



Informatiehuishouding van het Rijk

*Overzicht van een dynamisch vraagstuk,
een achtergrondstudie*

2010



Vergaderjaar 2009–2010

32 307

Informatiehuishouding van het Rijk

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 11 februari 2010

Hierbij bieden wij u aan het op 29 januari 2010 door ons vastgestelde rapport «Informatiehuishouding van het Rijk. Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. E.M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2009–2010

32 307

Informatiehuishouding van het Rijk

Nr. 2

RAPPORT

Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie

Inhoud

	Samenvatting	5	4	De huidige kabinetsaanpak van de informatiehuishouding	27
1	Over dit onderzoek	10	4.1	Randvoorwaarden van het kabinet voor de informatiehuishouding	27
1.1	Aanleiding	10		Actieprogramma Informatie op Orde	27
1.2	Betrokken actoren	11	4.1.1	De Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid	28
1.3	De archiefwet	12	4.1.2	Nieuwe aanpak voor selectie	28
1.4	Doel en opzet van het onderzoek	13		Modernisering van de informatiehuishouding	29
1.5	Leeswijzer	14	4.1.3	De kraan dicht	29
			4.2	Dweilen	30
2	Het vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding	15	4.2.1	Ontwikkeling standaard rijkswerkplek	30
2.1	Van «papier» naar «digitaal»	15	4.2.2	Coördinatie van en toezicht op informatievoorziening	31
2.2	Een urgent vraagstuk	15	4.2.3		
2.2.1	Goede informatievoorziening is cruciaal	15		Slotbeschouwing	33
2.2.2	ICT in strategische programma's	16		Belangrijkste constatering	33
2.2.3	Technologische mogelijkheden scheppen verwachtingen	16	5	Perspectief voor de toekomst	34
2.2.4	Selecteren en ontsluiten van informatie	16	5.1		
2.3	Afstand tussen bedrijfs- en archiefproces	17	5.2		
2.4	Verwevenheid van informatie	18	6	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	36
2.5	De professional maakt het verschil	19		Reactie bewindspersonen	36
2.5.1	Professionals laten zich niet sturen	19	6.1	Nawoord Algemene Rekenkamer	36
2.5.2	Informatiehuishouding is «slechts» ondersteunend	20	6.2		
2.6	Niet alleen in Nederland een probleem	20		Bijlage 1	Afkortingen
				Bijlage 2	Lijst van begrippen
3	Historische beschouwing	22		Bijlage 3	Lijst met gesprekspartners
3.1	Rapporten van de Algemene Rekenkamer	22		Bijlage 4	Wet- en regelgeving & Normen en richtlijnen
3.2	Rapporten en initiatieven in het veld	23		Bijlage 5	Onderzoeksaanpak
					Literatuur
					45

SAMENVATTING

Over dit onderzoek

Aanleiding

Deze achtergrondstudie gaat over de informatiehuishouding van het Rijk: het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en op de opslag en/of archivering van informatie. De informatiehuishouding ondersteunt bedrijfsprocessen van organisaties en waarborgt democratische, juridische en historische waarden. Daarbij denken wij onder meer aan beleidsvorming en verantwoording, transparantie, de belangen van recht- en bewijszoekenden en aan het behoud van cultureel erfgoed. Om dat tweeledige doel van ondersteunen en waarborgen te bereiken moet een informatiehuishouding zo worden ingericht dat (digitale) informatie van meet af aan, maar ook na verloop van tijd raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek is en blijft. Dit geldt vanaf het moment van creatie tot het moment dat de informatie niet meer nodig is, ook niet als cultureel erfgoed.

Dit is een taai vraagstuk waar de overheid al verschillende decennia mee worstelt. De oplossing lijkt dan ook niet direct voor het oprapen te liggen. Wanneer het vraagstuk echter niet binnen afzienbare tijd wordt opgelost zullen de problemen die de overheid op dit moment al ondervindt, maar die nu nog (terecht of niet) als incidenten beschouwd worden, een structureel karakter krijgen.

Betrokken actoren

Er zijn veel actoren betrokken bij de informatiehuishouding van de overheid. Elke vakminister is verantwoordelijk voor de informatiehuishouding op zijn/haar eigen departement en is daarnaast verantwoordelijk voor de informatievoorziening op het beleidsterrein buiten het eigen departement¹. Er zijn twee ministers die extra verantwoordelijkheden hebben op het gebied van informatiehuishouding. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de rijksbrede coördinatie op het gebied van de informatievoorziening en de minister van OCW voor het beleid gericht op het behoud en beheer van het Nederlands cultureel erfgoed. Het Nationaal Archief beheert de archieven van het Rijk en adviseert de minister van OCW over het archiefbeleid en wetgeving op het terrein van archieven. De Erfgoedinspectie houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet 1995 (de belangrijkste wet voor de duurzame informatiehuishouding van de Nederlandse overheid). De Centrale Archief Selectiedienst (CAS) ten slotte, heeft als kerntaak het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen van de archieven van het Rijk.

Doel en opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer wil helpen antwoorden te vinden op het taai vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding van het Rijk, waar de Algemene Rekenkamer zelf ook deel van uitmaakt. Wij vinden het aanpakken van het vraagstuk zo belangrijk dat wij actief aan het debat willen bijdragen. Met deze achtergrondstudie leveren we om te beginnen (en opnieuw) een overzicht van het vraagstuk. We hebben dat op drie manieren gedaan: een terugblik op eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer, gesprekken met een aantal deskundigen en literatuuronderzoek.

¹ De minister is in ieder geval systeemverantwoordelijk voor de informatiehuishouding binnen zijn/haar beleidsterrein buiten het eigen departement. Per geval kunnen afspraken zijn gemaakt over meer specifieke verantwoordelijkheden.

Het vraagstuk van de informatiehuishouding

De overheid worstelt met haar informatiehuishouding, ondanks het feit dat er in de afgelopen drie decennia veel energie in is gestoken.

Door de komst van de kopieermachine en later de pc, ontstonden er vele kopieën en verschillende versies van één document, en dus was er geen sprake meer van één dossier. Bovendien waren sinds 1945 de overheidsbemoedienissen en de overheidstaken, en daarmee de aantallen stukken die geproduceerd en verwerkt moesten worden, sterk toegenomen. Door deze twee ontwikkelingen is er een enorme achterstand ontstaan in het verwerken van papieren overheidsarchieven, terwijl goede informatievoorziening cruciaal is voor de informatierijke en kennisintensieve organisaties die ministeries zijn. Hier hebben verschillende instanties, waaronder de Algemene Rekenkamer, regelmatig op gewezen². De overheid is vele ICT-programma's gestart met als doel een efficiënter functionerende en doeltreffender presterende overheid te creëren, maar het probleem van de exponentieel groeiende berg aan digitale informatie die beschikbaar en toegankelijk gehouden moet worden is er door die programma's niet kleiner op geworden.

In theorie is het niet zo ingewikkeld om de informatiehuishouding goed te regelen. Er is echter in de loop der jaren een grote afstand ontstaan tussen het bedrijfsproces en het archiefproces. Medewerkers beheren informatie tegenwoordig grotendeels zelf en doen dit naar eigen inzicht. Hierdoor hangt het van de individuele medewerker af of een archiefstuk in de praktijk daadwerkelijk op een toegankelijke wijze wordt beheerd. In theorie zijn medewerkers zich over het algemeen bewust van de noodzaak informatie goed te beheren. In de praktijk ervaren zij (op de korte termijn) echter niet altijd een direct belang bij de transparantie van hun werkzaamheden en het op een later moment vlot beschikbaar hebben van informatie. De «professional» vindt inperken van zijn speelruimte door regels en procedures niet zo vanzelfsprekend.

Uit een korte internationale verkenning blijkt dat de situatie op het gebied van de informatiehuishouding in andere landen vergelijkbaar is. In onze verkenning zijn we geen aansprekende *good practices* tegengekomen die goed passen binnen het Nederlandse bestuurlijke klimaat waarin elk departement een grote eigen verantwoordelijkheid heeft.

Historische beschouwing

We hebben in een aantal rapporten aandacht besteed aan het belang van een goede (digitale) informatiehuishouding. Naar aanleiding van deze rapporten en van rapporten van andere organisaties zoals de Archiefinspectie zijn er verschillende acties ondernomen om de informatiehuishouding van het Rijk te verbeteren. In de jaren negentig waren die acties vooral gericht op het creëren van randvoorwaarden zoals kennisontwikkeling en kennisdeling (voorbeeld: het programma Digitale Duurzaamheid). Na 2005 kregen deze acties een meer uitvoerend karakter. Zo werden het project Wegwerken Achterstanden Archieven en het programma Informatie op Orde opgestart. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur is het laatstgenoemde programma herzien en uitgebreid.

² Bijvoorbeeld in onze rapporten *Beheer en archivering van digitale bestanden* uit 1998, maar ook in de rapporten die daaraan vooraf gingen: *Machinel leesbare gegevens* uit 1991 en *Archiefbeheer en -behoud van het rijk* uit 1988.

De huidige kabinetsaanpak van de informatievoorziening

De kabinetsvisie zoals verwoord in de nota *Informatie op Orde* is in het gelijknamige actieprogramma uitgewerkt in acht actielijnen. Twee hiervan krijgen op dit moment de nadruk, namelijk de Baseline Digitale Informatiehuishouding Rijk (hierna: Baseline) en een nieuwe aanpak voor selectie.

De Ministeries van BZK en van OCW hebben recentelijk geconstateerd dat voor het op orde brengen van de informatiehuishouding meer nodig is dan de uitvoering van het actieprogramma Informatie op Orde. Het kabinet stelt hiertoe de volgende gecombineerde aanpak voor:

1. Het op orde brengen van de kaders voor overheidsinformatie voor het Rijk en de versterking van de samenwerking in de informatie- en archiefketen.
2. Het implementeren van digitaal documentbeheer binnen beleidsafdelingen van de departementen. Dit staat informeel bekend als «de kraan dicht».
3. Het binnen tien jaar wegwerken van de papieren archiefachterstanden. Dit staat informeel bekend als «dweilen».

Eind 2011 wordt het actieprogramma geëvalueerd: klopten de oorspronkelijke schattingen van de achterstanden in papieren archieven en is de nieuw te ontwikkelen selectiemethodiek effectief?

Daarnaast is, als onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst, het Directoraat-Generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het Ministerie van BZK opgericht. DGOBR heeft onder meer een coördinerende taak op het gebied van de inrichting van de informatievoorziening van het Rijk.

DGOBR en het Directoraat-Generaal Cultuur en Media (DGCM) van het Ministerie van OCW coördineren samen het actieprogramma Informatie op Orde. Dat programma is in 2009 verbreed en gaat zich richten op het op orde brengen van kaders, verbetering van samenwerking in de archiefketen, implementeren van digitaal documentbeheer binnen beleidsafdelingen en wegwerken van papieren achterstanden.

De Erfgoedinspectie zal de voortgang bewaken van het versneld wegwerken van de archiefachterstanden en zal ook de invoering van de Baseline bij de ministeries monitoren. De eerste monitorrapportage zal naar verwachting in februari 2010 verschijnen.

Slotbeschouwing

Als we de afgelopen drie decennia overzien, constateren we het patroon dat met een eenmalige actie een op dat moment actueel deelvraagstuk wordt aangepakt, waarna het enthousiasme weer wegebt totdat het volgende rapport verschijnt en er een ander vraagstuk wordt aangepakt. Oplossingen zijn (nog) niet voorhanden of oplossingen zijn er wel, maar zijn nog niet overal als standaard ingevoerd, waardoor problemen zich hebben opgestapeld.

Verder zien we over de gehele linie een overschatting van technologische oplossingen. Al eerder waarschuwden wij voor de valkuil van ICT-enthousiasme: bestuurders hebben vaak onvoldoende zicht op de mogelijkheden, en vooral op de onmogelijkheden van ICT. Dat verhoogt het risico dat ze technische mogelijkheden overschatten. Tegelijkertijd onderschatten ze de hoeveelheid tijd, geld en menskracht die de daadwerkelijke realisatie van ICT-projecten zal gaan kosten.

Het vraagstuk vereist voortdurende aandacht. Uit de ervaringen van de

afgelopen decennia, die wij in deze achtergrondstudie hebben belicht, blijkt dat een duurzame informatiehuishouding zonder voortdurende aandacht en vasthoudendheid van de ambtelijke en politieke leiding van de departementen hoogstwaarschijnlijk niet tot stand zal komen. Ook constateren we dat het vraagstuk voortdurend verandert. De activiteiten van DGOBR richten zich vooral op de – noodzakelijke – aanpak van bestaande problemen. Er is echter ook aandacht nodig voor nieuwe vraagstukken, zoals de gevolgen van de digitalisering van informatie. De technologische ontwikkelingen en de daaruit direct of indirect voortvloeiende veranderingen gaan onverminderd door, waardoor het vraagstuk voortdurend verandert. Van de overheid – en in het bijzonder van de beide coördinerende ministeries – mag worden verwacht dat zij een visie ontwikkelt op hoe om te gaan met deze snelle veranderingen.

Op dit moment zien wij gedrevenheid bij de coördinerende ministeries om te komen tot een duurzame informatiehuishouding. De coördinerende ministeries, de medewerkers op het gebied van de documentaire informatievoorziening en de archivariissen hebben bij het oplossen van het vraagstuk elk hun eigen rol te vervullen, maar zij kunnen het niet alleen. De noodzakelijke initiatieven voor verandering zullen ook, vooral, binnen de bedrijfsprocessen van alle vakministeries met een vergelijkbaar enthousiasme moeten worden genomen. Om de informatie van een organisatie van meet af aan én duurzaam toegankelijk te maken is aandacht en toewijding nodig in alle lagen van het bedrijfsproces, van de werkvloer tot en met de hoogste leiding.

De Algemene Rekenkamer voelt zelf een grote betrokkenheid bij het structureel aanpakken van het vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding. Wij hebben hier namelijk op twee manieren belang bij. In de eerste plaats, zoals wij al in 1988 aangaven, hebben wij er bij de uitvoering van onze wettelijke taak last van als ministeries hun informatiehuishouding niet op orde hebben. In de tweede plaats maakt de Algemene Rekenkamer zelf deel uit van het Rijk en worstelt zij net als de ministeries met het op orde brengen van de eigen informatiehuishouding. De Algemene Rekenkamer ondersteunt de huidige initiatieven van het kabinet. Wij zullen initiatieven nemen om samen met de twee coördinerende ministeries en andere deskundigen, elk vanuit de eigen rol, een effectieve aanpak zowel voor de korte als voor de langere termijn te helpen ontwikkelen.

Bestuurlijke reactie

De minister van OCW en de staatssecretaris van BZK antwoordden de Algemene Rekenkamer in hun hoedanigheid van coördinerend bewindspersonen in een gezamenlijke reactie.³ Ze delen onze constatering dat het van groot belang is dat de overheid haar informatiehuishouding op orde krijgt en houdt. De twee bewindspersonen onderkennen ook de door ons naar voren gebrachte noodzaak van voortdurende vernieuwing, zoals de gevolgen van digitalisering en keteninformatisering. Ze laten weten zich te kunnen vinden in de slotbeschouwing van deze achtergrondstudie. De bewindspersonen wijzen op de aanpak waarover zij in juli 2009 in een brief (BZK en OCW, 2009) aan de Tweede Kamer hebben bericht. Ze geven aan dat het kabinetsprogramma Informatie op Orde nog loopt tot en met 2011. De implementatie van de resultaten van het programma en de verdere beleidsontwikkeling vinden plaats via afspraken van de DG OBR en de DG CM met de Chief Information Officers (CIO's) en met de baten-lastendiensten Nationaal Archief en Centrale Archief Selectiedienst.

