

Vergaderjaar 2009–2010

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 162

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2010

### Aanleiding

In de brief naar de Tweede Kamer van 7 juli 2009<sup>1</sup> van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en mij, kondigde ik maatregelen aan, die nodig zijn om ambtenaren van de rijksoverheid op een verantwoorde en duurzame manier digitaal ondersteund te laten werken. Met voorliggende brief reageer ik aanvullend 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)<sup>2</sup> en schetsen een aantal uitdagingen voor de (nabije) toekomst. Ik onderschrijf die uitdagingen en benadruk nogmaals het belang van een goede en betrouwbare informatiehuishouding<sup>3</sup>. In deze brief geef ik de kaders voor de benodigde maatregelen aan.

In de brief van 7 juli zijn de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik vooral ingegaan op de maatregelen die we nemen om de archiefachterstanden weg te werken: het oprichten van één Archiefbewerkingorganisatie voor het Rijk, een intensivering van de bewerkingscapaciteit voor de komende tien jaar en aanpassingen in het selectiebeleid door OCW. Tevens is in de brief van 7 juli aangekondigd dat alle ministeries voor hun beleidskernen in een periode van 5 jaar digitaal documentbeheer hebben ingevoerd.

In deze brief beschrijf ik de aanpak die we daarbij zullen hanteren alsmede de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de inrichting van de informatiehuishouding. Kern van de aanpak is gebruik te maken van «best practices»: onderdelen van ministeries hebben al digitaal documentbeheer ingevoerd en deze systemen kunnen door andere worden overgenomen en aangepast voor eigen gebruik. Dit voorkomt dat het wiel voortdurend opnieuw moet worden uitgevonden, maar laat de ruimte om per ministerie een goede verbinding te leggen met de uitvoerende diensten.

<sup>1</sup> Kamerstuk TK 2008–2009, 29 362, nr. 156.

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

<sup>3</sup> 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).

De kosten voor de invoering worden door de ministeries binnen hun eigen budgetten gedragen. Wel wordt vanuit BZK door het directoraat-generaal Organisatie en bedrijfsvoering rijk ondersteuning en implementatiebegeleiding geboden zodat ervaring kan worden hergebruikt.

### **Van nu tot 2015**

Het streven is om, uitgaande van de infrastructuur van de Digitale Werkomgeving Rijk in alle kerndepartementen over uiterlijk vijf jaar digitaal documentbeheer te hebben geïmplementeerd. Gestart wordt met digitaal documentbeheer in de kerndepartementen om vervolgens de gehele informatiehuishouding te moderniseren. De informatiehuishouding is onderdeel van de bedrijfsvoering van een departement en valt dus binnen het verantwoordelijkheidsgebied van de desbetreffende minister. Ik onderken hierin de complexiteit van grote departementen, waarin beleid, uitvoering en ondersteuning sterk zijn verweven en digitaal documentbeheer soms wereldwijd ingevoerd moet worden.

De *uitvoerende* organisaties zijn veelal verder gevorderd met hun digitaal documentbeheer en vormen daarmee een goed voorbeeld voor oplossingen die door de *kerndepartementen* mogelijk over te nemen zijn. De huidige besparingsoperaties bij de *ondersteuning* van de kerndepartementen leggen een druk op de beschikbare middelen die nodig zijn voor implementatie. Ieder departement zal in 2010 een plan van aanpak voor het eigen departement uitwerken, om inzichtelijk te maken hoe de geschetste ambitie de komende 5 jaren zal worden gerealiseerd. De minister van BZK is systeemverantwoordelijk, met name voor de kwaliteit van de I-kolom binnen de ministeries. Vanuit die verantwoordelijkheid worden, gezamenlijk met de departementen, uitvoerbare en haalbare kaders opgesteld voor de informatiehuishouding voor het Rijk, zoals de (verdere) inrichting van de CIO-rol en de Baseline Informatiehuishouding. Alle relevante informatie wordt digitaal duurzaam beheerd en toegankelijk gemaakt. Hiermee wordt het gevaar van het «informatie-infarct», waarvoor de Raden in hun adviezen waarschuwen, sterk verminderd of zelfs voorkomen. Binnen afzienbare tijd zijn departementen *in control* waar het gaat om het beheer van hun informatie.

#### *De huidige stand van zaken*

In de brief van 7 juli heeft het kabinet aangegeven, dat de departementen de «Baseline Informatiehuishouding Rijk» gaan hanteren bij de inrichting van hun digitale informatiehuishouding. Ter ondersteuning van de invoering hiervan is een rijksbreed kennisprogramma met expertteams genaamd KennisLAB ingericht. Dit programma wordt gefinancierd door de departementen. De Baseline is het normenkader voor de informatiehuishouding en omvat instrumenten voor de implementatie, zoals een e-mailgedragsrichtlijn, beroepsprofielen en opleidingsvereisten. Instrumenten die nog ontwikkeld worden, zijn onder meer gericht op de toepassing van risicoanalyse in relatie tot (digitaal) documentbeheer. Inmiddels is er een metadatarichtlijn beschikbaar, die aangeeft welke gegevens minimaal vastgelegd moeten worden om duurzaam uitwisselen van informatie mogelijk te maken en is een streefbeeld van een toekomstgerichte informatiehuishouding voor de langere termijn bepaald.

Voor het permanent bewaren van digitaal archiefmateriaal heeft het Nationaal Archief het e-depot beschikbaar. Het Nationaal Archief biedt deze diensten aan de departementen aan, ook voor duurzame toegankelijkheid van op termijn te vernietigen digitaal materiaal. Dit wordt momenteel vormgegeven in samenwerking met de daarvoor geoutilleerde uitvoeringsdiensten van andere departementen, zoals de Justitiële Informatie-

Dienst, die een digitaal depot heeft ontwikkeld voor het werkveld van Justitie.

#### *De situatie over vijf jaar*

De rijksoverheid als organisatie is sterk in beweging, mede als gevolg van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Departementen worden bijvoorbeeld gezamenlijk gehuisvest. In de praktijk betekent dit dat er minder vloerruimte ter beschikking wordt gesteld voor de opslag van papieren archieven. Dit heeft tot gevolg dat de departementen tijdig voldoende gelden moeten reserveren voor een informatiehuishouding die zoveel mogelijk is geïntegreerd in de primaire processen van de ministeries. De ervaring bij andere overheden en het bedrijfsleven leert dat er besparingen optreden als gevolg van de modernisering van de informatiehuishouding. Met financiële impactanalyses worden de besparingen inzichtelijk gemaakt.

Digitaal ondersteund werken vraagt om een andere attitude ten aanzien van het creëren en delen van informatie. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor Cultuur geven de noodzaak aan van een cultuurverandering die ertoe leidt dat er aandacht is voor het belang van informatie daar waar die gecreëerd wordt. De belangrijkste verandering dient plaats te vinden bij de medewerker die op basis van de aangegeven kaders keuzes maakt hoe hij zijn handelen documenteert, hoe hij kennis deelt met anderen en hoe informatie toegankelijk gemaakt wordt voor derden. Door gebruik te maken van nieuwe technologische ontwikkelingen kan het proces van beleidsvorming en ook de relatie tussen de overheid en burger veranderen. Deelname aan sociale netwerken die bij de uitvoering van bepaalde taken een rol speelt, leidt tot verregaande kennisdeling, levert nieuwe vormen van «e-participatie» en geeft een nieuwe invulling aan het openbaar besturen. De grotere zelfstandigheid in informatieverwerking, leidt tot de noodzaak van aanpassing van de kaders ten aanzien van het omgaan met informatie en bijvoorbeeld integer en eerlijk handelen. Het borgen van de vertrouwelijkheid is cruciaal, ook met het oog op de privacy van burgers en ambtenaren.

De inzet van veranderkundige expertise bij de invoering van digitaal ondersteund werken en digitaal documentbeheer is daarom noodzakelijk. De kaders voor de omgang met die veranderingen in een digitale werkomgeving worden gezamenlijk met de departementen aangepast en waar nodig opgesteld. Een voorbeeld hiervan is de hierboven genoemde e-mailgedragsrichtlijn uit de Baseline Informatiehuishouding Rijk. Naar aanleiding van de motie Timmer<sup>1</sup> heeft de minister van BZK reeds aangekondigd de bekendheid met deze ambtelijke gedragscode te vergroten<sup>2</sup>.

#### **Aanpak**

Digitaal ondersteunde uitvoering van een werkproces vraagt om volledige, actuele en betrouwbare informatievoorziening, een goede integratie van het informatiebeheer en richt zich daarbij op duurzame toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie. Dat draagt in belangrijke mate bij aan een effectieve bedrijfsvoering en legt een stevige basis voor verantwoording. Tegelijkertijd wordt het oplopen van een verdere achterstand in het (digitaal) documentbeheer voorkomen.

Momenteel loopt er een onderzoek om te bekijken waar de departementen nu staan met de inrichting van hun informatiehuishouding. Op basis van dit onderzoek kan worden bepaald welke groeipaden kunnen worden uitgezet op weg naar de gewenste situatie over vijf jaar. Om te kunnen beoordelen welke voorzieningen de komende jaren nodig zijn, is interdepartementaal een streefbeeld bepaald en zijn tien principes opgesteld (zie bijlage). Deze principes beschrijven het kader waarbinnen de departementen hun individuele groeipaden uitzetten. De principes zijn

<sup>1</sup> Kamerstuk TK 2008–2009, 31 700 VI, nr. 147.

<sup>2</sup> Circulaire dd 7 december 2009, kenmerk: BZK-2009-0000662800.

gebaseerd op de Model Architectuur Rijksdienst (MARIJ) en het beleid op het gebied van open standaarden en open source software. Bestaande methodieken en ICT systemen waarvan gebleken is, dat ze effectief zijn bij de inrichting en invoering van digitaal documentbeheer, zullen interdepartementaal worden uitgewisseld. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij lopende projecten zoals de Digitale Werkomgeving Rijk. De eerder genoemde expertteams zullen worden ingezet, zodat experts vanuit de rijksoverheid andere departementen kunnen helpen bij het inrichten van de digitale informatiehuishouding. Ook veranderkundige expertise zal hierbij uitgewisseld worden. Deze aanpak zal door de departementen worden gefinancierd.

De Raden geven aan dat de status van de informatiehuishouding binnen overheidsorganisaties moet worden verhoogd en dat informatie- en archiefspecialisten daarin een duidelijke rol hebben. Met de instelling van de CIO-rol is een betere aansluiting tussen ICT, informatievoorziening en de vraag vanuit het primaire proces tot stand gebracht<sup>1</sup>. De CIO Rijk en de departementale CIO's bepalen in 2010 gezamenlijk welke beproefde methodieken en ICT systemen voor digitalisering van elkaar gebruikt kunnen worden en hoe het pad naar 2015 wordt uitgestippeld. Door het uitwisselen van bestaande beproefde methodieken en ICT systemen, hoeft het wiel van digitaal documentbeheer niet steeds opnieuw te worden uitgevonden en gefinancierd. Een voorbeeld van dit hergebruik is het resultaat van het project «publiceren beleidsdossiers» van het ministerie van SZW, dat beleidsinformatie van dit departement toegankelijk maakte voor alle burgers en ambtenaren. Dit is eind 2009 doorontwikkeld voor andere ministeries, zodat de samenwerking van departementen effectief wordt benut.

#### *Samenwerking in de archief- en informatieketen*

Met deze verdergaande samenwerking in de archief- en informatieketen wil ik met de departementen een substantiële stap zetten. In gezamenlijkheid werken we aan een gestroomlijnde onderlinge uitwisseling van informatie en verdere modernisering van de informatiehuishouding. De Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur stellen dat via een gemoderniseerd selectiebeleid, het waarderen, het toekennen van selectiebeslissingen *bij of net na* de creatie van digitale informatie, als geïntegreerd onderdeel van het digitale documentbeheer, kan worden voorkomen dat er nieuwe achterstanden ontstaan (zoals op dit moment in de papieren omgeving). De minister van OCW ontwikkelt in samenwerking met de departementen een kader en instrumenten voor selectie in de digitale omgeving. Hij rapporteert hierover separaat eind 2010 naar de Tweede Kamer.

Ik zal u jaarlijks, voor het eerst eind 2010, schriftelijk informeren over de voortgang van deze aanpak en u daarbij inzage geven in de voortgang die per departement wordt geboekt. Daarbij zal ik de volgende ijkpunten hanteren: (1) financiële impact, departementale implementatiestrategie en besluitvorming afgerond; (2) start departementale implementatie; (3) digitaal documentbeheer beleidskern geïmplementeerd en operationeel.

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

---

<sup>1</sup> Kamerstuk TK 2008–2009, 26 643, nr. 135.

### Rijksbreed streefbeeld van een toekomstgerichte informatiehuishouding

De burger stelt hoge eisen aan de e-overheid. Steeds meer werkprocessen bij het rijk grijpen departementsoverschrijdend in elkaar. Digitalisering biedt volop kansen voor het delen en verrijken van informatie. De jonge ambtenaar, die het rijk als werkgever graag binnen wil halen en houden, vraagt een uitdagende en inspirerende werkomgeving waar optimaal gebruik wordt gemaakt van digitale technologie. Rijksbreed groeit dan ook de noodzaak om gezamenlijk en doelgericht toe te werken naar een toekomstgerichte informatiehuishouding.

In het werkverband van KennisLAB wisselen informatieprofessionals vanuit alle ministeries veelvuldig en intensief kennis en ervaringen uit op het gebied van de informatiehuishouding. Daaruit is een gemeenschappelijk streefbeeld gegroeid waarin zich de contouren aftekenen van een toekomstgerichte informatiehuishouding voor de kerndepartementen. Dit document verwoordt dat streefbeeld. Het is bedoeld om de (inter)departementaal verantwoordelijken te inspireren en richting te geven, bijvoorbeeld bij het zetten van vervolgstappen in de Modernisering van de Informatiehuishouding, bij het visietraject van de CIO's en bij het formuleren van IV-strategieën.

### Relevante trends in samenleving en overheid

De relatie tussen overheid en burger zal onder invloed van de evolutie van het internet de komende jaren wezenlijk veranderen. Op en rond het internet zijn talloze toepassingen ontstaan waarbij het gedrag, de bezigheden en de interesses van de gebruiker bepalen wat hij ziet, waar en hoe hij dat gebruikt. De ontwikkelingen in en rond het web maken online samenwerking mogelijk, faciliteren de opbouw van netwerken (*social networking*) en voorzien in op het lijf geschreven ondersteuning. We spreken van web 2.0 en het «sociale web».

De emancipatie van de gebruiker in een web 2.0 omgeving zal niet zonder gevolgen blijven voor het publieke domein. De *user generated state*<sup>1</sup> is vooralsnog een utopie, maar het is te verwachten dat burgers een actievere rol zullen gaan vervullen in de dienstverleningsrelatie tussen overheid en burgers. Zij ontwikkelen zich tot partners in het publieke domein. Overheidsorganisaties zullen flexibeler moeten worden en vaker samenwerken met belanghebbenden. Input vanuit «the crowd» wordt een wezenlijk onderdeel van beleidsvorming; cocreatie tussen ambtenaren en bestuur, en burger en bedrijven. We spreken al van «Gov 2.0»<sup>2</sup> en zien daarin mogelijkheden voor de revitalisering van de overheid: het weer bij elkaar brengen van besturing en burgers.

Deze ingrijpende ontwikkeling zal niet zonder gevolgen blijven voor de primaire processen van de overheid. Ook de informatievoorziening als ondersteunende functie ten behoeve van die processen zal mee moeten ontwikkelen. Aan welke eisen de informatievoorziening in de toekomst zal moeten voldoen, is niet nauwkeurig te voorspellen. Wat we wel zeker weten, is dat we eerst de boel op orde moeten krijgen en optimale uitwisselbaarheid van informatie moeten kunnen garanderen voordat we een werkbare samenwerkingsrelatie met burgers kunnen aangaan.

<sup>1</sup> Naar een «user generated state». De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur. TNO-rapport 2008 in opdracht van BZK.

<sup>2</sup> Programma Nederland Open in Verbinding (NOiV).

Niet alleen de relatie met de burger verandert onder invloed van de technologische ontwikkelingen. Ook de verhoudingen binnen het overheidsapparaat zelf veranderen drastisch.

De overheid beweegt richting «het nieuwe werken». Met die term benoemen we de organisatieveranderingen die ingegeven worden door

recente ontwikkelingen in de informatietechnologie en de informatievoorziening. Technologische vernieuwingen werken als aanjager voor een betere inrichting en besturing van (kennis)werk. Het gaat om vernieuwing van de werkprocessen, de fysieke werkplek, de organisatiestructuur en -cultuur en de managementstijl.

Ambtenaren gaan meer tijd-, plaats-, organisatie- en apparaatonafhankelijk werken, meer en beter samenwerken en hun kennis en ervaring doelgericht inzetten. Dit genereert een veranderende ondersteuningsbehoefte en triggert ontwikkelingen in de informatiehuishouding. De uitwisselbaarheid van informatie is daarin essentieel.

