

Vergaderjaar 2008–2009

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP, EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2009

Met deze brief reageren wij, zoals toegezegd¹, op het advies *Informatie: grondstof met toekomstwaarde* van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur dat verscheen op 31 maart 2008. De raden geven daarin hun advies op de kabinetsvisie en het actieprogramma Informatie op Orde (IoO)² en schetsen een aantal uitdagingen voor de (nabije) toekomst. In de voorliggende brief gaan wij met name in op de opgave waarvoor het rijk staat om de achterstanden in archiefbewerking aan te pakken en presenteren wij daarvoor een aantal concrete maatregelen. Daarnaast zijn een visie en maatregelen nodig om de informatiehuishouding³ verregaand te moderniseren, waardoor ambtenaren op een verantwoorde en duurzame manier digitaal kunnen werken. Over de maatregelen op dit laatste punt zullen wij u eind 2009 informeren.

Advies Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur

De raden waarschuwen in hun advies «Informatie: Grondstof met toekomstwaarde»⁴ voor een zg. «informatie-infarct». Daarmee doelen de raden op het gevaar dat overheidsorganisaties nog niet «in control» zijn als het gaat om hun informatiehuishouding, terwijl de ontwikkeling van nieuwe media in volle vaart doorgaat. De raden wijzen op de tekenen dat het informatie-infarct al begonnen is. In de kranten verschijnen immers regelmatig berichten over zoekgeraakte en onbruikbaar geworden digitale informatie.

Het toekomstbeeld is somber: doorgaan op dezelfde weg betekent volgens de raden onvermijdelijk een aantasting van een aantal kernwaarden van de rechtsstaat zoals transparantie, zorgvuldigheid, toegankelijkheid, verantwoording en verantwoordelijkheid; kortom van goed bestuur.

De raden roepen op de kabinetsvisie op het informatiebeleid te moderniseren. Die visie moet verder gaan dan het actieprogramma Informatie op

¹ Kamerstuk TK 2007–2008, 29 362, nr 141.

² Kamerstuk TK 2005–2006, 29 362, nr 101, Kabinetsvisie «Informatie op Orde; Vindbare en toegankelijke overheidsinformatie», dd. 29 juni 2006 (Kamerstuk 29 362, nr. 101).

³ De informatiehuishouding is het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en -opslag of archivering ter ondersteuning van de primaire processen. (vrij naar «Het Expertise Centrum: De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid», juni 2005).

⁴ Informatie, grondstof met toekomstwaarde (RvC en Rob, 31 maart 2008).

Orde. Het beleid moet radicaal worden gewijzigd. Concreet moet er volgens de raden rijksbreed geïnvesteerd worden in de herwaardering van informatie als grondstof met toekomstwaarde en de duurzame toegankelijkheid van informatie.

1. De herwaardering van informatie als «grondstof met toekomstwaarde»

Een goede informatiehuishouding is volgens de raden cruciaal voor het functioneren van de overheid. Toch is de aandacht daarvoor bij veel overheidsorganisaties minimaal. Zo blijft bijvoorbeeld informatie op persoonlijke schijven en in e-mailboxen staan waardoor deze slecht toegankelijk is voor de organisatie.

De raden geven aan dat de status van de informatiehuishouding binnen overheidsorganisaties moet worden verhoogd. Dit vereist een manier van werken waarin recht wordt gedaan aan de verschillende functies van informatie, zoals verantwoording, bedrijfsvoering, en erfgoed, maar ook voor de recht- en bewijszoekende burger. Deze functies moeten beleidsmatig met elkaar in evenwicht gebracht worden. Informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen moet zorgvuldig en veilig tot stand komen.

2. De duurzame toegankelijkheid van relevante informatie

Een moderne overheid moet volgens de raden in staat zijn om te voorzien in de informatiebehoefte van zowel de burger als de eigen medewerker. Het wegwerken van de huidige archiefachterstanden en het duurzaam toegankelijk maken van informatie daaruit, is daarom van belang. Ook moet voorkomen worden dat er nieuwe achterstanden ontstaan (papier en digitaal). Dit kan volgens de raden via een gemoderniseerd selectiebeleid¹, door het aanpassen van regelgeving waar nodig en door binnen overheidsorganisaties de verantwoordelijkheden voor een goede informatiehuishouding hoger te beleggen.

Kabinetsreactie op het advies

Het kabinet beschouwt het advies van de raden als een belangrijke steun in de rug. Het advies onderstreept nut en noodzaak van de maatregelen die het kabinet tot dusver heeft genomen om de informatievoorziening binnen het Rijk op orde te brengen. Het belang van informatie is op zich onomstreden. Overheidsinformatie is van belang voor informatieverwerving en meningvorming in de democratie, als publiek verantwoordingsinstrument en uiteindelijk ook als onderdeel van het cultureel erfgoed.