³ De integrale tekst van de reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Door de inrichting van de CIO-rol bij de ministeries verwachten ze dat de aansluiting tussen ICT en het primair proces verbetert en dat er ook meer samenhang komt tussen diverse programma's en acties.

De twee bewindspersonen schrijven ook dat ze de komende jaren de informatiehuishouding van de rijksdienst willen versterken en moderniseren, zodanig dat zij de primaire bestuurlijke en politieke processen optimaal ondersteunt en de duurzame (blijvende) toegang van maatschappelijk belangrijke informatie geborgd is. De bewindslieden zeggen toe de bevindingen van de Algemene Rekenkamer daarbij zeer ter harte te zullen nemen.

De twee bewindspersonen juichen een actieve rol van de Algemene Rekenkamer toe. Ze gaan graag met onze organisatie in gesprek om te werken aan de verdere ontwikkeling van een effectieve aanpak voor zowel de korte als langere termijn.

Nawoord

De Algemene Rekenkamer constateert dat de twee coördinerende bewindspersonen en de Algemene Rekenkamer een gedeeld beeld hebben van het hardnekkige vraagstuk van de informatiehuishouding van het Rijk. Dat biedt een goede basis voor een gezamenlijke zoektocht naar oplossingen. Van onze ervaringen daarbij zullen wij uiteraard verslag doen, onder meer op www.rekenkamer.nl.

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Deze achtergrondstudie gaat over informatiehuishouding van het Rijk. Daaronder verstaan we het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en op de opslag en/of archivering van informatie (ontleend aan Het Expertise Centrum, 2005). De informatiehuishouding ondersteunt bedrijfsprocessen van organisaties en waarborgt democratische, juridische en historische waarden. Daarbij denken wij onder meer aan beleidsvorming en verantwoording, transparantie, de belangen van recht- en bewijszoekenden en aan het behoud van cultureel erfgoed. Om dat tweeledige doel van ondersteunen en waarborgen te bereiken moet een informatiehuishouding zo worden ingericht dat (digitale) informatie van meet af aan, maar ook na verloop van tijd raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek is en blijft. Dit geldt vanaf het moment van creatie tot het moment dat de informatie niet meer nodig is, ook niet als cultureel erfgoed.

Burgers mogen van de overheid verwachten dat die haar informatiehuishouding op orde heeft op een wijze die past bij een transparante, zich verantwoordende en doelmatige overheid. De minister van OCW en de staatssecretaris van BZK, gebruiken in hun adviesaanvraag aan de raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur zonder nadere omschrijving het begrip «ordentelijk» (BZK en OCW, 2007). Wij nemen in deze achtergrondstudie deze term over en verstaan daaronder dat de informatiehuishouding voldoet aan de eisen die volgen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Archiefwet 1995. Dat wil zeggen dat de informatiehuishouding ordelijk en controleerbaar is ingericht (Comptabiliteitswet 2001, artikel 22, 25 en 26). Bovendien moet van alle in de bedrijfsvoering gebruikte informatie bekend zijn welke informatie vanuit welk perspectief van meet af aan én duurzaam toegankelijk moet worden gemaakt en welke informatie na welke termijn moet worden vernietigd (art. 5 Archiefwet 1995), én de te bewaren informatie moet in «goede, geordende en toegankelijke staat wordt gebracht en gehouden» (art. 3 Archiefwet 1995). Hierbij onderscheidt het Archiefbesluit 1995 de volgende vijf perspectieven: de taak van het ministerie (hiertoe rekenen wij ook de invalshoeken van de uitvoering van werkprocessen, institutioneel geheugen en de verantwoordingsfunctie), de zorg voor cultureel erfgoed, het belang van overheidsorganen, het belang van recht- en bewijszoekenden en het belang van historisch onderzoek (zie ook Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur, 2008).

Wanneer bijvoorbeeld de overheid niet vlot de informatie beschikbaar kan stellen waar een burger op basis van de Wet openbaarheid van bestuur recht op heeft, laat zij die burger in de kou staan. Of zij voldoet niet aan de verplichting dat ministers de Tweede Kamer juist en volledig informeren omdat, bijvoorbeeld, cruciale e-mailberichten niet zijn bewaard of niet kunnen worden teruggevonden.

Een ordentelijke informatiehuishouding betekent natuurlijk een goede manier van het archiveren van documenten, een zaak waarmee de overheid al drie decennia worstelt. Daardoor hebben ministeries een enorme voorraad aan te archiveren dan wel te vernietigen papieren documenten. Er is nu een plan opgesteld om deze voorraden in een periode van tien jaar weg te werken.

Het begint echter steeds duidelijker te worden dat archivering veel meer zou moeten omvatten dan het archiveren van documenten. De stroom aan

informatie wordt steeds groter en veelvormiger (papier, digitale bestanden, elektronische berichten waaronder ook sms-jes en twitterberichten⁴, databases, elektronische dossiers, websites). Dat stelt andere eisen aan de manier van archiveren, en dus ook aan de wijze waarop informatie toegankelijk wordt en blijft. Zie hiervoor bijvoorbeeld Ketelaar (2007). Ook zijn in het kader van het programma Digitale Duurzaamheid (zie § 3.1) bijvoorbeeld aparte richtlijnen opgesteld voor het archiveren van databases, spreadsheets, tekstdocumenten en e-mailberichten.

Zoals gezegd worstelt de overheid al een aantal decennia met het vraagstuk van de informatiehuishouding. Wanneer het vraagstuk niet binnen afzienbare tijd wordt opgelost zullen de problemen die de overheid op dit moment al ondervindt, maar die nu nog (terecht of niet) als incidenten beschouwd worden, een structureel karakter krijgen. Zie voor enkele voorbeelden van dergelijke incidenten de tekstkaders in hoofdstuk 2. Het is echter een taai vraagstuk met een lange historie en een oplossing lijkt niet voor het oprapen te liggen. Over vervolgstappen willen we na de publicatie van deze achtergrondstudie overleg voeren met de betrokkenen, onder wie in elk geval vertegenwoordigers van de vakdepartementen, de coördinerende ministeries van BZK en OCW, de Erfgoedinspectie en het Nationaal Archief.

1.2 Betrokken actoren

Er zijn vele actoren betrokken bij de informatiehuishouding van het Rijk. De verschillende ministers zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun eigen departement en dus ook voor de informatiehuishouding daarvan. Ze zijn ook verantwoordelijk⁵ voor de informatievoorziening binnen hun beleidsterreinen buiten het eigen departement (Besluit IVR, 1990).

Een tweetal ministers heeft extra verantwoordelijkheden op het gebied van de informatiehuishouding van de overheid.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op het gebied van de informatievoorziening in de openbare sector⁶ als geheel. Dat betekent dat de minister voorstellen doet aan de ministerraad en in voorkomende gevallen aan andere organen binnen de openbare sector om een doelmatige en doeltreffende inrichting van de informatievoorziening in de openbare sector te bevorderen. De minister van BZK kan ook nadere aanbevelingen opstellen voor de informatievoorziening in de rijksdienst; dergelijke aanbevelingen worden wel vastgesteld «in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad».

De minister is tevens eerstverantwoordelijk voor het deelgebied documentaire overheidsinformatie, dat wil zeggen de informatie die de overheid (lees: openbare sector) nodig heeft om haar taken adequaat te kunnen uitvoeren en daarover verantwoording af te leggen (Besluit IVR, 1990). Deze verantwoordelijkheden zijn in de taakverdeling tussen de bewindspersonen van BZK belegd bij de staatssecretaris.

De Centrale Archief Selectiedienst (CAS) behoort tot het ministerie (zie hierna).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het beleid gericht op het behoud en beheer van het Nederlandse cultureel erfgoed (OCW, 2008). Cultureel erfgoed is datgene wat

⁴ Twitter is een internetdienst waarbij gebruikers korte berichtjes publiceren.

⁵ De minister is in ieder geval systeemverantwoordelijk voor de informatiehuishouding binnen zijn/haar beleidsterrein buiten het eigen departement. Per geval kunnen afspraken zijn gemaakt over meer specifieke verantwoordelijkheden.

⁶ Het begrip «openbare sector» wordt in de (eerste) beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector omschreven als het geheel van: het parlement en andere Hoge Colleges van Staat, de departementen die samen de rijksdienst vormen (en de daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen), de provincies en gemeenten (en de daaronder ressorterende diensten en bedrijven), andere publiekrechtelijke organen, zoals waterschappen en Kamers van Koophandel, de zogenaamde gereguleerde sectoren zoals het onderwijs, de organen binnen het sociale zekerheidsstelsel en de ziekenhuizen, die door de overheid worden betaald of volgens overheidsvoorschriften gefinancierd (BZK, 1988).

door vorige generaties is gemaakt of gebouwd en wat nog steeds bestaat. In het cultureel erfgoed ligt het eigene van een cultuur besloten.⁷ De Erfgoedinspectie, de toezichthouder op de kwaliteit en het behoud van het nationale erfgoed, en het Nationaal Archief (als het ware het nationale geheugen van Nederland), behoren tot het ministerie (zie hierna).

Het Nationaal Archief, een agentschap van het Ministerie van OCW, beheert de archieven van het Rijk en adviseert de minister van OCW over het archiefbeleid en wetgeving op het terrein van archieven. De organisatie doet ook onderzoek naar archieven en ontwikkelt methoden en technieken op het terrein van de archivering. Het functioneert als een kenniscentrum, ook voor burgers, op het gebied van digitalisering, conservering en beheer van archieven als gedocumenteerde verschijningsvorm van het cultureel erfgoed (Nationaal Archief, 2009).

De Erfgoedinspectie is ingesteld door de minister van OCW en vormt een onderdeel van dit ministerie. De Erfgoedinspectie komt voort uit de Rijksarchiefinspectie. Die kreeg in 2001 met een wijziging van de Archiefwet 1995 een onafhankelijke positie binnen het Ministerie van OCW. In 2005 is de Rijksarchiefinspectie met de Rijksinspectie voor de Archeologie, de Inspectie Cultuurbezit en de Rijksinspectie Monumentenzorg samengevoegd tot de Erfgoedinspectie (Archiefwet 1995; Erfgoedinspectie, 2009c).

Als een van haar taken houdt de Erfgoedinspectie toezicht op de naleving van de Archiefwet 1995. Dit houdt onder meer in (Erfgoedinspectie, 2009c):

- het toezicht op de vorming en op het beheer en behoud van de archieven van de centrale overheid;
- toetsing van de registratie, toegankelijkheid, veilige en duurzame opslag, selectie en vernietiging van archiefstukken;
- door inspectie nagaan of de archieven die voor blijvende bewaring geselecteerd zijn, adequaat worden bewerkt en als erfgoed naar de openbare archieven worden overgebracht.

De Erfgoedinspectie rapporteert aan de betrokken overheidsorganen over de bevindingen van het toezicht en over de voorzieningen die naar haar oordeel dienen te worden getroffen. De minister stuurt het jaarlijks verslag van de Erfgoedinspectie vergezeld van zijn standpunt naar de Tweede Kamer.

De CAS heeft als kerntaak het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen van de archieven van het Rijk. De CAS, opgericht in 1981, is sinds 1997 een agentschap van het Ministerie van BZK (CAS, 2009).

1.3 De archiefwet

De huidige Archiefwet is van 1995. De minister van OCW is daarvoor eerstverantwoordelijke. De Archiefwet 1995 stelt algemene eisen aan het beheer van alle archiefbescheiden van de overheid. Daarmee is dit de belangrijkste wet voor de duurzame informatiehuishouding van de Nederlandse overheid. De wet stelt daarnaast extra eisen aan de bescheiden die blijvend bewaard worden. Ook regelt de wet dat deze archiefbescheiden in openbare archiefbewaarplaatsen worden bewaard en daar beschikbaar zijn voor iedere burger. Enkele artikelen uit de Archiefwet zijn uitgewerkt in het Archiefbesluit 1995. Uit het Archiefbesluit 1995 artikel 11, 12 en 13 volgen drie uitvoeringsregelingen: over de duurzaamheid van archiefbescheiden (2001), over de geordende en

⁷ Cultuur: het geheel van praktijken en gebruiken waarmee de leden van de samenleving betekenis verlenen aan hun historische en sociale bestaan (Raad voor Cultuur, 2007, blz. 27).

toegankelijke staat van archiefbescheiden (2002) en over de bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (2001).

1.4 Doel en opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer wil helpen antwoorden te vinden op het taaie vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding van het Rijk, waar de Algemene Rekenkamer zelf ook deel van uitmaakt. Wij vinden het aanpakken van het vraagstuk zo belangrijk dat wij actief aan het debat willen bijdragen. Met deze achtergrondstudie leveren we (opnieuw) een bijdrage van onze kant aan dit debat door het vraagstuk in beeld te brengen. Daarvoor hebben we onder meer gebruikgemaakt van bestaande publicaties. We beschrijven wat de aard van het vraagstuk is, hoe het zich heeft ontwikkeld, in welke dynamiek het zich nog bevindt, en volgens welke aanpak het kabinet het vraagstuk benadert.

We hebben hiertoe de volgende activiteiten uitgevoerd (zie ook bijlage 5):

1. We zijn nagegaan welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds onze eerdere rapporten over dit onderwerp.⁸ Voor dit onderdeel hebben we gesprekken gevoerd met de bij dit dossier betrokkenen. We hebben een lijst van de personen met wie we hebben gesproken opgenomen in bijlage 3. We hebben ook documenten bestudeerd over het onderwerp, zoals Tweede Kamerstukken, beleidsdocumenten en voortgangsrapportages.
2. We hebben gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen (zie bijlage 3) om zicht te krijgen op de belangrijkste structurele knelpunten in het komen tot een ordentelijke informatiehuishouding.⁹
3. We hebben literatuuronderzoek gedaan om kennis te nemen van de huidige inzichten binnen de wereld van documentaire informatievoorziening en archivering. Daarbij hebben we ook een korte internationale verkenning gedaan om globaal inzicht te krijgen in hoe elders met het vraagstuk van duurzame informatiehuishouding wordt omgegaan.

Het onderzoek gaat over de informatiehuishouding van het Rijk. We zijn nagegaan wat de problemen zijn met het op orde brengen van de informatiehuishouding van de ministeries. Daarbij hebben we, in het verlengde van de eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer uit 1988, 1991 en 1998, primair gekeken naar de rijksbrede verbeteringsacties. De periode waar de achtergrondstudie betrekking op heeft beslaat drie decennia, waarin een groot aantal programma's en projecten heeft gelopen. Een onderzoek met een dusdanig ruime historische afbakening was alleen mogelijk door ons sterk te beperken. Kosten en baten hebben we bijvoorbeeld niet in het onderzoek betrokken. Evenmin hebben we gekeken naar verschillende soorten informatie en de consequenties die verschillen in type, belang, formaat, et cetera hebben voor de manier waarop ze moeten worden behandeld. Ook de ketenproblematiek en – als onderdeel daarvan – de internationale gegevensuitwisseling hebben we in dit stadium buiten beschouwing gelaten.

