

Vergaderjaar 1995–1996

20 644

Informatievoorziening openbare sector

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 1995

Met deze brief informeren wij u over **het project «Digitale duurzaamheid»** zoals toegezegd tijdens de behandeling van de Archiefwet 1995 in de Eerste Kamer in april van dit jaar.

In juni 1995 heeft u de derde Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector «Terug naar de toekomst» ontvangen over kansen en risico's die de informatisering met zich mee brengt. Onderdeel van deze nota is het project «Digitale duurzaamheid». Met dit project willen wij voorkomen dat – kort gezegd – de overheid aan «geheugenverlies» gaat lijden, omdat machineleesbare (of liever digitale) gegevensbestanden verdwijnen of niet meer raadpleegbaar zijn. Het gevaar dat dit gebeurt is zeker niet denkbeeldig.

Diverse onderzoeken, onder andere van de Algemene Rekenkamer (1991), hebben geleid tot inzicht in de risico's en dilemma's die samenhangen met het beheren en bewaren van digitale gegevensbestanden en in de richtingen waarin oplossingen kunnen worden gezocht. Wij zijn van mening dat de verantwoording van de overheid in het gedrang kan komen en – op langere termijn – een deel van het collectieve geheugen zal verdwijnen, als geen tijdige maatregelen worden genomen.

Eenmaal vergeten is voor altijd vergeten.

De indeling van deze brief is als volgt. Eerst worden de ontwikkelingen met betrekking tot digitaal opgeslagen gegevens geschetst en wordt beschreven op welke punten deze risicovol zijn. Vervolgens wordt ingegaan op de verdeling van de verantwoordelijkheden met betrekking tot digitale gegevensbestanden. Ten slotte wordt de richting aangegeven, waarin naar onze mening de geschetste ontwikkelingen in goede banen kunnen worden geleid.

1. De praktijk met betrekking tot digitale gegevensbestanden

Ten onrechte wordt vaak gedacht dat de tekortkomingen met betrekking tot het beheren en bewaren van digitale gegevensbestanden vooral van technische aard zijn. Eerder onderzoek, zoals in 1993 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Rijksarchiefdienst uitgevoerd door EAC/RAND en neergelegd in «Het heden onthouden» (ter kennisgeving bijgevoegd¹, heeft echter aangetoond dat de technische veroudering van media en systemen maar één van de manco's is. Het beheer van digitale gegevens en het ontbreken van noodzakelijke meta-informatie, waarover later in deze brief meer, vereisen primair onze aandacht.

Eerste voorwaarde aan het beheer van digitale informatie is dat de noodzakelijke gegevens snel en volledig teruggevonden kunnen worden. Binnen veel overheidsorganisaties bestaat echter geen of onvoldoende inzicht in de aanwezige digitale gegevensbestanden. Meestal worden digitale documenten niet op dezelfde wijze verwerkt als papieren documenten. Procedures zijn nog geënt op de papieren situatie, terwijl de praktijk in toenemende mate gedigitaliseerd is. «Voor de zekerheid» bestaan er veelal twee informatiestromen (op papier en digitaal opgeslagen) naast elkaar. Deze twee stromen zijn niet identiek en beide niet volledig. En niemand weet op welke punten ze van elkaar afwijken. Op die manier is bij veel overheidsinstellingen een grijs schemergebied ontstaan. Registratie en afstemming van beide informatiestromen is noodzakelijk.

Een tweede dilemma is dat bij digitale gegevensbestanden vaak de bijbehorende meta-informatie ontbreekt. Met meta-informatie worden gegevens over de context van het document bedoeld, bijvoorbeeld: wie is de auteur, aan wie is het gericht, op welke datum is het geschreven en verstuurd en binnen welk beleidsterrein en organisatie is het document ontstaan. Meta-informatie is nodig om een document op waarde te kunnen schatten en om het te kunnen plaatsen in de oorspronkelijke context en te interpreteren.

Voor het afleggen van verantwoording – en op termijn voor historisch onderzoek – zijn de «kale» gegevens waarde- en betekenisloos. Veel van de nodige meta-informatie lijkt in principe relatief eenvoudig te formaliseren en dus te automatiseren. Idealiter wordt meta-informatie in een zo vroeg mogelijk stadium aan de digitale gegevensbestanden gekoppeld, maar in ieder geval in een stadium dat de meta-informatie nog beschikbaar is. Tenslotte moet ook vastgelegd worden met welk technisch systeem het document is gemaakt; de noodzaak hiervoor wordt in het navolgende uitgelegd.

