

Een goede en betrouwbare informatiehuishouding is van vitaal belang voor de overheid. Politiek en ambtelijk management gaan echter tamelijk zorgeloos met dit belang om. De aandacht voor een ordentelijke informatiehuishouding schiet structureel te kort. Dit is een oud probleem dat verregaand versterkt wordt door de voortschrijdende digitalisering. Doorgaan op dezelfde weg betekent volgens de Raden onvermijdelijk de aantasting van belangrijke rechtsstatelijke waarden zoals transparantie, zorgvuldigheid, toegankelijkheid, verantwoording en verantwoordelijkheid. Dat is tamelijk zwart-wit gesteld maar over de ordentelijkheid van de informatiehuishouding is nuanceren nu eenmaal niet mogelijk. De overheid moet staan voor de ordentelijkheid van zijn informatiehuishouding, in welk toekomstscenario dan ook.

Aanbiedingsbrief

Geachte heer Plasterken
mevrouw Bijleveld,

Op 27 juni 2007 ontvingen de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur uw adviesaanvraag met betrekking tot de toekomst van de informatiehuishouding van de overheid. De Raden bieden u bij dezen hun advies aan.

Een goede en betrouwbare informatiehuishouding is van vitaal belang voor de overheid. Politiek en ambtelijk management gaan echter tamelijk zorgeloos met dit belang om. De aandacht voor een ordentelijke informatiehuishouding schiet structureel te kort. Dit is een oud probleem dat verregaand versterkt wordt door de voortschrijdende digitalisering. Doorgaan op dezelfde weg betekent volgens de Raden onvermijdelijk de aantasting van belangrijke rechtsstatelijke waarden zoals transparantie, zorgvuldigheid, toegankelijkheid, verantwoording en verantwoordelijkheid. Dat is tamelijk zwart-wit gesteld maar over de ordentelijkheid van de informatiehuishouding is nuanceren nu eenmaal niet mogelijk. De overheid moet staan voor de ordentelijkheid van zijn informatiehuishouding, in welk toekomstscenario dan ook.

Er is echter wel hoop. De Raden menen dat het beleid radicaal moet 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, moet het speerpunt zijn. Het besef moet doorklinken dat informatie-

voorziening integraal deel uit maakt van het primair proces. Het ligt daarmee aan de basis van goed openbaar bestuur en de rechtstaat.

Via het actieprogramma *Informatie op Orde* wordt hard gewerkt aan een ordentelijke informatiehuishouding en dat is goed. Er is in dit programma echter slechts in beperkte zin sprake van een visie. Het opstellen van een brede visie op de rol en betekenis van informatie voor de overheid is van belang om bewustwording en structurele aandacht te stimuleren. Deze visie moet gepaard gaan met een cultuurverandering. Een andere werkwijze en waardering voor informatie is hierbij de inzet.

Toekomstige technische, maatschappelijke of bestuurlijke ontwikkelingen zijn op zichzelf niet relevant voor de inzet om te komen tot een ordentelijke informatiehuishouding. De informatiehuishouding moet altijd op orde zijn ongeacht het toekomstscenario. De ontwikkeling van de beheerslast en daarmee de draagkracht voor de informatiehuishouding is echter wel degelijk gerelateerd aan de toekomst. De voortschrijdende digitalisering en de toenemende complexiteit maken deze beheerslast wel steeds zwaarder. Uiteindelijk kan de beheerslast de grootste kostenpost van informatiesystemen gaan vormen. De ambities die de overheid koestert op het terrein van informatievoorziening vormen nog een bijkomende complicerende factor. De overheid heeft grote moeite om de huidige informatiehuishouding te sturen en te beheersen, maar toch moet

de digitale dienstverlening snel naar een hoger plan worden gebracht. De Raden menen dat deze ambities in de pas moeten lopen met de beheersmatige lastenverzwaring die zij met zich meebrengen.

Selectie moet, juist ook bij een digitale informatievoorziening. Digitale informatie vraagt zorg van de wieg tot het graf en een strenge voorselectie is daarbij noodzakelijk want àlle informatie bewaren achten de Raden onbetaalbaar. Selectie moet ook leiden tot duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie voor iedereen.

De archiefregelgeving is niet toekomstvast. De huidige Archiefwet richt zich teveel op erfgoed en te weinig op aspecten van goed openbaar bestuur. Ook is de wet te specifiek en te weinig ingericht op een digitaal archiefproces. De voorgestelde integratie tussen Archiefwet en de Wet Openbaarheid van Bestuur in de nieuwe Algemene Wet op de Overheidsinformatie achten de Raden zinvol. De technische ontwikkeling gaat echter nog zo snel dat moet worden voorkomen dat de huidige stand van techniek leidend gaat worden voor nieuwe regelgeving. Aanbouwwetgeving in tranches lijkt hiervoor het aangewezen ontwikkelingstraject. Andere wettelijke eisen kunnen ook een rol spelen in de door de Raden voorziene cultuurverandering. Ook hier gaat een visie aan vooraf.

Conclusie

De Raden concluderen dat een evenwichtige visie op de rol en betekenis van informatie voor de overheid een eerste stap moet zijn om de informatiehuishouding duurzaam op orde te krijgen. Het veranderen van de werkwijze door cultuurverandering, het aanpassen van

de regelgeving en hoger beleggen van verantwoordelijkheid zijn de volgende logische stappen. Daarna is de weg vrij voor het articuleren van nieuwe inhoudelijke ambities met betrekking tot informatievoorziening aan de burger.