Na de publicatie van deze achtergrondstudie willen we nagaan welke verdere bijdrage wij van onze kant kunnen leveren. Dit willen wij doen in overleg met andere actoren, onder wie in elk geval vertegenwoordigers van de vakdepartementen, de coördinerende Ministeries van BZK en OCW, de Erfgoedinspectie en het Nationaal Archief.

⁸ Primair ons rapport *Beheer en archivering van digitale bestanden* uit 1998, maar ook de rapporten die daaraan vooraf gingen: *Machinel leesbare gegevens* uit 1991 en *Archiefbeheer en -behoud van het rijk* uit 1988.

⁹ Het in deze achtergrondstudie geschetste beeld komt vanzelfsprekend voor rekening van de Algemene Rekenkamer.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het vraagstuk van de informatiehuis-houding van de overheid meer in detail. In hoofdstuk 3 bespreken we de belangrijkste rapporten die over het onderwerp zijn verschenen en initiatieven op het terrein van (digitale) informatiehuishouding. We beschrijven de aanpak van het kabinet om te proberen de informatiehuis-houding van de overheid te verbeteren in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 geven we onze slotbeschouwing, en in hoofdstuk 6 ten slotte staan een samenvatting van de reactie van de coördinerende bewindspersonen op onze achtergrondstudie, en ons nawoord.

2 HET VRAAGSTUK VAN DE DUURZAME INFORMATIEHUISHOUDING

2.1 Van «papier» naar «digitaal»

De overheid worstelt met haar informatiehuishouding, ondanks het feit dat er in de afgelopen drie decennia veel energie in is gestoken. Kennelijk hebben we te maken met een taai vraagstuk. Om dit vraagstuk te begrijpen moeten we terug in de tijd.

Er was een tijd dat werkdossiers samenvielen met archiefdossiers (Borgesius, 2003). Medewerkers maakten en verzamelden documenten, borgen deze tijdens het werk op in een map en uiteindelijk werd een dossier met daarin de originelen beschreven en opgeborgen in het archief. Als er informatie nodig was uit het dossier, werd het opgevraagd uit het archief. Na gebruik verhuisde het dossier weer terug naar het archief. Bedrijfsproces, dossiervorming en archivering vielen zo vrijwel samen.

Met de komst van de kopieermachine veranderde dat. Medewerkers gingen eigen werkdossiers bijhouden. In het bedrijfsproces kregen deze werkdossiers uit efficiëntieoverwegingen geleidelijk de functie van basisdossiers; de archiefdossiers werden meer en meer gezien en behandeld als een daarvan afgeleid product.

Vervolgens kwam de personal computer, de pc. Daardoor ontstond een exponentiële groei aan documenten, een veelheid aan versies per document en de aanwezigheid van kopieën van hetzelfde document op verschillende plaatsen.

Bovendien waren sinds 1945 de overheidsbemoedienissen en de overheidstaken, en daarmee de hoeveelheid stukken die geproduceerd en verwerkt moesten worden, enorm toegenomen (Rijksarchiefdienst, 1992). Aan het eind van de jaren tachtig werd het duidelijk dat er enorme achterstanden waren ontstaan in de papieren archieven van de overheid. De laatste jaren is het besef gegroeid dat het probleem van die achterstanden nog niets is vergeleken bij het probleem van de enorme dagelijkse aanwas van digitale documenten waarvan moet worden vastgesteld of ze moeten worden bewaard dan wel vernietigd.

2.2 Een urgent vraagstuk

2.2.1 Goede informatievoorziening is cruciaal

Door de papieren archiefachterstanden en de immense, ongecontroleerde, dagelijkse aanwas aan digitale documenten is een groot probleem ontstaan. Ministeries zijn informatierijke en kennisintensieve organisaties. Of het nu gaat om beleidsvorming, beleidsuitvoering, handhaving of verantwoording, de kwaliteit van de werkprocessen van de overheid staat of valt met de aanwezigheid en beschikbaarheid van de juiste informatie. De commissie-Docters van Leeuwen (Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, zie Regeling Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001) kreeg in 2001 de opdracht het kabinet te adviseren over de invloed van ICT-ontwikkelingen en internationalisering op de positie, rol en structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie. De commissie constateerde ook toen al dat informatievoorziening en communicatie kernprocessen zijn in het functioneren van de overheid (Commissie-Docters van Leeuwen, 2001). Ook de Algemene Rekenkamer onderkent dat het Rijk voor haar handelen afhankelijk is van goede informatievoorziening en besteedt daarom in haar onderzoeken geregeld aandacht aan onderwerpen op dit gebied.

Informatie is vandaag de dag grotendeels afkomstig uit ICT-systemen. De commissie-Docters van Leeuwen merkte destijds op dat ICT geen ondersteunende technologie meer is, maar dat ICT samenvalt met het bedrijfsproces en daarmee «de overheid in het hart raakt».

2.2.2 ICT in strategische programma's

De commissie-Docters van Leeuwen merkte tevens op dat in het bedrijfsleven ICT niet alleen heeft geleid tot het efficiënter en effectiever verwezenlijken van bestaande doelstellingen, maar ook en vooral tot volledig nieuwe doelstellingen en strategieën. Dat zou voor de overheid evenzeer of in nog sterkere mate moeten gelden. We herkennen dit inderdaad in de wijze waarop in een aantal opeenvolgende strategische programma's sinds het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw werd en wordt gesproken over de inzet van ICT om een efficiënter functionerende en doeltreffender presterende overheid te creëren. Deze programma's zijn: «Elektronische Snelwegen», dat in 1994 is aangeboden aan de Tweede Kamer (AZ et al., 1994), «Elektronische Overheid» gestart in 1998 (BZK, 2007a), «De Digitale Delta – Nederland oNLine» waarvan in 1999 de kabinetsnota is uitgebracht (OCW et al., 1999), «Andere Overheid» waarvan het actieprogramma eind 2003 startte (BZK, 2006) en als meest recente het programma «Digitale Werkomgeving Rijksdienst» (zie § 4.2.3), een onderdeel van het programma «Vernieuwing Rijksdienst» (VRD) dat op 25 september 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden (BZK, 2007b). De informatiehuishouding heeft hierdoor een belang gekregen dat de interne bedrijfsvoering van de overheid overstijgt: de informatiehuishouding is cruciaal geworden voor het presteren van de overheid. Dat maakt het des te zorgwekkender dat het, ondanks de vele inspanningen die zijn geleverd door verschillende partijen, nog steeds een enorme uitdaging blijkt te zijn om te zorgen voor duurzame opslag en beschikbaarstelling van papieren documenten en van de exponentieel toenemende hoeveelheid digitale/gedigitaliseerde informatie.

2.2.3 Technologische mogelijkheden scheppen verwachtingen

Het is de vraag hoe erg het is als er bepaalde informatie verloren gaat. Immers, honderd jaar geleden waren er nog geen computers, was er nog geen e-mail en werden geen telefoongesprekken vastgelegd. Hoe erg is het dan nu als er informatie verloren gaat? Dit brengt ons bij de «informatieparadox». In deze achtergrondstudie verstaan wij hieronder dat er steeds meer informatie is, en de mogelijkheden om informatie te creëren en te ontsluiten nemen ook steeds toe. Daarmee neemt de verwachting dat informatie dus beschikbaar is ook toe, net als de neiging om informatie te willen beheersen. Omdat de hoeveelheid informatie echter sterk toeneemt en de informatie een steeds vluchtiger karakter krijgt, wordt het steeds moeilijker informatie toegankelijk en transparant te houden.

2.2.4 Selecteren en ontsluiten van informatie

Om de informatiehuishouding naar behoren te regelen moet de overheid goed nadenken over het selecteren (om te bepalen of informatie bewaard of vernietigd moet worden) en het ontsluiten van informatie.

De Archiefwet 1995 verplicht overheidsorganen de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, en ook zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Zij zijn verplicht om

hiervoor selectielijsten op te stellen. Een dergelijke selectielijst maakt duidelijk welke archiefbescheiden na welke termijn vernietigd moeten worden en welke bewaard. In het voorbeeld van de arbeidsvoorziening was dit niet goed geregeld (zie kader).

Arbeidsvoorziening Nederland

Bij de opheffing van het zbo *Arbeidsvoorziening Nederland* een aantal jaren geleden bleek het archief van deze organisatie in zorgelijke staat te verkeren. Aanleiding voor de zorgen over het archief was dat de accountant begin 2001 de jaarrekening wilde vaststellen. Dit bleek een groot probleem te zijn, doordat mogelijk forse delen van het archief van Arbeidsvoorziening uit 1990–2000 dreigden te verdwijnen. Dat bestond zowel uit gegevens op papier als in digitale vorm. Dit voorbeeld behandelt de problematiek rond de digitale gegevens. Het digitale archief van Arbeidsvoorziening bestond uit omvangrijke en complexe databasesystemen, gekoppeld aan meerdere verschillende computersystemen. De informatie van Arbeidsvoorziening bevatte een grote verscheidenheid aan bestandsformaten, verschillende typen inhoud en uiteenlopend belang voor de uiteindelijke overdracht aan het Nationaal Archief. Zo werden bestanden noodzakelijk voor de bedrijfsprocessen samen met e-mails over bijvoorbeeld verjaardagen van collega's bewaard. Om te kunnen bepalen welke informatie voor bewaring in aanmerking kwam, moesten al die bestanden gelezen kunnen worden. Dat was vaak niet mogelijk omdat de vereiste apparatuur en software niet meer aanwezig waren. Daarom werd er een computer «museum» ingericht, waar alle data en hun applicaties naar zijn overgebracht. Dit betrof circa 15 terabytes¹⁰ aan gegevens. Hiermee was de nog aanwezige informatie veiliggesteld, en kon de geleidelijke afbouw van de systemen en de overdracht van te bewaren archiefbescheiden aan het Nationaal Archief zonder verdere schade plaatsvinden. Het heeft uiteindelijk enkele miljoenen euro's gekost om de digitale archieven in overdraagbare staat te krijgen (Het Expertise Centrum, 2005).

Het selecteren van archiefbescheiden voor bewaring is niet genoeg. De informatie moet ontsloten worden, zodat deze ook geraadpleegd kan worden. Informatie moet immers transparant en vlot toegankelijk zijn (zie kader «IB-groep»).

IB-Groep

In mei 1997 stuurde de studentendecaan van de TU Delft een e-mailbericht aan de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) om te vragen of een specifieke groep studenten recht had op een extra jaar studiefinanciering. De IB-Groep antwoordde per e-mail dat zij inderdaad dit recht hadden. Een Wageningse student nam daar via een studentenblad kennis van en meende ook recht te hebben op een extra jaar studiefinanciering. Hij tekende bezwaar aan tegen de beslissing van de IB-Groep om zijn toelage te stoppen, verwijzend naar het e-mailbericht aan de Delftse decaan. De IB-Groep achtte het beroep ongegrond, maar de Wageningse student spande een beroepsprocedure aan. In het daaropvolgende feitenonderzoek van het College van beroep kon de IB-Groep geen e-mailberichten overleggen aan de rechter. Mogelijk waren de berichten verloren gegaan of konden de berichten gewoon niet worden gevonden. Uiteindelijk leidde dit niet tot problemen voor het feitenonderzoek, maar alleen omdat de student wél de berichten kon overleggen. De student werd in het gelijk gesteld. Overigens zijn de e-mailvoorzieningen van de IB-Groep sinds 1997 sterk veranderd en zijn de problemen met e-mail deels opgelost (Meijer, 2002).

2.3 Afstand tussen bedrijfs- en archiefproces

Er is in de loop der jaren een grote afstand ontstaan tussen het bedrijfsproces en het archiefproces. De mensen in het bedrijfsproces lijken zich doorgaans niet of nauwelijks geroepen te voelen om de informatie waar zijzelf mee werken toegankelijk te maken voor anderen. Ze zien ook niet de noodzaak die informatie op een goed gestructureerde wijze te beheren, zolang ze hun eigen informatie maar kunnen terugvinden. Dat het

¹⁰ Een terabyte is ongeveer 1 000 000 megabytes (1024² megabytes). Voor een indruk van wat dit in de praktijk betekent: in 1 terabyte kan 1000 keer de Encyclopaedia Britannica worden opgeslagen (What's a Byte, 2009) en 100 terabyte komt overeen met de informatie die besloten ligt in de collectie van de Amerikaanse Library of Congress (The Library of Congress, 2009).

terugvinden van informatie vaak tijdrovend is, ervaren mensen als lastig en niet als een symptoom van beperkte toegankelijkheid van informatie. Omdat veel medewerkers informatie naar eigen inzicht beheren, hangt het antwoord op de vraag of een archiefstuk in de praktijk daadwerkelijk wordt beschreven en op een toegankelijke wijze wordt bewaard, sterk af van toevallige omstandigheden en van de individuele medewerker.

Bij veel acties om het informatiebeheer te verbeteren wordt de oplossing deels gezocht in het (weer) bij elkaar brengen van bedrijfsproces en archiefproces. Deze benadering biedt vooral perspectieven bij sterk gestructureerde bedrijfsprocessen: processen waarbij de bij het proces behorende documenten een vaste, voorgeschreven route doorlopen. Voorbeelden zijn belastingheffing en uitkeringsverzorging. Dergelijke processen kunnen veel baat hebben bij goede werkinstructies en bij ICT-ondersteuning die de medewerkers het beschrijven van de inhoud en de context van documenten uit handen neemt. Een voorbeeld van wat er mis kan gaan bij gebrekkig functionerende ICT-systemen, staat in het kader hieronder.

Belastingdienst laat 730 000 aangiften overdoen

In 2008 bleken elektronische inkomstenbelastingaangiften niet goed te worden verwerkt in de systemen van de Belastingdienst. Het bleek dat ongeveer 730 000 belastingplichtigen hun aangifte inkomstenbelasting 2007 opnieuw moesten opsturen naar de Belastingdienst, omdat de ingestuurde elektronische aangiftebiljetten niet waren bewaard in het ICT-systeem (Financiën, 2008).

Er zijn echter ook veel bedrijfsprocessen, zeker bij ministeries, met een veel minder dwingende structuur. Bijvoorbeeld beleidsvorming, maar ook sturing van en toezicht op de uitvoering van beleid. Veel van de informatie die bij dit soort processen een rol speelt, komt in aanmerking voor bewaring, maar het daadwerkelijk voor bewaren en ontsluiten bewerken van de informatie zal afhangen van de discipline van de betrokken medewerkers.

2.4 Verwevenheid van informatie

Een betrekkelijk nieuwe ontwikkeling die sterk is bevorderd, zo niet ontstaan door de mogelijkheden van ICT, is de toenemende onderlinge verwevenheid van processen. Dit geldt zowel binnen als tussen organisaties. Hierdoor raakt ook de informatie van het ene proces steeds meer verweven met informatie van andere processen binnen of buiten de eigen organisatie. Hoe de informatie die bij steeds meer verweven processen een rol speelt eenduidig bewaard en ontsloten kan worden, met inbegrip van de onderlinge relaties tussen de verschillende contexten van die informatie, is nog grotendeels onontgonnen terrein. Alleen voor ketenprocessen met een vaste, voorgeschreven structuur beginnen oplossingen beschikbaar te komen in de vorm van «ketendossiers». Een ketendossier is één dossier dat door één organisatie beheerd wordt voor gebruik door diverse partners in een ketenproces. De meerwaarde van een ketendossier is dat er één eenduidige en gezaghebbende bron van informatie is die ten dienste staat van de gehele keten. In theorie is het dan altijd duidelijk waar de informatie kan worden gevonden en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Ook is het (in theorie) duidelijk voor welke doelen de informatie bruikbaar is en kan op de gevonden informatie worden vertrouwd.

