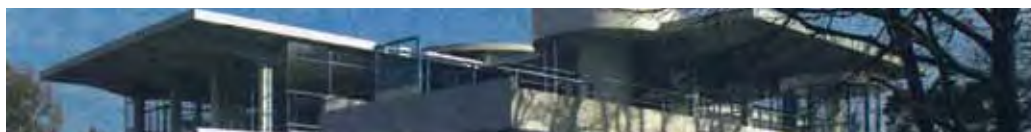




Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Beperkt houdbaar?

Duurzame toegankelijkheid in een digitale
omgeving bij de rijksoverheid



Beperkt houdbaar?

Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Wat is duurzame toegankelijkheid? | 5 |
| Introductie | 6 |
| Samenvatting en algemeen beeld | 8 |
| 1. Digitaal archief en digitale archiefbescheiden | 14 |
| 2. Visie, beleid en architectuur | 18 |
| 3. Organisatie en personeel | 22 |
| 4. Toegankelijkheid | 26 |
| 5. Selectie en vernietiging | 30 |
| 6. Digitale duurzaamheid | 34 |
| Bijlage 1 | 38 |
| Verantwoording inspectieonderzoek | |
| Bijlage 2 | 40 |
| Wettelijk kader | |
| Bijlage 3 | 42 |
| Lijst van de geïnspecteerde organisaties | |
| Bijlage 4 | 43 |
| Reactie van de geïnspecteerde organisaties | |
| Bijlage 5 | 46 |
| De Erfgoedinspectie en het toezicht op de informatiehuishouding van de centrale overheid | |
| Bijlage 6 | 47 |
| Begrippenlijst | |
| Bijlage 7 | 50 |
| Bronnen | |

Wat is duurzame toegankelijkheid?

Vooraf is het belangrijk om consensus te hebben over de vraag wat duurzame toegankelijkheid is en waarom het belangrijk is. Beide vragen zijn relatief eenvoudig te beantwoorden. Duurzame toegankelijkheid is een set van afspraken en maatregelen, bijvoorbeeld over conversie, migratie, bewaartermijnen en metadata, die het mogelijk maken dat digitale informatie beschikbaar is voor de termijn dat dit nuttig en noodzakelijk is. Deze termijn kan variëren van 1 minuut tot eeuwig.

Dit antwoord geeft tegelijk ook het belang aan van duurzame toegankelijkheid. Want zonder afspraken en maatregelen vervluchtigt digitale informatie en raakt het deel van het institutionele geheugen verloren. Naast het feit dat ook overheidsorganisaties niet graag hun geheugen verliezen, geldt voor de overheid dat zij gebonden is aan regels om informatie toegankelijk te houden. Dit met het oogmerk verantwoording te kunnen afleggen over genomen besluiten en het gevoerde beleid, zaken te kunnen reconstrueren en voor een deel vanuit het cultuurhistorisch belang.

Paradoxaal genoeg maakt ook vernietiging van digitale informatie deel uit van duurzame toegankelijkheid. Het verwijderen en vernietigen conform de afgesproken termijn is even belangrijk als het toegankelijk houden van overheidsinformatie. Het is onwenselijk als bijvoorbeeld persoonsgegevens veel langer dan de toegestane termijn in databases blijven rondslingeren.

Introductie

Iedere burger in Nederland heeft er recht op te weten welke besluiten een overheidsinstantie neemt en welke de overwegingen waren om tot een besluit te komen. De ene keer betreft het zaken die direct de persoonlijke levenssfeer raken, zoals een besluit tot voogdij of een rechterlijke uitspraak, de andere keer onderwerpen over de omgeving, de aanleg van een weg, de aanwijzing van een natuurgebied. Naast burgers moeten ook instanties weten hoe in het verleden een besluit tot stand is gekomen of welke afspraken zijn gemaakt. De overheid moet zich kunnen verantwoorden, transparant zijn en een goede en rechtmatige bedrijfsvoering voeren. Ook heeft een deel van de overheidsinformatie cultuurhistorisch belang. Om al deze redenen moet digitale informatie op termijn vindbaar en raadpleegbaar en dus duurzaam toegankelijk zijn. Deze duurzame toegankelijkheid van digitale informatie is niet vanzelfsprekend. Overheidsorganisaties moeten de nodige maatregelen treffen om de digitale informatie duurzaam toegankelijk te krijgen en te houden. De Archiefwet verplicht deze organisaties daartoe.

Dit rapport beschrijft hoe het ervoor staat met de duurzame toegankelijkheid van de digitale informatie bij de rijksoverheid en welke maatregelen getroffen moeten worden om er ook in de toekomst zeker van te kunnen zijn dat de overheidsinformatie nog vindbaar en leesbaar is. Het onderzoek beperkt zich tot de informatiehuishouding van de organisaties van de centrale overheid, in archiefwettelijke termen 'zorgdragers', en betreft niet het digitale erfgoed zoals dit wordt beheerd door het Nationaal Archief en de Regionaal Historische Centra of verzamelingen in bibliotheken als de Koninklijke Bibliotheek.

Als toezichthouder op de informatiehuishouding van de rijksoverheid wil de Erfgoedinspectie er aan bijdragen dat de duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving ook daadwerkelijk gewaarborgd wordt.¹ Vanuit de overtuiging dat het beter is het toezicht preventief en niet achteraf na voltooiing van het digitaliseringsproces in te zetten, is de Erfgoedinspectie in 2011 begonnen met een inspectieprogramma op dit thema.² Met dit rapport wordt de eerste fase van dit inspectieprogramma afgerond. In de volgende fasen van het onderzoek zullen wederom verschillende rijksoverheidsorganisaties worden geïnspecteerd, waaronder zelfstandige bestuursorganen, enkele departementen en onder die departementen ressorterende diensten. Het onderzoek zal zich verder ook richten op thema's als digitale ketens en het e-depot.

Dit rapport is gebaseerd op de uitkomsten van inspecties die eind 2011 bij 23 overheidsorganisaties zijn uitgevoerd, waaronder zelfstandige bestuursorganen, een Hoog College van Staat, het Openbaar Ministerie en acht diensten van ministeries. Voorts op gegevens uit de Monitor 2011-12, waarin specifieke vragen over duurzame toegankelijkheid zijn opgenomen en waarin van 265 zorgdragers gegevens zijn ontvangen. In het rapport wordt hieraan verder gerefereerd als respectievelijk het inspectieonderzoek en de monitor.

Ook bij andere inspecties die de Erfgoedinspectie de afgelopen jaren heeft uitgevoerd, bij de Belastingdienst, de rechterlijke macht en binnen het kader van het inspectieprogramma naar de basisvoorwaarden voor een goed archiefbeheer³ is aandacht geschonken aan de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie.

Het rapport begint met een algemeen beeld en de belangrijkste conclusies, risico's en aanbevelingen. In de hoofdstukken 1 t/m 6 wordt dit beeld in zes thema's verder uitgewerkt en worden per thema aanvullende aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen zijn gericht aan de verantwoordelijke ministers en de zorgdragers.

¹ Zie bijlage 5 voor informatie over de Erfgoedinspectie, het toezicht op de informatiehuishouding en de organisaties waarop toezicht wordt gehouden.

² Zie voor de verantwoording van het onderzoek bijlage 1.

³ In dit inspectieprogramma zijn tussen 2008 en 2011 circa 150 zorgdragers geïnspecteerd.

Samenvatting en algemeen beeld

Het digitale geheugen van de centrale overheid is nog niet op orde. Dat is de algemene conclusie die valt te trekken uit het onderzoek van de Erfgoedinspectie naar de staat van de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie van de rijksoverheid. De tijd gaat dringen, want tegen het einde van het huidige decennium zullen de meeste onderdelen van de centrale overheid, van ministeries tot privaatrechtelijke ZBO's, helemaal of voornamelijk digitaal werken. Digitale archivering zal dan definitief de plaats hebben ingenomen van de archivering van papieren dossiers. Tegen die tijd moet de duurzame toegankelijkheid goed geregeld zijn.

Eerder onderzoek

De Erfgoedinspectie heeft eerder, in 2005, onderzoek gedaan naar de digitale duurzaamheid van overheidsinformatie. De voornaamste conclusie uit dat onderzoek was toen, dat als er niet snel maatregelen getroffen zouden worden, een deel van de overheidsinformatie voorgoed verloren zou raken. Letterlijk staat in het rapport van dat onderzoek, *Een dementerende overheid?*, dat er "in sneltreinvaart een gat in ons collectieve geheugen ontstaat". Als oorzaak werd gezien dat er bij de snelle digitalisering van de overheid "digitale informatie vaak onvoldoende zorgvuldig wordt bewaard". De toegankelijkheid van digitale informatie bij de rijksoverheid kon niet voldoende worden gewaarborgd. De vraag is of de situatie sindsdien verbeterd is en of er nu voldoende waarborgen zijn voor het digitale geheugen van de centrale overheid.

Als de bevindingen uit beide onderzoeken naast elkaar worden gelegd, blijkt dat bijna alle bevindingen en conclusies uit 2005 ook nu nog actueel zijn.

Beleid

Toch is er in de tussenliggende periode wel het één en ander gebeurd. Zo is in tegenstelling tot zeven jaar geleden digitaal werken de norm. Nagenoeg alle overheidsorganisaties zijn bezig met een digitaliseringstraject of hebben plannen daartoe, waarbij het niet langer gaat om het digitaliseren van een proces of van het 'archief', maar om de volledige omschakeling naar digitaal werken.

Ook hebben de verantwoordelijke departementen Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de afgelopen jaren beleid ontwikkeld om te komen tot generieke voorzieningen op het gebied van digitalisering, digitale archivering en duurzame toegankelijkheid. Dit heeft geresulteerd in gemeenschappelijke programma's, standaarden en instrumenten, zoals *Informatie op orde*, *de I-strategie Rijk*, *de Baseline*, *de Archiefvisie* en *de Doelarchitectuur digitale duurzaamheid*. Voor wat betreft de digitale archivering ontwikkelen het Nationaal Archief en de Justitiële Informatiedienst (JustID) centrale voorzieningen voor de opslag van digitale dossiers (e-depot).

Het beleid is echter nog onvoldoende geïmplementeerd. Zo zijn de genoemde instrumenten en programma's nagenoeg uitsluitend gericht op de beleidskernen van de ministeries. Uitvoerende diensten, hoge colleges van staat en publiek- en privaatrechtelijke zbo's, toch het leeuwendeel van de rijksoverheid, hebben onvoldoende profijt van het beleid. Als voorbeeld kan de recent vastgestelde Doelarchitectuur Digitale Duurzaamheid dienen, waarin staat dat het toepassingsgebied beperkt is tot de bestanden van de kerndepartementen. Eerder genoemde overheidsorganisaties hebben daardoor grote moeite om de eisen voor duurzame toegankelijkheid goed in de informatiesystemen op te nemen. Ook de kerndepartementen hebben moeite om het beleid te implementeren. Zo komt bijvoorbeeld de invoering van de *Baseline informatiehuishouding rijksoverheid* maar aarzelend op gang.⁴ In de volgende fase van het inspectieonderzoek wordt onderzocht in hoeverre de beleidskernen aan de eisen voor duurzame toegankelijkheid van digitale omgeving voldoen. Uit de gegevens van de monitor blijkt in ieder geval dat er grote verschillen tussen de departementen bestaan en dat de eisen voor duurzame toegankelijkheid vrijwel uitsluitend op de document managementsystemen worden toegepast.

⁴ Invoering van zelfregulering en zelfevaluatie in de informatiehuishouding van ministeries, een thema-inspectie, 11 maart 2010.