De dienstverlening aan burger en bedrijf kan alleen op een hoger peil gebracht worden wanneer digitale informatie-uitwisseling tussen onderdelen van de (rijks)overheid mogelijk gemaakt wordt. Vindbare en toegankelijke informatie is één van de basisvoorwaarden voor de e-overheid. De raden wijzen erop dat de burger op een bepaald moment wel gaat profiteren van investeringen in de «frontoffice», maar dat, wanneer de noodzakelijke procesintegratie aan de achterkant niet op orde is, de dienstverlening nog steeds niet goed verloopt. In het kader van het Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP) werken Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen samen om deze achterliggende processen te integreren.

Visie op informatie in het digitale tijdperk

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de raden dat verdere visievorming op de veranderende informatiehuishouding nodig is, onder andere om het informatie archiefbeleid van de rijksoverheid structureel te vernieuwen. De raden spreken daarbij ook van de noodzaak tot een cultuurverandering om de aandacht te vestigen op het belang van infor-

¹ Selectie is kort gezegd gericht op het scheiden van voor vernietiging en voor blijvende bewaring bestemde (overheids)informatie. Die laatste categorie wordt overgebracht naar het Nationaal Archief.

matie daar waar het gecreëerd wordt. Het kabinet onderstreept ook deze notie. De modernisering van de informatiehuishouding is primair een organisatievraagstuk. De basis ligt bij de medewerker die besluit hoe hij zijn handelen documenteert, en kennis deelt met anderen die deze toegankelijk maken voor derden. Wanneer dit vanaf de start niet goed gebeurt, is er achteraf niets meer (democratisch) te controleren.

Het kabinet onderschrijft de notie dat het in onze huidige, steeds digitaler werkende, samenleving geen gemakkelijke opgave is om de informatiehuishouding goed op orde te krijgen en te houden. Het tempo waarmee wij nieuwe mogelijkheden bedenken om informatie te creëren, te verrijken en samen te voegen gaat niet gelijk op met de mogelijkheden om deze goed te beheren en toegankelijk te houden, ook niet op langere termijn. Een koerswijziging is nodig. In de volgende paragrafen van deze brief wordt ingegaan op de opgaven die het kabinet de komende jaren wil oppakken.

De raden spreken over de vorming van een «informatiewet». Het kabinet is van mening dat noodzakelijke verbeteringen in de uitvoering mogelijk zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving. In plaats van de Archiefwet 1995 te wijzigen, stelt het kabinet voor om concrete maatregelen te treffen die binnen de huidige wettelijke kaders tot aanzienlijke vernieuwing en versnelling kunnen leiden. Indien nodig zullen onderliggende regels voor de uitvoering (in met name het Archiefbesluit 1995) herzien worden. Verbetering van de samenhang tussen verschillende wettelijke kaders krijgt in het kader van het programma Informatie op Orde aandacht.

Intensivering is nodig

Het kabinet wil de modernisering van de informatiehuishouding binnen de Rijksdienst de komende jaren versnellen. Dat kan door te investeren in een duurzame, digitale toekomst voor het Rijk én tegelijkertijd maatregelen te nemen om de huidige informatie versneld vindbaar en toegankelijk te maken en houden.

Het kabinet zet concreet in op de volgende gecombineerde aanpak:

1. De kaders voor overheidsinformatie voor het rijk worden op orde gebracht en de samenwerking in de informatie- en archiefketen wordt versterkt;
2. Het kabinet streeft er naar om in een periode van vijf jaar op alle beleidskernen digitaal documentbeheer¹ geïmplementeerd te hebben;
3. De archiefachterstanden worden in tien jaar weggewerkt.

Het kabinet benadrukt het belang dat de drie elementen gezamenlijk worden opgepakt. Immers, zonder kaders en samenwerking lukt het ons niet om digitaal te gaan werken; daarvoor zijn immers goede afspraken over informatie-uitwisseling, beheer en behoud van informatie nodig. En, als de kwaliteit van digitaal werken niet van de grond komt, zal de archiefberg blijven groeien.

In de rest van deze brief wordt de aanpak toegelicht.

1. Informatie op orde brengen en versterking samenwerking

In 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de kabinetsvisie «Informatie op Orde; vindbare en toegankelijke overheidsinformatie» (afgekort: loO). De coördinatie van het programma ligt bij de minister van OCW en de staatssecretaris van BZK. De minister van OCW is verantwoordelijk voor normering en standaarden in het kader van de Archiefwet 1995, toezicht, waardering- en selectiebeleid en beheer en behoud van maatschappelijk waardevolle informatie. De staatssecretaris van BZK is verant-

¹ Digitaal documentbeheer: een geautomatiseerd systeem waarmee overheidsinformatie wordt gecreëerd, gebruikt en beheerd, volgens de eisen van duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid.

woordelijk voor de efficiënte en effectieve inrichting van de informatie-functie in de rijksoverheid.