Ketendossier: Justitieel Documentatie Systeem

Een voorbeeld van een ketendossier is het Justitieel Documentatie Systeem, de centrale registratie van personen die op enigerlei wijze met justitie in aanraking zijn gekomen. De gegevens hierin worden grotendeels geautomatiseerd aangeleverd vanuit alle arrondissementsparketten en gerechtshoven in Nederland en vanuit vergelijkbare organisaties in het buitenland waarmee een uitwisselingsverdrag bestaat. Diezelfde arrondissementsparketten, maar ook politie en sommige andere publiek-rechtelijke organisaties zijn afnemers van dit systeem (Justitie, 2009).

2.5 De professional maakt het verschil

In theorie is het niet zo ingewikkeld om de informatiehuishouding goed te regelen: geef bijvoorbeeld aan hoe en waar informatie wordt opgeslagen, maak afspraken over metadata (beschrijvende kenmerken en context van een document) en ondersteun procedures op het terrein van de informatiehuishouding met ICT. Medewerkers van ministeries zijn zich er over het algemeen wel degelijk van bewust dat goed informatiebeheer een cruciale voorwaarde is voor een efficiënte en kwalitatief goede taakuitvoering door henzelf en hun collega's. Ze beseffen dat dit met zich meebrengt dat de juiste informatie vlot beschikbaar moet zijn voor iedereen die deze nodig heeft, niet alleen in het hier en nu maar ook in de toekomst. En dat informatie ook beschikbaar moet zijn voor zowel de eigen werkzaamheden als voor die van anderen, eventueel ook buiten het eigen organisatieonderdeel of zelfs buiten het eigen ministerie.

Maar dat is theorie. In de praktijk blijkt het bijzonder lastig te zijn om deze principes van goed informatiebeheer in te voeren. Dit komt doordat medewerkers (op korte termijn) niet altijd een direct belang ervaren als het gaat om transparantie van hun werkzaamheden en het op een later moment vlot beschikbaar hebben van informatie. Wettelijke bewaarplichtingen hebben op sommige terreinen een zekere disciplinerende werking, maar het aantal situaties waar dergelijke verplichtingen voor gelden is beperkt.

2.5.1 Professionals laten zich niet sturen

Slechts een betrekkelijk klein deel van de werkzaamheden bij ministeries is strak gestructureerd en de medewerkers beschikken dan ook over het algemeen over relatief veel vrijheid bij de uitvoering van hun werkzaamheden; ook worden zij primair beoordeeld op hun inhoudelijke resultaten. In de managementliteratuur wordt een dergelijk type medewerker aangeduid als «professional». Van een professional worden eigen afwegingen verwacht over wat hem of haar op welk moment te doen staat bij de uitvoering van een opgedragen taak. In de beleving van zowel de professional als zijn of haar leidinggevende wordt deze eigen speelruimte op inhoudelijk vlak niet vanzelfsprekend ingeperkt door de geringere speelruimte die voortvloeit uit dwingende en strikte procedures op het terrein van de informatiehuishouding. Beiden zien het strak ordenen van het informatiebeheer als een inbreuk op de professionele vrijheid van de medewerker. Dat betekent dat het lang niet eenvoudig is om professionals er met regels, eventueel ondersteund door automatisering, toe te brengen dat zij hun informatie ordentelijk beheren. Als regels of middelen conflicteren met resultaatgerichtheid, werkt een professional daar al snel omheen of hij of zij maakt zich er gemakkelijk vanaf. Dit maakt de invoering van digitaal documentbeheer tot een uitdagende opgave. Als de trend in de richting van «ambtenaar 2.0» (zie tekstkader) doorzet, wordt

die uitdaging alleen maar groter. Dit zou namelijk een nieuwe type medewerker zijn, die vooral ruimte en vertrouwen nodig heeft om zijn werk te doen, en niet zozeer regels en procedures. De wijze van werken, het gedrag, ontstaat vanuit de mensen zelf in plaats van dat die hiërarchisch, in de vorm van regels en procedures, wordt opgelegd (Berlo, 2009).

Ambtenaar 2.0

Ambtenaar 2.0 is een overheidsbreed initiatief dat is begonnen vanuit het Ministerie van LNV maar waar iedereen aan kan deelnemen. De doelstelling is om te onderzoeken, door middel van discussies en experimenten, wat de gevolgen zijn van web 2.0 voor het werk en de manier van werken van de overheid. Web 2.0 wordt ook wel het «sociale web» genoemd. Web 2.0 is een verzamelnaam voor diverse internetsites die de nadruk leggen op interactie tussen gebruikers, zelforganiserend vermogen én voor de cultuur die dat met zich meebrengt, zoals het doorbreken van hiërarchische verbanden en organisatorische structuren. Dit staat in tegenstelling tot internetsites die alleen een boodschap uitzenden of dienst verlenen (Berlo, 2009).

2.5.2 Informatiehuishouding is «slechts» ondersteunend

In de praktijk wijkt de aandacht voor informatiebeheer dus dikwijls voor andere zaken. Vaak zien we dan ook initiatieven om het informatiebeheer op orde te brengen veelbelovend van start gaan, terwijl na verloop van tijd het aanvankelijke enthousiasme weer wegeeft. Het nettoresultaat is dat er wel aan de gesignaleerde problemen wordt gewerkt, maar ze worden niet opgelost. Het gebrekkige gevoel van urgentie bij professionals voor dit vraagstuk kunnen we ook deels verklaren door het feit dat de informatiehuishouding «slechts» ondersteunend is aan het bedrijfsproces. Dit staat in tegenstelling tot de situatie in bedrijven in, bijvoorbeeld, de vliegtuigindustrie of de farmaceutische industrie. Voor dergelijke bedrijven is het van levensbelang om te zorgen voor een betrouwbaar *track record* van onderhoudswerkzaamheden (vliegtuigbouwers) dan wel *klinische trials*¹¹ (medicijnfabrikanten). Voor vliegtuigbouwers is het cruciaal om zich in geval van schadeclaims na een vliegcrash te kunnen verantwoorden over het uitgevoerde onderhoud. Farmaceutische bedrijven moeten bij de procedure voor toelating van medicijnen op de markt een volledig dossier ter beoordeling overleggen over zaken als eigenschappen en werking van het medicijn. Een vergelijkbaar disciplinerend «levensbelang» dat zich al op korte termijn voordoet, geldt niet voor de ministeries.

2.6 Niet alleen in Nederland een probleem

Uit bestudeerde literatuur en gesprekken met deskundigen komt naar voren dat de situatie in andere landen niet veel anders is dan in Nederland. Ook andere landen kampen met de problematische hybride situatie van zowel papieren als digitale documenten. Ook zij kampen met achterstanden in de papieren archieven en met een enorme dagelijkse aanwas van digitale informatie. Ook is er in het buitenland vaak wet- en regelgeving die vergelijkbaar is met die van Nederland. Er zijn wel verschillen tussen landen in de mate waarin wet- en regelgeving wordt nageleefd en de mate van rijksbrede regie over informatiemanagement en archiefmanagement. Deze verschillen hangen samen met verschillen in de «bedrijfscultuur» van de verschillende landen. In de Angelsaksische landen wordt het bijvoorbeeld meer als vanzelfsprekend beschouwd dat ministeries door middel van strakke regelgeving worden aangestuurd

¹¹ Een *klinische trial* is het testen van een medicijn op proefpersonen.

door een coördinerende instantie dan in de Scandinavische landen of Nederland. Hierdoor is in de Angelsaksische wereld de acceptatiegraad van sturende kaders met een verplichtend karakter groter. Overigens hebben wij geen signalen ontvangen die erop wijzen dat de situatie in de Angelsaksische landen veel beter is dan in Nederland. Aansprekende *good practices* die goed passen binnen het Nederlandse bestuurlijke klimaat zijn we in onze verkenning (nog) niet tegengekomen.

3 HISTORISCHE BESCHOUWING

3.1 Rapporten van de Algemene Rekenkamer

Archiefbeheer en -behoud van het Rijk (Algemene Rekenkamer, 1988)

In dit rapport werd de noodklok geluid over de zorgelijke staat waarin de archieven van het Rijk zich bevonden. Aanleiding voor dit onderzoek was dat onderzoeken die de Algemene Rekenkamer uitvoerde werden bemoeilijkt door zoekgeraakte archiefbescheiden en slechte dossiervorming. De jaarverslagen van de Rijksarchiefdienst (nu Nationaal Archief) en de CAS gaven vergelijkbare signalen af. Behalve dat uit het onderzoek naar voren kwam dat de departementen geen goed inzicht hadden in de omvang, de jaarlijkse groei en de kosten van de archiefvorming en dat er grote achterstanden in de archiefbewerking waren, constateerde de Algemene Rekenkamer dat er nog onvoldoende werd nagedacht over het archiveren van niet-schriftelijke informatiedragers.

Acties naar aanleiding van het rapport

Naar aanleiding van dit rapport formuleerde het Ministerie van BZK een nieuwe beleidsvisie: *Omslag in opslag* (BZK, 1991). Dit rapport bevatte echter nog geen antwoorden op de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde knelpunten. De Rijksarchiefdienst kwam in 1991 in actie met het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT, zie OCW, 2000). Behalve de enorme achterstanden in de bewerking van overheidsarchieven vormde ook de voorgenomen verkorting van de overbrengingstermijn (van vijftig naar twintig jaar) van overheidsarchieven naar de archiefbewaarplaatsen een belangrijke aanleiding voor dit project. Om de grote werkvoorraad en de achterstanden op een verantwoorde manier te kunnen inperken was een nieuwe selectiemethode noodzakelijk. De tot dan toe gebruikte selectiemethode (elk dossier werd van voor tot achter nagelopen en op stuksniveau werd bepaald of iets bewaard dan wel vernietigd diende te worden) was door de aantallen te verwerken dossiers niet meer werkbaar.

Machineleesbare gegevens (Algemene Rekenkamer, 1991)

In 1991 vroeg de Algemene Rekenkamer opnieuw aandacht voor de situatie van het archiefbeheer van digitale bestanden¹² van de het Rijk. In 1988 hadden we al geconstateerd dat het ontbrak aan een beleidsmatig en wettelijk kader voor de archivering van digitale bestanden. Bovendien hadden we signalen ontvangen dat in een aantal gevallen digitale bestanden niet of niet adequaat werden gearhiveerd. Zo bleek bij de overdracht van het archief van de Deltawerken dat delen van het digitale archief niet meer te raadplegen waren, omdat de benodigde apparatuur en de bijbehorende documentatie ontbraken.

De Algemene Rekenkamer constateerde in 1991 opnieuw dat er nog nauwelijks sprake was van een geformuleerd, laat staan vastgesteld beleid voor archivering, vernietiging en bewaring van digitale bestanden. We gaven de volgende aanbevelingen:

- de Algemene Rijksarchivaris zou een standpunt moeten 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 digitaal archiefmateriaal met zich meebrengt;
- eigenaren van digitale bestanden zouden een «bewaarbeleid» moeten vastleggen waarin met deze eisen rekening wordt gehouden.

¹² Dat rapport gebruikte de term machineleesbare gegevens (MLG), maar sinds 1995 spreken we van digitale bestanden en voor de duidelijkheid gebruiken we deze term.

Acties naar aanleiding van het rapport

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer gaven de staatssecretaris van BZK en de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in 1992 de projectorganisatie Machineleesbare Gegevensbestanden (project MLG)¹³ de opdracht een onderzoek te laten uitvoeren naar de organisatie van het toenmalige en toekomstige beheer van digitale bestanden, de problemen die de ministeries en de archiefdiensten ervoeren en de effectiviteit van de ontwikkelde strategieën. Dit leidde tot de rapporten *Het heden onthouden* (Bikson & E.J. Frinking, 1993) en *Het papieren tijdperk voorbij; Beleid voor een digitaal geheugen van onze samenleving* (Hofman, 1995), beide geschreven in het kader van het MLG-project. Het onderzoek toonde aan dat technische veroudering van media en systemen slechts één van de vele problemen was. Bij veel organisaties was sprake van twee gescheiden informatiestromen (papier en digitaal) die niet identiek en niet volledig waren. Een andere conclusie was dat registratie en afstemming van beide stromen noodzakelijk waren. Daarnaast ontbraken bij de digitale gegevensbestanden vaak de bijbehorende metagegevens, zoals auteur, geadresseerde en datum.

Een andere ontwikkeling was de instelling in 1997 van een landelijk opererende archiefinspectie voor de centrale overheid: de Rijksarchiefinspectie. Deze inspectie kreeg in 2001 een onafhankelijke positie binnen het Ministerie van OCW. Sinds 2005 is de functie van de Rijksarchiefinspectie ondergebracht bij de toen ingestelde Erfgoedinspectie.

Beheer en archivering van digitale bestanden (Algemene Rekenkamer, 1998)

In 1998 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Beheer en archivering van digitale bestanden*. Hierin constateerden wij onder meer dat de regelgeving op het terrein van digitale bestanden voor een deel nog in opbouw was. De ondertussen in werking getreden Archiefwet 1995 en Archiefbesluit 1995 hielden al rekening met digitale bestanden, maar aanvullende regelgeving was nog in ontwikkeling. Dit resulteerde in drie ministeriële regelingen, die in 2001 en 2002 zijn gepubliceerd.¹⁴ Ook stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het beleid voor de archivering van digitale bestanden traag op gang kwam en dat er weinig bekend was over het bewaarbeleid bij de departementen. Zo kwam het programma Digitale Duurzaamheid, een initiatief van het Ministerie van BZK en van de Rijksarchiefdienst, pas in 1997 echt goed van de grond.

Acties naar aanleiding van het rapport

Er zijn geen specifieke initiatieven aan te wijzen die zijn ondernomen als reactie op het rapport. Wel volgde een reeks publicaties over onderwerpen als e-mailarchivering, *record management systems* en een inventarisatie van wettelijke kaders. Daarnaast ontstonden er allerlei initiatieven op het gebied van inzet van ICT in relatie tot het vraagstuk van de digitale duurzaamheid.

3.2 Rapporten en initiatieven in het veld

BIOS-nota's en structuurschetsen (1988–1995)

Eind jaren tachtig tot halverwege de jaren negentig bracht het Ministerie van BZK, behalve de eerder genoemde publicaties van het project MLG, nog twee publicatiereeksen uit die over de informatievoorziening van de overheid gingen. Daarin kwamen de achterstanden in de bewerking en de problemen die voortvloeiden uit de voortschrijdende digitalisering en het vraagstuk van digitale duurzaamheid niet of slechts zijdelings aan de orde.

¹³ Het project MLG was een initiatief van de Rijksarchiefdienst en het Ministerie van BZK. Het was een samenwerkingsverband van de Rijksarchiefdienst, de gemeentearchieven van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland en de Kring van Archivarissen bij Lagere Overheden.

¹⁴ Dit zijn: Regeling duurzaamheid archiefbescheiden, Regeling bouw en inrichting archief ruimten en archiefbewaarplaatsen, en de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden. Inmiddels zijn deze regelingen geëvalueerd en op 15 december 2009 is de Archiefregeling 2009 vastgesteld als opvolger van de drie afzonderlijke regelingen; deze nieuwe regeling treedt in werking op 01-04-2010.

De twee reeksen, de zogeheten BIOS-nota's (Beleidsnota's Informatievoorziening Openbare Sector) en de structuurschetsen Documentaire Informatievoorziening, werden ieder vanuit een andere invalshoek geschreven. In de BIOS-nota's stond de organisatie van de informatievoorziening in de relaties tussen de departementen en de bestuurslagen, en tussen burgers en overheid centraal. De structuurschetsen¹⁵ Documentaire Informatievoorziening, gingen vooral in op de functies binnen de documentaire informatievoorziening zoals ontsluiten, opslaan en raadplegen. Ze hadden tot doel de uitwisseling van gegevens binnen overheidsorganisaties, tussen overheidsorganisaties onderling en met burgers en bedrijven te verbeteren.

Initiatieven op het terrein van (duurzame) informatievoorziening (1999–2008)

Naast deze, vooral op het *frontoffice*¹⁶ gerichte initiatieven, werden er ook initiatieven ondernomen die meer gericht waren op de (duurzame) informatievoorziening binnen de eigen organisatie, het *backoffice*¹⁷, en van het erfgoed. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De stichting Digitaal Erfgoed Nederland (DEN, gestart in 1999) rekent het tot zijn taak om de kwaliteit van digitalisering en digitale dienstverlening door de erfgoedsector (waaronder archieven) te bewaken en te verbeteren. DEN wordt via subsidies gefinancierd door het Ministerie van OCW.
- InterLAB (gestart in 2003) was een initiatief van een aantal ministeries (waaronder de Ministeries van BZK en van OCW) en had tot doel kennis en ervaringen uit te wisselen en samen te werken op het gebied van het digitaliseren van de documentaire informatievoorziening. Een gedeelte van InterLAB is overgenomen door KennisLAB dat weer deel uitmaakt van de stichting ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie).
- De Taskforce Archieven (gestart in 2004) heeft tot doel het publieksbereik van archiefinstellingen en hun collecties langs digitale weg te vergroten. De partners zijn het Nationaal Archief, Erfgoed Nederland, DEN, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).
- De Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid (gestart in 2008) is opgericht door een tiental organisaties uit de publieke sector die de zorg voor verzamelingen van digitale data tot hun kerntaak rekenen. Onder de (geassocieerde) leden bevinden zich het Nationaal Archief, het Ministerie van BZK, de Koninklijke Bibliotheek en DEN.

Project Wegwerken Archiefachterstanden (2005)

In 2004 werd het duidelijk dat, ondanks de inzet van de PIVOT-selectiemethodiek (zie § 3.1), de bewerkingsachterstanden bij het Rijk niet verdwenen waren. De bewindspersonen van BZK en OCW namen daarom het initiatief om de achterstanden tot en met 1975 weg te werken. In 2004 en 2005 vonden in opdracht van de bewindspersonen inventarisaties bij de departementen plaats. Hieruit bleek dat bij alle ministeries in totaal nog ongeveer 74 strekkende kilometer onbewerkt archiefmateriaal was opgeslagen. In maart 2005 werd het plan van aanpak voor het Project Wegwerken Archiefachterstanden (PWAA) vastgesteld. Bij het project waren, behalve de tijdelijke interdepartementale projectorganisatie PWAA, de dertien ministeries, het Nationaal Archief, de CAS, de Raad voor Cultuur en het Instituut Nederlandse Geschiedenis (ING) betrokken. Het project ging in de tweede helft van 2005 daadwerkelijk van start en op 1 januari 2006 functioneerde het op volle capaciteit. Met het PWAA werd beoogd eind 2008 de genoemde 74 strekkende kilometer archiefmateriaal te hebben bewerkt. Uit de niet gepubliceerde eindrapportage van het

¹⁵ Het Besluit IVR 1990 verplicht ministers tot het opstellen van structuurschetsen voor de deelgebieden van de informatievoorziening waarvoor zij eerstverantwoordelijk zijn. Het besluit is nog steeds van kracht, maar in 1998 gaf de staatssecretaris van BZK aan dat een nieuwe versie van dat besluit in concept gereed was. Hij gaf daarbij onder meer aan de structuurschets als een nuttig instrument te zien en hij liet de Tweede Kamer weten dat hij het gebruik ervan zou blijven bevorderen. Gedwongen toepassing zou volgens hem echter niet tot de gewenste resultaten leiden. Uitgangspunt van het nieuwe Besluit IVR zou daarom zijn dat bewindspersonen die voor een deelgebied van de informatievoorziening verantwoordelijk zijn, zelf hun instrumenten kunnen kiezen om hun doelstellingen te bereiken (BZK, 1998). Een vernieuwd Besluit IVR is nooit vastgesteld.

¹⁶ Het *frontoffice* is het deel van de organisatie waarin het daadwerkelijke contact tussen medewerker of ambtenaar en klant of burger plaatsvindt.

¹⁷ Het *backoffice* is het deel van de organisatie dat zonder contact met klant of burger, de activiteiten van het *frontoffice* ondersteunt.

project blijkt dat dit resultaat is gerealiseerd. Om dit getal in perspectief te zetten: op dit moment bedraagt de archiefachterstand sinds 1976 bij de Rijksdienst naar schatting achthonderd strekkende kilometer, waarvan volgens een schatting van de Ministeries van BZK en van OCW driehonderd kilometer om substantiële bewerking vraagt. Het kabinet wil deze achterstand in tien jaar wegwerken (BZK en OCW, 2009).

Rapport Rijksarchiefinspectie *Een dementerende overheid?* (2005)

In 2005 publiceerde de Rijksarchiefinspectie het rapport *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid* (Rijksarchiefinspectie, 2005). De conclusie van het rapport was dat er «in sneltreinvaart een gat ontstaat in ons collectieve geheugen». Als oorzaak werd aangewezen dat overheidsorganisaties vaak geen overzicht hebben van de plaatsen waar zij hun digitale bedrijfsvoerings- en verantwoordingsinformatie bewaren. Een groot deel van deze informatie bleef daardoor buiten het «archiefbeheerregime». De Rijksarchiefinspectie concludeerde ook dat overheidsorganisaties op het gebied van het beheer van digitale informatie weliswaar de juiste weg waren ingeslagen, maar dat het kwijtraken van digitale informatie een structureel probleem was dat aangepakt zou moeten worden. De Rijksarchiefinspectie benadrukte dat het management van overheidsorganisaties actief moet sturen op de informatiehuishouding.

Kabinetsnota «Informatie op Orde» (2006)

Naar aanleiding van het alarmerende inspectierapport *Een dementerende overheid?* vond in 2005 een algemeen overleg plaats met de Tweede Kamer waarin de minister van OCW verzocht werd om samen met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) te komen met een visie en plan van aanpak. Dit heeft geresulteerd in de kabinetsnota *Informatie op Orde*, dat een actieplan met acht actielijnen bevat. Voor de uitvoering van het actieplan van het kabinet zijn de acht actielijnen uitgewerkt in het actieprogramma *Informatie op Orde* dat wordt gecoördineerd door de Ministeries van BZK en van OCW. Zo wordt in de eerste actielijn gewerkt aan digitalisering van het Rijk en een Baseline Digitale Informatiehuishouding Rijksoverheid (hierna: Baseline). Via dit programma werkt het Rijk, gecoördineerd door de Ministeries van BZK en van OCW, sinds 2006 aan de realisatie van de acht actielijnen om zo haar informatiehuishouding op orde te brengen. Bij de uitvoering zijn alle ministeries betrokken en daarnaast onder meer de projectorganisatie van PWAA, het Nationaal Archief, de CAS en de Erfgoedinspectie (BZK en OCW, 2006).

Rapport Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur *Informatie: grondstof met toekomstwaarde* (2008)

In 2007 verzocht de minister van OCW samen met de staatssecretaris van BZK de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur een gezamenlijk advies uit te brengen over het actieprogramma *Informatie op Orde*. De raden concludeerden in hun advies dat een goede en betrouwbare informatiehuishouding van vitaal belang is voor de overheid maar dat politiek en ambtelijk management tamelijk zorgeloos met dit belang omgingen. Hoewel niet nieuw werd dit probleem door de voortschrijdende digitalisering wel steeds nijpender. De raden waren van mening dat het beleid radicaal moest worden gewijzigd. Niet het wegwerken van achterstanden, maar een herwaardering van de rol en betekenis van overheidsinformatie en als afgeleide daarvan het opstellen van adequaat beleid, moest het speerpunt zijn. Daarin moest het besef doorklinken dat informatievoorziening integraal deel uit maakt van het

bedrijfsproces. Verder concludeerden de raden dat het goed was dat er via het actieprogramma Informatie op Orde hard werd gewerkt aan een ordentelijke informatiehuishouding, maar dat een brede visie op de rol en betekenis van informatie voor de overheid nog ontbrak. Ook concludeerden de raden dat de bestaande regelgeving verouderd was en dat er eenduidige, samenhangende en eenvoudige regels moesten komen waaraan overheidsinformatie zou moeten voldoen (Raad voor Cultuur & Raad voor het openbaar bestuur, 2008).

Commentaar Erfgoedinspectie op het actieprogramma Informatie op Orde (2008–2009)

Het programma Informatie op Orde bevat naar het oordeel van de Erfgoedinspectie goede aanzetten, maar dwingt geen duurzame verbeteringen af (Erfgoedinspectie, 2008). Dat komt door onvoldoende samenhang met andere programma's op het gebied van *governance*, een te grote vrijblijvendheid en te weinig regie. De Erfgoedinspectie geeft aan dat de overheid ook «anders» moet gaan werken om de «andere overheid» te kunnen realiseren. Gelet op de sterk toenemende keten-informatisering zou de overheid veel meer tot een gemeenschappelijke informatiestructuur moeten komen. Dat is niet alleen efficiënter maar ook nodig om de informatiehuishouding van de overheid beheersbaar te houden of beter beheersbaar te krijgen. De Erfgoedinspectie acht het noodzakelijk om te komen tot één geïntegreerde informatiehuishouding van het Rijk. Zij tekent daarbij aan dat het moed van de departementen vraagt om die stappen daadwerkelijk te zetten, maar dat dit wel geheel in de geest van het programma Vernieuwing Rijksdienst past. De Erfgoedinspectie vindt de Baseline te beperkt in reikwijdte, omdat deze niet gericht is op de gehele informatiehuishouding. Het ontbreekt bovendien nog aan een concrete uitwerking hoe de inbedding in de departementale systemen van audit, planning en control zal plaatsvinden en of dit überhaupt realiseerbaar is. Het feit dat er een baseline ligt, is naar het oordeel van de Erfgoedinspectie wel een belangrijk resultaat van interdepartementale samenwerking en een flinke stap vooruit.

Kabinetsreactie op het rapport van de raden (2009)

Op 7 juli 2009 is de kabinetsreactie op het adviesrapport van de raden *Informatie: Grondstof met toekomstwaarde* aangeboden aan de Tweede Kamer (BZK en OCW, 2009). Hierin onderschrijft het kabinet het standpunt van de raden dat onder meer een verdere visievorming op de veranderende informatiehuishouding noodzakelijk is. Ook ziet het kabinet de noodzaak tot cultuurverandering. De reden is dat modernisering van de informatiehuishouding primair een organisatievraagstuk is. In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat de basis bij de medewerker ligt die besluit hoe hij zijn handelen documenteert, en kennis deelt met anderen die deze toegankelijk maken voor derden. Wanneer dit vanaf de start niet goed gebeurt, is er achteraf niets meer (democratisch) te controleren. Het op orde krijgen en houden van de informatiehuishouding wordt door de voortschrijdende digitalisering snel complexer. Het kabinet wil de modernisering van de informatiehuishouding daarom versneld aanpakken. Hiertoe worden concrete maatregelen getroffen die binnen de huidige wettelijke kaders tot versnelling en vernieuwing kunnen leiden. De vorming van een «informatiewet» of een aanpassing van de Archiefwet 1995 wordt voor de uitvoering van dergelijke maatregelen niet noodzakelijk geacht (BZK en OCW, 2009). In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op de maatregelen die het kabinet treft voor de modernisering van de informatiehuishouding.

4 DE HUIDIGE KABINETSAAHPAK VAN DE INFORMATIEHUISHOUDING

4.1 Randvoorwaarden van het kabinet voor de informatiehuishouding

In de kabinetsnota *Informatie op Orde* (zie § 3.2) worden de randvoorwaarden waaraan de informatiehuishouding moet voldoen als volgt beschreven (BZK en OCW, 2006):

- Interactie en openbaarheid: informatie moet toegankelijk, betrouwbaar, authentiek, volledig en uitwisselbaar zijn. Om dit mogelijk te maken zijn goede afspraken nodig over informatiebeheer, vanaf informatievorming tot bewaren of vernietigen van informatie.
- Integrale benadering: het is belangrijk om al aan de «voorkant» van de informatieketen na te denken over duurzaamheid.¹⁸ Dit is belangrijk vanuit het belang van bedrijfsvoering, verantwoording en cultureel erfgoed. Deze belangen zijn ook vertegenwoordigd in de Archiefwet 1995. Het kabinet beschouwt het als een vraagstuk voor integraal management.
- Juridische samenhang: om op de langere termijn toegankelijkheid en beheer van actuele en historische verantwoordingsinformatie als één geheel te laten functioneren, zoals het kabinet voorstaat, moet meer samenhang komen in de verschillende wet- en regelgeving. De belangen van de samenleving moeten worden vertaald in globale regels voor informatiebeheer van een elektronische overheid. Dit is noodzakelijk om bijvoorbeeld vragen van recht- en bewijszoekende burgers beter te kunnen beantwoorden. Ook de raakvlakken van de Archiefwet 1995 met de Wet Openbaarheid van Bestuur, de Algemene Wet bestuursrecht, de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, de Comptabiliteitswet, de Wet bescherming persoonsgegevens en het Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst moeten worden verduidelijkt (zie ook voetnoot 20 hierna). De wetgeving is nu nogal versnipperd en wordt door belanghebbenden niet als een geheel ervaren. Daarnaast komen de gehanteerde begrippen, definities en termen vaak niet overeen.

4.1.1 Actieprogramma *Informatie op Orde*

De kabinetsvisie is uitgewerkt in het actieprogramma *Informatie op Orde* met de volgende actielijnen¹⁹:

Actielijn 1 Digitalisering van het Rijk en een Baseline voor (digitale) informatiehuishouding (zie § 4.1.2.)

Actielijn 2 Audit, control en toezicht

Actielijn 3 Samenwerking en kennis

Actielijn 4 Versoepelen overgang van papier naar digitaal

Actielijn 5 Nieuwe aanpak voor selectie (zie § 4.1.3)

Actielijn 6 Bewerking van papieren en digitaal archief

Actielijn 7 Duurzaam beheer en onderhoud

Actielijn 8 Herziening wet- en regelgeving

De bewindspersonen van BZK en van OCW geven in hun brief van 7 juli 2009 aan de Tweede Kamer aan dat het actieprogramma in hoofdlijnen ingaat op het opstellen van informatiekaders en richtlijnen en mogelijke vereenvoudiging van procedures en wet- en regelgeving, die nodig zijn om zowel de papieren als de digitale informatiehuishouding op orde te brengen. Ook geven de beide bewindspersonen aan dat in de uitvoering van het programma in 2008 de nadruk lag op de inrichting van de digitale

¹⁸ Dit houdt volgens ons in dat al bij de vorming van informatie, dus niet achteraf, moet worden gezorgd voor de kwaliteit en toegankelijkheid van overheidsinformatie, waarbij recht wordt gedaan aan alle perspectieven van de informatiehuishouding (werkprocessen, institutioneel geheugen, verantwoording, recht- en bewijszoekenden en de zorg voor cultureel erfgoed).

¹⁹ Meer informatie over het actieprogramma is te vinden op de website van het Ministerie van OCW:
<http://www.minocw.nl/archieven/1187/Over-het-Programma-Informatie-op-Orde.html>.

informatiehuishouding op basis van alle relevante wettelijke kaders en op de ontwikkeling van een nieuwe selectiesystematiek (BZK en OCW, 2009). Die twee onderdelen lichten we daarom hierna toe.

4.1.2 De Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid

De Baseline, actielijn 1 van het programma Informatie op Orde, is een basisset van normen, eisen en maatregelen voor de (digitale) informatiehuishouding van het Rijk. Deze Baseline is gebaseerd op geldende wet- en regelgeving (waaronder elf regelingen²⁰ die vanuit verschillende maatschappelijke belangen en doelen eisen stellen aan de kwaliteit van de informatiehuishouding) en op internationale standaarden.

De Baseline is bedoeld als hulpmiddel voor departementen voor het zodanig inrichten van hun informatie dat ze aan de minimumvereisten voor digitaal werken voldoen. Het kabinet heeft besloten dat de Baseline rijksbreed wordt gehanteerd bij de inrichting van de (digitale) informatiehuishouding. De eerste versie van de Baseline is afgerond op 24 juni 2008 (BZK en OCW, 2009). Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de invoering van de Baseline. In samenwerking met de Rijksauditdienst is een self-assessmenttool opgesteld, «Toolkit: Zelfevaluatie(instrument) Baseline».

4.1.3 Nieuwe aanpak voor selectie

In het kader van het actieprogramma Informatie op Orde (actielijn 5) wordt gewerkt aan een nieuwe aanpak voor selectie. De discussie over selectiebeleid kent echter een lange historie. In de loop der jaren, en vooral na de millenniumwisseling, bleek dat aan de selectiemethodiek die voor PIVOT was ontwikkeld (zie § 3.1) een aantal nadelen kleefde: het opstellen van de selectielijsten was tijdrovend en kostbaar, de methode sloot niet aan bij de procesmatige en digitale werkwijze van de overheid en schoot daardoor tekort als effectief selectie-instrument. Een eerste aanzet tot verbetering werd door de departementen zelf gegeven. Er werd geëxperimenteerd met selectielijsten op basis van werkprocessen in combinatie met selectie aan de bron, dat wil zeggen selectie bij ontstaan of binnenkomst van een document. Tevens werd een aanzet gegeven voor het opstellen van generieke selectielijsten.²¹

Ook werd duidelijk dat het huidige selectiebeleid voor informatie nieuwe achterstanden in archiefselectie niet kan voorkomen omdat het op een te laat moment in de archiefketen plaatsvindt. Selectiebeleid zal vanaf het begin van de «informatiecreatie» een volwaardige rol moeten spelen.

In 2006 verscheen het advies van de Raad voor Cultuur *Het tekort van teveel* (Raad voor Cultuur, 2005), waarin de raad vaststelt dat de kwaliteit van archiefselectie onvoldoende is. De raad pleit voor een integraal archiefbeleid voor waardering en selectie en beveelt aan de waardering van archieven periodiek ter discussie te stellen. Met «integraal» bedoelt de raad dat het beleid het totaal van de verschillende instellingen op het gebied van het cultureel erfgoed moet omvatten. Naar aanleiding van dat advies heeft het Nationaal Archief aan een commissie onder leiding van prof. dr. K.J.P.F.M. Jeurgens verzocht om een nieuwe visie en een andere methodiek voor waardering en selectie van archieven te ontwikkelen met nieuwe doelstellingen en criteria voor het digitale tijdperk. Dit heeft geresulteerd in het rapport *Gewaardeerd Verleden* (Nationaal Archief, 2007).

De commissie doet in haar rapport een voorstel voor een op de toekomst gerichte methode van waarderen en selecteren van archieven. Dit voorstel

²⁰ De relevante elf regelingen: Archiefwet 1995, Comptabiliteitswet 2001, Wet bescherming persoonsgegevens, Wet openbaarheid van bestuur, Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007 en Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie, Algemene wet bestuursrecht, Wet elektronische handtekeningen en Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, Auteurswet en Databankenwet.

²¹ Een generieke selectielijst is een gemeenschappelijke selectielijst voor het Rijk die op hoofdlijnen het handelen van het Rijk beschrijft en daar waarderingen aan koppelt.

bouwt voort op de eerder genoemde initiatieven van de departementen: selectie op basis van werkprocessen, waarbij het selectiemoment al vooraan in de informatieketen plaatsvindt. De waardering en selectie richten zich hierbij primair op die archieven die bewaard moeten blijven. Door middel van zowel risicoanalyses als maatschappelijke analyses wordt bepaald voor welke informatie dit geldt. Al bij het ontwerp en de inrichting van het informatiebeheer dient deze nieuwe notie van selectie meegenomen te worden. De twee coördinerende bewindspersonen kondigden nadere uitwerking van deze aanpak in 2009 aan (BZK en OCW, 2009).

4.2 Modernisering van de informatiehuishouding

De ministeries van BZK en van OCW hebben recentelijk geconstateerd dat voor het op orde brengen van de informatiehuishouding meer nodig is dan de uitvoering van het actieprogramma Informatie op orde (BZK en OCW, 2009). Het kabinet stelt hiertoe een verbreding van de activiteiten voor. Intern staat deze bredere aanpak bij de ministeries van BZK en van OCW bekend als het programma Modernisering Informatiehuishouding. Het is ten eerste de bedoeling om de komende jaren versneld de huidige achterstand in de papieren archieven weg te werken en deze archieven toegankelijk te maken voor burgers en overheid. Ten tweede wil het kabinet de archivering van de voortdurende aanwas van papieren en digitale informatie structureel aanpakken met digitaal documentbeheer. Het kabinet onderkent namelijk dat de aanwas van papieren documenten in stand zal blijven zolang de departementen hun documentenstroom niet volledig digitaal hebben georganiseerd. De archiefberg zal hierdoor blijven groeien. Het kabinet wil daarom een tweesporenbeleid volgen, door tegelijkertijd te «dweilen» en «de kraan dicht» te draaien. Het kabinet stelt hiertoe de volgende gecombineerde aanpak voor (BZK en OCW, 2009):

- het op orde brengen van de kaders voor overheidsinformatie voor het Rijk en de versterking van de samenwerking in de informatie- en archiefketen;
- het implementeren van digitaal documentbeheer binnen beleidsafdelingen van de departementen; dit staat informeel bekend als «de kraan dicht» (zie § 4.2.1);
- het binnen tien jaar wegwerken van de papieren archiefachterstanden; dit staat informeel bekend als «dweilen» (zie § 4.2.2);
- daarnaast wordt er aangesloten bij de ontwikkeling van een standaard rijkswerkplek binnen het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (zie § 4.2.3).

Eind 2011 zal er tussentijds geëvalueerd worden (BZK en OCW, 2009): klopten de oorspronkelijke schattingen van de achterstanden in papieren archieven en is de nieuw te ontwikkelen selectiemethodiek effectief?

4.2.1 De kraan dicht

Het kabinet heeft de ambitie om tussen nu en de komende vijf jaar te komen tot volledig digitaal werkende «beleidskernen» (beleidsafdelingen) van het Rijk. Als onderdeel van het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR) wordt een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de digitale informatiehuishouding van de departementen in een gezamenlijk traject kan worden gerealiseerd. Voorjaar 2010 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over maatregelen voor verantwoord en duurzaam digitaal werken (BZK en OCW, 2009).

Het kabinet gaat ervan uit dat wanneer bij alle departementen de minimaal noodzakelijke digitale voorzieningen voor informatiebeheer en het uitwisselen en samenwerken ingericht zijn, de papieren informatiestroom kan worden beperkt. Het structureel verminderen van de papieren informatiestroom hoopt het kabinet te bereiken door in te zetten op digitalisering.

4.2.2 *Dweilen*

De behoefte aan een nieuwe selectieaanpak komt voort uit het besef dat nieuwe achterstanden zich zullen blijven opstapelen met de huidige manier van selecteren achteraf (zie § 4.1.3). Dit besef komt voort uit PWAA (zie § 3.2), waarbij ervaring is opgedaan met het bewerken van grote hoeveelheden papieren documenten voor archivering. Het kabinet verwacht dat er meer vooruitgang geboekt kan worden door scherpere keuzes te maken in het selectiebeleid. Het kabinet zet in op een risicogerichte en maatschappelijk gerichte selectieaanpak waarbij wordt uitgegaan van te bewaren archieven. Het kabinet heeft nog niet aangegeven wat er met de overige informatie moet gebeuren, maar wij veronderstellen dat informatie die niet als «te bewaren» wordt aangemerkt, op termijn mag worden vernietigd.

Zoals eerder gezegd heeft de archiefachterstand sinds 1976 bij de Rijksdienst volgens de ministeries van BZK en van OCW naar schatting een lengte van achthonderd strekkende kilometer, waarvan driehonderd kilometer naar schatting substantiële bewerking vraagt. De achterstand in archiefbewerking houdt in dat de archieven niet toegankelijk zijn, waardoor er geen recht wordt gedaan aan de verschillende functies van informatie voor zowel verantwoording, bedrijfsvoering en erfgoed als voor de recht- en bewijszoekenden. Met de huidige aanpak en de huidige inzet van mensen en middelen duurt het nog ruim vijftig jaar voor de relevante informatie is geselecteerd en toegankelijk is gemaakt. Het kabinet verwacht dat het probleem van de papierbergen alleen structureel kan worden opgelost door gezamenlijk over te gaan op digitaal documentbeheer.

Door bundeling van capaciteit en de tijdelijke inzet van extra medewerkers in één archiefbewerkingsorganisatie (Doc-Direkt) en de nieuwe, weliswaar nog vast te stellen selectieaanpak wil het kabinet in tien jaar tijd de archiefachterstanden vanaf 1976 wegwerken. Deze *shared service* organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK; het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) neemt de organisatie op zich. De CAS en de archiefafdelingen van de departementen zullen opgaan in deze nieuwe archiefbewerkingsorganisatie, die samenwerkt met het Nationaal Archief. De verdeling van de archiefwettelijke verantwoordelijkheden tussen de minister van OCW en de andere ministers verandert niet. De organisatie zal geleidelijk worden opgebouwd tussen 2010 en 2012.

4.2.3 *Ontwikkeling standaard rijkswerkplek*

Het programma DWR is een programma voor de ontwikkeling van een standaard rijkswerkplek. Het doel van DWR is samenwerking eenvoudiger en doelmatiger te maken, zowel departementaal als interdepartementaal. Daarnaast beoogt DWR de ondersteuning van rijksbrede ICT-processen te stroomlijnen, zodat ze efficiënter kunnen verlopen.

DWR is geen geheel nieuw project, maar een bundeling van een aantal lopende ICT-projecten gecombineerd met een aantal nieuwe projecten (BZK, 2009). Een belangrijk element is het (bestaande) intranet voor het Rijk (Rijksweb). De ontsluiting van beleidsdossiers is één van de functionaliteiten die aan Rijksweb zal worden toegevoegd. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft als eerste ministerie de mogelijkheid gecreëerd om beleidsdossiers via Rijksweb op te vragen en te doorzoeken. Het is de verwachting dat andere departementen op een later moment zullen volgen. De term «dossier» heeft hierbij de betekenis van thema. Het gaat dus niet om de archiefdossiers van SZW maar uitsluitend om openbare informatie (zoals persberichten, wetteksten, kamerstukken en tijdschriftartikelen) die als een digitale bibliotheek bij elkaar is gebracht. De updateprocedures zijn nog niet geïntegreerd in het primaire proces. De inhoud van het systeem wordt namelijk bijgehouden door een groep medewerkers van de bibliotheek van het ministerie, die onder meer het onderhoud van de beleidsdossiers in hun takenpakket hebben. Een dergelijke digitale bibliotheek is wel een belangrijke voorwaarde voor digitaal (in de zin van papierloos) werken, maar ondersteunt niet digitaal werken in de zin dat informatie van het bedrijfsproces reeds bij ontstaan digitaal wordt vastgelegd en ontsloten.

4.3 Coördinatie van en toezicht op informatievoorziening

Coördinatie BZK en OCW

Eind 2008 is, als onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst²² (VRD), DGOBR van het Ministerie van BZK opgericht. DGOBR heeft onder meer een coördinerende taak op het gebied van de inrichting van de informatievoorziening van het Rijk. DGOBR en het Directoraat-Generaal Cultuur en Media (DGCM) van het Ministerie van OCW coördineren samen het actieprogramma Informatie op Orde, het versneld wegwerken van archiefachterstanden en het bevorderen van digitaal werken.

Toezicht Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie vertoont in haar inspectiekeuzes een ontwikkeling in het denken over duurzame informatiehuishouding. De inspectie richtte zich eerst vooral op de technische kanten van digitale informatie. In 2005 bracht zij (toen nog als Rijksarchiefinspectie) haar verontrustende rapport *Een dementerende overheid?* uit (zie § 3.2). Tegenwoordig vraagt zij vanuit de constatering dat archiveringsproblemen hardnekkig zijn, nadrukkelijk aandacht voor *governance*-aspecten. Dat uit zich ook in haar jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over haar onafhankelijk systeemtoezicht op informatie- en archiefbeheer. Hierin vindt een verschuiving plaats van het toezicht op de naleving van de Archiefwet 1995, naar het volgen van de inspanningen die de departementen de komende jaren verrichten en de effectiviteit daarvan, om te komen tot een betere sturing en beheersing van de informatiehuishouding. Zo constateert de Erfgoedinspectie in haar jaarlijks verslag over 2007 dat het management bij de overheid de informatiehuishouding ziet als een ondersteunend proces. Overheden zijn nog onvoldoende doordrongen van het belang voor het openbaar bestuur en hebben te weinig aandacht voor beleid, sturing en beheersing op dit gebied. De Erfgoedinspectie meent dat aansluiting bij de principes die in de financiële huishouding van de overheid worden gehanteerd een belangrijke sleutel tot verbetering kan zijn (Erfgoedinspectie, 2008). In haar jaarlijks verslag over 2008 constateert de Erfgoedinspectie wederom dat het ontbreekt aan voldoende sturing op en beheersing van de informatiehuishouding bij de overheidsorganisaties, met alle risico's

²² Het programma VRD heeft als doel een betere, maar ook kleinere rijksdienst. De bedoeling is onder andere verkokering in de beleidsvorming tegen te gaan. Verder is het streven de ambtelijke drukte en regeldruk terug te dringen. Het gaat er ook om de kwaliteit van regels te versterken. Het programma beoogt verder een verbetering en vergroting van de efficiency van de processen waarmee het beleidsproces ondersteund wordt. Door deze maatregelen wil het kabinet de voorwaarden scheppen om het aantal functies bij de rijksdienst aanzienlijk te verminderen.

van dien voor een goede bedrijfsvoering, verantwoordingsfunctie en het veiligstellen van archieven als erfgoed. Wat betreft de archiefvorming ziet de Erfgoedinspectie dat het management van organisaties nog onvoldoende het belang van de informatiehuishouding onderkent en borgt in de beheerscyclus (Erfgoedinspectie, 2009b).

Voorts zal de Erfgoedinspectie de voortgang bewaken van het versneld wegwerken van de archiefachterstanden en heeft zij aangekondigd dat zij ook de invoering van de Baseline (zie § 4.1.2) bij de ministeries zal monitoren. De Archiefinspectie heeft ons ambtelijk laten weten dat haar eerste monitorrapportage naar verwachting in februari 2010 zal verschijnen. Het archiefwettelijke toezicht door de Erfgoedinspectie kan, zodra de interne controle- en auditfunctie op de informatiehuishouding van ministeries geregeld is, op den duur meer op afstand plaatsvinden (Erfgoedinspectie, 2009a).

5 SLOTBESCHOUWING

Bij het oplossen van het vraagstuk gaat het niet alleen om het wegwerken van bestaande achterstanden en het voorkomen van nieuwe achterstanden, maar vooral ook om het goed ontsluiten van informatie. Het uiteindelijke doel is immers dat overheidsinformatie vanaf het begin goed toegankelijk is ten behoeve van de werkprocessen, het institutioneel geheugen, de verantwoordingsfunctie, de recht- en bewijszoekenden en recht doet aan de zorg voor cultureel erfgoed.

5.1 Belangrijkste constatering

Problemen stapelen zich op

Als we de afgelopen drie decennia overzien, constateren we het patroon dat met een eenmalige actie een op dat moment actueel deelvraagstuk wordt aangepakt. Daarna ebt het enthousiasme weer weg totdat er een ander deel van het vraagstuk wordt aangepakt. Aan de oplossing van deze gesignaleerde deelvraagstukken (archieven zijn niet op orde, gegevensdragers hebben een beperkte houdbaarheid, ontsluiting is problematisch, wat te doen met digitale informatie, wat te doen met e-mail, blijft cultureel erfgoed in stand, et cetera) is wel degelijk gewerkt. De voortgang zit vooral in de voorwaardelijke sfeer: kennisontwikkeling, het beschikbaar maken van kennis en toekomstplannen. Maar dat werk is nog niet af: of oplossingen zijn (nog) niet voorhanden of oplossingen zijn er wel, maar zijn nog niet overal als standaard ingevoerd. Voor de beperkte houdbaarheid van gegevensdragers zijn bijvoorbeeld oplossingen beschikbaar, zoals een digitaal depot.²³ Toch zijn dergelijke depots niet rijksbreed in gebruik. Het gevolg van het (nog) niet voorhanden zijn van oplossingen of van het niet volledig invoeren van oplossingen is dat de problemen zich opstapelen.

Overschatting van technologische oplossingen

Verder zien we bij de huidige plannen met betrekking tot het voorliggende vraagstuk over de gehele linie een groot enthousiasme voor en een groot vertrouwen in ICT-oplossingen. Al eerder, in ons rapport *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel A*, (Algemene Rekenkamer, 2007) waarschuwden we voor de valkuil van ICT-enthousiasme. Daarbij gaven wij aan dat bestuurders vaak onvoldoende zicht hebben op de mogelijkheden, en vooral op de onmogelijkheden van ICT. Dat verhoogt het risico dat ze technische mogelijkheden overschatten. Tegelijkertijd onderschatten ze de hoeveelheid tijd, geld en menskracht die de daadwerkelijke realisatie van ICT-projecten zal gaan kosten.

Vraagstuk vereist voortdurende aandacht

Er is thans sprake van rijksbreed beleid, dat is opgesteld door BZK en OCW. De uitvoering van dit beleid is echter de verantwoordelijkheid van de dertien afzonderlijke departementen. DGOBR kan helpen door expertise ter beschikking te stellen – niet minder maar ook niet meer. Of op elk van de departementen eenzelfde besef van urgentie heerst, zal nog moeten blijken. Uit de ervaringen van de afgelopen decennia, die wij in deze achtergrondstudie hebben belicht, blijkt dat een duurzame informatiehuishouding zonder voortdurende aandacht en vasthoudendheid van de ambtelijke en politieke leiding van de departementen hoogstwaarschijnlijk niet tot stand zal komen.

²³ Een digitaal depot maakt het mogelijk dat digitaal archiefmateriaal blijvend toegankelijk is voor een breed publiek en daartoe via internet kan worden ontsloten.

Vraagstuk verandert voortdurend

De activiteiten van DGOBR richten zich vooral op de – noodzakelijke – aanpak van bestaande problemen. Er is echter ook aandacht nodig voor nieuwe vraagstukken, zoals de gevolgen van de digitalisering van informatie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de volledigheid van de door de beleidsmedewerkers onder eigen verantwoordelijkheid opgebouwde dossiers, en om de ordening, ontsluiting, en duurzame toegankelijkheid van die dossiers. De technologische ontwikkelingen en de daaruit direct of indirect voortvloeiende veranderingen gaan onverminderd door, waardoor het vraagstuk voortdurend verandert. De overheid heeft bij het archiveringsvraagstuk nog geen antwoord op ontwikkelingen zoals e-mail en sms en meer recent twitter. Er is geen reden om aan te nemen dat het bij deze ontwikkelingen zal blijven. Van de overheid – en in het bijzonder van de beide coördinerende ministeries – mag worden verwacht dat zij een visie ontwikkelt op hoe om te gaan met deze snelle veranderingen.

5.2 Perspectief voor de toekomst

Momentum voor oplossingen

Wij zien in de archiefwereld en bij de coördinerende ministeries nu gedrevenheid op het dossier van de informatiehuishouding. De wil is duidelijk aanwezig om door te zetten, dat wil zeggen: de Baseline Digitale Informatiehuishouding Rijk implementeren, digitale depots inrichten, digitaal werken introduceren en nieuwe selectiemethoden invoeren. Ook zijn er nu voorwaarden gecreëerd die het daadwerkelijk oplossen van de problemen met de informatiehuishouding dichterbij kunnen brengen, zoals de instelling van DGOBR en de intensievere samenwerking tussen de twee coördinerende ministeries.

De coördinerende ministeries, de medewerkers op het gebied van de documentaire informatievoorziening en de archivariissen hebben bij het oplossen van het vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding elk hun eigen rol te vervullen, maar zij kunnen het niet alleen. De noodzakelijke initiatieven voor verandering zullen ook, vooral, binnen de bedrijfsprocessen van alle vakministeries met een vergelijkbaar enthousiasme moeten worden opgepakt. De invoering van de Baseline en de invoering van digitaal werken vragen immers heel wat van de medewerkers en hun managers. Zij zullen dus bereid moeten zijn en in staat worden gesteld om op een andere wijze te gaan werken. Om de informatie van een organisatie van meet af aan én duurzaam toegankelijk te maken is aandacht en toewijding nodig in alle lagen van het bedrijfsproces, van de werkvloer tot en met de hoogste leiding. Ook de twee verantwoordelijke bewindspersonen onderstrepen dat daar de basis voor de oplossing ligt (zie § 3.2, «Kabinetsreactie op het rapport van de raden»).

Op zoek naar een duurzame aanpak

De Algemene Rekenkamer voelt zelf een grote betrokkenheid bij het structureel aanpakken van het vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding. Wij hebben hier namelijk op twee manieren belang bij. In de eerste plaats, zoals wij reeds in 1988 aangaven (Algemene Rekenkamer, 1988), hebben wij er bij de uitvoering van onze wettelijke taak last van als ministeries hun informatiehuishouding niet op orde hebben. In de tweede plaats maakt de Algemene Rekenkamer zelf deel uit van het Rijk en worstelt zij net als de ministeries met het op orde brengen van de eigen informatiehuishouding.

De Algemene Rekenkamer ondersteunt de huidige initiatieven van het kabinet. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat deze initiatieven op termijn het vraagstuk niet afdoende zullen oplossen. Daarvoor is het vraagstuk nog te dynamisch.

Mede daarom hebben wij voor onszelf de conclusie getrokken dat we in de komende strategieperiode van vijf jaar extra aandacht gaan besteden aan de informatiehuishouding van het Rijk, inclusief onze eigen informatiehuishouding. Eens in de tien jaar onderzoek op dit terrein blijkt onvoldoende effectief. Wij zullen initiatieven nemen (workshops, werkconferentie en dergelijke) om samen met de twee coördinerende ministeries (BZK en OCW) en andere deskundigen – elk vanuit de eigen rol – een effectieve aanpak voor zowel de korte als de langere termijn te helpen ontwikkelen. Daarbij willen we zo mogelijk ook gebruikmaken van ervaringen in sectoren buiten de overheid en buiten Nederland.

6 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie bewindspersonen

De minister van OCW en de staatssecretaris van BZK hebben ons in hun hoedanigheid van coördinerend bewindspersonen een gezamenlijke reactie gestuurd. De integrale tekst van deze reactie staat op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De twee bewindspersonen delen onze constatering dat het van groot belang is dat de overheid haar informatiehuishouding op orde krijgt en houdt. Zij geven aan dat het onderwerp politiek-bestuurlijke aandacht nodig heeft en draagvlak en bewustwording vereist bij betrokkenen. Ze onderkennen ook de door ons naar voren gebrachte noodzaak van voortdurende vernieuwing, zoals de gevolgen van digitalisering en keteninformatisering. Ze laten weten zich te kunnen vinden in de slotbeschouwing van deze achtergrondstudie.

De bewindspersonen wijzen op de aanpak (zie ook § 4.2 van deze achtergrondstudie) waarover zij in juli 2009 in een brief (BZK en OCW, 2009) aan de Tweede Kamer hebben bericht. Ze geven aan dat het kabinetsprogramma Informatie op Orde nog loopt tot en met 2011. De implementatie van de resultaten van het programma en de verdere beleidsontwikkeling vinden plaats via afspraken van de DG OBR en de DG CM met de Chief Information Officers (CIO's) en met de baten-lastendiensten Nationaal Archief en Centrale Archief Selectiedienst.

In reactie op onze waarschuwing voor de valkuil van ICT-enthousiasme en de overschatting van technologische oplossingen, verwijzen de bewindspersonen naar de inrichting van de CIO-rol bij de ministeries. Ze laten weten dat hierdoor de aansluiting tussen ICT en het primair proces verbetert. Bovendien bewaakt de CIO de toepassing van rijksbrede kaders zoals de Baseline Informatiehuishouding Rijk. De bewindspersonen verwachten op deze manier ook de samenhang tussen diverse programma's en acties te kunnen verbeteren.

De twee bewindspersonen schrijven ook dat ze de komende jaren de informatiehuishouding van de rijksdienst willen versterken en moderniseren, zodanig dat zij de primaire bestuurlijke en politieke processen optimaal ondersteunt en de duurzame (blijvende) toegang van maatschappelijk belangrijke informatie geborgd is. De bewindspersonen zeggen toe de bevindingen van de Algemene Rekenkamer daarbij zeer ter harte te zullen nemen.

De minister van OCW en de staatssecretaris van BZK juichen een actieve rol van de Algemene Rekenkamer toe. Ze gaan graag met ons in gesprek om te werken aan de verdere ontwikkeling van een effectieve aanpak voor zowel de korte als langere termijn.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de twee coördinerende bewindspersonen en de Algemene Rekenkamer een gedeeld beeld hebben van het hardnekkige vraagstuk van de informatiehuishouding van het Rijk. Dat biedt een goede basis voor een gezamenlijke zoektocht naar

oplossingen. Van onze ervaringen daarbij zullen wij uiteraard verslag doen, onder meer op www.rekenkamer.nl.

BIJLAGE 1**AFKORTINGEN**

BIOS	Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Centrale Archief Selectiedienst
DEN	stichting Digitaal Erfgoed Nederland
DGCM	Directoraat-Generaal Cultuur en Media
DG CM	Directeur-generaal Cultuur en Media
DGOBR	Directoraat-generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk
DG OBR	Directeur-generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk
DWR	programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ICTU	ICT Uitvoeringsorganisatie
ING	Instituut Nederlandse Geschiedenis
IPO	Interprovinciaal Overleg
MLG	Machineleesbare gegevens
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pc	personal computer
PIVOT	Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn
PWAA	Project Wegwerken Archiefachterstanden
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VRD	Programma Vernieuwing Rijksdienst

BIJLAGE 2

LIJST VAN BEGRIPPEN

Archief	Geheel van archiefbescheiden, ontvangen of opgemaakt door een persoon, groep personen of organisatie.
Archiefbeheer	Geheel van normen, plannen, procedures en activiteiten gericht op de archiefvorming, de archiefbewerking, het beheer van de archiefdepots, de daarin berustende archiefbescheiden en het beschikbaar stellen daarvan.
Archiefbewerking	Selectie, ordening en ontsluiting van een archief.
Archiveren	Activiteit binnen de archiefvorming waarbij archiefbescheiden op een zodanige wijze in een archief worden opgenomen dat zij in toegankelijke staat verkeren.
Backoffice	Dat deel van de organisatie dat zonder daadwerkelijk contact met de klant of burger de activiteiten van het frontoffice ondersteunt.
Baseline informatiehuishouding Rijksoverheid	Een basisset van normen, eisen en maatregelen voor de (digitale) informatiehuishouding van het Rijk.
Bestand	Groep vastgelegde gegevens of documenten bijeengebracht met een bepaald doel en in onderlinge samenhang te raadplegen.
Context (van een archief)	Het geheel van administratief-organisatorische, bestuurs-juridische en technische gegevens, waarbinnen de activiteiten en de wijze van taakuitvoering van een archiefvormer moet worden geïnterpreteerd.
Context (van een archiefstuk, archiefbestanddeel of archief- afdeling)	Het geheel van administratief-organisatorische, bestuurs-juridische en technische gegevens, waarbinnen de functie van het archiefstuk etc. in relatie tot de activiteiten en taken van de archiefvormer moet worden geïnterpreteerd.
Digitale Duurzaamheid	Verzamelbegrip voor het geheel van maatregelen te nemen om een archiefsysteem zodanig in te richten dat het in staat is digitale archiefbescheiden op een betrouwbare wijze te beheren, zolang als voor de organisatie of voor de maatschappij noodzakelijk is.
Digitalisering	1. Het omzetten van papieren documenten in digitale documenten, vaak via scannen. 2. Het zorgen dat zo veel mogelijk digitaal gewerkt wordt. Dat houdt meer in dan slechts het scannen van papieren documenten.
Document	Geheel van samenhangende gegevens, vastgelegd op één of meer gegevensdragers.
Documentaire informatie	Informatie die een organisatie nodig heeft om de opgedragen taken adequaat te kunnen uitvoeren en daarover verantwoording af te leggen.
Frontoffice	Dat deel van de organisatie waarin het daadwerkelijke contact tussen medewerker of ambtenaar en klant of burger plaatsvindt.
Gegevensdrager	Materiaal waarop of waarin gegevens worden vastgelegd.
Governance	Het sturen en beheersen van een organisatie, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.
Informatiehuishouding	Het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en -opslag of archivering ter ondersteuning van de bedrijfsprocessen en ter waarborging van democratische en juridische waarden zoals transparantie, verantwoording, de belangen van recht- en bewijszoekenden en cultuurbehoud. De informatiehuishouding moet zo worden ingericht dat de (digitale) informatie ook na verloop van tijd raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek blijft. Dus vanaf het moment van creatie tot zo lang als nodig is.
Metagegevens	Gegevens die aangeven wanneer, waar, door wie en hoe documenten zijn opgemaakt, verwerkt en beheerd (gegevens over gegevens).
Ontsluiten	Het in toegankelijke staat brengen door het vervaardigen van toegangen en andere hulpmiddelen.
Ordenen	Rangschikken van archiefbescheiden en archiefbestanden binnen een archief in overeenstemming met een systeem.

Ordentelijk	Onder een ordentelijke informatiehuishouding verstaan we een informatiehuishouding die voldoet aan de eisen die volgen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Archiefwet 1995. Dat wil zeggen dat de informatiehuishouding ordelijk en controleerbaar is ingericht (Comptabiliteitswet 2001, artikel 22, 25 en 26). Dit moet gebeuren op een wijze die ook voldoet aan de eisen die gesteld worden vanuit het perspectief van de werkprocessen, het perspectief van het institutioneel geheugen, het perspectief van de verantwoordingsfunctie, het perspectief van de recht- en bewijszoekenden en het perspectief van de zorg voor cultureel erfgoed.
Selectie	Geheel van activiteiten gericht op het scheiden van voor blijvende bewaring en voor vernietiging te eniger tijd bestemde archiefbescheiden.
Toegankelijke staat	Toestand van een archief waarin de archiefbescheiden en de gegevens in de archiefbescheiden binnen een redelijke tijd gevonden en raadpleegbaar gemaakt kunnen worden.
Vernietigen	Zodanig bewerken van de gegevensdrager dat daarvan of daaruit op geen enkele wijze de gegevens die er op zijn vastgelegd kunnen worden gereconstrueerd.
Werkproces	De uitvoering van de taak of handeling uit hoofde waarvan archiefbescheiden door een overheidsorgaan worden ontvangen of opgemaakt als naar hun aard bestemd om daaronder te berusten.

LIJST MET GESPREKSPARTNERS

Gesprekspartners ontwikkelingen

- **Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (Ministerie van BZK):** de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, de directeur Informatiseringsbeleid/CIO-Rijk, de plaatsvervangend directeur Informatiseringsbeleid Rijk, de BZK-coördinator van het programma Informatie op Orde en de directeur van het project Wegwerken Archiefachterstanden.
- **Directoraat-Generaal Cultuur en Media (Ministerie van OCW):** de directeur-generaal Cultuur en media, de plaatsvervangend directeur Cultureel Erfgoed en de OCW-coördinator van het programma Informatie op Orde.
- **Nationaal Archief:** de Rijksarchivaris/directeur en het hoofd van de afdeling Digitale Duurzaamheid.
- **Erfgoedinspectie:** de hoofdinspecteur Archieven en Collecties en twee inspecteurs Archieven.
- **ICTU:** de programmamanager en de programmasecretaris Kennisprogramma Digitale Informatiehuishouding.
- **Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid:** de projectleider en de onderzoeker sector overheid/archieven.

Gesprekspartners expertmeetings

- **Nationaal Archief:** drs. J. Hofman.
- **Raad voor Cultuur:** drs. Chr. L. Baljé.
- **Universiteit van Amsterdam:** Prof. dr. F.C.J. Ketelaar.
- **Digital display:** drs. T. ten Cate.
- **SOD-Opleidingen:** dhr. C. Molmans.
- **Vereniging Nederlandse Gemeenten:** mr. Kees Duijvelaar Bc.
- **Gemeente Leeuwarden:** dhr. Rienk Jonker.
- **Justitiële Informatiedienst:** dhr. Dany Venema.

Met bijzondere dank aan: **Mw. drs. A.L. Weyers-de Ruiter (Raad voor Cultuur)**

Wet- en regelgeving

De volgende wet- en regelgeving is op het gebied van informatiehuishouding relevant:

- Comptabiliteitswet 2001;
- Archiefwet 1995;
- Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp);
- Wet openbaarheid van bestuur (Wob);
- Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- Wet elektronische handtekening (WEH);
- Wet elektronisch bestuurlijk verkeer;
- VIR (Besluit voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007) en VIR-BI (Besluit voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst-Bijzondere Informatie);
- Auteurswet;
- Databankenwet.

Normen en richtlijnen

De volgende normen zijn relevant op het gebied van informatiehuishouding:

- NEN-ISO 15489: Kwaliteit informatie- en archiefbeheer;
- NEN-ISO 23081: Records Management Metadata. Het betreft metadata over grondslagen (het mandaat), de actoren, de processen (de bedrijfsprocessen en records management processen), de gegevens en de onderlinge relaties;
- NEN-ISO 15489: Records Management processen;
- MOREQ 2 (EU-standaard);
- NEN-ISO 2082: Functionaliteit van informatie- en archiefbeheer in programmatuur (ontstaan vanuit onder meer Remano 2004 en InterLAB).

ONDERZOEKSAANPAK

In een introductiegesprek bij elk van de twee coördinerende ministeries is bij de start van gedachten gewisseld over het onderzoek.

Het onderzoek bestond uit de volgende drie delen:

1. Terugblik op de ontwikkelingen sinds onze eerdere rapporten over dit onderwerp.
2. Deskundigenraadpleging.
3. Literatuuronderzoek.

1 Terugblik

Anders dan de Algemene Rekenkamer in haar standaard terugblikonderzoeken doet zijn we niet voor elk van onze aanbevelingen nagegaan of deze is opgevolgd. Dat zou in dit geval minder zinvol zijn omdat de aanbevelingen van ons laatste onderzoek ruim tien jaar geleden zijn gedaan. We hebben ons daarom vooral op de vraag gericht hoe de situatie er anno 2009 uit ziet wat de in 1998 geconstateerde problemen betreft. We hebben de belangrijkste huidige structurele vraagstukken en knelpunten geïnventariseerd, zowel vanuit de optiek van de beleidsmakers als vanuit de uitvoeringspraktijk.

Ook zijn we nagegaan welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds onze eerdere rapporten over dit onderwerp.²⁴ In het kader van dit onderdeel hebben we gesprekken gevoerd met de bij dit dossier betrokkenen. We hebben een lijst van de personen met wie we hebben gesproken opgenomen in bijlage 3. Een aantal van deze gesprekken heeft plaatsgevonden om vast te kunnen stellen in hoeverre de door ons geconstateerde problemen uit 1998 anno 2009 nog van toepassing zijn en welke relevante ontwikkelingen er sinds 1998 hebben plaatsgevonden. Van deze gesprekken zijn interviewverslagen gemaakt die zijn vastgesteld na verificatie door de gesprekspartners.

We hebben ook documenten bestudeerd over het onderwerp, zoals Tweede Kamerstukken, beleidsdocumenten en voortgangsrapportages (zie de literatuurbijlage).

Over dit onderdeel van het onderzoek is een nota van bevindingen opgesteld, die vervolgens op ambtelijk niveau is geverifieerd.

2 Deskundigenraadpleging

We hebben gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen (zie «Gesprekspartners expertmeetings» in bijlage 3) om zicht te krijgen op de belangrijkste structurele knelpunten in het komen tot ordentelijke informatiehuishouding. Deze gesprekken hebben ons geholpen om zicht te krijgen op het vraagstuk van de duurzame informatiehuishouding. Voor elk van de gesprekken hadden we van te voren een aantal aandachtspunten vastgesteld, maar de gesprekken zijn niet volgens een vast stramien gevoerd.

Ook van deze gesprekken zijn interviewverslagen gemaakt die zijn vastgesteld na verificatie door de gesprekspartners.

²⁴ Primair ons rapport *Beheer en archivering van digitale bestanden* uit 1998, maar ook de rapporten die daaraan vooraf gingen: *Machinel leesbare gegevens* uit 1991 en *Archiefbeheer en -behoud van het rijk* uit 1988.

3 Literatuuronderzoek

We hebben literatuuronderzoek gedaan om kennis te nemen van de huidige inzichten binnen de wereld van documentaire informatievoorziening en archivering. Daarbij hebben we ook een korte internationale verkenning gedaan om globaal inzicht te krijgen hoe elders met het vraagstuk van duurzame informatiehuishouding wordt omgegaan.

De informatie uit deze drie onderdelen van het onderzoek (terugblik, deskundigenraadpleging literatuuronderzoek) zijn benut bij het opstellen van deze achtergrondstudie, waarover vervolgens bestuurlijk wederhoor heeft plaatsgevonden.

Literatuur

Wet- en regelgeving

Archiefbesluit 1995. Besluit van 15 december 1995, houdende regelen ter uitvoering van een aantal bepalingen van de Archiefwet 1995. Staatsblad 1995 671, in werking getreden per 1 januari 1996, gewijzigd 20 augustus 2008.

Archiefwet 1995. Wet van 28 april 1995, houdende vervanging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en in verband daarmee wijziging van enige andere wetten. Staatsblad 1995 276, 28 april 1995.

Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990. Staatsblad 1991 20, 1 december 1990.

Comptabiliteitswet 2001. Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk. Staatsblad 2002 413, 13 juli 2002.

Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen. Regeling houdende nadere regels omtrent de bouw, verbouwing, inrichting en verandering van inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen alsmede omtrent de ingebruikneming van gebouwen als archiefruimte of archiefbewaarplaats. Staatsblad 2001 180, 20 september 2001.

Regeling duurzaamheid archiefbescheiden. Staatsblad 2001 180, 20 september 2001.

Regeling Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid. Staatsblad 2001 43, pag. 7.

Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden. Staatsblad 2002 43, 3 maart 2002.

Literatuuroverzicht

Algemene Rekenkamer (1988). *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (1991). *Machineleesbare gegevensbestanden; Archivering en beheer bij het Rijk*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (1998). *Beheer en archivering van digitale bestanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 970, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid: deel A*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, bijlage bij 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

AZ, EZ, V&W, OC&W en BiZa (1994). *Miljoenennota (nota over de toestand van 's-Rijks Financien); Brief ministers met nationaal actieplan elektronische snelwegen: «Van metafoor naar actie»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Berlo, D. v. (2009). *Ambtenaar 2.0; Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Bikson, T. K. en E.J. Frinking (1993). *Het heden onthouden*. Den Haag: Sdu.

Borgesius, N. (2003). Positionering en context (hs. 3). *Blijvend in business; Naar een geordende en toegankelijke staat van informatie*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

BZK (1988). *Informatievoorziening openbare sector; Brief van de minister van BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 644, nrs. 1–2. Den Haag: sdu.

BZK (1991). *Omslag in opslag. Terugkeer naar de informatievoorziening*. Den Haag.

BZK (1998). *Informatievoorziening openbare sector; Brief staatssecretaris over o.m. elektronische Staatsalmanak, informatiebeveiliging departementen en duurzaamheid van digitale bestanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 20 644, nr. 35. Den Haag: Sdu.

BZK (2006). *Modernisering van de overheid; Brief minister ter aanbieding voortgangsrapportage Programma Andere Overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 362, nr. 111. Den Haag: Sdu.

BZK (2007a). *5e voortgangsrapportage e-overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 362 en 29 515, nr. 120. Den Haag: Sdu.

BZK (2007b). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Vergaderjaar 2007–2008 Tweede Kamer, 31 201, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BZK (2009). *De standaard rijkswerkplek*. Uitgave in het kader van het Programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst. Den Haag.

BZK en OCW (2006). *Modernisering van de overheid; Nota «Informatie op Orde. Vindbare en toegankelijke overheidsinformatie»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 101. Den Haag.

BZK en OCW (2007). *Adviesaanvraag Informatie op Orde*. Bijlage bij niet-dossierstuk ocw0700490, Tweede Kamer. Den Haag.

BZK en OCW (2009). *Modernisering Informatiehuishouding Rijk; Brief van de minister van OCW en de staatssecretaris van BZK van 7 juli 2009 met reactie op het advies Informatie: grondstof met toekomstwaarde van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 362, nr. 156. Den Haag: Sdu.

CAS (2009). Website CAS. <http://www.cas.minbzk.nl>, geraadpleegd op 13-08-2009.

Commissie-Docters van Leeuwen (2001). *Burger en overheid in de informatiesamenleving; De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag: BZK.

Erfgoedinspectie (2008). *Erfgoedinspectieverslag 2007*. Bijlage bij kamerstuk 31 700 VIII, nr. 5, Tweede Kamer. Den Haag.

Erfgoedinspectie (2009a). *Aankondiging monitoren implementatie Baseline bij ministeries*. Brief van de Erfgoedinspectie, 14 april 2009, referentienummer EGI/117833. Niet gepubliceerd.

Erfgoedinspectie (2009b). *Verslag van het toezicht in 2008*. Bijlage bij kamerstuk 31 700 VIII, nr. 204, Tweede Kamer. Den Haag.

Erfgoedinspectie (2009c). Website Erfgoedinspectie. <http://www.erfgoedinspectie.nl/page/archieven/home>, geraadpleegd op 12-08-2009.

Financiën (2008). *Belastingdienst: Brief van de staatssecretaris van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 066, nr. 32. Den Haag: Sdu.

Het Expertise Centrum (2005). *De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid; Het archief op het bureau*. Den Haag.

Hofman, J. (1995). *Het papieren tijdperk voorbij; Beleid voor een digitaal geheugen van onze samenleving*. Den Haag: Sdu.

Justitie (2009). JDS. http://www.justid.nl/producten_en_diensten/jds/, geraadpleegd op 17 augustus 2009.

Ketelaar, E. (2007). Archives in the Digital Age: New Uses for an Old Science. *Archives & Social Studies: A Journal of Interdisciplinary Research*, 167–191.

Meijer, A. (2002). *De doorzichtige overheid; Parlementaire en juridische controle in het informatietijdperk*. Delft: Eburon.

Nationaal Archief (2007). *Gewaardeerd verleden; Bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven*. Rapport van de Commissie Waardering en Selectie, 3 november 2007. Den Haag.

Nationaal Archief (2009). Doelstellingen. <http://www.nationaalarchief.nl/organisatie/doelstellingen/>, geraadpleegd op 14-08-2009.

OCW (2000). *Brief van de sts van OCW t.g.v. het rapport De handelingen gewaardeerd, een evaluatie van het PIVOT*. Niet-dossierstuk 1999–2000, ocw0000982, Tweede Kamer. Den Haag.

OCW (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

OCW, FIN, VW, JUS, GSI en EZ (1999). *Informatie- en communicatietechnologie; Brief ministers inzake aanbidding van de nota «De Digitale Delta»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 643, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Raad voor Cultuur (2005). *Het tekort van teveel; over de rijksverantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed. Advies Erfgoedselectiebeleid deel I en II*.

Raad voor Cultuur (2007). *Innoveren, participeren! Adviesagenda cultuur en beleid culturele basisinfrastructuur*. Den Haag.

Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur (2008). *Informatie: grondstof met toekomstwaarde. Contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie.*

Rijksarchiefdienst (1992). *Pivot, een nieuwe draai aan het selectiebeleid; Verkorting van de overbrengingstermijn in de Archiefwet en de gevolgen voor overheidsadministraties.* Den Haag.

Rijksarchiefinspectie (2005). *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid.* Den Haag.

The Library of Congress (2009). Web Archiving FAQs. <http://www.loc.gov/webarchiving/faq.html>, geraadpleegd op 16 augustus 2009.

What's a Byte (2009). Megabytes, Gigabytes, Terabytes... What Are They? <http://www.whatsabyte.com/>, geraadpleegd op 16 augustus 2009.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. T. Wijsman RE (projectleider)
Mevr. drs. Z. Bouguillara
Dhr. drs. M. Kannegieter
Dhr. M.E.M. Kerkvliet M.Sc. MPIM
Mevr. drs. J. Walraven-van Roon

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Erik-Jan Ouwerkerk / Hollandse Hoogte

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 139455

ISBN 978 90 12 13351 7

NUR 823