Archiefbescheiden

De Archiefwet 1995 stamt uit een tijd dat de grootschalige digitalisering in de kantooromgeving nog maar net op gang was gekomen. Veel bepalingen en begrippen in de Archiefwet 1995 zijn archaisch en moeilijk toepasbaar in een digitale omgeving. Vooral het begrip ‘archiefbescheiden’, het voornaamste object in de Archiefwet, belemmert een goede toepassing van de wet in een digitale omgeving. Zowel het gehanteerde begrip als de bijbehorende definitie zijn in een digitale context niet goed bruikbaar en bieden veel interpretatieruimte. Dit leidt ertoe dat veel zorgdragers de Archiefwet niet goed toepassen. Zo blijkt uit het inspectieonderzoek en de monitor dat zorgdragers soms hele categorieën en typen van digitale informatie onterecht uitzonderen en niet als archiefbescheiden beschouwen. Voorbeelden hiervan zijn ruwe data, onderzoeksgegevens of informatie die als ‘geheim’ wordt geklasseerd. Ook digitale informatie in bedrijfsapplicaties, in de kantoorautomatiseringomgeving, de e-mailomgeving, en op persoonlijke en gemeenschappelijke schijven blijft nog al eens buiten beeld. Het is bij organisaties soms volkomen onduidelijk welke digitale informatie zich in deze omgevingen bevindt en of het hier archiefbescheiden betreft. Het gevolg is dat de eisen voor duurzame toegankelijkheid niet op deze digitale informatie worden toegepast. Organisaties beschouwen vaak alleen de inhoud van het document management systeem (DMS) als archiefbescheiden en gaan er van uit dat met het invoeren van een dergelijk systeem het vraagstuk van de duurzame toegankelijkheid en de toepassing van de Archiefwet is opgelost.

Hybride archief

Hoewel alle zorgdragers nu al voor een belangrijk deel digitaal werken, beheren diezelfde zorgdragers altijd nog zowel papieren als digitale archiefbescheiden. Soms wordt het ene proces digitaal gearchiveerd en het andere in papieren dossiers, en soms wordt volledig dubbelop gearchiveerd. Dit kenmerkt de terughoudendheid, vaak voortkomend uit juridische overwegingen, om definitief afscheid te nemen van ‘papier’. Het papieren archief vormt dan als het ware de achtervang. Uit het inspectieonderzoek en de monitor komt naar voren dat veel zorgdragers nog geen maatregelen getroffen hebben om de vervanging goed en definitief te regelen. Bovendien komt het dubbele beheer de toegankelijkheid van de informatie niet ten goede. Het is dan niet duidelijk of de digitale of -papieren vorm als archiefbescheiden behandeld moeten worden.

Visie en beleid bij zorgdragers

De meeste zorgdragers hebben in de één of andere vorm een visie en/of beleid op de digitale informatiehuishouding en de archivering in een digitale omgeving. Een samenhangende visie, waarin digitaal archiveren en duurzame toegankelijkheid integraal onderdeel uitmaken van het informatie- of ICT-beleid, komt echter minder vaak voor. Hetzelfde geldt voor de informatiearchitectuur, waar volgens de monitor slechts 27% van de zorgdragers onder architectuur met inbegrip van de archiefwettelijke eisen werkt. Nu er in opdracht van het coördinerend departement BZK voor het rijk een *Doelarchitectuur digitale duurzaamheid* in ontwikkeling is, kan hier verbetering in komen.

Gescheiden werelden

De oorzaak van dit gebrek aan samenhang is mogelijk te vinden in het gegeven dat informatisering/ICT en archivering nog gescheiden werelden zijn. De 'archivering' is ook in een digitale omgeving nog vaak ondergebracht bij een afdeling Facilitair en de sturing is doorgaans niet belegd bij de top van de organisatie. Dit in tegenstelling tot ICT, dat nu bijna altijd als een strategisch onderwerp wordt gezien.

Dat er op het vakgebied archieven en informatiehuishouding weinig aan bijscholing wordt gedaan, toch onmisbaar als het om digitale ontwikkelingen gaat, en dat het bij veel zorgdragers ontbreekt aan specifieke kennis over de duurzame toegankelijkheidseisen, speelt hier zeker ook in mee.

Bewaren en vernietigen

Tegenwoordig beschikt het merendeel van de zorgdragers over een selectielijst, waardoor de bewaartermijnen van de digitale archiefbescheiden bekend zijn. Deze termijnen worden vaak op een beperkt deel van de digitale archiefbescheiden toegepast, hoofdzakelijk op de archiefbescheiden die zich in het DMS of de centrale bedrijfsapplicatie bevinden. De digitale archiefbescheiden die zich daarbuiten bevinden, bijvoorbeeld in de kantoorautomatiseringomgeving of in de overige bedrijfsapplicaties, worden vaak naar eigen inzicht of helemaal niet vernietigd.

Vanuit de eisen van de dagelijkse bedrijfsvoering wordt door veel organisaties beperkt rekening gehouden met digitale duurzaamheid. Andere belangen, zoals verantwoording en cultuurhistorisch belang blijven echter op de achtergrond. Er zijn nauwelijks organisaties die een afgewogen bewaarbeleid hebben dat van toepassing is op alle digitale informatie. Dit uit zich onder andere in het gegeven dat bij de aanschaf en inrichting van systemen als bedrijfsapplicaties, CAD- en GIS-systemen over het algemeen geen rekening wordt gehouden met de eisen voor duurzame toegankelijkheid.

Conclusie en risico

Belangrijke delen van de digitale informatie blijven buiten beeld en de eisen voor duurzame toegankelijkheid worden op slechts een beperkt deel van de digitale archiefbescheiden toegepast. Voor een deel kan dit worden toegeschreven aan de definiëring van het begrip 'archiefbescheiden' in de Archiefwet 1995. Maar ook het gebrek aan specifieke kennis bij de zorgdrager over duurzame toegankelijkheid, het niet automatisch meenemen van de duurzame toegankelijkheidseisen bij ICT- ontwikkelingen en het ontbreken van voor alle zorgdragers toepasbare richtlijnen zorgen ervoor dat zorgdragers onvoldoende greep hebben op de duurzame toegankelijkheid van hun digitale informatie. Het gevolg is dat digitale informatie ongewild en onbewust verloren kan raken, met grote risico's voor de bedrijfsvoering en het vermogen van de rijksoverheid om verantwoording af te leggen. Ook bestaat het risico dat digitaal archiefmateriaal met cultuurhistorische waarde volledig uit het zicht blijft of raakt. Tot slot wordt digitale informatie tegen de regels in te lang bewaard, wat vooral risicovol is als het persoonsgegevens en -dossiers of anderszins vertrouwelijke gegevens betreft.

Aanbevelingen

Om te kunnen garanderen dat de digitale overheidsinformatie ook in de toekomst toegankelijk is en de overheid aan de eigen regels voldoet, moeten er op korte termijn maatregelen genomen worden. Door de ministeries van BZK en OCW en door de zorgdragers zelf. De voornaamste aanbevelingen volgen hieronder. Bij de verschillende thema's staan bij de hoofdstukken 1 t/m 6 meer gedetailleerde aanbevelingen voor de zorgdrager.

Voor de Ministeries Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en:

- Pas het begrip 'archiefbescheiden' en de daarbij behorende toelichting in de Archiefwet 1995 zodanig aan, dat eenduidig blijkt dat dit voor alle digitale overheidsinformatie geldt en er geen begripsverwarring meer kan optreden.
- Zorg ervoor dat het beleid en de daaruit voortvloeiende voorzieningen en instrumenten zonder uitzondering rijksbreed geïmplementeerd worden.
- Zorg ervoor dat de zorgdragers bij het duurzaam digitaal werken concreet ondersteuning krijgen.

Voor de zorgdragers:

- Ontwikkel een samenhangende visie en beleid voor de informatiehuishouding en neem daarin expliciet op het digitaal archiefbeheer en de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie.
- Voorkom dat papieren en digitale archieven naast elkaar blijven bestaan.
- Pas de archiefwettelijke eisen voor duurzame toegankelijkheid toe op alle digitale archiefbescheiden, maak geen uitzondering voor bepaalde categorieën van informatie of voor bepaalde applicaties en systemen.
- Zorg ervoor dat bij de aanschaf, ontwikkeling en inrichting van informatiesystemen de eisen voor duurzame digitale toegankelijkheid altijd worden meegenomen.

1

Digitaal archief en digitale archiefbescheiden

Het digitale archief van een organisatie wordt gevormd door de informatie die in relatie tot de werkprocessen gegenereerd, uitgewisseld, vastgelegd en bewaard wordt. Het bevindt zich in de vorm van digitale archiefbescheiden in de verschillende applicaties, systemen en databases die worden gebruikt, variërend van kantoorautomatiseringtoepassingen en Document Management Systemen tot bedrijfsapplicaties. Uit alle onderzoeken en inspecties die de Erfgoedinspectie de afgelopen jaren heeft uitgevoerd, komt naar voren dat de begripsbepaling van ‘archiefbescheiden’ uit de Archiefwet 1995 veel ruimte biedt aan de zorgdragers voor een ‘eigen’ interpretatie van begrippen als digitaal archief en digitale archiefbescheiden.

Duidelijkheid over dit begrip, zeker in een digitale omgeving, is randvoorwaardelijk voor een goed archiefbeheer en daarmee voor de duurzame toegankelijkheid van informatie en digitale archiefbescheiden.

Bevindingen

De vraag wat digitale archiefbescheiden zijn, is op het eerste gezicht gemakkelijk te beantwoorden. Volgens de Archiefwet 1995 zijn dat: “bescheiden ongeacht hun vorm die door overheidsorganen zijn ontvangen of opgemaakt ...”. Deze bepaling betekent, ook in de digitale omgeving, dat alle overheidsinformatie als ‘archiefbescheiden’ is te beschouwen. De werkelijkheid is echter weerbarstig en organisaties interpreteren deze begripsbepaling uit de Archiefwet 1995 op uiteenlopende manieren. Om die reden is in het inspectieonderzoek bekeken wat de verschillende organisaties over dit begrip hebben vastgelegd.

Het merendeel van de zorgdragers heeft vastgesteld wat zij als archiefbescheiden beschouwt en heeft dit in bijvoorbeeld archiefbeheersregels vastgelegd. Van de 23 onderzochte organisaties hebben 65% dat gedaan, van de zorgdragers die gegevens hebben geleverd voor de monitor 80%. Hoewel dit een respectabel percentage is, kan niet automatisch worden geconcludeerd dat daarmee bij de meeste organisaties duidelijk is wat onder digitale archiefbescheiden wordt verstaan, noch dat goed met de digitale archiefbescheiden wordt omgegaan. Want opvallend genoeg zondert nog 22% van de zorgdragers de digitale archiefbescheiden uit. Ook andere uitzonderingen en beperkingen komen veelvuldig voor. Zo rekenen zorgdragers soms alleen informatie in bepaalde applicaties, zoals een Document Management Systeem of bepaalde elektronische dossiers, tot de archiefbescheiden en het digitaal archief. Dit impliceert dat digitale informatie in andere applicaties, bedrijfsapplicaties, CAD- en GIS- en financiële systemen, niet tot de archiefbescheiden wordt gerekend en niet als digitaal archief wordt gezien. Van de 23 onderzochte organisaties doen vooral de organisaties waar het digitale klantdossier centraal staat, zoals de IND, het CAK en UWV dat echter wel.

Soms nemen zorgdragers aan dat categorieën of typen van informatie niet onder de werking van de Archiefwet 1995 vallen en daarmee niet als archiefbescheiden zijn aan te merken. Zo gaat de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) er vanuit dat de staatsgeheime digitale informatie niet onder de Archiefwet valt. De SIOD beroept zich op de Wet politiegegevens, waarin de bewaartermijnen zijn geregeld. Echter inhoud en strekking van beide wetten hoeven elkaar ook niet in de weg te zitten. Andere voorbeelden betreffen onderzoeksgegevens, ruwe data en brongegevens. Bij het CBS worden bijvoorbeeld de ruwe data niet als archiefbescheiden beschouwd, bij het Universitair Medisch Centrum Groningen geldt dit voor de medische onderzoeksgegevens. Dit beeld is ook bekend van de overige academische ziekenhuizen, de universiteiten en andere onderzoeksinstellingen.

Verder zijn er applicaties en systemen waarover bij veel zorgdragers onduidelijkheid bestaat of de desbetreffende informatie als archiefbescheiden beschouwd moet worden. De 'eigen' website van een organisatie bijvoorbeeld of uitingen in sociale media als Facebook en Twitter. In de inspecties is expliciet gevraagd naar de archivering van informatie op de website en uitingen in de sociale media. Van de 23 onderzochte organisaties hebben er zeven afspraken gemaakt en maatregelen getroffen om gegevens van de website te archiveren. Acht van deze organisaties maken gebruik van sociale media voor zakelijke uitingen. Bij twee van deze zorgdragers worden deze uitingen gezien als 'archiefbescheiden'.

Conclusie

De begripsbepaling en de toelichting van het voornaamste object in de Archiefwet 1995, de 'archiefbescheiden', is niet goed toegesneden op digitale informatie en leidt daardoor tot uiteenlopende interpretaties door de zorgdragers. Hoewel het merendeel van de zorgdragers heeft vastgelegd wat zij als archiefbescheiden beschouwen, strekt dit zich meestal niet

uit tot alle digitale archiefbescheiden. De interpretatieruimte die de begripsbepaling van 'archiefbescheiden' biedt, leidt er toe dat zorgdragers hele categorieën en typen van digitale informatie ten onrechte uitzonderen. Met als gevolg dat belangrijke categorieën van informatie buiten beeld blijven en er een groot risico bestaat dat digitale informatie ongezien, ongewild en onbedoeld verloren raakt en digitale dossiers onbetrouwbaar zijn. Dit is een structureel en al vaker door de Erfgoedinspectie gesignaleerd probleem.

Aanbevelingen

Voor de zorgdragers:

- Leg vast welke digitale informatie als 'archiefbescheiden' is aan te merken.
- Betrek hierin alle digitale informatie, onafhankelijk van de applicatie of de database waarin de informatie is opgenomen en onafhankelijk van het proces waarin de informatie ontstaat.
- Zonder hierbij geen categorieën van digitale informatie uit.
- Zorg ervoor dat binnen de organisatie de bewaartermijnen uit de geldende regelgeving in lijn worden gebracht met de Archiefwet door deze bewaartermijn op te nemen in de selectielijst.



2

Visie, beleid en architectuur

Gelet op de ontwikkelingen in de digitale omgeving is het voor een overheidsorganisatie noodzakelijk om een visie op de eigen informatiehuishouding te hebben. Hoe anders kan het management in control zijn. Visie, beleid en een informatiearchitectuur zijn belangrijke voorwaarden en instrumenten, niet alleen om tot een robuuste ICT-infrastructuur en een overzichtelijk applicatielandschap te komen, maar ook om een goede en duurzaam toegankelijke digitale archivering te bewerkstelligen.

Dat een organisatie een visie voor de informatiehuishouding heeft vastgesteld, beleid heeft ontwikkeld en onder architectuur werkt, betekent echter niet automatisch dat de duurzame toegankelijkheid gewaarborgd is. Daar is meer voor nodig. Ten eerste moet duurzame toegankelijkheid van digitale informatie expliciet in de visie en het beleid worden opgenomen. Ten tweede moeten de specifieke eisen voor duurzame toegankelijkheid in de verdere plannen voor implementatie en uitvoering zijn uitgewerkt. En tot slot moet duurzame toegankelijkheid als een eis in de informatiearchitectuur zijn opgenomen. Met het ontwikkelen van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) en de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid zijn archivering en digitale duurzaamheid onderdeel gaan uitmaken van de referentiearchitectuur van de rijksoverheid. In aansluiting op deze referentiearchitectuur is voor de rijksoverheid als onderdeel van de *Enterprise Architectuur Rijksdienst een Doelarchitectuur digitale duurzaamheid* ontwikkeld.

Bevindingen

Overheidsorganisaties hebben grote ambities op het gebied van digitaal werken en digitaal archiveren. De noodzaak om, in ieder geval op hoofdlijnen, een visie op de digitale informatiehuishouding te hebben wordt dan ook nauwelijks betwist. De meeste organisaties hebben op de één of andere manier doelen en plannen voor de eigen digitale informatiehuishouding vastgelegd. Als het voorafgaande als definitie van 'een visie op de informatiehuishouding' wordt aangehouden, beschikken 20 van de 23 organisaties in het inspectieonderzoek over een visie dan wel over beleid en heeft volgens de monitor 65% van de organisaties vastgesteld beleid voor het archiefbeheer. Kijken we echter verder achter deze getallen, dan ontstaat een genuanceerder beeld en loopt de wijze waarop organisaties visie of beleid hebben vastgelegd sterk uiteen. In veel gevallen hebben de onderzochte organisaties meerdere visies of verschillende beleidsplannen. Bijvoorbeeld voor het digitale archiefbeheer en voor het digitaliseren van de primaire processen. De meeste organisaties hebben wel 'iets', bijvoorbeeld een projectplan waarin goed beschouwd een visie en duurzame toegankelijkheidseisen zijn verwoord. Of een archiefbeleidsplan waarin de digitalisering van de dossiers is uitgewerkt. Als we kijken naar de uitkomsten uit de monitor en inzoomen op de 65% van de zorgdragers die aangeven vastgesteld archiefbeleid te hebben, dan blijkt dat 32% van deze zorgdragers in dat beleid geen aandacht schenkt aan duurzame toegankelijkheid. Soms ook is het beleid verouderd, van vóór 2009. Met deze nuances verschrompelt het percentage zorgdragers met vastgesteld archiefbeleid van 65 naar 30%. Kijken we naar de architectuur, dan geeft bijna 37% van de organisaties aan onder architectuur te werken en bijna 27% onder architectuur met inbegrip van de archiefwettelijke eisen. Dit is een opvallend laag percentage, vooral omdat de informatiearchitectuur de laatste jaren zo sterk in de belangstelling staat en bepalend is voor de verdere inrichting van de informatiehuishouding.

Uit het inspectieonderzoek komt naar voren dat uitvoerende organisaties zoals de UWV, DUO, het CAK en de IND nog het dichtst in de buurt komen van een samenhangende visie op de informatiehuishouding. Deze organisaties hebben vanuit hun visie op klantgericht werken een architectuur en beleid ontwikkeld met centraal daarin het elektronisch 'klantdossier'. Archivering en duurzame toegankelijkheid zijn daarbij als bijna vanzelfsprekende elementen meegenomen.

Conclusie

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat zorgdragers zich realiseren dat een visie op en beleid voor de digitale informatiehuishouding noodzakelijk is. Voorts dat in de meeste gevallen wel het nodige hierover is vastgelegd, maar dat er tussen de verschillende organisaties grote inhoudelijke verschillen bestaan. Het ideaalbeeld van een samenhangende visie, bij voorkeur ontwikkeld met in gedachten de organisatiedoelstellingen, waarin afgewogen aandacht is voor alle componenten van de informatiehuishouding, inclusief digitale archivering en duurzame toegankelijkheid, is een zeldzaamheid. In de regel zijn de ideeën die een organisatie heeft over de toekomst van de digitale informatiehuishouding gefragmenteerd terug te vinden in een keur van documenten en bestaan er vaak verschillende visies voor de verschillende deelgebieden van de informatiehuishou-

ding. Duurzame toegankelijkheid wordt eerder terloops genoemd dan expliciet gemaakt in visie, beleid of architectuur. Het gebrek aan samenhang en het gegeven dat de duurzame toegankelijkheid in visie, beleid en architectuur niet altijd in beeld is, is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de organisatorische inrichting en aan het feit dat ICT nog vaak het informatiebeleid domineert.

De vraag is natuurlijk of dit erg is, met andere woorden of organisaties hier risico's lopen. Het antwoord is een volmondig ja. Visie, beleid en architectuur staan aan de basis van een goede digitale informatiehuishouding. Uiteindelijk komen visie en beleid tot uitvoering en bestaat het gevaar dat de gebreken en omissies in de visie in de uitvoering terugkomen. Als de eisen voor duurzame toegankelijkheid, zoals het vooraf aangeven van bewaartermijnen of het gebruiken van metadata, nooit expliciet zijn gemaakt, komt dit in de werking van digitale systemen terug. Met als mogelijke gevolgen en risico's dat de systemen op het duurzame toegankelijkheidsvlak niet voldoen.

Aanbevelingen

Aan de zorgdragers:

- Stel, uitgaande van de bestaande documenten, een samenhangende visie op de informatiehuishouding op, ontwikkel daarop beleid en neem in de visie en het beleid expliciet het digitaal archiefbeheer en de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie op.
- Neem in de informatiearchitectuur de eisen voor duurzame toegankelijkheid op.



rmine604

www.rmine.com
800-888-8888
11111

11111

604

11111

11111

www.rmine.com

3

Organisatie en personeel

Deskundig en goed opgeleid personeel is essentieel voor het beheren van digitaal archief binnen de wettelijke kaders en draagt er aan bij dat de digitale informatie zodanig toegankelijk is dat het de werkprocessen optimaal ondersteunt. Er moet in een organisatie voldoende kennis aanwezig zijn over de digitale systemen en over de eisen die aan de digitale archivering en duurzame toegankelijkheid worden gesteld. In artikel 14 van het Archiefbesluit is hierover een bepaling opgenomen. In tegenstelling tot het recente verleden is in de digitale omgeving het omgaan met informatie niet langer een zaak voor louter specialisten. Alle medewerkers van een organisatie zijn nu ook informatiemedewerkers en beheren zelf de digitale archiefbescheiden in bedrijfsapplicaties, het DMS of de kantoorautomatiseringomgeving. De specialistische deskundigheid ligt tegenwoordig in informatiemanagement, inrichting en beheer van informatiesystemen, het toepassen van metagegevens en de eisen van digitale duurzaamheid. Deze deskundigheid komt in de plaats van de traditionele kennis op het gebied van registratie en post- en archiefbeheer. In een dergelijke omgeving, waarin iedere medewerker een rol heeft in de digitale informatiehuishouding, moeten de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd en moeten er afspraken zijn gemaakt en vastgelegd over het omgaan met digitale informatie.

Bevindingen

Het overgrote deel van de geïnspecteerde 23 organisaties, circa 70%, geeft aan over voldoende en ook over deskundig

personeel op het gebied van de digitale informatiehuishouding te beschikken. De gegevens uit de monitor onderschrijven dit beeld; hier geeft circa 80 % aan over voldoende personeel te beschikken en 71% over vakinhoudelijk gekwalificeerd personeel te beschikken; dit geldt vooral voor de grotere organisaties. Zoals altijd loont het de moeite deze percentages nader te bekijken. Frappant is het gegeven dat bij meer dan de helft van de organisaties (54%) geen actieve na- en bijscholing plaatsvindt. Het is voor de onderwerpen 'digitale informatiehuishouding' en 'duurzame toegankelijkheid' moeilijk voorstelbaar dat de kennis zonder permanente scholing op peil blijft. Van de onderzochte 23 organisaties geeft een deel aan dat het aan dat er deskundigheid ontbreekt op de uit de Archiefwet voortvloeiende eisen voor duurzame toegankelijkheid.

Het digitale archief is in veel gevallen, net als in de tijd van de postkamer, gepositioneerd als onderdeel van een afdeling Facilitaire Zaken. Hier is meestal ook de regie op de 'duurzame toegankelijkheid' ondergebracht. De regie en sturing op de digitale informatiehuishouding en de digitalisering zitten meestal bij een afdeling ICT en/of informatiemanagement. Het is zelden dat beide disciplines in één afdeling zijn ondergebracht. Dit kan de samenhang tussen ontwikkelingen op ICT-gebied en duurzame toegankelijkheid van informatie nadelig beïnvloeden. Echter, zolang er afspraken zijn waardoor het zeker is dat de eisen voor duurzame toegankelijkheid in de architectuur, het beleid en de uitvoeringsprojecten worden meegenomen, hoeft dit geen belemmering te zijn. Er zijn voorbeelden van organisaties die dit goed georganiseerd hebben. Zoals het UWV, waar de afdeling 'DIV' deel uitmaakt van de *Architectuur Review Board*, of de Dienst Uitvoering Onderwijs, het UMCG en Staatsbosbeheer, waar bij de ontwikkeling van informatiebeleid- en systemen een adviesrol is gereserveerd voor het informatie- of archiefmanagement. Een toch nog grote minderheid van de geïnspecteerde organisaties geeft echter aan dat het hier aan samenhang ontbreekt. Dit wordt zichtbaar in andere uitkomsten van het inspectieonderzoek; zo worden in veel gevallen de eisen voor duurzame toegankelijkheid niet toegepast op de informatie in bedrijfsapplicaties of niet meegenomen in de informatiearchitectuur.

Om er zeker van te kunnen zijn dat digitale informatie goed en volgens de eisen van duurzame toegankelijkheid wordt vastgelegd en beheerd, is het belangrijk dat er afspraken zijn gemaakt over het omgaan met de digitale informatie, dat deze afspraken zijn vastgelegd en dat conform de afspraken wordt gewerkt. Een (online) handleiding of werkinstructies zijn in een digitale omgeving noodzakelijk. De helft van de onderzochte organisaties beschikt over één of andere vorm van werkinstructies. Opvallend is dat de organisaties die met cliëntgerichte digitale dossiers werken altijd werkinstructies hebben en hanteren. Een goed voorbeeld is de Pompestichting waar in een protocol is vastgelegd welke gegevens en documenten verplicht in het digitale patiëntdossier moeten worden opgenomen en welke informatie en documenten er absoluut niet in mogen worden opgenomen. De Pompestichting gebruikt de reguliere HKZ-kwaliteitsaudits om na te gaan of de digitale dossiers op orde zijn.⁵

⁵ Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector, het kwaliteitszorgsysteem in de zorg.

Een ander voorbeeld is het CBS. De toegankelijkheid van de documenten wordt daar geborgd in een DM/RM omgeving. De medewerkers zijn geïnstrueerd om archiefbescheiden te onderscheiden en deze of zelf in de DM/RM-applicatie op te nemen of aan te bieden aan de archiefmedewerkers of managementassistenten. Hiermee wordt voorkomen dat zich in de kantoorautomatiseringomgeving onbeheerde digitale archiefbescheiden bevinden.

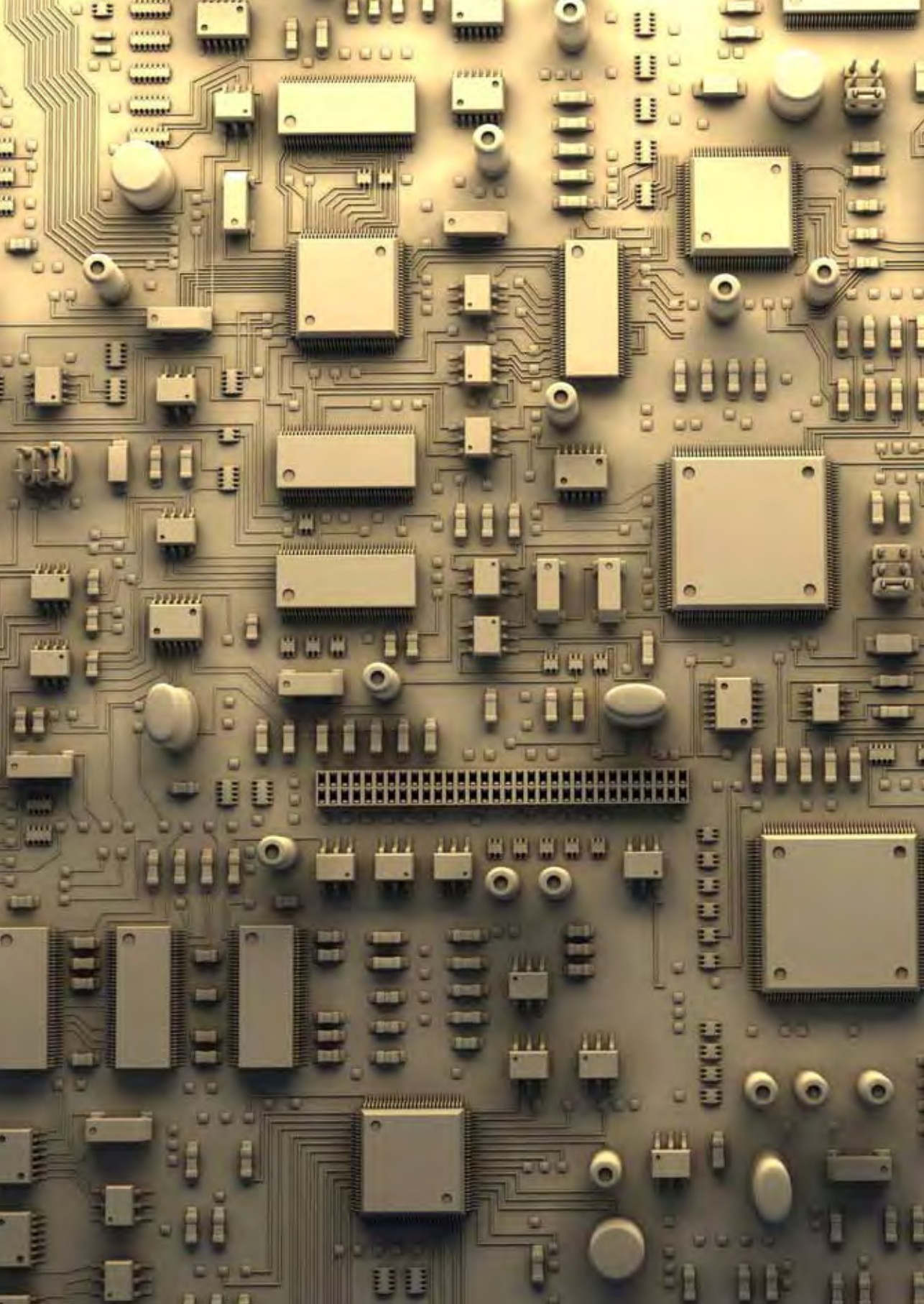
Conclusie

Bij de grotere organisaties is er over het algemeen kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel voor het inrichten en beheren van de digitale informatiehuishouding. Er wordt echter relatief weinig aan bij- en nascholing gedaan en bij nogal wat organisaties ontbreekt het aan de specialistische kennis op het gebied van de duurzame toegankelijkheidseisen. Ook is de organisatie er meestal niet op ingericht dat de archiefwettelijke eisen voor duurzame toegankelijkheid consequent in de digitaliseringontwikkelingen worden meegenomen. Met wederom als risico dat achteraf omvangrijke en dure aanpassingen in systemen moeten worden aangebracht.

Aanbevelingen

Aan de zorgdragers:

- Zorg ervoor dat voldoende kennis over digitale archivering en duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving in de organisatie aanwezig is.
- Richt de organisatie zodanig in dat de eisen voor duurzame toegankelijkheid automatisch in de ontwikkeling van de digitale informatiehuishouding worden meegenomen.
- Leg de afspraken over het omgaan met digitale informatie voor iedere medewerker vast in een handleiding of werkinstructie.
- Zorg ervoor dat de eindverantwoordelijkheid voor de digitale archivering en de duurzame toegankelijkheid op hetzelfde managementniveau is belegd als de ICT.



4

Toegankelijkheid

Om informatie te kunnen gebruiken, moet deze toegankelijk zijn.

Toegankelijk wil zeggen dat de informatie binnen een redelijke termijn vindbaar en met een redelijke inspanning raadpleegbaar is.

Alleen in toegankelijke staat is informatie bruikbaar en van waarde en is het mogelijk dat ook op de langere termijn het overheidshandelen te reconstrueren is. Dit geldt voor alle digitale archiefbescheiden die een organisatie beheert, ongeacht de vraag of de archiefbescheiden blijvend te bewaren of op termijn te vernietigen zijn en ongeacht of digitale informatie is opgeslagen in een document management systeem, in de kantoorautomatiseringomgeving of een bedrijfsapplicatie.

De toegankelijke staat is één van de basisprincipes uit de Archiefwet 1995.

Digitale archiefbescheiden moeten terug te vinden zijn met de oorspronkelijke context zoals inhoud, structuur en verschijningsvorm en met de toegekende metadata. In de digitale wereld is 'metadata' het toverwoord voor toegankelijke informatie. Echter, alleen metadateren is niet genoeg, er zijn andere voorwaarden verbonden aan het goed toegankelijk krijgen en houden van digitale informatie. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn welke digitale archiefbescheiden worden beheerd en in welke applicaties en databases deze archiefbescheiden zich bevinden.

Bevindingen

Bij alle onderzochte organisaties komen omstandigheden voor die een goede toegankelijkheid van digitale informatie kunnen belemmeren, zoals

onduidelijkheid over de vindplaats van digitale informatie, hybride beheer of het niet toekennen van metadata.

Zonder uitzondering komt bij alle onderzochte organisaties het zogenoemde 'hybride' beheer voor; de omstandigheid dat er zowel digitaal als in papieren dossiers wordt gearcheveerd. Dit hybride beheer is er in verschillende vormen, zoals het tegelijkertijd bewaren en opslaan van archiefbescheiden in de kantoorautomatiseringomgeving, in het digitaal archief en in de papieren werkdoSSIERS. Zelfs organisaties die een document management systeem gebruiken, archiveren ook nog in papieren doSSIERS. Uit de monitorgegevens komt naar voren dat 66% van de zorgdragers na vervanging de papieren archiefbescheiden in parallelle papieren doSSIERS of in zogenoemde 'dagdozen' bewaart. De achtergrond hiervan is meestal dat er, door intern juridische bezwaren, geen besluit over vervanging wordt genomen.

Hybride beheer van archiefbescheiden werkt onduidelijkheid over wat, waar en hoe er gearcheveerd wordt in de hand en is daarmee een bedreiging voor de toegankelijkheid. Het vergt ook dubbel beheer en is een extra belasting voor de organisatie. Alleen in een duidelijk afgebakende situatie, zoals bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV), waar de blijvend te bewaren archiefbescheiden in papieren doSSIERS en alle overige archiefbescheiden digitaal worden bewaard, kan de keuze voor hybride beheer te rechtvaardigen zijn.

Een belangrijke voorwaarde voor de toegankelijkheid is duidelijkheid over de vindplaats van de digitale archiefbescheiden. Is dat in een bedrijfsapplicatie, in een document- of content management systeem, in een database of in de cloud? Hiervoor is het noodzakelijk dat een organisatie een overzicht heeft van alle aanwezige applicaties en voorts heeft vastgesteld of er zich in die applicaties archiefbescheiden bevinden. De meeste van de onderzochte organisaties hebben wel een overzicht van de bedrijfsapplicaties, maar slechts zeven hiervan hebben ook een duidelijk overzicht in welke van deze applicaties digitale archiefbescheiden zijn aan te treffen. Uit de monitorgegevens blijkt dat bijna de helft (48%) van de zorgdragers niet heeft vastgesteld in welke digitale systemen zich archiefbescheiden bevinden. Deze uitkomst is zorgelijk omdat het laat zien dat veel digitale informatie, in ieder geval voor wat betreft de eisen voor toegankelijkheid, onder de radar blijft.

Veel zorgdragers gaan over op het beheer van digitale documenten in een DMS. Uit het inspectieonderzoek en uit de monitorgegevens blijkt dat meer dan de helft van de zorgdragers over een DMS beschikt. Een DMS heeft echter meestal een beperkt bereik, het wordt gebruikt voor een deel van de informatie of door één groep binnen de organisatie. Bij bijna alle onderzochte organisaties wordt buiten het DMS om gewerkt en worden digitale documenten waaronder e-mailberichten, maar ook losse PDF's, afbeeldingen, video's en geluidsfragmenten, bewaard in de mailomgeving of op een persoonlijke of gemeenschappelijke schijf. Slechts weinig organisaties beschouwen deze digitale

documenten als archiefbescheiden. Met ook weer als gevolg dat een deel van de digitale informatie buiten beeld blijft en daardoor niet goed toegankelijk is.

Heel belangrijk bij het ordenen en toegankelijk maken en houden van digitale archiefbescheiden is het toekennen van metadata, zoals vastgelegd in een metagegevensschema. Doel van het toepassen van metadata in een digitale omgeving is het in de juiste context terug kunnen vinden van archiefbescheiden. Het gebruik van metadata biedt handvatten voor betrouwbaarheid en authenticiteit van informatie. De uitkomst van het inspectieonderzoek is dat 14 van de 23 organisaties beschikken over een overzicht van gebruikte metadata, de monitorgegevens leveren echter een somberder beeld. Daarin geeft 76% van de zorgdragers aan dat zij geen metagegevensschema hebben en zegt 68% dat geen metadata worden toegekend.

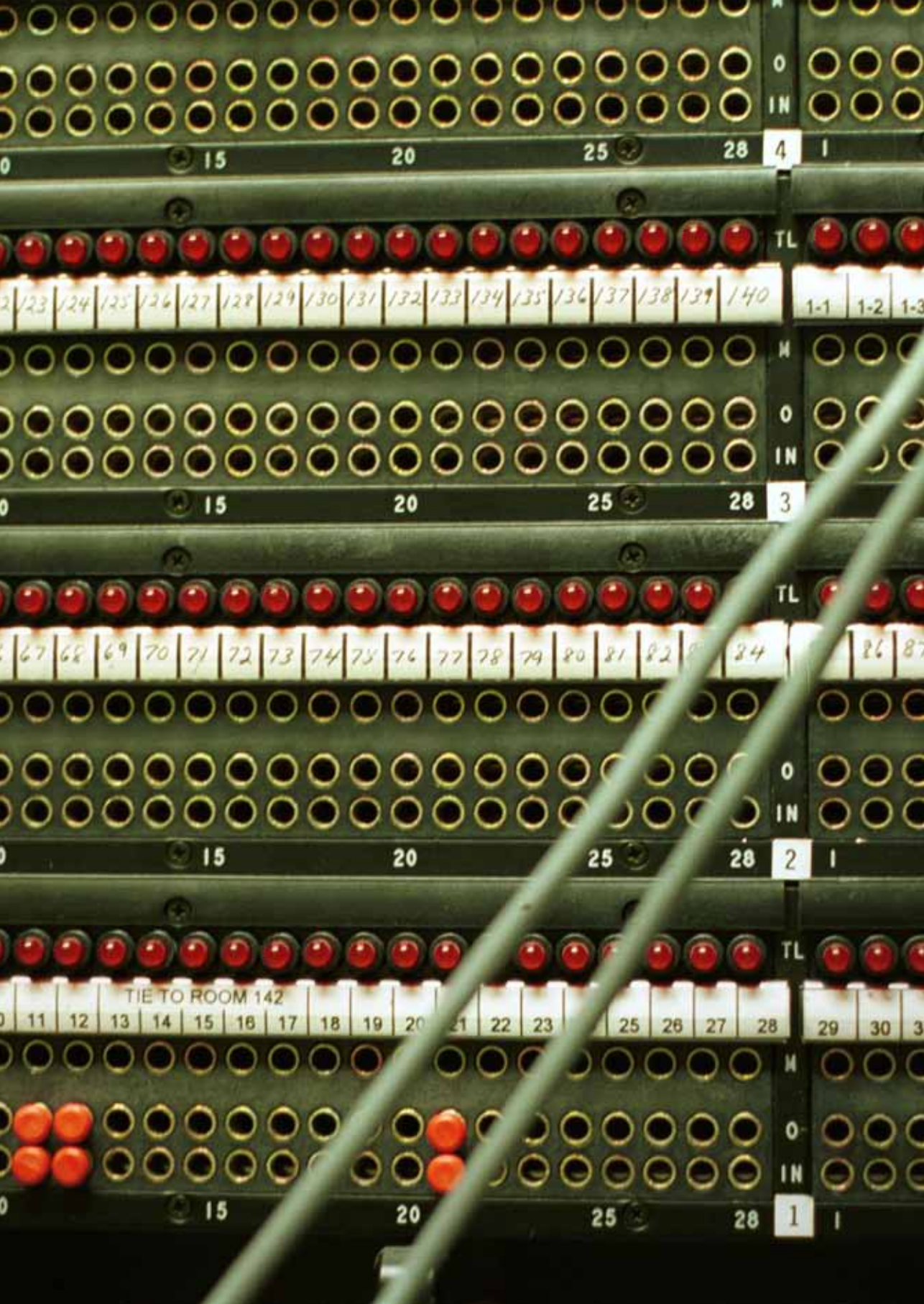
Conclusie

De toegankelijkheid van overheidsinformatie is maar voor een beperkt deel van de digitale informatie gewaarborgd, vooral omdat veel digitale informatie buiten beeld blijft. Dit wordt onder andere veroorzaakt door hybride beheer van informatie, maar ook omdat digitale informatie en documenten versnipperd worden opgeslagen en beheerd en er onvoldoende zicht is op de verblijfplaats van de digitale archiefbescheiden. De document managementsystemen die worden ingezet om de problemen bij het digitaal archiveren op te lossen, blijken in de praktijk toch vaak te worden gezien als het enige archiefsysteem en beperken zich tot een deel van de processen of een onderdeel van de organisatie. Het gebruik van metadata om de toegankelijkheid te waarborgen vindt nog maar langzaam ingang.

Aanbevelingen

Voor de zorgdragers:

- Zorg ervoor dat inzichtelijk is welke digitale archiefbescheiden zich waar in de organisatie bevinden en maak daar een overzicht van.
- Betrek hierbij alle aanwezige informatie, in de bedrijfsapplicaties, het document management systeem, de website en de kantoorautomatiseringapplicaties, inclusief de persoonlijke schijven.
- Maak een metagegevensschema.
- Koppel metadata aan de digitale informatie.



0 15 20 25 28 4 1

1/23 1/24 1/25 1/26 1/27 1/28 1/29 1/30 1/31 1/32 1/33 1/34 1/35 1/36 1/37 1/38 1/39 1/40

1-1 1-2 1-3

0 15 20 25 28 3

67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84

26 87

0 15 20 25 28 2 1

TIE TO ROOM 142

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31

0 15 20 25 28 1 1

5

Selectie en vernietiging

Het toekennen van bewaartermijnen aan digitale archiefbescheiden is een voorwaarde voor het goed kunnen regelen van duurzame digitale toegankelijkheid. Voor digitale archiefbescheiden met een bewaartermijn van vijf jaar kan een ander bewaarbeleid toegepast worden dan voor archief dat aangewezen is als blijvend te bewaren. De bewaartermijnen moeten zijn gebaseerd op een vastgestelde selectielijst. De eisen hiervoor zijn vastgelegd in artikel 5 van de Archiefwet en in artikelen 1 tot en met 5 van het Archiefbesluit. In een selectielijst worden de archiefbescheiden van een overheidsorgaan beschreven en wordt aangegeven of de bescheiden voor blijvende bewaring of voor vernietiging in aanmerking komen. In een digitale omgeving is het belangrijk om vooraf, al bij het inrichten van een applicatie, rekening te houden met het bewaren, verwijderen en vernietigen van gegevens. Bij archiefbescheiden die voor vernietiging in aanmerking komen, staat in een selectielijst vermeld na welke termijn de stukken moeten worden vernietigd. Deze termijn is niet vrijblijvend, de archiefbescheiden moeten letterlijk vernietigd worden. Dit betekent in een digitale omgeving dat de data een zodanig bewerking ondergaan, dat de informatie niet meer te lezen of te reconstrueren is. Dit is bijvoorbeeld van belang voor de bescherming van persoonsgegevens. Vernietiging van archiefbescheiden mag uitsluitend plaats vinden op basis van een vastgestelde bewaartermijn.

Bevindingen

Uit het inspectieonderzoek blijkt dat 17 van de 23 organisaties beschikken over vastgestelde selectielijsten. In niet alle

gevallen dekken deze lijsten het gehele werkterrein. De monitor Erfgoedinspectie bevestigt bovenstaand beeld. Daaruit blijkt dat 72% van de bevroegde organisaties beschikt over vastgestelde selectielijsten en dus weet wat de bewaartermijn is van de archiefbescheiden.

Dit betekent niet dat alle organisaties automatisch de bewaartermijnen koppelen aan de digitale archiefbescheiden. Van de 23 organisaties uit het inspectieonderzoek doet de helft dat. Slechts twee zorgdragers koppelen bewaartermijnen aan zowel de archiefbescheiden in het DMS als aan de archiefbescheiden in de bedrijfsapplicaties. Bij nagenoeg alle onderzochte organisaties is vastgesteld dat er digitale archiefbescheiden zijn waaraan geen vastgestelde bewaartermijn is gekoppeld.

Ook is vastgesteld dat er digitale documenten en gegevens in bedrijfsapplicaties, in de e-mailomgeving, op persoonlijke en gemeenschappelijke schijven naar eigen inzicht worden vernietigd en dat bij het saneren van het applicatielandschap en het daarmee uitfasen van applicaties, beslissingen over vernietiging worden genomen op basis van een individueel oordeel. Aan de andere kant hebben organisaties, vooral omdat digitale opslagruimte ruim voor handen is, de neiging om digitale informatie helemaal niet te vernietigen en dreigen er grote achterstanden te ontstaan in de (verplichte) vernietiging van het digitale archief.

Een voorbeeld dat het bovenstaande illustreert zijn de bevindingen bij Agentschap NL. Voor de meeste uitvoeringstaken beschikt Agentschap NL over vastgestelde selectielijsten. De bewaartermijnen uit deze selectielijsten zijn, op een enkele uitzondering na, echter niet gekoppeld aan de digitale archiefbescheiden in de bedrijfs- en de kantoorautomatiseringapplicaties. Met als gevolg dat digitale archiefbescheiden in de kantoorautomatiseringomgeving naar eigen inzicht worden vernietigd en digitale archiefbescheiden in bedrijfssystemen helemaal niet worden vernietigd. Een tweede voorbeeld betreft het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), waar een achterstand is ontstaan in het vernietigen van archiefbescheiden in de verschillende bedrijfsapplicaties, omdat deze functionaliteit hierin niet was ingebouwd. Het CJIB loopt hierdoor het risico dat privacygevoelige gegevens niet tijdig worden vernietigd. Het CJIB is zich wel bewust van dit risico en heeft maatregelen genomen om dit probleem op te kunnen lossen. Zo zullen de bewaartermijnen uit de selectielijst voortaan worden gekoppeld aan de digitale archiefbescheiden in de bedrijfsapplicaties.