Derde aandachtspunt bij het bewaren en beheren van digitale gegevensbestanden hangt samen met de technologische ontwikkelingen. Steeds sneller verschijnt er nieuwe computerapparatuur en -programmatuur. Oude informatiedragers (zoals diskettes, beeldplaat, tape) passen niet meer in de nieuwe computers. Bovendien is de markt zeer instabiel: computerleveranciers verdwijnen of worden opgeslokt door andere. Met de systemen van de overblijvende leveranciers kan de overheid de gegevens vaak niet meer raadplegen. Voortdurende conversie naar de nieuwe systemen is dus noodzakelijk, maar die vindt veelal niet plaats. Ook moet er voor worden gewaakt dat bij het converteren essentiële meta-informatie verloren gaat.

Computerprogramma's moeten soms tegen hoge kosten geheel opnieuw geprogrammeerd worden.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De paradoxale situatie ontstaat dat vanwege het voortschrijden van de moderne informatie- en communicatietechnologie – waardoor nu een ongekend aantal mogelijkheden ontstaat tot het opslaan en raadplegen van digitale informatie – diezelfde informatie verloren gaat, omdat deze niet meer toegankelijk en raadpleegbaar is.

Indien digitale gegevensbestanden, die voor langere tijd bewaard moeten worden voor doeleinden van verantwoording en cultuur-historisch onderzoek, (nu al) verloren gaan omdat ze niet meer vindbaar, «betrouwbaar» (inclusief meta-informatie) en/of raadpleegbaar zijn, heeft dit voor de overheid de volgende consequenties. Allereerst zullen de primaire processen belemmerd worden of meer kosten, voor zover noodzakelijke informatie niet teruggevonden kan worden, en zal werk «overgedaan» moeten worden. Als essentiële informatie ontbreekt, kan een minister niet goed verantwoording over zijn daden afleggen en kan de recht- en bewijszoekende burger niet beschikken over de gevraagde overheidsinformatie. Duidelijk moge zijn dat een dergelijk «geheugenverlies» van de overheid niet in geld is uit te drukken.

2. Verantwoordelijkheden met betrekking tot digitale gegevensbestanden

Ingevolge de Archiefwet zijn alle ministers en de besturen bij gemeenten, provincies en waterschappen verantwoordelijk voor het archiefbeheer binnen hun organisatie. Zij dienen zorg te dragen voor het in goede, geordende en toegankelijke staat houden van hun (digitale) gegevensbestanden. Onder verantwoordelijkheid van de minister i.c. de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen oefent de algemene rijksarchivaris het toezicht uit op het archiefbeheer bij het rijk. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is verantwoordelijk voor aanwijzing van die gegevensbestanden die wegens hun waarde als bestanddeel van het cultureel erfgoed voor permanente bewaring in aanmerking komen.

In het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1990 (IVR) zijn de verantwoordelijkheden in grote lijnen als volgt verdeeld:

- Iedere organisatie is in eerste instantie verantwoordelijk voor de eigen informatievoorziening.
- Voor een aantal deelgebieden van de overheidsinformatievoorziening is aanvullende afstemming nodig. Daartoe zijn verschillende bewindslieden aangewezen, in het algemeen op een voor de hand liggende wijze, bijvoorbeeld de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de informatievoorziening binnen de gezondheidszorg, en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor de vastgoedinformatie. De minister i.c. de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft aldus onder andere een coördinerende verantwoordelijkheid voor de documentaire informatievoorziening binnen de rijksdienst.
- Daarnaast heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nog een algemene coördinerende verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening in de openbare sector. Hij neemt initiatieven voor onderwerpen, die de grenzen tussen bovengenoemde deelgebieden overstijgen en waar schaalvoordelen zijn te behalen door een gezamenlijke aanpak.

3. Voorgenomen maatregelen

In 1996 zal de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen regels vaststellen inzake de duurzaamheid en de toegankelijkheid van dat deel van de door de overheid opgemaakte archiefbescheiden, dat als bestanddeel van het culturele erfgoed moet worden bewaard. De bevoegdheid tot het stellen van dergelijke regels berust op de Archiefwet 1995 en het zeer binnenkort vast te stellen Archiefbesluit

1995. Voor wat digitale archiefbescheiden betreft zal in die regels vooral aandacht worden gegeven aan de kwaliteit van de programmatuur voor opslag, verwerking en raadpleging van de gegevens, hun geordende en toegankelijke staat en aan de reproductie en conversie van digitale archiefbescheiden. Over deze regels zal uiteraard met de mede-overheden worden overlegd.