Hoogachtend,

Els H. Swaab
Voorzitter Raad voor Cultuur

Kees Weeda
Algemeen secretaris Raad voor Cultuur

Dhr. prof. dr. J.A. Van Kemenade
Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur

Dhr. dr. C.J.M. Breed
Secretaris Raad voor het openbaar bestuur

Aanbiedingsbrief

1

Inleiding

4

Deel 1

Belang en rol van
informatie

5

Deel 2

Vragen van de minister

11

Conclusies en
aanbevelingen

18

Bijlage 1

Samenstelling commissies
en werkgroep

21

Bijlage 2

Deelneemers
expertmeeting

23

Inleiding

In juni 2007 ontvingen de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur een adviesaanvraag van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹. Naar aanleiding van de visienota *Informatie op Orde* en het bijbehorende actieprogramma werd aan de Raden gevraagd te adviseren over verdergaande digitalisering en de mogelijke consequenties voor informatiehuishouding, wetgeving en selectie.

1

Kenmerk: DCE/07/24196.

De Raden onderkennen een aantal betekenisvolle ontwikkelingen met betrekking tot de digitale toekomst. Gaande het adviestraject kwamen de Raden echter tot de overtuiging dat het voornaamste knelpunt niet in de toekomst, maar in het heden ligt. De aandacht voor een ordentelijke informatiehuishouding staat in schril contrast met de rol en betekenis die overheidsinformatie in de praktijk vervult. Dit probleem wordt al sinds de jaren tachtig gesignaleerd en is feitelijk nog veel ouder. De Raden menen dat voorbereidingen op (digitale) ontwikkelingen weinig zin hebben zolang het belang van overheidsinformatie niet de status heeft die het verdient. Dit advies heeft daardoor een fundamentele karakter gekregen dan op grond van de adviesaanvraag verwacht kon worden. Het advies is agenderend, signalerend en roept in de eerste plaats op tot bezinning en bewustwording. Tegelijkertijd geven de Raden wel een eenduidig antwoord op de belangrijkste vraag: hoe dient de overheid zich voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de informatievoorziening? Namelijk door dat laatste begrip centraal te stellen. Informatievoorziening moet op orde zijn, de toekomst volgt daarna.

Hoewel dit advies zich in eerste instantie richt op de rijksoverheid, is het eveneens van toepassing op de lagere overheden. Dit advies valt in twee delen uiteen. In het eerste deel zullen de Raden in algemene zin ingaan op het belang en de rol van informatie binnen de overheid. In het tweede deel geven de Raden antwoord op de vragen die de minister heeft gesteld in bovengenoemde brief.

Probleemstelling

Een goede en betrouwbare informatiehuishouding is van vitaal belang voor de overheid. Alle producten en prestaties van de overheid hangen hiermee samen. De juiste beleidsinformatie, correcte kengetallen, wetgevingskwaliteit, informatie aan burgers en vooral: het vermogen om verantwoording af te leggen zijn hier van afhankelijk. De kwaliteit van de informatiehuishouding staat in rechtstreeks verband met de algemene beginselen van goed bestuur. De aandacht voor een ordentelijke informatiehuishouding staat echter in schril contrast met deze belangen. Politiek en ambtelijk management gaan zorgeloos met de informatiehuishouding om². De ambtelijke werkvloer is onvoldoende geïnstrueerd over het belang van goede archiefvorming en kent bovendien de wet- en regelgeving op dit gebied niet³. De consequentie is dat de overheid niet *in control* is als het gaat om haar informatiehuishouding en dat er grote gaten in het institutioneel geheugen zitten. De relatie tussen informatievoorziening en *governance* wordt door bijna niemand gelegd. Dit alles is een groot probleem. Het probleem is helaas oud en structureel. De vraag is wat hieraan ten grondslag ligt. 'De informatievoorziening bij de overheid is deels vanuit de achteruitkijkspiegel geregeld⁴'. Met andere woorden: de archiefwetgeving wordt vooral gezien als geschreven met het oog op het veiligstellen van archieven als erfgoed. Daarnaast is er bij de overheid sprake van een dominante bedrijfsculturele bril waarin informatiehuishouding wordt beschouwd als een secundair proces met een lage status. Ook is de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid versnipperd, de wetgeving achterhaald en wordt de overheid niet afgerekend op de steken die zij laat vallen op het gebied van de informatiehuishouding. De functies van informatie (verantwoording, bedrijfsvoering, recht- en bewijszoekende burger en erfgoed) moeten beleidsmatig met elkaar in evenwicht worden gebracht.

2
Hoofdinspecteur
Erfgoedinspectie, sector
archieven, najaars-
congres RM C 2006.

3
*Een demeterende
overheid?* Rijksarchief-
inspectie 2005.

4
Erfgoedinspectie,
*Verslag over het
archiefwettelijk toezicht
2006*, 18 oktober 2007.

Daarnaast kent de digitalisering van informatiestromen een aantal op zichzelf staande problemen die samenhangen met de aard van de technologie. De enorme capaciteitstoeename voor het verwerken van informatie wordt steeds

meer gelabeld als 'onbeheersbaar'. Overal zijn er tekenen dat het informatie-infarct al is begonnen⁵. In de kranten verschijnen immers regelmatig berichten over zoekgeraakte en onbruikbaar geworden digitale informatie. Digitalisering in combinatie met de hierboven geschetste dominante houding ten aanzien van informatiehuishouding zorgt voor een gevaarlijke dynamiek. De Raden zijn van mening dat hier actie op ondernomen moet worden omdat anders de beginselen van de rechtsstaat zwaar onder druk worden gezet.

Een somber toekomstbeeld?