Conclusie

Nog niet alle organisaties beschikken over een selectielijst. De helft van de geïnspecteerde organisaties heeft een begin gemaakt met toepassen van bewaartermijnen op een deel van het digitale archief. Alle ondervraagde organisaties beheren digitaal archief waaraan geen bewaartermijnen zijn gekoppeld. Deze digitale archiefbescheiden worden ofwel naar eigen inzicht vernietigd of nog vaker niet vernietigd.

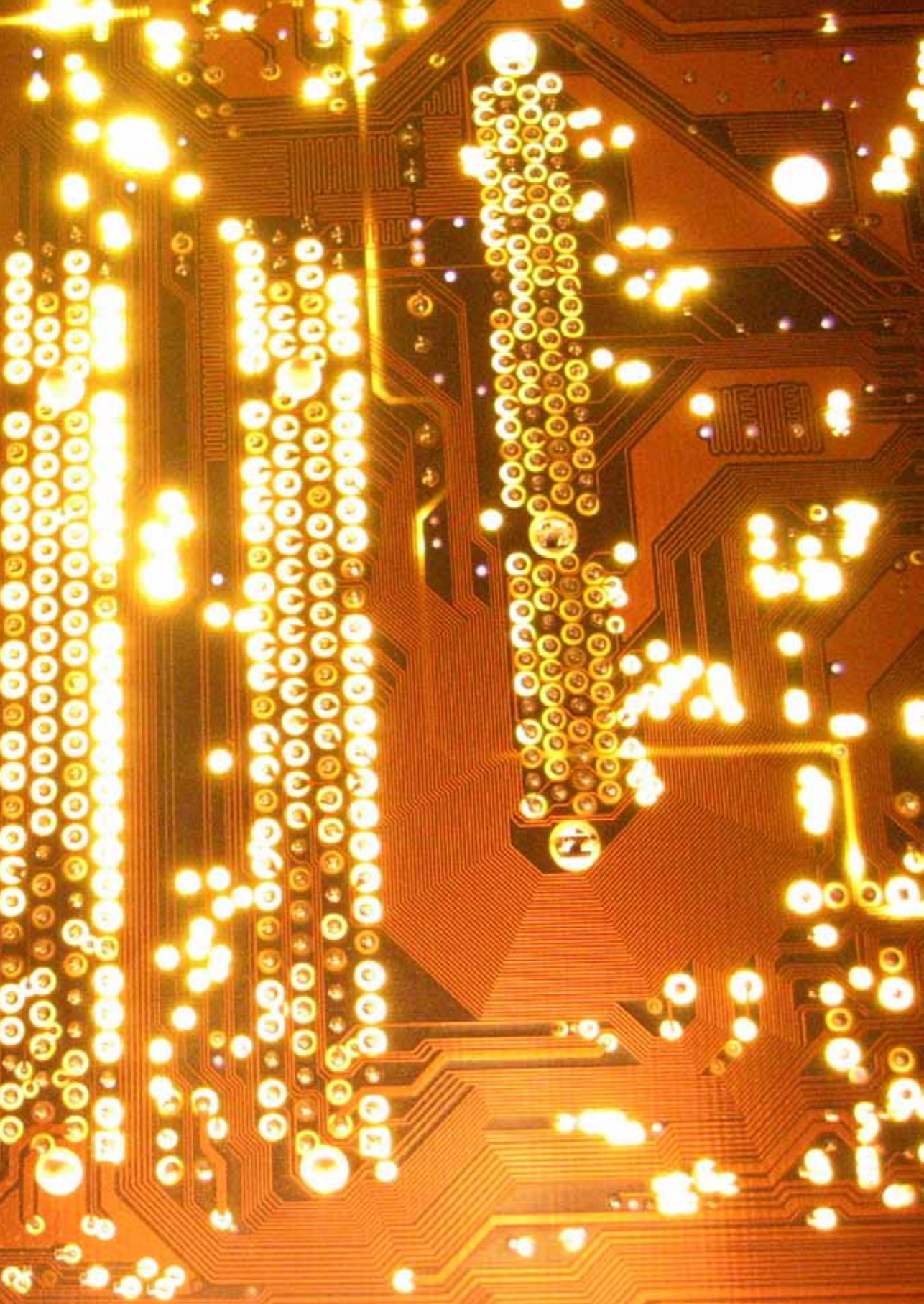
Hier lopen organisaties, maar ook de samenleving, grote risico's. Zeker is dat er digitale archiefbescheiden onterecht worden vernietigd, waardoor er belangrijke informatie kan

verdwijnen. Paradoxaal genoeg is het ook zeker dat er onvoldoende vernietigd wordt. Met als gevolg dat digitale archiefbescheiden tegen de regels in te lang worden bewaard. Voor gevoelige informatie als persoonsgegevens is dit volstrekt onwenselijk. Tevens ontstaan binnen informatiesystemen en op gemeenschappelijke en persoonlijke schijven grote digitale achterstanden.

Aanbevelingen

Aan de zorgdrager:

- Stel bij het ontbreken van een selectielijst zo spoedig mogelijk een selectielijst op en laat deze vaststellen.
- Pas de bewaartermijnen uit de selectielijst toe op alle digitale archiefbescheiden.
- Vernietig digitale archiefbescheiden uitsluitend op basis van de bewaartermijnen van de selectielijst.
- Vernietig digitale archiefbescheiden waarvan de bewaartermijn is verstreken.



6

Digitale duurzaamheid

Digitale bestanden moeten actief onderhouden worden om gedurende hun bewaartermijn leesbaar en interpreteerbaar te blijven. Digitale duurzaamheid is het overkoepelende begrip voor het gedurende een langere termijn beschikbaar houden van digitale informatie.

Een belangrijke voorwaarde om voortijdig verlies van informatie te voorkomen is om al bij de aanschaf en inrichting van applicaties en systemen rekening te houden met de eisen voor duurzame toegankelijkheid. Eisen als de mogelijkheid tot het verwijderen en vernietigen van archiefbescheiden uit de applicatie, het inbouwen van de mogelijkheid om bij de export van archiefbescheiden naar een nieuw systeem de bijbehorende metadata mee te nemen en de mogelijkheid om conversie en migratie te laten plaatsvinden. Met het goed inrichten van een applicatie of systeem is de duurzame toegankelijkheid nog niet geregeld. Er moeten ook bewaartermijnen zijn vastgesteld en in de systemen worden toegepast. Voorts moeten er al voorbereidingen voor de overbrenging zijn gedaan, bijvoorbeeld door het gebruik van open standaarden en moet er aandacht zijn voor de authenticiteit van de digitale informatie. De digitale duurzaamheidseisen zijn in detail uitgewerkt in de artikelen 21 tot en met 26 van de Archiefregeling.

De overheid heeft te maken met soms lange bewaartermijnen voor digitale informatie. Een deel van de digitale archiefbescheiden komt zelfs voor blijvende bewaring in aanmerking, zoals de onderzoeksgegevens over het klimaat die eeuwenlang bewaard zullen blijven.

Dit stelt hoge eisen aan de digitale duurzaamheid. Om op dit vraagstuk goed greep te krijgen is het voor overheidsorganisaties essentieel om in het informatiebeleid specifiek aandacht te besteden aan het bewaarbeleid. In dit beleid worden de afspraken vastgelegd over leesbaarheid en interpreteerbaarheid van digitale informatie voor de vastgelegde termijn en moeten alle eerdergenoemde elementen als migratie, conversie, authenticiteit, overbrenging en vernietiging aan bod komen.

Bevindingen

Het is belangrijk dat al bij de ontwikkeling en inrichting van informatiesystemen rekening wordt gehouden met de digitale duurzaamheidseisen. Uit het inspectieonderzoek onder 23 zorgdragers blijkt dat dit nog maar zeer ten dele gebeurt. Alleen bij de aanschaf van een DMS wordt in de meeste gevallen rekening gehouden met deze eisen, maar bij de aanschaf en inrichting van bedrijfsapplicaties gebeurt dit bij tweederde van de onderzochte organisaties niet. De achterliggende reden is dat veel organisaties het DMS als archiefsysteem zien en zich niet realiseren dat de Archiefwet ook op de informatie in bedrijfsapplicaties van toepassing is. Hoe belangrijk het is om de digitale duurzaamheid vooraf te waarborgen, illustreert het voorbeeld van de Belastingdienst die enkele jaren geleden te maken kreeg met het verloren raken van informatie uit de elektronisch ingediende belastingaangiften inkomstenbelasting 2007. Het incident had als gevolg dat de Belastingdienst honderdduizenden belastingplichtige burgers om een nieuwe aangifte moest vragen.

Hoewel bij het merendeel van de onderzochte organisaties een contour van een bewaarbeleid aanwezig is, blijft dit vaak beperkt tot een deel van de digitale informatie, bijvoorbeeld de primaire processen, of tot een beperkt aantal eisen. Uitgewerkt bewaarbeleid als onderdeel van het informatiebeleid komt nog nauwelijks voor. Organisaties zijn er echter wel attent op dat er geen gegevens verloren raken en hanteren vanuit die zorg back-up procedures. Migratie en conversie zijn al minder vanzelfsprekend. Uit de monitorgegevens blijkt dat 50% van de zorgdragers digitale archiefbescheiden niet tijdig converteren en migreren. Van de zorgdragers die dit wel doen betreft het voor 42% alleen het DMS.

Aparte vermelding verdient de vervanging van papieren door digitale archiefbescheiden. Hoewel de meeste archiefbescheiden tegenwoordig in digitale vorm ontvangen of opgemaakt worden, hebben organisaties ook nog te maken met papieren archiefbescheiden. Deze worden 'gedigitaliseerd' om verder in de digitale omgeving te worden bewaard. Als de papieren archiefbescheiden vervolgens worden vernietigd is er sprake van vervanging, omdat ze dan de plaats innemen van de originelen. Zij moeten, conform artikel 6 van het Archiefbesluit 1995, juist en volledig in de reproductie zijn weergegeven en daartoe moeten maatregelen worden getroffen, die vervolgens moeten worden opgenomen in een besluit. Bij nagenoeg alle onderzochte organisaties vindt vervanging plaats. Het merendeel van de organisaties heeft dit echter nog niet formeel geregeld.

Overigens bewaren de meeste organisatie ook nog de papieren exemplaren, zie hoofdstuk 4 voor 'hybride' beheer van archieven. Dit kan op termijn problemen opleveren met de vraag: is het digitale of het papieren stuk nu het archiefstuk? Uit de monitorgegevens blijkt dat bij 31% van de zorgdragers vervanging plaatsvindt en dat bij 55% van deze organisaties geen maatregelen zijn getroffen in de vorm van een genomen besluit.

In het inspectieonderzoek is ook nadrukkelijk gekeken naar de voorbereiding op digitale overbrenging. Voor de meeste organisaties is overbrenging in een digitale omgeving nog altijd terra incognita. De te bewaren archiefbescheiden worden in bijna alle gevallen nog op papier beheerd, om ze ook in deze vorm in de toekomst over te kunnen brengen. Als voorbeeld kan De Nederlandsche Bank dienen. Deze organisatie werkt volledig digitaal maar meent dat de duurzame digitale toegankelijkheid nog niet in die mate is geregeld dat kan worden overgegaan tot het aanvragen van een machtiging tot vervanging. Dit heeft als gevolg dat van de stukken met een langere bewaartermijn, naast het digitale exemplaar, het papieren origineel wordt bewaard dan wel dat het digitale dossier na afsluiting ervan wordt uitgedraaid. Een uitzondering wordt gevormd door twee organisaties in de justitiële keten, het Openbaar Ministerie (OM) en de IND, die voorbereidingen treffen op de digitale overbrenging, door dossiers, na het afsluiten van een zaak, in het e-depot CDD+ van JustLD onder te brengen.

De Archiefregeling eist dat digitale archiefbescheiden, uiterlijk op het tijdstip van overbrenging, opgeslagen worden in een valideerbaar en volledig gedocumenteerd bestandsformaat dat voldoet aan een open standaard, tenzij dit redelijkerwijs niet van de zorgdrager kan worden verlangd.