Van 2006 tot en met 2011 werken alle ministeries en het Nationaal Archief samen aan de uitwerking van het programma loO. In hoofdlijnen gaat het om het opstellen van informatiekaders en richtlijnen en mogelijke vereenvoudiging van procedures en wet- en regelgeving, die nodig zijn voor het op orde brengen van de papieren en digitale informatiehuishouding zodat overheidsinformatie vindbaar en toegankelijk wordt en blijft.

Het kabinet besluit hierbij dat de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid gehanteerd wordt bij de inrichting van de (digitale) informatiehuishouding. Organisaties binnen de rijksoverheid beschikten niet over een gedeeld normenkader om de kwaliteit van de inrichting van de digitale informatiehuishouding van het Rijk te borgen. De mogelijkheden om samen te werken en onderling digitaal gegevens uit te wisselen werd daardoor beperkt. Het kabinet gaf daarom in het programma loO de opdracht om een basisset van normen, eisen en maatregelen op te stellen. Deze basisset is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en internationale standaarden, welke eisen stellen aan de kwaliteit van de informatiehuishouding. Het Kennisprogramma Digitale Informatiehuishouding (actielijn 3 uit het programma loO) faciliteert in de invoering en naleving van de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid.

Het programma Informatie op Orde loopt nog tot en met 2011. Financiering van dit tijdelijke programma is reeds in 2006 bij de vaststelling van loO geregeld.

Daarnaast hebben de ministeries hun archiefachterstanden tot en met 1975 weggewerkt in het Project Wegwerken Archiefachterstanden (PWAA), waarover apart aan de Kamer gerapporteerd wordt.

In *bijlage 1* is een overzicht van de acht actielijnen van Informatie op Orde opgenomen en is de stand van zaken per actielijn vermeld.

Inrichting CIO-functie

Het kabinet heeft in december 2008 besloten om binnen alle departementen de rol van Chief Information Officer (CIO) te beleggen. De CIO is onder meer verantwoordelijk voor de departementale strategie voor informatievoorziening en ICT en bewaakt de toepassing van rijksbrede kaders. Met de instelling van de CIO-functie komt er een betere aansluiting tussen ICT en de vraagkant vanuit het primair proces. Ministeries kunnen geen projecten met een grote ICT-component starten zonder dat de (eigen) CIO daarover een oordeel heeft gegeven¹. Daarbij bewaakt de CIO de toepassing van de rijksbrede kaders zoals bovengenoemde Baseline Informatiehuishouding Rijk. Ook wordt de Kamer via een centrale rapportage geïnformeerd over grote ICT-projecten. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de wens van de raden om hoger in het management van overheidsorganisaties aandacht te creëren voor de kwaliteit van de informatiehuishouding.

Samenwerking in de informatie- en archiefketen leidt tot actieve openbaarheid

Het kabinet constateert dat betere samenwerking in de archief- en informatieketen noodzakelijk is. Hiermee worden overlap en dubbele kosten voorkomen. Verdergaande samenwerking op het terrein van de archiefbewerking, de digitalisering van beleidsinformatie en digitaal werken leidt ook tot andere organisatievormen, zoals de inrichting van één archiefbewerkingsorganisatie. Hierover meer in paragraaf drie. Ook is, met het oog op duurzaam beheer en opslag van digitale overheidsinformatie, de rol van het Nationaal Archief in het informatiestelsel van belang. Door digitalisering kan de overheid relevante informatie voor

¹ TK 2008–2009, 26 643, nr. 135.

burgers sneller en actief openbaar maken. Dat levert een duidelijke bijdrage aan het functioneren van ons democratisch bestel. En bovendien maakt eenmalige opslag van kwalitatief hoogwaardige digitale informatie meervoudig gebruik mogelijk en is gunstig voor de beheer- en opslagkosten. De ervaringen van het Nationaal Archief met e-depot zijn daarbij van belang.

Als wij succesvol zijn in de invoering van het digitaal documentbeheer en het wegwerken van archiefachterstanden, zouden wij in staat moeten zijn om na een relatief korte periode (bijvoorbeeld een paar jaar na beëindiging van de kabinetsperiode) informatie voor bewaring over te dragen aan het Nationaal Archief.

2. Beleidskernen werken digitaal

Het kabinet heeft in 2008 het startsein gegeven voor het programma Digitale Werkomgeving Rijksdienst (DWR). Het programma levert een interdepartementale infrastructuur om plaats-, tijd-, en organisatieafhankelijk te werken. Dat maakt het ook mogelijk om over organisatiegrenzen heen digitaal te kunnen gaan samenwerken.

De meeste departementen werken nu gedeeltelijk digitaal, maar er zijn geen goede afspraken over hoe dit gebeurt. Het beheer van informatie is niet goed geregeld.