Maar formele regelgeving alleen is niet voldoende. Bestuurders en overheidsmanagers moeten worden voorgelicht over de risico's en dilemma's, die samenhangen met de keuze voor een digitale informatievoorziening en met het gebruik van de elektronische snelweg. Bovendien bereiden wij, in overleg met de departementen, VNG, IPO en Unie van Waterschappen, een samenhangend pakket van maatregelen voor. Deze maatregelen borduren deels voort op de aanbevelingen uit het rapport «Het papieren tijdperk voorbij» (Rijksarchiefdienst, 1995). Vanwege de complexiteit van de materie is een integrale en brede aanpak vereist. Zo kan voorkomen worden dat op meerdere plaatsen «het wiel moet worden uitgevonden». De volgende stap is het mobiliseren van de benodigde middelen, in personele en financiële zin, om samen met alle bestuurslagen de voorgenomen maatregelen uit te voeren. Gewenste eindsituatie is het opbouwen en bewaren van betrouwbare (enkelvoudige) digitale gegevensbestanden, zodat aan de volgende voorwaarden kan worden voldaan:

- de primaire processen bij de overheid verlopen voorspoedig en geregeld, omdat ook (oude) digitale gegevenbestanden beschikbaar en raadpleegbaar zijn;
- de overheid kan beschikken over betrouwbaar «bewijsmateriaal» in digitale vorm teneinde zich te kunnen verantwoorden over haar handelen;
- digitale gegevensbestanden die op grond van wetgeving als de Wet Openbaarheid van Bestuur openbaar zijn, zijn voor burgers ook elektronisch beschikbaar en raadpleegbaar;
- digitale gegevensbestanden, die voor overbrenging naar een archiefdienst in aanmerking komen, zijn raadpleegbaar ten behoeve van historisch onderzoek.

De verantwoordelijkheid voor het onderwerp van deze brief berust bij de ondertekenaars ervan. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal de uitvoering coördineren van de voorgenomen maatregelen, die betrekking hebben op zijn verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer. Tegelijkertijd zal de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de uitvoering coördineren van de maatregelen die zijn verantwoordelijkheid voor de documentaire informatievoorziening betreffen. Uiteraard zullen wij zorgdragen voor een goede afstemming tussen de beide ministeries.

Hoogste prioriteit van de voorgenomen maatregelen heeft het formuleren van functionele vereisten voor beheersystemen van digitale gegevensbestanden.

Voorwaarde daarvoor is duidelijkheid over welke meta-informatie minimaal aan werkprocessen en aan formele digitale documenten gekoppeld (en blijvend bewaard) moet worden voor verantwoording, betrouwbare communicatie en historisch onderzoek.

Hiervoor kan worden aangesloten bij buitenlands onderzoek en voor de Nederlandse rijksoverheid bij de institutionele onderzoeken, die in het kader van PIVOT worden verricht. Een volgende stap is het ontwikkelen van model-procedures voor routing en beheer van formele digitale documenten en gegevensbestanden. Tenslotte zal onderzocht moeten worden welke technische standaarden beschikbaar zijn voor betrouwbare

opslag van digitale gegevensbestanden, danwel de ontwikkeling ervan door de markt gestimuleerd moet worden.

Afsluiting

Wij zullen u, ieder vanuit onze eigen verantwoordelijkheid voor dit onderwerp, in 1996 nader informeren over de uitvoering van de voorgenomen maatregelen: Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in de Cultuurnota (september 1996) en Binnenlandse Zaken in de voortgangsrapportage BIOS 3 «Terug naar de toekomst» (juni 1996). Daarbij wordt vanzelfsprekend zorggedragen voor een goede onderlinge afstemming.

Met deze brief hopen wij u voldoende te hebben geïnformeerd over het voorgenomen beleid met betrekking tot machineleesbare of digitale gegevensbestanden. Met tijdige maatregelen en een goede samenwerking tussen de overheden kan het collectieve digitale geheugen van onze samenleving worden veilig gesteld. Alleen dan kan de overheid voldoen aan de eisen van doelmatigheid, betrouwbaarheid en controleerbaarheid, nu en in de nabije toekomst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis