCW. In de periode maart tot en met juli 1997 werden de organisatieonderdelen onderzocht die verantwoordelijk zijn voor de rijksbrede coördinatie en/of toezicht. Daarnaast richtte het onderzoek zich op de organisatieonderdelen van BIZA en OCW die verantwoordelijk zijn voor het eigen departementale digitale archiefbeleid. Niet onderzocht is de daadwerkelijke toepassing van bewaarbeleid bij de decentraal uitvoerende directies.

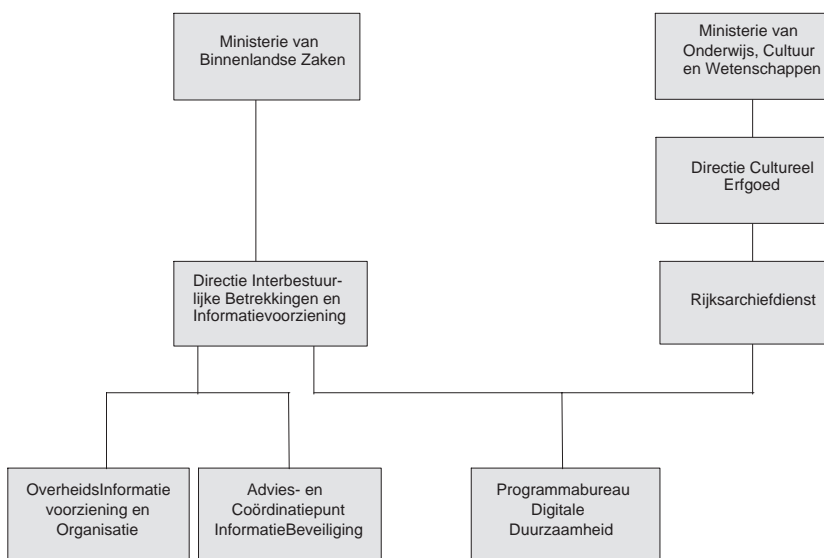
In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt ingegaan op de manier waarop rijksbreed het beleid voor digitaal archiefbeheer wordt vormgegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de wet- en regelgeving. Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop met name de ministeries van BIZA en OCW op departementaal beleidsniveau zelf vormgeven aan het digitaal archiefbeheer. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn opgenomen in de hoofdstukken 5 en 6. De Rekenkamer heeft het concept van dit rapport in februari 1998 voor commentaar aan de staatssecretaris van BIZA en de staatssecretaris van OCW gezonden. In hoofdstuk 7 wordt een weergave van hun reactie gegeven, gevolgd door een nawoord van de Rekenkamer.

2 RIJSBREED DIGITAAL ARCHIEFBELEID

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de coördinatie en aansturing van het beheer- en archiveringsproces van digitale bestanden binnen de rijksoverheid. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de taken van de betrokken actoren en vervolgens wordt beschreven hoe de verantwoordelijke ministeries gezamenlijk vormgeven aan het rijksbreed digitaal archiefbeleid.

Figuur 1 Overzicht actoren digitaal archiefbeleid



2.2 Organisatie van het beleid

Directie Cultureel Erfgoed

De directie Cultureel Erfgoed (DCE) van het Ministerie van OCW is beleidsverantwoordelijk voor de zorg voor het cultureel erfgoed, waaronder ook het erfgoed op digitale gegevensdragers, en is beleidsmatig verantwoordelijk voor de Rijksarchiefdienst (RAD).

De beide organisaties hebben in hun onderlinge managementcontract 1997–2000 afspraken gemaakt over pilots bij archiefvormers, om te komen tot de oprichting van een digitale archiefdienst, de ontwikkeling van een digitale kluis (depot) en publieksvriendelijke interfaces. De infrastructuur moet zodanig worden ingericht dat digitale bestanden kunnen worden ontvangen, dat kan worden gecontroleerd of het juiste bestand is ontvangen, dat ze in de juiste vorm kunnen worden beheerd en dat de digitale bestanden beschikbaar kunnen worden gesteld aan het publiek.

Tijdens het onderzoek bleek dat DCE nog geen inzicht heeft in het culturele erfgoed dat is opgeslagen op digitale gegevensdragers. DCE gaf aan dat zij in de toekomst zal reageren op rapportages van de archiefinspectie, die naar verwachting hierover informatie zullen opleveren.

Rijksarchiefdienst

De taken van de RAD, ressorterend onder het Ministerie van OCW, zijn ontleend aan de Archiefwet 1995 en luiden: «de verwerving en het in goede en geordende staat bewaren, toegankelijk maken en beschikbaar stellen van de (digitale) archiefbescheiden van de rijks- en provinciale organen en relevante particuliere archieven».

De RAD houdt toezicht op de archieven bij onder meer de ministeries, vóór overbrenging naar de RAD na 20 jaar. Door het wegvallen van de gecoördineerde inspectie en de accentverschuiving naar advisering en bronverwerving is deze decentraal functionerende inspectie in het verleden echter goeddeels weggefallen. De RAD besloot daarop om de inspectie te reorganiseren tot een landelijke functie waarbij aandacht wordt besteed aan de opbouw van deskundigheid betreffende digitalisering. De landelijke inspectiefunctie functioneert sinds september 1997. Bovendien zal het relatiebeheer met archiefvormers worden geïntensiveerd. De relatiebeheerders zullen voorts worden geschoold voor wat betreft de digitale problematiek.

De Rekenkamer constateerde dat de afgelopen jaren geen toezicht is geweest op de bewaring van digitale bestanden bij de overheid. Omdat de nieuwe landelijke inspectie nog maar kort functioneert kan nog niet worden vastgesteld of met bovenstaande in gang gezette activiteiten de tijdige instroom van goede, geordende en in toegankelijke staat verkerende digitale gegevensbestanden kan worden gewaarborgd.

Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening

Zoals in het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1990 (IVR) is aangegeven, heeft de minister van BIZA de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op het gebied van de informatievoorziening in de openbare sector als geheel. De directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening (IBI) van het Ministerie van BIZA vult de coördinerende rol voor de documentaire informatievoorziening bij de rijksoverheid op hoofdlijnen en kaderstellend in. De onder IBI ressorterende afdeling Overheidsinformatievoorziening en Organisatie (OI&O) heeft zich ingespannen om op hoog ambtelijk en politiek niveau aandacht te vragen voor de digitale problematiek.

In de derde Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector (BIOS-3) van juli 1995 is het programma Digitale Duurzaamheid aangekondigd, om de archiveringsproblematiek het hoofd te bieden (zie 2.4). De Rekenkamer constateerde dat bij OI&O niet bekend was of organisatie-onderdelen binnen de rijksoverheid die digitale bestanden beheren, ook bekend waren met dit programma. IBI zelf gaf aan dat, ondanks haar formele rol als opdrachtgever, het niet tot de taak van BIZA behoort om na beleidsinitiatie op structurele basis na te gaan wat hiervan het resultaat is. Tevens bracht IBI naar voren dat ten aanzien van het programma Digitale Duurzaamheid het beleid nog in de fase van probleemverkenning en bewustwording verkeerde. Er kon dan ook (nog) geen sprake zijn van monitoring en evaluatie van het beleid bij de departementen. De Rekenkamer constateerde dat de directie IBI inzake de digitale archiveringsproblematiek beleidsinitiatie (nog) niet hand in hand laat gaan met monitoring en evaluatie van dit beleid.

2.3 Project machineleesbare gegevensbestanden

De Rekenkamer gaf in haar rapport in 1991 ten behoeve van de politieke meningsvorming de Algemene Rijksarchivaris de aanbeveling om een standpunt te formuleren over mate en wijze van het beheer van gearchi-

veerde digitale bestanden. De visie van de Algemene Rijksarchivaris op de behandeling van dit soort bestanden binnen het rijksarchiefbeheer en zijn eigen rol daarbij dienden duidelijk te worden. De Rekenkamer constateerde tevens dat er geen instrumentarium was om het archiveringsproces van digitale bestanden mogelijk te maken.

Naar aanleiding hiervan gaf de Algemene Rijksarchivaris in mei 1992 opdracht tot het opstellen van een beleidsplan. Dit leidde in 1995 tot het rapport «Het papieren tijdperk voorbij». Aanbevolen werd aan archiefvormers en archiefdiensten om de digitale bestanden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen te inventariseren, waarbij de inventarisatie van databases en tekstbestanden de hoogste prioriteit verdienden. Voorts werd aangegeven dat, gezien de complexiteit van het vraagstuk van de digitale bestanden, het de voorkeur verdiende om tot een gezamenlijke aanpak te komen voor maatregelen op het gebied van de techniek, de regelgeving, de organisatie en de archivering. Dit resulteerde in de ontwikkeling van het Programma Digitale Duurzaamheid.

2.4 Programma Digitale Duurzaamheid

Het Programma Digitale Duurzaamheid is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van BIZA en OCW. Het programma dient de departementen te ondersteunen en te stimuleren bij het opbouwen van betrouwbare digitale gegevensbestanden (Tweede Kamer 1995–1996, 20 664, nr 25). Na bespreking van dit programma op 8 februari 1996 in de Tweede Kamer en een voorbereidende fase zijn met ingang van 1 januari 1997 de activiteiten gestart van een voorlopig voor vier jaar speciaal voor dit doel ingesteld programmabureau. Aan het eind van deze programmaperiode dient overheidsbreed sprake te zijn van betrouwbaar en langdurig houdbaar verantwoordingsmateriaal in digitale vorm.

Het Programmabureau Digitale Duurzaamheid houdt zich onder meer bezig met de volgende taken:

- de begeleiding van pilot-projecten, zoals voor de duurzame bewaring van topografische bestanden en het formuleren van functionele eisen voor beheerssystemen van digitale gegevensbestanden. Als eerste pilot zal voor de Tweede Kamer een dergelijk record keeping systeem worden ontwikkeld;
- advisering, onder meer bij de ontwikkeling van een digitaal depot, waarin digitale informatie (onbeperkt) opgeslagen en met behoud van authenticiteit bewaard kan worden en ter beschikking kan worden gesteld;
- onderzoek naar de relatie informatisering en verantwoording en de juridische status van digitale bestanden;
- de voorbereiding van opleidingen op de Archiefschool;
- de monitoring/evaluatie van het proefreglement inzake digitale bestanden;
- cursussen, voorlichting, «kennismakelen», overleg met het bedrijfsleven en internationale contacten;
- het in samenwerking met de RAD in Europees verband bevorderen van multidisciplinaire samenwerking.

Voor het succesvol opereren van het Programmabureau is het cruciaal dat de uitvoerende organisaties bekend zijn met het bestaan, de doelstellingen en de mogelijkheden van het Programmabureau. Het Programmabureau zelf bleek tijdens het rekenkameronderzoek onvoldoende op de hoogte van zijn eigen naamsbekendheid bij de uitvoerende organisaties. Het is de vraag of met de inmiddels aantrekkelijk ingerichte internet-site alle archivariissen afdoende worden bereikt.

Uit het onderzoek bleek dat organisatieonderdelen van de ministeries van BIZA en OCW, die mogelijk zelf pilot-activiteiten dienen aan te melden, niet altijd op de hoogte bleken van de ondersteuning die het Programmabureau zou kunnen bieden. Het ligt dus voor de hand om meer structureel aandacht te schenken aan de communicatie met mogelijke belanghebbende uitvoerende organisaties.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat, gezien het nog korte bestaan van het Programmabureau, ook over de resultaten van het programma nog geen beeld kon worden geschetst.

2.5 Toegankelijkheid van overheidsbestanden

De Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) heeft ingaande 1 mei 1992 tot doel het inzicht van de burger in de bestuurlijke besluitvormingsprocessen te verhogen. De werking van de WOB geldt tot het moment dat de digitale documenten na twintig jaar worden overgedragen aan de RAD. De staatssecretarissen van BIZA en van OCW gaven in hun brief aan de Tweede Kamer aan dat digitale gegevensbestanden die op grond van de WOB openbaar zijn, voor de burger ook elektronisch raadpleegbaar en beschikbaar dienen te zijn (Tweede Kamer, 1995–1996, 20 644, nr. 25, 27 november 1995).

Op 6 juni 1997 is de door IBI voorbereide nota «Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie» verschenen. Deze nota vraagt aandacht voor beleidsvorming over het verstrekken van digitale openbare overheidsinformatie aan de burger in het kader van de WOB en de mogelijkheid tot exploitatie van elektronische gegevensbestanden van de overheid door de particuliere sector. Daarmee heeft de beleidsvorming zich verder uitgebreid: van het behoud en beheer van digitale bestanden naar toegankelijkheid voor particulieren.

De nota is op 10 september 1997 punt van overleg geweest tussen de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer. De staatssecretaris heeft toegezegd inventarisaties te laten uitvoeren naar de elektronische informatieverstrekking aan de burger en naar de gegevensbestanden van de overheid, waarbij wordt aangegeven of die bestanden al dan niet geëxploiteerd worden.

De Rekenkamer zal met interesse volgen hoe en op welke termijn de resultaten van de inventarisaties zullen leiden tot de concrete formulering en toepassing van een integraal bewaarbeleid.

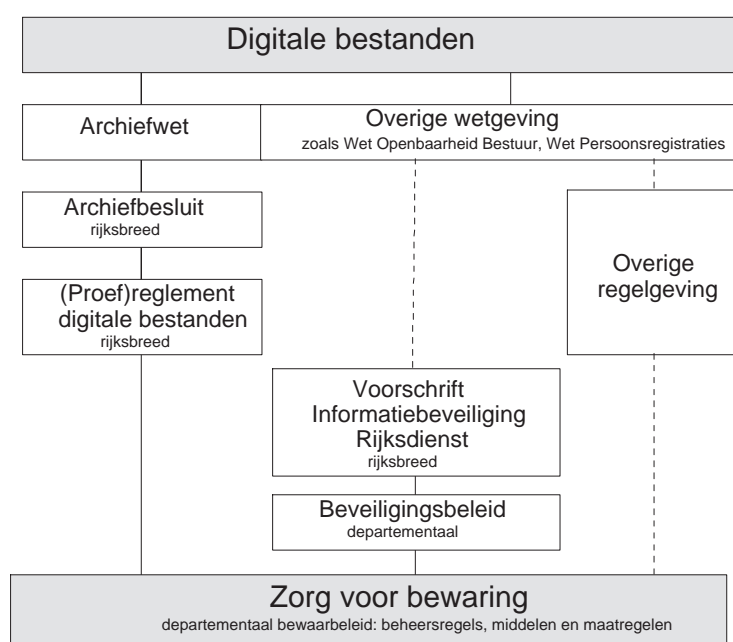
3 WET- EN REGELGEVING

3.1 Inleiding

De Rekenkamer constateerde in 1991 dat de wet- en regelgeving weinig perspectief bood voor sturing en coördinatie van de archivering van digitale bestanden.

Uit het nieuwe onderzoek komt het beeld naar voren dat de criteria voor bewijs- en bewaarplicht van informatie, al dan niet in digitale vorm, tot uiting komen in een grote verscheidenheid aan wet- en regelgeving. De belangrijkste wetten op dit punt zijn: de Archiefwet 1995, de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) en de Wet persoonsregistraties (WPR). Bij de formulering en implementatie van bewaarbeleid dient met vigerende wet- en regelgeving in samenhang rekening te worden gehouden. Tijdens het onderzoek bleek dat binnen de uitvoerende organisatie-onderdelen een onvolledig beeld bestond van relevante wet- en regelgeving.

Figuur 2 Overzicht wet- en regelgeving bewaring



In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de Archiefwet 1995 en gerelateerde rijksbrede regelgeving.

3.2 Archiefwet 1995 en Archiefbesluit 1995

Op 1 januari 1996 trad de Archiefwet 1995 in werking. Deze nieuwe wet maakt geen onderscheid tussen digitale en papieren archiefbescheiden. Daardoor komen ook bepaalde digitale bestanden voor toegankelijke en duurzame bewaring op grond van de Archiefwet in aanmerking. De papieren archieven kunnen of moeten onder bepaalde voorwaarden worden vervangen door een andere gegevensdrager als bijvoorbeeld microfilm of CD-ROM en bovendien schrijft de nieuwe wet voor dat archieven niet alleen in goede en geordende staat maar ook in toegankelijke staat dienen te worden beheerd, om de openbaarheid te waarborgen. Daarmee houdt de nieuwe wet, zoals de Rekenkamer wenste, rekening met het bestaan van digitale bestanden.

Het Archiefbesluit 1995 vloeit voort uit de Archiefwet 1995 en trad eveneens in werking op 1 januari 1996. In tegenstelling tot het oude besluit stelt het Archiefbesluit 1995 regels met betrekking tot duurzaamheid, ordening en toegankelijkheid van digitale bestanden. Het besluit schrijft voor dat met een ministeriële regeling (Reglement) nadere regels dienen te worden gesteld voor het in duurzame, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van (digitale) archiefstukken. Voorts dient bij (digitale) archiefbescheiden na ten minste 100 jaar geen noemenswaardige achteruitgang zijn te constateren.

De Rekenkamer constateerde dat per 1 januari 1996 voorgeschreven ministeriële regels voor digitale bestanden nog ontbreken. Wel is er een proefreglement digitale bestanden (zie 3.3).

3.3 Proefreglement digitale bestanden

Voortvloeiend uit het Archiefbesluit 1995 dient de staatssecretaris van OCW een rijksbreed reglement op te stellen als kader voor het door de departementen vast te stellen bewaarbeleid. In augustus 1996 is hiervoor een eerste aanzet verschenen, het «Conceptproefreglement inzake digitale bestanden op grond van artikel 11 en 12 van het Archiefbesluit 1995». Op dit moment wordt het proefreglement bij een aantal pilot-organisaties getest. De staatssecretaris streeft ernaar bedoelde regels in 1998, al dan niet bijgesteld, te formaliseren.

Het proefreglement omvat verplichtingen zoals maatregelen om de authenticiteit en de vereiste kwaliteit gedurende de bewaarperiode te waarborgen, het treffen van voorzieningen in de informatiesystemen waarmee of waarin langdurig te bewaren digitale bestanden gemaakt of bewaard worden, de aanpassing aan technologische vernieuwingen en de toegankelijkheid van bestanden.

Hoe het proefreglement in de praktijk uitwerkt kan nu nog niet worden voorzien, maar de Rekenkamer ziet het uittesten van de proefregels als een zinvolle manier om te komen tot evenwichtige en toepasbare regelgeving.