Uitgaande van de DWR infrastructuur gaan de beleidskernen (volledig) digitaal documentbeheer toepassen. Daarbij zullen de departementen hun «Best Practices» met elkaar uitwisselen, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de aanwezige kennis en expertise binnen het Rijk. De komende maanden wordt de aanpak verder uitgewerkt. Ook in het kader van bezuinigingsvoorstellen voor de taakstelling op de bedrijfsvoering bij de rijksoverheid, wordt gekeken welke besparingen deze aanpak op kan leveren.

Digitaal werken vraagt ook een andere attitude daar waar informatie gecreëerd en gedeeld wordt. Om belangrijke informatie vindbaar en toegankelijk te houden moeten wij tijdig, zo mogelijk al bij de vorming van informatie, bepalen welke informatie lang (duurzaam) toegankelijk gehouden moet worden. Om dat mogelijk te maken is vernieuwing van het (archieff)selectiebeleid noodzakelijk. OCW werkt hier in 2009 aan in nauwe samenwerking met betrokkenen in de archiefketen van de rijksoverheid. Er wordt gebruik gemaakt van het rapport «Gewaardeerd verleden» dat eind 2007 is uitgebracht door een commissie van deskundigen onder leiding van prof. dr. K.J.P.F.M. Jeurgens¹. Een eerder raadsadvies over erfgoedselectiebeleid uit 2005 («Het tekort van het teveel»)² wordt daarmee in feite uitgewerkt tot voorstellen voor archiefselectie in het digitale tijdperk.

In deze brief gaan wij verder niet uitvoerig in op maatregelen die nodig zijn om de digitale informatiehuishouding verregaand te moderniseren. De maatregelen daarvoor worden nog uitgewerkt, waarbij aandacht zal zijn voor de aanpak van selectiebeleid en het inrichten van digitaal documentbeheer op basis van «Best Practices». In een volgende brief zal het kabinet daarop terugkomen.

3. Archiefachterstanden versneld wegwerken

Bij de totstandkoming van het actieprogramma Informatie op Orde werd ervan uitgegaan dat het digitale tijdperk het einde zou betekenen van de stroom «papieren» informatie. Dat is nu nog niet het geval. Doordat departementen nog niet of slechts gedeeltelijk digitaal werken en het

¹ Gewaardeerd verleden, bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven. Rapport van de commissie Waardering en Selectie, september 2007.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 314, nr. 23.

beheer van digitale informatie nog niet goed geregeld is, blijft de papieren informatiestroom groeien.

In de afgelopen jaren is het relevante archief van de ministeries tot 1976 overgebracht naar het Nationaal Archief. Recent onderzoek wijst uit dat er bij de Rijksdienst naar schatting 800 strekkende kilometer papieren en andersoortig archief is, in onderhanden dossiers en reeds afgesloten in de depotruimten over de periode vanaf 1976 tot nu. Deze hoeveelheid van 800 strekkende km bevat ook archief dat niet voor permanente bewaring in aanmerking komt. Een goed overzicht ontbreekt echter. Naar schatting 300 km hiervan vraagt om substantiële bewerking. De achterstand in archiefbewerking verhindert dat burgers toegang krijgen tot de relevante informatie. Met de huidige aanpak en de huidige inzet van mensen en middelen duurt het ruim 50 jaar voor de relevante informatie uit deze bestaande papieren archieven is geselecteerd, bewerkt en toegankelijk gemaakt. Hierin zit veel cultuurhistorisch en maatschappelijk interessant materiaal. Er komt ook dagelijks archief bij. De 800 km papieren archief met de huidige capaciteit scannen en daarmee digitaal beschikbaar maken, levert geen winst op in tijd en kosten. Na ruim 50 jaar is het dan slechts gescand en nog niet verder toegankelijk gemaakt.

Met een intensivering van ongeveer €15 miljoen per jaar wil het kabinet de bestaande achterstanden in 10 jaar wegwerken. Hiermee worden 190 arbeidsplaatsen gecreëerd. Het betreft een intensivering in termen van de Vernieuwing Rijksdienst. Dit kan door een tijdelijke inzet van extra medewerkers en bundeling van krachten in één archiefbewerkingsorganisatie en een nieuwe manier van waarderen en selecteren. Ervaringen uit PWAA worden hierbij benut. Hieronder worden beide maatregelen toegelicht.

Maatregel: oprichten één archief(bewerkings)organisatie voor het rijk
De ministeries staan voor een gezamenlijke opgave om hun archief-achterstanden vanaf 1976 weg te werken. Departementen hebben aangegeven dat ten minste 300 strekkende km nu reeds concreet voor bewerking in aanmerking komt. Binnen de rijksdienst zal daartoe één organisatie worden opgericht om gezamenlijk structureel archiefbewerking (en bijbehorend opslag en beheer) op zich te nemen en daarbij de ontstane archieven vanaf 1976 (papier en andersoortige media) te selecteren en te bewerken. Onderdelen van de departementale documentaire informatievoorziening eenheden, te weten de eenheden semi-statisch archief en de gehele Centrale Archief Selectiedienst (CAS) zullen hierin opgaan. De organisatie zal geleidelijk worden opgebouwd in de periode 2010–2012. De departementen en de CAS zullen in deze periode één voor één aansluiten op een opportuun moment. Het Platform van Rijks Ondernemingsraden staat positief tegenover deze ontwikkeling. De departementen hebben toezeggingen gedaan voor het wegwerken van de achterstanden in een periode van 10 jaren.