Meegaan met deze ontwikkelingen is niet alleen nodig om als overheid met minder mensen te kunnen presteren en goed met de samenleving te kunnen communiceren, maar ook om een aantrekkelijke werkgever te blijven, met name voor de *next generation*.

Het internet zal zich blijven ontwikkelen als steeds intelligenter opererend geheel. Hoe meer wij op het internet doen, hoe meer informatie over ons gedrag, bezigheden en interesses wordt opgeslagen. Met die informatie is het web van de toekomst in staat om ons proactief te bedienen met gegevens en diensten die ons van nut kunnen zijn.

### **Streefbeeld: naar informatie van waarde**

Het vertrekpunt van dit streefbeeld is de ambitie om te komen tot een moderne informatiehuishouding die de kwaliteit van en de veranderingen in het openbaar bestuur ondersteunt en die de vernieuwing van de rijksdienst en haar werkwijze faciliteert. Daarvoor is het nodig de stap te maken van «informatie op orde» naar «informatie van waarde».

Informatie van waarde is informatie die de samenleving en de organisatie optimaal ten goede komt. Dat vergt:

- Informatie die rijksbreed op orde is, inclusief duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid;
- Rijksbreed doelmatig en doeltreffend beheer van informatie en;
- Rijksbreed gedeeld informatiegebruik.

### **Overheidsinformatie met maatschappelijk rendement**

Informatie is – naast mensen en middelen – de belangrijkste grondstof voor de werkprocessen van de overheid en daarmee een kritische succesfactor voor haar functioneren. Want dit is wat we als overheid doen:

- We leggen informatie vast over samenleving en burgers;
- We verlenen diensten en leggen verantwoording af op basis van informatie;
- We gebruiken informatie van onszelf en anderen voor het maken, uitvoeren en handhaven van beleid en wetgeving;
- We stellen informatie beschikbaar aan anderen binnen de (rijks)overheid en daarbuiten.

Een informatiehuishouding voorziet in de beschikbaarheid van de juiste informatie voor de juiste mensen op de juiste tijd en in de juiste vorm en maakt zo effectieve besluitvorming mogelijk. In de informatiehuishouding van de overheid gaat het echter om veel meer dan procesondersteuning van en voor de overheid zelf. De overheidsinformatievoorziening vertegenwoordigt ook en vooral een maatschappelijke waarde: de participatie van goed geïnformeerde burgers, transparantie en de verantwoording van rechtmatig handelen. De kwaliteit van de informatiehuishouding van de overheid is in sterke mate bepalend voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger. Als zodanig vormt de informatiehuishouding van de overheid een dragende pijler

onder onze democratische rechtsstaat. Vanuit dat besef moet het rijk streven naar meer dan alleen het op orde krijgen van zijn informatiehuishouding.

### **Primair proces leidend maar niet remmend**

Het primaire proces omvat de kernactiviteiten van een organisatie. Bij de (rijks)overheid verandert er (nog) niet veel wezenlijks in het primaire proces. Onder invloed van de ontwikkeling van de informatiesamenleving is in veel andere maatschappelijke en economische sectoren juist wel sprake van grote veranderingen in het primaire proces. Daar maken sectoren zich de technische mogelijkheden van ICT, internet en het sociale web al zo zeer eigen, dat ze er zelf mee gaan «spelen» en de techniek daardoor steeds meer naar eigen behoefte gebruiken. Dat proces gaat gepaard met «creatieve destructie»: alles komt ter discussie te staan, vanzelfsprekendheden verdwijnen. Waar dat gebeurt, vindt echte innovatie plaats. Bij de overheid is dat nog nauwelijks het geval, constateert Valerie Frissen.<sup>1</sup> De invloed van de digitale techniek in de publieke sector blijft vooralsnog beperkt tot «infocratisering»: een betere beheersing en een bescheiden modernisering van de bureaucratische processen. Heel voorzichtig wordt her en der gesleuteld aan de manier waarop we die processen organiseren, maar van nieuwe concepten is nog niet of nauwelijks sprake. Nog steeds overheerst wat Frissen het «pijplijndenken» noemt. De echte veranderingen moeten nog beginnen.

De hamvraag bij het ontwikkelen van dit streefbeeld van een toekomstgerichte informatiehuishouding voor het Rijk was dan ook, of we vanuit deze ondersteunende functie de ontwikkeling van het primaire proces moeten volgen, of daarop vooruit kunnen lopen. Met andere woorden: hoe toekomstgericht kan onze informatiehuishouding zijn, als de organisatie en de processen die we ondersteunen nog niet wezenlijk veranderen? Het antwoord op die vraag is even simpel als uitdagend: een toekomstgerichte informatiehuishouding faciliteert en ondersteunt innovatieve werkwijzen zoals co-creatie en het delen en exploiteren van relaties, informatie en kennis. Tegelijkertijd blijft de informatiehuishouding ook adequate ondersteuning bieden aan die organisaties die blijven werken volgens het klassieke bureaucratische model.

### **Eenheid in verscheidenheid**

Gegeven dat toekomstbeeld heeft de informatiehuishouding van het Rijk van morgen structuur nodig om flexibel te kunnen zijn. Het streefbeeld gaat daarom uit van eenheid in verscheidenheid. Eenheid (in doel, richting en belangen) is nodig om de informatiehuishouding van het rijk te doen bijdragen aan het streven naar een slanke, doeltreffende, doelmatige en transparante concernorganisatie. Verscheidenheid (in cultuur, organisatie, tempo, prioriteiten en tot op zekere hoogte in technische keuzes) is nodig om recht te doen aan de verschillen die er nu eenmaal bestaan tussen departementen, werkprocessen en wijze waarop mensen werken.

In onze huidige informatiehuishouding ligt de nadruk op de verscheidenheid. De informatiehuishouding van het rijk bestaat momenteel uit talloze afzonderlijke systemen. Tussen en binnen de departementen bestaan grote verschillen in de manier waarop het informatiebeheer is vormgegeven. Daarnaast wordt informatie in veelvoud bewaard, wat nodeloos veel geld en energie kost en risico's met zich meebrengt voor betrouwbaarheid en veiligheid. Er zijn bovendien grote verschillen in de kwaliteit van de informatie en de informatiehuishouding. Steeds meer processen worden ketenprocessen. Informatie krijgt een generiekere waarde, waardoor het gebonden is aan en/of gebruikt kan

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Valerie Frissen, ICT en maatschappelijke innovatie: van pijplijn naar open netwerken (mei 2007, uitgave van EZ in de reeks Reflecties op elektronische communicatie, nr. 8).

worden in verschillende processen en voor verschillende doeleinden. De potentiële waarde van informatie wordt daardoor steeds groter, maar de koppeling tussen proces en informatie vergt meer aandacht en zorg dan voorheen.

Het accent in de informatiehuishouding van het rijk moet daarom verschuiven naar eenheid. Niet in de zin van «eenheidsworst» en rigide centrale systemen, maar wel in de zin van openheid en samenhang. De uitwisselbaarheid en doelmatigheid staan daarbij voorop.

Op de fundamenten van de hierna beschreven gemeenschappelijke basisvoorzieningen (rijksbrede informatiearchitectuur, e-depot, thesaurus en metagegevensset) verrijst binnen en ten behoeve van de rijksoverheid idealiter een samenhangend geheel van mensen, middelen, methoden, afspraken en procedures dat de informatie toegankelijk maakt ter ondersteuning en optimalisatie van alle werkprocessen.

Het ontwikkelingsstadium van het rijk als concern bepaalt, samen met behoeften vanuit specifieke werkprocessen, in hoeverre en hoe lang er sprake blijft van verschillende informatiehuishoudingen binnen het rijk. Op de gemeenschappelijke fundamenten verrijzen misschien in eerste instantie meerdere departementale bouwwerken. Naarmate de ontwikkelingen doorzetten, zullen er tussen deze «gebouwen» steeds meer bruggen worden geslagen en deuren worden geopend. Hoe dan ook moet er voldoende ruimte en flexibiliteit blijven om te voorzien in organisatie-, proces- en gebruikersspecifieke behoeften.

### **De mens centraal**

In de werkprocessen van de overheid gaat onnoemelijk veel en veelsoortige informatie om. Zelfs voor een ambtenaar kan het lastig zijn om daarin zijn weg te vinden, laat staan voor de burger. In de inrichting van de toekomstgerichte informatiehuishouding zetten we de mens centraal. Informatie dient immers de mens, en niet andersom.

Als we de mens centraal zetten, hebben we het primair over de rijksambtenaar. Indirect bedienen we met dit uitgangspunt ook de burger. De samenleving en de democratie zijn er immers alleszins bij gebaat dat de werkprocessen van de overheid doelmatig en doeltreffend verlopen, goed worden vastgelegd en adequaat worden verantwoord.

De behoefte aan en het gebruik van informatie in het primaire proces is leidend voor de inrichting van de informatiehuishouding. In medewerkers-, proces- en organisatiespecifieke behoeften moet kunnen worden voorzien.

De vernieuwde rijksdienst zal, als het «nieuwe werken» echt doorzet en de overheid aan het pijplijndenken ontsnapt, een hoge mate van flexibiliteit in beleid en uitvoering kennen. Dit betekent in organisatorisch opzicht, dat samenwerkingsvormen zullen ontstaan wanneer en waar ze nodig zijn en zullen verdwijnen zodra ze overbodig worden.

De jonge ambtenaren van morgen werken ketengericht in interne en externe samenwerkingsverbanden die voortdurend wisselen. De grenzen tussen hun professionele en persoonlijke domeinen vervagen. Kennis, kunde en relaties worden ingezet waar ze nodig en relevant zijn. De informatiehuishouding moet hen daarin optimaal ondersteunen.

De overheid heeft deze mensen nodig, ook om de relatie met de samenleving op een nieuwe, interactieve en participatieve leest te schoeien. Als de overheid niet mee gaat met het «nieuwe werken», mist ze de boot in de door de vergrijzing krappere wordende arbeidsmarkt.

Tegelijk is het zo dat de overheid, voor wie verantwoording en *compliance* extra zwaar wegen, de overheidsinformatie adequaat moet blijven beheersen. Ook de overheid van de toekomst moet in kunnen staan voor



de duurzaam toegankelijkheid en betrouwbaarheid van de informatie die ze verwerkt en produceert.

### **Randvoorwaarden voor realisatie**

De kabinetsvisie *Informatie op Orde* geeft blijk van het politiek-bestuurlijk bewustzijn dat de informatiehuishouding belangrijk is en verbeterd moet worden. Het gelijknamige programma zet tal van acties in gang om de boel op orde te krijgen. Achterstanden wegwerken, helder krijgen waar de informatiehuishouding minimaal aan moet voldoen, instrumenten ontwikkelen voor selectie aan de bron, wetgeving aanpassen. Met de Modernisering van de Informatiehuishouding zetten we de praktische stappen om hier invulling aan te geven: er wordt hard aan gewerkt en voorzichtig vooruitgang geboekt. En dat moet ook, want als de informatie niet op orde is, kunnen we de waarde ervan nooit verzilveren.

Wanneer de rijksoverheid voldoet aan de Baseline Informatiehuishouding Rijk, kunnen we zeggen dat de informatie op orde is. De *zeven normen van de Baseline* zijn daarom randvoorwaardelijk voor de realisatie van een toekomstgerichte informatiehuishouding.

De zeven normen luiden:

1. De verantwoordelijkheden die het lijnmanagement namens de minister draagt voor de duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van informatie zijn belegd en beschreven.
2. De inrichting van organisatie, processen, personeel en hulpmiddelen is kwantitatief en kwalitatief toereikend voor de borging van duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van informatie.
3. Voor verschillende aspecten van het informatiebeheer zijn binnen het ministerie of bestuursorgaan standaarden gedefinieerd en in gebruik.
4. Er is een – geprioriteerde – classificatie gemaakt van producten, processen, informatie en verantwoordelijkheden, waarbij rekening is gehouden met wet- en regelgeving.
5. Een – al of niet geautomatiseerd – systeem waarmee overheidsinformatie wordt beheerd, ondersteunt aantoonbaar de eisen van duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid, op het niveau van het geldende beheerregime.
6. Bij het creëren en gebruiken van overheidsinformatie worden de kwaliteitseisen voor duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid in acht genomen.
7. De duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van overheidsinformatie is tot het moment van verwijdering gewaarborgd, en de verwijdering verloopt conform vastgelegde procedures.

Een andere randvoorwaardelijke stap is het *beleggen van de verantwoordelijkheden* voor informatievoorziening op het juiste politieke en ambtelijke niveau. Met de recente aanstelling van *chief information officers* bij de departementen afzonderlijk en voor het rijk als geheel is de verantwoordelijkheid voor de informatiehuishouding helder en op niveau belegd. Maar het is nog steeds zaak om de beleidsverantwoordelijken ervan te doordringen dat hun informatiehuishouding ook en vooral hun belang dient en hun zorg is.

De *inrichting van de Digitale Werkomgeving Rijksdienst* (DWR) brengt alle departementen op hetzelfde technische voorzieningenniveau. Ook dat is een randvoorwaarde voor het «nieuwe werken» en een toekomstgerichte informatiehuishouding.

De nieuwe *shared serviceorganisatie Archieven* van de rijksoverheid, Doc-Direkt, neemt de departementen het bewerken en overbrengen van papieren archieven uit handen. De ministeries krijgen daardoor de handen vrij om aan de toekomst van de informatiehuishouding te gaan werken.

De informatiehuishouding van vandaag en morgen is een digitale. Het op orde brengen en houden van een digitale informatiehuishouding vergt *basisvoorzieningen voor beheersing en duurzame toegankelijkheid*. Aan al deze voorzieningen wordt gewerkt:

- Een rijksbrede informatiearchitectuur die samenhang geeft tussen en overzicht biedt over de veelheid van systemen waaruit de informatiehuishouding bestaat;
- Een gemeenschappelijke thesaurus en metagegevensset die het mogelijk maken om informatie terug te vinden, te duiden en te vertrouwen;
- Voldoende en duurzame bewaarcapaciteit in een veilig e-depot.

### **Uitgangspunten voor realisatie**

We hebben een gezamenlijk streefbeeld van onze informatiehuishouding. Daarmee hebben we nog niet helder de route voor ogen die daarheen leidt. Het landschap van technische mogelijkheden verandert en ontwikkelt van dag tot dag. En als de verwachte en gewenste veranderingen in de organisatie en de primaire processen doorzetten, is ook dat iets waar we ons steeds weer aan zullen moeten aanpassen. Elke ambitie die we formuleren en elke route die we uitstippelen moet dan ook regelmatig worden «geijkt» en zo nodig worden heroverwogen.

Onze «ijkpunten» bestaan uit tien principes, die naadloos aansluiten bij rijksbrede kaders zoals de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid, de besturingsprincipes Rijksdienst, de Model Architectuur Rijksdienst (MARIJ) en de eisen vanuit het programma Nederland Open in Verbinding. Ze vallen in drie lagen uiteen:

- Algemene principes op het gebied van organisatie en (verander)management;
- Principes ten aanzien van informatiemanagement;
- Technische principes.

### **Algemene principes organisatie en (verander) management**

Informatie van waarde is informatie die de organisatie en de samenleving optimaal ten goede komt. Het lijnmanagement is de verantwoordelijke eigenaar van dit belangrijke kapitaalgoed en dient zich als zodanig te gedragen.

De overheid levert diensten en producten aan burgers en bedrijven. Informatie is daarbij een belangrijk bedrijfsmiddel. De omgang van het rijk met informatie gaat uit van eenmalige opslag, meervoudig gebruik. Dat impliceert samenwerking op het gebied van de informatiehuishouding.

De samenwerking van overheidsorganisaties is, conform de principes van de e-overheid, georganiseerd op basis van services en serviceafspraken. Aansluitend op de MARIJ wordt er onderscheid gemaakt tussen informatiediensten en informatieservices. De diensten betreffen het opnemen, opvragen en uitleveren van informatie. De services omvatten het beheren, converteren en gebruiken van informatie.

We maken optimaal gebruik van de leereffecten en ervaringen van vergelijkbare implementaties elders. Dat vergt behalve opleiding en kennisuitwisseling een open manier van communiceren, ook (juist!) over mislukkingen en fouten. Leren en communiceren staan centraal bij de implementatie en veranderaanpak.

- I Het lijnmanagement draagt en faciliteert het veranderproces van informatie op orde naar informatie van waarde.
- II Diensten en services in het kader van de informatiehuishouding zijn eenduidig vastgelegd.
- III Het rijk gedraagt zich als een lerende organisatie: we nemen beproefde

technieken en methodieken van elkaar over en maken optimaal gebruik van de aanwezige expertise.

### **Principes voor het informatiemanagement**

Informatie legt onder andere het verloop van processen vast, zodat daarover verantwoording kan worden afgelegd. Om optimale procesondersteuning te kunnen bieden, moet de relatie tussen informatie en proces altijd gelegd kunnen worden.

Duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van overheidsinformatie is essentieel voor het functioneren van de overheid en voor een constructieve relatie tussen overheid en burger. Daarom is de overheidsinformatievoorziening onderworpen aan allerlei wetgeving. De Baseline Informatiehuishouding Rijk, die de geldende wetgeving samenvat, is dan ook leidend. De Baseline heeft als uitgangspunt dat het Model Architectuur Rijksdienst (MARIJ) wordt toegepast. In deze referentiearchitectuur wordt de kwaliteit van de informatie als centraal aandachtspunt gezien. De belangrijkste boodschappen uit de Baseline komen dan ook terug in de principes van de MARIJ.

Om informatie bruikbaar te maken voor derden (collega-ambtenaren en/of burgers) is het nodig informatie zorgvuldig te beschrijven in de vorm van metagegevens. Metagegevens beschrijven andere gegevens en maken van inhoud (content) betekenisvolle inhoud (informatie). Metagegevens dienen herleidbaar te zijn tot gestandaardiseerde begrippen (thesaurus) en specifieke rollen. Indien mogelijk worden gegevens geput uit de authentieke basisregistraties.

Basisregistraties vormen het fundament onder een data-architectuur die nader invulling geeft aan een informatiearchitectuur conform de MARIJ. Dat vloeit voort uit het uitgangspunt van enkelvoudige opslag, meer- of minder-gebruik. Bovendien is de kwaliteit en betrouwbaarheid van de basisregistraties van een zeer hoog niveau.

- IV Berichten en gegevens zijn authentiek, volledig, interpreteerbaar en in hun ontstaanscontext opvraagbaar gedurende de voorgeschreven bewaartermijn.
- V Rollen, processen, informatie en de relatie daartussen worden systematisch vastgelegd.
- VI Informatie wordt aan de bron beheerd en vanuit de bron verstrekt onder verantwoordelijkheid van één informatie-eigenaar en ten behoeve van een duidelijk omschreven doel.
- VII Generieke en gemeenschappelijke gegevens worden beheerd in basisadministraties.
- VIII Informatieuitwisseling voldoet aan rijksbrede standaarden op organisatie-, informatie- en technisch niveau.

### **Technische principes**

De MARIJ gaat uit van een «rijksserviceregister» waar rijksbrede technische componenten («rijksbouwstenen») onder liggen. Het gaat dan om voorzieningen als Rijksweb, DWR, Rijkspas en dergelijke.

Opslag in technische zin is te beschouwen als een randvoorwaardelijke basisvoorziening die onder alle informatieservices ligt. Zonder opslag kan er niet worden bewaard, uitgewisseld, gearchiveerd enzovoort. Het Reference Model for an Open Archival Information System (OAIS), inmiddels verheven tot ISO-standaard (ISO-14721:2002), biedt een kader voor het inrichten van een informatiesysteem voor langetermijn-opslag van digitale data (e-depot).

Onze gemeenschappelijke netwerkstructuur omvat het internet, het rijksintranet, e-depotvoorzieningen, telefoon en post. In en tussen alle componenten van die structuur moet de vastlegging en het beheer van informatie goed geregeld en afgestemd worden. Welke technische en/of organisatorische oplossing we ook kiezen, hoe we systemen en werkomgevingen ook inrichten en verbinden: het werkt alleen als het ook echt werkt. Mensen moeten de informatie die ze nodig hebben binnen een aanvaardbare tijdspanne krijgen en die informatie kunnen vertrouwen.

- IX Technische componenten zijn modulair en zo mogelijk generiek, anders gemeenschappelijk en alleen als het nodig is specifiek.
- X De *performance* van de gemeenschappelijke netwerkstructuur als geheel is goed, dat wil zeggen: de voorzieningen zijn gebruikersvriendelijk, betrouwbaar, doelmatig en flexibel en onderling goed afgestemd.

### **In plateaus naar realisatie**

De ambitie om te komen tot «informatie van waarde» kan niet in één keer rijksbreed worden gerealiseerd. Een indicatieve planning in zes behapbare stappen geeft houvast bij het maken van deze grote sprong voorwaarts. Deze plateauplanning is een handreiking en zeker geen keurslijf. De plateaus lijken volgtijdelijk en kunnen dat ook zijn, maar evenzeer is het denkbaar dat de plateaus dakpansgewijs overlappen. Ook kunnen de ontwikkelingen in de samenleving en de technologie ons in tempo en richting misschien voor verrassingen stellen die nopen tot bijstelling van de plateaus. Bovendien zullen de uitgangssituaties per departement of departementsonderdeel verschillen. Ook die verschillen hebben invloed op de planning van het veranderingsproces.

### **Van 0 tot 5**

#### **Plateau 0: De uitgangssituatie en kaders zijn helder**

Als basis wordt het beheer van en binnen de verschillende systemen gestroomlijnd en beschreven. De eerste stap hierin is genomen met het vaststellen van de Baseline Informatiehuishouding Rijk. De volgende stap bestaat uit het, volgens de systematiek van de Baseline, beschrijven van de inhoud en het inhoudelijke beheer van de verschillende systemen. Een afzonderlijke stap is het beschrijven van de informatiebeheereisen die moeten gelden voor de basisadministraties.

#### **Plateau 1: Effectieve informatie-uitwisseling is mogelijk**

De digitalisering van de beleidskernen is bij het ene departement verder gevorderd dan bij het andere. Alle departementen moeten, ten behoeve van hun eigen bedrijfsvoering maar ook ten behoeve van het functioneren van de rijksoverheid als geheel, stevig inzetten en strak sturen op de digitalisering van hun beleidskernen, die in 2015 voltooid moet zijn<sup>1</sup>. De departementen die nog moeten beginnen, maken daarbij zoveel mogelijk gebruik van oplossingen die elders al gebruikt worden en de kennis die daarover binnen het rijk aanwezig is.

Niettemin is het een feit dat we te maken hebben met een veelheid aan informatiesystemen. Eenheid en samenhang zullen dan ook primair op een logisch niveau worden gerealiseerd. Er worden koppelvlakken tussen de verschillende (berichten)systemen en systeemdepots aangebracht, zodat informatie tussen de verschillende organisaties of systemen op gestandaardiseerde wijze kan worden uitgewisseld of opgevraagd. De eerste stap bestaat uit het opstellen van het Toepassingsprofiel metagegevens rijksoverheid, gericht op deze koppelvlakken. De tweede stap

---

<sup>1</sup> TK 2008–2009, 29 362, nr. 156.

bestaat uit het realiseren van fysieke koppelingen tussen berichtensystemen en tussen de systeemdepots, waar mogelijk direct geautomatiseerd en anders eerst procedureel. Belangrijk hierbij is dat informatie in basisadministraties wordt hergebruikt in documentsystemen.

De stap naar plateau 1 is relatief klein omdat de infrastructuur hiervoor al aanwezig is. De stap bestaat voornamelijk uit het maken van afspraken over en het toepassen van standaardformaten en metadata voor de informatieuitwisseling. Dit raakt alleen indirect aan de inrichting van de systeemdepots omdat deze depots de gestandaardiseerde berichten en data moeten opnemen respectievelijk leveren.

### **Plateau 2: Systeemdepots werken samen als federatie**

Het documentbeheer binnen alle departementale beleidskernen is in 2015 digitaal. Dan wordt het tijd om te zorgen dat het geheel meer wordt dan de som der delen. De werking van de verschillende systeemdepots wordt zodanig op elkaar afgestemd dat deze zich als één logisch geheel, als een «federatie», gaan gedragen. Informatie wordt bij de bron beheerd en systeemoverstijgend ontsloten. Indien twee depots dezelfde informatie bevatten, wordt deze informatie automatisch gesynchroniseerd. Informatie kan bij één portaal voor beheer worden aangeleverd en via hetzelfde portaal worden gezocht en opgevraagd. Het toegangsbeheer is ingeregeld conform het veiligheidsbeleid. Het realiseren van basisadministraties gebeurt in aparte trajecten waarmee wordt afgestemd. In KennisLAB-verband vindt de afstemming plaats over de rijksbrede voorwaarden.

DWR realiseert deze voorwaarden in rijksbrede diensten. Ook andere onderdelen van de rijksdienst kunnen in dit verband nuttige bijdragen leveren.

Het Nationaal Archief (NA) is ver gevorderd met de ontwikkeling van een e-depot voor het digitaal duurzaam, blijvend bewaren van op grond van de archiefwet over te brengen onderdelen van de rijksinformatiehuishouding. Daarnaast experimenteert het NA in een pilot bij BZK nu al met het aanbieden van e-depotdiensten voor informatie die formeel nog onder de zorg van de minister van BZK valt.

De Justitiële Informatiedienst beschikt ook over faciliteiten voor duurzaam te bewaren digitaal archiefmateriaal (het Centraal Digitaal Depot: CDD). Onder nader vast te stellen voorwaarden zou het CDD eveneens door de departementen gebruikt kunnen worden voor duurzame toegankelijkheid van hun digitale informatie. Informatie kan onderling uitgewisseld worden tussen deze depots, wat de toegang tot permanent te bewaren digitale informatie vergemakkelijkt.

### **Plateau 3: Het informatiebeheer is rijksbreed doeltreffend**

In plateau 3 wordt de scope van het inhoudelijk beheer verbreed van lokaal naar rijksbreed, eventueel via een tussenstap (departementsbreed). De ordening van de beheerde informatie wordt gebaseerd op een rijksbreed afgestemd orderingsplan en thesaurus (taxonomie). Ook wordt de authenticiteit van informatie geborgd op het niveau dat nodig is. Hierbij worden technieken zoals versiebeheer, logging en elektronische handtekening toegepast en aangevuld met rijksbreed gestandaardiseerde procedures. De inhoudelijke aspecten worden rijksbreed afgestemd in KennisLAB. DWR realiseert de ondersteunende diensten.

Een *shared service* organisatie realiseert intussen rijksbreed het wegwerken van archief-achterstanden.

Afronding van plateau 3 betekent, dat de informatie op orde is.

#### **Plateau 4: Het informatiebeheer is rijksbreed doelmatig**

De stap naar plateau 4 is gericht op het verhogen van de doelmatigheid van het beheer. Verbetering van de doelmatigheid wordt gerealiseerd door het beheer te concentreren en het aantal verschillende systemen dat wordt toegepast te beperken.

Systeemdepots met gelijksoortige inhoud van verschillende organisaties worden geharmoniseerd en geconsolideerd. Het doel hiervan is efficiëntieverhoging door het gebruik van dezelfde techniek en/of een gemeenschappelijke beheerorganisatie, alleen voor het systeem of ook voor de content. Over de inhoudelijke aspecten worden rijksbreed afgestemd in KennisLAB. DWR realiseert de ondersteunende diensten.

#### **Plateau 5: Het informatiegebruik is rijksbreed optimaal**

De laatste stap zorgt dat, waar nodig, dezelfde informatie beschikbaar en toegankelijk is via verschillende informatiemiddelen en voor verschillende manieren van samenwerken en samenwerkingsverbanden. Informatie van en voor het rijk kan optimaal worden gebruikt. Hiermee is de eindambitie «informatie van waarde» bereikt.

Gescheiden depots voor gerubriceerde en ongerubriceerd informatie worden samengevoegd tot een veilig systeem met één uniforme toegang voor informatie op verschillende rubricering-niveaus. Waar nodig is dezelfde informatie beschikbaar en toegankelijk via verschillende informatiemiddelen en voor verschillende manieren van samenwerken en samenwerkingsverbanden.

#### *Globale planning*

De plateaus bieden een rode draad voor de realisatie, maar kunnen deels ook parallel worden gerealiseerd. De snelheid en manier van realisatie kan daarbij per departement verschillen. Voor het rijk als geheel worden de volgende mijlpalen voorzien:

2012: plateau 0 en 1

2016: plateau 2 en 3

2020: plateau 4 en 5