Het kabinet stelt open standaarden als norm. Slechts 28% van de zorgdragers slaat volgens de monitor digitale archiefbescheiden op in een duurzaam toegankelijk en open archiveringsformaat.

Conclusie

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de meeste organisaties rekening houden met digitale duurzaamheid, maar dan voornamelijk vanuit de eisen die de bedrijfsvoering daaraan stelt. Andere belangen, waaronder verantwoording en eventueel cultuurhistorisch belang spelen niet of slechts op de achtergrond mee. Er zijn nauwelijks organisaties die een afgewogen bewaarbeleid hebben waarin alle elementen zijn opgenomen die voor de digitale duurzaamheid belangrijk zijn. Voor wat betreft de overbrenging is de conclusie dat er nog steeds sprake is van een papieren werkelijkheid. De vraag is opnieuw of het erg is om de zorg voor duurzame toegankelijkheid niet vanaf het begin in te bedden in het beheer van digitale archiefbescheiden. Het antwoord daarop is ja. Duurzame toegankelijkheid van archiefbescheiden moet bij het ontstaan van informatie geregeld worden. Als dat niet gebeurt, zijn de gevolgen vaak onomkeerbaar en daarmee komt een betrouwbare digitale informatiehuishouding in gevaar.

Aanbevelingen

Voor de zorgdrager:

- Zorg bij aanschaf, ontwikkeling en inrichting van een informatiesysteem dat de eisen voor duurzame digitale toegankelijkheid worden meegenomen.
- Stel bewaarbeleid vast waarin alle elementen zijn opgenomen die voor de digitale duurzaamheid belangrijk zijn en houdt met de zwaarte van de maatregelen rekening met de bewaartermijn
- Neem bij vervanging van papieren archiefbescheiden door digitale exemplaren maatregelen om de duurzame toegankelijkheid te waarborgen.
- Tref voorbereidingen voor digitale overbrenging voor de blijvend te bewaren digitale archiefbescheiden.
- Zoek aansluiting bij een e-depotvoorziening.

Verantwoording inspectie onderzoek

De Erfgoedinspectie is vorig jaar begonnen met een inspectieprogramma op het thema duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving. Met het programma wil de Erfgoedinspectie inzicht verkrijgen in de staat van de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie bij de rijksoverheid. Doel van het inspectieonderzoek is de zorgdragers te bewegen de nodige maatregelen te treffen om de duurzame toegankelijkheid zeker te stellen. Uiteindelijke doelstelling is een digitale informatiehuishouding bij de organisaties van de centrale overheid waarin de duurzame toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden gewaarborgd is.

In 2011 is de eerste fase van het programma van start gegaan en zijn 23 organisaties geïnspecteerd, zie bijlage 3 voor de lijst van deze organisaties. Aan deze organisaties is gerapporteerd over de staat van de duurzame toegankelijkheid en over eventuele risico's en zijn aanbevelingen gedaan om deze risico's te ondervangen. Het onderhavige rapport is de samenvattende rapportage van deze eerste fase en is tot stand gekomen op basis van de bevindingen uit de genoemde 23 inspecties en op basis van de uitkomsten van de Monitor Erfgoedinspectie 2011-2012.

De inspecties zijn uitgevoerd in de vorm van een vraaggesprek met betrokken medewerkers en een bureauonderzoek van relevante

documenten als informatiearchitectuur, visie en beleids- en projectplannen. De individuele rapportages van deze inspecties zijn te vinden op de website van de Erfgoedinspectie. In deze rapportages is aangegeven met welke functionarissen is gesproken en welke documenten zijn geraadpleegd. De betrokken organisaties hebben in alle gevallen de gelegenheid gehad de bevindingen te valideren. De conclusies en aanbevelingen in de individuele rapportages zijn volledig voor rekening van de Erfgoedinspectie. De conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan de geïnspecteerde zorgdragers met een verzoek om een reactie. Zie bijlage 4 voor een bloemlezing uit deze reacties.

In de inspecties is gekeken naar alle aspecten van duurzame toegankelijkheid. De inspecties zijn in die zin beperkt dat niet is gekeken naar het daadwerkelijk gebruik van de systemen. Ook zijn de systemen zelf niet getest op de eisen voor duurzame toegankelijkheid; hier is voornamelijk gekeken naar de randvoorwaardelijke eisen.

De inspecties hebben plaatsgevonden bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's), een Hoog College van Staat, het Openbaar Ministerie en acht buitendiensten van ministeries. Het betreft organisaties die hun primaire taak voor een belangrijk deel digitaal uitvoeren. Getracht is alle typen van organisaties die onder het toezicht van de Erfgoedinspectie vallen bij het inspectieonderzoek te betrekken. De departementen zullen in een volgende fase van het programma worden onderzocht.

De Monitor van de Erfgoedinspectie is een iedere twee jaar uitgevoerd online onderzoek onder 265 zorgdragers naar belangrijke indicatoren voor een goed archiefbeheer. In de monitor 2011-2012 zijn vragen gesteld die specifiek betrekking hebben op de digitale informatiehuishouding en duurzame toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden. De uitkomsten uit de monitor zijn gebruikt in deze rapportage. Bij deze uitkomsten moet bedacht worden dat de antwoorden zelf door de zorgdrager zijn gegeven en dat er dus niet ter plaatse door de Erfgoedinspectie is onderzocht. Aan de andere kant wordt de monitor al meer dan tien jaar uitgezet en de uitkomsten kunnen dus over de jaren heen worden vergeleken. Verder beschikt de Erfgoedinspectie over veel informatie met betrekking tot de informatiehuishouding van de zorgdragers. De ervaring is dat de uitkomsten uit de monitor in grote lijnen de werkelijkheid weerspiegelen.

De afgelopen jaren heeft de Erfgoedinspectie inspecties uitgevoerd binnen het programma Basisvoorwaarden voor een goed archiefbeheer (BBS), naar aanleiding van incidenten, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst en vervolginginspecties, bijvoorbeeld bij de rechtspraak. Ook in deze inspecties is aandacht besteed aan duurzame toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden.

In de volgende fasen van het programma zal een aantal departementen, een aantal onder die departementen ressorterende diensten en privaat- en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen worden onderzocht en zal er worden gekeken naar onderwerpen als ketenautomatisering, digitale overbrenging en het e-depot.

Bijlage 2

Wettelijk kader

Uitgangspunt bij het inspectieonderzoek naar de duurzame toegankelijkheid zijn de wettelijke bepalingen zoals die zijn vastgelegd in de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling. Zijdelings zijn de verwante informatiewetten de Wet openbaar bestuur (WOB) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) betrokken. Ook is in voorkomende gevallen naar andere wetten en regelingen gekeken, zoals de Wet op de politiegegevens, waarin bepalingen zijn opgenomen over bewaartermijnen en toegankelijkheid van archiefbescheiden en dossiers. Niet alle vragen en indicatoren die in het inspectieonderzoek (en de monitor) zijn gebruikt staan letterlijk in de archiefwetgeving. In de wet wordt niet gevraagd naar een informatiearchitectuur of een beleidsplan. Echter deze indicatoren worden gebruikt om inzicht te krijgen in hoeverre een zorgdrager aan het centrale beginsel in de Archiefwet 1995, de verplichting om de archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, voldoet.

In de Archiefwet 1995 is geregeld op welke wijze overheidsorganen met door hen opgemaakte of ontvangen informatie moeten omgaan. Centraal in deze wet staat de bepaling dat overheidsorganen, in de Archiefwet zorgdragers genoemd, archiefbescheiden in goede en toegankelijke staat moeten brengen en bewaren.⁶

Naleving van de archiefwetgeving zorgt ervoor dat er zorgvuldig en in evenwicht wordt omgegaan met de verschillende en soms tegenstrijdige belangen die met overheidsinformatie zijn gemoeid. Eén van die belangen is dat overheidsorganen verantwoording moeten kunnen afleggen over hun handelen en het gevoerde beleid, zowel tegenover de burger als tegenover controlerende instanties. Voorts draagt een zorgvuldig archiefbeheer bij aan een effectieve en efficiënte taakuitvoering van de overheid. Tot slot behoort een deel van de archiefbescheiden van de overheid tot ons cultureel erfgoed; dit zijn de archieven die na twintig jaar worden overgebracht naar een zogenaamde archiefbewaarpplaats, waar ze blijvend openbaar toegankelijk zijn.

In een digitale omgeving is dit niet anders dan in de vertrouwde situatie van papieren dossiers.

De Archiefwetgeving heeft nadrukkelijk betrekking op alle archiefbescheiden, zowel in papieren vorm als digitaal. De duurzame toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden is uitgewerkt in de artikelen 17 tot en met 26 van de Archiefregeling.

Uit de zorgplicht die de Archiefwet voorschrijft vloeit een aantal belangrijke verplichtingen voort:

- Een overheidsorgaan is verplicht om voldoende deskundig personeel in dienst te hebben, zodat het digitale informatiebeheer conform de wettelijke en interne eisen kan plaatsvinden.

- Er is een volledig overzicht vereist van de digitale archiefbescheiden die de organisatie beheert en de digitale archiefbescheiden moet voorzien zijn van metadata. Overzicht en metadata zorgen ervoor dat bekend is welke informatie wordt beheerd en dat de informatie volledig toegankelijk en raadpleegbaar is.
- Een overheidsorgaan is verplicht de digitale archiefbescheiden volgens de bewaartermijnen uit een vastgestelde selectielijst te bewaren en te vernietigen.
- Een overheidsorgaan moet ervoor zorgen dat de context en authenticiteit van de digitale archiefbescheiden altijd kan worden vastgesteld.

Zoals gezegd heeft een overheidsorgaan bij het beheren van informatie naast de Archiefwet ook te maken met andere wetten. De bekendste zijn de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp stelt voorwaarden aan het beheren van persoonsgegevens, de Wob geeft elke burger het recht om bij een overheidsorgaan informatie op te vragen. De Archiefwet speelt bij de naleving van beide informatiewetten een cruciale rol. Zo kan een informatieverzoek op grond van de Wob alleen zorgvuldig afgehandeld worden als een overheidsorgaan de informatie goed op orde heeft. Ook kan de bescherming van persoonsgegevens niet worden gewaarborgd als een overheidsorgaan niet goed voor ogen heeft op welke plaatsen persoonsgegevens beheerd worden.

⁶ Artikel 3 van de Archiefwet

Bijlage 3

Lijst van de geïnspecteerde organisaties

Agentschap NL
Bureau Architectenregister
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Centraal Administratiekantoor (CAK)
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
Centrum indicatiestelling zorg (CIZ)
De Nederlandsche Bank NV
Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
KNMG
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV)
Nederlandse Politie Academie
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
Openbaar Ministerie (OM)
Pompestichting
Rijkswaterstaat Data-ICT-Dienst
Sociale Inlichtingen en opsporingsdienst (SIOD)
Staatsbosbeheer
Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Tuinbouw (NAKTuinbouw)
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG)
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

De rapportagebrieven van deze inspecties zijn openbaar en te vinden op de website van de Erfgoedinspectie;
www.erfgoedinspectie.nl.

Bijlage 4

Reactie van de geïnspecteerde organisaties

Reactie van de geïnspecteerde organisaties

De conceptversie van dit rapport is toegestuurd aan de geïnspecteerde zorgdragers met de vraag welke stappen er zijn genomen naar aanleiding van de aanbevelingen in de eerder verzonden individuele rapportages en de vraag om een reactie op het overkoepelende rapport. Hieronder zijn de reacties op de inhoud van dit overkoepelende rapport ‘Beperkt houdbaar?’ opgenomen.

De Nederlandsche Bank (DNB)

“DNB kan zich goed vinden in de laatste twee aanbevelingen in het hoofdstuk ‘Algemeen Beeld’ aan de ministeries van OCW en BZK. Zij stelt het bijzonder op prijs als er voorzieningen worden getroffen en instrumenten worden ontwikkeld, die aansluiten op de behoeften en mogelijkheden van organisaties als DNB. Dergelijke voorzieningen en instrumenten moeten een adequaat antwoord bieden op duurzaamheidvraagstukken. DNB heeft vooral behoefte aan praktische ondersteuning bij vragen, die bij onze organisatie leven, en is bereid actief bij te dragen aan ontwikkelingen op Rijksniveau, mits daarbij de praktische haalbaarheid en efficiency niet uit het oog worden verloren”.

NVWA (Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit)

“Allereerst wil ik u mijn complimenten geven voor de kwaliteit van het aangeleverde concept rapport en de wijze waarop inhoudelijke aspecten rondom duurzame toegankelijkheid daarin worden belicht. Met name het risico dat digitale informatie ongewild en onbewust verloren kan gaan (wat grote risico’s voor de bedrijfsvoering kan hebben) en het vermogen om hier achteraf verantwoording over te kunnen afleggen zijn duidelijk punten waar de NVWA aan moet werken”.

UWV (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen)

“Het overkoepelende rapport duurzame digitale toegankelijkheid vormt een goede basis om verbeteringen in de organisatie door te voeren op het gebied van de duurzame digitale toegankelijke informatiehuishouding. UWV kan zich dan ook vinden in de aanbevelingen die zijn opgenomen in het overkoepelend rapport duurzame digitale toegankelijkheid. Op dit moment is UWV bezig om maatregelen te treffen om de duurzame digitale toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden binnen de eigen organisatie verder te verbeteren. De aanbevelingen vormen een leidraad bij het doorvoeren van verbeteringen, aangevuld met de archiefwettelijke kaders en de kaders vanuit de eigen organisatie”.

Rijkswaterstaat

“In uw rapportages schetst u het belang van het op orde zijn van de digitale informatiehuishouding voor de overheid en onze organisatie. In de uitvoering van onze taken neemt informatie(voorziening) een steeds belangrijker positie in en ik onderschrijf dan ook volledig het belang van duurzame toeganke-

lijkheid van de digitale informatie. Hierbij ben ik me bewust dat we nog een behoorlijke weg te gaan hebben voordat de gewenste situatie is bereikt en er vele - soms lastige - stappen zijn die we hierin nog kunnen en moeten zetten. Het verhelderen van de door u benoemde onduidelijkheid in de regelgeving is hierbij een randvoorwaarde. Rijkswaterstaat werkt hard aan de verbetering van de duurzame toegankelijkheid van zijn digitale Informatiehuishouding. Dit mede op basis van de door u gedane aanbevelingen”.

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

“De algemene indruk is dat het een helder rapport is. Er is een duidelijke samenhang tussen de bevindingen die voortvloeien uit de inspecties bij de verschillende overheidsorganen en de daaraan gerelateerde aanbevelingen. DUO herkent zich in de aanbevelingen. De status van de aanbevelingen is verschillend van aard: sommige aanbevelingen zijn gerealiseerd, anderen zijn in ontwikkeling bij DUO. Kortom, de aanbevelingen van de Erfgoedinspectie zijn voor DUO een leidraad om digitaal archiefbeheer en duurzame toegankelijkheid van digitale informatie verder vorm te geven”.

Centraal Bureau voor de Statistiek

“Het overkoepelend rapport geeft een overzichtelijk beeld van de huidige digitale informatiehuishouding bij overheidsorganisaties. Ik ben het met u eens dat de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie goed geregeld moet zijn”.

Inspectie SZW (voorheen SIOD)

“De Inspectie SZW onderschrijft de conclusie van de Erfgoedinspectie, dat de staatsgeheime informatiestroom, zowel digitaal (in informatiesystemen en applicaties) als op papier onder de Archiefwet valt. De Inspectie SZW neemt maatregelen, dat voor deze informatiestroom de verplichtingen uit zowel de Wet Politiegegevens en de Archiefwet worden nageleefd”.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

“Als eerste kan ik zeggen dat ik de kwaliteit van het rapport in het algemeen uitstekend vind. Het is duidelijk geschreven, legt specifieke archiefterminologie goed uit en beargumenteert helder de getrokken conclusies en geformuleerde aanbevelingen. Daarvoor mijn complimenten. Ook in de aanbevelingen kan ik mij goed vinden. Een paar daarvan lijken wellicht open deuren, maar ik kan me voorstellen dat dat wellicht niet voor elke organisatie het geval is. De aanbevelingen aan OCW en BZK zijn uit het hart gegrepen: op dit thema is brede samenwerking tussen overheidsorganisaties een vereiste om over de hele linie een acceptabel resultaat te boeken. Voor veel kleinere organisaties, waar ik de Tweede Kamer in deze kwestie ook toe reken, zijn de te nemen maatregelen relatief complex, tijdrovend en duur. Aansluiten bij de instrumenten (in ontwikkeling) voor de departementen zou daar al verbetering in aanbrengen”.

CAK

“Ten aanzien van uw rapport betreffende de gehele centrale overheid herkent het CAK zich in de conclusies waarbij naar expliciet het CAK verwezen wordt. Voor het overige onderschrijft het CAK het belang van duurzame toegankelijkheid in digitale omgevingen. In het archiefbeleid van het CAK speelt dit element een belangrijke rol”.

Politieacademie

“Als politieacademie onderschrijven we de inhoud van het concept-rapport inzake de digitale informatievoorziening”.

De Erfgoedinspectie en het toezicht op de informatie huishouding van de centrale overheid

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op een belangrijk deel van het Nederlandse erfgoed. De Erfgoedinspectie ziet in opdracht van de minister van OCW toe op de informatiehuishouding van de centrale overheid, op het behoud en beheer van de rijkscollectie, de nationaal beschermde cultuurvoorwerpen en -verzamelingen, de archeologische en gebouwde monumenten, de archeologische opgravingen en vondsten en de beschermde stads- en dorpsgezichten.

Voor wat betreft het toezicht op de informatiehuishouding ligt de focus van de Erfgoedinspectie op de archivering en de duurzame toegankelijkheid van archiefbescheiden, zowel in de vorm van gegevens als documenten, zowel digitaal als niet-digitaal. Object van toezicht zijn de departementen en daaronder vallende diensten, de Hoge Colleges van Staat, de rechterlijke macht, publiekrechtelijke bestuursorganen, privaatrechtelijke bestuursorganen voor wat betreft de openbaar gezag taak en de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Bijlage 6

Begrippenlijst

Archiefbescheiden

Bescheiden, ontvangen of opgemaakt door een organisatie, en naar hun aard bestemd om daaronder te berusten. Met andere woorden, bescheiden die een relatie hebben met de uitvoering van de taken van de organisatie.

Archiefbeheer

Alle taken die nodig zijn om de archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren.

Bedrijfsapplicaties

Een digitaal systeem dat een bedrijfsproces ondersteunt. Hieronder worden niet verstaan het DMS of kantoorautomatisering.

Beleid

Het beleid met betrekking tot het archiefbeheer kan zijn opgenomen in een algemeen beleidsplan of in een informatiebeleidsplan of archiefbeleidsplan.

CAD-systeem

Computer-aided design, teken- en ontwerp systemen.

Conversie

Proces van omzetten van records van het ene medium naar het andere of van het ene formaat naar het andere.

Digitale systemen

Met een digitaal systeem wordt bedoeld een systeem dat een bepaald bedrijfsproces digitaal ondersteunt. Dat betreft zowel een bedrijfssysteem of bedrijfsapplicatie als een document management systeem (DMS).

Document management systeem (DMS)

Een digitaal systeem bestaande uit een applicatie en een database voor de registratie, het beheer en het raadplegen van archiefbescheiden, waarin deze worden opgeslagen en vervolgens vindbaar zijn.

E-depot

Een digitaal archiefsysteem waarmee de duurzame toegankelijkheid en de duurzame opslag met garanties voor authenticiteit, integriteit en volledigheid van digitale archiefbescheiden geregeld zijn.

GIS

Geografische informatie systeem.

Informatie-architectuur

Een architectuur is een beschrijving van een complex geheel, en van de principes die van toepassing zijn op de ontwikkeling van het geheel en zijn onderdelen.

Informatie-huishouding

Het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en - opslag of archivering ter ondersteuning van de primaire processen.

Kantoor-automatisering

De standaardhulpmiddelen in een geautomatiseerde kantooromgeving, zoals e-mail, tekstverwerking, spreadsheets en opslag media als de persoonlijke of gezamenlijke schijf.

Keten

Hier wordt bedoeld een keten van organisaties, soms over verschillende bestuurslagen heen, waarin één of meer werkprocessen wordt samengewerkt en waarbinnen digitale gegevensuitwisseling plaatsvindt.

Metagegevens

Gegevens die context, inhoud en structuur van archiefstukken en hun beheer door de tijd heen beschrijven. (Ook metadata genoemd).

Metagegevens-schema

Logisch samenhangend overzicht dat de relaties aangeeft tussen de metadataelementen, meestal door regels voor het gebruik en beheer van metadata in het bijzonder met betrekking tot de semantiek, de syntax en de mate waarin de waarden verplicht zijn.

Migratie

Handeling waarbij digitale archiefbescheiden worden overgezet van het ene systeem naar het andere, met behoud van authenticiteit, integriteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid.

Overbrenging

Overbrenging van archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen en die ouder zijn dan 20 jaar naar een archiefbewaarplaats, waarbij wijziging van verantwoordelijkheden en uitbreiding van de openbaarheid plaatsvindt.

Selectielijst

De selectielijst is een wettelijk voorgeschreven document (artikel 5 van de Archiefwet), waarin de bewaar- en vernietigingstermijnen van archiefbescheiden formeel zijn vastgelegd.

Toegankelijkheid

Informatie is toegankelijk als deze vindbaar, interpreteerbaar en uitwisselbaar is voor daartoe bevoegde personen of systemen.

Vernietigen

Vernietigen of wissen van archiefbescheiden of archiefbestanddelen zonder dat zij weer kunnen worden gereconstrueerd.

Vervanging

Reproductie van archiefbescheiden met het doel tot vernietiging van de oorspronkelijke archiefbescheiden over te kunnen gaan.

Visie

Lange termijn perspectief.

Zorgdrager

Degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden.

Bijlage 7

Bronnen

- Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling.
- Een demeterende overheid?, de risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid. Rijksarchiefinspectie, 27 januari 2005.
- Informatie op orde, kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie. Kamerstuk 29.362, nr 101, september 2006.
- Baseline informatiehuishouding rijksoverheid, ICTU 2009.
- NORA, Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, versie 3.0, 2009-2010
- Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie, ICTU 15-07-2009.
- Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid, ICTU 09-12-2010
- Informatiehuishouding van het Rijk, Algemene Rekenkamer 11-02-2010.
- Modernisering Informatiehuishouding Digitaal Documentbeheer, Kamerbrief 16-03-2010.
- iOverheid, WRR-rapport 86, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 07-03-2011.
- Archiefvisie, Kamerbrief van 30-06-2011.
- I-strategie Rijk, Kamerbrief van 15-11-2011.
- Enterprise Architectuur Rijksdienst: Doelarchitectuur digitale duurzaamheid. Concept 0.1.1, april 2012.

De geraadpleegde bronnen bij de 23 geïnspecteerde organisaties staan vermeld in de rapportages aan die organisatie. Deze rapportages zijn terug te vinden op de website van de Erfgoedinspectie.

Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag
Tel: 070 412 40 12
Fax: 070 412 40 14
E: info@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl

ISBN 978-90-815392-4-1
December 2012