De archiefbewerkingsorganisatie zal nauw samenwerken met het Nationaal Archief. De archiefbewerkingsorganisatie heeft een regierol voor de ministeries ten aanzien van de methode van werken en het monitoren van de voortgang bij alle departementen.

Deze shared service organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. De oprichting van deze nieuwe organisatie heeft geen gevolgen voor de verdeling van de archiefwettelijke verantwoordelijkheden tussen de minister van OCW en de andere ministers (zorgdragers genoemd in de Archiefwet). Enkele departementen hebben aangegeven delen van het werk in eigen beheer uit te voeren. Zij zullen daarbij nauw samenwerken met de archiefbewerkingsorganisatie, zodat dezelfde aanpak gevolgd wordt en de voortgang in de bewerking integraal gerapporteerd kan worden aan de minister van OCW en de staatssecretaris van BZK.

Maatregel: anders selecteren in archieven

Optimale voortgang kan worden geboekt als, bovenop de procesversnelingen die in het kader van PWAA zijn gerealiseerd, in de aanpak van de achterstanden nog een paar eenvoudige doch doeltreffende maatregelen genomen worden, die tot scherpere keuzes dwingen over wat bewaard of vernietigd moet worden. Het gaat om zowel om beleids- als uitvoeringsdossiers. Uitgangspunt voor de nieuwe aanpak is dat selectie plaatsvindt vanuit het perspectief van wat in ieder geval bewaard dient te blijven. Onderbouwingen daarvoor worden geleverd door het maken van risicoanalyses (welke informatiebestanden zijn – mede gelet op hun hoge risicoprofiel – zonder meer te bewaren) en maatschappelijke analyses (door de meest kenmerkende ontwikkelingen en gebeurtenissen in de Nederlandse samenleving in de periode 1976–2006 in kaart te brengen)¹. Het Nationaal Archief rondt in 2009 het onderzoek dat hiervoor nodig is af, zodat de nieuwe archiefbewerkingsorganisatie in 2010 daadwerkelijk met de resultaten daarvan aan de slag kan.

Toepassing van de nieuwe aanpak betekent dat enerzijds de energie zoveel mogelijk wordt gericht op de maatschappelijk meest waardevolle bestanden die dan voor publiek toegankelijk worden, terwijl anderzijds het overige materiaal zonder intensieve bewerking voor vernietiging wordt geselecteerd. Selectie wordt dan eenvoudiger en hanteerbaarder en de bewerkingscapaciteit wordt zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet op de belangrijkste informatie.

Deze aanpak vereist een goed overzicht van de aanwezige archieven bij de ministeries. In overleg met de ministeries zal op grond van een «schouw» een (meerjarig) bewerkingsprogramma vanaf 2010 worden opgesteld.

De scherpere keuzes die moeten worden gemaakt zouden frictie kunnen opleveren met al vastgestelde selectielijsten. Het Nationaal Archief zal helpen om bestaande selectielijsten in voorkomende gevallen langs zo eenvoudig mogelijke weg aan te passen, of deze te vervangen door meer generieke instrumenten die eenvoudiger te hanteren grondslagen bieden voor vernietiging. De Raad voor Cultuur zal om advies worden gevraagd over de aanpak en de uitwerking.

Toezicht en evaluatie

Samen zullen wij de voortgang bewaken van deze maatregelen. De Erfgoedinspectie sector Archieven zal inspecteren en toezien op de organisatie, kwaliteit en voortgang bij het versneld wegwerken van de archiefachterstand.

Om vast te stellen in hoeverre de oorspronkelijke schattingen van de achterstand kloppen en na te gaan of de vernieuwde selectiemethode goed en effectief is, vindt eind 2011 een tussentijdse evaluatie plaats, die kan leiden tot herijking van de benodigde capaciteit.

Financiële paragraaf

De totale kosten van de gekozen aanpak bedragen ca. € 148 miljoen (circa € 15 miljoen per jaar). Het kabinet kiest ervoor om deze naar rato van de achterstanden om te slaan over de betreffende departementen. Alle departementen hebben toezeggingen gedaan voor het wegwerken van de achterstanden in 10 jaren met uitzondering van Justitie. De archieven van Justitie behoeven nog nader onderzoek. Met de toezeggingen van de departementen wordt nu € 66 miljoen bekostigd. Justitie draagt voor de eerste twee jaren (2010 en 2011) bij in een deel van de kosten voor de intensivering. Bij besluitvorming door Justitie eind 2011 en na de voorgenomen evaluatie, besluit het kabinet over de verdere invulling van de bekostiging en over een bijgesteld bewerkingsstempo. Hierover zult u geïnformeerd worden.

De minister van OCW en de staatssecretaris van BZK coördineren dit

¹ Het betreft hier een zogeheten «retrospectieve» toepassing van de op effectiviteit en efficiëntie gerichte waarderingsmethodiek voor archieven die is ontwikkeld in het rapport «Gewaardeerd Verleden» van de Commissie waardering en selectie onder leiding van prof. dr. K.J.P.F.M. Jeurgens.

traject; de departementen blijven (natuurlijk) zelf verantwoordelijk voor de invoering en de kwaliteit van hun informatiehuishouding.

Tot slot

Met de bovenstaande maatregelen zet het kabinet een volgende stap die zorgt dat de rijksoverheid informatie toegankelijk houdt. De gekozen aanpak leidt tot verbeteringen in de informatiehuishouding van de Rijksoverheid, met heldere afspraken over samenwerking. De in deze brief geschetste maatregelen vergen een flinke gezamenlijke bestuurlijke en financiële impuls. Het kabinet zal regelmatig de effectiviteit van de genomen maatregelen bezien en aan de hand daarvan besluiten of aanpassingen noodzakelijk zijn. Wij informeren uw Kamer periodiek over de voortgang.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

Voortgangsrapportage Programma Informatie op Orde juli 2006–mei 2009

De kabinetsvisie «Informatie op Orde; vindbare en toegankelijke overheidsinformatie» is uitgewerkt in een programma met acht actielijnen voor de periode 2006–2011. Sinds het verschijnen van «Informatie op Orde» is veel werk verzet. Op de eerste zes actielijnen zijn inmiddels stappen gezet. Die leveren vervolgens input voor de actielijnen zeven en acht waaronder de vernieuwing van wet- en regelgeving. Het zwaartepunt lag in 2008 enerzijds op de inrichting van de digitale informatiehuishouding op basis van alle relevante wettelijke kaders en anderzijds op de ontwikkeling van een nieuwe selectiesystematiek. Selectie gaat over het beoordelen van welke informatie voor de overheid zelf én de burger toegankelijk moet blijven. Eind 2007 is in het kader van «Informatie op Orde» advies gevraagd aan de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur. Dat advies «Informatie: grondstof met toekomstwaarde» verscheen op 31 maart 2008. De reactie op dat advies is niet in deze rapportage opgenomen, maar in de begeleidende brief.

Actielijn 1: Digitalisering van de rijksoverheid en een baseline voor (digitale) informatiehuishouding

Op 24 juni 2008 is de eerste versie van de «Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid» afgerond. De Baseline is een basisset van normen, eisen en maatregelen met betrekking tot de digitale informatiehuishouding van het Rijk. Deze basisset is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en internationale standaarden, waaronder 11 regelingen die eisen stellen aan de kwaliteit van de informatiehuishouding, zoals de Archiefwet 1995, de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet bescherming persoonsgegevens, de Comptabiliteitswet en het Voorschrift informatiebeveiliging Rijk. Deze benaderen het beheer van overheidsinformatie vanuit verschillende maatschappelijke belangen en doelen. De Baseline geeft houvast zodat de manager op het ministerie beter in staat is om te voldoen aan al die wettelijke eisen voor het beheer van digitale informatie ten behoeve van zijn primaire processen. De ministeries gaan de komende tijd aan de slag met het implementeren van de Baseline (zie verder bij actielijn 3). De Baseline is een dynamisch document dat binnen het Kennisprogramma verder ontwikkeld en beheerd wordt. Eén van de pijlers van de Baseline is risicomanagement en bijzondere aandacht krijgen ook standaarden (voor digitalisering) en metadata. De opzet van de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid is vergelijkbaar met de Baseline financieel en materieel beheer (conform de Comptabiliteitswet). Het streven is om de Baseline vast te stellen als rijksbreed instrument, bijvoorbeeld in de vorm van een circulaire. Dit traject start begin 2009.

Actielijn 2: Control, audit en toezicht

De visie van «Informatie op Orde» eist dat de kwaliteit van de digitale en papieren informatiehuishouding structureel onderdeel is van de reguliere bedrijfsvoering van het Rijk en daarom dient deze opgenomen te worden in de reguliere planning & controlcyclus van de ministeries. De Baseline is het instrument daarvoor. In het kader van actielijn 2 is de Baseline geschikt gemaakt om te worden getoetst door de interne auditdiensten. Door de EDP Auditpool is een zelfevaluatie instrument ontwikkeld dat verder zal worden uitgebreid met een *maturity model*. Als de interne controle- en auditfunctie op de informatiehuishouding geregeld is, dan kan het (externe) archiefwettelijke toezicht door de Erfgoedinspectie op termijn meer op afstand plaatsvinden. Hiertoe worden in 2009 enkele pilots gehouden. De toezichtsystematiek op andere wetten in het informatiedomein zal in een latere fase worden onderzocht.