3.4 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst

Zoals ook uit het proefreglement digitale bestanden blijkt, dienen gedurende de gehele levenscyclus van een digitaal bestand maatregelen te zijn genomen om de authenticiteit en beschikbaarheid te waarborgen.

Het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR), schetst een kader, waarbinnen systematisch en vergelijkbaar met alle aspecten van informatiebeveiliging wordt omgegaan. Het besluit formuleert basisbegrippen en bevat een aantal methodische stappen om tot een evenwichtig pakket van beveiligende maatregelen te komen ter bescherming van de binnen de overheidsorganisaties aanwezige (al dan niet in het kader van bijvoorbeeld de Archiefwet 1995 voor duurzame archivering in aanmerking komende) digitale bestanden.

Het Advies- en Coördinatiepunt Informatiebeveiliging (ACID), dat ressorteert onder IBI, adviseert en ondersteunt de rijksoverheid op het gebied van de informatiebeveiliging, ondermeer bij de uitvoering van het VIR. Van belang is ondermeer dat de gebruikte definities op dezelfde manier gehanteerd worden en activiteiten elkaar niet gaan overlappen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat tussen ACIB, OI&O en het Programmabureau Digitale Duurzaamheid structureel overleg was over termen, thema's, activiteiten en publicaties.

3.5 Voorgeschreven archiefparagraaf

Naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk» (Tweede Kamer 20 665, nrs. 1–2, 8 september 1988) bestaat sinds 1990 de verplichting voor de departementen tot het opnemen van een passage over het archiefbeleid in de memorie van toelichting bij de begroting. In de loop der jaren bleken steeds meer departementen hieraan weinig of geen aandacht te besteden. Uit de verschenen archiefpassages of -paragrafen in de jaren 1993 tot en met 1997 valt weinig op te maken over het digitale archiefbeleid bij de departementen.

Na intensief overleg tussen de ministeries van BIZA en Financiën zijn in de begrotingsaanschrijving voor 1998 criteria opgenomen waaraan de archiefparagraaf van ieder departement dient te voldoen. Deze behoort in ieder geval informatie te verschaffen over de aanwezige digitale bestanden, groei, selectie, vernietiging en voorgenomen activiteiten ter verbetering van de kwaliteit van de archiefvorming en het archiefbeheer van deze bestanden inclusief de daartoe noodzakelijk geachte investeringen in het begrotingsjaar.

In de begroting voor 1998 gaf de helft van de departementen, waaronder BIZA en OCW, aandacht aan de specifieke problematiek van digitale bestanden. Meestal betrof dit voornemens voor archivering van digitale bestanden.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat op departementaal niveau bouwstenen voor het opstellen van de archiefparagraaf niet direct voor handen waren. Gelet op het late tijdstip waarop deze aanwijzing de departementen bereikte, konden de ministeries de gevraagde informatie niet meer in de begroting voor 1998 opnemen. Daarnaast bleek dat de in de begroting opgenomen informatie nauwelijks werd benut voor inspectie of verdere beleidsvorming door de rijksbreed coördinerende instanties.

Bij de begrotingsaanschrijving is een tweetal kanttekeningen te maken. Ten eerste zijn de criteria voor de samenstelling en vormgeving van de archiefparagraaf nog onvoldoende uitgewerkt, waardoor de vergelijkbaarheid in gevaar komt. Ten tweede wordt er niet gevraagd naar de kosten van het archiefbeheer, waardoor het inzicht in het financiële aspect ontbreekt.

4 DEPARTEMENTAAL DIGITAAL ARCHIEFBEHEER

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vraag in hoeverre rijksbreed inzicht bestaat in het departementale archiefbeheer en de wijze waarop de ministeries van BIZA en OCW op basis van de rijksbrede wet- en regelgeving zelf vorm geven aan hun departementaal digitaal archiefbeleid.

4.2 Organisatie van het beheer

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Bij het Ministerie van BIZA draag de afdeling Documentair Management en Ondersteuning (DMO) zorg voor centrale beleidsontwikkeling, coördinatie en advisering, alsmede ondersteuning op het terrein van algemene secretarie-aangelegenheden.

De directie Organisatie en Informatievoorziening (O&I) heeft tot taak de advisering en ondersteuning van het departement op het terrein van organisatie-ontwikkeling en verleent diensten op het gebied van (digitale) informatie-uitwisseling.

Uit het onderzoek is gebleken dat er bij de afdeling DMO op dit moment geen centraal archief is waar digitale bestanden worden bewaard. Het ministerie is voornemens om O&I en DMO op korte termijn te integreren. Achterliggende gedachte is dat beide organisatie-onderdelen vanuit hun eigen specifieke verantwoordelijkheid zorg dragen voor informatie. Naar verwachting zal dit de zorg voor digitale bestanden centraal en decentraal doen toenemen. Op dit moment valt echter nog te constateren dat de archivering sterk gericht is op documenten van papier.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De onder de Directie Facilitair Bedrijf (FACB) ressorterende afdeling Documentair Beleid en Archiefbeheer (DBA) houdt zich bezig met ontwikkeling, initiatie en toetsing van ministerieel documentair informatiebeleid. Voorts is DBA verantwoordelijk voor het opstellen van beheersregels en het centraal beheer van semi-statische (digitale) archieven.

De taken van de afdeling Informatie- en Automatiseringsbeleid (IA) zijn voornamelijk beleidsontwikkeling, advisering, ondersteuning, coördinatie en toetsing betreffende de departementale geautomatiseerde informatievoorziening.

Op zeer beperkte schaal worden door de directies digitale bestanden voor bewaring bij DBA aangeboden. De afdelingen DBA en IA hebben nog geen richtinggevende activiteiten ondernomen voor de duurzame bewaring van digitale bestanden, zowel centraal als decentraal. Zolang er geen sluitend beleid is geformuleerd handhaaft men papieren (schaduw) archieven. Daarnaast blijft het risico bestaan dat digitale bestanden elders binnen het ministerie verloren gaan. Ook bij het Ministerie van OCW is de archivering derhalve nog sterk gericht op papieren documenten.

4.3 Departementale beheersregels

Tot 1 januari 1996 gold het centralistische Besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie (KB ASAR). Vanaf die datum geldt het Archiefbesluit 1995, waarin wordt voorgeschreven dat de ministers zelf

voor hun departementen beheersregels ten aanzien van hun (digitale) bestanden dienen vast te stellen.

Uit het onderzoek bleek dat bij de RAD, de directie IBI en het Programma-bureau Digitale Duurzaamheid onvoldoende bekend was óf er departementale beheersregels waren bij de verschillende departementen en of deze regels rekening hielden met duurzame bewaring van digitale bestanden.

Zowel bij het Ministerie van BIZA als bij het Ministerie van OCW zijn de uitvoerende directies, binnen de kaders van voor het departement geldende beheersregels, verantwoordelijk voor het beheer van hun eigen digitale bestanden.

Het Ministerie van BIZA was op departementaal niveau bezig met het opstellen van een beheersreglement ter vervanging van de oude regelgeving, waarbij rekening zal worden gehouden met digitale bestanden.

Het Ministerie van OCW hanteerde een reglement daterend uit 1995, waarin wordt gesproken van «bescheiden, ongeacht hun vorm». Wijziging zal waarschijnlijk plaatsvinden naar aanleiding van de vaststelling van vernieuwde procedures voor post- en archiefzaken, die aangepast worden met het oog op gebruik van nieuwe media.

De Rekenkamer constateerde dat bij BIZA en OCW een nadere formulering of aanpassing van beheersregels aan het naar verwachting in 1998 vast te stellen Reglement digitale bestanden nog zal moeten plaatsvinden.

4.4 Inzicht in bewaarbeleid

Het departementaal bewaarbeleid moet er voor zorgen dat al vóór het creëren van digitale bestanden de geëigende maatregelen worden genomen voor archivering. De Rekenkamer constateerde in 1991 dat er nog nauwelijks sprake was van een op de archivering van digitale bestanden toegesneden schriftelijk vastgelegd bewaarbeleid.

Nu blijkt dat bij de ministeries van BIZA en OCW op rijksbreed niveau nog nauwelijks inzicht bestaat in het bewaarbeleid. Ook over de bewaaraspecten privacy, secundair gebruik, creatiekosten, ontwikkeling van informatiesystemen kon nagenoeg geen beeld worden geschetst. Evaluaties en controle door de bevroegde organisaties op de bewaring van digitale bestanden vonden nog niet plaats. De RAD gaf aan hier in de toekomst aandacht aan te gaan besteden door middel van de in te richten inspectiefunctie.

De ministeries van BIZA en van OCW hebben een beleidsdocument informatiebeveiliging vastgesteld. Dit door de ministeries geformuleerde informatiebeveiligingsbeleid schetst een kader voor bewaarbeleid voor digitale bestanden. De rapportages bevatten echter (nog) geen additionele informatie over het bewaarbeleid in samenhang met de uit de Archiefwet 1995 resulterende bewaarvoorwaarden. Een volgende stap in het traject van informatiebeveiliging zal zijn: analyse van afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de geautomatiseerde informatievoorziening (A&K-analyse).

Het is opvallend dat bij beide ministeries het informatiebeveiligingsbeleid sterk is gekoppeld aan de continuïteit van de informatievoorziening, waardoor digitale bestanden doorgaans hooguit enige maanden worden bewaard. Er is hiermee nog onvoldoende sprake van een goede samenhang tussen het beheer vanuit het oogpunt van informatie-

beveiliging en beheer vanuit het oogpunt van archiefbehoud. Daarom zullen op uitvoeringsniveau nog een toegesneden bewaarbeleid en hieruit voortvloeiende beheersregels moeten worden opgesteld en geïmplementeerd om deze samenhang aan te brengen.

Vanuit vijf invalshoeken hebben de verantwoordelijke bewindspersonen een verplichting om digitale bestanden te inventariseren. Volgens de A&K-analyse dient een overzicht te worden gemaakt van in gebruik zijnde informatiesystemen inclusief de beheerde gegevensbestanden van een organisatie-eenheid. Voorts dient op grond van de Archiefwet 1995 een selectielijst van voor overdracht aan de RAD in aanmerking komende (digitale) bestanden te worden samengesteld. Daarenboven dient op grond van de toezegging van de staatssecretaris van BIZA d.d. 10 september 1997 betreffende toegankelijkheid van overheidsinformatie een inventarisatie te worden uitgevoerd naar de gegevensbestanden van de overheid. Eveneens dienen alle ministers jaarlijks ten behoeve van de archiefparagraaf bij de rijksbegroting informatie te verschaffen over de aanwezige digitale bestanden.

Tenslotte speelt de millennium-problematiek. Indien voor duurzame bewaring in aanmerking komende digitale bestanden uitsluitend leesbaar zijn met verouderde computerapparatuur en programmatuur, die na het jaar 2000 niet meer (betrouwbaar) functioneren omdat in die systemen de jaaraanduiding slechts twee posities kent, dan zijn deze archieven in gevaar. Het kan voorkomen dat de vernietingsdatum zoals aangegeven bij bestanden verkeerd wordt geïnterpreteerd (2000 wordt 1900), waardoor ten onrechte bestanden worden gewist of niet meer toegankelijk zijn.

5 CONCLUSIES

De Algemene Rijksarchivaris heeft sinds 1991 activiteiten in gang gezet ter beheersing van de problematiek rond archivering van digitale bestanden. De Algemene Rekenkamer ziet hierin de erkenning van zijn verantwoordelijkheid vanuit het oogpunt van cultuur-historische waarde.

De regelgeving op het terrein van de archivering van digitale bestanden is nog in opbouw. Na de vaststelling van de Archiefwet 1995 laat de vaststelling van een ministeriële regeling betreffende digitale bestanden door de minister van OCW en daarmee de vaststelling van toegesneden departementale beheersregels nog op zich wachten.

De ministeries van BIZA en van OCW hebben nog onvoldoende zicht op de effecten van hun rijksbrede coördinerende en initiërende activiteiten. Er is weinig bekend over het huidige bewaarbeleid bij de departementen.

Het beleid voor de archivering van digitale bestanden komt traag op gang. Eerst in 1997 was daadwerkelijk voortgang te signaleren door activiteiten van de ministeries van BIZA en van OCW.

De al in 1991 gesignaleerde risico's worden pas beheerst wanneer het bewaarbeleid binnen de rijksoverheid daadwerkelijk en correct is geformuleerd en wordt uitgevoerd, waarbij tevens bij voorrang aandacht is besteed aan na het jaar 2000 te behouden digitale bestanden, die door de millennium-problematiek in gevaar dreigen te komen.

6 AANBEVELINGEN

De Rekenkamer deed de volgende aanbevelingen.

Organisatie coördinatie en/of toezicht

- Ter verbetering van de coördinatie en/of toezicht dient het inzicht in de kwaliteit van het departementale archiefbeheer te worden vergroot. De monitoring- en evaluatiefunctie van de Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening (BIZA) en de inspectiefunctie van de Rijksarchiefdienst (OCW) zouden hier een belangrijke rol in kunnen vervullen;
- Het inzicht in het functioneren van decentrale organisatie-onderdelen kan toenemen door een intensievere inzet en benutting van instrumenten zoals de archiefparagraaf bij de begroting;
- Om de ontwikkelingen bij uitvoerende ministeries verder te stimuleren, verdient de bekendheid met de doelstellingen en mogelijkheden van het Programmabureau Digitale Duurzaamheid bij diegenen die daadwerkelijk belast zijn met archivering en informatievoorziening-staken speciale aandacht.

Wet- en regelgeving digitale bestanden

- De relevante wet- en regelgeving dient met voortvarendheid in kaart gebracht te worden, zodat op basis van een volledig beeld kan worden gewerkt aan het formuleren en implementeren van het digitaal bewaarbeleid.

Departementale zorg voor bewaring

- Het is van belang dat tijdig afstemming plaatsvindt tussen de beheersregels en het naar verwachting in 1998 vast te stellen Reglement digitale bestanden;
- Ten behoeve van een geïntegreerd bewaarbeleid acht de Rekenkamer het van belang dat de noodzakelijke inventarisaties van digitale bestanden in onderlinge samenhang worden uitgevoerd.
- Teneinde nog vóór het jaar 2000 maatregelen tot behoud te kunnen treffen, vraagt de inventarisatie van digitale bestanden die op grond van de millennium-problematiek in gevaar dreigen te komen, bijzondere aandacht.

7 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD REKENKAMER

De staatssecretaris van BIZA en de minister van OCW konden op hoofdlijnen instemmen met het rapport van de Rekenkamer. Zij onderschreven de aanbevelingen en zij hadden inmiddels in lijn hiermee al diverse activiteiten ondernomen. Op enkele punten gingen zij nader in.

Organisatie coördinatie en/of toezicht

De staatssecretaris van BIZA schreef dat eind 1997 een rondgang is gemaakt langs de departementen waarin is gepeild hoe de stand van zaken was met betrekking tot de digitale archiefvorming. Er werd nagegaan in hoeverre het Programmabureau Digitale Duurzaamheid en zijn activiteiten bekend waren. Doel was de verbetering van het inzicht in de kwaliteit van het departementale archiefbeheer. De bewindsman gaf aan dat zal worden gewerkt aan het bevorderen van het bewustzijn van het probleem bij de verantwoordelijke managers. Hij onderschreef verder dat de informatie die de archiefparagraaf tot nu toe heeft opgeleverd nog geen adequate basis is voor beleid. Nog dit jaar zal hij daarom een onderzoek starten naar het digitale archiefbeheer bij de ministeries. De financiële aspecten en de millennium-problematiek zullen daarbij nadrukkelijk aan bod komen.

De staatssecretaris liet weten dat hij de samenhang tussen de terreinen informatiebeveiliging en digitale duurzaamheid onderkent. Het onderwerp digitale duurzaamheid is daarom sinds eind 1997 ondergebracht binnen de Directie IBI, in het bijzonder bij het ACIB en het onderwerp krijgt aandacht van het Informatiebeveiligingsberaad (IB-beraad).

De minister van OCW gaf te kennen dat de Rijksarchiefinspectie inmiddels onderzoek heeft verricht naar de archiefparagraaf bij de begroting 1998 en naar vastgestelde beheersregels bij de departementen. Hij schreef dat in de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften (GRAV 1999) het voorschrift over de opname van een passage over archiefbeleid in de Memorie van Toelichting is vervallen. Deze passage blijkt te zijn vervangen door een passage over de verwante millennium-problematiek. De minister zegde toe dat hij de ministeries in het vervolg jaarlijks een schriftelijke opgave zal vragen over hun archiefbeleid voor papieren en digitale bestanden. Deze opgave zal gelijk met het jaarlijkse verslag van de Algemene Rijksarchivaris aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Voorts werd een hernieuwde aandacht voor het Programma Digitale Duurzaamheid aangekondigd en werd het belang van de millennium-problematiek onderschreven. Toegezegd werd dat bij andere ministeries het geïntegreerd bewaarbeleid zal worden gestimuleerd.

Wet- en regelgeving digitale bestanden

De staatssecretaris van BIZA zegde toe nog in 1998 een onderzoek te starten naar de voor het digitale archiefbeheer van belang zijnde wet- en regelgeving. De minister van OCW gaf aan dat inmiddels een evaluatie van de pilots Proefreglement digitale bestanden is gestart.

Departementale zorg voor bewaring

De staatssecretaris van BIZA deelde mede dat inmiddels een departementale Beheersregeling Archiefbescheiden is ingesteld, die rekening houdt met digitale bestanden. Voorts zal in de komende periode worden gepoogd om een goede samenhang aan te brengen tussen het beheer vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging en het beheer vanuit het oogpunt van archiefbehoud, waaronder het uitvoeren van experimenten en pilots ten aanzien van het digitaal archiveren.

De minister van OCW schreef dat medio 1997 is gestart met het aanpassen van de departementale regelgeving op het gebied van de documentaire informatievoorziening, waarbij ook rekening wordt gehouden met het komende rijksbrede Reglement digitale bestanden. Voorts wordt tussen de betrokken afdelingen intensief samengewerkt en er is een plan van aanpak opgesteld om de jaarlijkse toetsing van het archiefbeheer bij OCW uit te breiden tot digitale bestanden en deze te professionaliseren.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat beide bewindspersonen de aanbevelingen ter harte nemen. Zij wijst echter op het belang van een intensieve samenwerking tussen de beide ministeries en de noodzaak van een meer concrete invulling van de (voorgenomen) activiteiten. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit gebied met belangstelling blijven volgen.