Fictieve casus

Bij het ministerie van Landbouwkwaliteit is sinds de jaren negentig gewerkt aan een nieuwe Wet op de Voedselveiligheid. Eén ambtenaar was gedurende de hele periode bij het project betrokken. De wet is er inderdaad in 2002 gekomen, met brede instemming van beide Kamers van de Staten-Generaal. De ambtenaar heeft veel versies van het voorontwerp op zijn C-schijf bewaard, maar dat voorontwerp is nooit gepubliceerd. Verder heeft hij allerlei e-mails, eigen notities en krabbels zowel op zijn privé- als werkcomputer opgeslagen. Een Kamerlid heeft er wel eens via de telefoon naar gevraagd, maar dat heeft nooit tot een schriftelijke vraag geleid. Ja, het hele proces duurde wel lang, zo ongeveer tien jaar. In de vroegste periode zijn zelfs nog papieren memo's geschreven. Zo kreeg hij een belangrijk memo van de Secretaris-Generaal dat de minister akkoord was met de gang van zaken. Dat heeft hij lang op zijn prikbord bewaard want daar sprak toch waardering uit. Over archiefzaken maakte hij zich niet druk. De wet is aanvaard,

afgedrukt in de Staatscourant en via de Wettenbank te raadplegen. Korte tijd daarna werd de ambtenaar voor lange tijd ziek. Bij terugkomst bleek er veel veranderd. Zijn afdeling had een andere naam en een nieuwe directeur gekregen. Ook was zijn werkplek ontmanteld. Kasten waren leeggehaald, zijn 'persoonlijke' C-schijf gewist en ook het prikbord was verdwenen. Zo ernstig was dit alles niet want alle documenten waren vast wel ergens goed opgeslagen en bovendien, niemand had ooit interesse getoond, zeker zijn oude leidinggevende niet. Kort daarna barst echter de bom. Een groot deel van het land is vergiftigd door een productiefout van een grote voedselproducent. Juridisch valt dit bedrijf niets te verwijten omdat zij conform de ontoereikende voorschriften uit de Wet op de Voedselveiligheid heeft gehandeld. Het Parlement accepteert dit natuurlijk niet en interpelleert de minister over de overwegingen die destijds tot de huidige wet hebben geleid. De Memorie van Toelichting is echter summier. Over de fatale keuze is niets meer terug te vinden ...

Bovenstaande casus is fictief maar zal ambtenaren zeer herkenbaar zijn voorgekomen. In de kranten van het afgelopen jaar is een stroom van artikelen over de gebrekkige informatievoorziening van de overheid te vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen die de fiscus ondervindt bij het uitbetalen van toeslagen en de gegevensuitwisseling met de uitvoeringsorganisatie UWV. De overheid lijkt zijn greep op informatie te verliezen.

Deze voorbeelden maken aannemelijk dat er binnen de overheid structureel te weinig aandacht is voor een ordentelijke informatiehuishouding. Dat was de constatering van de Algemene Rekenkamer in 1988 en dat is de constatering in 2008. Het huidige beleid garandeert niet dat dit in 2020 anders zal zijn. Bedrijfsculturele factoren zijn hier van doorslaggevend belang. Dit komt tot uiting in het gebrek aan waardering voor informatie en het informatieproces door alle betrokkenen, van beleidsmedewerker tot topmanager. Het komt ook tot uitdrukking in de manier waarop informatie, met weinig aandacht voor archiveringsaspecten, opgesteld en verwerkt wordt. Met deze lage status valt blijkbaar te leven, het probleem is al minstens twintig jaar oud, maar de ontwikkeling naar een digitale informatiehuishouding maakt de consequenties van het ontbreken van eenduidig beleid en goed beheer echter vele malen ingrijpender. Niet alleen omdat een digitale chaos makkelijker ontstaat en exponentieel veel groter kan zijn dan een papieren chaos. Maar voornamelijk omdat een digitale chaos geen recht geeft op een tweede kans. Papier is immers geduldig, soms wel honderden jaren, terwijl digitale gegevens verdampen waar men bij staat.

Het toekomstbeeld is somber: doorgaan op dezelfde weg betekent volgens de Raden onvermijdelijk de aantasting van belangrijke fundamenten van de rechtstaat zoals transparantie, zorgvuldigheid, toegankelijkheid, verantwoording en verantwoordelijkheid. Dat is tamelijk zwart-wit gesteld, maar over de ordentelijkheid van de informatiehuishouding is nuanceren niet mogelijk. De overheid moet staan voor de ordentelijkheid van zijn informatiehuishouding, in welk toekomstscenario dan ook.

Er is hoop ...

Er is echter wel hoop. De Raden menen dat het beleid radicaal moet 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, moet het speerpunt zijn. De status van informatievoorziening moet worden verhoogd bij de politiek en op alle ambtelijke niveaus. Het opstellen van een visie op de rol en betekenis van informatie is hiervoor hoogst noodzakelijk. Een cultuurverandering, met een andere werkwijze als inzet en gevolg, zou volgens de Raden het belangrijkste instrument moeten zijn om dit doel in praktijk te verwezenlijken.

Contouren van een visie

De vigerende visie op de informatiehuishouding is opgetekend in de visienota *Informatie op orde* uit 2006. In deze nota wordt het belang van vindbare, interpreteerbare en volledige overheidsinformatie geagendeerd. De nota, en het daarbij behorende actieprogramma, behandelen belangrijke aspecten zoals het omgaan met papieren achterstanden, de voorbereiding op een digitaal informatieproces en nieuwe controle-instrumenten. De betekenis van de informatiehuishouding voor een goed bestuur en voor de rechtsstaat wordt echter onvoldoende gearticuleerd. Naar mening van de Raden is het noodzakelijk dat in de visie op overheidsinformatie en informatiehuishouding deze relatie wordt weerspiegeld. Politiek, ambtelijke leiding en uitvoerenden moeten onderkennen dat de informatiehuishouding van vitaal belang is voor een goed overheidsbestuur in brede zin. Alleen dan zal informatiehuishouding de plaats krijgen die het verdient. In onderstaande aanzet geven de Raden hun visie op de informatievoorziening van de overheid.

Kanteling in het denken over informatie

De rol van informatie van natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen is voornamelijk intern gericht (bedrijfsvoering en financiële verantwoording). De rol van informatie van de overheid reikt verder. De democratische rechtsstaat veronderstelt kwaliteitseisen als authenticiteit, betrouwbaarheid en (duurzame) toegankelijkheid van overheidsinformatie. Het is merkwaardig dat de overheid, als 'informatieverwerkende industrie', zo weinig structurele aandacht en middelen overheeft voor haar informatiehuishouding. Informatie is immers een kapitaalgoed bij uitstek van de overheid, en niet, zoals vaak gedacht wordt, slechts een onderwerp van ondergeschikt belang. Zonder juiste informatie is er geen adequaat, verdedigbaar en traceerbaar beleid denkbaar, met alle daarbij behorende consequenties. Het besef daarvan zou door moeten klinken in beleidsafwegingen en het ambitieniveau van de overheid.

Verantwoordelijkheid voor informatievoorziening

Omdat het belang van overheidsinformatievoorziening het terrein van alleen de bedrijfsvoering overstijgt, zal naar opvatting van de Raden de verantwoordelijkheid voor die informatievoorziening niet (versnipperd) belegd moeten worden bij de onderdelen die zich louter met de bedrijfs-

6

Het gaat hier om het archiefbeheer dat onder de verantwoordelijkheid van de zorgdrager plaatsvindt, d.w.z. vóór overdracht aan het Nationaal Archief.

7

Voor Nederland is deze figuur geïntroduceerd geïntroduceerd door de Algemene Rekenkamer in het rapport *Grip op informatievoorziening. IT-governance bij ministeries*. Rapport gepubliceerd op 30 maart 2006. Het moge duidelijk zijn dat de hier beschreven functie verder reikt dan ICT alleen.

8

Zie: http://www.erfgoedinspectie.nl/page/archieven/taken_en_bevogdheden.

voering bezighouden, maar op een zo hoog mogelijk, centraal politiek en ambtelijk niveau.

De Raden zijn van mening dat de coördinerende verantwoordelijkheid voor zowel informatievoorziening als archiefbeheer⁶ toegewezen moet worden aan één ministerie. Binnen dat ministerie zou het onderwerp op hoog niveau belegd moeten worden bij een zogenaamde *chief information officer*. Deze functionaris⁷ zou in zijn rol als aangever voor de coördinerend minister verantwoordelijk moeten zijn voor het ontwikkelen van een rijksbreed informatie- en archiefbeleid en de coördinerende regie voeren op de uitvoering van dit beleid. Daarnaast zou hij de aspecten van informatievoorziening bij andere beleidsontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van ICT, bij de coördinerende minister onder de aandacht moeten brengen.

Toezicht op informatievoorziening

De Erfgoedinspectie houdt namens de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap toezicht op het archiefbeheer van de organen van de centrale overheid.⁸ Het toezicht op de informatiehuishouding is echter niet geregeld. De Raden zijn van mening dat deze taak goed belegd moet worden, maar spreken zich in dit advies niet uit voor de wijze waarop het geregeld wordt. Wél is van belang dat deze toezichthouder de mogelijkheid krijgt daadwerkelijk sancties op te leggen als ministeries op het gebied van informatievoorziening nalatig blijken te zijn. De rol van het Nationaal Archief is in de nieuwe constellatie die van een beleidsvoorbereidende en uitvoerende organisatie op het gebied van archieven en informatievoorziening. Het Nationaal Archief is en blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van selectielijsten en het toegankelijk maken, beheren en onderhouden van de overgebrachte archieven van het rijk. Ook zien de Raden een belangrijke rol voor het Nationaal Archief weggelegd als kennisinstituut voor de archivaliek. Ook moet op elk ministerie de integrale verantwoordelijkheid voor het archief- en informatiebeleid bij het topmanagement belegd worden.

Aanbevelingen aan de minister en de staatssecretaris

- 1 Er moet een visie worden ontwikkeld op de rol en betekenis van informatie voor de overheid waarin de functies van informatie (verantwoording, bedrijfsvoering, recht- en bewijszoekende burger en erfgoed) met elkaar in evenwicht worden gebracht. De Raden adviseren om een commissie in te stellen die deze taak op zich neemt.
- 2 Het beginnende informatie-infarct moet tot halt gebracht worden. Dat vraagt acute maatregelen van de regering:
 - A De koers van het programma *Informatie op Orde* moet verlegd worden. Het programma richt zich nu nog teveel op het ontwikkelen van een nieuw controle-instrument, de zogenaamde *baseline* en op het wegwerken van bestaande achterstanden. Aandacht voor het vervolgtrajec ontbreekt echter. Er moet worden duidelijk gemaakt hoe het controle-instrument bij de overheid moet worden ingevoerd. Hoe het moet worden beheerd en onderhouden, en welke maatregelen genomen moeten worden om in de toekomst achterstanden te kunnen voorkomen.
 - B Er dient een programma voor rijksbrede cultuurverandering te komen dat erop is gericht om het bewustzijn te versterken van de betekenis van een goede informatievoorziening en om te bevorderen dat op alle niveaus en in alle werkprocessen verantwoord wordt omgegaan met overheidsinformatie en informatievoorziening.
- 3 De zorg en het beheer voor de overheidsinformatie is gescheiden. Eerst zijn de ministeries (zorgdragers) zelf verantwoordelijk. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt hierbij op als coördinator. Na twintig jaar wordt het beheer en de zorg overgedragen aan het agentschap van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Nationaal Archief. De Raden adviseren een integrale benadering waarbij de verantwoordelijkheid voor informatievoorziening binnen de regering bij één bewindspersoon wordt belegd. Ook de ambtelijke verantwoordelijkheid moet op één plek worden belegd.
- 4 Het toezicht moet worden uitgebreid tot de informatiehuishouding. De Raden hebben geen voorkeur voor het beleggen van dit toezicht bij een van de bestaande organisaties (zoals de Erfgoedinspectie, de Algemene Rekenkamer) dan wel bij een nieuw op te richten toezichthouder.

Vragen van de minister

Aanvullingen op de nota *Informatie op Orde*

De Raden delen de urgentie die uit de nota *Informatie op Orde* spreekt als het gaat om het wegwerken van archiefachterstanden en het voorbereiden op een digitale toekomst. Maar er zijn ook witte plekken in deze nota. In vakbladen zoals *Overheidsdocumentatie* en in het *Verslag over het archiefwettelijk toezicht in 2006* van de Erfgoedinspectie is al het nodige geschreven over deze witte plekken. Zo vallen de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en de lagere overheden buiten het blikveld. Ook is er geen aandacht voor invoering, beheer en onderhoud van de instrumenten die nu voor de *baseline* worden ontwikkeld. Verder ontbreekt er beleid om in de toekomst deze achterstanden te voorkomen en worden de verantwoordelijkheden niet duidelijk benoemd. De Raden onderschrijven de constatering van deze lacunes.

Met welke ontwikkelingen op het terrein van informatievoorziening moet de overheid rekening houden en wat zijn volgens u de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de inrichting van de informatiehuishouding?

Vast staat dat er zich een veelheid aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de informatievoorziening zal voordoen, waarvan een aantal hieronder geschetst worden. Die toekomstige ontwikkelingen zijn op zichzelf niet relevant voor de inzet om te komen tot een ordentelijke informatiehuishouding. De informatiehuishouding moet altijd op orde zijn ongeacht het toekomstscenario. De Raden beschrijven hierna een aantal in het oog springende ontwikkelingen.

Burgerparticipatie stelt eisen aan de overheidsinformatievoorziening

De digitale overheid biedt kansen voor de mondige en kritische burger. Het aantal contactmomenten tussen burger en overheid neemt toe. De burger kan met e-mail of SMS razendsnel reageren op actuele kwesties. Bovendien kan hij transacties, zoals het aanvragen van een vergunning, afhandelen via het internet. Ook overheidsdiensten gaan in deze ontwikkeling mee. De politie roept bijvoor-

beeld per SMS burgers op die getuige zijn geweest van een misdaad, zich te melden. Het is terecht dat de overheid deze ontwikkeling stimuleert. Tegelijkertijd stelt dit ook hoge eisen aan de informatievoorziening van de overheid. Zo moet de burger zelf kunnen kiezen hoe hij communiceert en weten waar hij moet zijn voor een bepaalde dienst of product. De digitale informatie moet bovendien juist, volledig en actueel zijn, en er moet digitaal snel, zorgvuldig en behoorlijk gewerkt worden. Tenslotte moeten digitale documenten op een goede en betrouwbare wijze bewaard worden zodat achteraf reconstructie en verantwoording mogelijk is.

Vermenging en verrijking van digitale informatie roept vragen op over eigenaarschap

Vermenging van informatie lijkt een trend te zijn die doorzet. Het verschijnsel *mash-up*, het samenvoegen van informatie uit verschillende bronnen, doet ook zijn intrede bij de overheid. Een goed voorbeeld hiervan is een gemeentelijke website waarbij informatie over bouwvergunningen is gekoppeld aan informatie uit Google Maps. Overheidsinformatie is hier samengesteld uit gegevens waarvan een deel door een niet-overheidsorganisatie is aangemaakt of daardoor wordt beheerd. Daarnaast neemt de betrokkenheid van particuliere partijen en informatienetwerken steeds meer toe. Dit roept vragen op over de authenticiteit, de betrouwbaarheid en het eigenaarschap van deze informatie. Deze vragen worden niet altijd beantwoord. Zo wordt er op het gebied van volkshuisvesting intensief samengewerkt tussen gemeenten en het Rijk. Over het eigenaarschap en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid voor de informatie wordt met geen woord gerept. Het is noodzakelijk dat hier zo spoedig mogelijk goede afspraken over worden gemaakt. Het samenvoegen van bestanden heeft ook consequenties voor de burger. Terwijl de overheid steeds verder terugtreedt, verovert zij een belangrijke plaats in de (virtuele) ruimte door digitale informatievergaring en koppeling van bestanden. Daardoor wordt vooral de burger en zijn leefomgeving in toenemende mate doorgelicht en traceerbaar. Deze ontwikkeling is primair een bedreiging van het privé-domein (privacy) maar beïnvloedt ook in sterke mate het functioneren van de burger in het publieke domein.

ICT als panacee

Vandaag de dag worden grote ICT-projecten opgestart als remedie voor veelsoortige problemen van de overheid.

Vergeten wordt dat ICT een middel en geen doel op zich is en dat de techniek nog maar in de kinderschoenen staat. In het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid* (2007), wordt een somber beeld geschetst over het verloop en de uitkomsten van dergelijke projecten. Er wordt geconstateerd dat projecten veel duurder zijn geworden dan gedacht, meer tijd vragen dan gepland of niet het gewenste resultaat opleveren. De belangrijkste oorzaak is dat bij deze te complexe projecten geen balans is tussen ambitie, beschikbare middelen en tijd.

9

<http://www.e-overheid.nl>, deze website stimuleert en ondersteunt kenniswisseling tussen overheden om een impuls te geven aan de totstandkoming van de elektronische overheid

Een site zoals e-overheid⁹ waarop een 'atlas' is te vinden van programma's en projecten, stelt de Raden niet echt gerust ten aanzien van de nabije toekomst. Er worden stevige ambities voor de elektronische overheid gearticuleerd die de beheerslast verder onder druk zullen zetten. De Raden achten het positief dat er ontwikkelingen worden ingezet om complexiteit van de informatievoorziening te reduceren. Departementale ontkokering op het gebied van de informatie-infrastructuur is daarbij zeker noodzakelijk. De voornemens moeten echter wel kunnen worden waargemaakt. Natuurlijk moet de overheid investeren in ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Maar is het verstandig om torenhoge ambities te koesteren met betrekking tot integratie als het al zo ingewikkeld blijkt om 'eenvoudige' informatieprocessen te sturen en te beheersen? De Raden vermoeden dat de spanning tussen wens en werkelijkheid erg groot is. Op kleinere schaal tekent zich een tweedeling af tussen primair en secundair proces; er wordt geïnvesteerd in een frontoffice, terwijl er veel minder aandacht is voor de noodzakelijke procesintegratie aan de achterkant. Het proces doet daarom denken aan het ontwerpen van een auto waar alvast wordt begonnen met de vorm van de carrosserie terwijl voor het technisch onderliggende concept meer tijd wordt genomen omdat het toch wat ingewikkeld is. De ontwerpers hopen daarom dat dit vanzelf volgt als het koetswerk gereed is. De gewenste verhoging van de participatie kan zo in haar tegendeel gaan werken als het publiek zich, teleurgesteld, gaat afkeren. Dat brengt ook gevaren met zich mee voor de legitimiteit van de overheid.

Het primaat van de ICT ... waar zijn de archief- en informatiespecialisten?

Een andere zorgelijke ontwikkeling is dat de informatie- en archiefspecialisten op het terrein van de ICT nauwelijks

een rol spelen. Hun kennis op het gebied van ordenen en toegankelijk maken van informatie, het normenkader en de duurzaamheid- en authenticiteitseisen die gesteld worden aan systemen is hierbij onmisbaar. De afwezigheid van informatie- en archiefspecialisten bij ICT-projecten stelt dan ook niet direct gerust. Verregaande samenwerking tussen beide disciplines is een absolute voorwaarde. Dat zou betekenen dat vanaf de start van elk ICT-project automatisch informatie- en archiefspecialisten betrokken zullen worden. Dat is des te meer noodzakelijk omdat al direct bij ontstaan of ontvangst van digitale informatie vastgesteld moet worden wat de toekomstige status van die informatie is. Als informatie bijvoorbeeld voor langdurige of zelfs eeuwige bewaring in aanmerking komt dan stelt dit andere, zwaardere, eisen aan een systeem dan het geval is bij informatie die na een paar jaar al vernietigd moet worden.

Wat is uw oordeel over de noodzaak en het nut van selectie in een digitale informatiehuishouding?

De Raden kunnen hier kort over zijn: selectie moet, juist in een digitale wereld. Selectie heeft immers niet alleen volumereductie tot doel, maar ook het waarborgen van privacy van de burger. Daarnaast spelen het garanderen van duurzame toegankelijkheid – documenten moeten over een lange periode vindbaar en leesbaar zijn – en het in de hand houden van kosten die verbonden zijn aan beheer en toegankelijkheid, een belangrijke rol. Omdat in een digitale wereld andere eisen aan selectie worden gesteld zal de huidige selectiemethodiek moeten worden herzien. Hieronder worden genoemde aspecten verder uitgewerkt.

Recht op privacy en recht op een tweede kans

Met de invoering van de Wet Bescherming Persoonsgegevens zijn aan de registratie en de verwerking van persoonsgegevens voorwaarden verbonden. Dit heeft ook consequenties voor selectie. Sommige persoonsgegevens moeten in het kader van de privacybescherming na een bepaalde periode vernietigd worden. Zo worden personeelsdossiers zeven jaar na afhandeling van het ontslag vernietigd. Voor onderdelen van dit dossier komt vernietiging al in een eerder stadium aan de orde. Een goed voorbeeld hiervan is het psychologische onderzoek, dat al na drie jaar na het onderzoek vernietigd moet worden. Daarnaast hebben burgers ook recht op een

tweede kans. Neem bijvoorbeeld een student die tijdens zijn studietijd teveel bij een postorderbedrijf heeft gekocht en vervolgens voor de rest van zijn leven bij het Bureau Krediet Registratie geregistreerd staat als wanbetaler. En dit terwijl hij zijn schuld al jaren geleden heeft afbetaald.

Kosten van toegankelijk maken en houden rijzen de pan uit

Hoewel het volume in strekkende meters afneemt, neemt de informatiedichtheid in zijn geheel toe. Juist dan is het snel terug kunnen vinden van de juiste informatie belangrijk. Om te voorkomen dat elke zoekactie talloze *hits* oplevert, denk hierbij maar aan de zoekresultaten van Google, is een vakkundige ontsluiting belangrijk. De kosten van opslag spelen hierbij een minimale rol. Het is de noodzakelijke zorg voor digitale informatie die de meter laat lopen. Digitale informatie is vluchtig en vraagt zorg van de 'wieg tot het graf'. Deze zorg houdt in dat bij binnenkomst of ontstaan van digitale informatie meta-data¹⁰ moeten worden toegekend om de terugvindbaarheid te borgen. Ook moeten er technische maatregelen genomen worden om de leesbaarheid van de informatie gedurende de bewaartermijn te garanderen. Volgens Amerikaanse schattingen bedragen de kosten voor ontsluiting, beheer, onderhoud van één terabyte ongeveer driehonderdduizend dollar¹¹ per jaar. De verwachting is dat de komende jaren de kosten per eenheid digitale gegevens de kosten van opslag van papier zullen overtreffen.

Overigens geldt deze omvangrijke zorg niet voor papier. Papieren documenten kunnen na binnenkomst of ontstaan decennialang worden vergeten, zolang ze maar in droge en brandveilige omstandigheden bewaard blijven. Voor de goede orde: dit is geen pleidooi om de 'papieren archieven' te verwaarlozen, ook deze archieven moeten 'op orde' zijn.

Nieuwe selectiemethode noodzakelijk

De huidige selectiemethodiek is ontwikkeld in de jaren negentig van de vorige eeuw. De methode is vooral gericht op de selectie van papieren bestanden en is aan vernieuwing toe.

Het rapport *Gewaardeerd verleden* (2007) van de Commissie Waardering en Selectie¹² biedt een goed uitgangspunt voor discussie en theorievorming over dit onderwerp.

10

Metadata zijn 'gegevens over gegevens', bijvoorbeeld: gegevens over de opsteller en de ontvanger, maar ook technische gegevens zoals het opslagformaat.

11

Schatting van Jim Gray, hoofd research center van Microsoft, zie: 'A conversation with Jim Gray': <http://www.acmqueue.org/modules.php?name=Content&pa=s howpage&pid=43>.

12

Deze commissie werkte in opdracht van de Algemeen Rijksarchivaris.

Welke knelpunten ziet u in de huidige wet- en regelgeving op het terrein van informatiehuishouding en welke aanpassingen acht u daarvoor noodzakelijk?

De Archiefwet en een tiental andere wetten en regelingen vormen het normatieve kader voor de informatievoorziening. De huidige Archiefwet richt zich teveel op erfgoed en te weinig op aspecten van goed openbaar bestuur. Alles is erop gericht om het cultuurhistorische erfgoed voor toekomstige generaties te behouden. De bestaande regelgeving schiet echter tekort om informatievoorziening in brede zin goed te regelen. Er moeten heldere, eenduidige, samenhangende en eenvoudige regels komen waaraan overheidsinformatie zou moeten voldoen vanuit het oogpunt van goed bestuur. Daarbij is er naast de Archiefwet en aanpalende wetgeving een veelheid aan wetten die iets (tegenstrijdigs) zeggen over informatie. Om een paar te noemen: Wet Bescherming Persoonsgegevens, Burgerlijk Wetboek, Wetboek van Strafrecht, et cetera. Harmonisatie en integratie van wet- en regelgeving is noodzakelijk voor overzichtelijkheid en controleerbaarheid.

Tot slot is de Archiefwet op meerdere punten verouderd. De wet gaat er weliswaar van uit dat ook digitale archiefbestanden onder haar werking vallen, maar besteedt daar, met uitzondering van artikel 21 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, opvallend weinig aandacht aan. Het is in hoofdzaak een 'papierwet' die weinig rekening houdt met huidige digitaliserende samenleving. Zo zou het op korte termijn mogelijk moeten worden om het intellectuele beheer van archiefbescheiden over te dragen, terwijl het fysieke beheer bij de zorgdrager gehandhaafd blijft. De in databases aanwezige gegevens laten zich immers moeilijk isoleren om vervolgens te worden overgebracht naar een archiefbewaarpplaats.

Ook de omschrijving van de organisatie van het archiefwezen in Nederland strookt al geruime tijd niet meer met de werkelijkheid. Zo is de Rijksarchiefdienst, met naast het Algemeen Rijksarchief in Den Haag en in iedere provincie een rijksarchief, de facto opgeheven. Ook is de rol, positie en functie van de verschillende archiefinspecties behoorlijk veranderd. Zo is er nu een Erfgoedinspectie Archieven, rept de wet verder nog over 'rijksinspecteurs in de provincie' die niet meer bestaan en is ook de organisatie en werkwijze van de provinciale en gemeentelijke archiefinspectie sterk veranderd.

Stapsgewijs naar een nieuwe informatiewet

De voorgestelde integratie tussen Archiefwet en het voorontwerp Algemene Wet op de Overheidsinformatie achten de Raden zinvol. Deze wet voorziet in integratie van eisen die nu nog in verschillende wetten gesteld worden. Belangrijk is dat in deze nieuwe wet actieve en positieve openbaarmaking goed verankerd worden.

De Raden zijn van mening dat de ambitie te ver reikt om op korte termijn een integrale Informatiewet te realiseren. De technische ontwikkeling gaat immers nog zo snel dat moet worden voorkomen dat de huidige stand van techniek leidend gaat worden voor nieuwe regelgeving. Aanbouw-wetgeving in tranches lijkt hiervoor het aangewezen ontwikkelingstraject.

Conclusies en aanbevelingen

Ontwikkelingen

- _ De informatiehuishouding van de overheid moet, ongeacht het toekomstscenario, altijd op orde zijn.
- _ De overheid stimuleert burgerparticipatie en e-overheid, maar deze ambitie verhoudt zich slecht met de huidige realiteit. Er worden immers hoge eisen gesteld aan zaken zoals betrouwbaarheid, volledigheid en actualiteit van informatie. Zo ver is de overheid (nog lang) niet.
- _ Het onderwerp eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor samengevoegde digitale informatie moet veel meer aandacht krijgen dan nu het geval is. Het is van groot belang dat hier tijdig goede afspraken over worden gemaakt.
- _ ICT is geen wondermiddel voor al onze (informatie) problemen. Digitale informatie heeft zorg 'van de wieg tot het graf' nodig. Zonder deze zorg, zoals het toegankelijk en leesbaar maken en houden, vervliegt de informatie waar we bij staan. Daarbij wordt verwacht dat de kosten van deze zorg de komende jaren schrikbarend zullen toenemen.
- _ Bij de start van elk ICT-project moeten automatisch informatie- en archiefspecialisten betrokken worden. Een intensieve samenwerking tussen beide beroepsgroepen is noodzakelijk.

Selectie

- _ Selectie in een digitale wereld is en blijft noodzakelijk. Privacybescherming, recht op een tweede kans, toegankelijkheid en de verwachte stijging van de beheerskosten spelen daarbij een belangrijke rol.
- _ Omdat in een digitale wereld andere eisen aan selectie worden gesteld is het zinvol om de selectiemethodiek te herzien. Het rapport *Gewaardeerd verleden* (2007) van de Commissie Waardering en Selectie is een goed uitgangspunt voor discussie en theorievorming over dit onderwerp.

Wet- en regelgeving

- _ De Archiefwet is verouderd, het richt het zich teveel op papieren documenten en het instandhouden van erfgoed. Naast deze wet bestaat er een veelheid aan wetten die iets (tegenstrijdigs) zeggen over informatie. Deze bestaande

regelgeving schiet tekort om informatievoorziening in brede zin goed te kunnen regelen. Er moeten heldere, eenduidige, samenhangende en eenvoudige regels komen waaraan overheidsinformatie moet voldoen vanuit het oogpunt van goed bestuur. Een integratie van de Archiefwet en het Voorontwerp Algemene Wet op de Overheidsinformatie is een mogelijkheid. Omdat de ambitie te ver reikt om op korte termijn een nieuwe Informatiewet te realiseren is aanbouwwetgeving een aangewezen ontwikkelingsstraject.

Tot slot

De afgelopen jaren hebben er veel veranderingen in het archiefbestel plaatsgevonden die niet allemaal even positief gewaardeerd kunnen worden. Zo is het specialistische archiefonderwijs geïntegreerd in het reguliere hoger- en wetenschappelijk onderwijs en dreigt de door de Archiefschool opgebouwde expertise verloren te gaan. Daarbij lijkt de functie van archivaris uitgehold te worden doordat ervaring in het archiefveld en het hebben van een archiefdiploma blijkbaar geen vereiste meer is om directeur van een archiefbewaarplaats te worden, zoals dat nu al overal in het land gebeurt. Verder dreigt het specifieke archieftoezicht opgeheven te worden en groeien de werelden van archivarissen, informatiespecialisten en ICT-ers verder uiteen. Over deze en andere prangende onderwerpen hoopt de Algemene Commissie Archieven van de Raad voor Cultuur in de loop van 2008 een stelseladvies uit te brengen.

Dit advies werd voorbereid door:

**Algemene Commissie Archieven
van de Raad voor Cultuur**

Mw. dr. N. Adler
Dhr. drs. Chr. L. Baljé
Dhr. A.A.J. Dijkhuijs
Dhr. prof. dr. Keverling Buisman

**Bijzondere Commissie Archieven
van de Raad voor Cultuur**

Dhr. dr. J.W.L. Brouwer
Dhr. R. Jonker
Dhr. mr. J. van der Meer
Dhr. drs. Chr. L. Baljé

Secretaris commissies

Mw. drs. A.L. Weyers-de Ruiters

Raad voor het openbaar bestuur

Dhr. prof. dr. A.F.A. Korsten
Dhr. drs. J.K.T. Postma
Dhr. drs. C.J.N. Verstedden

Beleidsmedewerker werkgroep

Dhr. drs. P.C. de Goede

Deelnemers expertmeeting

Op 15 november 2007 werd een expertmeeting georganiseerd met als doel de vragen van de minister voor te leggen aan de deelnemers en de resultaten te toetsen aan de bevindingen van de Raad. De deelnemers waren:

Centrale Archief Selectiedienst (CAS)

Dhr. dr. G.J. van den Broek
Directeur
Dhr. A.B. van der Ploeg
Relatiebeheerder

Erfgoedinspectie

Dhr. R. Kramer
Hoofdinspecteur sector Archieven

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dhr. P. Kloosterboer
Waarnemend hoofd Digidoc Diensten Centrum (DDC)
Voorzitter Interdepartementaal Platform
Selectievraagstukken (IPS)

Ministerie van Justitie

Dhr. E. Steigenga
Coördinator justitiebreed archiefbeleid

Archiefcommissie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Prof. dr. A. Kersten

Nationaal archief

Mw. drs. A.W. Lutke Schipholt
Hoofd Sector Collectie

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Dhr. K. Duijvelaar

Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. prof. emeritus dr. I.Th. M Snellen

Informatie: grondstof met toekomstwaarde

Maart 2008

Dit advies is een gezamenlijk
uitgave van de Raad voor Cultuur en
de Raad voor het openbaar bestuur.

Ontwerp: LUST

@2008 Raad voor Cultuur &
Raad voor het openbaar bestuur

Het is toegestaan (delen van) de
inhoud van deze publicatie te
citeren of te verspreiden, mits
daarbij de Raad voor Cultuur &
de Raad voor het openbaar bestuur
en deze publicatie als bronnen
worden vermeld.

Raad voor Cultuur
RJ Schimmelpennincklaan 3
2506 AE Den Haag
T 070 310 6686
F 070 361 4727
info@cultuur.nl

Raad voor het openbaar bestuur
Fluwelen Burgwal 56
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
F 070 426 7625
rob-rfv@minbzk.nl



Raad voor Cultuur
Raad voor Cultuur
Raad voor Cultuur



Raad voor Cultuur
Raad voor Cultuur
Raad voor Cultuur