Actielijn 3: Samenwerking en kennis

Het Kennisprogramma Digitale Informatiehuishouding is op 1 september 2008 gestart en loopt tot en met 2011. De staatssecretaris van BZK is opdrachtgever. Het programma is ondergebracht bij ICTU. De ministeries staan voor de opgave de Baseline te implementeren in de eigen organisatie. Daarbij lopen zij vaak tegen dezelfde uitdagingen aan. Om die reden is een Kennisprogramma in het leven geroepen, waarin kennis en instrumenten worden ontwikkeld en gedeeld voor én door de departementen. Het Kennisprogramma ondersteunt de implementatie van de Baseline bij departementen die willen starten met digitaliseringstrajecten en organiseert de verdere ontwikkeling en beheer van de Baseline. Bovendien stelt het nieuwe beroepsprofielen en opleidingsvereisten op voor functies in het digitaal documentbeheer. Het programma is bedoeld voor Rijksoverheid en wordt met interesse gevolgd door de VNG, het IPO en de UvW. Het bestaande platform InterLAB is ondergebracht bij het Kennisprogramma. Tevens zoekt het Kennisprogramma aansluiting bij aangrenzende projecten zoals NORA/MARIJ (Nederlandse Overheids Referentie Architectuur/Model Architectuur Rijksoverheid) en NoiV (Nederland Open in Verbinding: actieplan van het ministerie van EZ ter bevordering van de toepassing van open standaarden). Het werkplan van het Kennisprogramma is in het najaar van 2008 uitgewerkt met de departementen en het Nationaal Archief.

Actielijn 4: versoepelen overgang van papier naar digitaal

Deze actielijn is afgerond met de publicatie van de Beleidsregel «Digitale vervanging archiefbescheiden» in januari 2008 door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De beleidsregel biedt een kader en een vereenvoudigde procedure voor het definitief vervangen van papieren informatie door digitale reproducties. Bij deze substitutie worden de papieren originelen vernietigd. Omdat bij het papier materiaal kan zitten dat voor blijvende bewaring in aanmerking komt, is voor een dergelijke vervanging volgens de Archiefwet 1995 een machtiging van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vereist. De nieuwe beleidsregel geeft daar richtlijnen en uitvoeringsregels voor. Inmiddels is door enkele ministeries gestart met de voorbereiding van een aanvraag voor machtiging tot vervanging van papier conform de beleidsregel.

Actielijn 5: Nieuwe aanpak voor selectie

De kabinetsvisie «Informatie op Orde» benadrukt dat archiefselectie een andere benadering vereist in het digitale tijdperk. Aan de daadwerkelijke selectie van documenten moet een waardering voorafgaan, op basis van een wettelijk voorgeschreven lijst. Wat is het (blijvend) bewaren waard en wat kan of moet door overheidsorganisaties na verloop van tijd vernietigd worden? Eind 2007 heeft een commissie van deskundigen onder leiding van professor dr. K.J.P.F.M. Jeurgens, hoogleraar archivistiek van de Universiteit Leiden op verzoek van de Algemene Rijksarchivaris het rapport «Gewaardeerd verleden» uitgebracht. Daarin is een visie ontwikkeld op archiefselectie. Het levert concrete bouwstenen voor vernieuwing van de selectiesystematiek voor de rijksoverheid. Het rapport «Gewaardeerd verleden» gaat over zowel de methodiek (de inhoudelijke kant van de waardering) als de procedures.

Een projectgroep van het ministerie van OCW, het Nationaal Archief en ministeries heeft in 2008 gebruik gemaakt van deze bouwstenen om een nieuwe selectiesystematiek te ontwerpen. Ze kreeg de opdracht om begin 2009 te komen met een concreet, gedragen voorstel voor een nieuwe, betere en vereenvoudigde aanpak om te zorgen dat nieuw te vormen (digitale) informatiebestanden blijvend toegankelijk gehouden kunnen

worden. Hierover is ook overleg met de andere overheden. Verschillende selectieinstrumenten en (analyse)methoden zijn onderzocht, die aansluiten bij de digitale processen bij de overheid. Daarnaast is duidelijk geworden dat nog verder gesproken moet worden over onder meer de bestuurlijke kant van waardering en selectie en afspraken die ook in het digitale tijdperk nodig zijn voor een zorgvuldig proces van belangenafweging. Verdere uitwerking in 2009 is nodig voordat definitieve besluitvorming mogelijk is. Het rapport «Gewaardeerd verleden» bouwt ook voort op het advies van de Raad voor Cultuur uit 2005. Dat stelt onder meer dat overheidsarchief meer in zijn maatschappelijke context moet worden bekeken en gewaardeerd. In het verlengde daarvan wordt in «Gewaardeerd verleden» aanbevolen de bestaande selectiedoelstelling en selectiecriteria, die nu uitsluitend zijn gericht op het overheidshandelen, te verruimen. De nationale archiefcollectie dient meer een spiegel van de samenleving te zijn. Het Nationaal Archief zal deze aanbevelingen in 2009 verder uitwerken.

Actielijn 6: bewerking van papieren en digitaal archief

De ministeries hebben in 2007 hun papieren en digitale werkvoorraden in kaart gebracht. In de kabinetsvisie is vastgesteld dat de ministeries op 1 januari 2008 de plannen van aanpak voor de bewerking hiervan gereed hebben. In plaats van individuele plannen, pakken de ministeries de bewerking van de archiefachterstanden uit de periode vanaf 1976 nu gezamenlijk op. Eerste inventarisatie duidt op 800 km papieren archief. Daarnaast is er een grote variëteit aan andersoortige overheidsarchieven (digitaal, microfilm, audiovisueel).

De ministeries zijn in 2007 gestart met de vorming van een interdepartementaal samenwerkingsverband om de archieffunctie van de rijksdienst te innoveren. Dit resulteert in de oprichting van één archiefbewerkende organisatie voor het Rijk, waar ook de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) onderdeel van zal uitmaken. Deze archiefbewerkingsorganisatie zal de papieren en digitale achterstanden aanpakken. Daarbij zullen de kennis en ervaringen worden verankerd, die zijn opgedaan tijdens het Project Wegwerken Archiefachterstanden tot en met 1975 (PWAA), dat per 1 januari 2009 formeel de werkzaamheden afrondde. Bij de aanpak van de werkvoorraden zal nauw worden samengewerkt met het Nationaal Archief. Meer informatie over de archieforganisatie en besluitvorming is te lezen in de begeleidende brief bij deze rapportage.

Actielijn 7: duurzaam beheer en behoud

Een verkennend literatuuronderzoek heeft in 2007 aangetoond dat er nog veel vragen te beantwoorden zijn als het gaat om duurzaam behoud en beheer van (digitale) overheidsinformatie. Uit de lopende actielijnen (en het advies van de raden van maart 2008) komen nadere onderzoeksvragen naar voren over de effecten en de beheerslasten. Het gaat om effectief, efficiënt en duurzaam beheer van informatie. In 2009 zal verder gekeken worden naar bijv. de kosten van duurzaam digitaal beheer; mogelijkheden voor duurzaam fysiek beheer van informatieobjecten op verschillende locaties (bijvoorbeeld bij ministeries) en de uitvoeringslasten voor digitale archiefselectie. Naast fysieke en (financieel) technische vragen gaat het vooral om een toekomstvaste toegankelijkheid van overheidsinformatie, verstandige verdeling van verantwoordelijkheden en de gevolgen voor organisaties.

Het Nationaal Archief bouwt sinds begin 2007 aan een digitaal depot. Een digitaal depot is noodzakelijk om de uitvoering van de Archiefwet 1995 in een digitale context te waarborgen. Het maakt mogelijk dat het Nationaal Archief zijn wettelijke taak – het langdurig bewaren, toegankelijk houden en beschikbaar stellen van archiefmateriaal – ook met betrekking tot digi-

taal materiaal kan uitvoeren. Het depot biedt een «architectuur» waardoor digitaal archiefmateriaal blijvend toegankelijk is en via internet effectief kan worden ontsloten voor een breed publiek. 2009 staat in het teken van implementatie en proefdraaien door middel van pilots. In 2010 wordt het digitaal depot in gebruik genomen.

Actielijn 8: herziening wet- en regelgeving

De bovengenoemde actielijnen brengen bijna allemaal ook aandachtspunten voor modernisering van wet- en regelgeving met zich mee. Verbetering van de samenhang tussen verschillende wettelijke kaders is nog niet in concrete voorstellen uitgewerkt. De adviezen van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur worden hierbij betrokken in relatie met de toekomst van de archiefregelgeving.

Eind 2006 is de evaluatie afgerond van de ministeriële regelingen ex artikel 11, 12 en 13 van het Archiefbesluit. Die archiefregelingen beschrijven de voorwaarden waaraan overheidsorganisaties moeten voldoen om bij de bewaring van hun archieven duurzame materialen te gebruiken, (regeling 11), om de archieven in goede en geordende staat te beheren (regeling 12) en zij geven voorschriften voor de bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (regeling 13). De drie regelingen zijn inmiddels op basis van de evaluatie geactualiseerd en samengevoegd in één regeling die naar verwachting in de loop van 2009 vastgesteld kan worden. De conceptregeling is voorgelegd aan bestuurlijke vertegenwoordigers in het veld. Ook de Raad voor Cultuur heeft hierover advies uitgebracht.